

# **Cambios y consejos neoliberales en Bolivia**

**Morales, Juan Antonio**

---

**Juan Antonio Morales:** Economista boliviano. Director del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Católica Boliviana. Profesor visitante de diversas universidades de América Latina, EEUU y Europa. Autor de varios libros y ensayos sobre políticas de estabilización, deuda externa y econometría.

---

*A fines de 1985, Víctor Paz Estenssoro lanzó un ambicioso programa de control de la inflación y de reformas económicas denominado Nueva Política Económica (NPE). La NPE tiene un contenido neoliberal muy claro, y ha producido una abrupta ruptura con el modelo de desarrollo que seguía Bolivia desde los años 50. Para sorpresa de muchos analistas, el presidente sucesor, Jaime Paz Zamora, ha continuado con la NPE, proponiendo reformas estructurales adicionales para profundizarla. Las políticas de los dos gobiernos y los referentes teóricos del modelo distinguen la versión boliviana de las de otros países de la región.*

La entrada impetuosa del neoliberalismo en Bolivia coincide con la grave crisis económica de mediados de los años 80. Los principales actores políticos y sociales vieron en la hiperinflación de 1982-85 la manifestación más evidente de la crisis del modelo de desarrollo que había prevalecido en los treinta y cinco años precedentes. Es también importante recordar que la hiperinflación apareció en los primeros años de redemocratización del país. Para muchos, para salvar la democracia era necesario vencer a la crisis retornando a un modelo de economía de mercado, en su versión más pura posible. Más aún, el discurso liberal inicial de que la democracia y libertad económica eran indisolubles tuvo una amplia acogida.

El 29 de agosto de 1985, el presidente Víctor Paz Estenssoro anunciaba al país un ambicioso programa de estabilización, contenido en el famoso Decreto Supremo 21060. Pronto el público advirtió que el programa era mucho más que un paquete de estabilización: contenía medidas de liberalización de la economía de una gran amplitud. En ese momento, el D.S. 21060 era el programa de desregulación de mer-

cados más audaz de América Latina. El gobierno llamó Nueva Política Económica (NPE) a las medidas de estabilización cum liberalización.

La NPE no es solamente un programa de estabilización ni de reformas estructurales; también es, y acaso principalmente, un programa político. Quienes concibieron la NPE no han dejado de insistir en la reforma del Estado y de la sociedad que aquélla implica. Independientemente de la opinión de sus autores y ejecutores, puede decirse que la NPE ha transformado profundamente a la sociedad boliviana.

El rápido éxito en el control de la inflación le dio al gobierno de Paz Estenssoro la reputación y la credibilidad necesarias para que continuara con las otras reformas económicas. Con el tiempo, la NPE se fue también modificando y devolviendo al Estado varios de los papeles que se le había quitado en la estridencia del discurso inicial. A fines de 1989, cuando Paz Estenssoro pasaba las riendas del gobierno al presidente Jaime Paz Zamora, la NPE ya era bastante diferente de lo que fue a fines de 1985. En un giro inesperado Paz Zamora, proveniente de la izquierda, revigorizó el contenido neoliberal de la NPE. Los temas centrales en la agenda de las reformas de su gobierno han sido el de la privatización y el de apertura de los recursos naturales al capital extranjero.

En este artículo se ofrece una revisión rápida de las gestiones de los gobiernos neoliberales de Paz Estenssoro y de Paz Zamora. Luego intentamos delinear los rasgos ideológicos del neoliberalismo boliviano. Le sigue una sección sobre los resultados y perspectivas de la economía. Por último, introducimos una discusión sobre los aspectos políticos más recientes y de los pronósticos de evolución del modelo.

### ***Paz Estenssoro***

El presidente Paz Estenssoro inició su gestión en agosto de 1985 en condiciones que parecían extraordinariamente difíciles por el grave deterioro económico - con una inflación galopante - y político. Pero la misma severidad de la crisis le confirió un mandato muy amplio. El gobierno pudo conseguir los consensos que eran necesarios para frenar la inflación y, más ampliamente, para ejecutar la NPE<sup>1</sup>.

