

un terreno atractivo para las empresas transnacionales, pero a un costo excesivo para la nación boliviana y su futuro desarrollo.

De otro lado, el mantenimiento de la libre importación irrestricta, con rebaja y uniformación de aranceles, sólo puede conducir a un crónico deterioro de las reservas monetarias internacionales, o sea a una permanente insuficiencia de divisas.

2. El módulo de financiamiento basado exclusivamente en los recursos extranjeros y en la pignoración del oro, es nocivo para el país, porque acentuará la dependencia financiera agravando el problema del estrangulamiento externo por el servicio de amortización e intereses de la deuda. Esta situación se tornará mucho más grave por la inviabilidad del esquema de reactivación y crecimiento sustentado en el sector exportador. El condicionamiento económico, político y social que apareja la contratación de préstamos conduce a un cercenamiento objetivo de la soberanía nacional.

Por otro lado, el procedimiento que se quiere utilizar para la pignoración del oro es engañoso, puesto que se dispone su utilización como garantía para la obtención de un financiamiento "puente" (Art. 40), a sabiendas de que por compromisos contraídos durante el régimen de García Meza, con la banca internacional, dichas reservas de oro no pueden ser usadas como garantía. Es incorrecto que se manifieste en un Decreto Supremo que compromete la fe del Estado, algo que se sabe anticipadamente que no puede ocurrir. Un Gobierno responsable no puede decir a la ciudadanía que hará una cosa, teniendo en mente que hará otra cosa. Esto sólo puede conducir a una crisis de confianza.

Algo tan grave como este hecho es lo que se ha dispuesto para el tratamiento de la deuda externa con acreedores privados extranjeros. El pago de la deuda con una parte del patrimonio nacional es una condición inaceptable incluso en casos de derrota en guerra internacional. De esta forma se abren las puertas del país para que las transnacionales se apropien del patrimonio de los bolivianos —sin realizar ninguna

inversión real— mediante simples manipuleos de capital ficticio.

En resumidas cuentas, el financiamiento previsto para la reactivación representa costos demasiado grandes para el país, en términos de soberanía y potencialidad económica.

3. Los agentes principales del modelo reactivador son la oligarquía financiera y la Minería Mediana, cuyos intereses están muy vinculados con el extranjero. Ambas fracciones de la burguesía resultan favorecidas a costa de mayores sacrificios para el pueblo. Los recursos que manejará la Banca Privada provendrán de una mayor deuda externa y de la utilización de las reservas de oro: ambas significan un gran costo. Las subvenciones a las empresas de la Minería Mediana provienen de las empresas públicas y del Tesoro General de la Nación, cuyo financiamiento se hace a través de un impuesto indirecto encubierto en el precio de monopolio fiscal que se cobra por la gasolina y de los impuesto sobre el consumo, establecidos en el Reforma Tributaria.

Es demasiado ostensible que mientras se rebajan los precios de los combustibles, del transporte ferroviario y de la energía eléctrica para las empresas, se elevan paralelamente los del gas licuado de uso doméstico, de la energía eléctrica para el consumo doméstico y los pasajes en ferrocarril. Esto significa una franca redistribución regresiva mediante la cual se transfiere de manera directa una parte de los ingresos de las personas, en favor de las empresas. Mediante esta práctica de cobrar más a los pobres y cobrar menos a los ricos, se coloca el Estado neo-liberal en una posición de indisimulada parcialidad.

La oligarquía financiera y la Minería Mediana constituye las fracciones hegemónicas en el bloque de las clases dominantes. En su conjunto, esas clases dominantes provocaron la cuantiosa fuga de capitales que ha llamado la atención incluso de los funcionarios de organismos internacionales comprometidos en el endeudamiento boliviano. De modo que todo lo que favorece la concentración del ingreso y la

riqueza en manos de dichas clases dominantes, contribuye también a preparar las condiciones para fugas masivas de capital, en detrimento del patrimonio nacional.

4. El aspecto en que aparece más nítida la actitud orientada a reforzar la vinculación del país a los centros hegemónicos, es el mecanismo de calificación y selección para la compra de bienes y contratación de servicios para las entidades, empresas e instituciones del Sector Público. Este es un reconocimiento explícito de la incapacidad de los bolivianos para administrar sus propios recursos públicos. Desde este punto, al que ha llegado la actitud neoliberal, a la negación explícita del artículo primero de la Constitución Política del Estado no hay más que un paso. En este aspecto, el D. S. 21660 tiene que ser necesariamente modificado; pues, es inadmisibles que el Estado boliviano delegue a organismos dependientes de otros estados o a organismos multilaterales, la convocatoria a propuestas, la calificación de las mismas y la suscripción de los contratos de compra o de servicios, necesarios para su funcionamiento (Arts. 205 - 206). Bolivia no es un territorio en fideicomiso, es un país independiente por voluntad de sus habitantes; tampoco existe causa alguna de interdicción para llegar a los extremos del D.S. 21660.

Hasta ahora el país ha sido llevado a una dolarización completa, con todo lo que implica en cuanto a pérdida de soberanía en el campo monetario; tuvo que aceptar, asimismo, que una empresa extranjera contratada sin cumplir los requisitos legales, supervise el comercio exterior boliviano, en abierto reconocimiento de que las reparticiones dependientes del gobierno son incapaces de establecer correctamente el valor aduanero.

Al respecto, el D.S. 21660 ratifica la reforma arancelaria iniciada en el D. S. 21060 y complementada en el D. S. 21367, de 13 de agosto de 1986 con la determinación expresa de que el valor CIF frontera se basará en la certificación de cantidad, calidad y precio otorgada por las entidades contratadas al efecto por el

Estado (Art. 125). Asimismo, señala que la importación de mercaderías estará sujeta a los siguientes gravámenes, tasas y honorarios:

- a) el gravamen aduanero consolidado (20%).
- b) el IVA (10%) y, en su caso, los impuestos a los consumos específicos,
- c) servicios de almacenamiento (2%),
- d) honorarios de las entidades contratadas por el Estado.

La figura es clara en cuanto a la creación de un impuesto destinado a entidades específicas, bajo la forma de honorarios. En efecto, el inciso d) del artículo 129, establece un gravamen de carácter general y obligatorio en la importación de mercaderías, con destino directo a empresas privadas. De modo que la SGS se beneficia con impuestos que al final recaen sobre los consumidores, pues, como se sabe, los gravámenes arancelarios son impuestos indirectos que se trasladan en el precio. Quiere decir, entonces, que por efecto de la política neoliberal, el pueblo boliviano carga con un impuesto que beneficia a la SGS, con carácter de monopolio.

En estos cuatro puntos se resume la esencia del modelo neo-liberal, ratificado en la versión 21660. Los demás aspectos han sido tratados de trabajos anteriores: **El neoliberalismo en acción y Crítica de la Reforma Tributaria**. Hay una línea de profundización en cuanto al carácter regresivo y en la expresión cada vez más desembozada de los intereses de la anti-nación.

Todas las medidas aplicadas como parte del modelo neo-liberal, desde el D. S. 21060 hasta la versión actual, responden al mismo propósito de acentuar no sólo la desigual distribución primaria del ingreso, sino de provocar una redistribución regresiva, mediante la utilización de los mecanismos institucionales del Estado. En el seguimiento sistemático de todas esas medidas aflora como una regularidad que se reitera invariablemente, la captación o succión de los ingresos de los pobres para trasladarlos a las clases dominantes. El paradigma de las medidas re-

gresivas es la Reforma Tributaria, aprobada mediante Ley N° 843, de 20 de mayo de 1986.

En el D. S. 21660, de la Reactivación Económica, se dan nuevos pasos en la traslación regresiva de ingresos; pero lo más destacado es el sesgo en favor de los intereses de la anti-nación. Se entiende aquí a la anti-nación como el conjunto de fuerzas negadoras de la nación o, más propiamente, los factores de consolidación y reforzamiento del neo-colonialismo. La reactivación es concebida no como un proceso de recuperación de los niveles de actividad económica, a través de la elevación de los índices de utilización de la capacidad instalada y de la reducción de las cifras del desempleo de la fuerza de trabajo, sino como una nueva forma de inserción, mucho más dependiente, en el sistema económico internacional.

La concepción sustantiva de la reactivación se da en términos de un eficientismo en las actividades exportadoras, para generar a partir de ellas las divisas que permitirán abastecer al país con las mercancías que, según las ventajas comparativas, no debe producir. La eficiencia se mide, en el esquema neo-liberal, a través de la captación de divisas y no en términos de empleo o ingresos o incluso, de producción. La producción para exportar es una producción localizada, con técnicas avanzadas y escaso empleo de mano de obra.

De esta forma quedan al margen de este modelo, los problemas esenciales que plantea la recesión en Bolivia y que son:

- desempleo de la fuerza de trabajo,
- sub-utilización de la capacidad instalada,
- deterioro del aparato productivo, y
- descenso de los ingresos reales, disminución del consumo y caída en el nivel de vida.

Lo que se busca, entonces, no es la reactivación de las fuerzas económicas del país, sino de las fuerzas de un reducido sector dominado por las oligarquías y los intereses contrarios al pueblo de Bolivia. Se trata de una reactivación para unos cuantos, pero no para las mayoría nacionales.

Es importante diferenciar las fuerzas económicas del país y las fuerzas económicas privadas. Las fuerzas económicas del país incorporan la totalidad de los recursos naturales y humanos, así como el potencial productivo instalado. De manera que la reactivación de estas fuerzas significa la movilización de la cuantiosa disponibilidad de recursos que la naturaleza ofrece a los bolivianos: extenso territorio, suelos fértiles, climas variados, bosques extensos, agua abundante, toda clase de fuentes de energía, yacimientos mineros, depósitos de petróleo y gas, y todas las materias que el hombre puede utilizar para su provecho.

La mayor fuerza económica reside en la población. Con seis millones y medio de habitantes, Bolivia tiene una fuerza de trabajo cercana a tres millones de personas. El propósito final de toda la actividad productiva es la satisfacción de las necesidades humanas; de manera que la población es el sujeto y el objeto de toda producción. Los bolivianos tienen que producir y crear riquezas para los bolivianos, es decir, crear bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades. Si hay urgencia de exportar es porque se requiere comprar del extranjero cosas que no se producen internamente. Pero, ningún país puede subsistir a base de los productos extranjeros; pues, estos sólo deben completar la producción interna. De ahí que la primera idea que debe forjarse cada pueblo es que su principal riqueza reside en sí mismo, en su consumo, en sus prácticas de vida y sus propios valores. Si un país pretende vivir de lo que otros producen o ahorran, no será jamás independiente y estará sometido a las peores servidumbres.

Es obvio que la reactivación económica de un país no puede estar nunca por encima de lo que sus fuerzas económicas pueden permitirlo. Pero, Bolivia está demasiado lejos de ese límite, pues sólo está utilizando una parte mínima de sus potencialidades. Peor aún, de esa parte mínima, un buen porcentaje es en beneficio de los países imperialistas que succionan sus excedentes y se apropian de su trabajo.

La razón de la escasa utilización reside en la con-

tradición que se presenta entre las fuerzas económicas del país y las fuerzas económicas privadas. Estas últimas se basan en el monopolio de la propiedad privada sobre las riquezas naturales y el potencial productivo de la nación. Las fuerzas económicas privadas son extremadamente exiguas en comparación con las fuerzas económicas del país; pero, a pesar de ello, hasta ahora han sido capaces de controlarlas, dominarlas e impedir su desarrollo. La solución de esta contradicción tiene que traducirse en el desencadenamiento de todas las potencialidades que el pueblo boliviano tiene en sí y para sí.

En términos concretos, el programa de reactivación de las fuerzas económicas del país tiene un contenido totalmente distinto del que aparece en el D. S. 21660. Es un programa basado en la orientación de las actividades hacia el mercado interno, en el desarrollo preferente de los sectores productivos, en la utilización del esquema exportador como mecanismo de apoyo a las actividades internas, en el control social de los excedentes, en la subordinación absoluta del sistema financiero a las exigencias de la producción real, en la integración de la producción al consumo, en la eliminación del consumismo y de los fetiches que distorsionan el acontecer económico-social.

Frente a ésto, el programa neo-liberal de reactivación aparece no sólo como un esquema parcial y limitado, sino como un intento de acentuar las deformaciones y consolidar la dominación neo-colonial. Debe ser considerado como la respuesta obligada de las clases dominantes ante la constatación de su propio fracaso para reactivar la economía sin el paternalismo estatal y el apoyo extranjero. La inserción subordinada en el sistema neo-colonial contemporáneo es la única vía por la que puede transitar el neo-liberalismo. Su ruta está trazada.

La Paz, 26 de Julio de 1987

## LA POLITICA ECONOMICA DEL GOBIERNO DE LA UDP\*

### I. CONCEPTOS GENERALES.

Antes de ingresar al análisis de la política económica del Gobierno de la UDP, es necesario dejar en claro ciertos conceptos generales que deben servir de marco, tanto para esta presentación como para cualquier discusión sobre la política económica del Estado capitalista.

#### **a) Concepto de política económica.**

En el curso de esta exposición se entenderá por política económica al conjunto de acciones que lleva a cabo el Estado para influir sobre la producción y la distribución. Es la aplicación del poder en el campo económico; es decir, en la regulación del funcionamiento de la economía, en la gestión de la coyuntura y en la asignación de recursos entre las distintas actividades productivas. Pero debe tenerse en cuenta que no es resultado de un quehacer meramente técnico-económico, sino que responde, en lo esencial, al juego de influencias y presiones que ejercen sobre el Estado los distintos actores o agentes sociales. En última instancia es reflejo del enfrentamiento de las clases sociales y tiene, por tanto, un carácter de clase que consiste en que expresa intereses de clase.

---

\* Conferencia pronunciada en el Seminario "Reflexiones previas al VII Congreso de la Central Obrera Boliviana", realizada en La Paz, durante los días 27 y 28 de abril de 1987, bajo los auspicios de la COD y el CET.

### **b) El contexto social e histórico.**

Toda política económica se ejerce en un contexto social e histórico, cuya caracterización es indispensable para comprender las decisiones que se adoptan. El contexto está constituido por los elementos de estructura y coyuntura que constituyen la realidad. Los elementos estructurales y coyunturales condicionan el juego de influencias que determina la política económica.

### **c) El papel del Estado.**

El Estado lleva a cabo las acciones de política económica; es decir, aprueba objetivos, define instrumentos y aplica medidas. Pero, el Estado no existe al margen de las clases sociales, pues el poder es una relación social por medio de la cual las clases dominantes determinan el comportamiento de las clases dominadas según sus intereses. No hay, por tanto, política económica que pueda desenvolverse al margen del juego del poder.

Sin duda que la relación entre el Estado y la sociedad no es estática. O sea, la relación entre el Estado y las clases dominantes y entre el Estado y las clases dominadas no se mantiene inalterada durante todo el tiempo. Si bien el Estado es un instrumento de las clases dominantes tiene cierto grado de autonomía relativa que varía con las coyunturas.

En la historia boliviana de los últimos cuarenta años, hubo varios momentos en que los márgenes de dicha autonomía relativa se ampliaron notoriamente.

Estos conceptos son importantes para entender las características y limitaciones de la política económica de la U.D.P.

## II. LIMITACIONES PRINCIPALES.

La primera y más importante limitación en la gestión económica de la UDP residió en haber aceptado la convocatoria al Congreso de 1980, lo que representaba someterse a las reglas del juego impuestas por las clases dominantes. Esto determinó que sólo controlara una pequeña parcela del poder (el ejecutivo, con restricciones), mientras lo esencial (legislativo, judicial, contraloría, etc.) quedaba en manos de las clases dominantes. Esta fue la derrota definitiva de la UDP, en momentos en que el movimiento popular estaba en ascenso, los militares regresaban a sus cuarteles y las clases dominantes estaban arrinconadas.

En segundo lugar, la falta de programa constituye una severa restricción en el diseño de una política económica coherente. La UDP no logró establecer un verdadero programa de gobierno y como máximo llegó a un "listado de medidas". Ni los partidos, ni el Frente, pudieron presentar un esquema que sirviera de marco general a las medidas del Estado en los distintos campos.

La tercera limitación consistió en la falta de unidad interna; es decir, en la heterogeneidad de los diferentes núcleos integrantes de la UDP. Participaban comunistas, social-demócratas, demócrata-cristianos, nacionalistas revolucionarios, nacionalistas de derecha, cepalinos e independientes de diversas tendencias. En tales circunstancias, era imposible que se interpretara la realidad de la misma manera por todos los miembros del gabinete y menos aún que se tomaran medidas profundas con aceptación de todos los ministros. La elaboración de la política económica siguió el curso tradicional; es decir, fue parcial y atomizada, por ministerios, direcciones generales, etc., pese a que como la guerra ó los grandes enfrentamientos, requería unidad de comando.

La cuarta limitación, que será destacada posterior-

mente, es la crisis global de la sociedad boliviana, que no es sólo económica, sino también política y social; crisis que involucraba a la propia UDP, a los partidos que la conformaban y al movimiento popular.

En quinto lugar, había un cuadro de tensiones sociales acentuadas, que se acumularon durante los gobiernos represivos que utilizaron medidas antipopulares y que crearon una verdadera ansiedad en los sectores populares. Los desequilibrios sociales y regionales provocaban un conjunto de demandas que requerían urgente solución.

La corrupción generalizada en todos los ámbitos del Estado, fue el sexto factor limitante. Los gobiernos dictatoriales favorecieron la expansión de la corrupción, a la que utilizaron como forma de mediación estatal y como instrumento para trasladar recursos hacia los sectores que gozaban del favor oficial. La UDP no pudo contener la corrupción y ésta encontró en las dificultades del gobierno un campo para desarrollarse.

Otra limitación consistió en la falta de experiencia en el manejo del gobierno. No se tenía una idea clara de los pasos que se debían dar y de la forma en que debía coordinarse la política económica. En condiciones tan restringidas y difíciles, la falta de experiencia tenía que manifestarse en gruesos errores y en las dubitaciones que se mostraron desde el principio.

Finalmente, sin agotar las limitaciones, debe apuntarse las inflexibilidades en el mecanismo económico del Estado boliviano. Ellas impiden que se pueda dar respuestas rápidas, oportunas y eficaces a los problemas cotidianos. Por ejemplo, para modificar el tipo de cambio se requería un decreto supremo, lo mismo que para modificar los precios de los servicios públicos. Las inflexibilidades cubrían todo el aparato estatal y muchas de ellas se convirtieron en barreras insalvables para el gobierno de la UDP.

