

# **Cómo administrar la quiebra. Opciones de la economía boliviana**

**Ernst Moritz Lipp**

---

**Ernst Moritz Lipp:** Economista alemán. Secretario General del Consejo Alemán de Expertos Económicos. Profesor invitado en la Universidad Goethe de Francfort y en el Instituto de Asuntos Europeos en Saarbruecken. Autor de numerosos trabajos sobre política económica y finanzas.

---

*Una de las raíces de los profundos problemas que vive Bolivia es su avanzado estado de desintegración de la economía. El autor analiza en este trabajo las causas que han llevado a ese país a sufrir progresivas bajas en el producto interno bruto, altas tasas de inflación, déficit presupuestarios, escasa o nula inversión extranjera, disminución del salario real, ausencia de programas de estabilidad, etc. Comprueba cómo se ha contraído el sector formal al mismo tiempo que han crecido sectores importantes de la "economía informal" tales como los mercados negros, el comercio ilícito con los países vecinos (contrabando) y el negocio de la coca. Afirma luego que una porción significativa de la crisis boliviana se debe a la desestimulación sistemática de la producción y al traslado de la oferta del sector formal al sector informal . El autor concluye proponiendo un paquete de medidas que podrían aplicarse para lograr la necesaria estabilización, la que no podría alcanzarse ni por la vía del gradualismo ni por la vía de la terapia de "shock".*

Bolivia está sumida en una profunda crisis económica. Las cifras usadas tradicionalmente por los economistas para describir la situación de un país, no son muy confiables en el caso de Bolivia. Por otra parte, las desviaciones más significativas no se expresan en variaciones de décimas de por ciento, de modo que no es difícil caracterizar su magnitud:

### ***Desviaciones del proceso económico***

- De 1981 a 1984, el Producto Interno Bruto real de Bolivia ha decrecido en un cuarto, al tiempo que el ingreso real per cápita disminuyó, incluso, un poco más. Sin embargo, estas cifras deben manejarse con cuidado puesto que se refieren a la "economía oficial" y no reflejan la dinámica de la economía en su totalidad.

- En el segundo trimestre de 1985, la tasa de inflación anual alcanzó casi 2.000 por ciento, lo cual refleja más que cualquier otro dato, los grandes problemas del país, aunque en este caso también hay reservas pues la tasa de inflación se calcula sólo para la población de La Paz usando una cesta de bienes seleccionados cambiados dentro del sistema oficial y pagados en pesos bolivianos.

- El déficit presupuestario llegó a un monto insólito al colocarse, según estimaciones oficiales, en un nivel igual al 18 por ciento del PIB para 1983. Si bien se puede argüir que el déficit no es sino consecuencia de la baja utilización de la capacidad instalada y del desempleo acumulado en los últimos años, este argumento sólo acierta parcialmente; aun cuando la economía se reactivara, quedaría todavía un elevado déficit estructural.

- La creación de dinero está fuera de control. La expansión de la masa monetaria (circulación monetaria más depósitos a la vista) alcanzó una tasa de 200 por ciento en 1983. El déficit fiscal es financiado enteramente mediante la creación de dinero. No existe un mercado de capitales operante e incluso las transferencias monetarias interbancarias sólo funcionan en escala muy limitada.

- El aflujo de capital a Bolivia llegó prácticamente a cero. Ante la ausencia de indicios de un programa de estabilidad, el capital extranjero se niega a invertir en Bolivia u otorgarle créditos. Las negociaciones sobre la reestructuración de la deuda son difíciles e, incluso, los ciudadanos bolivianos no están dispuestos, en la actualidad, a transferir a su país el dinero que ganaron en el exterior, dado el alto riesgo de toda inversión.

- En los últimos años, el salario real disminuyó al ritmo de tasas de dos dígitos. Sorprendentemente, la proporción del consumo privado dentro del PTB aumentó constantemente, mientras que la inversión bajó fuertemente. Esto se debe a que el PTB, en términos reales, se contrajo aún más que los salarios reales y a que los ingresos disponibles se destinaron cada vez menos al ahorro y cada vez más al consumo. La inflación acelerada devaluó más y más el ahorro llegando a desestimularlo, totalmente.