Dos elementos, que no son independientes entre sí, sobresalen en las reformas de la NPE: 1) una liberalización muy amplia de los mercados de bienes y factores. Solamente el mercado de tierras no fue afectado; 2) una reducción muy significativa

---

<sup>1</sup>Se puede encontrar en Sachs y Morales descripciones del programa de estabilización, de la NPE, y de sus antecedentes políticos y económicos.

del tamaño del gobierno central en la economía. La NPE tenía claramente la finalidad de cambiar el modelo de acumulación, basado en el capitalismo de Estado, vigente desde 1952.

En octubre de 1985 el MNR y su rival Acción Democrática Nacionalista (ADN), del ex-presidente Hugo Bánzer, firmaron un acuerdo parlamentario, llamado Pacto por la Democracia, por el cual los dos partidos se comprometían a otorgar el apoyo que se requiriera para el programa de estabilización y la NPE. Esta estratégica alianza fue crucial para el éxito del plan. La ADN era desde su fundación en 1978 un partido de firmes convicciones liberales. El Pacto por la Democracia fue roto unilateralmente por el MNR, en febrero de 1989, en el contexto de la contienda electoral de ese año<sup>2</sup>.

Hay que subrayar también que el restablecimiento del orden y del principio de autoridad fue uno de los leitmotiv del programa político del gobierno de Paz Estenssoro. No hesitó en tomar enérgicas medidas contra las organizaciones laborales y los partidos de izquierda más radicales: por ejemplo, en el año siguiente de su posesión dictó dos estados de sitio. La reputación de gobierno eficaz le permitió a Paz Estenssoro desviarse de sus propios planteamientos iniciales sin incurrir en la crítica de los organismos internacionales de financiamiento ni de los grupos internos de presión más liberales. Gracias a esta confianza, el gobierno anunció un programa de reactivación a mediados de 1987 que contenía políticas activas de promoción de las inversiones y las exportaciones, así como mecanismos de supervisión bancaria dotados de amplios poderes de regulación. Esas políticas se alejaban de la ortodoxia inicial. Se ha de añadir que a fines de 1987 se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE), un instrumento típicamente keynesiano, para atender los problemas de desempleo y pobreza creados por la crisis y la subsecuente estabilización. El FSE fue muy exitoso en el logro de sus objetivos.

### **Paz Zamora**

A pesar de sus rigores la NPE consiguió una aceptación mayoritaria en la opinión pública y en el electorado. En las elecciones de mayo de 1989, los tres partidos que sustentaban puntos de vista afines a la NPE: el MNR, la ADN, y el MIR, obtuvieron 65% del voto popular. Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, y arquitecto de la NPE, ganó la primera mayoría, siendo seguido muy de cerca por Hugo Bánzer de ADN y, un poco más lejos, por Jaime Paz Zamora, del MIR. En las elecciones que

---

<sup>2</sup>El Pacto por la Democracia fue un instrumento crucial para un gobierno efectivo, pero fue incapaz de convertirse en una coalición electoral viable, como lo señala Gamarra.

se llevaron a cabo luego en el Congreso, salió elegido presidente Paz Zamora, apoyado por una sorpresiva alianza entre el MIR y la ADN. El MIR y la ADN constituyeron lo que se llama el Acuerdo Patriótico (AP). Durante la campaña electoral Paz Zamora había prometido, aunque muy vagamente, que cambiaría la NPE. Sin embargo, a los pocos meses de haber sido electo anunció con otro decreto supremo (el D.S. 22407 del 11 de enero de 1990) que continuaría y profundizaría las reformas liberales.

Es así como ha adoptado políticas más ortodoxas que las de su predecesor. Paz Zamora volvió a los fundamentos del D.S. 21060 de 1985, después de la revisión que se había hecho de éste en la segunda mitad del gobierno de Paz Estenssoro.

