

Volumen 6

Julio 1993



Consideraciones y recomendaciones sobre la política económica y social en Bolivia

**Gualberto Huarachi
Victo Hugo Ayala
Gaby Candia
Juan Carlos Requena**



Proposiciones para una política de exportaciones en Bolivia

**Juan Carlos Requena
Javier Comboni
Rubén Ferrufino
María Félix Delgadillo**



Producto, inversión y desarrollo económico

Eduardo Antelo



La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica

**Javier Comboni
María Félix Delgadillo**



El tipo de cambio y la balanza comercial en Bolivia durante el período de post-estabilización

Rubén Ferrufino



Determinantes de las exportaciones en Bolivia

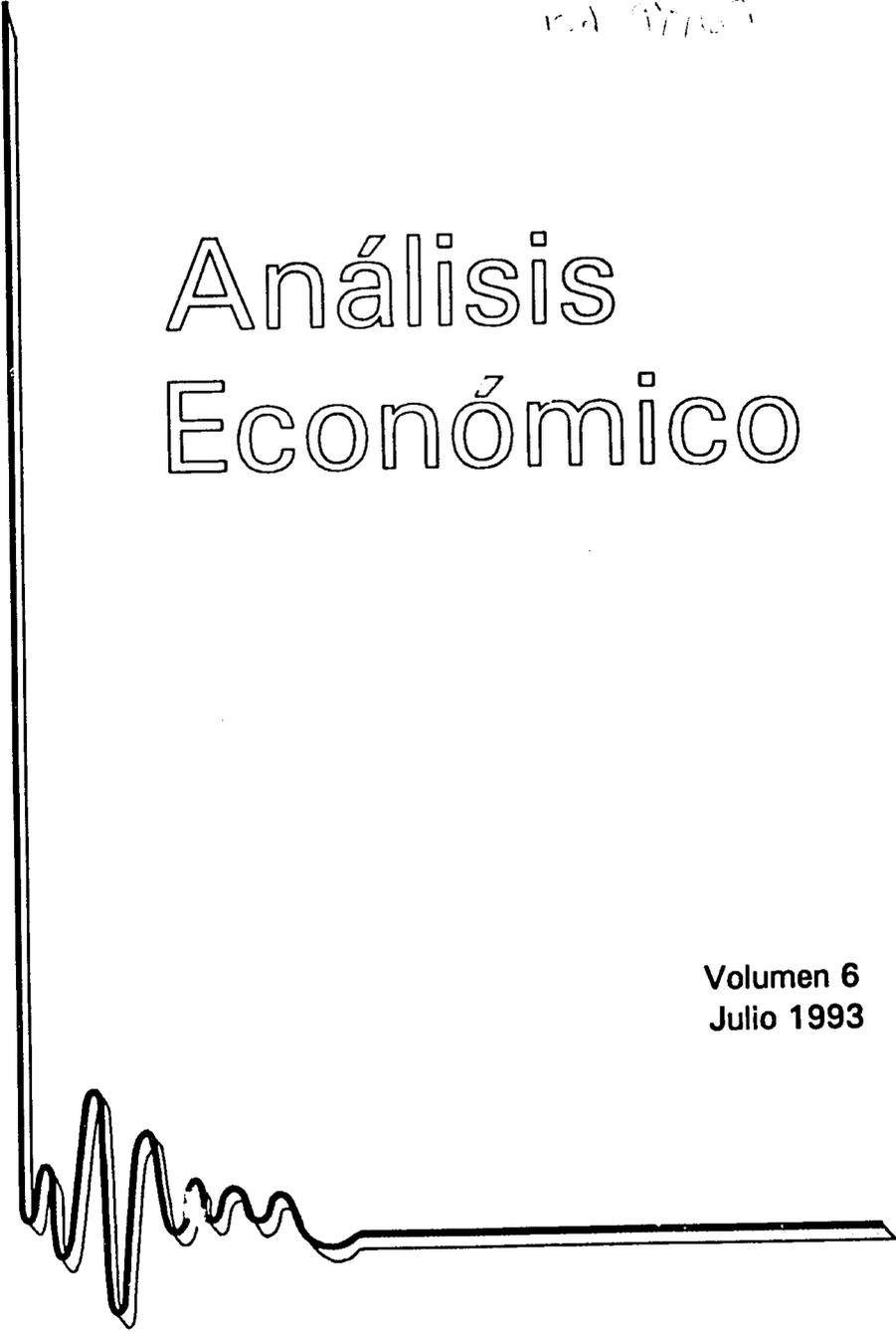
**Gaby Candia
Humberto Zambrana
Eduardo Antelo
Freddy Valverde**

EDICIONES

PN-ABX-608
12/1/93

Análisis Económico

Volumen 6
Julio 1993



UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS

Unidad de Analisis de Políticas Económicas

Análisis Económico no. 6. -- La Paz, Bolivia:
UDAPE, 1993.

209 p. -- tbs., grafs. incl. ref.

l.t.

DESCRIPTORES

<POLITICA ECONOMICA><POLITICA SOCIAL>
<POLITICA DE EXPORTACION><DESARROLLO ECONOMICO>
<INVERSIONES><POLITICA FISCAL><TIPO DE CAMBIO>
<BALANZA COMERCIAL><EXPORTACIONES><BOLIVIA>

EDICIONES UDAPE

CASILLA 12087
DERECHOS RESERVADOS
PRIMERA EDICION JUL 1993
DEPOSITO LEGAL N°. 4-1-521-93

INDICE

PRESENTACION	5
CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL EN BOLIVIA	7
1. Antecedentes	7
2. Consideraciones sobre el desarrollo económico y social	10
3. Protagonistas del crecimiento	28
Bibliografía	31
PROPOSICIONES PARA UNA POLITICA DE EXPORTACIONES EN BOLIVIA	33
1. El nuevo modelo de desarrollo: Resultados macroeconómicos	33
2. El rol del sector exportador en el nuevo modelo	36
3. Rol del sector público y privado en la promoción de exportaciones	38
4. Proposiciones de política de promoción de exportaciones	40
5. Conclusiones	42
Bibliografía	43
PRODUCTO, INVERSION Y DESARROLLO ECONOMICO	45
1. Introducción	45
2. Aspectos teóricos y empíricos del crecimiento y desarrollo económico	47
3. Datos	48
4. Análisis de los resultados	52
5. Conclusiones e implicaciones	62
Anexo Metodológico: Análisis factorial	67
Anexo Estadístico: Variables	70
Anexo: Datos	71
Bibliografía	72
LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA ECONOMICA	73
1. Introducción	73
2. Antecedentes generales	74
3. La política fiscal	79
4. El déficit cuasifiscal	91
5. Los determinantes del déficit del sector público no financiero	94
6. Conclusiones y perspectivas de la política fiscal boliviana	106
Bibliografía	111
Apéndice I: Aspectos metodológicos	113
Apéndice II: Aspectos conceptuales	115
Apéndice III: Anexo estadístico	119