### III. CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA ECONOMICA DE LA UDP.

Dentro de este cuadro de limitaciones principales tuvo lugar la gestión estatal de la UDP, de modo tal que la política económica enfrentaba un campo de factibilidad sumamente estrecho, y era previsible, desde un principio, su frustración. Un rápido y puntual recuento de los rasgos que caracterizaron dicha política económica, permite presentar el siguiente resumen:

- a) Falta de un programa global, coherente y con objetivos definidos.
- b) Concepción insuficiente de la crisis; pues se creía que lo esencial era controlar los desequilibrios fiscales, externos y de precios.
- c) Aplicación de programas de estabilización de corte tradicional, en condiciones más restrictivas que en épocas anteriores.
- d) Concepción de la política económica desde un enfoque predominantemente técnico-económico, antes que político-social.
- e) Falta de coordinación y acuerdo entre los principales responsables de la conducción económica.
- f) No se tuvo una idea clara de:
  - las características concretas de la coyuntura interna,
  - la naturaleza del enfrentamiento social,
  - el tipo de gobierno que se quería establecer,
  - la política económica a aplicar y las condiciones necesarias,
  - la capacidad de la clase dominante y el imperialismo para neutralizar las reformas,
  - el contexto internacional y los cambios que se estaban presentando,
  - la necesidad de concertar un programa mínimo con la COB y el movimiento popular.

En suma, la idea que prevaleció fue la de admi-

nistrar la crisis mediante esquemas tradicionales, con la perspectiva de controlarla primero y luego llevar adelante la recuperación económica. Todo esto se pretendía conseguir manteniendo el carácter democrático y popular del gobierno y sin adoptar medidas de transformación estructural. Esto quiere decir que se trató de ejecutar una política de estabilización desde la izquierda, procurando que el costo del ajuste no signifique un sacrificio social excesivo, pero también sin tocar, en lo esencial, los intereses de las clases dominantes.

#### IV. LA CRISIS ECONOMICA Y SOCIAL.

Una falta decisiva fue la carencia de un diagnóstico correcto de la crisis económica y social y de los métodos que debían utilizarse desde una perspectiva popular y democrática para enfrentarla. No se tuvo una idea precisa de las causas fundamentales de la crisis y de lo que eran simples manifestaciones de la misma. Esto condujo a que se equivocara el camino desde un principio, pues las medidas iniciales, que deberían sentar las bases del futuro quehacer económico del Estado, resultaron totalmente endebles y se desmoronaron en pocos meses.

En realidad, la crisis que comenzó a agravarse desde mediados de 1977, tiene sus raíces en el patrón de acumulación de capital. La caída de la producción en los sectores básicos de la economía (agricultura, minería, hidrocarburos e industria transformadora de materias primas nacionales) condujo a una progresiva reducción de los excedentes acumulables. La producción de bienes materiales se redujo sistemáticamente y dio lugar a la caída en el PIB y el empleo. Así, el PIB en 1982 y 1983 disminuyó en 8,73% y 7,50%, respectivamente, y el nivel de desempleo se elevó en 1983 al 11,3%.

Pero no sólo se trata de una reducción de los exce-

dentes acumulables, sino del mal uso que se hizo de ellos, lo que se tradujo en profundas deformaciones en el funcionamiento de la economía boliviana; gran parte de los recursos que el país dispuso en las últimas décadas se canalizaron hacia los servicios y actividades no productivas (banca, comercio, administración y servicios en general) provocando el fenómeno de terciarización temprana, que es una de las más graves distorsiones en la economía del país.

De otra parte, los regímenes dictatoriales dilapidaron los recursos y exacerbaron el consumismo. La dolarización, el crecimiento excesivo de las importaciones no esenciales, las deformaciones en la estructura industrial y en el consumo, la burocratización y la fuga de capitales, tenían que conducir a un estrangulamiento progresivo de la economía interna. De igual forma, el congelamiento de salarios, el descuido de las regiones postergadas, la represión sindical y popular y las medidas contrarias al interés colectivo, tenían que agudizar las tensiones sociales y dificultar el funcionamiento económico.

A ésto se suma la coyuntura económica internacional que es de profunda crisis y cuyos efectos se trasladan con proyecciones amplificadas sobre las economías dependientes. La disminución de la demanda mundial, la caída de los precios de exportación, el incremento de las tasas de interés y el endurecimiento de las condiciones de los préstamos hacen que el cuadro depresivo externo agudice las dificultades internas.

En consecuencia, se agravan los problemas financieros y monetarios, se desencadena la crisis fiscal, crece el déficit de la balanza de pagos, aumenta exageradamente la emisión inorgánica, se acentúan los desequilibrios cambiarios (disminución de reservas monetarias y devaluación) y se agudizan las presiones inflacionarias. Estos factores, que son consecuencias de los desajustes básicos internos y externos, se convierten en causas que retroalimentan la crisis y la vuelven incontrolable.

Por su parte, las clases dominantes se desconcier-

tan y pierden el control de la situación política y social, lo que se traduce en inestabilidad. Cunde entre ellas la desconfianza y, para protegerse, acentúan la fuga de capitales al exterior. Así, desde 1977 hasta 1983, alrededor de 1.000 millones de dólares salen del país para incrementar las cuentas corrientes e inversiones que las clases dominantes bolivianas tienen en el extranjero. Gran parte de estos recursos provienen del endeudamiento externo, que ahora pasa a convertirse (a través de las amortizaciones e intereses) en el principal factor desequilibrador del presupuesto y de la balanza de pagos.

Esta breve síntesis demuestra que la economía boliviana ya no podía seguir funcionando en sus moldes antiguos y que requería profundos cambios, que están totalmente al margen de los modelos o enfoques tradicionales de la política económica. Cualquier intento de solución, sea de izquierda o de derecha, tenía que introducir modificaciones sustanciales porque el viejo patrón de acumulación y funcionamiento había quedado obsoleto. Es decir, requería adaptaciones profundas y no meras repeticiones de viejas experiencias.

## V. ¿QUE HIZO LA UDP?

Entre 1982 y 1984 la UDP aplicó ocho paquetes de política económica; pero, todos ellos significaron los mismos lineamientos. El primer paquete, el del 5 de noviembre de 1982, resultó insuficiente para sentar las bases de un verdadero programa anti-crisis; pero, además, quedó al poco tiempo sin comando, porque sus diseñadores abandonaron el gobierno en enero de 1983. En este momento se produjo la quiebra del esquema económico de la UDP, puesto que una de las condiciones de la política económica reside en la continuidad.

### a) Medidas convencionales.

Lo esencial residió en el carácter convencional de

las medidas, especialmente enfocadas a atenuar los efectos inflacionarios. La devaluación llegó a adquirir el carácter de principal herramienta, junto con los precios administrados. Otras medidas colaterales consistieron en el control del déficit fiscal, restricciones a la inversión pública, reducción de compras estatales, disminución de subvenciones, modificaciones en el encaje legal, elevación de las tasas de interés, entrega obligatoria de divisas, prohibiciones de importación, incentivos a la exportación y otros de menor relevancia.

## **b) Medidas no convencionales.**

El gobierno de la UDP ensayó, aunque sin la sincronización necesaria, algunas medidas no convencionales; es decir, que no forman parte de los esquemas tradicionales de la política económica ensayada en el país o de los organismos financieros internacionales (F.M.I., Banco Mundial, etc.).

### ***1. Desdolarización.***

Esta medida aparecía como necesaria, en vista de que el país había perdido soberanía en el campo monetario y el dólar estaba reemplazando a la moneda nacional en sus diferentes funciones; pero, fue concebida, diseñada y aplicada de manera incoherente e incompleta. Los riesgos de su aplicación aislada eran muy grandes, por lo cual debía haber sido acompañada con la estatización de la banca, el monopolio del comercio exterior y otras medidas colaterales. Al no haberse cumplido estos requisitos, la desdolarización no sólo estaba condenada al fracaso, sino que provocaría efectos no deseados en la distribución del ingreso. Efectivamente, las clases dominantes y la banca, en particular, aprovecharon la medida para sanear sus balances y obtener enormes ganancias a costa de la economía popular (en particular del pequeño ahorrista) y del sector público.

### ***2. Reajustes salariales automáticos.***

Debido a que el ritmo inflacionario se hacía cada vez más acelerado, el gobierno utilizó un mecanismo de reajuste automático de los salarios, a base de la

evolución del índice de precios al consumidor (IPC) que se utilizaba para calcular la tasa de reajuste del salario mínimo nacional. Esta medida permitía recuperar en alguna medida el poder adquisitivo de los salarios, deteriorado por la inflación. Sin embargo, las presiones inflacionarias no fueron controladas, pues la creación de dinero permitía notables actividades especulativas de la banca y un gran sector de las empresas privadas, que elevaban con rapidez la tasa de cambio en el mercado paralelo y presionaban para nuevas devaluaciones. De esta forma, la inflación "devoraba" los reajustes salariales y, finalmente, esta forma de escala móvil sufrió serias distorsiones y fue abandonada.

### **3. Suspensión del servicio de la deuda externa con la banca privada.**

Por presión de la COB y de la opinión pública, el gobierno decidió suspender el servicio de la deuda con la banca privada internacional, tanto por razones de falta de capacidad de pago, como porque se trataba de una deuda injusta que no había dejado beneficios para el país. Era una medida correcta, pero un tanto extemporánea y fue cumplida parcialmente. Lo que la UDP debió haber dispuesto al asumir el poder era transferir al Parlamento la obligación de estudiar toda la deuda externa comprometida por regímenes de-facto al margen de la constitución y reconocer sólo la deuda legítima.

### **4. Co-gestión obrero-estatal en COMIBOL.**

Esta medida debió ser tomada al comenzar la gestión y en concertación previa con la COB y la FSTMB. El marco general debió ser la defensa de la empresa estatal y del sector de capitalismo de Estado para incrementar la productividad, elevar la disciplina de trabajo, reducir la burocratización y promover una mayor participación popular en las decisiones. Lo importante era una política económica de defensa, apoyo, consolidación y fortalecimiento de las empresas públicas y de participación activa y entusiasta de la clase obrera en el sostenimiento de su fuente de tra-

bajo. Como medida aislada, la cogestión en la COMIBOL no podía tener resultados exitosos.

Estas medidas no convencionales no llegaron a adquirir el carácter de irreversibilidad que necesitaban para sobrevivir al derrumbe de la UDP. La crisis dejó al gobierno sin márgenes de iniciativa y de acción, por lo que se vio obligado a reducir el periodo constitucional y convocar a elecciones, en las que las clases dominantes lograron recuperar la parcela de poder cedida transitoriamente a la UDP. Una vez en el control del Ejecutivo, las clases dominantes no dudarían en "explotar el éxito" al máximo posible y comenzaron la aplicación de un programa que en otras condiciones no hubiera tenido viabilidad.

## VI. EL MOVIMIENTO POPULAR FRENTE A LA UDP.

Antes de pasar al análisis de las consecuencias de la política económica de este periodo, es preciso poner de relieve los distintos factores de presión que influyeron, en muchos casos de manera decisiva, en las decisiones de política económica. Las acciones económicas —y también las inacciones— no respondieron sólo a las decisiones del gobierno de la UDP, sino fundamentalmente a la presión de las clases dominantes y los mecanismos de poder que utilizaban, así como a la presión del movimiento popular, que en muchas situaciones se desorientó.

Aquí se debe establecer muy claramente que el accionar de diversos sectores sindicales se dejó llevar hacia una orientación salarialista y de corto plazo, sin pensar en las graves consecuencias futuras. No se identificó correctamente, por parte de esos sectores, la coyuntura ni se comprendió lo que significaba el gobierno de la UDP. Se le dió el trato de un gobierno burgués; es decir, al servicio de las clases dominantes, sin distinguir los matices y situaciones concretas. No se llegó a percibir que los propósitos de

las clases dominantes y el imperialismo se orientaban a lograr el derrumbe de la UDP y el agotamiento y destrucción del movimiento sindical.

El gobierno de la UDP quedó inerte frente a los embates de la derecha y las presiones del movimiento popular. Se dio el caso, incluso, que resultó incapaz de manejar la burocracia estatal, que es el aparato administrativo encargado de la aplicación de las decisiones adoptadas en el nivel político. El caso extremo se presentó cuando el Banco Central quedó fuera de su control, y el gobierno perdió una herramienta clave para el manejo de la política económica. Lo mismo ocurrió con importantes empresas estatales que, en la práctica quedaron fuera del control y la autoridad del Ejecutivo.

El salarismo exacerbado en determinados sectores sindicales, especialmente en las empresas y agencias estatales, condujo a una seria distorsión salarial, al debilitamiento del capitalismo de Estado y contribuyó a la agudización de las presiones hiperinflacionarias. Las deformaciones en la escala salarial tenían que traducirse en una inadecuada asignación de los recursos en detrimento de los sectores productivos y de la fuerza de trabajo empleada en ellos. Se dio el caso en que una secretaria del Banco Central percibía remuneraciones mucho más elevadas que un ingeniero de minas (ni qué decir de los obreros mineros).

## VII. CONSECUENCIAS PRINCIPALES.

Dada la profundidad de la crisis, una política económica incoherente, errática y discontinua sólo podía conducir al agravamiento de los principales problemas de la economía y la sociedad. Como no podía ser de otro modo, las consecuencias más desastrosas recayeron sobre los sectores sociales mayoritarios, el capitalismo de Estado y el movimiento popular (político y sindical).

### **a) Hiperinflación.**

La hiperinflación refleja el grado de descontrol en el manejo de la política económica. Este fenómeno castiga con mayor fuerza a los asalariados y trabajadores dependientes en general, mientras las clases dominantes no sólo encuentran la manera de defenderse, sino de lograr ventajas económicas, a base del agio, la especulación y la corrupción. En última instancia, el desencadenamiento y agudización de la inflación respondieron a los mecanismos económicos que favorecieron a los sectores privilegiados de la banca, la empresa privada especulativa y la que tiene acceso a las fuentes del crédito. El déficit fiscal, el tipo de cambio y la masa monetaria quedaron totalmente fuera del control del Ejecutivo y se convirtieron en variables con "dinámica propia".

### **b) Recesión.**

En todas las grandes experiencias hiperinflacionarias se ha observado que al llegar la tasa de elevación de precios a ciertos niveles —altos por cierto— comienzan a paralizarse las actividades productivas; es decir, los desajustes provocados por la inflación van entorpeciendo progresivamente el proceso productivo, lo que provoca desempleo de la mano de obra y sub-utilización de los equipos instalados. Esto ocurrió en Bolivia y se hizo patente en el crecimiento de la desocupación y en la disminución de los índices de producción. Significa que la recesión que vino acentuándose desde fines de la década de los años 70, encontró en la hiperinflación una gran aliada (más tarde encontrará otra aliada en la nueva política económica del D.S. 21060). La recesión es, pues, el problema de fondo en la economía contemporánea. Durante el gobierno de la UDP ella no fue agravada intencionalmente, sino que fue resultado patético de una política económica incongruente y discontinua.

### **c) Deterioro del aparato productivo.**

Las consecuencias de los desajustes descontrolados, a nivel global, afectaron severamente al aparato

productivo, especialmente en el sector estatal. El capitalismo de Estado, que durante el régimen de Banzer fue saqueado para capitalizar a la empresa privada, no resultó fortalecido por la UDP sino que se deterioró. En alguna medida el sector privado de la esfera productiva resultó también dañado, pero pudo defenderse mejor gracias a las actividades especulativas (con el dólar oficial y otros activos reales). En el conjunto se agravó el problema de la hipertrofia de los servicios y las actividades terciarias, en detrimento de las actividades productivas.

#### **d) Redistribución regresiva del ingreso.**

Sin que las intenciones de la UDP hubieran sido esas, los resultados de su gestión económica condujeron a una alta concentración de los ingresos y de la riqueza en manos de las clases dominantes. La empresa privada (especialmente la banca y el comercio) percibió altos beneficios, liquidando sus pasivos con enormes ganancias, especulando con el dólar oficial, obteniendo créditos que al ser destinados a la especulación aceleraban el proceso inflacionario, y evadiendo el pago de impuestos. La inflación tuvo como causa principal la emisión inorgánica que se generaba a través de los créditos del Banco Central a la banca y la empresa privada y que eran utilizados en el tráfico de dólares en el mercado paralelo. Todo esto se hizo a costa del sacrificio de las mayorías populares, que eran condenadas a vivir en la "ilusión monetaria" de los reajustes nominales en los salarios, mientras las clases dominantes se apropiaban del dólar y los activos reales.

#### **e) Crecimiento de la economía informal.**

El reforzamiento del carácter especulativo de la economía boliviana, junto con el deterioro de la esfera real, dieron lugar a un crecimiento de la economía informal, tanto legal como clandestina. El crecimiento del desempleo obligó a los afectados a buscar un ingreso cotidiano en cualquier clase de fuente. De otra parte, el crecimiento de la corrupción hizo que sea cada vez menor la capacidad de control

de las actividades ilegales (contrabando, evasión impositiva, tráfico de divisas y, sobre todo, tráfico de cocaína).

Pero las consecuencias más graves son de carácter político-social. La debacle de la UDP no llevó consigo solamente a los partidos que conformaban este Frente, sino que afectó a toda la izquierda y al movimiento popular. En primer lugar, se produjo el desgaste progresivo del movimiento sindical y popular que presionaba en busca de soluciones y de medidas que significaran un atajo a la crisis. El enfrentamiento entre el movimiento popular y la UDP resultó totalmente estéril, por que no fue capaz de imponer un nuevo curso a los acontecimientos económico-sociales.

Por su parte, las clases dominantes aprovecharon la coyuntura no sólo para obtener extraordinarias ventajas económicas, sino para potenciarse políticamente y estructurar un proyecto de largo alcance que les permita pasar de una situación de aislamiento y retroceso (octubre de 1982) a una nueva etapa que signifique un reaglutinamiento, con la pretensión de construir una hegemonía sólida y duradera sobre el pueblo de Bolivia (agosto de 1985). Las fracciones oligárquicas que aprovecharon mejor el periodo hiperinflacionario asumen la vanguardia y los capitalistas, en persona, asumen el comando político.

El desgaste del movimiento popular permitió no sólo el avance de las clases dominantes internas, sino también el reforzamiento de la dominación imperialista. Efectivamente, no sólo se reforzó la dependencia y el condicionamiento económico, sino que se acentuó la dominación política. Un interés permanente del imperialismo consiste en el debilitamiento del movimiento obrero organizado, porque éste ha constituido una barrera para sus pretensiones de apoderarse de las riquezas naturales del país y controlar su futuro.

