



Instituto de Investigaciones Socio Económicas

Documento de Trabajo No. 07/90
Mayo 1990

**De la Estabilidad Impuesta al Crecimiento Negociado.
Conflicto Social, Inflación y Perspectivas
de Crecimiento en Bolivia**

por
Gonzalo Chávez Alvarez

La responsabilidad por el contenido de los documentos de trabajo es de los autores, no del Instituto. Dado que los documentos de trabajo son de carácter preliminar, puede ser útil contactar al autor de un determinado documento sobre los resultados u observaciones antes de hacer referencia o citar el documento. Todos los comentarios sobre los documentos de trabajo deben ser enviados directamente a los autores.

De la Estabilidad Impuesta al Crecimiento Negociado* **Conflicto Social, Inflación y Perspectivas** **de Crecimiento en Bolivia**

por:
Gonzalo Chávez Alvarez

1. Introducción

Han transcurrido más de cuatro años desde la implementación del programa de estabilización boliviano¹ y los éxitos alcanzados en materia de control de precios son innegables; sin embargo, el crecimiento económico -base segura para la estabilidad de largo plazo- no ha retornado a Bolivia.

El programa de estabilización implementado se sustentó en tres pilares fundamentales: el shock antinflacionario, la liberalización interna y externa de la economía, y la reestructuración y disminución del sector público. La medida antinflacionaria más importante fue la estabilización del tipo de cambio, principal indexador informal del proceso inflacionario, respaldada por políticas fiscales y monetarias contractivas.

La estabilidad conseguida es un resultado no sólo del programa de estabilización, sino y sobre todo de la propia dinámica del proceso hiperinflacionario que al provocar la dolarización de la economía dio lugar a una nueva estructura de precios relativos estable en esta moneda extranjera. A medida que la alta inflación se convertía en hiperinflación, los precios de los bienes y servicios se iban estabilizando, razón por la cual el fin abrupto de la inflación en Bolivia es apenas ilusorio. La eficiencia del shock ortodoxo se benefició de otras causas del proceso inflacionario no presentes en su diagnóstico. (Chávez, 1989)

La inflación no es solamente un fenómeno monetario, es también la manifestación de graves desajustes estructurales entre diversos sectores económicos y resultado de juegos no cooperativos (pugnas) por la distribución del ingreso.

* Esta investigación se llevó a cabo con la ayuda de una donación otorgada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (JDRC), Ottawa-Canadá.

¹ El Decreto Supremo 21060 fue implementado en Agosto de 1985

Si el diagnóstico y recetario monetario-fiscal aplicado en Bolivia ignora estos mecanismos y particularidades del funcionamiento de la economía, es pertinente preguntarse: realmente está restaurado el equilibrio macroeconómico en Bolivia?. Son sólidas las bases de sustentación de la estabilidad alcanzada? Permite el equilibrio logrado retomar el crecimiento?

En la tentativa de dar respuestas a estas interrogantes, este trabajo sustenta que la estabilidad conseguida se sostiene en bases frágiles y de corto plazo -rigidez fiscal y contracción monetaria-resultantes de un diagnóstico del proceso inflacionario y posterior programa de estabilización demasiado presos a la esfera monetario-fiscal.

La persistencia de un elevado nivel de dolarización y los rígidos controles monetarios y fiscales han conducido a la economía boliviana a un “equilibrio catastrófico” en el fondo del pozo, inhibiendo de esta manera su potencial de crecimiento. En efecto, la dolarización -además de la pérdida de soberanía monetaria que puede significar- ha neutralizado la acción inductora, de la política monetaria y ha contribuido para la sobrevaluación del tipo de cambio, hecho que favorecer a las importaciones ha desestimulando la producción interna.

El rígido equilibrio fiscal ha quitado todo margen de acción a la inversión pública, que en economías de bajo nivel de industrialización como Bolivia aún juegan un papel inductor en el crecimiento económico, sin necesariamente contrariar las reglas del mercado.

A pesar de todo lo mencionado, la estabilidad de precios se ha convertido en un bien público para el conjunto de los agentes económicos resultado de una imposición perversa de la fuerza de las circunstancias inflacionarias y de la creciente demanda de la colectividad por estabilidad.

El aprendizaje de la indexación al dólar llevó a una concertación subterfugio y perversa entre los diversos agentes económicos que derivó en una distribución del ingreso profundamente regresiva que premió a los agentes que con mayor eficiencia y posibilidades, se indexaron al tipo de cambio paralelo.

En suma, sostenemos que la economía boliviana se encuentra estancada por dos razones básicas, entre otras: a) un diseño e implementación de política de estabilización demasiado presa a la esfera monetario fiscal que inhibe en potencial de crecimiento de la economía boliviana, y b) un elevado nivel de incertidumbre macroeconómica fomentada por causas de la inflación ignoradas por el diseño de la NPE. La economía boliviana conserva en

su seno un conflicto distributivo latente que ha contribuido a mantener vivas las expectativas inflacionarias, aumentando la tasa riesgo-país de Bolivia, hecho que ha desestimulado la inversión privada nacional y extranjera.

Bajo estas condiciones, el problema central de la economía boliviana es el reinicio del crecimiento, que a nuestro entender esta sujeto a la resolución de los aspectos que tienen que ver con las bases de sustentación de la estabilidad (contracción monetaria y redistribución fiscal) y la reversión de la incertidumbre macroeconómica.

Un camino de solución para esta situación, implicaría la complementación y/o sustitución de las bases de la estabilidad por un pacto social, que proporcione un mayor margen de acción a la política fiscal y monetaria y al mismo tiempo genere un ambiente económico, social y político adecuado para la inversión y creación de empleos productivos.

Este trabajo además de esta introducción que contiene las hipótesis básicas de la investigación, ofrece en la Sección II un modelo de precios con conflicto distributivo. En la Sección III se realiza un análisis de los cambios que se han producido en la estructura laboral de Bolivia y en la política salarial durante los gobiernos de Siles-Zuazo y Paz Estenssoro. En la Sección IV, se realiza una discusión general sobre las bases del crecimiento negociado, se analiza en detalle las condiciones del presupuesto fiscal negociado. Se finaliza el trabajo con algunas conclusiones.

2. Modelo de Precios con Conflicto Distributivo

a) La Determinación de Precios

En esta sección vamos a desarrollar un modelo de precios que incorpore dos aspectos característicos de economías como la boliviana. Una estructura diferenciada del funcionamiento de sus mercados y un conflicto distributivo latente que se origina en una distribución del ingreso regresiva.

Partimos del supuesto de que nuestra economía está constituida por tres sectores, cuyos mercados poseen mecanismos de formación de precios diferenciados, tanto a nivel del producto como del factor trabajo. Asimismo, los agentes económicos centrales de la economía, trabajadores, empresarios y estado, tienen pautas de organización, comportamiento y representación socio-política también diferentes.

En el primer sector, el funcionamiento del mercado se aproxima a la competencia perfecta, existe una gran cantidad de productores, los bienes son homogéneos y las informaciones sobre factores de producción fluyen sin costo alguno. Los precios son volátiles y sensibles a movimientos de oferta y demanda. La agricultura, los servicios, el comercio minorista y en gran medida el sector informal urbano² se aproximan de las características de este sector.

El mercado de trabajo en este sector es desarticulado y posee un nivel de organización débil; generalmente no tiene representación sindical, y cuando esta existe, su stock de poder de negociación es sumamente bajo. La estructura del mercado de bienes atomizada se refleja en el grado de organización de la fuerza de trabajo (Amadeo y Camargo, 1989b). Bajo estas condiciones de funcionamiento el sector presenta elevada potencialidad de “free-riders” entre sus agentes.

El sector competitivo sigue de cerca el comportamiento y acción del sector monopolizado, es decir, que respondiendo a diversos criterios, tienen como guía las modificaciones de precios del sector industrial. Es plausible suponer también que su acción reivindicatoria salarial se desarrolla a la sombra del movimiento sindical organizado.³

² Según Afcha et.al. (1987), en Bolivia el sector informal urbano alcanza al 50% de la población urbana ocupada.

³ Modelos de precios y activismo sindical se encuentran en Amadeo y Camargo (1989a,b).

La economía esta también compuesta por un sector industrial donde los precios de los bienes son formados por decisiones empresariales en base a informaciones costosas e incompletas. Los precios se determinan adicionando un margen de ganancia (mark-up) sobre los costos unitarios. Es evidente que en este sector los bienes son heterogéneos y la movilidad de factores de producción es difícil.

La determinación de estos precios no son sensibles a cambios en el nivel de demanda agregada y/o el grado de la capacidad utilizada. Los precios son fijados generalmente por un líder. Supondremos para simplificar que el margen de ganancia no se modifica en el corto plazo.⁴

El mercado de trabajo es organizado y las instituciones sindicales tienen un nivel de ‘representación formal y centralizada’, poseen poder de negociación, sistema colectivo de negociación y elevado nivel de participación gremial. Es obvio que este sector corresponde a organizaciones industriales urbanas y rurales con elevado grado de monopolio (Amadeo y Camargo, 1989b).

La función poder de negociación depende de la efectividad de la acción sindical y de la capacidad que tienen las empresas del sector de evitar que los aumentos salariales nominales se conviertan en aumentos del costo real de la mano de obra (Amadeo y Camargo, 1989b).

El poder de negociación de los sindicatos a su vez, depende de un conjunto de variables como las condiciones del mercado de trabajo, el grado de informalización de la economía, el nivel de insatisfacción de los trabajadores con sus salarios y de la situación político-institucional del país.

Es evidente que las variables propuestas sólo captan una parte de las motivaciones estrictamente económicas que alimentarían el potencial de negociación de los sindicatos. Para simplificar el modelo se deja de lado los objetivos políticos de diversa índole, que también motivan la acción sindical.⁵ Las condiciones del mercado de trabajo están relacionadas con el nivel de desempleo de la economía, cuanto mayor sea éste, mayor será la posibilidad de ser despedido y/o sustituido, y por supuesto, menor el poder de movilización de las

⁴ Las modificaciones en el margen de ganancia obedecen a varios criterios. La tasa de inversión, el grado de utilización de la capacidad, estrategias empresariales, etc. Discusión detallada sobre el asunto Camargo y Landau (1983) y Kandir (1989).

⁵ Discusiones sobre las características de la acción sindical en sus diversos sentidos se encuentran en Przeworski (1989).

organizaciones sindicales. Partimos de la hipótesis simplificadora de un mercado de trabajo homogéneo.

El costo alternativo de perder el empleo, está dado por el ingreso alternativo en caso de despido, esta característica del funcionamiento del mercado de trabajo está relacionado con el grado de informalización de la economía y su nivel de rentabilidad (ingresos).

Si la posibilidad de quedar desempleado aumenta, pero al mismo tiempo el sector informal se encuentra en auge, no necesariamente baja el poder de negociación de los sindicatos.

En resumen, si la probabilidad de despido aumenta, el costo de perder empleo también lo hará, dado que se produce un exceso de mano de obra, reduciéndose así el poder de movilización de los sindicatos.

Finalmente, tenemos el proceso de formación de precios del sector público, que para simplificar nuestros análisis será reducido a las empresas estatales.⁶ En nuestro modelo los criterios de formulación de precios públicos responden a dos condicionantes:

- a) La búsqueda de ganancias y autonomía financiera por parte de las empresas, lo que determina que los precios sean fijados adicionando un margen de ganancias (mark-up) sobre los costos medios; además se establece una regla de indexación a las variaciones del tipo de cambio, y
- b) El grado de fragilidad financiera del sector público en general. En nuestro modelo los precios de las empresas públicas son un importante recaudador fiscal (Morales 1989); es decir que ante desequilibrios del sector público en general, los precios públicos son reajustados para cubrirlos.