EL TIPO DE CAMBIO Y LA BALANZA COMERCIAL EN BOLIVIA DURANTE EL PERIODO DE POST-ESTABILIZACION	127
1. Introducción	127
2. Las devaluaciones y la balanza comercial	129
3. La política cambiaria, la balanza comercial y el producto	136
4. Conclusiones	146
Anexo	148
Bibliografía	156
DETERMINANTES DE LAS EXPORTACIONES EN BOLIVIA	157
1. Introducción	157
2. Rol de las exportaciones en el proceso de crecimiento	158
3. Evolución de las exportaciones 1980-1990	160
4. Determinantes del comportamiento de las exportaciones	163
5. Análisis microeconómico	180
6. Políticas de promoción de exportaciones	189
7. Conclusiones	203
Anexo 1: Definición de las variables	207
Bibliografía	208

PRESENTACION

La Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), tiene el agrado de presentar el sexto número de la revista "Análisis Económico", continuando así con su compromiso de aportar a la discusión sobre temas económicos.

En esta oportunidad además de haber seleccionado algunas investigaciones que se han realizado en estos últimos dos años como producto de la tarea habitual de UDAPE de prestar asesoría al Gobierno, también se introdujeron documentos que fueron directamente requeridos por los ministerios del área económica.

En este número se ha dado particular énfasis a temas relacionados con la política económica y social en general, y en particular al de exportaciones.

El primer artículo "Consideraciones y Recomendaciones sobre la Política Económica y Social en Bolivia", concretiza algunas de las ideas señaladas ya en un anterior documento publicado denominado "Ajuste Estructural y Crecimiento Económico: Evaluación y Perspectivas del Caso Boliviano" y fue seleccionado debido a que refleja de alguna forma el pensamiento de UDAPE respecto a una variedad de temas relacionados con política fiscal, monetaria, financiera, cambiaria y sectorial.

De ahí que en algunos de los otros artículos de este número, de los cuales como ya se mencionó varios fueron requeridos por el Gobierno, hay partes que fueron literalmente extraídas de este primer documento, reiterando así la posición de UDAPE respecto a determinados temas.

Como siempre lo hacemos en nuestras publicaciones, agradecemos a las instituciones generadoras de información económica, particularmente al Banco Central de Bolivia, al Instituto Nacional de Estadística y a SAFCO (Programa de Emergencia) que nos permiten contar con estadísticas muy valiosas para las investigaciones que realiza UDAPE.

Juan Carlos Requena Pinto
Director Ejecutivo
Unidad de Análisis de Políticas Económicas

CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE LA POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL EN BOLIVIA¹

- ♦ Gualberto Huarachi *
- ♦ Victor Hugo Ayala
- ♦ Gaby Candia
- ♦ Juan Carlos Requena

1. ANTECEDENTES

Hasta la primera mitad del decenio pasado, el funcionamiento de la economía boliviana estuvo basado en una estrategia de desarrollo "hacia adentro". La estrategia descansaba, por una parte, en el fomento a las industrias que producían bienes con destino al mercado interno, y por otra, en un rol preponderante del Estado en todas las esferas de acción del sistema económico nacional.

El esquema adoptado desembocó en un sistema ineficiente de asignación de los recursos y una incapacidad crónica de generación de ahorro e inversión que garanticen el inicio de un proceso de crecimiento.

¹Este artículo se basa en el documento "El programa Económico y Social Boliviano", preparado por UDAPE en septiembre de 1991, a solicitud del Ministerio de Planeamiento y Coordinación para la reunión del "Grupo Consultivo" de ese año.

* Gualberto estuvo haciendo las últimas correcciones a este documento. En ese momento no sabíamos que en realidad lo dejaba listo antes de su partida. Este fue el último trabajo de Gualberto, a él van nuestros mayores respetos.

Aún más, la tesis de sustitución de importaciones que respaldaba el esquema se plasó en los hechos en un capitalismo de Estado que otorgó a este último el rol protagónico en el funcionamiento de la economía y del país en su conjunto.

Por otra parte, la estrategia originó, entre otros, tres efectos de gran trascendencia en la economía nacional. En primer término, determinó el debilitamiento de las instituciones nacionales como resultado del sobredimensionamiento y diversificación de las funciones del sector público. En segundo término, la consiguiente ineficiencia estatal originó una creciente postergación en la provisión de servicios sociales de salud y educación a cargo del Estado. Como consecuencia se debilitó la formación de capital humano y con ello la contribución de este factor al proceso de crecimiento. Por último, condujo al debilitamiento de la estructura productiva nacional que en base a un esquema de asignación ineficiente de los recursos imposibilitó la creación de sectores competitivos en los mercados interno y externo.

En este marco, la continuidad del modelo se basaba, en gran medida, en la provisión de asistencia financiera externa. De esta manera, la crisis del sistema financiero internacional de principios de los años 80, que condujo a una reducción de los recursos externos, junto a la existencia de serias distorsiones en la estructura productiva nacional evidenciaron la inviabilidad de la estrategia adoptada.

Por otra parte, la reducción de los recursos externos originó que el déficit crónico del sector público resultante del rol que se le había asignado al Estado en el modelo de desarrollo, se financiara con recursos del Banco Central de Bolivia. Se creó así el mecanismo inicial de propagación del proceso inflacionario que desembocó en una hiperinflación sin precedentes en 1984. Este proceso en presencia de una estructura de producción débil y distorsionada, condujo a la crisis económica más aguda en la historia nacional. Adicionalmente, la consiguiente caída en los niveles de ingreso y de bienestar de la población amplió el ámbito de la crisis económica al área social y política.