También debe anotarse el debilitamiento del sector público, especialmente de las empresas públicas. Al respecto, la empresa privada y el imperialismo

tienen interés en absorber determinadas actividades que están a cargo de la empresa pública. Así, el levantamiento de las reservas fiscales de la COMIBOL, la privatización de determinadas empresas y la transferencia de recursos al sector privado, constituyen aspiraciones tanto de las empresas privadas nacionales como de las transnacionales.

## VIII. LECCIONES PARA EL FUTURO.

La experiencia de la UDP debe ser estudiada a fondo para recoger las lecciones sobre lo que se debe hacer y sobre lo que no se debe hacer en el futuro.

- a) La primera cuestión que se debe resolver para que una política de contenido popular sea viable e irreversible, es la referida al poder. Si no está resuelta la cuestión del poder o si sólo se llega a controlar una pequeña parcela del mismo, no será posible una política que asigne máxima prioridad a los intereses fundamentales y los defienda con intransigencia.
- b) La necesidad de un programa previo, integral y coherente, que presente una estrategia clara sobre las transformaciones necesarias. Sin un programa no puede ser viable una política de contenido popular.
- c) Convencimiento anticipado de que la continuidad debe ser entendida como una vinculación estrecha entre el corto y el largo plazo, entre la estructura y la coyuntura, en una línea de permanente profundización.
- d) Las reformas aisladas en muchos casos resultan perjudiciales porque no tienen garantía de irreversibilidad. Las reformas parciales, aisladas, no sólo pueden ser tergiversadas y distorsionadas, sino también pueden despertar la resistencia de las clases dominantes, las que bajo el empuje de la contrarrevolución son ca-

paces de imponer esquemas reaccionarios y regresivos más funestos.

- e) Finalmente, una política popular sólo puede ser llevada adelante a base de un poder fundado en la alianza de las clases dominadas, donde exista una disciplina revolucionaria y una correcta visión de los problemas estructurales y coyunturales.

En suma, esa política, a partir de un esquema de poder basado en la alianza de clases, tiene que ser necesariamente de liberación económica y social, con todas las medidas que ella implica y el sacrificio que representa. Se debe tener conciencia clara de que ninguna política económica popular significa simplemente recoger frutos; significa, antes que nada, sembrar. Significa un sacrificio previo, pero con la esperanza de que nuestros hijos y las generaciones futuras vivirán en un mundo mejor que el actual.

## LOS EMPRESARIOS EN EL PODER\*

### LA NUEVA POLITICA ECONOMICA BOLIVIANA

La crisis económica de Bolivia es una de las más severas de su historia. Para enfrentarla, el gobierno actual aplicó un programa de ajuste, siguiendo lineamientos monetaristas y neoliberales que significaron una fuerte restricción de la demanda y una reducción notable de actividades del sector público. El programa se propone redimensionar al Estado, reacondicionar el aparato productivo, redefinir el espacio económico y reestructurar el mercado, según sus propias leyes. A comienzos del año 1987, los resultados se traducen en la contención de los factores hiperinflacionarios y en el tránsito a una profunda recesión que se manifiesta en la caída de la producción, el cierre de empresas y el aumento del desempleo. La nueva política económica aumentó la vulnerabilidad de la economía boliviana en momentos en que se desencadena la más grave crisis en el mercado mundial del estaño y otros minerales que el país exporta. El Gobierno intenta ejecutar un programa de reactivación basado en el ahorro externo, pero tropieza con problemas que derivan de su propia política económica.

---

\* Artículo publicado en la revista Nueva Sociedad, No. 88, marzo - abril, 1987.

## I. ANTECEDENTES INMEDIATOS.

El contexto social e histórico en que se inició la aplicación de la nueva Política Económica en Bolivia se caracteriza por una profunda crisis, cuya manifestación más visible, hasta agosto de 1985 era la hiperinflación. La historia de esa crisis es relativamente larga, lo que demuestra que sus motivaciones no son sólo coyunturales. Además, ella obedece a la acción combinada de elementos internos y externos, cuya separación y distinción en muchos casos resulta muy difícil. Por último, abarca todas las dimensiones del acontecer social.

La manifestación de mayor relieve en el aspecto político es la inestabilidad. Desde 1978, en que comenzaron a agudizarse los factores de la crisis, diez Presidentes y una Junta de Comandantes, se sucedieron en el mando de la República. Como es obvio, más acelerada fue la sucesión de los ministros responsables del diseño y aplicación de la política económica. Los resultados inevitables consistieron en la incoherencia y la discontinuidad, en momentos en que la política económica requería la adopción de decisiones globales que trascendieran el corto plazo.

La inestabilidad política es reflejo de los desajustes sociales que se presentaron tanto en el seno de las clases dominantes, como en el movimiento popular. La debilidad de las diferentes fracciones de las clases dominantes, individualmente consideradas, se traduce en la ausencia de hegemonías duraderas y en fragilidad de los bloques de poder. Explica también la excesiva importancia que asumen las Fuerzas Armadas como elemento cohesionador en las diferentes alianzas y en el manejo directo del Estado. En 1982 concluyó uno de los ciclos más prolongados de la presencia de los militares en el control directo del poder estatal; dicho ciclo se inició en 1964 y sólo tuvo breves interrupciones. Asimismo, tiene que ver con esta debilidad, la presencia de caudillos militares que desempeñaron la función aglutinadora en los

partidos representativos de los intereses de las clases dominantes. En efecto, fracciones importantes de la Empresa Privada alentaron al Gral. Luis García Meza para la interrupción del proceso democrático, en julio de 1980, y son también sectores empresariales los que promueven el liderazgo al Gral. (r) Hugo Banzer Suarez como principal alternativa de reemplazo en la coyuntura democrática actual del país.

Por su lado, el movimiento popular, pese a los momentos de acumulación y ascenso que vivió a principios de la presente década, no logró estructurar un frente político coherente, capaz de dar continuidad a un esquema de poder y a un programa económico frente a la crisis. Por ejemplo, la Unidad Democrática y Popular (UDP), que resultó favorecida por el voto popular en las elecciones de 1978, 1979 y 1980, no pudo incorporar a todo el movimiento popular alrededor de un proyecto propio que defina las transformaciones necesarias para modificar el cuadro económico-social del país y superar la crisis. Debido a ésto, el movimiento popular, acicateado por las dificultades y la falta de soluciones, se agotó en enfrentamientos estériles y fue disgregándose progresivamente, con notoria pérdida de la capacidad movilizadora de sus organizaciones fundamentales, como la Central Obrera Boliviana y la Federación Sindical de Trabajadores Mineros.

La acentuación de los desequilibrios internos determinó que el movimiento popular se proyectara en nuevas dimensiones, que antes ocupaban un lugar secundario o poco destacado. Entre ellas se elevaron a primer plano las reivindicaciones regionales, tras de las que se movilizaron los habitantes de los departamentos y provincias de menor desarrollo o postergadas. Tradicionalmente, los planeamientos regionales eran liderados por sectores oligárquicos o minoritarios; pero, en los últimos años fueron tomados por las organizaciones populares. Empero, los intereses regionales, manejados con afanes excesivamente localistas y sin una perspectiva nacional, contribuyeron a agravar la crisis y a dificultar la aplicación de políticas globales para enfrentarla.

Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil estuvieron condicionadas por la crisis global y específicamente por la crisis económica. En ella se ubica la causa principal de la caída del régimen autoritario del Gral. Hugo Banzer, en 1978, y determinó la inestabilidad política en los años posteriores.

Los principales factores de la crisis económica se relacionan con los aspectos esenciales del modelo de acumulación del capital. Al respecto, es de anotar el deterioro en las condiciones de producción en los sectores generadores de bienes materiales, las distorsiones en el aparato productivo, las deformaciones en el consumo, el estrangulamiento externo y el recrudecimiento de las presiones inflacionarias.

Las actividades económicas básicas, como la minería, hidrocarburos, agricultura, industria, construcción, transporte y otros, confrontaron una progresiva contracción como consecuencia de dificultades crecientes en el proceso productivo. En el caso de la minería, la caída en la ley de cabeza de los minerales extraídos de las minas actuales refleja el agotamiento de los yacimientos. Al reducirse la participación de los minerales en las exportaciones, ese sector perdió importancia en el abastecimiento de divisas y dejó de cumplir el papel estratégico que desempeñó durante siglos.

En los hidrocarburos se confronta problemas de producción y de mercado. Las reservas y la producción de hidrocarburos líquidos descendieron persistentemente desde 1976 y existe el riesgo de que Bolivia se convierta en importador de petróleo en un futuro no muy lejano. Sin embargo, las exportaciones de gas llegaron a ocupar el primer lugar en las ventas del país al extranjero, pero dependen del mercado argentino que impone las condiciones de volumen y precio.

La agricultura, tanto la tradicional del Altiplano y los Valles como la no tradicional del Oriente boliviano, ha crecido en los últimos diez años a una tasa inferior al crecimiento de la población, que se estima en 2.4% anual. Entre las causas de este ritmo tan lento se anota la presencia generalizada del minifundio

en las regiones de mayor concentración poblacional y la disminución de los rendimientos culturales por el rápido agotamiento de los suelos en las áreas no tradicionales. En los últimos años la agricultura se vio afectada por catástrofes naturales (sequías, inundaciones, etc.) que destruyeron parte del capital social básico y afectaron la producción.

En la ganadería, industria, agro-industria, construcción, transportes y otros rubros vinculados con la producción material, las condiciones de desenvolvimiento han desmejorado, ya sea por falta de inversiones, por problemas de mercado o por políticas económicas equivocadas. Todo esto tenía que reflejarse en las tasas anuales de crecimiento del producto generado en la producción de bienes:

**CUADRO I**  
**TASAS DE CRECIMIENTO DEL PBI SECTORIAL**

<u>Sector</u>	<u>1976 - 80</u>	<u>1980 - 85</u>
Agropecuario	1.0	1.0
Minería	0.4	-11.5
Petróleo	-8.3	0.5
Industria	4.5	-9.8
Construcción	3.1	-4.5

Fuente: Banco Central de Bolivia

De igual manera, la pérdida de dinamismo en los sectores productores de bienes tenía que reflejarse en un menor crecimiento en la absorción de mano de obra. En efecto, sobre una población total ocupada de 1.547.159 personas en 1976, de 1.719.590 en 1980 y de 1.685.800, en 1985, éstos sectores en conjunto representaron el 68.1%, 66.7% y 62.9%, respectivamente, lo que significa una caída mayor al 5% en 10 años.

**CUADRO II**  
**FASES DE CRECIMIENTO**  
**OCUPACION SECTORIAL**

Sector	1976 - 80	1980 - 85
Agropecuaria	1.4	-0.1
Minería	2.5	-2.2
Petróleo	8.1	4.3
Industria	2.5	-3.8
Construcción	1.4	-15.3

Fuente: Elaboración propia en base de cifras del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Oficina Sectorial de Estadística.

Como resultado se agravaron las deformaciones de la estructura productiva, con la exagerada participación de los servicios, cuya característica, en la economía boliviana, consiste en consumir excedentes en lugar de producirlos. La terciarización temprana es una manera de encubrir el desempleo que deriva de la progresiva paralización de las actividades productivas y su reemplazo por la llamada economía informal, tanto legal como clandestina.

Al respecto, es necesario destacar el auge alcanzado por la producción de coca y pasta básica de cocaína. Sobre este último producto se asienta la economía informal clandestina, que maneja un ingreso en divisas equivalente al total de las exportaciones legales del país y que se diluye en fugas de capital, financiamiento del contrabando, consumo superfluo y atesoramiento en dólares. Según declaraciones del Ministro del Interior, Migración y Justicia, el número de personas vinculadas directa o indirectamente con el narcotráfico, es de 400.000, aunque otras estimaciones refieren cifras mucho más elevadas. Lo cierto es que las actividades ilícitas no sólo deforman la estructura productiva y ocupacional del país, sino que afectan el comportamiento social de diferentes grupos.

Según las estadísticas oficiales, en la composición del PBI los sectores productores de bienes aportan con

el 40.9%, mientras los servicios representan el 45.6%.

De otro lado, en los últimos tiempos se acentuaron las deformaciones del consumo, como resultado de las distorsiones presentadas en el aparato productivo, la expansión de la economía informal, el consumismo provocado por la dependencia cultural, las políticas económicas inadecuadas y otros factores. El acelerado cambio en los gastos indica una preferencia creciente por los bienes importados, en detrimento de los bienes de producción nacional.

Los cambios en los gastos y las deformaciones en la estructura de la producción industrial acentuaron los problemas del estrangulamiento externo, cuyas causas principales radican en la caída de los volúmenes y valores de exportación, la expansión paralela de las importaciones, la fuga de capitales y, sobre todo, el servicio de la deuda externa. En los últimos 15 años las cifras del comercio exterior sufrieron grandes fluctuaciones, acentuando la vulnerabilidad de la economía boliviana.

CUADRO III  
BALANZA COMERCIAL  
(Valor FOB en millones de dólares)

<u>Años</u>	<u>Exportaciones</u>	<u>Importaciones</u>
1970	226	159.2
1980	1.037	678.4
1985	624	551.9

Fuente: Banco Central de Bolivia

En la crisis del comercio exterior es importante destacar la pérdida de importancia de las exportaciones e importaciones en la balanza de pagos. En efecto, las exportaciones (FOB) que a mediados de la década de los años setenta representaban más de dos tercios de los ingresos de divisas, cayeron a aproximadamente la mitad en los años recientes. De igual forma, las importaciones que absorbían algo más de

la mitad de las divisas utilizadas, representan ahora menos de un tercio. Esto refleja la gran dependencia de las variables financieras y, específicamente, de los movimientos de capital.

La deuda externa llegó a ser el factor desequilibrador de la balanza de pagos y del presupuesto nacional y uno de los condicionantes fundamentales del nivel de la inversión. El servicio anual por amortización e intereses iguala al monto total de las exportaciones legales y es, por tanto, suficiente para absorber en su integridad la capacidad para importar. Más aún, debido a compromisos devengados, en 1985 el monto total de las obligaciones sobrepasaba los U.S. \$ 1.200 millones; o sea alrededor del 200% de las exportaciones.

Por último, la crisis fiscal y las presiones inflacionarias se fortalecieron con la política económica estatal que provocó un gran traslado de ingresos desde el Sector Público y la economía popular hacia la Empresa Privada. La expansión de los gastos fiscales y la reducción de los ingresos del Estado fueron resultado, en gran medida, de los mecanismos utilizados para la capitalización de las empresas privadas. Las compras estatales, el déficit de las empresas públicas y el crédito bancario al sector privado, reforzaron las presiones inflacionarias derivadas de los problemas de la producción.

De esta forma, hasta agosto de 1985, la hiperinflación llegó a constituirse en la principal manifestación de la crisis económica, con todos sus efectos retroalimentadores sobre los desajustes fundamentales de la economía. Ella condujo a una agudización de las tensiones sociales y del enfrentamiento entre el movimiento popular y el Gobierno de la Unidad Democrática y Popular (UDP) que durante los tres años de Gobierno no alcanzó a diseñar un programa coherente para enfrentar la crisis. El desgaste de ambos contendientes benefició a las clases dominantes que con mucha habilidad política lograron acortar el período del Gobierno Constitucional de la UDP y alcanzaron un triunfo electoral capaz de asegurar una cómoda mayoría en el Parlamento.

Tales son las líneas más generales del contexto social e histórico en que se inició la aplicación de la Nueva Política Económica, cuyo programa de ajuste representa uno de los grandes virajes en el accionar económico del Estado.

## II. CARACTERÍSTICAS DEL MODELO.

Para la comprensión adecuada del accionar actual del Estado boliviano en el campo de la producción y la distribución, es necesario poner de relieve la presencia de las clases dominantes en el manejo del poder político, tanto en los mecanismos formales como en los informales. La separación entre la propiedad y el poder político, típica del capitalismo, se expresa generalmente en la diferencia entre la clase dominante y la llamada "clase gobernante". En Bolivia, desde agosto de 1985, esta diferencia ha desaparecido en la práctica, puesto que los empresarios y capitalistas, en persona, están ocupando los ministerios, senaturías, diputaciones, embajadas y otros cargos importantes, donde se diseña, elabora y aplica la política económica.

El modelo económico responde a los lineamientos neo-liberales según los cuales la excesiva intervención estatal ha generado distorsiones en el funcionamiento del mercado, con la correspondiente deformación en las expectativas de los agentes económicos. Por un lado, la presencia estatal en el aparato productivo reduce el campo de acción de las fuerzas económicas privadas y les impide tomar iniciativas para un aprovechamiento más eficiente de los recursos disponibles. Por otro, la legislación social implantada por el Estado populista condujo a un prebendalismo en los sectores populares, debilitando el espíritu de sacrificio de las clases laboriosas. Dicho Estado es de un alto costo para la sociedad, porque dilapida recursos en una frondosa burocracia y en funciones sociales que deberían ser trasladadas a la empresa privada.

Con esta filosofía, el Gobierno boliviano estableció la Nueva Política Económica, mediante el D.S. 21060, de 29 de agosto de 1985, cuyo contenido fundamental se resume en los siguiente puntos:

a) Economía de mercado con libertad de precios, libertad de salarios, eliminación de subvenciones, tipo de cambio libre, libre comercialización y libre contratación.

b) Apertura al exterior con libre importación, libre exportación, venta libre de divisas, movimiento libre de capitales, rebaja y uniformación de los aranceles.

c) Redimensionamiento del Estado con disolución de empresas públicas, descentralización de empresas públicas, relocalización del personal del Estado, paralización de las inversiones públicas, congelamiento de salarios y reducción del gasto público.

d) Privatización de la economía con transferencia de actividades al sector privado, privatización del transporte, la comercialización y la actividad financiera, levantamiento de las reservas fiscales, redescuento automático y supresión del encaje legal para depósitos en dólares, blanqueo de capitales.

e) Redolarización de la economía: depósitos, préstamos, costos, tarifas, bases impositivas, catastros, etc.; autorización de pagos, contratos y transacciones en dólares.

El gobierno identifica a la hiperinflación como problema fundamental de la sociedad actual y ella constituye un fenómeno esencialmente monetario, cuya causa está en la creación excesiva de medios de pago para financiar el déficit fiscal. Por tanto, las acciones deben iniciarse por la eliminación de éste, colocando un freno absoluto al gasto y estableciendo una fuente de ingresos distinta de la emisión inorgánica del Banco Central.

El control de la oferta monetaria resulta imprescindible, pues ella tiene influencia directa sobre los precios y el tipo de cambio. Durante los últimos años los factores que presionaron con mayor fuerza fueron las alzas salariales, el déficit de las empresas estatales y la expansión del crédito al Sector Privado.