Los precios de bienes y servicios del sector público estarán dados por el tipo de cambio del período ($t-1$), por el grado de cumplimiento con la meta fiscal y la inconsistencia salarial; y la fragilidad del sector público, cuando más elevada es ésta, mayor la necesidad de un reajuste en los precios públicos.

⁶ En el caso boliviano, las empresas estatales YPFB y ENDE son las importantes proveedoras de bienes y servicios públicos internos.

b) Precios y Pugna Distributiva

A continuación desarrollaremos nuestro modelo incorporando conflicto distributivo en Z sectores, a pesar de nuestra ecuación de precios estar dada por:

$$P_t = P_t^{flex} + P_t^{fix} + P_t^{gob}$$

Supondremos que el sector competitivo, cuando no se producen variaciones en el tipo de cambio o movimientos en la oferta y demanda ($e_{t-1} + DA + Y - Y^n = 0$), sigue de cerca el comportamiento de formación de precios y de salarios del sector industrial. Por supuesto, que nos estamos refiriendo al sector competitivo donde se presenta trabajo asalariado, la incorporación del sector informal urbano al modelo requiere de algunas sofisticaciones pero que no alteran las conclusiones. Representaremos un equilibrio distributivo a posteriori para el sector privado con la siguiente ecuación:⁷

$$(b-1) \quad P = W \cdot m$$

Trabajadores y empresarios desean un salario real $(W/P)^*$ y un margen de ganancia (m^*) que se traduce en una incompatibilidad distributiva.

$$(b-2) \quad m^* (W/P)^* = 1$$

Ahora bien, la posibilidad de concretar el deseo de ambos agentes económicos está en función del conjunto de variables mencionadas anteriormente, pero para simplificar supongamos que los capitalistas imponen sus deseos:

$$(b-3) \quad m = m^*$$

$$(b-4) \quad W = P_{t-1} (W/P)^*$$

(b-4) y (b-3) en (b-1):

$$P = m^* P_{t-1} (W/P)^*$$

$$\frac{P}{P_{t-1}} = m^* (W/P)^* (-1)$$

$$(b-5) \quad \frac{P-1}{P_{t-1}} = P = m^* (W/P)^*$$

El modelo parte de las hipótesis simplificadoras, que el capitalista impone su margen de ganancia y que el salario sigue una regla de indexación salarial hacia atrás; sin embargo,

sabemos que ni el salario ni la ganancia son determinantes de esta manera en nuestro modelo. Es evidente que si llevamos en consideración las funciones de negociación de los trabajadores del sector privado, la rotatividad de la inflación será mayor.

c) Precio Público y Conflicto

Es consenso entre los economistas la conexión que existe entre déficit público e inflación, aunque la direccionalidad de la causalidad es una cuestión no resuelta en el debate académico.⁸

Este trabajo parte de la idea de que los diversos agentes económicos pugnan por apropiarse una mayor parcela de los ingresos disponibles del sector público. La disputa de los grupos sociales por maximizar las transferencias provenientes del sector público (mayores salarios y/o subsidios, menores impuestos, etc.) generalmente desequilibran los presupuestos fiscales avivando las expectativas inflacionarias sobre el comportamiento del sector público y aumentando la fragilidad financiera. Este conjunto de presiones tienen impactos inflacionarios que a la larga erosionan los sistemas tributarios (Heyman y Navajas, 1990).

El conflicto no cooperativo sobre los recursos públicos se aproxima de juego de suma cero, donde cada agente económico, de acuerdo a su capacidad de negociación y presión, busca conseguir transferencias o concesiones impositivas, en detrimento del sector público y de los demás agentes económicos en disputa. En este tipo de situaciones los niveles de información intergrupos es bajo, lo que impide que se perciba que la ganancia individual se traduce en pérdida neta global. La inflación puede ser vista como una de las muchas instancias donde los comportamientos racionales a nivel individual producen irracionalidad desde el punto de vista colectivo.

El juego no cooperativo llevará a un aumento del déficit público y del nivel de inflación, ocasionando pérdidas, en la mayoría de los casos superiores a los beneficios individuales recibidos del estado. Ejemplos claros de lo mencionado se registraron durante la alta inflación boliviana, cuando la intensa pugna distributiva fue atenuada con emisión monetaria (Chávez, 1989, 1990).

⁷ Aquí seguimos Bacha (1988).

Por oposición, se puede constatar que una política fiscal puede estar basada en una negociación colectiva del presupuesto que equilibre los intereses de los demandantes como lo discutiremos más adelante. El ajuste fiscal provocado por el plan de estabilización boliviano impuso una distribución de los recursos públicos que ocasiona pérdidas sociales a diversos grupos, lo que genera elevados niveles de potencial de inestabilidad en el sector público.

Para el sector público se puede incorporar la pugna distributiva formalmente de la siguiente manera:

$$(c-1) \quad W_t = c P_t^P \cdot MF_t$$

El salario en las empresas estatales (sector público) (W_t) está en una proporción (c) de la inflación prevista (P_t^P) y de la meta fiscal (MF) establecida por el gobierno.

Habíamos señalado que las empresas públicas tenían como objetivo obtener ganancias (G).

$$(c-2) \quad G = r \cdot W_t$$

donde: r = es el margen de ganancia de las empresas estatales.

Reemplazando (1) en (2) tenemos:

$$(c-3) \quad G = r \cdot c P_t^P \cdot MF_t$$

El equilibrio fiscal (EF) está dado por el comportamiento de las empresas estatales y el conflicto distributivo se establece entre el margen deseado de las empresas y el salario “buscado” por los trabajadores del sector público.⁹

$$(c-4) \quad EF = W + G$$

sustituyendo (c-1) y (c-3) en (c-4):

$$(c-5) \quad EF = c P_t^P \cdot MF_t + r \cdot c P_t^P \cdot MF$$

$$(c-5') \quad EF = (1 + r) c P_t^P \cdot MF_t$$

Llamaremos de K a la incompatibilidad distributiva al interior del sector público.

$$(c-6) \quad K = (1 + r) c > 1$$

El sistema de equilibrio del sistema con la tasa de inflación estará dada por:

⁸ Discusiones sobre el tema se encuentran en Chávez (1990); Blanchard y Fischer (1989); Heyman y Navajas (1990); Heyman, Navajas y Warnes (1988).

⁹ Se podría trabajar impuestos o subsidios deseados siendo los resultados los mismos.

$$(c-7) \quad \frac{P_t}{P_{t-1}} - 1 = K - 1$$

La incompatibilidad distributiva en lo que en nuestro modelo consideramos, el sector público afecta la trayectoria de la inflación prevista y por supuesto, la meta fiscal. Ahora bien, condicionados a la meta fiscal:

$$(c-8) \quad \frac{W_t}{MF} = \frac{1}{1+r}$$

$$(c-9) \quad \frac{G}{MF} = \frac{1}{1+r}$$

Las modificaciones en la meta fiscal pueden ser financiadas por préstamos internacionales, modificaciones en los ingresos del sector público (impuestos) y mayor emisión monetaria.

En el modelo si se quiere mantener la misma meta fiscal ante un aumento de los salarios, se debe aumentar el precio público.

El aumento del salario depende de la política salarial del gobierno, pero también depende del poder de negociación, que está en función del descontento salarial y las condiciones políticas ya mencionadas.

El impacto inflacionario de la pugna distributiva en torno a los recursos del sector público, se puede dar también por la contribución al aumento de las expectativas de inflación.

3. Política Salarial e Inflación

a) Antecedentes Estructurales del Mercado de Trabajo en Bolivia

La estructura del mercado laboral en Bolivia se caracteriza por un elevado nivel de fragmentación, que refleja en gran medida la heterogeneidad productiva de la economía y su intensa terciarización e informalización que se profundizó en especial en el último decenio (Cuadros 1 y 2). Esta situación impide trazar con precisión el perfil del mercado de trabajo debido, entre otras razones, a la presencia de flujos migratorios, con particular énfasis, pero no exclusivamente del campo a la ciudad; a la autogeneración de empleos; al crecimiento del trabajo familiar; y finalmente, debido a la generalización de la economía subterránea, en gran medida relacionada con la producción ilegal de cocaína. El carácter difuso y poco estructurado del mercado de trabajo merece ser destacado, porque, por una parte, condiciona en gran medida la política salarial, y por otra, da origen a pautas de acción sindical y estrategias reivindicatorias particulares, que sin duda, con diversas intensidades, reflejan esta estructura laboral difusa.

En otras palabras, la heterogeneidad del mercado de trabajo condiciona las estructuras de intermediación entre el sector laboral y el estado y/o los empresarios; coloca límites al grado de organización sindical, cuanto mayor la fragmentación del mercado laboral menor posibilidad de organización; y por supuesto, a menor centralización menor el poder de negociación. En suma, el carácter del mercado de trabajo ayuda a explicar los ritmos y dinámicas de la acción sindical.¹⁰

El mercado de trabajo boliviano está dividido en un sector urbano y rural¹¹ dentro del primero se pueden distinguir el “sector moderno” que incluye tanto a las actividades productivas privadas como públicas. Sus rasgos más característicos, son la existencia de vínculos salariales en función de criterios de eficiencia y el respaldo institucional y jurídico para las relaciones obrero-patronales.¹²

¹⁰ La relación entre estructura del mercado de trabajo y acción sindical fue modelada en el punto 2.

¹¹ Este trabajo toma la clasificación propuesta por el PREAL y adoptada por UDAPE. Detalles para el caso boliviano se encuentran en Afcha et.al. (1987).

¹² Huelga resaltar los problemas de sindicalización en el sector público.