A diferencia de otros países latinoamericanos, Bolivia no tiene el problema de un nivel salarial exagerado en el sector industrial de la economía. La reducción fuerte de los salarios reales en los últimos años no pudo evitar el deterioro progresivo de la rentabilidad de las inversiones. La inflación galopante, la incertidumbre política, los desestímulos masivos debidos a la regulación de precios, la errada política

cambiaría, la discriminación de la exportación: todo esto condujo a que sólo fueran rentables la inversión a muy corto plazo y la especulación. La única inversión atractiva es aquélla que se recupera en uno o dos años. No hay quien considere invertir a fin de estar preparado a producir en el futuro, es decir, apostar a oportunidades de producción rentable en tres, cuatro, cinco o diez años. En consecuencia, el capital invertido creció muy poco y se desequilibró la estructura del aparato productivo.

### ***Hiperinflación y desintegración de la economía***

La raíz de muchos problemas en Bolivia es el avanzado estado de desintegración de la economía. El sector formal, abarcado en las estadísticas oficiales, se contrajo fuertemente en los últimos años. Al mismo tiempo crecieron sectores importantes de la "economía informal" tales como los mercados negros, el comercio ilícito con los países vecinos (contrabando) y el negocio de la coca. Se estima que, en la actualidad, más o menos la mitad de todos los bienes de consumo tales como aparatos domésticos, radios y televisores, no se vende a través de los detallistas registrados sino en el mercado negro. En consecuencia, no existen datos confiables sobre las ventas al por menor faltando así toda base estadística confiable para la determinación del consumo privado en las cuentas nacionales. En muchas empresas industriales, el 20 por ciento o más del personal no está registrado, es decir, no se pagan ni cuotas de seguridad social ni se descuenta el impuesto sobre la renta de ellos. Lógicamente no hay tampoco datos confiables sobre empleo ni fundamentos inequívocos para la determinación del total de salarios pagados en el sistema económico.

En los últimos años, el comercio exterior se realizó cada vez menos a través de los canales oficiales. Tal hecho se debe a una variedad de razones:

- La regulación de los precios de productos del agro, impuesta por razones distributivas a los productos agrícolas de las grandes haciendas del este del país, llevaron a que parte de la producción agraria boliviana sea vendida en los países vecinos cuando allí los precios estén por encima de los precios regulados nacionales. Como consecuencia de esto, ciertos alimentos escasean en las zonas rurales y urbanas del país por días o incluso semanas.
- La poco realista política cambiaria condujo a la sobrevaluación del signo monetario boliviano anulando prácticamente la exportación del sector oficial. Prestigiosas casas comerciales han cerrado sus negocios dando la espalda al comercio exterior para iniciar operaciones, en algunos casos, en el sector servicios.
- Las numerosas limitaciones de la importación obligaron a las empresas a abandonar la producción debido a la falta de repuestos, en unos casos, o a la imposibilidad de continuar las operaciones de transformación por contrato, en otros.

Sin embargo, lo anterior no significa que no haya oferta alguna de bienes importados en el país. Los bolivianos buscaron la forma de importar fuera de los canales formales. Tales transacciones son financiadas totalmente con los dólares de los particulares. En ellas participan incluso las dependencias oficiales.

Las condiciones antes descritas contribuyeron al establecimiento de tres clases de sujetos económicos:

- Los ciudadanos en zonas rurales que viven en condiciones de subsistencia. Aquí ya no existe la circulación monetaria, que fue sustituida por el sistema de trueque.
- El sector de los pequeños comerciantes e industriales cuyas transacciones se realizan en pesos bolivianos. El patrimonio de este grupo fue brutalmente golpeado por la inflación.
- Los sujetos económicos pertenecientes a la circulación del dólar, quienes pagan gran parte de sus transacciones con dólares americanos y mantienen su patrimonio en esa moneda. Este grupo pudo protegerse bastante bien contra los efectos negativos de la inflación.

Los fenómenos ya mencionados - la regulación de los precios, la reglamentación del comercio exterior, la política cambiaria, la fijación de contingentes y además, un sistema perfeccionado de créditos otorgados a un puñado de empresas en condiciones preferenciales - han generado una mentalidad especuladora en amplios sectores de la población. Sin exageración alguna, la sociedad boliviana puede ser calificada como "buscadora del lucro" (rent seeking society). Estos mismos fenómenos explican por qué se estimulaba tanto el traslado de actividades del sector formal al informal. Por la misma razón, la industria boliviana es fuertemente discriminada en relación con los servicios, y el país se ve obligado a presentar año tras año, una balanza comercial muy pobre.