Según el diagnóstico que presentan las autoridades, las alzas salariales por encima del nivel de la productividad del trabajo fueron resultado de la presión ejercida por los sindicatos y por las concesiones excesivas otorgadas desde el gobierno por corrientes populistas poco responsables.

La política salarial constituye un área estratégica que debe ser administrada con flexibilidad y rigidez, al mismo tiempo. En las relaciones obrero-patronales el Estado debe dejar que los salarios se fijen por acuerdo entre las partes, en un marco de libre contratación y según la oferta y la demanda. La tasa de salarios en el sector privado tiene que ser flexible, pero la política del Estado debe ser rígida para evitar presiones sindicales y el resurgimiento de presiones extra-económicas. En el caso del personal del Estado, la política salarial tiene que usar con rigidez dos instrumentos: el congelamiento de los salarios y la relocalización del personal.

Una vez que se logre debilitar al movimiento sindical y se forme un contingente relativamente grande de trabajadores desempleados, la tasa de salarios dejará de ser una variable desestabilizadora del nivel de precios y generadora de emisiones inorgánicas.

Por su parte, la supresión de subsidios y subvenciones, significa que los precios tienen que establecerse en su nivel real, correspondiente al equilibrio de la oferta y la demanda. Debido a que el tipo de cambio es una variable estratégica, debe alcanzar su nivel real y desenvolverse con flexibilidad pero sin movimientos erráticos o demasiado bruscos. Una "flotación administrada" aparece como una solución lógica y necesaria para la cuestión cambiaria, de tan difícil manejo.

En cuanto a los abastecimientos, el mercado tiene que resolverlos según las escaseces manifestadas a través de los precios. La oferta tiene que saber dar respuestas a las demandas y éstas tienen que ajustarse al nivel de los ingresos y de los precios. La libertad de importación y exportación, la supresión de restricciones en la compra y venta y a los movimientos de

capitales, tienen que asegurar la cobertura de los déficit de la oferta interna y la absorción de los superávit.

Para que el control de la inflación no sea sólo transitorio, es preciso proceder al desmantelamiento del Estado, mediante la liquidación, descentralización, cooperativización o transferencia de las empresas públicas al Sector Privado. Al privatizar las actividades, se eliminan las fuentes de presión sobre el gasto público, pues sus problemas tienen que resolverse según la lógica de mercado. Si no son capaces de lograr la eficiencia en términos de la rentabilidad privada, no tienen porqué seguir existiendo.

Mediante el modelo se pretende una nueva inserción en la economía internacional a base de las ventajas comparativas y una nueva especialización de las regiones internas, según las ventajas absolutas. Las actividades que no demuestren sus ventajas tienen que desaparecer; de igual forma las regiones que no puedan subsistir a base de su propio esfuerzo deben redefinir sus dimensiones económicas, incluso por medio de migraciones poblacionales y traslado de recursos. Los individuos, los sectores, las instituciones, las clases sociales, las actividades productivas y las regiones, deben amoldarse a sus posibilidades y enfrentar el futuro con sus propias fuerzas.

Esto significa redimensionar al Estado, reacondicionar el aparato productivo, redefinir el espacio económico y reestructurar el mercado según sus propias leyes. De acuerdo con el Gobierno, el control de la crisis justifica cualquier costo social, por excesivo que aparezca. Por ello, la recuperación de la autoridad del Estado y el fortalecimiento de su capacidad para imponer sus decisiones mediante el uso de la fuerza, si es necesario, es la primera y fundamental condición del éxito.

Tales son las líneas generales del modelo político-económico, pero el accionar del Gobierno tiene que cubrir todos los detalles y para ello se sugiere un conjunto de reformas en el campo tributario, presupuestario, monetario, arancelario, etc. que debe enmarcarse en los lineamientos generales que se ha descrito.

### III. EVALUACION DE LOS RESULTADOS.

El objetivo principal, para el corto plazo, en el programa de ajuste es el control de la inflación, cuya causa, como ya se indicó se sitúa en la crisis fiscal caracterizada por un creciente déficit que escapó del control de las autoridades hacendarias. Hasta agosto de 1985 el presupuesto gubernamental se financiaba fundamentalmente a base del crédito fiscal otorgado por el Banco Central y en muy pequeña proporción por los ingresos normales de renta y aduanas. El crédito del Banco Central financiaba el 80% del gasto estatal, los ingresos de renta y aduanas el 16%, y el 4% restante correspondía a otros ingresos. La Nueva Política Económica se propuso reducir a cero el crédito del Banco Central con fines de financiamiento del déficit. Los resultados comenzaron a hacerse visibles en el último trimestre de 1985, con un cambio notable en el financiamiento del Presupuesto. En efecto, el aporte de las empresas públicas por concepto de regalías y otros, llegó a cubrir el 70% del gasto, en tanto que la participación de la renta interna y las aduanas alcanzó al 21%; sólo el saldo, del 9%, se solventó mediante la emisión inorgánica. En 1986 esta política fue mucho más rígida para reducir a cero el crédito fiscal para el déficit.

Es evidente que las causas de la crisis fiscal se ubicaban tanto en los ingresos como en los gastos, la inflación deterioraba las bases del sistema impositivo y alentaba la evasión, a la par que proporcionaba estímulos para la corrupción administrativa. El cuadro IV refleja el deterioro de los ingresos.

Es obvio que en una situación como ésta el control de la inflación tenía que pasar necesariamente por el control del déficit, para lo cual el Gobierno actuó tanto sobre los ingresos como sobre los gastos. El incremento de los ingresos respondió a un instrumento burdo, pero muy efectivo. Se dolarizó el precio de la gasolina y se lo fijó en el nivel internacional. De esta forma, el precio por litro subió de \$b. 50.000 a \$b.

500.000, permitiendo la formación de un excedente financiero que es transferido al Tesoro Nacional como ingreso corriente. Así se explica el porcentaje de 70% registrado como aporte de las empresas públicas en el último trimestre de 1985.

**CUADRO IV**  
**INGRESOS DEL I.G.N.**  
(Porcentaje del P.I.B.)

	1980	1985 (enero - agosto)
Renta Interna	3.1	0.4
Aduanas	2.3	0.4
YPFB	1.5	0.1
Otros	<u>2.7</u>	<u>0.2</u>
Total	9.6	1.1

Fuente: Estimaciones de UDAPE

El control de los gastos se hizo a partir de los siguientes instrumentos:

1. Paralización de las inversiones públicas.
2. Relocalización (despido) del personal del Estado.
3. Congelamiento de salarios del personal del Sector Público.
4. Reducción de las transferencias fiscales.

Al desaparecer las subvenciones, los precios tuvieron que establecerse según los costos y la interacción de la oferta y la demanda. Así, el pan, gasolina, fletes, pasajes, servicios de agua, electricidad y otros, se encarecieron notablemente, pero dejaron de significar una carga para el Erario Nacional. Del mismo modo, se eliminó el régimen de pulperías subvencionadas, que en el caso de la minería estatal representaban un elemento importante en la determinación del salario real.

Con estas medidas, el déficit presupuestario se redujo a cifras manejables, aunque los efectos económicos se tradujeron en una depresión profunda, en el crecimiento del desempleo y en el empobrecimiento

de amplios sectores de la población boliviana. El control del gasto fue utilizado, asimismo, para redimensionar el aparato administrativo.

Sin embargo, el precio de la gasolina no puede ser utilizado indefinidamente como instrumento fundamental de captación de los ingresos fiscales. Así, por ejemplo, con la crisis del petróleo se redujo desde octubre de 1985 el precio internacional, lo que ocasionó que en Bolivia la gasolina resulte con un precio en 30% más alto que en Estados Unidos, país con un ingreso per cápita 24 veces superior al de Bolivia.

Con la pretensión de encontrar una fuente sustitutiva de ingresos, el gobierno aprobó el D.S. 21148, mediante el cual imponía un Empréstito Forzoso. Sin embargo, resultó totalmente inaplicable, por los excesos que contenía, y fue archivado.

### **Reforma Tributaria.**

En su reemplazo el Gobierno aprobó la Reforma Tributaria con los objetivos de captar ingresos, universalizar los tributos y simplificar el sistema tributario. Ella se basa en los impuestos al consumo y figura, como espina dorsal, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con una tasa del 10% para todos los bienes. Los impuestos sobre los ingresos prácticamente han desaparecido y forman un "régimen complementario" al IVA.

Los estudios sobre los efectos probables de la Reforma Tributaria han demostrado que involucra una reducción de la presión tributaria sobre los sectores sociales de alto ingreso y las empresas; a la par significa un mayor recargo del costo fiscal sobre los sectores asalariados y populares en general. La Central Obrera Boliviana llevó a cabo una Consulta Popular en todo el país y los resultados mostraron que de un total de 1.428.179 personas que expresaron su opinión mediante el voto, 1.390.400 se pronunciaron en contra y sólo 30.090 a favor. Es de recordar que en las elecciones generales de julio de 1985, los dos partidos que actualmente gobiernan, MNR y ADN, alcanzaron en conjunto 950.439 votos.

La Reforma Tributaria se está aplicando parcialmente, pues el Gobierno no ha podido reglamentar hasta ahora los principales impuestos.

### **Presupuesto Nacional.**

La discusión y aprobación de la Reforma Tributaria se hizo paralelamente a la del Presupuesto de la gestión 1986. Este ha sido elaborado conforme los lineamientos de la Nueva Política Económica neo-liberal. Los gastos totalizan 1.338 billones de \$b y los ingresos sólo alcanzan a 983 billones, lo que muestra un déficit de 355 billones. La Reforma Tributaria tiene por objeto crear nuevos ingresos para cubrir el déficit.

La composición de los gastos es la siguiente:

<b>CUADRO V</b>	
<b><u>PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION</u></b>	
(Distribución porcentual del gasto)	
	<u>Gestión 1986</u>
<b>Concepto</b>	<b>%</b>
Deuda Externa	32.8
Defensa y Seguridad Interior	17.8
Finanzas	13.9
Salud y Educación	11.5
Otros Rubros	24.0
Total	100.-

Fuente: Presupuesto General de la Nación

El factor desequilibrador de las finanzas bolivianas es el servicio de la deuda externa, por amortización e intereses. En efecto, entre los gastos totales se incluye la cifra de \$b. 439 billones para tal servicio, en tanto el déficit sólo llega a \$b. 355 billones. De no existir la deuda externa, Bolivia mostraría un superávit de \$b. 84 billones en su presupuesto.

La estructura del presupuesto muestra las prioridades de la política gubernamental. Después de la deuda externa, están la defensa, la seguridad interior y las finanzas; pero, no se incluyen los gastos

productivos en las actividades básicas, ni los servicios sociales en favor de la población. El mayor cuestionamiento popular al Presupuesto se refiere a que desconoce la previsión del artículo 177 de la Constitución Política del Estado que define a la educación como "la más alta función del Estado".

Evidentemente, las funciones sociales en que el impacto negativo de la NPE es más fuerte, son la salud y la educación. Las bajas remuneraciones y la carencia de medios de trabajo han provocado el abandono de gran parte del personal especializado. Cientos de escuelas rurales no trabajaron en 1986 por falta de maestros, a la par que recrudecen viejas epidemias que se creían erradicadas. Por ejemplo, la malaria es nuevamente un azote para la población de las zonas más pobres. Así, en la Primera Sección de la Provincia del Gran Chaco, que se creía libre de la malaria, se han registrado 1.051 casos entre enero y octubre de 1986 y se propaga con características de endemia.

### **Reforma Arancelaria.**

Con el mismo propósito de incrementar los ingresos fiscales el Gobierno reformó el Arancel de Importaciones, con la elevación de la tasa uniforme del 10 a 20% sobre todas las importaciones. Al comenzar la ejecución de la NPE, el Gobierno dispuso la uniformación y reducción de aranceles a sólo el 10% y con la Reforma Arancelaria se elevaron al 20%.

Esta medida agrava la situación de la industria, que se encuentra ya en situación difícil porque no puede enfrentar la libre importación de bienes. Ahora tiene que soportar mayores costos por las maquinarias, equipos, repuestos, materias primas y otros insumos, sin que se le asegure una reserva de mercado para su funcionamiento. Muchas empresas industriales y agro-industriales se están cerrando debido a la competencia extranjera, especialmente por el contrabando que se ha incrementado por la libre importación.

Según declaraciones de los personeros de la Cámara Nacional de Industrias, entre agosto de 1985 y

septiembre de 1986, se ha registrado el cierre definitivo de 112 empresas y el receso en la producción de 8, en todo el país. (Son 1.187 las empresas registradas). De las que se cerraron 88 corresponden a Santa Cruz, 11 a Cochabamba, 11 a La Paz y 2 a Oruro; el receso en la producción corresponde a 8 empresas de La Paz.

### **Deuda Externa.**

La política del Gobierno, en cuanto a la deuda externa, consiste en la captación de todos los préstamos que se puedan conseguir. El Ministro de Finanzas ha declarado que el país vivirá del ahorro externo durante muchos años más. El cien por ciento del Programa de Reactivación Económica está condicionado a la obtención de préstamos externos, para lo cual el gobierno realiza un notable esfuerzo por mejorar la imagen del país, como deudor que honra sus compromisos con el exterior y que es capaz de reestructurar sus obligaciones vencidas.

El programa económico del gobierno se orienta a normalizar los flujos financieros que le permitan consolidar la estabilidad monetaria. Con este propósito ha suscrito un Memorandum de Entendimiento con el FMI para que, previo el cumplimiento de las condiciones exigidas, el gobierno boliviano pueda lograr un flujo total de alrededor de US\$ 300 millones que representa el déficit previsto en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos. Al respecto es de anotar que de acuerdo con las estimaciones, que contemplan el programa con el FMI, se admite un déficit en la Balanza Comercial de US\$ 17 millones, pero los servicios financieros de la deuda externa son de US\$ 356 millones.

### **Situación Monetaria.**

La política de control del déficit fiscal tuvo por objeto restringir al mínimo la expansión de los medios de pago por emisión inorgánica. Pero, la creación de medios de pago tiene otro canal competitivo que es la concesión de créditos al Sector Privado. Por ello, el medio circulante siguió expandiéndose, aunque la causa ya no radique en el déficit fiscal. En efecto, el

medio circulante que en septiembre de 1985 totalizaba \$b. 103 billones, se elevó a \$b. 269 billones en agosto de 1986. Lo que se ha presentado es una sustitución entre los factores de expansión, ya que ahora el principal es el crédito al Sector Privado, como puede verse en el cuadro siguiente:

**CUADRO VI**  
**INDICE DE LOS FACTORES DE**  
**EXPANSION MONETARIA**

(Enero 1986 = 100)  
Año 1986

<u>Meses</u>	CREDITO AL:	
	<u>Séctor</u> <u>Público</u>	<u>Séctor</u> <u>Privado</u>
Enero	100	100
Febrero	98	104
Marzo	100	110
Abril	101	119
Mayo	103	126
Junio	105	137
Julio	107	145

Fuente: Banco Central de Bolivia Estadísticas Monetarias y Financieras N°32

Esta claro que entre enero y agosto de 1986 el crédito al sector público creció en menos del 10%; mientras que el del sector privado subió en más del 50%. La causa de la expansión del medio circulante queda explicada por la nueva relación entre el Estado y las clases dominantes.

**Tipos de Cambio.**

En los primeros días de octubre de 1985 el dólar se cotizaba en el mercado paralelo a razón de \$b. 1.080.000 por dólar, pero el 19 de enero de 1986 llegó a 2.700.000, para luego descender a 1.925.000 a fines de agosto de 1986. Los precios de los bienes y servicios subieron paralelamente hasta enero, pero luego no mostraron la

misma flexibilidad a la baja. De modo que en la situación actual (noviembre de 1986) el dólar es una mercancía barata en Bolivia, lo que está facilitando un extraordinario crecimiento de las importaciones. La política de "flotación administrada" ha conducido a una sobrevaluación de la moneda local; pero el gobierno no corrige esta distorsión porque considera que el objetivo fundamental es la estabilidad de precios.

### **Precios y tasas de interés.**

A pesar de ello, las tasas de interés reales pasaron de negativas a positivas. En agosto de 1985 la tasa de interés real activa fue de -12.59% (negativa) pero en agosto de 1986 llegó al 6.18% (positiva). Los empresarios privados de los sectores productivos han manifestado, en diversos documentos, que las tasas de interés tan elevadas constituyen un factor que obstaculiza la reactivación económica.

### **Salarios y empleo.**

Las variables de ajuste fundamentales son los salarios y el empleo, y por ende los niveles de consumo y de vida de los trabajadores. En cuanto a los salarios del personal del Estado, se ha mantenido el congelamiento dispuesto en agosto de 1985. En el caso del sector privado, se determinan por la oferta y la demanda, que ahora están influidas por un enorme ejército de desocupados, como resultado de la relocalización.

Las causas principales del desempleo urbano se refieren a la crisis económica, la migración rural-urbana y, sobre todo, los efectos de la política económica. Esta última está conduciendo no sólo a la paralización del aparato productivo, sino también a su deterioro y destrucción parcial. La minería y la industria son los sectores más afectados. En el caso de la minería se unen los factores internos y la crisis internacional del estaño; en la industria, los factores causales más importantes, están en la política económica gubernamental.

La política de relocalización se acentuó en el segundo cuatrimestre de 1986, con lo que la cifra de desempleados es ahora superior a la indicada en el cuadro.

**CUADRO VII**  
**DESOCUPACION ABIERTA**

Años	Miles de personas	% sobre fuerza de trabajo
1984	303.2	15.1
1985	370.9	18.0
1986 (e)	415.4	20.0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral  
(e) Estimado para el primer cuatrimestre de 1986

**Producción.**

La situación actual es de una aguda recesión. Las Encuestas de Coyuntura, del Banco Central, demuestran la profunda caída en los niveles de producción industrial, minera y de la construcción, que son las actividades investigadas. Pero, se trata de una situación general para toda la economía. Estudios recientes muestran que la industria está trabajando por debajo del 40% de su capacidad instalada. En la minería la crisis está conduciendo a la paralización progresiva de las actividades y al cierre de muchas minas. Todo hace ver que la contracción de la producción continuará acentuándose en los próximos meses, pues los precios internacionales de los minerales siguen descendiendo; de la misma forma, el mercado interno es cada vez más estrecho.

La economía informal, legal y clandestina, ha sido impulsada por la crisis, y, a medida que aumenta el desempleo, se convierte en la única salida para los que son expulsados de la actividad productiva. La NPE está contribuyendo a la terciarización temprana de la economía, al incentivar objetivamente a los servicios y establecer una carga más elevada para los sectores productivos. Con todo ello, la economía informal continuará expandiéndose.