En estas circunstancias, se hacía necesario transformar la estrategia de desarrollo y los lineamientos de política económica a un esquema que permita iniciar un proceso de crecimiento sostenido en base a una asignación eficiente de los recursos y al mantenimiento de la estabilidad económica.

Es así que a partir de 1985 se implanta un nuevo esquema de política económica con la tarea prioritaria, en una primera instancia, de recuperar la estabilidad económica, y paralelamente implantar un programa de ajuste estructural que permita reencauzar el sistema económico nacional hacia un proceso de crecimiento. El esquema adoptado se basa esta vez en la restitución de los mecanismos de mercado, la aplicación de un programa de liberalización de los mercados y una redefinición de los roles de los agentes público y privado.

Los resultados obtenidos con la aplicación de la nueva política, en lo que se refiere a la estabilización económica, se resumen en el control abrupto de la inflación y el logro de la unificación cambiaria. El crecimiento de los precios fue reducido de una tasa promedio anual cercana al 12000 por ciento en 1985 a una tasa anual que fluctúa en promedio de 20 a 15 por ciento a partir de la aplicación del programa. La brecha cambiaria que había llegado a una relación de 20 a 1, fue reducida a un margen menor al 1 por ciento.

Los logros en materia de inflación, se basaron fundamentalmente en la disminución del déficit del sector público, el control estricto de la tasa de crecimiento de la emisión monetaria, la estabilidad del tipo de cambio, y el abastecimiento de los mercados de productos, como respuesta a la política de libertad de precios y apertura al exterior.

Debe mencionarse que el elemento central del programa de estabilización aplicado desde 1985 está dado por la política fiscal basada a su vez en el control de los gastos fiscales, el ajuste de los precios y tarifas de los bienes producidos por las empresas públicas, principalmente hidrocarburos, así como la reducción del empleo en las empresas estatales y administración central en relación a la existente en el periodo de crisis. De esta manera, se logró reducir el déficit del Sector Público No Financiero Consolidado (SPNF) de un 25.5 por ciento del PIB en 1984 a 2.6 por ciento en 1986, situándose en alrededor del 4 por ciento del producto en los últimos dos años. (1990 - 91)

Es también importante señalar que como fruto del éxito del programa de estabilización y ajuste, el país obtuvo un mayor apoyo financiero de parte de organismos bilaterales y multilaterales. Este soporte otorgó cierto alivio a las finanzas del sector público, en la programación posterior de los niveles de gastos corrientes y de inversión.

En materia de crecimiento, los resultados asociados a la ejecución de medidas de ajuste estructural quedan expresados en la reversión de la tendencia en los niveles de producción que habían caído por cinco años consecutivos a partir de 1982. En efecto, a partir de 1987, el producto interno bruto inicia un proceso de crecimiento alcanzándose entre 1987 y 1991, en promedio, un incremento anual de 3.4 por ciento. Este comportamiento positivo se origina básicamente en una mejor asignación de recursos, en una paulatina recuperación de la tasa de inversión pública, así como en un alivio financiero proveniente de mayores entradas netas de recursos externos.

No obstante, los logros alcanzados en materia de estabilización y crecimiento del producto, el dinamismo obtenido no alcanza aún los niveles requeridos para lograr una mejora sustancial en los niveles de bienestar de la población.

De esta manera, surge la necesidad de profundizar los elementos de cambio estructural del programa económico que sin poner en peligro la estabilidad económica lograda, requiere acciones de política y de reforma directamente

relacionadas al logro del crecimiento. Es así que, en la actualidad, la tarea fundamental es la de identificar las restricciones que aún enfrenta el proceso de desarrollo económico y en base a ello delinear las acciones de política y las reformas estructurales que permitan enfrentar dichas restricciones y de esta manera, iniciar un proceso de crecimiento con el dinamismo requerido.

2. CONSIDERACIONES SOBRE EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

Las acciones de política y las reformas estructurales aplicadas con el fin de iniciar un proceso de crecimiento deben tener como objetivo fundamental iniciar un proceso de crecimiento sostenido, cuyos beneficios sean extendidos hacia la sociedad boliviana en su conjunto.

En este entendido, una Estrategia de Desarrollo debe delinear los aspectos fundamentales para el logro de los objetivos planteados; i) la determinación de las restricciones al logro del crecimiento y, ii) la definición de los fundamentos que guiarán las acciones de política y el consecuente diseño de las reformas estructurales.

El esquema así definido constituye el marco en el que se determinan luego las acciones en el ámbito sectorial, en el que se consideran además las particularidades que detenta cada sector.

2.1. Restricciones

Las restricciones al crecimiento se refieren, principalmente a: i) la debilidad de las instituciones nacionales en su rol de soporte fundamental al proceso de crecimiento; ii) la deficiente provisión de infraestructura física que enfrentan los sectores productivos; iii) la baja capacidad de generación de ahorro interno; iv) la debilidad del sistema financiero; v) el alto grado de participación que aún tiene el sector público en la actividad productiva nacional; vi) la existencia de deficiencias en la administración del sector público; vii) los bajos niveles de recursos destinados al capital humano; viii) la situación de conflictos sociales continuos como producto del permanente retraso económico y social; ix) la existencia de un contexto internacional con tendencias desfavorables a la expansión de los mercados para el producto nacional.

2.2. Fundamentos de la Política Económica y Social

La política económica y social debe basarse por una parte, en un esquema de liberalización que restituye los principios de una economía de mercado, con libertad de precios y apertura al exterior. Por otra parte, en la orientación del aparato productivo hacia el desarrollo de los sectores productores de bienes

transables, exportaciones y sustitutos de importaciones, con la finalidad de lograr un proceso de crecimiento sostenido en base a una estructura productiva eficiente y con elevados niveles de productividad que le permitan competir en los mercados internacionales.

De esta manera, se busca obtener el mayor beneficio de las ventajas comparativas del comercio internacional en base al desarrollo de los sectores productores de bienes transables y al funcionamiento eficiente de los sectores dirigidos al mercado interno. Como se puede inferir, esto exige no solamente un rol activo de parte del sector privado sino adicionalmente, una participación efectiva de parte del sector público. Surge así la necesidad de lograr una adecuada complementariedad entre los agentes público y privado que está lejos de propugnar la desaparición del Estado en el proceso de crecimiento. Por el contrario, se requiere que este sector contribuya en forma activa al proceso de desarrollo a partir de una nueva estructura institucional, una redefinición del rol adoptado hasta el presente y un redimensionamiento del mismo.