Cuadro No. 1**Participación Sectorial de La Población Ocupada (%)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Agricultura	41.98	40.75	40.79	40.32	39.15	38.52	38.27	38.09	38.03
Minería	3.34	3.42	3.01	3.00	3.91	2.53	1.62	1.41	1.59
Petrolero	0.35	0.34	0.35	0.37	0.44	0.44	0.41	0.40	0.38
Manufactura	12.81	11.94	10.90	10.62	10.43	9.70	9.54	9.97	10.12
Servicios (Tipo I)*	5.96	5.53	4.74	4.37	4.26	3.91	4.07	4.18	4.33
Servicios (Tipo II)**	35.57	38.03	40.21	41.32	41.81	44.90	46.09	45.95	45.55
Total:	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: UDAPE

Nota.- (*) Incluye construcción, electricidad, aguay alcantarillado

(**) Incluye transportes, comunicaciones, comercio, finanzas y servicios

Cuadro No. 2**Porcentaje de La Población Ocupada por Tipo de Empleo**

		1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Formal	Total	20.68	21.52	23.03	2.982	23.22	24.12	20.09	20.11	20.87
	Público	10.28	10.25	10.60	10.98	11.23	11.35	9.36	8.98	8.82
	Privado	10.40	11.27	12.43	12.00	11.99	12.77	10.72	11.13	12.05
Informal	Total	25.46	25.71	24.23	24.75	25.33	25.85	31.02	30.76	30.44
	Estructural	11.98	12.20	11.86	12.05	11.99	12.28	13.07	12.95	12.65
	Residual	13.48	13.51	12.37	12.70	13.35	13.58	17.96	17.80	17.79
Pob. Ocup.	Rural	53.86	52.77	52.73	52.27	51.45	50.03	48.89	49.13	48.69
Moderno	Total	9.91	9.83	9.97	9.90	10.34	10.24	10.04	10.23	10.02
	Público	1.39	1.44	1.25	1.22	1.74	1.80	1.68	1.65	1.61
	Privado	8.51	8.39	8.72	8.68	8.60	8.44	8.36	8.58	8.41
Tradicional	Total	43.96	42.94	42.77	42.37	41.10	39.79	38.85	38.91	38.67

Fuente: UDAPE. Elaborado a partir de datos presentados en el Dossier de UDAPE

El “sector moderno” también incluye al segmento conocido como “sector informal urbano” (SIU), constituido por núcleos productivos que generalmente giran en torno de la familia, su dimensión alcanza aproximadamente al 50% de la población urbana ocupada. Este sector, a su vez se subdivide en segmento formal estructurado fuente de reserva de mano de obra para el sector formal; y el segmento informal residual, eufemismo para describir una situación cercana a la desocupación. Finalmente, podemos distinguir el sector rural cuyas características más relevantes son la ausencia de trabajo asalariado, su elevado nivel de autoconsumo y bajo grado de incorporación tecnológica.

b) El Salarialismo durante el Gobierno de Siles-Zuazo

La política salarial del gobierno de Siles-Zuazo en un contexto de macroeconomía populista tuvo básicamente un doble objetivo, influenciado por la orientación político-ideológica de la coalición partidaria que lo apoyaba, buscó mejoras salariales e intentó racionalizar la administración de los salarios. Entre tanto, estos dos objetivos se tomaron contrapuestos y se inviabilizaron en un contexto de violenta pugna distributiva y elevado clima inflacionario. En efecto, los shocks cambiarios de marzo de 1982, en un contexto de incertidumbre política y económica, revirtieron las expectativas inflacionarias de la media de los agentes económicos instaurándose actividades defensivas a la hora de establecer precios y salarios; se fue gestando así en la economía boliviana una memoria inflacionaria que proporcionó elevados grados de volatilidad a la inflación. En este contexto, la política salarial de escala móvil indujo con mayor vigor las acciones reivindicativas del movimiento laboral; (Cuadro 3) además la dispersión de las fechas de reajuste, los aumentos salariales de algunos sectores por encima de otros provocó una dispersión de precios relativos que contribuyó a una mayor aceleración de la inflación. Si bien es cierto que el gobierno enfrentaba serias restricciones presupuestales, optó por atenuar el conflicto distributivo, que su propia política salarial había contribuido a propiciar, recurriendo al señoreaje.

Cabe resaltar que en el período en análisis el mercado de trabajo formal, estaba ampliamente regulado, con un sesgo jurídico y político que beneficiaba la inmovilidad del trabajo, tanto en el sector privado como en el sector público.

Otro aspecto muy importante de la evolución salarial del período fue la lógica de acción del movimiento sindical organizado en torno de la Central Obrera Bolivia (COB). Algunas precisiones de orden histórica, ayudan a comprender ciertas dinámicas del movimiento sindical durante el gobierno de Siles-Zuazo.

La Central Obrera Bolivia (COB) a lo largo de toda su historia fue gestando una lógica de acción marcada por el conflicto y el enfrentamiento; las conquistas sociales y política siempre fueron resultado de períodos de resistencia y lucha sindical. Su acción siempre estuvo próxima de juegos de suma cero, ya sea teniendo como interlocutor al estado o al sector empresarial.

Por otro lado, la COB se convirtió en el espacio de convergencia de casi todos los

movimientos sociales y sindicales, aunque la aproximación de éstos a la columna vertebral sindical obedecía a razones que sobrepasaban la mera reivindicación salarial; en muchos casos se busca aprovechar el poder de negociación de la COB, para intereses particulares y fuera de los lineamientos de ésta; a esto se suman los cambios socio-económicos y organizativos que resultaron del agotamiento del estilo de crecimiento de la economía boliviana y el proceso de informalización. Se puede afirmar que la COB en determinado momento, llegó a tener una representación del espectro socio-laboral sobredimensionado, que no reflejaba los cambios ocurridos en el aparato productivo, claramente se verificaba una hipertrofia en la conducción del movimiento sindical de parte del sector minero.

Este telón de fondo de la acción sindical proporcionado por su historia condicionó en gran medida las estrategias sindicales durante el período 1982-1985. A esta coyuntura convergen varias razones que explican la fuerte presión sindical y lo que vino a denominarse como carrera salarialista; entre otros podemos identificar los elevados niveles de insatisfacción salarial que se habían acumulado en la década del 70, la sólida protección institucional y jurídica contra despidos (buena dosis de estabilidad en el empleo) y el clima democrático que proporcionó garantías para la libre acción sindical. Sin embargo, este contexto de efervescencia reivindicativa entraba en contradicción con una estructura de intermediación de conflictos sindicales y sociales poco adecuada; en efecto, el andamiaje institucional que debía propiciar la concertación entre empresas, trabajadores y el propio estado no contaba con espacios de negociación salarial lo suficientemente ágiles. En efecto, la sólida protección institucional y jurídica contra despidos (buena dosis de estabilidad) y la apertura democrática que proporcionaba garantías para la acción sindical, elevó el poder de negociación y presión sindical; sin embargo, este contexto de condicionalidades óptimas entró en contradicción con la obsoleta estructura y lógica de intermediación de conflictos sindicales y sociales, Esta se caracterizaba por ser muy directa y sobre concentrada en los dos polos, lo que propiciaba el desgaste rápido entre los negociantes.¹³

Cuadro No. 3**Número de Huelgas, Paros y Días Perdidos según Sectores Económicos**

	Huelgas y Paros							
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Agropecuario	0	0	0	4	1	0	0	0
Minería	2	31	29	78	42	17	12	15
Petróleo	1	4	3	11	9	4	12	5
Manufac. y Arts.	3	54	20	36	23	20	10	9
Construcción	5	16	10	9	7	6	3	0
Energía, Agua, Alcant.	1	6	5	17	8	6	1	1
Trasportes y Comun.	7	25	35	35	29	11	13	10
Comercio	4	3	0	4	0	0	0	0
Bancos y Seguros	5	36	17	43	37	7	17	8
Servicios (+)	32	107	111	209	100	64	113	78
Org. y Comités	2	31	30	54	63	53	21	34
COB	2	0	0	0	0	0	5	4
	Días Perdidos*							
Agropecuario	0	0	0	25	5	0	0	0
Minería	3	54	122	311	271	225	136	249
Petróleo	2	7	4	38	29	13	103	38
Manufac. y Arts.	7	99	29	169	120	63	75	150
Construcción	17	53	19	61	27	9	28	0
Energía, Agua, Alcant.	1	8	9	62	28	22	2	2
Trasportes y Comun.	20	70	92	261	161	46	44	54
Comercio	5	4	0	7	0	0	0	0
Bancos y Seguros	12	85	39.5	172	167.5	22	99	38
Servicios (+)	53	178	355	1219	533.5	261	612	323
Org. y Comités	2	38	75.5	248	283	236	120	111
COB	0	0	0	0	0	0	27	19

Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

Notas.- (*) Son números de días-Huelgas "Acumulados" perdidos

(+) Incluye Educación, Salud, Administración Pública y otras Instituciones Públicas

- Los días perdidos se obtienen de la suma acumulada en cada uno de los sectores económicos

A esto hay que añadir, que la lucha sindical por mejoras salariales estuvo influenciada por los contenidos ideológicos que también orientaban la lucha política de la COB.

c) Las Relaciones Laborales en el Gobierno de Paz Estenssoro

La política salarial del presidente Paz Estenssoro debe ser analizada a partir de dos puntos de referencia que se condicionan mutuamente: la violenta crisis por la que atravesaba la economía a mediados de la década 80 y la Nueva Política Económica (NPE) que además de estabilizar los precios provocó un ajuste estructural muy importante cambiando las bases del

¹³ Es ilustrativo recordar las desgastantes negociaciones entre el presidente Siles-Zuazo y la cúpula sindical de la COB.

modelo de crecimiento boliviano, otrora con fuerte intervención estatal y ahora camino a una economía de mercado. Entonces, cuál es el rol de la política salarial en este contexto de estabilización y ajuste?

Una de las causas generadoras y al mismo tiempo propagadores de la dinámica inflacionaria había sido la pugna distributiva que se concentraba en torno del sector público (Chávez, 1989,1990). Si bien es cierto que el nivel de asalariamiento es bajo en Bolivia, el grado del conflicto y su impacto sobre el proceso inflacionario se mide por su intensidad antes que por el número de agentes económicos envueltas en la pugna. El conflicto distributivo tuvo una dimensión expectacional sumamente importante para avivar las actividades defensivas de los agentes económicos a la hora de formar precios.

El nivel de contracción del producto interno provocado por las políticas de ajuste presentes en la NPE y por shocks externos ya mencionados, consolidaron cambios radicales en la estructura del empleo en Bolivia que tenían sus orígenes en el agotamiento del modelo. El empleo formal se redujo sustancialmente, en especial en el sector público y en menor escala en el sector privado.

El proceso de racionalización del empleo en el sector público se tradujo en el despido de aproximadamente 41.000 personas, que en su mayoría provenían de la COMIBOL; lo que constituyó un duro golpe a la columna vertebral del movimiento sindical boliviano, a esto se sumó el congelamiento salarial del sector público. La intensionalidad de esta política era congelar o frenar de golpe la pugna distributiva, penalizando a los trabajadores de estos sectores. El control fiscal buscó atenuar o neutralizar uno de los polos generadores de la dinámica inflacionaria. En el sector privado se liberalizó el mercado de trabajo y se estableció que los niveles salariales sean determinados por negociaciones directas entre obreros y empresarios; se buscaba en suma, la desregulación del funcionamiento del mercado laboral y el disciplinamiento de la acción sindical.

Estos cambios, a nivel productivo y ocupacional propiciaron mudanzas sustanciales en la lógica de la acción sindical y en la dinámica de los conflictos socio-laborales, entre los cuales podemos identificar:

- 1) Dispersión de los ejes que guiaban el conflicto social, el bipolarismo entre COB y gobierno se tomó menos fuerte.

- 2) En cierta medida el conflicto social se ha distanciado de los presupuestos ideológicos y las pautas reivindicativas están más relacionadas a conquistas materiales, impulsadas por actitudes pragmáticas.
- 3) Debido a las transformaciones en la estructura productiva y al sesgo anti-estatal de la NPE ha crecido la conflictividad tanto en el sector público como en el sector terciario privado.
- 4) Los cambios de contenido de los conflictos, la dispersión de los agentes económicos y el bajo nivel de efectividad en términos salariales de la acción sindical, parece apuntar a una disminución de la necesidad de pertenencia a organizaciones con ideologías universales.

En términos generales, el movimiento sindical post-estabilización ha perdido poder de negociación como consecuencia de las transformaciones mencionadas y, de la desregulación del mercado laboral, que aumenta las posibilidades de despido. El ambiente político institucional tampoco es muy favorable.

Huelga resaltar que transformaciones en la lógica de acción sindical no deben atribuirse exclusivamente a los cambios de las estructuras productivas; buena dosis de responsabilidad puede ser imputada a las mutaciones de orden político-ideológico.