Si los resultados de la campaña contra el narcotráfico fueran efectivos, disminuiría el abasteci-

miento de divisas, tanto para el mercado paralelo como para el mercado oficial. Empero, hasta ahora son insignificantes.

En resumen, los efectos de la NPE consisten principalmente, en la contención de la hiperinflación mediante medidas monetario-financieras que reducen la demanda pero que no eliminan los problemas que entorpecen y distorsionan la producción y acumulación. La relativa estabilidad alcanzada en el nivel de precios y tipo de cambio tiene su contrapartida en un enorme sacrificio popular y en la agudización de las tensiones sociales. La NPE ha conducido a un periodo recesivo cuya prolongación puede traer graves consecuencias económicas, sociales y políticas.

#### IV. PERSPECTIVAS FUTURAS.

El mayor desafío que enfrenta la NPE para su consolidación es la reactivación económica. Si bien hasta ahora tuvo relativo éxito en la contención de la inflación, sus perspectivas futuras dependen de que sea capaz de modificar las tendencias negativas de las principales variables reales. Al respecto, tiene que demostrar su potencialidad para evitar que la depresión se profundice, y lograr, inmediatamente después, el repunte de la economía.

Es de anotar, sin embargo, que la NPE ha acentuado la vulnerabilidad del país, en momentos en que la coyuntura económica internacional es desfavorable. La crisis del estaño es la más grave, pero afecta también a todos los minerales que el país exporta. Se estima que la caída de los precios internacionales representará una pérdida superior a US\$ 150 millones. Esto ocurre en momentos en que la política de libre importación, unida a la sobrevaluación de la moneda local, está provocando la progresiva paralización de las actividades locales, incluyendo la agricultura y la agro-industria.

En las últimas semanas el Gobierno ha concentrado sus esfuerzos en la preparación de un Decreto Supremo destinado a provocar la reactivación económica. Tal medida tendrá lugar a más de 14 meses de aplicación de la NPE y responde al hecho de que las fuerzas del mercado no mostraron aptitudes para aprovechar las ventajas ofrecidas por el D.S. 21060.

En este aspecto se debe reiterar que la NPE presenta mejores condiciones para las actividades terciarias, especialmente las financieras y comerciales. Por ejemplo, la Banca Privada resultó beneficiada con el redescuento automático, la supresión del encaje legal para depósitos en moneda extranjera, la posibilidad de recibir depósitos de entidades del Sector Público, la recaudación de los impuestos y otras medidas a su favor.

De acuerdo a declaraciones oficiales la reactivación económica tendrá lugar a base del ahorro extranjero. Para lo que resta de 1986 y el año 1987, el programa contemplaría la utilización de US \$ 850 millones. Si se tiene en cuenta que el PBI se estima en US \$ 3.200 millones, la cifra mencionada parece poco realista. Es obvio que la capacidad receptiva de préstamos e inversiones se ha debilitado en el Sector Público, por la aplicación de la NPE, y ha sido siempre escasa que el Sector Privado, excepto para operaciones especulativas.

De otra parte, la reactivación enfrentará las limitaciones que surgen de la propia NPE. La apertura total al exterior deja sin mercados para los proyectos que pudieran orientarse al consumo interno; a la par que no existen posibilidades de competir en los mercados exteriores.

Además, la NPE elevó los precios de los insumos básicos, como la energía eléctrica, combustibles, fletes y otros rubros, y la Reforma Arancelaria elevó los impuestos a las importaciones de maquinarias, equipos, repuestos, accesorios y materias primas, que requieren las industrias. Por su lado, las tasas bancarias de interés resultan demasiado elevadas para proyectos de escasa dimensión y mucho riesgo.

Todo hace ver que si el Gobierno no modifica aspectos importantes de su política, la recesión no será superada. Las medidas de la NPE se muestran incompatibles con los requisitos necesarios para el mejoramiento de la producción y el empleo, aunque hubieran logrado contener los factores hiperinflacionarios. El evidente contraste entre los beneficios otorgados a las clases dominantes y el exagerado sacrificio que se exige a los sectores populares puede poner en riesgo el precario equilibrio actual. Para sostener la NPE el Gobierno tendrá que recurrir con mayor persistencia al instrumento del Estado de Sitio, que ya utilizó dos veces en menos de un año.

## **LAS POLITICAS ECONOMICAS APLICADAS EN BOLIVIA (1952-1987)**

### **I. INTRODUCCION**

En los últimos 35 años Bolivia experimentó grandes virajes en su política económica, en respuesta a las modificaciones de la coyuntura interna y a la evolución de la economía mundial. Muchos de los principales acontecimientos de este periodo fueron producto de las relación entre las fuerzas internas; pero, otros obedecieron a la dinámica internacional y a las tendencias dominantes en los principales centros o en la América Latina. En general se observa una correspondencia en la clasificación de los periodos del desenvolvimiento boliviano con los de la economía internacional.

En 1952 tuvo lugar un hecho que influyó profundamente en la historia de estos años. La Revolución Nacional, del 9 de abril de 1952, significó el inicio de un proceso de transformaciones en la estructura económica, social y política. El Estado surgido con la Revolución presenta diferencias sustantivas con el Estado anterior a esos acontecimientos, sobre todo en la relación con la sociedad civil. Para caracterizar las Fases estatales en estos 35 años es indispensable tener en cuenta las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, así como las que se dan entre las clases y fracciones, dentro de la sociedad civil. Tales relaciones se manifiestan, finalmente, en el contenido de la política económica, pues, el accionar del Estado en la

producción y la distribución no puede sustraerse del juego de presiones que se ejercen sobre él.

Aunque sus repercusiones fueron prolongadas, el Estado nacionalista revolucionario tuvo una existencia breve, de 1952 a 1956, correspondiéndole las principales medidas transformadoras.

Luego entró en una larga crisis, hasta 1960, en que tomó forma el Estado desarrollista, en consonancia con las tendencias internacionales de la época. El Estado desarrollista tuvo dos fases: una democrática (1960 - 1964) y otra autoritaria (1964 - 1978). La crisis del desarrollismo se prolongó hasta 1985, año a partir del cual aparecen los perfiles del Estado neoliberal.

A pesar de sus diferencias, entre el nacionalismo revolucionario y el desarrollismo existe una línea directa de parentesco expresada en un conjunto de parámetros comunes para la formulación y aplicación de la política económica. En cambio, el neoliberalismo es la negación clara del nacionalismo revolucionario, pues, su contenido no sólo es diferente, sino contradictorio. El establecimiento del neoliberalismo representa una ruptura tan profunda que sólo es comparable con la de 1952, aunque en sentido contrario. Con el neoliberalismo llegaron a su fin el llamado "Estado del 52" y todas sus derivaciones.

## **II. LAS TRANSFORMACIONES DEL 52**

El nuevo poder surgido en 1952 se sustentó en una alianza de clases (obreros, campesinos y pequeña burguesía) y tuvo, por tanto, fuerte participación popular en las decisiones. Los objetivos principales de su política económica consistieron en la emancipación económica, fortalecimiento de la nación, integración geográfica, diversificación productiva y redistribución del ingreso. El Estado asumió un rol protagónico en el desenvolvimiento económico y tomó a su cargo las principales actividades productivas.

Las medidas más importantes se propusieron establecer las bases de una nueva economía y consolidar el poder político mediante la aplicación del sector público, nacionalización de las minas, reforma agraria, control de divisas, planificación, protección de las actividades económicas, construcción de obras básicas para la integración geográfica y la diversificación productiva. Tales son los principales objetivos e instrumentos que caracterizaron la política económica del nacionalismo revolucionario.

La Nacionalización de las Minas "perseguía dos objetivos: hacer que las riquezas de Bolivia beneficien, efectivamente, a los bolivianos, y liquidar la existencia de un poder económico y político más fuerte que el Estado mismo y cuyos intereses eran contrarios a los fundamentales del país" (1). Esta medida tuvo lugar, por causa de utilidad nacional, mediante Decreto Supremo de 31 de octubre de 1952, que dispone "la reversión al dominio del Estado, en toda su plenitud, de las concesiones mineras y la expropiación de todas las maquinarias, equipos, etc." encomendando su administración y operación a la Corporación Minera de Bolivia. También dispone que "en las minas nacionalizadas se ejercitará control obrero, con la participación de los trabajadores, mediante delegados" (2).

Con la Reforma Agraria, decretada el 2 de agosto de 1953, el Estado legalizó la toma de tierras por los campesinos, para quienes la medida significaba la reparación de una injusticia histórica. Bajo la consigna de "la tierra para quien la trabaja" se repartieron los grandes latifundios y se quitó la fuente de sustento de la clase terrateniente. La Reforma Agraria fue acompañada por un proceso de sindicalización de los campesinos, que llegó a constituirse en la forma más alta de organización para la defensa de la tierra y para asegurar la irreversibilidad de esta conquista social. Entre sus objetivos, además

---

(1) Paz Estenssoro, Víctor: Mensaje a su pueblo, 6 de agosto de 1953.

(2) Decreto Supremo de Nacionalización de las Minas, 31 de octubre de 1952.

de hacer propietario de la tierra a aquel que la trabaja, se incluye liquidar el latifundio semi-feudal, eliminar la opresión sobre las masas campesinas, suprimir los obstáculos al desarrollo económico del país, reconocer la propiedad que emplea formas progresistas de producción y consolidar aquellas otras formas de trabajo colectivo que han sobrevivido a través de los siglos y ofrecen posibilidades para mejorar los rendimientos mediante su adaptación a las técnicas modernas (3).

Con el objeto de controlar el poder de compra externo, el Decreto Supremo de 2 de junio de 1952, dispuso el monopolio estatal de la exportación de minerales, siendo el único autorizado para venderlos en el exterior. Asimismo, determinó la obligación, para todos los productores y tenedores de minerales, sin excepción alguna, de entregarlos al Banco Minero de Bolivia, contra pago de su precio en moneda nacional y al tipo de cambio oficial.

La política económica del nacionalismo revolucionario se enfrentó a un conjunto de restricciones, entre las cuales destacan las dificultades en la venta de los minerales provenientes de las minas nacionalizadas, pues las ex-empresas controlaban los canales de comercialización y tenían a su nombre los contratos de venta, negándose a subrogarlos en favor de la Corporación Minera de Bolivia. Las autoridades se vieron obligadas a negociar con las ex-empresas, que contaban con el respaldo de organismos gubernamentales de otros países, y surgió así el compromiso de cubrir las compensaciones, fijadas en el decreto de nacionalización, mediante descuentos del valor de las exportaciones destinadas a la fundición de Williams Harvey Co.

En realidad el arreglo previo con las ex-empresas constituyó una condición dentro de las negociaciones para la suscripción de acuerdos de carácter económico con el gobierno de los Estados Unidos, referidos a la venta de estaño y cooperación financiera. El Presidente Paz Estenssoro destaca en su

---

(3) Paz Estenssoro, Victor: *Ibid.*

Mensaje del 6 de agosto de 1953, que "el acuerdo con la empresa Patiño, en la que existen accionistas norteamericanos, abrió la posibilidad para que se concretaran, en un contrato a largo plazo, las negociaciones que, desde muchos meses atrás, se venían sosteniendo con los Estados Unidos". Así se suscribió un contrato con la Reconstrucción Finance Corporation para la venta de un lote de seis mil toneladas de estaño y se inició un nuevo tipo de relacionamiento con los Estados Unidos, que llegaría a convertirse en uno de los signos fundamentales de la política económica de todo el período posterior, hasta el presente.

La política de diversificación productiva tuvo como uno de los ejes la explotación de los hidrocarburos. Se transfirieron recursos provenientes de las actividades mineras para capitalizar YPFB. Se ampliaron los trabajos de exploración y explotación a cargo de la entidad petrolera fiscal, pero también se abrieron las puertas al capital extranjero, a través de la aprobación del Código del Petróleo, redactado por abogados norteamericanos, y se suscribieron contratos de arrendamiento, de diferentes estructuras petroleras, con empresarios extranjeros. En la política petrolera, sintetizada en el Código del Petróleo, se presentaron elementos adversos al interés nacional, que demostraron la falta de consistencia de los propugnadores del nacionalismo revolucionario.

La integración geográfica a través de la construcción de obras viales, como la carretera Cochabamba-Santa Cruz, permitió la apertura de nuevas regiones y el fortalecimiento de actividades orientadas al mercado interno. Los rubros que recibieron mayor impulso fueron azúcar, arroz, algodón, carne, aceites y grasas comestibles, con el propósito de alcanzar la autosuficiencia en los mismos. La Corporación Boliviana de Fomento cumplió la tarea principal en la integración geográfica y la diversificación productiva.

En el manejo de la coyuntura se presentaron limitaciones que el gobierno no pudo resolver con eficacia, además, muchas de ellas estaban fuera de

su control. El mayor problema derivó de la caída vertical de los precios internacionales que redujo el ingreso de divisas y desencadenó el déficit en el presupuesto y en las cuentas externas. Como consecuencia, la política cambiaria se tornó errática, y el reemplazo de los cambios diferenciales por el cambio único no resultó suficiente para evitar la sobrevaluación y la discrepancia creciente entre el tipo de cambio oficial y el del mercado negro.

Las políticas fiscal y monetaria recibieron el impacto de las transformaciones estructurales y aunque los propósitos explícitos eran de reducir el déficit fiscal y frenar las emisiones inorgánicas, el gobierno no pudo evitar los desequilibrios. Además, los desajustes en la producción agropecuaria y la insuficiencia de divisas, provocaron profundas distorsiones en los precios relativos y restaron eficacia a los controles de precios y a los mecanismos de abastecimiento organizados por el Estado. Se presentaron así los problemas de desabastecimiento e inflación que obligaron al gobierno, no sólo a reducir las ambiciones del proceso nacionalista revolucionario, sino a detenerlo y aceptar la penetración y el control extranjeros.

En la crisis del nacionalismo revolucionario se fracturó la alianza de clases y el gobierno fue dependiendo cada vez más del apoyo externo. Indudablemente, ese apoyo exigirá contraprestaciones que no sólo se tradujeron en la indemnización a las empresas o en la apertura de áreas de inversión (oro y petróleo) al capital foráneo, sino también en la reorganización y nuevo papel de las Fuerzas Armadas, y en la incorporación del país a los programas de donación de alimentos a través de los cuales Estados Unidos pretendía resolver sus problemas de sobreproducción agrícola. En su ocaso, el Estado nacionalista revolucionario llegó a ser mucho más dependiente que el Estado oligárquico anterior a 1952 y esos nexos de sujeción externa caracterizarán toda la evolución estatal posterior.

### III. LA ESTABILIZACION MONETARIA DE 1956

Las principales variables de la coyuntura económica, referidas al comercio exterior, presupuesto, moneda, tipo de cambio, precios y abastecimientos, presentaron en 1955 y 1956 una evolución crítica. Las autoridades perdían progresivamente el control y se había deteriorado la capacidad de gestión estatal de la coyuntura. Además, la corrupción y la especulación penetraban profundamente al aparato estatal y al sector privado, complicando el manejo de las esferas estratégicas de la política económica. La mística revolucionaria había desaparecido de los centros del poder político y la desmoralización se extendía entre las masas populares que soportaban un gran sacrificio cotidiano.

La inflación y el desabastecimiento pasaron a ser los aspectos dominantes de la situación económica. Sus efectos impactaban especialmente a las poblaciones urbanas, pues los campesinos disponían ahora del excedente que antes iba a manos de los terratenientes. Además, el nivel de vida rural anterior a la reforma agraria era sumamente bajo y los campesinos no estaban incorporados, sino marginalmente, a la economía monetaria. En virtud de ambas circunstancias ellos podían disfrutar ahora de mejores condiciones de vida y, a la vez, sustraerse de los efectos de la inflación y demás desajustes financieros.

En ese contexto, la estabilización monetaria aparecía como la necesidad principal e inmediata. Mediante Decreto Supremo 04538, de 15 de diciembre de 1956, el gobierno aprobó el Plan de Estabilización elaborado por el norteamericano George Jackson Eder, que contaba con el apoyo del Fondo Monetario Internacional y de los organismos dependientes del gobierno norteamericano. Los aspectos sustantivos se refieren a la restricción de la demanda, liberación de la economía, disminución del gasto público, eliminación de las subvenciones, congelamiento de salarios, modificación del tipo de

cambio, reducción del crédito bancario, supresión de los controles de precios y abandono del proteccionismo a las actividades industriales.

El mencionado decreto 04538 estableció en el capítulo primero un solo tipo de cambio en relación con el dólar de Estados Unidos y lo reajustó de Bs. 190 a Bs. 7.500 por dólar, con lo cual desaparecieron las subvenciones cambiarias a las importaciones de materias primas, maquinarias, bienes de consumo esencial y otros. En el capítulo segundo autorizó importar libremente todo producto o mercancía, sin necesidad de permisos de importación. De esta manera entró en vigencia el libre cambio internacional y se abandonaron muchos instrumentos de intervención estatal en la economía.

El programa de estabilización se financió a través de un Fondo de Estabilización, cubierto principalmente por el FMI y el gobierno de los Estados Unidos, cuya función consistía en regular el mercado de cambios, que en lo esencial fue liberalizado. Aunque la suma total del Fondo era de sólo \$us. 25 millones, permitió la estabilización cambiaria porque fue complementada con una regulación estricta del gasto público y la contracción monetaria. Al reducir la liquidez en moneda nacional y elevar el tipo de cambio, quitó capacidad de maniobra a los especuladores, y la nueva relación cambiaria pudo permanecer estable durante más de dos años. A mediados de 1959 se reajustó nuevamente el tipo de cambio, a Bs. 12.000 por dólar, relación que se mantuvo durante 13 años, es decir, hasta fines de 1972.

La atención del gobierno, entre 1956 y 1960, se concentró en mantener la estabilización monetaria, dejándose de lado nuevas transformaciones estructurales. Si bien no se produjo la privatización de actividades económicas y se mantuvo el sector público en las dimensiones alcanzadas en el periodo de auge nacionalistas revolucionario, no hubo un fortalecimiento de las empresas del Estado. La administración del programa estabilizador estuvo a cargo del Consejo Nacional de Estabilización Monetaria, presidido

por el Jefe de Estado y en el que llegó a participar, informalmente, el representante del FMI.

Otro instrumento de primera importancia consistió en el Soporte Presupuestario otorgado por el gobierno norteamericano para cubrir el déficit fiscal sin necesidad de recurrir a emisiones inorgánicas. Los soportes anuales fueron programados en forma decreciente, a fin de inducir no sólo a un control rígido del gasto, sino a una recuperación de los ingresos fiscales. Las obras públicas y los proyectos de inversión fueron paralizados, e incluso se abandonó los estudios y la preparación de futuros proyectos de inversión.