Sintetizando, podemos afirmar que una porción significativa de la crisis boliviana se debe a la desestimulación sistemática de la producción y al traslado de la oferta del sector formal al sector informal. Aunque el análisis superficial de los indicadores sugiere la conclusión de que se trata de una recesión causada por la disminución de la demanda, esta apreciación no es correcta. La contracción de la oferta y demanda en el sector formal no representa sino una visión selectiva del desarrollo económico de Bolivia. Si tuviéramos datos cuantitativos sobre la dinámica del sector no formal, podríamos determinar las fuerzas de crecimiento en la economía boliviana. Teniendo en cuenta la escasa densidad demográfica (6 millones de habitantes), el país ostenta una base agrícola muy sólida. Además, existen tradiciones industriales positivas y una buena dotación de administradores capaces en la economía. Finalmente, Bolivia reúne buenas condiciones previas para su desarrollo económico en prosperidad gracias a sus riquezas naturales.

### ***Desviaciones en política fiscal***

El elevado déficit estructural del presupuesto nacional es función de una serie de factores:

- El Estado paga subsidios importantes a las empresas públicas para cubrir sus pérdidas.
- En la lucha distributiva librada al calor de la inflación, los obreros y empleados públicos lograron aumentar sus ingresos en perjuicio de los contribuyentes y de los que sufrieron mermas de su patrimonio gracias a la creación de dinero inducida por el Estado y el proceso inflacionario posterior.
- El Estado perdió una parte significativa de su base tributaria; la cuota impositiva se contrajo violentamente. Esto se debe tanto al traslado de actividades del sector formal al informal, como al hecho de que la recaudación de impuestos es más lenta que el alza inflacionaria del gasto público. La recaudación de impuestos sufre una merma real constante debido a que entre la determinación del monto adeudado y el pago del impuesto transcurren varios meses durante los cuales la inflación avanza a pasos de gigante.
- Mientras la expansión de la masa monetaria, mediante la cual el Estado financia su déficit, se adelantaba a la inflación o la compensaba, el gobierno podía financiar sus gastos en condiciones favorables, puesto que cobraba una suerte de "impuesto a la inflación". Pero, como en otros casos de hiperinflación, esto se lograba cada vez menos, conforme se aceleraba más y más la circulación del dinero. Así, el aumento de la masa monetaria se quedó atrás respecto del nivel de precios, es decir, la masa monetaria real decrecía.

### ***El caso de Bolivia y las hiperinflaciones europeas***

No es necesario aquí analizar a fondo las hiperinflaciones habidas en este siglo en Alemania, Polonia, Hungría y Austria, ya que basta sintetizar las características más resaltantes de estas hiperinflaciones en tanto sean relevantes para el diagnóstico y terapia del caso boliviano. En este sentido, se presentan las seis características siguientes:

- Las hiperinflaciones se originan frecuentemente en convulsiones políticas que afectan fuertemente el desarrollo económico de los países en cuestión, tales como la derrota en una guerra, el pago de reparaciones al extranjero y la pérdida de territorios valiosos. En varios estudios se señala que la inestabilidad de las estructuras políticas y de las mayorías impulsaron frecuentemente a los gobiernos a comprar la adhesión a su política mediante el aumento del gasto público. En los países mencionados y bajo gobiernos que luchaban por su reconocimiento en la opinión pública, el gasto público acusó elevadas tasas de crecimiento.

- Las hiperinflaciones europeas se caracterizaron por un elevado déficit fiscal. Ya se mencionó la expansión descontrolada del gasto público. Con la progresión de la inflación se erosionaba la base tributaria. El déficit fiscal ya no se podía sanear gradualmente - esto es válido en todos los casos - es decir, que los recortes presupuestarios en algunas partidas o el aumento de ciertos impuestos ya no surtían efecto.

- Los gobiernos siempre encontraron la forma de lograr que los bancos centrales financiaran los elevados déficit presupuestarios, aunque en la mayoría de los casos no lo hicieron con mayor sutileza que la Bolivia actual. La historia monetaria de Alemania evidencia la existencia de mecanismos sutiles de financiamiento que son capaces de disimular la monetarización constante de la deuda pública incluso ante la opinión pública experta y por plazos relativamente prolongados.