4. Las Bases del Crecimiento Negociado

a) El Equilibrio de Fondo de Pozo

El programa de estabilización implementado en Bolivia en Agosto de 1985 se sustentó en tres pilares fundamentales: el shock antinflacionario; la liberalización interna y externa de la economía, y la reestructuración y disminución del sector público. La medida antinflacionaria más importante fue la estabilización del tipo de cambio, principal indexador informal del proceso inflacionario, respaldada por políticas fiscales y monetarias contractivas. El plan debería producir una pequeña recesión para posteriormente dar paso a una recuperación, basada primero en la ocupación de capacidad ociosa y después en la inversión. Después de casi 5 años de su aplicación, la NPE sólo ha cumplido su meta inicial: estabilizar precios.

Los logros en materia de control de inflación de la NPE son evidentes. A mediados del 85 la tasa de inflación medida en doce meses alcanzaba los cinco dígitos; en 1986 la inflación (diciembre/diciembre) era del 66%; en 1987 se alcanzó el 10.7%; en 1988 el 21.5% y en 1989 la tasa de inflación llegó al 16%.

Ahora bien, si observamos el lado real de la economía, la tasa de crecimiento del producto no ha recuperado aún sus niveles de mediados de la década 70, a pesar de haber registrado en 1987 y 1988 las tasas positivas (2.1 y 2.8%, respectivamente) (Cuadro No.4).

La economía boliviana continúa estancada como resultado del efecto combinado del carácter recesivo de la NPE y los shocks externos. Huelga resaltar el fuerte deterioro de los términos de intercambio que sufrió la economía al finalizar 1985 y durante 1986 (en relación a 1984, la pérdida fue del 18%). El precio del estaño y de otros minerales en el mercado internacional ha continuado decreciendo, aunque a ritmos menores, que el período inmediatamente posterior a la estabilización. Estas tendencias profundizaron la crisis del sector minero que contribuyó al descenso de la producción global; entre tanto esta no fue mayor debido a una recuperación importante de la industria manufacturera y el inconmensurable buen desempeño de las diversas actividades relacionadas con la producción de drogas (Cuadros Nos. 5 y 6).

Cuadro No. 4**Inflación y Tasa de Crecimiento del Producto**

Años	Tasa de Inflación	Tasa de Crecimiento PIB
1981	25.12	0.90
1982	296.55	-4.40
1983	328.49	-6.50
1984	2.177.23	-0.30
1985	8.170.52	-0.20
1986	65.96	-2.90
1987	10.66	2.10
1988	21.50	2.80
1989	16.00	2.50

Fuente: UDAPE

Cuadro No. 5**Indices Trimestrales de Volumen Físico
en Sectores Seleccionados (Base 1985=100)**

		Minería	Hidrocar	Consumo	Industria	Cemento
1985		100	100	100	100	100
	T2	95	99	102	89	120
	T3	63	107	105	135	134
	T4	56	98	98	117	135
1987	T1	53	89	90	92	128
	T2	58	98	93	90	145
	T3	83	104	95	131	188
	T4	100	105	98	120	182
1988	T1	92	100	97	97	150
	T2	96	102	97	110	149
	T3	nd	nd	nd	132	199
	T4	nd	nd	nd	112	216

Fuente: Instituto Nacional de Estadística UNE) Indices de Volumen Físico. Bolivia

Nota.- nd = no disponible

El período 1985-1988 registra una caída continua del consumo per cápita aunque en menor proporción que la rebaja de los gastos per cápita de consumo del gobierno. Se observa ligera recuperación de la inversión por ocupado recién en 1988. Cuadro No. 6.

Los datos sobre desempleo en el Cuadro No. 7, deben ser considerados con particular cautela, dada la precariedad de la información oficial. Morales (1990a), subsana parcialmente esta situación utilizando diversas fuentes de datos, de todas maneras los resultados son

bastante preliminares. La tasa de desempleo abierto se mantiene en niveles de 1985, a pesar del salto de 1986; si consideramos la tasa de desempleo visible vemos que este a aumentado sustancialmente. De los datos se desprende una conclusión bastante plausible, en los últimos años se ha producido un importante deterioro en la calidad de los empleos, a si lo confirma el incremento en la tasa de subempleo visible y el aumento del trabajo informal. (Morales 1990a)

Cuadro No. 6

Producto Interno Bruto por Sector de Origen (Miles de Bolivianos de 1980)

S e c t o r	1985	1986	1987b)	1988c)	1985-88 Cambio %
Minería	7.6	5.6	5.7	7.0	-7.06
Hidrocarburos	6.8	6.5	6.6	6.7	-0.18
Industria Manufacturera	10.8	11.00	11.4	11.9	10.09
Construcción	3.2	3.9	2.9	3.0	-3.88
Electricidad, Gas y Agua	0.9	0.9	0.9	0.9	0.42
Transportes	7.3	7.6	8.0	8.2	11.38
Servicios a)	46.2	44.9	47.1	47.5	2.97
PIB a Precios de Productor	109.5	105.9	108.0	110.8	1.14
Impuestos Indirectos a las Exportaciones	0.9	1.2	1.5	1.1	59.65
PIB a Precios de Mercado					
Por-Memoria	110.5	107.2	109.5	112.2	1.63
Consumo Privado Per Cápita d)	11.7	11.4	11.4	11.3	-2.70
Gasto de Gobierno Per Cápita d)	3.0	2.7	2.6	2.1	-15.5
Inversión Fija por Ocupado	5.4	5.1	5.2	5.5	1.42
Tasa de Crecimiento PIB (%)	-0.2	-2.9	2.1	2.5	1.63

Fuente: Morales (1990a). Extraído del Instituto Nacional de Estadística. Cuentas Nacionales 1978-1989.
La Paz, Noviembre de 1988

Notas.- a) Servicios: Comercio, Comunicaciones, Servicios Financieros, Gobierno General, Otros
b) Estimaciones
c) Proyecciones
d) En miles de Pesos Bolivianos de 1980

En suma, los indicadores económicos propuestos muestran con claridad meridiana que si bien la economía boliviana está estable, el equilibrio alcanzado es de bajo crecimiento, bajo empleo y también de baja inversión. A este tipo de situación llamaremos de equilibrio de fondo del pozo.

El reinicio del crecimiento parece estar tomando mucho más tiempo que el que se había previsto inicialmente. Si bien se observan tasas de crecimiento del PIB positivas a partir de 1987, ellas no han llegado aún a superar las tasas de crecimiento de la población

(2.8%) y, a-fortiori, de la población económicamente activa (4%). Las tasas actuales de crecimiento del PIB están también muy por debajo de la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía, que estimaciones preliminares la sitúan en 5%.

b) La Estabilidad, un Patrimonio Colectivo

La alternativa a un programa de estabilización de corte ortodoxo (administración de la demanda) se conoce en la literatura económica como políticas de ingreso concertadas. Esta aproximación teórica, parte de la hipótesis de que la inflación es resultado de un juego no cooperativo (pugna distributiva) entre los diversos agentes económicos, que luchan por apropiarse de una mayor parte del producto. Bajo estas condiciones, políticas de estabilización podrían ser implementadas coordinando las acciones estratégicas de los agentes formadores de precios y fijadores de salarios, la negociación buscaría inducir la reducción de los márgenes de ganancia y salarios. Esto significa que la reducción de la inflación debe ser percibida, por la medida de agentes económicos, como dando origen a un bien público. La inflación es una situación de pérdida (vía impuesto inflación) para todos los agentes económicos y si así es percibida, todos desearan salir de esta circunstancia pagando el menor costo posible, sin embargo nadie lo hará temiendo que los demás no lo hagan. Si la media de los agentes económicos optan por la actitud de esperar, el clima inflacionario se acelerará.

En general las políticas de concertación de ingresos se viabilizan a través de pactos sociales amplios entre los sindicatos, los empresarios y el estado,¹⁴ donde éste último desempeña el papel de subastador walrasiano, socializando la información y coordinando la balanza de pérdidas y ganancias.

Según Wallace (1984, p. 298), la estabilidad no tiene su propio mercado, y necesariamente debe ser negociada en todos los mercados, los individuos actuando aisladamente difícilmente podrían llegar a una coordinación estratégica equitativa, por eso la necesidad de una tarea doble del gobierno; garantizar los márgenes de credibilidad de la política económica y armonizar las expectativas y las acciones de los decisores de precios y salarios.

La estabilidad negociada en todos los mercados sin la racionalización gubernamental puede llevar a la hiperinflación; proceso que provoca, de manera paulatina, la sustitución del signo monetario nacional, y da origen a la dolarización.

La dolarización de la economía boliviana, puede ser vista como un juego no cooperativo de información imperfecta que llevó a una especie de concertación subterfugio y perversa.

Cuadro No. 7

Indicadores Principales de Empleo Urbano 1985-1988 (Mi Les)

S e c t o r	1985	1986	1987	1988
Ocupados	925.3	947.5	997.7	1037.8
- Asalariados	489.3	513.4	524.5	530.7
- Por Cuenta Propia	436.0	416.1	468.2	507.1
Desocupados	5.66	70.8	58.3	60.4
Subempleo Visible a)	54.0	61.1	83.4	125.2
Tasa de Participación (%) b)	45.4	45.3	45.3	45.3
Tasa de Desempleo Abierta CX)	5.8	7.0	5.5	5.5
Tasa de Subempleo Visible CX)	5.5	6.0	7.9	11.4
Tasa de Desempleo Abierto y Subempleo Visible (%)	11.2	13.0	13.6	16.9

Fuente: Morales (1990a). Elaborado con datos básicos del Instituto Nacional de Estadística, Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 1980-1987; Informe del Consejo Nacional de Planificación, Agosto 1988. PREALC y UDAPE. La Política de Shock Antinflacionario y el Mercado de Trabajo. Santiago de Chile, Agosto de 1988.

Notas: a) Subempleo Visible definido por Trabajadores que trabajan menos de 20 horas
b) PEA como porcentaje de la población en edad de trabajar

La dinámica inflacionaria en Bolivia, al igual que en otros países, provocó la pérdida paulatina de las funciones de la moneda nacional (peso boliviano); primero dejó de actuar como reserva de valor, posteriormente abandonó sus funciones de unidad de cuenta y finalmente durante la hiperinflación -aunque de una manera no generalizada- disminuyó su función de medio de pago. En este contexto de decisiones de precio descentralizada y elevado nivel de volatilidad inflacionaria, los agentes económicos fueron desarrollando comportamientos defensivos y especulativos para fijar precios y exigir salarios de esta manera, con diversas intensidades y en todos los mercados se fue estructurando un proceso de aprendizaje de indexación informal a algún activo que persevere su valor, a través de

¹⁴ Dornbusch y Simonson (1987) y Cortázar (1988) tratan en detalle el tema.

errores y aciertos. A niveles bajos de inflación se recurrió a la inflación pasada, en algunos casos a la variación del precio de la gasolina y finalmente durante la hiperinflación se tomó como parámetro a las variaciones del tipo de cambio del mercado paralelo (Chávez, 1989).

La dolarización resultante de este proceso reestableció una nueva estructura de precios relativos estable; en otras palabras, la propia dinámica de la hiperinflación sentó las bases para que la estructura de precios se reconstruya en una moneda extranjera (Lopes, 1984).