En el nuevo esquema, al Estado le corresponde cumplir con dos funciones. Por un lado, debe garantizar la existencia de un entorno macroeconómico estable, la permanencia de reglas claras para el proceso de toma de decisiones de los agentes económicos y una estructura institucional adecuada para el desarrollo de las actividades del sector privado. Por otro lado, debe asumir la responsabilidad de incrementar sus ingresos en forma progresiva y destinarlos a la provisión de infraestructura física y formación de capital humano a partir de los servicios de salud y educación.

En cuanto al sector privado, se requiere, en primer término, una adecuación de este sector al nuevo modelo a partir de un fortalecimiento de sus esquemas organizativos. Este aspecto es fundamental para el uso adecuado que pueda realizar el sector de las ventajas provenientes de la existencia de una economía estable y un apoyo activo del sector público.

Por otro lado, se espera que en este marco, la inversión privada asuma un rol protagónico en el proceso de inversión, basada en los mecanismos del mercado y en una asignación eficiente de los recursos.

Debe mencionarse que el hecho de asignar al Estado la labor prioritaria de atender las áreas de educación y salud para la formación de capital humano, no implica que se restrinja la participación del sector privado en estas actividades. Por el contrario, se trata de incentivar a que este sector ingrese en todas las áreas de la economía y el ámbito social donde su contribución sea factible y eficiente. El Estado entonces debe atender aquellas áreas en las que la participación privada no es viable y donde el rol del sector público es fundamental para la mejora en las condiciones de vida de la población.

El diseño y ejecución de las reformas estructurales que efectivicen el cambio en los roles de los agentes económicos y sociales y que permitan enfrentar los

distintos obstáculos al crecimiento deben ser dirigidas a las distintas áreas de los ámbitos económico y social. En este marco, cabe destacar la importancia de dos aspectos cruciales para el éxito y viabilidad del modelo. Por una parte la solidez del marco institucional que rige las acciones de los agentes e incluso determina el efecto de las medidas y reformas a ejecutarse y por otra, la formación de capital humano como condición ineludible para lograr un crecimiento sostenido y equilibrado.

El fortalecimiento institucional debe ocupar un lugar central en el programa de reformas a aplicarse, debido a la debilidad que Bolivia enfrenta actualmente respecto a sus instituciones, aspecto que limita significativamente el alcance de las medidas a ejecutarse.

La formación de capital humano, por otra parte, es determinante para el logro de niveles adecuados de competitividad e ingresos de parte del sector productivo nacional en las condiciones actuales de los mercados internacionales. Adicionalmente, la inversión en educación y capacitación para la formación de capital humano, juega un rol muy importante en el logro de una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo.

Por otra parte, en el área de formulación de política macroeconómica, se requiere la adopción de ciertos principios que garanticen la consistencia en la aplicación del programa económico. Entre estos principios resaltan los siguientes:

- Mantención del presupuesto fiscal bajo un adecuado control, que implica sostener el déficit en niveles compatibles con las condiciones macroeconómicas existentes.
- Aprovechamiento de las ventajas del comercio internacional en un marco de liberalización comercial y promoción de los sectores productores de bienes transables y en especial del sector exportador.
- Establecimiento de un régimen de neutralidad en el comercio internacional.
- Eliminación de controles de precios y salarios, que garanticen una mayor flexibilidad en los mercados de bienes y factores.
- Adopción de criterios técnicos en el manejo de las empresas públicas, que queden en poder del Estado a fin de garantizar la eficiencia económica en sus operaciones.
- Uso apropiado de la política cambiaria que evite la sobrevaluación del tipo de cambio.

2.3. Reformas Estructurales

Las reformas estructurales que viabilizarán el logro de los objetivos planteados deben abarcar las siguientes áreas:

2.3.1. Marco Legal e Institucional

Como se mencionó anteriormente el logro de los objetivos de crecimiento y distribución equitativa del ingreso, descansa en gran medida en el marco legal e institucional en el que se desenvuelve la economía. La existencia de instituciones idóneas y una legislación apropiada para el crecimiento de la inversión y el desarrollo de las actividades productivas es crucial para el éxito del programa.

Al presente, se han dado ya avances importantes en este campo, a partir de la aprobación de las leyes de inversión e hidrocarburos y el Código de Minería². Asimismo, se ha aprobado la ley de Control Financiero y Administrativo (Ley SAFCO) que norma el sistema de registros contables que debe seguir el sector público así como las responsabilidades de los funcionarios de este sector a fin de mejorar el control y evolución de sus actividades³.

2.3.1.1. Ley de Inversión

Esta Ley garantiza la vigencia de reglas estables para la inversión privada, otorga un tratamiento similar a la inversión nacional y extranjera; prohíbe las restricciones sobre la repatriación de capitales y simplifica el procedimiento de registro para la inversión extranjera.

2.3.1.2. Ley de Hidrocarburos

Esta Ley provee el marco legal para la ejecución de contratos de riesgo compartido entre YPFB e inversores privados en las actividades de exploración y desarrollo de campos; expande las áreas elegibles para el sector privado en las actividades de explotación y permite que la inversión del sector privado incurra en otras actividades del sector, en particular transporte por oleoductos y gasoductos. La Ley provee un tratamiento impositivo al inversor extranjero consistente con la política de impuestos de sus países de origen.

2.3.1.3. Código de Minería

Este Código proporciona el marco legal para la ejecución de contratos de riesgo compartido entre COMIBOL y el sector privado, otorgando un tratamiento

² Las Leyes de Inversión e Hidrocarburos fueron aprobadas en septiembre de 1990 y, noviembre de 1990, respectivamente. El Código de Minería fue aprobado en abril de 1991.

³ La Ley SAFCO fue sancionada en julio de 1990.

impositivo consistente con las políticas de impuestos a las que están sujetas la mayor parte de las empresas multinacionales.

En este contexto y en base a las Leyes ya aprobadas debe procederse a la reglamentación de las mismas a fin de garantizar una aplicación adecuada del marco legal instituido.