- Todos los países europeos con hiperinflación sufrieron bajo una fuerte fuga de capital y sus monedas se devaluaron de manera acentuada. Hubo intentos de reducir la fuga de capital mediante limitación del movimiento de capital, aunque, a diferencia de Bolivia y otros países latinoamericanos, no se intentó prácticamente estabilizar el tipo de cambio en niveles absolutamente irreales.

- Las hiperinflaciones europeas no estuvieron acompañadas de la contracción de la inversión. El aumento de las tasas de interés no avanzó, por largos periodos, al mismo ritmo que la inflación. Se llegó a situaciones de interés real negativo. En otras palabras, era rentable invertir dinero prestado. La inflación redujo la carga de la deuda tanto para el Estado como para los deudores privados.

- En la mayoría de los casos, los procesos inflacionarios coincidieron con altos niveles de la demanda interna. La transición a la economía de paz después de la Primera Guerra Mundial provocó un crecimiento significativo de la demanda privada, a la que se unió la demanda del sector público. Por otra parte, algunos de los factores mencionados en el primer aparte ocasionaron el debilitamiento de la oferta. Por tales motivos, las hiperinflaciones estuvieron precedidas por un exceso de demanda en los mercados de bienes de consumo.

En el caso de Bolivia, se observa también un elevado déficit presupuestario como consecuencia del aumento considerable del gasto público y la erosión de la base tributaria. En la práctica, el déficit del Estado se financia enteramente recurriendo al dinero del Banco Central. Hasta hace dos años, una parte de la inversión del sector público pudo ser financiada mediante el crédito externo, fuente ésta que - como ya mencionamos - se agotó últimamente. La especificidad de la situación boliviana estriba en la dramática contracción de la oferta en el sector formal. En este caso no se observa una expansión fuerte de la demanda ante una oferta insuficiente. A diferencia de los casos europeos, Bolivia acusa desde hace tiempo una contracción de la demanda, al menos según las estadísticas oficiales sobre la demanda privada en el sector formal. Debido a la intervención masiva del Estado en la economía, las distorsiones de la estructura de precios y otros desestímulos, la

oferta del sector formal se contrajo aún más aceleradamente que la demanda. Lo anterior parece demostrar que un exceso de demanda puede ser causado por una contracción brusca de la oferta, circunstancia que sólo se puede comprobar haciendo estudios *in situ*, más allá del mero análisis de las estadísticas oficiales.

Otra particularidad de la situación boliviana estriba en la caída drástica de la inversión, cuya magnitud se aprecia en el hecho de que, en la actualidad, la inversión no pasa del 5 por ciento del PTB oficial. Esto debe verse junto al hecho de que buena parte de los inversionistas tiene acceso a créditos preferenciales pagando intereses muy por debajo de la tasa que compensaría la merma de patrimonio causada por la inflación. En consecuencia, los inversionistas realizan ganancias de deudor. Para los que no tienen acceso a créditos preferenciales, la inversión financiada por créditos lógicamente no resulta atractiva. Fuera del sistema preferencial, se pagan intereses que, deducida tasa inflacionaria, alcanzan todavía entre 20 y 30 por ciento. Otro factor importante es el hecho de que el Estado redujo fuertemente la inversión en las empresas del sector público.

### ***Opciones para la estabilización***

Es probable que la hiperinflación actual de Bolivia no se pueda combatir por la vía gradualista, es decir, paso a paso. Un paquete tradicional compuesto de medidas tales como: política monetaria restrictiva; reducción del déficit presupuestario y disminución del salario real, no luce promisorio. Los estudios existentes indican que, en este caso, no se trata de una hiperinflación causada por exceso de la demanda privada y pública. Tampoco hay indicios de un nivel salarial exageradamente elevado como causa de pérdida de rentabilidad y capacidad competitiva. En reiteradas oportunidades explicamos en Bolivia que el rechazo de una estrategia gradualista no implicaba la aceptación de una terapia de "shock". Lamentablemente, el paradigma de la terapia de "shock" se emplea en el debate político para impedir las reformas necesarias. Por esto insistimos una vez más en afirmar que no favorecemos una terapia de "shock" entendida como una política monetaria y financiera totalmente restrictiva como receta para el saneamiento económico del país.