El proceso de aprendizaje de indexación al dólar impuso un arreglo entre los diversos agentes económicos, que por su carácter ya mencionado de juego no cooperativo con información imperfecta, se tradujo en una distribución del ingreso profundamente regresiva, que sin duda benefició a los agentes que con mayor eficiencia y rapidez aprendieron a indexarse al tipo de cambio paralelo; el plan de estabilización implementado se limitó a legitimar el nuevo perfil de distribución del ingreso resultante del proceso inflacionario.

Si bien es cierto que la propia dinámica de la inflación lleva a la colectividad económica a demandar estabilidad, o mejor a considerarla como un bien público, “ningún sistema de precios descentralizado puede servir para determinar el modo óptimo los niveles de consumo colectivo” del bien público (Samuelson, 1954, p. 38). La salida perversa, vía mercado, constituye la dolarización que puede ser vista como una manera de revelación de preferencias inconsciente que contribuye a la estabilidad, rebajando el impacto del impuesto inflación sobre el agente indexador. En este caso, el comportamiento racional a nivel individual produce una externalidad colectiva positiva.

En suma, la reconstrucción de la estructura de precios relativos en dólares y la posterior estabilización del tipo de cambio contribuyeron para la estabilidad, pero con un perfil de ingresos sumamente concentrado. El Cuadro No. 8 registra la distribución del ingreso un año antes de la aceleración inflacionaria (1981) y un año después de la hiperinflación (1986). Estas informaciones deben ser consideradas con cautela por la precariedad de los datos y por supuesto, constituye una aproximación muy preliminar.

En el período 1981 y 1986, la participación del 40% de la población de más bajos ingresos en el total de los ingresos decreció en un 3.9%; en cuanto el 20% de la población de ingresos más altos, aumentó su participación en 1 %. Otro indicador importante es la sustancial caída del ingreso per cápita del grupo no asalariado, que alcanzó al 91.8%.

Resta saber si esta estabilidad alcanzada se sustenta en bases sólidas, y si es una buena plataforma para reestablecer el crecimiento. Lo que sí es cierto, es que independientemente de la forma que se llegó a la estabilidad, ésta constituye un patrimonio colectivo muy apreciado, especialmente cuando los agentes económicos miran hacia el pasado hiperinflacionario.

c) Incertidumbre y Perspectivas de Crecimiento

La estabilidad no constituye un fin en sí mismo para ningún diseño de política económica; en realidad es una condición necesaria pero no suficiente para poder reestablecer el crecimiento. Los procesos de estabilización de corte ortodoxo generalmente dan origen a una mayor concentración del ingreso.

El pensamiento clásico sostiene que primero hay que crecer para poder redistribuir; sin embargo, algunos otros autores argumentan que redistribuir es imprescindible para crecer.

La región del Sudeste Asiático, incuestionable paradigma del crecimiento económico bien sucedido en los últimos años, muestra que una distribución del ingreso relativamente ecuánime y un bajo nivel de conflicto societal son aspectos importantes para promover el crecimiento económico.¹⁵

Los elevados niveles de desigualdad del ingreso son la base de intensos conflictos económicos y constituyen un considerable obstáculo para el desempeño económico. De una manera más precisa la concentración de la riqueza aumenta la presión social por políticas fiscales redistributivas de corte excesivamente expansionistas; estimula una acción sindical activa; genera actitudes contrarias a las reformas tributarias que buscan equilibrar el presupuesto; torna menos flexibles a las políticas comerciales que promueven exportaciones, que tienden en el corto plazo, a amenazar los salarios reales de los trabajadores urbanos (Sachs, 1990).

Asimismo, la concentración del ingreso reduce los márgenes de efectividad de los ajustes fiscales y cambiarios que buscan evitar estrangulamientos, ocasionando la intensificación de desequilibrios inflacionarios (Dornbusch, 1989). En última instancia, las

elevadas desigualdades en la distribución de la riqueza inducirán a la adopción de políticas macroeconómicas calificadas de populistas.¹⁶

La economía boliviana tiene como prioridad el retorno de inversión, condición imprescindible, a su vez, para el aumento de la producción, el consumo y por supuesto el empleo.

El reinicio de la inversión además de las condiciones macroeconómicas, tipo de cambio competitivo, tasas de interés bajas tratadas en (detalle en Morales (1990), depende de una reducción negociada de las “incertidumbres sistémicas”, que en el caso boliviano están asociadas a una falta de confianza generalizada que deprime en perspectiva la rentabilidad prevista de la inversión y al aumento del riesgo de poseer activos internos, reduciéndose de esta manera los volúmenes disponibles de ahorro externo e interno (Blejer e Ize, 1989).

La construcción de un andamiaje de credibilidad que disminuya la tasa de riesgo país debe tener como referencia un equilibrio social de largo plazo sustentado en una mejor y más justa distribución del ingreso, y en una estructura flexible de intermediación y administración (no eliminación) de los conflictos sociales (Amadeo y Banuri, 1989). Ahora bien, si estas son las condiciones generales para atraer la inversión, las deben ser también para garantizar las ganancias, una vez que aceptamos qué mejoras en las condiciones materiales de cualquier grupo en una economía capitalista dependen del nivel de ganancia, origen a su vez de la inversión.

Para clarificar estas ideas consideremos el siguiente modelo de determinación del nivel de actividades:

$$(c-1) \quad Y = L + W$$

$$(c-2) \quad DA = C_w + C_L + I$$

donde (Y) es el nivel de ingreso de la economía y está compuesto por las ganancias de los empresarios (L) y los salarios de los trabajadores (W). La demanda agregada (DA) depende del consumo de los trabajadores (C_w), del consumo de los capitalistas y del nivel de inversión (I).

¹⁵ Sachs (1987, 1990) y Amadeo y Banuri (1989) sustentan con profundidad estas hipótesis. Los aspectos culturales de la disciplina de la fuerza de trabajo y las posibilidades del consenso en el Asia se encuentra en DIJCK (1989). Sobre el consenso social y la inflación vea también McCallum (1983).

¹⁶ Sachs (1989) y Dornbusch y Edwards (1990) analizan en detalle la macroeconomía del populismo en América Latina.

Cuadro No. 8

Bolivia: Distribución de Ingresos 1981-1986 (U\$. Corrientes)

	1 9 8 1											
	40%		20%		40%		20%		40%		20%	
	Pobl Ingr Bajos	Pobl Ingr Medios	Pobl Ingr Altos	Total o Promed	Pobl Ingr Bajos	Pobl Ingr Medios	Pobl Ingr Altos	Total o Promed	Pobl Ingr Bajos	Pobl Ingr Medios	Pobl Ingr Altos	Total o Promed
Distribución de los Ingresos del Total de la Población												
Participación sobre e Total de Ingresos (%)	10.3	38.3	51.4	100.0	9.9	38.2	51.9	100.0	-3.9	-0.3	1.0	0.0
Total Ingresos (Millones)	475	1.767	2.367	4.609	406	1.567	2.129	4.102	-14.5	-11.3	-10.1	-11.0
No. Personas (Mil)	2.291	2.291	1.145	5.727	2.643	2.643	1.321	6.607	15.4	15.4	15.4	15.4
Ingreso Per Cápira (US\$)	207	771	2.067	805	154	593	1.621	620	-25.6	-23.1	-22.0	-23.0
Consumo de Hogares(Mill)	475	1.502 1.679	1.523 1.346	3.500	406	1.332 1.485	1.644 1.491	3.382	-14.5	-11.3 -11.6	7.9 10.8	-3.4
Propensión al Consumo (%)	100	85 95	64 57	76	100	85 95	77 70	82	0.0 0.0	0.0 0.0	20.3 22.8	7.9
Ahorro (Mill de US\$)	0	265 88	844 1.021	1.109	0	235 82	485 638	720		-11.3 -6.8	-42.5 -37.5	-35.1
Consumo Per Cápira (US)	207	665 734	1.330 1.175	611	154	504 562	1.245 1.129	512	-25.6	-24.2 -23.4	-6.4 -3.9	-16.2
Distribución de Ingresos de los No Asalariados												
Participación sobre e 1 Total de Ingresos (%)	9	37	54	100	9	37	54	100	0.0	0.0	0.0	0.0
No. Personas (Mil)	1.141	1.141	570	2.852	1.473	1.473	737	3.683	29.1	29.1	29.1	29.1
Ingreso Per Cápira	221	8.790	2.691	963	175	721	2.103	780	-20.8	-91.8	-19.7	-19.0
Distribución de Ingresos de los Asalariados												
Participación sobre el Total de Ingresos (%)	12	41	47	100	12	41	47	100	0.0	0.0	0.0	0.0
Total Ingresos(Mill)	223	764	874	1.861	148	505	578	1.231	-33.6	-33.9	-33.9	-33.9
No. Personas (Mil)	1.150	1.150	575	2.875	1.170	1.170	584	2.924	1.7	1.7	1.6	1.7
Ingreso Per Cápira	194	664	1.520	647	126	432	990	420	-35.1	-34.9	-34.9	-35.1

Fuente: Brun, et-al (1987) El Consumo en Bolivia, Pág. 30-31

En equilibrio ($Y = DA$), es razonable suponer que los trabajadores no ahorran, es decir $W C_w$.

$$(c-3) \quad L = C_L + \frac{I}{L}$$

$$(c-3') \quad 1 = \frac{C_L}{L} + \frac{I}{L}$$

$$(c-4) \quad 1 = c_L + s_L \quad s_L = 1 - c_L$$

La ecuación nos indica que la ganancia de los empresarios es consumida en una proporción constante (C) y el resto se invierte.

La ecuación (4) nos proporciona la propensión a consumir de los empresarios (c_L) y su inversa, la propensión a ahorrar.

De (3) podemos obtener:

$$L - C_L = I$$

$$(c-5) \quad S = I$$

La direccionalidad de esta identidad contable la obtenemos a partir de:

$$(c-6) \quad I = (1 - C_L) L$$

$$(c-6') \quad L = \frac{1}{1 - C_L} I$$

De las anteriores ecuaciones se concluye que el nivel de inversión en nuestra economía depende de la propensión al ahorro y el nivel de ganancia; ésta a su vez de la inversa de la propensión al ahorro por la inversión.¹⁷ Cuanto mayor sea la propensión al ahorro menor será el nivel de inversión y menor el nivel de ganancias, hecho que en el siguiente período afectarán las inversiones. Inversión y ganancia son condiciones imprescindibles para un mayor nivel de crecimiento económico y mayor generación de ahorro.

Nuestra economía posee un bajo nivel de inversión privado, por ende sufre de escasez crónica de ahorro interno, por eso la necesidad de complementar el modelo con importación de ahorro (S_f) y ahorro del sector público (S_g) que en este caso consideramos constante. Desagregando (c-5) obtendremos:

¹⁷ Observe que cuanto mayor sea C_L , menor S_L y por tanto, dado I , mayor será L .

$$(c-7) \quad I + a = S_p + S_g + S_f$$

$$(c-8) \quad S_p = S_p(I_{t-1})$$

$$(c-9) \quad S_f = S_f(i, e) = F$$

La identidad (7) desagrega los diferentes componentes del ahorro e incluye la variable (a) que especifica la inversión física o financiera realizada en el resto del mundo por los residentes del país mediante fuga de capitales y acumulación de reservas (Blejer e Ize, 1989).

El ahorro externo ingresa al país en términos de préstamos netos (F) y está en función del nivel de la tasa de interés interno y del tipo de cambio.