Paz Zamora se encontró con el dilema de casi todos los partidos socialdemócratas de la región: si quería llevar adelante una política redistributiva tenía primero que aguardar que el crecimiento económico resurgiera con vigor. Apostó a que se produzca el crecimiento cumpliendo rigurosamente las recomendaciones de las organizaciones internacionales de financiamiento. Tiene además la presión de su aliado en el gobierno, la ADN, que no le permite apartarse de la NPE en su vertiente más ortodoxa.

Si bien no se produjeron modificaciones sustantivas de política económica entre los gobiernos de Paz Estenssoro y de Paz Zamora, vale la pena mencionar los cambios de estilo. El gobierno de Paz Zamora ha acentuado algunas características autoritarias que tenía el anterior gobierno, debido en parte a la debilidad derivada de la estrategia con que fue elegido<sup>3</sup>. Ha permitido también que se incremente la influencia de los organismos multinacionales en el diseño y la ejecución de las políticas económicas. Paz Estenssoro guardaba más distancias con ellos. Por último, mientras que éste hacía cautelosos anuncios de los éxitos económicos, Paz Zamora los hace de una manera triunfalista, muchas veces sin justificación.

### ***La ideología del neoliberalismo boliviano***

La concepción de la NPE no era ajena a los cambios que se habían producido en el seno del pensamiento económico y político en medios académicos norteamericanos y europeos, y en las muy influyentes organizaciones internacionales de cooperación financiera, a partir de los años 70. Con la NPE el gobierno se alineó con las

---

<sup>3</sup>Hay varios ejemplos de esta afirmación: un estado de sitio, cuando la situación no lo demandaba, a principios de su gestión; el descabezamiento sangriento de un rebrote guerrillero a fines de 1990; y el juicio a la Corte Suprema de Justicia por prevaricato, para impedir que ella se declarara sobre la inconstitucionalidad de algunas leyes de fomento a las inversiones.

concepciones «minimalistas» del papel del Estado. No llegó empero dentro del carro de las grandes ideologías, ni como fruto de la visión de pensadores identificados con ella, sino que fue transmitida por un discurso tecnocrático, inspirado en valores como eficiencia, productividad y lucha contra la corrupción. Es de hacer notar que, excepto en un comienzo, no se insistió demasiado en el principio liberal de la implicación entre democracia y libertad económica<sup>4</sup>.

La adopción del modelo neoliberal no estuvo desprovista de contradicciones. El presidente Paz Estenssoro y su ministro de planeamiento, Gonzalo Sánchez de Lozada, veían a la NPE como un medio para reconstituir la autoridad del Estado y para restablecer el principio de autoridad<sup>5</sup>.

Ni Paz Estenssoro ni Sánchez de Lozada recogían el argumento neoliberal de que mercados libres conducen a la mejor asignación de recursos y, por lo tanto, a una optimización económica, más bien recogían el argumento de la economía política, en el sentido que los anglosajones le dan a la frase «political economy», la liberalización como la única manera de evitar la proliferación de la corrupción. Con un Estado achicado se reduciría el juego de influencias de los grupos de presión, que veían en el gobierno la mejor manera de obtener una parte más grande en la distribución del ingreso nacional<sup>6</sup>.

La tradición del MIR no era afín al liberalismo. Es más, lo había combatido durante casi toda la década de los 70. Sin embargo, ya a fines de esos años Paz Zamora, adelantándose al partido, declaraba su intención de sacar al MIR de la marginalidad política en que lo encerraba una posición izquierdista. Su planteo consistía en hacer del MIR un partido de «izquierda viable» con, según Peñaranda y Chávez una identificación máxima y óptima con la sociedad civil, y eficacia político-electoral y político-gubernamental. El objetivo de hacer del MIR un partido de izquierda moderna y electoralmente fuerte no explica, empero, enteramente, la adhesión de Paz Zamora al neoliberalismo y, aún menos, su alianza con su tradicional enemigo de derecha, la ADN. Para muchos dirigentes del MIR, sobre todo locales, la alianza

---

<sup>4</sup>En mis conversaciones con los principales protagonistas políticos de la NPE pude constatar la gran influencia que ejercía en su pensamiento la revista inglesa *The Economist*. Los artículos de esta publicación, más los informes de las agencias internacionales de desarrollo constituyeron la base de mucho del discurso neoliberal boliviano. En alguna ocasión se invitó al liberal argentino Alvaro Alsogaray y al francés Guy Sorman. La excesiva visibilidad política de Alsogaray, sin embargo, incomodaba al MNR, que después de todo tenía una tradición revolucionaria. Sorman perdió la amistad de los bolivianos después de sus declaraciones desdeñosas en la prensa internacional sobre el país y su experimento liberal.