El tratamiento impositivo en los sectores de hidrocarburos y minería deber recibir una atención prioritaria y deberá reforzarse las Leyes descritas, estableciendo que los pagos de impuestos de parte de los inversores extranjeros, constituyan un crédito contra las obligaciones impositivas de estas empresas en sus países de origen.

Por otra parte, se pasará al Congreso la Ley de Bancos⁴, que tiene la finalidad de proveer un marco adecuado para las actividades del sector financiero, otorgar una definición más clara de las funciones del sector público financiero, establecer los mecanismos para el manejo de las crisis bancarias y determinar las penalidades por la pérdida de fondos. Adicionalmente, se promulgarán las Leyes de Valores y Seguros que coadyuvarán al funcionamiento eficiente y la dinamización del sector financiero.

En términos generales se debe fortalecer la legislación que garantice el buen funcionamiento de los mercados. Especial atención merece el mercado del trabajo en el entendido de que una adecuada legislación laboral, en el marco de un proceso de crecimiento sostenido, debería dar una solución definitiva a los problemas del desempleo y sub-empleo, eliminando la necesidad de que el sector público contribuya directamente a la creación de empleos.

Por otra parte, la existencia de mercados que funcionen bajo un régimen de competencia imperfecta requerirá, en ciertos casos, que el Estado participe activamente a partir de una infraestructura administrativa, normativa y jurídica de alta calidad. En efecto la presencia de sectores que trabajan dentro una organización monopólica u oligopólica exigen una reglamentación y regulación, que constituyen una responsabilidad pública central en la vigilancia de los resultados de la acción del mercado.

Esta intervención del sector público no debe, bajo ninguna circunstancia, contradecir el objetivo de armonización de las acciones del Estado en una economía de mercado. Para ello, las acciones a adoptarse deberían regirse a los siguientes principios:

- Las acciones del sector público dirigidas al funcionamiento de los mercados deberán basarse en una comprobación objetiva de la conveniencia de adoptar dichas acciones;

⁴La Ley de Bancos fue aprobada por el Congreso Nacional en abril de 1993.

- Las acciones a adoptarse deberán someterse a la disciplina de los mecanismos del mercado interno e internacional. Esto significa que las acciones del sector público deben ser competentes y flexibles;
- Las acciones a adoptarse deberán evitar distorsiones en los precios relativos;
- Las acciones deberán ser ejecutadas en forma sencilla y transparente.

La importancia de una estructura normativa y jurídica que viabilice acciones del Estado tendentes a lograr el buen funcionamiento de los mercados, es una de las principales enseñanzas que surgen de diversas experiencias en materia de desarrollo.

2.3.2. Política Fiscal y Reforma de la Administración Pública

Para superar la restricción presupuestaria que enfrenta el sector público se hace necesario aplicar una política activa que implante un ajuste fiscal de carácter estructural.

El ajuste fiscal buscará fundamentalmente, incrementar el ahorro público, optimizar el impacto de la inversión pública en el proceso de crecimiento y elevar los niveles de eficiencia en la provisión de servicios. En definitiva, se trata de incrementar los niveles de productividad del sector privado.

El logro de los objetivos planteados exigen que la política fiscal esté basada en los siguientes elementos: i) el incremento de los ingresos tributarios; ii) la recomposición de los gastos hacia la provisión de infraestructura física y formación de capital humano; iii) la asignación eficiente de los recursos de la inversión pública, y; iv) la mejora en la eficiencia y la situación financiera de las empresas públicas en el marco de un programa de privatización o reestructuración de las mismas.

2.3.2.1. Política Fiscal

El ajuste fiscal en términos de la política de ingresos y gastos del sector público está dado por:

i. Política de Ingresos

La dependencia que el sector público enfrenta actualmente respecto a los ingresos provenientes de la venta de hidrocarburos, tanto en el mercado externo como en el mercado interno, hace que los ingresos fiscales sean altamente vulnerables a los shocks externos y excesivamente dependientes de la aplicación de reajustes a los precios de los carburantes en el mercado interno.

Frente a esta situación, se hace imperativo cambiar la estructura de los ingresos fiscales y fortalecer la capacidad del sector público en el cobro de impuestos a partir de una mejora en la administración tributaria de los impuestos creados por la Ley 843 (Reforma Tributaria/1987).

La reforma tributaria ha mostrado importantes logros tanto en la implantación de un sistema tributario simple como en la mejora de la administración tributaria. Sin embargo, a pesar de los avances logrados, la presión tributaria es aún muy baja y los niveles de evasión son aún significativos. Esto impide que los ingresos tributarios sean la fuente de financiamiento más importante de los gastos fiscales.

En este sentido, se hace necesario concentrar todos los esfuerzos para continuar con la modernización y reestructuración del Sistema Tributario tanto en la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) como en la Dirección General de Aduanas (DGA).

Con este fin se considera de gran importancia la aplicación de las siguientes políticas:

- La implementación del nuevo Código Tributario, que es el instrumento legal que permite a la Administración Tributaria ejercer mayor coercitividad en sus tareas de fiscalización, control de emisión de notas fiscales y clausuras. De esta manera, se tiene la posibilidad de dar mayor equidad al sistema tributario y evitar mayores niveles de evasión.
- La eliminación de impuestos que constituyen rentas destinadas y que aún proliferan en el país. Con este fin el Ministerio de Finanzas determinará la forma de racionalizar el uso de valores fiscales y todo otro cobro efectuado por organismos e instituciones dependientes del Gobierno Central.

Respecto a la Ley de Reforma Tributaria se plantearán cambios que no ocasionen modificaciones en el nivel general de precios. Esto implica, en el caso de hidrocarburos, el establecimiento de un impuesto en un monto similar al equivalente al traspaso de excedentes existente en el momento actual, sin ocasionar modificaciones en los precios de dichos productos.

Entre otras medidas de política se consideran:

- No creación de impuestos adicionales al sistema, que si bien pueden incrementar las recaudaciones a corto plazo, pueden impedir que la DGII mejore la eficiencia en la administración de los tributos ya existentes.
- Mejora en los mecanismos de cobro de los Impuestos al Consumo Específico (ICE).