El nivel de inversión privada es una función negativa del tipo de interés real (1) y de la tasa de retorno (ganancias) de la economía (r). La inversión pública es dada exógenamente.

$$(c-10) \quad I = I_p(i, r) + I_g$$

Si consideramos que no existe ningún tipo de incertidumbre en la economía, el equilibrio macroeconómico estará dado por:

$$(c-11) \quad S_p(I_{t-1}) + S_g + S_f(i, e) = I(i, r) + I_g$$

Incluyamos ahora en el modelo una variable que capte los problemas de incertidumbre en una economía, partamos de una economía con movilidad perfecta de capital:

$$(c-12) \quad i = i^* + 0$$

$$(c-13) \quad 0 = 0(K, Z)$$

donde: i^* es el tipo de interés internacional, 0 mide la prima riesgo país asociado al nivel de incertidumbre, que está en función del grado de conflicto social latente o explícito (k), las condiciones de protección institucional a las inversiones (Z). Bajo estas circunstancias el nivel de inversión privada también dependerá de la prima riesgo país.

$$(c-14) \quad I_p = I_p(i, r, 0)$$

De igual forma el ingreso de ahorro externo deberá considerar la variable riesgo país.

Retornemos a la idea de que el crecimiento depende del nivel de ganancias. La propensión al ahorro define la pauta de comportamiento de los empresarios, dada su participación de las ganancias en el ingreso nacional. La decisión de invertir y por lo tanto de ahorrar determinan la tasa de crecimiento de la economía. Este argumento nos puede llevar a

conclusiones políticamente intolerables aunque la lógica interna del modelo sea correcta. En efecto, en la medida que la ganancia es una condición del crecimiento, se podría argüir que para alcanzar mayores tasas de crecimiento se debería concentrar el ingreso en favor del capital.¹⁸ Sin embargo los capitalistas pueden gastar improductivamente (alta propensión a consumir) o exportar sus ganancias, o en el mejor de los casos, transformarlos en inversiones productivas pero sin la certeza o garantía que algún otro grupo social sea beneficiado. Por esta razón, una condición para soluciones cooperativas o concertadas para crecer -que analizaremos en detalle más adelante- es que exista un elevado grado de certidumbre de que los salarios futuros o cualquier otro ingreso de la economía aumentarán en función de las ganancias y del nivel de inversión, sea ésta pública o privada (Przeworski, 1989). Este argumento trae nuevamente a discusión el dilema: distribuir para crecer o crecer para distribuir; que parece constituirse en un círculo vicioso sin solución. En líneas anteriores quedó patente que concentrar el ingreso no necesariamente lleva al crecimiento, lo que podría inclinar a pensar que una redistribución progresiva de ingreso a favor de los salarios, estimularía el nivel de demanda agregada aprovechando la mayor propensión al consumir de los beneficiados, pero es evidente que este resultado sería de corto plazo, ya si se disminuye el ingreso de los capitalistas, a largo plazo la inversión caerá (Marfán, 1989).

Otro dínamo del crecimiento, que puede mediar en el dilema anterior, es la inversión pública que depende en gran medida de la capacidad de ahorro del estado, de un presupuesto fiscal flexible y de una estructura impositiva sólida, condiciones que no existen en la economía boliviana. La constitución de ahorro permite también los desembolsos de la deuda externa contratada.

d) Concertación Social Base de la Estabilidad de Largo Plazo

La estabilidad de precios conseguida en Bolivia, no obstante el sesgo concentrador mencionado, constituye un patrimonio colectivo apreciado por todos los agentes económicos. Desde el punto de vista de la variable inflación, la estabilidad de precios es una situación de ganancia neta para la colectividad económica; en cambio, si observamos a partir de la óptica

¹⁸ Los modelos de crecimiento propuestos por Kaldor y Pasinetti sostienen que los capitalistas ahorran una mayor proporción de su ingreso, entonces mayores tasas de ahorro y de crecimiento se asocian a una mayor participación de los

del producto, la economía boliviana se encuentra en un equilibrio de fondo de pozo, situación que refleja una pérdida neta para la media de los agentes económicos.

En otras palabras, si miramos al pasado hiperinflacionario desde el presente estable aún estamos en mejor situación, pero si miramos al futuro como espacio temporal de realización de crecimiento, el presente estable se transforma en una situación perdida generalizada.

La estabilidad de precios alcanzada en Bolivia se sostiene en cimientos sumamente frágiles y de corto plazo, más aún las políticas monetario-fiscales contractivas que la respaldan, inhiben el poco potencial de crecimiento de la economía. El diseño de la política de estabilización sobre concentró sus energías en los aspectos monetario-fiscales de la inflación y lo que es más grave aún a partir de la perspectiva de reinicio del crecimiento, condicionó la reacción de las expectativas inflacionarias, a través del discurso neoliberal a ultranza, solo al comportamiento de las variables monetaria-fiscales (Chávez, 1990). Este hecho constituye uno de los obstáculos para un manejo más flexible de los instrumentos de política económica.

El rígido equilibrio fiscal ha rebajado la capacidad de ahorro del sector público y ha quitado margen de acción a la inversión pública que en economías como la boliviana, aún juegan un papel inductor en el crecimiento económico.

La utilización del anda de la política monetaria apretada ha sido eficiente al mantener la estabilidad, pero también ha contribuido a elevar las tasas de interés bolivianas que además incorporan primas muy altas por la incertidumbre macroeconómica del país mencionada. Estas explicaciones sobre el tipo de interés son parciales y no consideran aspectos relacionados con la demanda de crédito y su dinámica porque huyen a las intenciones de este trabajo.¹⁹ En el Cuadros No. 9 se observan las tasas de interés en moneda nacional y extranjera y las primas cobradas.

Lo cierto es que las elevadas tasas de interés han desestimulado la inversión privada, pero al mismo tiempo al provocar una mayor dolarización -vía ingreso de capitales al sistema bancario- ha provocado cierta apreciación del tipo de cambio, hecho que estimuló las

capitalistas en el ingreso total (Marfán, 1989).

¹⁹ Profundización sobre el tema en Morales (1990).

importaciones que compiten la deteriorada producción nacional,²⁰ reduciendo la oferta más aún.

Bajo estas condiciones el problema del reinicio del crecimiento de la economía boliviana está condicionado a las transformaciones que se podrían realizar en las bases de sustentación de la estabilidad y a la reversión del ambiente de incertidumbre macroeconómico asociado a la concentración del ingreso post-estabilización.

Cómo incentivar la utilización productiva de los recursos existentes tanto en el sector privado como público?. Cómo revertir el poco espíritu animal de los empresarios? Cómo retirar la camisa de fuerza que la NPE ha colocado al sector público sin provocar desequilibrios inflacionarios? De qué manera reducir la tasa de riesgo país?.

Las respuestas a estas interrogantes parecen estar en la complementación y/o sustitución de las bases de la estabilidad por mecanismos de concertación social, que reduzcan sustancialmente la “incertidumbre sistemática”, y proporcione mayor margen de acción a la política fiscal y monetaria y revierta las expectativas inflacionarias ligadas al conflicto distributivo latente.

Cuadro No. 9

Tasas de Interés para Operaciones en Dólares en el Mercado Interno Boliviano a)

	Tasa Activa (1)	Tasa Pasiva (2)	Tasa Libor b) (3)	Spread c) (4)
1986.1	20.37976	12.07773	7.92656	4.15117
1986.2	22.03196	14.38769	7.27858	7.10911
1986.3	22.24927	14.59824	6.30432	8.29392
1986.4	21.83703	14.84580	6.14391	8.70189
1987.1	21.82319	15.16645	6.37420	8.79225
1987.2	24.03990	15.37646	7.11485	8.26161
1987.3	27.18499	15.73380	7.19238	8.54142
1987.4	26.76203	15.89151	7.99309	7.89842
1988.1	25.99206	15.80991	6.98742	8.82249
1988.2	24.68535	15.85611	7.54074	8.31537
1988.3	22.51255	15.55156	8.38802	7.16354
1988.4	22.09910	15.02654	8.98740	6.03914
1989.1	21.43232	14.27744	9.78281	4.49463
1989.2	21.46565	14.16304	9.41390	4.74914
1989.3	22.41421	15.22613	8.93607	6.29006
1989.4	22.39794	15.17592	8.63884	6.53708

Fuente: Banco Central de Bolivia

Notas. - a) Promedios Geométricos Trimestrales

b) (4) = (2) - (3). Es una variable proxy de La tasa “Riesgo-País”

²⁰ Existirían aspectos estructurales que explican la apreciación del tipo de cambio, que serían, la forma de inserción de Bolivia en el comercio exterior y la economía ilegal de la cocaína (Morales).

e) Condiciones Generales para el Crecimiento Negociado

Para que una política de concertación se torne viable debe ser percibida por la media de los agentes económicos como dando origen a un bien público. En el ejercicio que realizamos, el aumento de los niveles de inversión y como consecuencia el reinicio del crecimiento de la economía boliviana, debe surgir de interacciones estratégicas cooperativas entre los distintos actores socio-económicos inducidos por la acción del estado.

El funcionamiento de una economía competitiva sin subastador walrasiano -como la que se intenta implementar en Bolivia- tiene características de un juego no cooperativo. Las decisiones privadas sobre precios y ante todo de producción son tomadas en base a una estructura de información imperfecta y sin saber a ciencia cierta cual será el comportamiento de los demás agentes. A esta dificultad, propia de una economía de mercado, se suma la incertidumbre macroeconómica y política de un país que atravesó por un fuerte proceso de ajuste estructural y que posee un historial de conflictos sociales. Ambas situaciones configuran un contexto que mas bien dificultan el camino hacia el equilibrio con producción.

En economías con elevadas tasas de incertidumbre macroeconómica, equilibrios del tipo Nasch²¹ con procesos de aprendizaje rápidos serían mas difíciles porque las estructuras de beneficios y pérdidas son fuertemente bipolares, induciendo a los agentes a ser mas cautelosos y optar por funciones de espera y observación, que constituyen equilibrios subóptimos.

Bajo estas circunstancias, condiciones imprescindibles aunque no suficientes, para posibilitar un crecimiento negociado parecen ser la transparencia y fluidez de la información para las decisiones de agentes económicos descentralizados y el establecimiento de reglas de juego creíbles asociadas a políticas económicas coherentes. El estado es la instancia indicada para genera información socializable y construir un andamiaje de credibilidad (Cortázar, 1990).

La concertación y la administración de la credibilidad se sustenta en redes informativas que intercomunique al estado, los sectores empresariales y los trabajadores. Así los decisores de políticas económica podrán conocer las pautas de reivindicación, gremiales y sectoriales, facilitando al mismo tiempo la adopción de políticas públicas con

potencial de ser legitimadas por dichos agentes económicos. Mas aún la red posibilitaría que los anuncios de política económica lleguen con eficacia a los destinatarios, valorizando su efecto inductor o disuador sobre la inversión y por supuesto, el crecimiento.

Otro aspecto sumamente importante para generar consensos básicos que reduzcan la tasa riesgo país e incentiven la inversión, es la existencia de estructuras de intermediación de conflicto de intereses con reglas específicas y adecuadas para el país, lo que implica una distribución más equitativa de los recursos económicos y organizacionales entre los actores sociales. Estructuras de intermediación demasiado descentralizadas (laborales y empresariales) incentivan a los jugadores a comportamientos del tipo “free-riders”.