La política de libre importación, junto con las medidas para reducir el consumo interno, resolvieron el problema del desabastecimiento, provocando el abarrotamiento de mercancías importadas en los principales mercados. Aunque la producción interna se redujo, la oferta externa permitió restablecer el equilibrio global, frente a una demanda también decreciente.

La paralización del crédito del Banco Central y los bancos comerciales fue acompañada con la elevación de la tasa de interés. Hasta 1952, la tasa de interés del Banco Central se había mantenido en 8% anual para los préstamos industriales y 10% para las comerciales y particulares; en 1953 fueron reajustados al 10 y 12% respectivamente. El segundo reajuste se dio en 1956, llegando a 15% para los préstamos industriales y 21% para los comerciales y particulares, más el 7% penal, para ambos, en caso de mora (4)

La economía nacional ingresó a una etapa recesiva que afectó con mucha severidad a las actividades industriales. El desmontaje de los mecanismos de protección arancelaria y para-arancelaria, junto con la reducción de los créditos y la elevación de la tasa de interés, colocó a las empresas industriales en una situación crítica. Según los datos de la Dirección General de Estadísticas, en 1957 se cerraron

---

(4) Banco Central de Bolivia: Memorias Anuales.

269 establecimientos industriales, de los que 105 correspondían a la rama textil e indumentaria, 71 a productos alimenticios, 24 a bebidas, 15 a productos farmacéuticos y químicos, 24 a materiales de construcción y 30 a las demás actividades. El empleo industrial descendió de 25.376 personas ocupadas a sólo 21.155, en el año 1957; el producto industrial cayó de \$us 48 millones en 1950 a \$us 35 millones en 1957 y el aporte de la industria al PIB bajó de 12 a 10% (5).

El costo de la estabilización monetaria fue el estancamiento económico y el debilitamiento del poder político. La aplicación del programa, con un fuerte costo social para los trabajadores, condujo al enfrentamiento con la clase obrera organizada en la Central Obrera Boliviana. El gobierno trató de fundar una organización de trabajadores, la COBUR, con sectores adictos, pero fracasó. Esto hizo que dependiera cada vez más de las Fuerzas Armadas, reorganizadas, y de los Carabineros.

#### **IV. EL DESARROLLISMO: FASE DEMOCRÁTICA 1960 - 1964**

El programa de Gobierno 1960-1964, del Presidente Paz Estenssoro, define que "el objetivo fundamental de la política económica del MNR consiste en impulsar el desarrollo armónico de la economía nacional, a fin de obtener un evidente y mejor distribuido aumento del ingreso nacional. Para alcanzar el objetivo señalado es imprescindible adecuar la política económica a planes de desarrollo progresivo y sistemático, que tiendan a lograr la estabilidad económica y preservar la seguridad social, necesarias a su buena realización" (6). Esta es la filosofía esencial del desarrollismo.

Los requisitos operativos definidos en el programa de Gobierno se refieren a la estabilidad del régi-

---

(5) Ramos, Pablo: *Temas de la economía boliviana*, Tomo I.  
(6) M.N.R.: *Programa de gobierno 1960 - 1964*.

men monetario, libertad de cambios, equilibrio presupuestario, reforma tributaria, expansión selectiva del crédito, reducción de las tasas de interés bancario, consolidación de los beneficios sociales, racionalización de la producción, planificación concertada entre el Estado y el sector privado, atracción de inversiones extranjeras y establecimiento de un régimen arancelario que coordine el comercio internacional con el desarrollo económico del país.

La búsqueda de la eficiencia caracterizó esta primera etapa de vigencia del Estado desarrollista. La planificación de la economía nacional tomó forma concreta en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1962-1971, y los planes bienales y sectoriales. El proceso planificador recibió un gran impulso con el asesoramiento técnico de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la formación de recursos humanos especializados. Pero, la fuerza esencial provino del Programa de Alianza para el Progreso, presentado por el gobierno norteamericano en la reunión de Punta del Este (agosto de 1961). Esta etapa coincide con el auge desarrollista en Estados Unidos, bajo la presidencia de John F. Kennedy (1960-1964).

El Plan Decenal se apoyó en la idea central de "que es necesario y urgente abrir paso a un ataque frontal contra el estancamiento y encaminar los esfuerzos hacia una superación definitiva de los obstáculos esenciales, como único medio de evitar un mayor deterioro en las condiciones presentes y una agudización de los problemas sociales" (7). Si bien su excesivo condicionamiento al financiamiento externo impidió que se aplicara íntegramente, sirvió de marco de referencia para el accionar estatal en el período gubernamental.

Una preocupación importante radicó en la rehabilitación de la minería estatal, para lo que se diseñó el denominado Plan Triangular, con fondos de

---

(7) Presidencia de la República: Plan de desarrollo económico y social 1962 - 1971.

Alemania Federal, Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y el gobierno de los Estados Unidos. Este plan tuvo por objeto dotar de capital de operación a la COMIBOL, renovar las maquinarias y equipos desgastados, mejorar la administración y rebajar los costos de producción. Se aplicó en sus diferentes etapas, pero sus resultados fueron limitados debido a las rigideces externas.

La política cambiaria mantuvo estable el tipo de cambio, durante los cuatro años, aunque no pudo evitar la sobrevaluación de la moneda (y subvaluación del dólar) por efecto del alza moderada pero constante de los precios internos. Se mantuvo en funcionamiento el Fondo de Estabilización y la libertad cambiaria.

En la política fiscal se introdujo un nuevo sistema de presupuestación, consistente en la técnica del presupuesto por programas y actividades. El Presupuesto Nacional de 1961 fue formulado según esta técnica y constituyó un instrumento importante en la racionalización del gasto público. Si bien fue aplicado solo parcialmente, tuvo resultados positivos tanto en el manejo del gobierno central como del sector público en su conjunto. Fue el paso más importante en la modernización de las finanzas públicas y permaneció hasta el presente.

El principio del equilibrio presupuestario fue manejado con flexibilidad, pues en este periodo dejó de tener significación el Soporte Presupuestario norteamericano y, en su lugar, el Tesoro Nacional tuvo que recurrir al crédito fiscal del Banco Central, según topes rigurosamente programados. El saneamiento de las finanzas incluyó también el mejoramiento de los ingresos de la renta interna, renta aduanera, renta consular y renta de comunicaciones. Las acciones principales se concentraron en las mejoras administrativas, reforma de los mecanismos de recaudación y aplicación de procedimientos simples de control y evaluación.

La política monetaria utilizó una programación rigurosa basada en los procedimientos del FMI. El

principio elemental consistió en la fijación de techos para la expansión de la moneda y el crédito. Según el comportamiento de las reservas internacionales y el desenvolvimiento del crédito bancario al sector privado, se establecían los márgenes para el crédito fiscal. Asimismo, se tomaba en cuenta el crecimiento probable de la producción y de los precios. La política monetaria no estaba superditada a la política fiscal; se desenvolvía en forma relativamente independiente, pero coordinada con la evolución de los gastos e ingresos públicos. La estabilidad alcanzada hizo posible llevar adelante la reforma monetaria consistente en el cambio de la unidad monetaria: el boliviano fue sustituido por el peso boliviano, en una relación de mil bolivianos por un peso boliviano.

La política de comercio exterior mantuvo, en lo general la libertad de exportación; pero introdujo modificaciones importantes en las tasas arancelarias, con fines de protección industrial. La innovación más significativa consistió en la incorporación de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas (NAB) que permitió modernizar la clasificación de las mercaderías, las normas de valuación y los sistemas de aforo y recaudación. También se introdujo una simplificación en los impuestos arancelarios, reduciendo su número. En las exportaciones se aplicaron sucesivas modificaciones en las escalas de regalías sobre las exportaciones mineras, orientadas a fomentar la producción.

El sistema administrativo fue mejorado a través del sistema nacional de planificación, la reforma presupuestaria y la creación del Servicio Civil y la Oficina de Organización y Métodos. Tanto el Servicio Civil como el sistema de O y M tenían por objeto elevar la calificación del personal administrativo, establecer mecanismos idóneos de reclutamiento, afianzar la carrera administrativa, tecnificar los procedimientos, modernizar las estructuras organizativas y, en general, hacer más eficiente la administración pública.

Con el objeto de atraer inversiones extranjeras se aprobó la Ley N° 48, de 16 de diciembre de 1960, conocida como Ley de Inversiones. A través de ella se ofrecían beneficios y garantía a los capitales extranjeros que se inviertan en el país, en actividades distintas de la minería y el petróleo, sujetas a regímenes especiales. Los principales incentivos consistían en las desgravaciones impositivas, internas y arancelarias, depreciación acelerada y libre convertibilidad de las ganancias, reservas y capitales, en el momento de su repatriación. La administración de la ley estuvo a cargo del Comité Nacional de Inversiones. Los resultados fueron exigüos a pesar de los beneficios otorgados.

Además del eficientismo, el Estado desarrollista se propuso alcanzar una inserción creciente en la economía internacional; sus planes económicos estuvieron condicionados totalmente al financiamiento externo. El manejo de la política económica llegó a depender de las asesorías y consultorías extranjeras, cuyo veredicto era decisivo en la aplicación de las medidas. Se trató, en los hechos, de un desarrollismo dependiente. Con el transcurso del tiempo los requisitos y condicionamientos crecieron en forma exagerada. El caso extremo se presentó con la aplicación de la llamada "Cláusula de Adicionalidad" en los préstamos con fondos norteamericanos. El gobierno aprobó el Decreto Supremo 06556, de 22 de agosto de 1963, que representa una de las medidas más atentatorias contra la soberanía nacional. Este decreto obligaba a los importadores a recabar autorización previa del Ministerio de Economía, en una lista muy amplia de mercaderías. En la práctica sólo se otorgaba el permiso a quienes importaban productos norteamericanos y se negaba sistemáticamente a los importadores de otros países. Esta medida encareció las importaciones y provocó una notable pérdida de intercambio.

La política económica del Estado desarrollista asumió connotaciones de abierta parcialidad en favor de las clases dominantes y los intereses extran-

jeros. El distanciamiento se transformó en enfrentamiento con los sectores populares, especialmente obreros. Al perder respaldo popular quedó a merced de las Fuerzas Armadas, las que se hicieron cargo del poder en noviembre de 1964.

## V. LA FASE AUTORITARIA (1964 - 1978)

La llamada Revolución Restauradora de noviembre de 1964 continuó la política desarrollista en sus lineamientos principales. Muchas medidas que estaban en fase de elaboración antes de la caída de Paz Estenssoro fueron concluidas, aprobadas y puestas en ejecución. La característica de esta segunda fase del Estado desarrollista consistió en el uso de la violencia estatal para reprimir a los sectores populares y aplicar coercitivamente las decisiones económicas. Las estrategias globales corresponden a la doctrina de la Seguridad Nacional diseñada por el gobierno norteamericano para proteger sus intereses y afianzar su dominio en la periferia dependiente. En el concepto de "enemigo interno" se incluyó a los sectores sociales que reclamaban, por sus derechos, y los gobernantes no dubitaron en usar la fuerza en sucesivas masacres: fabriles y mineros (septiembre 1965), mineros (junio 1967), estudiantes (agosto 1971), campesinos (enero 1974), etc.

La fase autoritaria se subdivide en tres subperiodos: los gobiernos de Barrientos y Ovando (1964 - 69), los gobiernos de Ovando y Torres (1969 - 1971) y el gobierno de Banzer (1971 - 1978).

Dentro de los lineamientos desarrollistas, el gobierno militar aprobó, en el periodo 1964 - 69, un nuevo Arancel de importaciones mucho más proteccionista que el anterior; en su elaboración se tuvo en cuenta de manera preferente los planeamientos de los diferentes sectores industriales. Las tasas diferenciadas castigaban la importación de bienes terminados y favorecían las de materias primas y

maquinarias. En 1967 se complementó con la aplicación de valores mínimos imposables con fines recaudatorios y proteccionistas.

Asimismo, en octubre de 1965 aprobó un nuevo régimen para el fomento de las inversiones privadas, mediante Decreto Ley N° 07366, incorporando en el tratamiento preferencial no sólo al capital extranjero sino también al capital nacional. También incluyó, como esfera de inversión sujeta a este régimen, a la minería, actividad que interesaba a los inversores extranjeros. Las concesiones fueron más generosas que las otorgadas por la Ley N° 48, pero tampoco tuvo efectos significativos. Con iguales propósitos de favorecer las inversiones dispuso una modificación de la escala de regalías de exportación de minerales, otorgando una sustancial rebaja.

La política de ingresos favoreció a las ganancias del capital, en perjuicio de los salarios. El congelamiento de salarios se aplicó como medida general; pero en el caso de los trabajadores mineros de COMIBOL se aplicó la injusta medida de rebajar los salarios monetarios. Con el objeto de acallar los reclamos persiguió y encarceló a los dirigentes sindicales y estableció un cerco militar permanente sobre los campamentos mineros.

El descontrol de los gastos públicos condujo a la aparición de un continuo y creciente déficit fiscal. El gasto público en 1965 aumentó en 33% con respecto al año anterior, mientras los ingresos crecieron a una tasa inferior al 15%. Entre las causas del déficit se apunta el incremento de la burocracia estatal, que incrementó la planilla por servicios personales, y el servicio de la deuda pública, cuyo monto representó el 13% de los egresos del período 1966-68. Influyeron, además, las transferencias a proyectos especiales programados por USAID y que exigían aportes de contrapartida del gobierno boliviano (8). A partir de estos años se aceleró el crecimiento de la deuda externa y aumentó con rapidez el número de funcionarios públicos.

---

(8) Ramos, Pablo: *Temas de la economía boliviana*, Tomo II.

La política financiera quedó definida en el Decreto Supremo 07995, de 16 de mayo de 1967, que aprobó la adhesión de Bolivia al Artículo VIII, de Convenio Constitutivo del FMI cuyo texto prohíbe a los países signatarios imponer restricciones a los pagos y transferencias corrientes de la balanza de pagos y evitar tipos múltiples de cambio originados por la aplicación de gravámenes.

La política monetaria fue restrictiva a partir de 1965, en que se presentó un exagerado crecimiento de los medios de pago. Al atenuarse la expansión de la emisión monetaria, el gobierno controló rigurosamente el crédito del Banco Central a las empresas públicas, gobiernos departamentales y municipales; sin embargo, mantuvo el carácter expansionista del crédito bancario al sector privado.

La inversión pública se mantuvo condicionada a los créditos externos. Incluso organismos internacionales mostraron su preocupación por el crecimiento de la deuda externa. Por ejemplo, el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), en su informe de 1967, sobre Bolivia, anotó que: "No se han estudiado a fondo las consecuencias fiscales de los gastos de inversión con financiamiento externo. Muchos de los proyectos que se están realizando actualmente constituirán una pesada carga en el presupuesto de gastos corrientes cuando estén terminados" (9). En esta fase se acentuó la dependencia externa y se agudizaron las tensiones sociales.



---

(9) CIAP: El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo, 1967.

## VI. UN BREVE INTERREGNO: 1969 - 1971

Entre 1969 y 1971 el país vivió un breve pero fructífero período de realizaciones en materia de política económica. En octubre de 1969 el gobierno de Gral. Alfredo Ovando decretó la nacionalización de los bienes de la Bolivian Gulf Oil Company, que controlaba la mayor parte de las reservas probadas de petróleo y gas. Con esta medida se fortaleció YPFB y representó una recuperación de soberanía en esta actividad estratégica. Fue un resurgir del nacionalismo revolucionario, aunque a destiempo. En minería estableció el monopolio de exportación de minerales a cargo del Banco Minero. En una operación secreta, para evitar entorpecimientos externos, el Presidente Ovando hizo preparar los estudios y suscribió el contrato con una empresa alemana para la instalación de hornos de fundición, con lo que se concretó una vieja necesidad de la industrialización boliviana. El Sistema Nacional de Planificación fue reforzado y se aprobó la Estrategia Socio-económica para el Desarrollo Nacional (1970 - 1990), dentro de lineamientos de liberación nacional y participación popular. Asimismo, llevó adelante la reforma administrativa, mediante la aprobación de la llamada Ley de Bases.

El gobierno del Gral. J. J. Torres dispuso la reposición de salarios en las minas nacionalizadas, rescindió el contrato que otorgaba a una empresa extranjera la explotación de la Mina Matilde, aprobó el Código Tributario, reformó el Banco Central desdoblando las funciones monetarias y las de crédito ordinario, creó el Banco del Estado y mantuvo una línea que proporcionaba la participación popular en las decisiones económicas. Durante su régimen se organizó la Asamblea Popular. El discurso revolucionario provocó la reacción de los sectores conservadores internos y de los intereses extranjeros que confabularon para derrocar a ese régimen progresista.

## VII. LA FASE MAS DENSA DEL AUTORITARISMO (1971 - 1978)

El modelo económico aplicado durante el régimen del Gral. H. Banzer se inscribe también en las corrientes desarrollistas que sostienen la necesidad de promover el crecimiento económico, a cualquier costo social. Lo importante, argumentan, es acelerar el proceso de formación de capital, mediante la generación de ahorros y su transformación en inversión. Un pre-requisito implícito es la concentración de ahorros en manos del sector social -los empresarios- que los invertirá.

En este periodo se mantuvo el intervencionismo estatal, pero paralelamente hubo una considerable transferencia de recursos desde el sector público hacia los empresarios privados. Los excedentes creados en las empresas estatales fueron utilizados en la construcción de obras a cargo de contratistas privados; de igual forma el endeudamiento externo permitió la capitalización de las empresas contratadas para ejecutar proyectos de inversión.

La política fiscal utilizó de manera sistemática el déficit con el objeto de ampliar la demanda estatal. En cifras corrientes el déficit pasó de \$b. 412.5 millones en 1973 a \$b. 3.312.6 millones en 1977, o sea se multiplicó por ocho. Es de tener en cuenta que el tipo de cambio se mantuvo constante entre 1972 y 1979. El déficit se financió con crédito del Banco Central (nueva emisión), Fondos de Contrapartida proporcionados por el gobierno norteamericano y otras fuentes. El 69.6% del déficit acumulado entre 1972-1978 fue financiado por el Banco Central (10).