La tarea más importante es encontrar los medios que permitan detener e invertir la avanzada desintegración de la economía en un sector formal y otro informal. Defendemos la idea central de que este objetivo no se puede alcanzar por la vía del gradualismo. Es necesario que el sector privado, las empresas públicas y los particulares - que son, al mismo tiempo, compradores de bienes de consumo, inversionistas (viviendas) y capitalistas - perciban una reorientación fundamental de la política económica, manifestada en un paquete de medidas que debe incluir las siguientes:

- eliminación de las múltiples limitaciones del comercio exterior
- sustitución de los contingentes de importación por aranceles

- unificación cambiaria, aunque sea en un nivel flotante hasta tanto se logre la estabilización
- eliminación del control de precios a fin de suprimir las distorsiones en la estructura de los precios
- como defensa del frente distributivo, un impuesto sobre la tierra para los latifundios del este, en lugar del control de precios de los productos agropecuarios.

Estas medidas de reforma deben ponerse en práctica con celeridad y en forma de paquete, pues representan una condición previa importante para estimular pronto una oferta mayor tanto en el sector agropecuario como en el industrial. Del mismo modo, las exportaciones podrían alcanzar su nivel tradicional. Es indispensable retornar a políticas monetarias y financieras más serias. El Banco Central no debe ser usado para cubrir el déficit del Estado. Conviene eliminar su poder en la política de comercio exterior (asignación de divisas; permisología) y en la política estructural (créditos preferenciales). En estos campos, debe ser el gobierno quien tome las decisiones sobre instrumentos y prioridades. Se impone separar la política presupuestaria de la monetaria. Más disciplina en el control de la liquidez es una cara de la reforma siendo la otra la reactivación de los mercados monetarios y de capital. Hay que buscar mecanismos de mercado eficientes para canalizar los ahorros hacia la inversión. Opinamos que el sistema de intereses preferenciales fue un fracaso puesto que abre las puertas a la corrupción y distribución de la renta según criterios políticos. La presentación de un proyecto concreto para la reforma de los mercados financieros no es objeto del presente trabajo.

Una reforma fiscal representa, sin duda, un gran reto. No es posible resolver tal tarea de la noche a la mañana. Sin embargo, podemos adelantar tres planteamientos básicos:

- Reforma tributaria: aun cuando el programa de liberación tenga éxito, Bolivia tendrá que vivir por algún tiempo con un sector informal relativamente importante. Es vital que no se destruya la dinámica de esta economía informal, pues buena parte de la población le debe su nivel de vida. Al mismo tiempo hay que buscar la forma que permita que el Estado participe de esta dinámica ya que es inaceptable que la financiación de las obras públicas corra por cuenta de un solo sector de la economía. He aquí una de las causas de la tan lamentable desintegración. Los ingresos y ventas no declarados no generan impuestos. Proponemos la introducción de un impuesto escalonado sobre el consumo. De este modo, los particulares pagarían impuestos con arreglo a la tenencia de bienes de consumo y al gasto en la adquisición de los mismos. El retorno de actividades económicas al sector formal ampliaría automáticamente la base tributaria del Estado.
- Otro aspecto importante se refiere a la reorganización del sector público,



especialmente las empresas mineras del Estado. No presentamos proposiciones concretas para este sector.

- Finalmente, debe asegurarse que, luego de la liberación de precios, la asistencia social a los estratos pobres en las áreas urbanas se transforme en un sistema nuevo de asistencia individual, lo cual se puede lograr mediante transferencias en efectivo o bonos alimentarios. Habría que elaborar más detalladamente los elementos de esta reforma.

El gobierno que esté dispuesto a realizar una reforma de este tipo, debería considerar una reforma monetaria simultánea. La redefinición de la moneda y de la deuda como lo hizo Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, podría ser una señal importante tanto hacia adentro como hacia afuera. Sin embargo, no puede sustituir el saneamiento de la economía.

En cualquier caso, un programa de estabilización sólo puede tener éxito si aumenta el flujo de capital desde el exterior. Los programas de estabilización implementados en Europa corroboran esta apreciación. Un programa convincente podría estimular significativamente la concesión de nuevos créditos y la repatriación de depósitos bolivianos en el exterior. Es probable que se logren acuerdos al respecto con el capital internacional.