<sup>5</sup>Véase al respecto la declaración de Sánchez de Lozada en *ILDIS*, p. 5.

<sup>6</sup>Esta posición está más cerca de Bhagwati y Krueger de crítica al Estado «rentista», y de la de la escuela de «Public Choice» de Buchanan, Olson y otros más, que de la de Chicago.

con la ADN y la aceptación del neoliberalismo ha sido solamente una cuestión de realismo y de oportunidad. Queda la pregunta de si el mismo Paz Zamora no lo cree así. Para la ADN, el liberalismo integra su patrimonio ideológico. Además, el peso de los empresarios en sus instancias de decisión ha sido preponderante desde su fundación. Pocas dudas caben sobre su posición.

Las actitudes de los gobiernos de Paz Estenssoro y Paz Zamora en cuanto a la privatización ilustran muy bien las ambigüedades de la política liberal boliviana. En la visión de Paz Estenssoro, que pensaba que con el D.S. 21060 se restauraría la autoridad del Estado, las privatizaciones no formaban parte del núcleo de reformas esenciales de la NPE. Durante su gobierno no se privatizó, sino que se transfirieron a las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CRD) y a las municipalidades algunas empresas públicas que eran nacionales.

El presidente Paz Zamora también se demoró en declararse en favor de las privatizaciones, aun cuando esto significaba una disonancia con sus ministros más liberales. Pero, una vez que tomó la decisión, dio a las privatizaciones y a la legislación de tratamiento al capital extranjero (las leyes de minería y de hidrocarburos) la más alta prioridad en su agenda de reformas.

### ***Resultados económicos***

Los resultados más espectaculares de la NPE están en el control de la inflación. Las cifras son elocuentes: la inflación (diciembre a diciembre) fue 66% en 1986, 10,7% en 1987, 21,5% en 1988, 16,6% en 1989, 18,0% en 1990, y 14,5% en 1991. La inflación acumulada a junio de 1992 es de 7,1%.

Los resultados en cuanto al crecimiento del Producto Interno Bruto, en cambio, han sido mucho más modestos. Después de caer en 1986, entre 1987 y 1990 la economía creció a un ritmo ligeramente superior al de la población. Solamente en 1991 se tuvo un crecimiento de 4,1%, sustancialmente mayor al crecimiento de la población de 2%. Quedan empero dudas en relación a cuán sostenible es esa tasa. Los primeros resultados para 1992 son bastante inferiores a los de 1991.

Un aspecto sorprendente en el experimento liberal boliviano es el de la modestia de las tasas de inversión privada. Ellas han sido durante el período 1986-1991 muy inferiores a las que se tenían durante los años 70. Llama la atención este resultado porque se esperaba que el sector privado respondiera rápidamente a la nueva estructura de incentivos creada por la NPE. En los aspectos más estructurales hay

que destacar una importante reducción del gasto público en relación al PIB, que pasó de un promedio de 44,9% (gastos corrientes y de capital) en 1980-81 a 27,6% en 1990. Se ha de señalar también la reducción en el empleo. Antes de la NPE, Bolivia era probablemente el país de América Latina (exceptuando Cuba) con mayor fracción de su población económicamente activa urbana en el sector público. Esta situación ha cambiado sustancialmente después de la NPE. La reducción en el empleo vino por despidos (eufemísticamente llamados «relocalizaciones») y por abandono de los empleos por las muy bajas remuneraciones. El caso más dramático fue el de las cesantías en la Corporación Minera de Bolivia<sup>7</sup>.