En el presupuesto general, los recursos de origen interno fueron aplicados para financiar los gastos corrientes, mientras los recursos externos eran reservados para el gasto de inversión. Esto confirma el condicionamiento de la inversión pública a las negociaciones con los financiadores, quienes defi-

---

(10) Banco Central de Bolivia: Memorias anuales 1972 - 1978.

nen las prioridades de inversión. La modalidad normal de captación de créditos en Bolivia se basa en los proyectos; es decir, los préstamos no se otorgan globalmente para que el gobierno decida su utilización y fije sus prioridades, sino que se otorgan según los proyectos presentados, que deben ser aprobados por el prestamista. De manera que los recursos en moneda local se destinaron a cubrir los gastos en servicios personales y no personales, materiales y suministros, activos fijos y financieros, servicio de la deuda interna y transferencias y aportaciones locales e intrasistema.

La relación entre el Presupuesto Consolidado del Sector Público y el Producto Interno Bruto subió de 36.4% en 1972 a 66.4% en 1978, dato que muestra la significación de la economía estatal y refleja gran parte del contenido de la política económica. Esto mismo puede verse en la composición de la inversión por agente económico, en la que el sector privado redujo su participación de 55% en 1973 a 40% en 1978, mientras la ponderación de la inversión pública pasó de 45 a 60%, en los mismos años.

Estas referencias estadísticas demuestran el papel decisivo del Estado en el proceso de crecimiento, aunque los principales beneficiarios fueron, en última instancia, los empresarios privados, quienes lograron una acelerada acumulación de capitales. La captación de recursos se hizo a partir de las exportaciones de bienes y servicios, el endeudamiento externo y la creación de dinero por el Banco Central. La reducción del poder adquisitivo de los salarios fue un aspecto clave en la generación de excedentes.

La ampliación de las exportaciones respondió al alza de los precios internacionales y se hizo con sacrificio de las reservas normales en minería e hidrocarburos; es decir, no se realizaron simultáneamente inversiones significativas en prospección y desarrollo de nuevas reservas, mientras se agotaban las existentes. Tanto la COMIBOL como YPFB ampliaron los volúmenes y valores de exportación a costa de un deterioro en la relación entre producción y re-

servas, con el riesgo evidente del agotamiento definitivo de estas últimas. En efecto, la capacidad de los yacimientos de petróleo se vio mermada por la sobre-explotación, motivo por el cual después de haberse alcanzado una exportación máxima de 1.9 millones de metros cúbicos en 1973, se redujo paulatinamente hasta situarse en sólo 0.4 millones en 1978, como resultado de la caída de la producción. Poco tiempo después el país dejó de exportar petróleo crudo y en 1988 comenzó a importar gasolina.

El endeudamiento externo respondió a una política deliberada de captar la mayor cantidad de recursos, pero también fue resultado de una acción sistemática de los prestamistas para colocar sus capitales ociosos. El gobierno proyectó internacionalmente la imagen de Bolivia como país petrolero con gran solvencia futura para responder a los compromisos financieros. Estos factores hicieron que el total de la deuda externa contratada subiera de \$us. 782.1 millones, al 31 de diciembre de 1971, a \$us. 3.101.8 millones en diciembre de 1978. En el endeudamiento externo no se siguieron principios reguladores que orientaran la captación de recursos según prioridades o teniendo en cuenta procedimientos uniformes para la tramitación de proyectos; de modo que prevalecía la discrecionalidad de los negociadores y la influencia de los grupos de presión.

La política del sector externo fue diseñada, como puede verse, para facilitar los movimientos internacionales de mercancías, servicios y capitales. Si bien se mantuvo un arancel diferenciado, favoreciendo a las maquinarias y equipos y a las materias primas, no se afectó la libertad de importación. Hubo libertad cambiaria y no se aplicaron restricciones al movimiento internacional de divisas y capitales; fruto de ello es que en los siete años, los depósitos de residentes bolivianos, en bancos de Estados Unidos, se incrementaron en \$us. 261.2 millones (11). Con el propósito de atraer inversiones extranjeras modificó la Ley de Inversiones, otorgando

---

(11) Banco Central de Bolivia: Cuadros de la Balanza de Pagos.

beneficios y garantías adicionales; pero, los resultados fueron exiguos, ya que en los siete años el total de las inversiones directas apenas llegó a \$us. 96.8 millones, mientras las remesas de dividendos y las reinversiones de utilidades totalizaron \$us. 70.0 millones en el mismo periodo.

La creación de dinero por el Banco Central tuvo dos canales principales: crédito al sector público y financiamiento al sector privado. En los siete años, el crédito al sector público se incrementó en \$b. 11.802.7 millones y el financiamiento al sector privado, en \$b. 11.818.7 millones. Estos dos factores explican el crecimiento de la liquidez global a una tasa media anual de 30.6%, frente a un promedio de 5.3% en el crecimiento del Producto Interno Bruto en términos reales (12). La notable discrepancia entre ambas tasas tuvo consecuencias negativas en la evolución de los precios internos, cuya expansión fue contenida, en gran parte, por medio de la reducción de la demanda de los trabajadores y de la subvaluación del dólar que permitía abaratar las mercancías importadas y abarrotar los mercados.

Uno de los puntos focales radicó en la política de distribución del ingreso. La esencia del modelo radica en el carácter concentrador y excluyente, pues estuvo orientado a potenciar económicamente a los empresarios privados. En la distribución primaria del ingreso, el Estado actuó para favorecer las ganancias y deprimir los salarios. Las medidas de congelamiento salarial se aplicaron sistemáticamente, mientras prevalecía, en lo esencial, la libertad de precios. El resultado final fue la pérdida de poder adquisitivo de los salarios, especialmente en los sectores productivos, como la minería, industria, etc. En la distribución secundaria o redistribución actuó también para favorecer a los sectores más capacitados económicamente, provocando transferencias de ingreso —explícitas e implícitas— a través del gasto público, la tributación, el crédito bancario, los precios y otros mecanismos.

---

(12) Ramos, Pablo: Siete años de economía boliviana. 1980.

La vigencia prolongada de un sistema regresivo fue resultado de la aplicación de la capacidad represiva del Estado para cortar de raíz las manifestaciones públicas de descontento; hasta el punto de asumir connotaciones de "Estado policial". Las organizaciones sindicales fueron sañudamente perseguidas y sus dirigentes encarcelados, desterrados o asesinados. Se oficializó el funcionamiento de centros de reclusión política e incluso de campos de concentración, como la Isla de Coati. El acontecimiento de mayor significación histórica se produjo en los valles de Tolata y Epizana, en el Departamento de Cochabamba, con la masacre de campesinos en el mes de enero de 1974.

En síntesis, en la fase más densa del autoritarismo, el Estado perdió autonomía frente a las clases dominantes y su política económica estuvo supeditada a sus intereses. La propia conformación del gobierno muestra esa circunstancia, pues la Confederación de Empresarios Privados participó, como institución, en el Frente Popular Nacionalista que ejercía el gobierno; es decir, la empresa privada, a través del FPN, asumió directamente el control del Estado.

El desarrollismo entró en crisis cuando se hizo evidente el agotamiento de los principales factores dinamizadores del modelo, emergiendo nuevas restricciones; entre ellas está el debilitamiento de las exportaciones, la expansión del déficit fiscal, el crecimiento de los servicios de la deuda externa, la agudización de las presiones inflacionarias, la paralización de las inversiones y, sobre todo, el aumento de la resistencia popular. La inestabilidad económica —especialmente en la esfera financiera— condujo a la inestabilidad política. La economía boliviana ingresó en una profunda crisis a principios de 1978, la misma que se convirtió en el condicionamiento decisivo de la política económica de los diez años siguientes. Las raíces de la inflación, que más tarde llegaría a hiperinflación, fueron sembrados en el período 1971 - 1978.

## VIII. POLITICAS ECONOMICAS ERRATICAS 1978 - 1982

La inestabilidad política generada por la crisis económica imposibilitó la aplicación de políticas económicas coherentes, después de 1978. En el período que va hasta 1982, los sucesivos gobiernos, civiles y militares, resultaron tan breves e inconsistentes, que no tuvieron tiempo ni posibilidades para diseñar programas que reúnan las condiciones mínimas de viabilidad socio-política. Frente a esos gobiernos la coyuntura se tornó ingobernable.

Las principales constantes que se pueden observar en los sucesivos "paquetes de medidas económicas" se refieren a reajustes de precios y tarifas, modificaciones cambiarias, recortes en el gasto público, reducción del crédito bancario, restricciones a la importación y otros instrumentos de tipo coyuntural. Además, con carácter predominante, se comprueba el rezago salarial y el rápido crecimiento de la deuda externa; puede constatarse nitidamente que todos ellos consideraron, de una manera u otra, que la solución básica para la crisis radicaba en la mayor captación de préstamos externos. En este período se incorpora como área específica de la política económica la renegociación de la deuda externa.

Varios gobiernos, definidos de entrada como transitorios (Padilla, Guevara, Gueller y Vildoso) no se atrevieron a diseñar programas para enfrentar las causas de la crisis porque consideraban que esa tarea correspondía a gobiernos con duración normal de 4 años. En el caso extremo, el gobierno de W. Guevara sólo dictó una medida económica —el depósito previo a las importaciones— que resultó incompleta y no pudo ser aplicada. Tampoco aprobó ninguna medida el régimen de-facto de A. Natusch, pues fue derrocado antes de que pudiera controlar plenamente el poder.

El gobierno de García Meza, calificado como delincinencial por la participación de altos miembros

en el narcotráfico, complico sobremanera la política económica estatal, ya que hizo de la arbitrariedad una forma cotidiana de gobierno. En la negociación de la deuda externa afectó seriamente los intereses del país y le restó capacidad para el futuro, al aceptar compromisos lesivos a la soberanía nacional y de gran costo económico. Asimismo, acrecentó la deuda bilateral con la Argentina, con graves daños a la economía nacional. Como en ninguna otra época la corrupción penetró los más elevados niveles del poder político. Dado el carácter extremadamente represivo del gobierno, sus medidas carecieron de viabilidad socio-política. A pesar de los esfuerzos diplomáticos, sólo logró un limitado reconocimiento internacional, sobre todo en los países de mayor relacionamiento económico con Bolivia. Los gobiernos militares que le siguieron tampoco aplicaron medidas dignas de registrarse, aunque agravaron la crisis económica. El Gral. Torrello dispuso la aprobación de un Plan Trienal (1982 - 1984) pero su gobierno no duró el tiempo suficiente para ponerlo en práctica.

El contexto de la política económica se hizo cada vez más difícil, especialmente en la esfera financiera, tipo de cambio y servicio de la deuda externa. Desde mediados de 1981 volvieron a funcionar dos mercados cambiarios —oficial y paralelo— con gran discrepancia en los tipos vigentes en cada uno de ellos. En el mes de febrero de 1982 el gobierno dispuso la flotación cambiaria, pero sin contar con las reservas suficientes, lo que tornó errático el tipo de cambio y desorganizó el sistema de precios. El gobierno perdió el control de la economía, facilitando la acción de los factores especulativos en la desorganización de las actividades productivas. Era obvio que los militares ya no podían mantenerse en el poder.

## IX. LA FUSTRACION DE LA UDP (1982 - 1985)

A pesar del gran apoyo ciudadano, la Unidad democrática y Popular ascendió al gobierno afectada por las severas restricciones. La mayor se refería a la crisis económica y social en acelerado proceso de agudización. En segundo lugar, sólo controlaría, desde un principio, una pequeña parcela del poder estatal, quedando en manos de sus opositores el Parlamento, el Poder Judicial, la Contraloría y gran parte de los cargos jerárquicos de la burocracia estatal. En tercer lugar, carecía de un programa para solucionar la crisis y no pudo lograr la unidad interna, debido a la heterogeneidad de sus integrantes. Finalmente, enfrentaba un cuadro de tensiones sociales acumuladas y profundos desequilibrios regionales que demandaban atención urgente.

Entre 1982 y 1985 la UDP aplicó ocho "paquetes" de medidas de política económica, pero todos ellos reiteraban, con pequeñas variantes, el uso de los mismos instrumentos, cuya ineficiencia estaba demostrada. La falta de continuidad en el comando de la política económica resultó fatal, pues el primer "paquete", del 5 de noviembre de 1982, además de resultar insuficiente para sentar las bases de un verdadero programa anti-crisis, fue dejado a la deriva por sus diseñadores que abandonaron el gobierno dos meses después de su aprobación.

Se puede clasificar las medidas de la UDP en convencionales y no convencionales. Las primeras forman el contenido esencial y con ellas se pretendía atenuar los efectos inflacionarios. La devaluación constituyó la principal herramienta junto con los precios administrados. Otras acciones colaterales consistieron en el control del déficit fiscal, restricciones a la inversión pública, reducción de compras estatales, disminución de las subvenciones, modificaciones en el encaje legal, elevación de las tasas de interés, entrega obligatoria de divisas, prohibiciones de importación, incentivos a la exportación, re-

negociación de la deuda externa y otras de menor importancia.

También aplicó medidas no convencionales, aunque sin la sincronización necesaria. Entre ellas figuran la desdolarización, los reajustes salariales automáticos, la suspensión del servicio de la deuda externa con la banca privada y la co-gestión obrero-estatal en la COMIBOL. Estas medidas se aplicaron parcialmente o a destiempo y no llegaron a reunir los requisitos de irreversibilidad indispensables.

El gobierno de la UDP no logró controlar los factores especulativos y la corrupción, perdiendo progresivamente capacidad de manejo de la política económica. Muchos actores sociales, especialmente la banca privada y los comerciantes importadores, utilizaron su poder para obtener altas ganancias a través de operaciones especulativas con el dólar y los bienes esenciales. El crédito del Banco Central al sector privado fue desviado, en gran medida, hacia operaciones especulativas que repercutían rápidamente sobre los precios. El alza de precios era seguida por el alza de los salarios y está, a su vez, por las emisiones inorgánicas. El país ingresó a una profunda crisis fiscal y a una incontrolable expansión de los medios de pago. En los últimos meses del gobierno de la UDP se desencadenó la hiperinflación más severa de toda la historia nacional.

## **X. EL NEOLIBERALISMO EN EL PODER**

En agosto de 1985 el aspecto dominante de la crisis residía en la hiperinflación, con una tasa anual de ascenso de precios superior a ocho mil por ciento. El país vivía una crisis fiscal patentizada en la expansión irrefrenable del gasto y la paralización de las fuentes normales de ingresos públicos. El déficit, fuera de todo control, llegó a representar el 80% del gasto público y era financiado con emisiones inor-

gánicas. El enfretamiento de la crisis tenía que pasar necesariamente por la eliminación del déficit.

El modelo económico aplicado a partir del D.S. 21060, de 29 de agosto de 1985, representa un cambio profundo en la política económica y en el funcionamiento global de la sociedad. En el diagnóstico de la hiperinflación, el gobierno destaca las distorsiones en el sistema de precios ocasionadas por la intervención estatal y el desajuste institucional del sistema administrativo del Estado, burocratizado en exceso; en suma, la intervención estatal indiscriminada es la causa de los desequilibrios principales de la economía y la sociedad.

La respuesta dada por el gobierno consistió en la liberación total de la economía, llevándola mucho más lejos que cualquier otro intento realizado desde 1932, o sea desde la Guerra del Chaco. Sin embargo, se mantiene un intervencionismo estatal de carácter selectivo en los aspectos claves del acontecer socio-económico. De esta forma, la diferencia entre el neoliberalismo y el liberalismo clásico radica en el nuevo papel del Estado y en la actitud con respecto a los monopolios y otras formas de competencia imperfecta. El neoliberalismo no es defensor ultramontano de la competencia perfecta, ni significa un retorno simple y llano al "dejar hacer y dejar pasar".

El redimensionamiento del Estado implica al mismo tiempo un fortalecimiento del Estado, ya que éste se desliga de funciones que pueden ser transferidas a otros actores sociales; pero, consolida aquellas que le permiten un mejor control sobre el conjunto y afianzan su capacidad de comando. La recuperación del principio de autoridad tiene como condición el manejo oportuno y decidido de la capacidad de coacción. Las autoridades parten del concepto de que el control de la crisis exige gran sacrificio, que no podría asegurarse con el simple uso de la capacidad persuasiva; dadas las características de la situación socio-económica y la naturaleza de las medidas requeridas, la política no puede estar supe-  
ditada a un consenso previo.

La esencia del modelo corresponde a los lineamientos de los programas de ajuste estructural (PAE) diseñados por el Banco Mundial y el FMI. Según esta concepción, en la realidad actual no son suficientes las medidas coyunturales o parciales, sino que es necesario introducir reformas estructurales especialmente orientadas a redimensionar el Estado, liberalizar la economía y privatizar las actividades. En el diseño del modelo tuvieron participación decisiva los expertos extranjeros, entre ellos el norteamericano Jeffrey Sachs, a quien se atribuye la paternidad verdadera. Por lo demás, como en ninguna otra época histórica, la política económica boliviana llegó a depender de la opinión de los asesores extranjeros.

La liberalización implica el establecimiento de las condiciones básicas para el funcionamiento de la economía de mercado. Se implanta así la libertad de precios, se elimina las subvenciones y se decreta la libre comercialización. Al mismo tiempo se liberaliza el mercado de cambios, creándose un mecanismo de flotación administrativa, para dar flexibilidad al tipo de cambio pero sin el riesgo de fluctuaciones erráticas. La liberalización incluye también la libre contratación de mano de obra y la libre negociación de salarios en el sector privado, con lo cual las empresas pueden desprenderse de la mano de obra excedente o innecesaria, lo que permite formar una reserva de mano de obra, suficiente para regular los salarios.

La apertura al exterior opera mediante la libre importación y exportación, venta libre de divisas y eliminación de las restricciones al movimiento internacional de capitales. La política de importaciones incluye, además, la rebaja y uniformación de los aranceles. Para facilitar el control de los valores imponibles en la importación y exportación se contrató una empresa extranjera especializada en la valuación de mercancías en el comercio internacional.

En el control del déficit presupuestario, la política fiscal va más allá del simple control de ingre-

sos y gastos y pone en práctica la disolución y descentralización de las empresas estatales. De esta forma se reduce el aparato estatal y disminuyen sus funciones económicas y sociales. La reducción del gasto se da también por medio de la paralización de las inversiones públicas, la "relocalización" del personal del Estado y el congelamiento de salarios en el sector público. El acrecentamiento de los ingresos se logra através del manejo de los precios de la oferta pública, específicamente de los carburantes, formándose un excedente financiero en la empresa estatal del petróleo, que es transferido al Tesoro General de la Nación como ingreso corriente. Más tarde, en mayo de 1986, se aprobó la reforma tributaria basada en impuestos indirectos que gravan a los bienes y servicios de gran consumo. Las políticas del ingreso y del gasto son manejadas con rigor, hasta eliminar el déficit y generar ahorros en la cuenta corriente.