Argumentos contrarios a estructuras de intermediación centralizadas, como las que aún existen en Bolivia, serían que tienden a elevar el nivel de conflictividad, provocando desgastes rápidos en los procesos de negociación. Ciertos niveles de descentralización y mediación intermedia serían recomendables porque actuarían como válvulas de descompresión.

Finalmente, otro aspecto general importante es la voluntad política para la concertación, los agentes económicos representativos inducidos por la acción informativa del estado deben percibir la concertación como dando origen a un bien común.

Cada agente económico -organizado en coalición (sindicatos o gremios empresariales) o individualmente-, se encontraría en realidad económica boliviana actual frente a un esquema de recompensas del llamado “juego único del dilema del prisionero”.

Para simplificar el análisis supongamos una matriz con dos jugadores: sector público y sector privado; trabajadores y empresarios; o capital nacional y capital extranjero. El juego parte del supuesto plausible de que no existe comunicación entre los participantes.

Jugador 1 Jugador 2	E	C
E	-2 - 2	3 - 3
C	-3 2	2 2

²¹ Detalles sobre los diversos equilibrios Nash en Tirole (1989), Escortell (1985) y Simonson (1988).

La estructura de recompensas está representada de la siguiente manera. La letra E capta el equilibrio de fondo de pozo en el cual se encuentra la economía boliviana, C refleja una situación macroeconómica y de expectativas propicias para el crecimiento económico

Si los dos jugadores adoptan una posición conservadora de espera en equilibrio recesivo, representado por el par $(-2, -2)$, ambos están en una situación de pérdida neta. La posición (E E) parece la actitud más sensata en un contexto de elevada incertidumbre. Es decir, si para cada grupo o individuo el costo de cooperar es alto, por la tasa de riesgo-país, la posición de espera parece la más recomendable. La inversión privada en Bolivia tiene este tipo de comportamiento.

Si uno de los jugadores decide cooperar obtendrá una ganancia de 3, en cuanto al costo para el segundo será de -3 y viceversa. La posición ideal, sin embargo, es el par $(2, 2)$, donde ambos cooperan creando consensos básicos en torno del presupuesto fiscal y la inversión privada, por ejemplo, para dar reinicio al crecimiento. Esta es una situación de ganancia neta para ambos jugadores, entre tanto, las condiciones de incomunicabilidad entre los agentes y la bipolarización de la matriz de costos y beneficios, en un juego único, conducen a un equilibrio subóptimo.

La socialización de la información por parte del estado entre los jugadores y la repetición del juego²² pueden llevarnos a una situación de reacciones estratégicas cooperativas. Este punto será tratado más en detalle cuando hagamos referencia a aspectos específicos del crecimiento negociado, como el presupuesto fiscal; sin embargo, la lógica aplicada para este caso se hace extensible a nivel general.

f) Crecimiento Negociado. Aspectos Puntuales

Las posibilidades de crecimiento de la economía boliviana reposan, 1) en la consolidación de la estabilidad macroeconómica, 2) en el manejo adecuado de la inversión pública, 3) en el aumento de la tasa de ahorro e inversión privada y la mayor contribución del ahorro externo, 4) en la abertura de nuevos mercados externos para productos bolivianos, en especial los no tradicionales y, finalmente, 5) en las ganancias de productividad de la economía (Morales, 1990a).

La aplicación de la NPE en los últimos cinco años, si bien reestructuró la geografía de precios relativos -recuperando el sistema de precios su potencial de eficiente asignador de recursos- esto no se tradujo en un aumento sostenido de la producción y la productividad. Las respuestas por el lado de la oferta -bases seguras para la estabilidad de largo plazo- no estuvieron en sintonía con los ajustes estructurales y la normalización monetario-financiera.

Las políticas fiscales y monetarias están obsesivamente presas a la estabilidad de corto plazo, mas aún, la NPE al haber concentrado su discurso en los aspectos monetario-fiscales de la inflación, y haber transmitido eficientemente esto a la opinión pública hizo que las expectativas post-estabilización se sobre sensibilizaran al comportamiento de la política monetaria y fiscal” (Chávez, 1990, 32), en este contexto parece muy difícil un manejo adecuado de estas para promover la reactivación. Las bases de la estabilidad colocan límites muy claros a las políticas que podrían promover la expansión del nivel de demanda agregada inducidas, por el consumo público o privado, o aun por las inversiones por las condiciones ya aludidas.

En otras palabras, los requerimientos macroeconómicos de largo plazo, o mejor los inputs de crecimiento mencionados son incompatibles con las políticas de sustentación de la estabilidad de precios.

De una manera más precisa, el equilibrio fiscal y sus instrumentos de respaldo son incongruentes con un manejo más activo del gasto público reactivador y las políticas de promoción de las exportaciones, vitales para el crecimiento; además congela cualquier posibilidad de ahorro al interior del sector público. Recordemos que las empresas públicas están sobretributadas,²³ en especial Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

La política monetaria obsesivamente contraccionista es incompatible con la recuperación de la inversión y un mayor nivel de ahorro en el largo plazo. De igual forma, la política cambiaria, o mejor la apreciación cambiaria existente desinhibe a las exportaciones no tradicionales. Aun que también es cierto, que las exportaciones tradicionales (estaño y gas natural) serían poco sensibles a variaciones del tipo de cambio, “por la composición de sus

²² Estamos haciendo referencia al esquema del dilema del prisionero reiterado.

²³ El programa ha utilizado el congelamiento compulsivo de los depósitos en bolivianos y moneda extranjera de las empresas estatales, para financiar al gobierno (Tesoro General de la Nación) y al sector privado, sin que esto signifique expansión de la base monetaria ni pérdida de reservas internacionales. Estos depósitos en poder del Banco Central al no pagar intereses constituyen un impuesto adicional a las empresas estatales, equivalente a los intereses de mercado que dejan de percibir (Morales, 1989). Hecho que limita más aún la capacidad de ahorro de estas empresas.

costos: la fracción de costos en moneda nacional es pequeña” (Morales, 1990, 123).

Estos trade-offs post-estabilización, que enfrentan las necesidades de corto plazo con las de largo plazo, pueden ser superados o administrados a través de procesos de concertación macroeconómica en diferentes niveles.

g) Hacia un Presupuesto Fiscal Negociado

Como fue señalado en la Sección II, uno de los pilares de la estabilidad boliviana está crucialmente sustentado en la administración del equilibrio fiscal. Este se mantiene gracias a una fuerte contracción del gasto público y en una estructura de ingresos tributarios sumamente frágil y sobre concentrada en el sector de hidrocarburos, tanto en lo que se refiere al comercio exterior (ventas de gas natural a la Argentina), como a la renta interna derivadas de la comercialización estatal de derivados del petróleo (Cuadro No. 10) (Morales, 1989). La vulnerabilidad de las finanzas públicas no solamente se manifiesta por el lado de los ingresos, la deuda social interna y los bajos niveles salariales en el sector público presionan por el lado del gasto.

Los mecanismos de indexación al tipo de cambio de los ingresos públicos relacionados al comercio exterior y a los precios públicos internos buscan en principio, reforzar las cuentas fiscales, bajo estas circunstancias el tipo de cambio actúa como un eficaz instrumento fiscal, entre tanto como indica Morales Fiscal sería importante saber si las reglas de indexación no son incongruentes con la estabilización de la inflación. Si bien este mecanismo puede ser eficaz para rebajar la tasa de vulnerabilidad de las cuentas públicas, neutraliza en gran medida el manejo de un instrumento importante como es el tipo de cambio; esta no parece ser una solución de largo plazo, recordemos que, como los ajustes de precios públicos, las devaluaciones masivas equivalen a fuertes impuestos sobre el sector privado, rebajando en el nivel de actividad de la economía.

Por otra parte, la reforma tributaria implementada en 1986,²⁴ a pesar de ser profunda, implementada en 1986, parece no haber dado consistencia al sector fiscal.

²⁴ La reforma tributaria redujo la estructura impositiva a siete impuestos; el principal es el impuesto al valor agregado (IVA) de base amplia y una tasa uniforme de 10%, y está complementado por impuestos que gravan al patrimonio visible, bienes inmuebles y vehículos. El antiguo impuesto a la renta de personas fue igualmente reemplazado por un impuesto complementario al IVA de 10% (Morales, 1989a).

Las cuentas públicas continúan vulnerables a cambios impredecibles en los términos de intercambio, situación que se ha agravado con el retraso continuo, en los últimos tiempos del pago de las facturas por venta de gas a la Argentina.

Morales (1989) plantea dos mecanismos para reducir la vulnerabilidad del sector público. La constitución de un fondo de estabilización con activos externos es una solución imaginativa pero tropieza con situaciones de iliquidez. Mayores ingresos dependen en gran medida de variables fuera del control del gobierno boliviano.

Cuadro No. 10

Estructura de Los Ingresos Tributarios del Gobierno Central, 1980=1987 a)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Impuesto al Comercio Exterior	51.5	49.0	40.7	31.0	68.2	75.9	25.3	27.9
Impuesto a Exportaciones de Hidrocarburos	6.8	13.2	7.2	2.5	8.0	60.1	13.1	13.2
Impuesto a Exportaciones de Minerales	16.0	6.2	9.1	4.4	27.6	3.1	0.2	0.5
Otros Impuestos	28.8	29.7	24.3	24.1	32.6	12.7	12.1	14.2
Impuestos Internos	48.5	51.0	59.3	69.0	31.8	24.1	74.4	72.1
Impuesto al Derecho de Petróleo	8.8	17.0	17.1	9.7	4.2	9.1	48.7	36.1
Otros Impuestos e Ingresos	39.7	34.0	42.2	59.2	27.6	15.0	26.0	36.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Morales (1989a)

Nota.- a) Incluye impuesto cobrados a Las empresas públicas.

La privatización de empresas estatales como la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) y empresas ligadas a las corporaciones regionales de desarrollo proporcionaron alivios parciales y coyunturales, en realidad dependería de un manejo adecuado de los recursos obtenidos. Muchos de los gastos e inversión pública necesaria para el reinicio del crecimiento de la economía, generarían rendimientos de largo plazo y no necesariamente revertibles al fisco. La inversión de recursos humanos tiene estas características. El valor presente de lo obtenido por la venta de estas empresas y por la aplicación eficiente de los recursos adquiridos podría ser inferior a los ingresos que van al fisco con la estructura impositiva actual. Si bien la discusión de este tema

huye al espíritu de este trabajo, queda registrado como tema importante para futuras investigaciones.

La fragilidad y vulnerabilidad del sistema tributario boliviano hace muy difícil la tarea de abandonar definitivamente el impuesto inflación como fuente potencial de financiamiento del sector público, además que atrae la atención de las expectativas inflacionarias. Bajo estas circunstancias, la inversión privada puede temer futuras acciones confiscatorias, vía tributos o manipulación del tipo de cambio, de un gobierno confrontado con situaciones fiscales insostenibles en el largo plazo (Morales). El equilibrio fiscal boliviano debe estar basado en la sustitución definitiva de un impuesto ineficiente como la inflación, por una estructura impositiva eficiente en el largo plazo, en nuestro caso esto se lograría ampliando la base de tributación y aplicando eficientemente el Impuesto al Valor Agregado (IVA).²⁵

La ampliación de las bases de recaudación tributaria reduciría significativamente la vulnerabilidad de las cuentas fiscales, entre tanto la implementación de ésta sólo sería posible a través de un proceso de concertación entre los diferentes agentes económicos involucrados y que anualmente debería plasmarse en un presupuesto fiscal concertado.²⁶

Esto quiere decir, que la política fiscal (léase gasto e inversión pública reactivadora) debería determinarse a partir de un presupuesto definido de antemano; sin embargo, la reducción negociada de la vulnerabilidad, que es equivalente a una reconstrucción del sistema tributario, no es una tarea sencilla.