Desafortunadamente, no hay estudios recientes de la distribución del ingreso. La información disponible, pero no sistemática, parece indicar que con la NPE se han beneficiado sobre todo las élites exportadoras y comerciales, los poseedores de activos financieros, y las clases medias profesionales que han podido desviar en su favor los recursos de la ayuda internacional. Es importante subrayar que el ingreso per cápita de Bolivia está en el orden de los 800 dólares, lo que lo sitúa entre los países de ingreso mediano bajo en la clasificación del Banco Mundial. En cambio, todos sus indicadores de desarrollo social sitúan a Bolivia con los países más pobres del mundo. La incongruencia entre el ingreso per cápita y los indicadores sociales señalan la presencia de graves problemas en la distribución del ingreso o en la eficiencia en la oferta de servicios sociales. Es cierto, empero, que esta situación viene de mucho antes de la aplicación del modelo neoliberal.

En los dos primeros años de la NPE, el gasto público social como proporción del PIB sufrió recortes muy amplios. Las mayores reducciones se produjeron en educación. En salud, la disminución fue mucho menos importante porque la cooperación internacional vino a suplir la falta de recursos nacionales. Desde 1988 hay una recuperación sostenida de los presupuestos de salud y de educación, sobre todo del primero, pero la escasez de recursos para estos sectores es todavía muy grande.

### ***Viejos y nuevos actores políticos y sociales***

La muy influyente Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), que había guardado un perfil bajo durante el gobierno de Paz Estenssoro, volvió a salir a la palestra en el de Paz Zamora. Con renovado militanismo, comenzó criticando a la nueva administración, para después apoyarla decididamente. La CEPB ha venido insistiendo, con mucha fuerza, alrededor de una lista de condiciones que con-

---

<sup>7</sup>Este evento ha sido ampliamente documentado en excelentes trabajos y no merece hacerle más añadidos (véase por ejemplo, Jetté).

sidera que son necesarias para despertar los «espíritus animales» de los inversionistas. En la lista figuran medidas extremas de reforma económica, siendo la privatización radical y la reforma de la seguridad social los ítems principales<sup>8</sup>. En algunos momentos, la presión de la CEPB ha sido tan fuerte que podía pensarse que estaba cogobernando con la AP.

La casi completa erosión de poder que habían sufrido los partidos de izquierda y los sindicatos durante los años de hiperinflación de 1982 a 1985 permitió en gran medida la revolución liberal. Desde entonces la situación del movimiento obrero organizado ha sido de virtual desastre. Las bases no han seguido a la dirigencia; las huelgas y otras medidas de oposición a la política económica no han tenido ningún impacto. La Central Obrera Boliviana no ha podido encontrar su ubicación en el nuevo tejido social y es la institución que está tardando más en reformarse.

Un punto importante, que no se remarca suficientemente en las discusiones, es el de los cambios profundos que la NPE ha producido en los partidos políticos tradicionales. Estos, casi sin darse cuenta, han abandonado la búsqueda de ventajas políticas de corto plazo a cambio de una vigencia política permanente, aun si no están en funciones de gobierno. Si están en el gobierno, están menos preocupados que antes con la posibilidad de que sus sucesores cosechen los beneficios de su gestión. Esta actitud no es tanto el resultado de la visión de los líderes de los partidos políticos, sino de la significativa reducción de incertidumbre política.

La NPE le ha dado un nuevo vigor al viejo MNR. Tiene ahora cuadros jóvenes, y su capacidad de propuesta y de crítica se ha incrementado muy sustancialmente. La ADN, por su parte, ha podido hacer olvidar, con su apoyo a la democracia desde 1982, los años de gobierno de facto de su líder Hugo Bánzer. El MIR, a su vez, ha dado pruebas de que puede administrar la economía y así ha vencido la desconfianza existente al respecto.

Muy recientemente, las posiciones neoliberales más duras parecen estar cediendo espacio a visiones más matizadas. En los últimos tiempos, especialmente en el MNR, se observa un renacimiento de interés por la «economía social de mercado», prestada de la ideología de la democracia cristiana. El MIR y la ADN han venido también insistiendo en lo que llaman política social, reconociendo la importancia de la acumulación de capital humano por los segmentos más pobres de la población.