- Exclusión del Régimen Tributario Integrado (RTI) y Régimen Tributario Simplificado (RTS), a todos aquellos que estén organizados como empresas o tienen capacidad de pago para su inclusión en el Régimen General. Los pequeños contribuyentes que no estén en condiciones de ingresar al régimen general, quedarán de cualquier manera, obligados a participar en el Sistema Tributario sujetándolos al Régimen Complementario al IVA (RC-IVA) y exigiéndoles, por ejemplo, notas fiscales por su consumo.

- Elaboración de un sistema de distribución de notas fiscales que evite la defraudación y alteración de las mismas y disminuya así la evasión tributaria por esta vía.

- Entre otros aspectos de carácter más específico a ser implantados por la Administración Tributaria de Renta Interna figuran: i) el control de los medianos contribuyentes; ii) la ampliación de las unidades seleccionadas para fiscalización a partir de un seguimiento computarizado; y iii) la implantación de nuevos procedimientos en el área de asuntos técnicos y jurídicos, especialmente para la cobranza coactiva.

Respecto a la Administración Aduanera, se plantea la reestructuración de la DGA como elemento fundamental para lograr una mayor eficiencia en la aplicación de la política arancelaria y tributaria.

En relación a la coparticipación tributaria se observa que existe un alto grado de concentración regional de los ingresos en los departamentos productores de petróleo y de mayor actividad económica. En este sentido y en el marco de la descentralización administrativa del Estado se estudiará un cambio de método de cálculo para la distribución de los ingresos tributarios que resulte en una distribución regional más equitativa.

ii. Política de gastos

En este caso, se plantean los siguientes lineamientos básicos:

- Mantenimiento de la disciplina fiscal, especialmente en la ejecución de los gastos corrientes que permita, pese a la inflexibilidad de éstos, la permanencia en los niveles observados, en términos reales, durante las últimas gestiones.

- Mejora en los índices de productividad del sector público a través del servicio civil que coadyuvará a que este sector cuente con un adecuado número de personas que además presten servicios profesionales calificados.

- Mejora en el Sistema de Control del Gasto en el Tesoro General de la Nación (TGN) y la comunicación de éste con otras instituciones de control, a fin de evitar la duplicidad de pagos con instituciones como el Banco Central de Bolivia (BCB) u otros.

- Profundización de las reformas en el área de la formulación del presupuesto a partir de una mejora en la capacitación del personal responsable de la elaboración del mismo, así como el fortalecimiento de las instituciones involucradas en esta área.

iii. Inversión Pública

Otro aspecto de gran importancia es el relacionado con la formulación del Programa de Inversión Pública. El diseño de este programa deberá permitir la reasignación de los recursos del sector público hacia la provisión de infraestructura productiva y formación de capital humano.

En esta tarea, resulta de gran importancia el sistema de información y control en el que se desenvuelve el programa de inversión pública. La mejora en este campo, ha sido notoria en los últimos años a partir de la implantación del Sistema de Información de Inversión Pública (SISIN). Sin embargo, el sistema deberá en el futuro priorizar los proyectos públicos en base a una evaluación económica de los mismos. Adicionalmente, deberá expandirse a fin de cubrir el proceso de desembolso, financiamiento y seguimiento físico del proyecto. Por último, su utilización deberá ser ampliada a las Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Por otro lado, deberá pensarse en mejorar la capacidad de los Ministerios en la formulación, desarrollo y evaluación de los programas de inversión en sus sectores.

2.3.2.2. Administración Pública

En el área de la Administración Pública, se ha dado un avance muy importante con la promulgación de la Ley SAFCO. Sin embargo, al presente su implantación cubre sólo a la Administración Central debiendo ser expandida a las instituciones descentralizadas, seguridad social, universidades, gobiernos locales, gobiernos regionales, empresas públicas de agua y empresas públicas nacionales.

Por otra parte, será de vital importancia la ejecución de la reforma administrativa del sector público y dentro de ésta la descentralización de las funciones de la Administración Central a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, Municipalidades y otras instituciones, como un mecanismo efectivo para la mejora en la provisión de los servicios públicos.

2.3.3. Reforma de las Empresas Públicas

La reforma de las empresas públicas del Estado debe contribuir a elevar la eficiencia de la estructura productiva nacional, abrir oportunidades de inversión al sector privado y liberar recursos del sector público para su utilización en otras áreas de prioridad relacionadas con la mejora en las condiciones de vida de la población.

En este contexto, el proceso de reforma de las empresas públicas deberá considerar en i) la privatización de las empresas públicas que permita un incremento en la eficiencia de sus actividades; ii) la reorganización de las empresas que permanecerán en el sector público, iii) el cierre de aquellas que no presentan ninguna posibilidad de mejora en sus futuras operaciones, y; iv) la eliminación definitiva de las transferencias del gobierno central a las empresas del Estado.

a. Privatización

El proceso de privatización busca fundamentalmente retirar al sector público del área productiva; contribuir a una mayor participación de la inversión privada; y la liberación de recursos del Estado para ser dirigidos a otro tipo de gastos prioritarios.

Este proceso obedece, en gran medida, a la necesidad de concentrar los esfuerzos del Estado en la atención de los aspectos específicos que no pueden ser atendidos por el sector privado. De esta manera, se busca desarrollar un estado eficiente que sea capaz de ejercer su función de fiscalización, y que tenga además la capacidad de proveer la infraestructura adecuada para el desarrollo de la sociedad, así como los servicios básicos de salud y educación a aquellos sectores más vulnerables de la sociedad boliviana.

El programa de privatización no es un proceso deliberado de reducción del rol del Estado, por el contrario se trata de tener un Estado con una fortaleza institucional que le permita intervenir activamente en todos los aspectos nacionales que necesitan una labor de regulación, control, provisión de seguridad, provisión de justicia, infraestructura, etc. Con este propósito, se hace necesario para el Estado salir de aquellas actividades que han distraído su atención y enfocarla hacia los aspectos antes mencionados.

Por un lado, dada la baja capacidad de generación de ahorro interno que tiene el país, se debe destinar los escasos recursos con que cuenta el Estado para invertir en aquellas áreas de infraestructura básica y capital humano que complementen adecuadamente la inversión privada. Se trata pues de efectuar un proceso de privatización, que destine el producto de sus ventas al área social y a la inversión en infraestructura productiva. En este sentido, los recursos generados por este proceso tendrán un efecto redistributivo.