La eficiencia del sector público boliviano no puede evaluarse apenas por la óptica de la estabilidad de precios. Es necesario consolidar un sistema tributario que incorpore criterios de equidad y eficiencia productiva, y que permite simultáneamente, mantener estable la inflación (por el lado de la oferta) y aumentar la capacidad de ahorro e inversión del sector público.

Una combinación de conflicto distributivo latente y sistema tributario vulnerable constituyen un equilibrio frágil, camino de vuelta seguro a la espiral inflacionaria. Esta situación es confirmada en la economía boliviana por la elevada persistencia de las expectativas inflacionarias y los bajos niveles de inversión privada nacional y extranjera.

²⁵ Existen excepciones como el IVA simplificado que crean distorsiones y restan efectividad al sector público.

El equilibrio fiscal actual corresponde a una situación subóptima desde la perspectiva del reinicio del crecimiento, pero emite señales suficientes para mantener controladas las expectativas inflacionarias. El régimen tributario que sustenta este equilibrio está asociado a un perfil de distribución del aceptado por la colectividad, ingreso que lo torna sumamente rígido. El costo de mantener este sistema tributario ineficiente desde la perspectiva de crecimiento, está medido en términos de empleos productivos y riqueza dejados de crear por aceptar el equilibrio recesivo. Su sustitución por un régimen mas efectivo -ampliando la base tributaria- puede provocar acciones de bloqueo distributivo” de algunos agentes económicos conformes con equilibrio recesivo en el que se encuentra la economía boliviana. La perspectiva de tasas de impuestos futuras sesgadas en su contra los llevaría a actuar en forma defensiva, estos agentes podrían inclusive preferir retornar al esquema de impuesto inflación antes que someterse a una estructura tributaria teóricamente mas eficiente, claro que esta actitud estaría atenuada por el grado de comprometimiento de cada grupo con el bien público, estabilidad.

En un ambiente de fuerte resistencia a cambios fiscales, los costos en términos de rebrote inflacionario podrían ser superiores a los ingresos que se podrían obtener con la reforma. Por el lado de los agentes económicos, los costos de no aceptar una situación tributaria que busca reiniciar el crecimiento puede ser muy fuertes y están medidos por los beneficios dejados de obtener. Este nivel de incertidumbre recomendaría, tanto al estado boliviano como a los diversos agentes económicos (Central Obrera Boliviana, Confederación de Empresarios Privados) a acomodarse en una situación de observación y espera.

Parece que una condición importante para la reducción negociada de la vulnerabilidad fiscal es la internalización equitativa, tanto de los costos de la ampliación del sistema tributario como de los beneficios futuros (mejoras salariales, mas empleos y beneficios) de una mayor flexibilización del gasto e inversión pública, distribuidos a los largo de varios periodos fiscales.

Un presupuesto fiscal negociado se aproxima del juego del dilema del prisionero en su versión que incluye repetición y está íntimamente asociado a problemas de inconsistencia intertemporal. Los actores en estas circunstancias deciden en términos de estrategias de largo

²⁶ Una ampliación sobre negociaciones de presupuestos fiscales ver en Heyman, Navajas y Warnes (1988) y Tabellini y Alesina (1990).

plazo y utilizando su capacidad de negociación, para obtener transferencias y minimizar costos.

A los efectos de esta reflexión, se hará la suposición plausible de que nuestros agentes económicos emplean la estrategia de tipo “ojo por ojo”²⁷ en las negociaciones sobre el presupuesto, esta estrategia dice que “hay que penalizar al oponente si, en la vuelta anterior, éste adoptó una conducta indeseable para el actor respectivo” (Heyman, et.al. 1988). En un juego múltiple del dilema del prisionero, la actitud no cooperativa con relación a la reducción de la vulnerabilidad fiscal es estéril a largo plazo, ya que las ganancias a corto plazo que de ella se obtienen son superadas por el mutuo castigo que se producirá en el transcurso de los períodos fiscales. Cuando se valoriza lo suficiente las futuras recompensas, en términos de empleo, producción y beneficios, una estrategia de ojo por ojo” resulta en una mutua cooperación. Un jugador que siga esta estrategia empieza por cooperar, luego hace exactamente lo mismo que hizo su oponente en el último movimiento, vengándose de las defecciones y retribuyendo los actos de cooperación.

Ahora bien, es cierto que la negociación 1) no se produce entre iguales, y 2) la información no es simétrica para todos los agentes, ambas situaciones agravan las condiciones de incertidumbre, tornando se difícil establecer de antemano el comportamiento de los jugadores, su capacidad para ejecutar algunas acciones y “resistir” a otras, los diferentes pesos que le asignan a los costos y beneficios de distintas soluciones. Mecanismos de negociación del presupuesto fiscal “involucran marchas y contra marchas, acciones realizadas como ‘señales de fuerza, negativas o concesiones transitorias y en general, cambios en el tiempo tanto en las jugadas de los actores como en los beneficios o costos que ellos obtienen” (Heyman, et.al, 1988, 347). El elevado grado de inestabilidad de estas estrategias de concertación pueden ser atenuadas con transparencia informativa de parte del estado y reglas legales muy bien definidas.

En términos concretos, la concertación también deberá abarcar la dimensión de la inversión y gasto público, su composición y dirección, la prioridad podrá estar dirigida a generar estabilidad por el lado de la oferta, mayor nivel de beneficio colectivo, y fomentar la inversión pública inductiva de la acción privada.

Es decir, se negocia no solamente el gasto intertemporal, sino también como se asigna los recursos adquiridos, además de la ya mencionada distribución de costos y beneficios. Un presupuesto público negociado puede ser adecuado ex-ante; la garantía ex-post está dada por los comportamientos realeatorios entre los agentes que incumplen los pactos (estrategia “ojo por ojo”) y la fuerza legal del estado. Los comportamientos del tipo free-rider en este contexto tienen una fuerte penalización.

La concertación en torno de presupuesto fiscal es una manera eficiente de administrar el conflicto distributivo latente que existe en la economía boliviana, contribuir para rebajar el nivel de expectativas inflacionarias atrapadas por el comportamiento del sector público, y promover la inversión pública, contribuyendo así, para rebajar la tasa de incertidumbre sistémica de la economía boliviana.

²⁷ Discusiones sobre este tipo de estrategias se encuentran en Hirshleifer (1986).

5. Conclusiones

Han transcurrido más de cuatro años desde la implementación del programa boliviano de estabilización y los éxitos alcanzados en materia de control de precios son innegables: sin embargo, el crecimiento económico -base segura para la estabilidad de largo plazo- no ha retornado a Bolivia.

La estabilidad conseguida es el resultado no sólo del programa de estabilización, sino y sobre todo de la propia dinámica del proceso hiperinflacionario que al provocar la dolarización de la economía dio lugar a una nueva estructura de precios relativos estable en esta moneda extranjera.

La inflación no es solamente un fenómeno monetario, es también la manifestación de graves desajustes estructurales entre diversos sectores económicos y resultado de juegos no cooperativos (pugnas) por la distribución del ingreso.

El diagnóstico y recetario monetario-fiscal aplicado en Bolivia ignora estos mecanismos y particularmente del funcionamiento de la economía, lo que hace que la estabilidad alcanzada sea sumamente frágil.

En otras palabras, el rígido control monetario y fiscal, y la persistencia de un elevado nivel de dolarización ha conducido a la economía boliviana a un “equilibrio catastrófico” en el fondo de pozo, inhibiendo de esta manera su potencial de crecimiento.

A pesar de todo lo mencionado, la estabilidad de precios se ha convertido en un bien público para el conjunto de los agentes económicos, resultado de una imposición perversa de la fuerza de las circunstancias inflacionarias y de la creciente demanda de la colectividad por estabilidad.

El aprendizaje de la indexación al dólar, visto como un juego no cooperativo de información imperfecta, llevó a la concertación implícita entre los diversos agentes económicos que derivó en una distribución del ingreso profundamente regresiva que premió a los agentes que con mayor eficiencia y posibilidades se indexaron al tipo de cambio paralelo. El plan de estabilización legitimó la referida concentración de la riqueza.

En este contexto, sostenemos que la economía boliviana mantiene en su seno un conflicto distributivo latente que contribuye a mantener vivas las expectativas inflacionarias, y ha desestimulado la inversión privada nacional y extranjera; en otras palabras, la tasa

“riesgo país” en Bolivia aún se mantiene elevada.

Bajo estas condiciones, el problema central de la economía boliviana es el reinicio del crecimiento que a nuestro entender está condicionado a la resolución -entre otras razones- de los aspectos que tienen que ver con las bases de sustentación de la estabilidad.

La reversión de esta situación implicaría acciones que busquen complementar o sustituir las bases de la estabilidad actual por un pacto social, que proporcione un mayor margen de acción a la política fiscal y monetaria; lo que significaría la creación de una tecnología política, jurídica e institucional, de gerenciamiento de los conflictos distributivos.

La estabilidad de fondo de pozo es una circunstancia donde todos los agentes económicos están perdiendo, la opción que se tiene es la búsqueda de un crecimiento concertado entre trabajadores, capitalistas y Estado. La base de crecimiento negociado está en la construcción de una difícil ingeniería política y económica, que pase y contrapase los perfiles de intereses de los diversos actores sociopolíticos.

BIBLIOGRAFIA

Afcha, G., Candia, G., Pereira, R., Huarachi, G., y Valverde, F. (1987). "La Política de Shock Antinflacionaria y el Mercado de Trabajo: El Caso Boliviano". UDAPE. Bolivia

Amadeo, Eduardo y Camargo, José Marcio (1989a). "Market Structure, Relative Prices and Income Distribution". Texto para Discussão No. 213. Pontificia Universidade Católica de Río de Janeiro. PUC/RJ, Brasil

----- (1989b). "Política Salarial e Negociacoes: Perspectivas para o Futuro". Texto para Discussão No. 217. Pontificia Universidades Católica de Río de Janeiro. PUC/RJ, Brasil.

Amadeo, Eduardo y Banuri, Tariq (1989). "Policy, Governance, and the Management of Conflict". Texto para Discussão No. 216. Pontifica Universidade Católica de Río de Janeiro. PUC/RJ, Brasil.

Blejer, Mario I., A. Ize (1989). "Incertidumbre del Ajuste, Fallas de Coordinación y Crecimiento". en Crecimiento. Equidad y Financiamiento Externo. E. Morales Aragón y C. Ruiz Durán, compiladores. Editorial Fondo de Cultura Económica, 166-205. México.

Cortázar, René (1988). "Incomes Policies Concertation: Some Reflections on Chile". Notas Técnicas CIEPLAN, Chile.

Dornbusch, Rudiger (1989). "Short Term Macroeconomic Policies for Stabilization and Growth". Miemo.

Dornbusch, Rudiger y Simonsen, Mario Henrique (1987). "Estabilización de la Inflación con el Apoyo de una Política de Ingresos. La Experiencia de Argentina, Brasil e Israel". Trimestre Económico, Vol. LIV, No. 214, Abril-Junio, p.225-281. México.