---

<sup>8</sup>Documento de las CEPB del 8 de julio de 1991: «¿Por qué no hay más inversión en Bolivia?».



El apoyo popular a la NPE parece haber variado en relación al que tenía hasta hace muy poco, en 1989. La oposición con más fuerza al modelo neoliberal viene de los partidos calificados como populistas, Unión Cívica Solidaridad (UCS) y Conciencia de Patria (CONDEPA). El caudal electoral de esos partidos está creciendo constantemente.

Los nuevos partidos constituyen una gran incógnita para los analistas. En especial, no se conoce bien ni la ideología ni el programa económico de la UCS y no es seguro que la etiqueta de populista que se le pone sea correcta. El caso de CONDEPA es un poco más claro. Su programa recoge con precisión algunos planteamientos ultranacionalistas, que a lo largo de la historia boliviana del siglo XX, han estado presentes en el discurso de algunas fracciones de la izquierda y de lo que se llamaba el nacionalismo revolucionario.

### **Comentarios finales**

La información disponible en este momento hace prever que el modelo neoliberal continuará por varios años más, aunque con más matices que en los últimos seis años. De manera general, es todavía muy temprano para juzgarlo en todos sus alcances. El modelo confrontará, sin duda, todavía muchos obstáculos y sufrirá varias modificaciones en los años próximos. El peligro mayor que enfrenta es el de un populismo traído por las urnas, si no hay resultados concretos, en plazos que se acortan. Las exigencias de una democratización de la economía y de una mayor participación política son cada vez más apremiantes.

### **Referencias**

- \*Bhagwati, Jagdish N., JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY. 90. p988-1002 - 1982; Bruno, M.; Di Tella, G.; Dornbusch, R.; Fisher, S. -- Directly unproductive profit-seeking (DUP) activities.
- \*Buchanan, J.M., AMERICAN ECONOMIC REVIEW. 77. p243-251 - 1987; Sachs, Jeffrey -- The constitution of economic policy.
- \*CEPB Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, POR QUE NO HAY MAS INVERSION EN BOLIVIA. - La Paz, Bolivia. 1991; Crafting political support for stabilization: Political pacts and the New Economic Policy in Bolivia.
- \*Gamarra, Eduardo, DEMOCRACIA, MERCADOS Y REFORMAS ESTRUCTURALES. CONFERENCIA. - Buenos Aires, Argentina, CEDES. 1992; La nueva política económica (1ra. parte).
- \*ILDIS Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, FORO ECONOMICO. 5 - La Paz, Bolivia. 1985; Government failures in development.
- \*Jette, Christian, DE LA TOMA DEL CIELO POR ASALTO A LA RELOCALIZACION. - La Paz, Bolivia, HISBOL. 1989; La inflación y la estabilización en Bolivia.

- \*Krueger, Anne O., JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES. 4, 3. p9-24 - 1990; Bolivia's Economic Crisis.
- \*Morales, Juan Antonio, INFLACION Y ESTABILIZACION: LA EXPERIENCIA DE ARGENTINA, BRASIL, BOLIVIA Y MEXICO. p365-409 - México, El Trimestre Económico. 1988; The Bolivian Hyperinflation and Stabilization.
- \*Morales, Juan Antonio; Sachs, Jeffrey, DEVELOPING COUNTRY DEBT AND ECONOMIC PERFORMANCE. 2. p157-268 - Chicago, EEUU, The University of Chicago Press. 1990;
- \*Olson, Mancur, THE RISE AND DECLINE OF NATIONS. - New Haven, EEUU, Yale University Press. 1982;
- \*Peñaranda, Susana; Chavez, Omar, EL MIR ENTRE EL PASADO Y EL PRESENTE. - La Paz, Bolivia, Artes Gráficas Latina. 1992;
- \*Sachs, Jeffrey, AMERICAN ECONOMIC REVIEW. 77, 2. p279-283 - 1987;