Por otra parte, el procedimiento de privatización a implantarse, tendrá como prioridad el conseguir que el proceso se realice con el mayor grado de eficiencia y transparencia posibles. En este sentido, se evitará que el traspaso de estos activos ocasione una mayor concentración del ingreso. La utilización de la bolsa de valores y el traspaso de paquetes accionarios a trabajadores de las empresas servirán a este propósito.

En este marco, se dictó en 1991 la Ley de Privatización que se basa en: i) la privatización de las empresas públicas que puedan ser vendidas a precios de mercado; ii) la reorganización de las empresas que permanecerán en el sector público; iii) el cierre de las empresas que no presentan ninguna posibilidad de mejora en sus operaciones futuras; y iv) la reducción de las transferencias del Gobierno Central a las empresas del Estado.

Asimismo se aprobó el Decreto Supremo No. 22836 del 14-6-91 que establece el siguiente esquema: i) las empresas pertenecientes a las corporaciones regionales de desarrollo serán directamente privatizadas; ii) las empresas YPFB y COMIBOL, de acuerdo a la Constitución Política del Estado, permanecerán bajo propiedad del Estado. En estos casos, se buscarán regímenes de riesgo compartido con inversores privados, para nuevos proyectos de inversión; u iii) se diseñarán contratos de rendimiento con ciertas empresas.⁵

En base a estos instrumentos legales, se espera que una vez iniciado el proceso de privatización, éste sea relativamente rápido en lo que se refiere a las empresas incluidas en la primera lista.

2.3.3.2. Reestructuración

Las empresas que permanezcan bajo propiedad del Estado deberán realizar una reestructuración que asegure el logro de beneficios netos para la sociedad y la independencia de recursos financieros respecto al Gobierno Central. Para esto hay básicamente dos instrumentos: los contratos de rendimiento y la política de inversión de riesgo compartido.

Los contratos de rendimiento, son efectuados con los ejecutivos de la empresa en cuestión. En ellos se exigen una serie de metas a ser alcanzadas por las empresas en cuanto a su rendimiento económico. Posteriormente en base al grado de cumplimiento de las metas fijadas, se establece un sistema de premios y castigos⁶.

La política de inversión de riesgo compartido permite elevar la capacidad de inversión de las empresas así como mejorar sus sistemas de evaluación en la asignación de los recursos. Esto último deviene precisamente de la

⁵ En 1990 se iniciaron ya contratos de rendimiento con ENDE y ENFE.

⁶ No obstante últimamente el Gobierno ha desestimado el uso de éste instrumento por los resultados poco efectivos encontrados.

responsabilidad compartida que se crea entre las empresas del Estado y las otras empresas participantes.

2.3.4. Reforma del Sistema Financiero

En el marco del nuevo modelo económico, desde el inicio del programa de estabilización y ajuste, se adoptaron importantes medidas dirigidas a la reestructuración del sector financiero. Entre éstas figuran: la liberalización de las tasas de interés, la reorganización del Banco Central de Bolivia (BCB) y otros bancos del sector público, el fortalecimiento de la función de supervisión que debe ejercer el Estado sobre la banca privada a través de la creación de la Superintendencia de Bancos y, últimamente la liberalización de las tasas de interés de los créditos de desarrollo mediante la aplicación de un sistema de subasta⁷.

En cuanto a los bancos del sector público, dada la deficiente asignación de recursos canalizada a través de ellos, se adoptó la decisión de liquidar el Banco Agrícola de Bolivia (BAB). Asimismo, se dictó la paralización de las operaciones del Banco Minero (BAMIN) y el Fondo de Exploración Minera (FONEM), y se inició una evaluación de estas instituciones a fin de determinar su liquidación o traspaso al sector privado⁸.

Por otra parte, se paralizaron las operaciones de crédito del Banco del Estado, y se inició su evaluación a fin de aplicar un programa de reestructuración. Por último, se determinó la autonomía de gestión del Banco Central a partir de la promulgación de la Ley SAFCO.

Al presente y pese a la aplicación de las medidas señaladas, el sector enfrenta aún ciertas dificultades.

En este marco, la política a aplicarse en el futuro deberá buscar mejorar la eficiencia y viabilidad del sistema financiero a partir de la aplicación de las siguientes medidas: i) el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y de un marco legal apropiado; ii) el uso de los mecanismos de mercado para la asignación de los recursos financieros en condiciones de competitividad; iii) el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión de los intermediarios del sector financiero que contemple, entre otros aspectos, la aplicación de mecanismos eficientes y expeditos para la regulación del sistema bancario, la eliminación de subsidios o renegociaciones de deuda de parte del sector público con el sector privado así como el establecimiento de un marco adecuado de requerimientos legales; iv) el acceso a instituciones financieras no bancarias habilitadas para otorgar créditos de desarrollo del Banco Central al sector

⁷ Hasta mediados de 1990, los créditos de desarrollo eran otorgados a tasas inferiores a las de mercado, generando una serie de distorsiones en la asignación de estos recursos.

⁸ La liquidación del Banco Agrícola y el cierre del Banco Minero y el Fondo de Exploración Minera fueron ejecutados el 15 de julio de 1991, mediante D.S. 22861, D.S. 22862 y D.S. 22865, respectivamente.

privado y; v) la mejora en la eficiencia del sistema de ahorros y del mercado de capitales.

2.3.5. Política Comercial y de Endeudamiento Externo

2.3.5.1. Política Arancelaria

En cuanto a la política arancelaria se reconoce que una tasa uniforme y baja promueve la reasignación eficiente de los recursos. Así, la producción se ajusta a los principios de eficiencia y ventaja comparativa para competir primero en un mercado interno con mínima protección, y luego en el mercado internacional.

La administración de la política arancelaria en Bolivia enfrenta severas dificultades, pese a existir un arancel uniforme⁹. Fronteras territoriales prácticamente inhabitadas y la disponibilidad limitada de recursos hacen difícil un control efectivo de las importaciones. Por este motivo, será fundamental realizar las reformas necesarias para lograr una administración eficiente del sistema arancelario que ejerza un control efectivo del flujo de importaciones, y de esta manera disminuyan las distorsiones que ocasiona el flujo de comercio ilegal en la posición competitiva de las empresas que cumplan con sus obligaciones impositivas.

Esta mejora en la administración requerirá una reestructuración efectiva de la Dirección General de Aduanas, que posibilite la participación del sector privado en la ejecución de algunas funciones que ejerce esta institución.