La política monetaria restablece la dolarización y otorga a la banca privada el rol fundamental en la asignación de los recursos financieros; para potenciarla le otorga el re-descuento automático en el Banco Central, suprime el encaje legal para depósitos en moneda extranjera, autoriza el cobro de impuestos a través de ella y obtiene recursos externos para adquirir los activos no rentables (deudas incobrables) de los bancos privados. Con el propósito de incentivar la repatriación de ahorros, establece provisiones para el "blanqueo" de capitales y abre una ventanilla en el Banco Central para la compra directa de divisas de cualquier origen. Una vez lograda la estabilidad, entra en funcionamiento la reforma monetaria con la sustitución del peso boliviano por el boliviano.

Las modificaciones en el tipo de cambio dejan de estar condicionadas a la dictación de decretos supremos, y operan por medio de un "bolsin" administrado por el Banco Central. La flexibilización cambiaria está acompañada de una programación de los reajustes, para evitar rezagos muy amplios en-

tre el tipo de cambio y el nivel de precios. La redolarización abarca los depósitos bancarios, préstamos, tarifas, bases impositivas, precios de la oferta pública y otros precios y valores, además de la autorización de pagos, contratos y transacciones en dólares.

La captación de nuevos préstamos externos y la solicitud de cooperación internacional por medio de transferencias, constituye un aspecto importante del accionar estatal. Los programas de inversión pública se financian, en lo esencial, con recursos del exterior. En el manejo de la deuda externa los principales instrumentos son las renegociaciones para posponer pagos, la recompra de la deuda con la banca privada, la conversión de la deuda en capital y la obtención de donaciones a cambio de compromisos para mantener reservas ecológicas.

Con el objeto de frenar la corrupción y agilizar las compras estatales, el gobierno estableció un nuevo régimen de adquisiciones que reemplaza al antiguo mecanismo de licitaciones y juntas de almonedas. En su lugar contrata agencias extranjeras especializadas, que deben ser gubernamentales o de organismos multilaterales, sin fines de lucro. De esta forma, la compra de bienes y servicios, para el Estado boliviano, aún dentro del territorio nacional, tiene que ser efectuada por agencias extranjeras que sustituyen a los organismos nacionales (13).

La privatización de la economía —que es la otra cara del redimensionamiento del Estado— se da por medio de la transferencia de actividades al sector privado; entre ellas, el transporte, la comercialización y la actividad financiera. Incluye, asimismo, la cooperativización y venta de empresas estatales al sector privado nacional o extranjero. Un aspecto importante consiste en el levantamiento de la reserva fiscal en áreas mineras, la reducción de las reservas de COMIBOL y la otorgación de concesiones petroleras a empresas extranjeras en áreas de YPFB.

---

(13) Decreto Supremo 21660, de 10 de julio de 1987, de Reacción Económica.

Estas son las principales medidas aplicadas por el neoliberalismo, con el objeto de establecer las bases de un tipo de sociedad regida por las leyes del mercado, donde prevalece la competencia, la racionalidad y el espíritu de lucro. Es un modelo coherente y ha sido aplicado sistemáticamente. Tuvo un éxito notable en la contención de las presiones inflacionarias, pero condujo a la economía a una profunda recesión, que se ha convertido en el aspecto dominante de la crisis a partir de 1985. Los resultados exitosos son, sin embargo, inseguros, pues en 1988 comenzaron a resurgir los factores inflacionarios. Esto obligó al gobierno a adoptar medidas aún más restrictivas en la creación de dinero y a restar flexibilidad al tipo de cambio. El problema de la sobrevaluación de la moneda no pudo ser superado y tiende a agravarse.

Las actividades productivas sufren las repercusiones desfavorables del programa económico y han perdido competitividad frente a las importaciones. El modelo dio lugar a la elevación de los costos de producción (alza de carburantes e insumos básicos, derechos arancelarios e impuestos internos); la elevación de los costos de inversión (altas tasas de interés real e impuestos elevados a la importación de bienes de capital); la contracción del mercado interno (desempleo, reducción de los salarios reales y, sobre todo, libre importación); desvío del crédito bancario hacia actividades especulativas y crecimiento del contrabando. La reducción del mercado está provocando el cierre de muchas empresas y pone en riesgo la supervivencia de diversas ramas de la producción. Asimismo, crece la terciarización y la informalización de la economía, acentuándose una de las deformaciones más agudas del desenvolvimiento económico-social.

El gobierno trata de reactivar la economía a partir de las actividades que producen para la exportación. En este sentido, aprobó el D. S. 21660, de 10 de julio de 1987, que otorga subvenciones a través de los precios y tarifas de los bienes y servicios produ-

cidos por empresas públicas. El costo de estas subvenciones al sector privado es transferido al Tesoro Nacional y cubierto, finalmente, con ingresos corrientes de la tributación y con el excedente aportado por YPF.

Como puede verse, el programa neoliberal significa un reacondicionamiento general de la economía y un redimensionamiento de las actividades. Una de sus consecuencias es la acentuación de los desequilibrios sociales, sectoriales y regionales. El desempleo y el subempleo han crecido; al mismo tiempo se ha deteriorado el poder adquisitivo de los ingresos del trabajo, provocando el descenso en el nivel de vida de la población trabajadora. El abandono de los programas sociales, especialmente en educación y salud, está conduciendo a una pérdida acelerada en la calidad de la educación, la desescolarización de las áreas rurales, el resurgimiento de enfermedades transmisibles (fiebre amarilla, malaria, etc.) y a un desmejoramiento en la calidad de la vida.

Con el neoliberalismo, la autonomía relativa del Estado frente a las clases dominantes prácticamente ha desaparecido, pues los capitalistas y empresarios han asumido directamente el papel de "clase gobernante". Ellos, en persona, han pasado a ocupar los cargos de mayor jerarquía donde se adoptan las decisiones fundamentales. Así aparecen como ministros de Estado, parlamentarios, embajadores, gerentes de empresas estatales, candidatos presidenciales y otros cargos de gran responsabilidad pública.

El excesivo costo social da lugar a que se acumulen tensiones que sin duda tendrán repercusiones política en el futuro. El descontento aumenta con la pérdida de soberanía nacional ocasionada por compromisos y medidas que ponen en manos extranjeras áreas vitales de las decisiones económicas. La irreversibilidad de las medidas neoliberales no está asegurada.

En los tres años de aplicación contó con la eficacia de las funciones represivas sobre un movimiento

popular debilitado y desgastado en enfrentamientos estériles con el gobierno de la UDP. Además, la coincidencia de intereses entre las clases dominantes se manifestó en el llamando "Pacto por la Democracia", entre el MNR y la ADN, que en conjunto controlan el Parlamento y han establecido una forma sui-generis de co-gobierno. Sin embargo, una de las pruebas de mayor trascendencia tendrá lugar en las elecciones de 1989, en la que se medirá el grado de consenso que el neoliberalismo ha logrado en el ciudadanía.

La Paz, 10 de noviembre de 1989

**VII**  
**TEMAS DE**  
**LA FORMACION**  
**DE RECURSOS**  
**HUMANOS**

## **LA REFORMA UNIVERSITARIA DE 1983\***

### **LA PROBLEMÁTICA UNIVERSITARIA**

#### **I. ASPECTOS GENERALES**

La Universidad, como institución responsable de la creación y difusión de la cultura en el nivel superior, constituye una parte de la superestructura de una formación social. De esta manera, sus aspectos esenciales están determinados por la base económica; es decir, por las relaciones sociales de producción. Sin embargo, es preciso destacar que ésta no consiste en una simple relación mecánica; pues, como se sabe, los elementos superestructurales pueden también influir, en diversos sentidos, sobre la base. Por ello, se debe tener muy en claro el concepto de la relación dialéctica que se establece no sólo entre la superestructura y las relaciones de producción, sino, más concretamente, entre estas últimas y la naturaleza, función y desenvolvimiento de la universidad.

Lo anterior significa que si bien la universidad es producto de una realidad histórica concreta, no constituye un reflejo pasivo de la situación prevalente. Al ser una creación social, es cambiante y puede asumir papeles diferentes, e incluso circunstancialmente contradictorios con la realidad que la produce. Su desarrollo está sometido a los procesos

---

\* Documento presentado a la comunidad universitaria de San Andrés, con motivo de las elecciones de Rector, en 1983.

dialécticos que rigen la sociedad en su conjunto; pero también a los que surgen como resultado de su propia dinámica. Debido a esto, para entender su naturaleza, función y desenvolvimiento, es necesario examinar los rasgos generales del contexto socio-histórico del que forma parte. Además, ninguna universidad, en ningún país, existe al margen de lo que ocurre en el movimiento universitario de todo el mundo. Por su propia naturaleza está obligada a captar las grandes tendencias del pensamiento universal y a reproducirlas, de una manera u otra, en su propio medio. De ahí que para juzgar a la universidad boliviana es necesario observar lo que ocurre en todo el sistema capitalista y, particularmente, en la América Latina, que es su contorno más próximo.

## II. LA UNIVERSIDAD EN EL CAPITALISMO CONTEMPORANEO.

La característica sustantiva de la situación actual de la humanidad es el tránsito de una formación social a otra. Las leyes del desarrollo social imponen que ésta sea la época del salto al socialismo. Vivimos la etapa de la descomposición del sistema capitalista, cuya crisis general se agrava progresivamente. Al mismo tiempo, ésta es la etapa del ascenso del sistema socialista. El poder de la sociedad está pasando, en un número creciente de países, a manos de la clase obrera. Los intereses fundamentales de esta clase coinciden con los de la humanidad entera, porque se refieren a la supresión de la explotación del hombre por el hombre y a la instauración de una sociedad sin clases.

En la fase de la declinación capitalista, muchos de los elementos de la superestructura entran en contradicción con las relaciones de producción dominantes y se constituyen en anticipos de la formación social cuya instauración se avecina. La ideología burguesa entra en crisis y no puede ocupar plenamente el espacio que antes abarcaba. En este sentido, la universidad se constituye en la caja de resonancia de todas

las corrientes del pensamiento universal y en ella se van imponiendo las ideas de avanzada, que presentan una explicación más científica e integral de la sociedad. Así, el pensamiento de la clase obrera, transmitido por sus intelectuales orgánicos, va penetrando en la universidad, y ésta incorpora los nuevos conocimientos, a la par que va negando muchos de los viejos conocimientos elaborados en la decadente sociedad clasista.

La lucha de las ideas forma una parte importante del enfrentamiento social. En esta lucha, las ideas de la clase obrera ganan en profundidad y se imponen en todos los campos del quehacer humano, arrinconando el pensamiento burgués, que tiene que volverse cada vez más ideológico y cada vez menos científico. Hasta hace pocas décadas, el pensamiento de la clase obrera no tenía acceso a los centros académicos de nivel superior, donde las ideas burguesas se formulaban y transmitían como verdades, únicas e incontrovertibles. Pero, ahora la situación muestra un cuadro distinto, ya que el pensamiento de la clase obrera se introduce en los centros académicos que tradicionalmente formaron parte del aparato ideológico de la sociedad burguesa y no sólo disputan el campo sino que va desplazando a las teorías burguesas, que demuestran una creciente insolvencia para explicar los fenómenos de la naturaleza y la sociedad.

De esta manera, en la fase actual de la crisis del capitalismo, la universidad va perdiendo eficacia como instrumento de creación y difusión de la ideología burguesa. El pensamiento científico, especialmente el pensamiento social, va adquiriendo un carácter que entra en contradicción con la base misma de la formación social capitalista. Los intelectuales orgánicos de la burguesía se muestran cada vez más impotentes para enfrentar la ofensiva intelectual del pensamiento obrero. Por esta razón, el Estado burgués tiene que recurrir con mayor frecuencia a las funciones represivas, disminuyendo la ponderación de las funciones ideológicas. Es así como la universidad, y el pensamiento científico en general, va sa-

liendo del control de la burguesía. Esto es evidente incluso en las universidades privadas más elitistas de los países capitalistas avanzados.

A pesar de todo el esfuerzo desplegado por la burguesía, por el Estado capitalista y todos sus mecanismos, en los centros universitarios de los países imperialistas se hace evidente un mayor cuestionamiento de la función meramente profesionalizadora de la educación superior. Este cuestionamiento abarca también a muchos de los valores que eran tenidos como sacrosantos o como pilares inmovibles de la sociedad burguesa. El número de intelectuales con ideas avanzadas se multiplica vertiginosamente, y a las clases dominantes les resulta cada vez más difícil controlar el movimiento de las ideas en los propios centros imperialistas. Esta es una de las dimensiones de la crisis general del capitalismo y refleja la magnitud de la crisis teórica que va haciendo que el pensamiento oficial de la sociedad burguesa sea cada vez más estéril en su función legitimadora del orden capitalista.

### III. LA UNIVERSIDAD EN AMERICA LATINA

Desde la Reforma Universitaria de Córdoba, del año 1918, la universidad latinoamericana fue convirtiéndose, progresivamente, en una tribuna de las nuevas ideas y en un factor de negación de la tradicional sociedad oligárquica. La conquista de la autonomía universitaria y la implantación del co-gobierno significaron un paso trascendental en la transformación de la universidad. Es indudable que la autonomía universitaria y el co-gobierno representan poderosas conquistas democráticas, que dieron un nuevo contenido a la enseñanza superior, porque permitieron abrir sus puertas a todas las corrientes del pensamiento universal y a todos los sectores sociales. Empero, debe destacarse que si bien fueron notables los avances que la autonomía provocó en la universidad, ésta no ha podido superar su carácter restringido.

La razón de esto último radica en que la sociedad latinoamericana sigue siendo —con excepción de Cuba, Nicaragua y algunos países del Caribe— una sociedad clasista con profundas desigualdades económicas y sociales, que impiden el real y efectivo acceso de las clases populares a la educación superior.

Las universidades autónomas de América Latina han sido y son un gran semillero de ideas revolucionarias. Por su propia naturaleza, el pensamiento científico en los países atrasados y dependientes tiene que constituirse en factor propulsor de los cambios. Las ciencias sociales, por ejemplo, tienen que asumir el papel de ciencias subversivas del orden social existente; tienen que mostrar los caminos para la superación del atraso, la dependencia y la miseria, después de identificar las causas de estos males. Pero, asimismo, las ciencias en general tienen que cuestionar la situación prevaleciente. De esta forma, la educación superior tiene que ponerse a la vanguardia en la lucha contra las formas atrasadas de vida y de cultura.

Al asumir ese papel de vanguardia, las universidades latinoamericanas entran en contradicción con los intereses de las clases dominantes y el imperialismo. Esto se debe a que es el funcionamiento del capitalismo dependiente el causante de los males principales de la sociedad latinoamericana. El imperialismo y las clases dominantes locales se esfuerzan por mantener la situación de dependencia y subdesarrollo, porque se benefician con ella. Es así como se plantea un conflicto creciente entre la educación superior que busca hacerse más científica, y los intereses que pretenden mantener a los pueblos latinoamericanos en una situación de sometimiento y explotación.

Esto demuestra que en América Latina es mucho más visible el paulatino divorcio de los centros de educación superior y los aparatos ideológicos del Estado burgués dependiente. Dichos aparatos ideológicos no sólo responden a los intereses de las clases dominantes locales, sino esencialmente a los intereses imperialistas. La educación superior y el pensamiento

científico, en general, tienen que negar el dominio extranjero que condiciona y asfixia no solamente el desarrollo económico-social, sino que aplasta cualquier intento propio para el desarrollo científico y tecnológico. Por este motivo, las universidades se han convertido en importantes centros generadores de las ideas de cambio. Por lo demás, este papel ha sido desempeñado desde la propia etapa liberadora del yugo ibérico, pues las universidades de esa época — y especialmente la ilustre Universidad de Charcas— crearon y difundieron el pensamiento revolucionario.

Pero, el nuevo papel de la universidad latinoamericana no puede ser aceptado pacífica y voluntariamente por las clases dominantes y el imperialismo. La pérdida del control de estos centros implica para ellos una derrota inaceptable. Por eso tienen que utilizar con violencia sus aparatos represivos, no sólo para suprimir la autonomía y eliminar el co-gobierno, sino para erradicar todo intento de creación científica al servicio de los intereses auténticos de América Latina. Los gobiernos fascistas que se instauraron desde mediados de la década de los años sesenta y en los años setenta, colocaron a la intervención de las universidades entre sus principales medidas. En todos los países en que triunfó el fascismo, las universidades fueron acalladas en su función de creación científica. Esta es una consigna del imperialismo, ya que se enfrenta a la imposibilidad de controlar el pensamiento latinoamericano por medio del uso exclusivo de los instrumentos ideológicos y culturales. Sólo la represión violenta puede acallar el pensamiento universitario.

Las pocas universidades autónomas que aún subsisten enfrentan fuertes limitaciones impuestas por los intereses antinacionales. Sufren el boicot en sus recursos económicos, son frecuentemente allanadas por la policía y los mecanismos de represión, son interferidas de múltiples maneras en su funcionamiento normal y tienen que enfrentar campañas de desprestigio organizadas y dirigidas por los enemigos del pueblo. Pero, aún con tales limitaciones, esas universi-

dades siguen constituyendo el bastión más importante del pensamiento liberador y se desenvuelven al servicio de las clases populares.

#### IV. LA UNIVERSIDAD EN BOLIVIA

La estructura económica de Bolivia es la de un país capitalista atrasado, dependiente y en crisis. Esto quiere decir que las relaciones de producción dominantes son de tipo capitalista. Sin embargo, en la formación social boliviana coexisten los resabios o vestigios de modos de producción anteriores, junto con las formas capitalistas típicas y con formas cooperativas y de propiedad estatal. Estas características se reflejan en la superestructura, en la que aparecen los elementos que corresponden específicamente a la formación social capitalista, pero donde también se manifiestan los elementos pertenecientes a otras formaciones sociales.

El funcionamiento y desarrollo de la formación social boliviana están condicionados por las relaciones de dependencia y subordinación a los grandes centros. La economía boliviana ha sido incorporada a la economía mundial capitalista, como parte integrante de la periferia semicolonial y dependiente. El ritmo y la orientación de su desarrollo están determinados por las exigencias de las metrópolis imperialistas, cuyo desenvolvimiento cíclico provoca la crónica inestabilidad y vulnerabilidad del acontecer interno. En este contexto, la economía boliviana sufre un cuantioso y persistente flujo de excedentes hacia los centros, lo que reduce notablemente las posibilidades de acumulación de capitales sobre bases propias.

Por otra parte, la crisis de la economía boliviana no es un fenómeno transitorio, esporádico o circunstancial; se trata de un fenómeno global cuyas raíces se localizan en el propio funcionamiento del capitalismo dependiente. Al ser una crisis estructural, sus rasgos y manifestaciones se difunden sobre todas las