2.3.5.2. Política de Promoción de Exportaciones

La evidencia empírica sugiere la existencia de un fuerte nexo entre el comportamiento de las exportaciones y el proceso de crecimiento económico de un país. Se observa así que el éxito logrado en algunos países en promover un crecimiento sostenido a tasas elevadas ha estado asociado a una excepcional expansión de las exportaciones.

Por otra parte, en todos los casos, el éxito del sector exportador se encuentra asociado a la aplicación de una política de promoción de exportaciones. Se evidencia además que este esquema viabiliza un proceso de crecimiento basado en una asignación eficiente de los recursos en el que se incentiva el uso del factor relativamente más abundante en la economía y con ello el aprovechamiento de las ventajas comparativas del país.

Se verifica también que una política deliberada de promoción de exportaciones es favorable a la diversificación en la producción, creación de empleo,

⁹ En la actualidad rige un arancel de 10 por ciento para los bienes de consumo e insumos y 5 por ciento para bienes de capital.

sustentabilidad de las políticas de endeudamiento y disponibilidad de divisas y expansión de los mercados.

En este marco, debe priorizarse la aplicación de una política de promoción de exportaciones que, sin alterar los principios fundamentales del modelo económico adoptado, permita iniciar un crecimiento sostenido del sector exportador nacional.

De esta manera, la política de promoción a adoptarse debe buscarse, por una parte, en el principio de neutralidad y por otra, en la aplicación de políticas de promoción directas que reduzcan los obstáculos al crecimiento del sector exportador a partir de la estructura de costos e infraestructura institucional que determinan la rentabilidad de este sector.

Mediante el principio de neutralidad se busca eliminar todo sesgo antiexportador a fin de situar al exportador nacional en condiciones similares a sus competidores. En otras palabras deben emplearse políticas para neutralizar todo efecto negativo que las condiciones económicas internas puedan ejercer sobre el sector exportador. Para tal efecto, se deben considerar todos los instrumentos de política económica disponibles. Sin embargo, el empleo de estos instrumentos estará subordinado a que su uso no cree distorsiones internas, ni amenace la estabilidad y los avances logrados.

En este esquema, se plantea una política de reintegro, en la que tanto los aranceles emergentes del Gravamen Arancelario Consolidado (GAC), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), y el Impuesto a las Transacciones (IT) sean devueltos al exportador. Al presente se cuenta con mecanismos de reintegro para los dos primeros gravámenes.

i. Infraestructura y Política Institucional

Uno de los elementos más importantes en la determinación de la rentabilidad del sector exportador se relaciona con la provisión de infraestructura física e institucional que enfrenta el sector.

En este campo, será de vital importancia que el programa de inversión pública, asigne, prioritariamente, recursos destinados a la provisión de servicios públicos en las áreas de transportes y comunicaciones. Se deberá además garantizar que la mayor provisión de estos servicios sea realizada a precios que posibiliten al sector exportador obtener mayores niveles de competitividad en los mercados externos.

Por otra parte, una política efectiva de promoción de exportaciones requiere de un entorno institucional adecuado para el logro de sus objetivos. Tanto las instituciones públicas como privadas deben ser eficientes en otorgar un apoyo efectivo a la gestión exportadora.

En el sector público existen diferentes entidades con funciones relacionadas al comercio exterior y por ende a las exportaciones. Esto conduce, por una parte, a una especie de dispersión de responsabilidades y por otra a una dificultosa concertación en el diseño de los instrumentos legales, reglamentarios u operacionales dirigidos a dinamizar al sector exportador. Debido a esto debe realizarse un reordenamiento, jerarquización y fortalecimiento de dichas instituciones.

En este esquema es necesario viabilizar la agilización de los trámites públicos para la constitución de empresas exportadoras y la realización de las exportaciones. El proyecto de la ventanilla única para las exportaciones está diseñado con este objetivo.

En cuanto al sector privado, las organizaciones correspondientes deben asumir responsabilidades para el éxito de la gestión exportadora. Los aportes de los exportadores se traducirán en servicios efectivos de parte de sus organizaciones gremiales. Así, los beneficios para el exportador también significarán beneficios para el gremio y sus instituciones.

ii. Política Cambiaria

Uno de los instrumentos macroeconómicos vinculados con la promoción de exportaciones es el tipo de cambio. Por un lado, el tipo de cambio nominal influye sobre las exportaciones mediante el costo de insumos intermedios importados así como a través de los precios de bienes de capital. Por otro lado, el nivel y variabilidad del tipo de cambio real influyen definitivamente en la competitividad del producto a ofrecerse en el mercado externo.

En este esquema, la política de promoción de exportaciones que se propone, se basa en el mantenimiento de un tipo de cambio nominal más o menos anticipable (no explosivo) y un nivel de tipo de cambio real competitivo.

La competitividad del tipo de cambio real está dada tradicionalmente por una política que garantice que la tasa de devaluación anual sea igual o superior a la diferencial entre la tasa de inflación nacional e internacional, también en términos anuales. En este caso se dice que el tipo de cambio real se mantiene o incluso se incrementa y con ello la competitividad del sector exportador.

Por otra parte, debe mencionarse que la evolución del tipo de cambio real está determinada por una serie de variables además de la tasa nominal. En términos generales las variables que juegan un rol fundamental son las relacionadas a la política económica y en especial a la política fiscal. En efecto, se observa que una política austera de gastos fiscales y una estructura de ingresos fiscales basada en sistemas impositivos adecuados quedarán reflejados en un tipo de cambio real elevado que otorgue mayor competitividad al sector exportador.

Adicionalmente, la obtención de un tipo de cambio real competitivo está directamente relacionado con un incremento en la productividad de la mano de obra. Los beneficios provenientes de los mayores niveles de productividad pueden incluso ser utilizados en parte de una elevación de salarios reales y permitir aún un incremento en los niveles de competitividad del sector exportador en los mercados internacionales.

En este marco, la política cambiaria a adoptarse, debe estar dada por una combinación de variaciones del tipo de cambio nominal y modificaciones en la serie de variables que afectan el nivel del tipo de cambio real que a su vez mide la competitividad del sector exportador. De esta manera, por una parte, se evitara la aplicación de tasas muy elevadas de devaluación nominal que pueden traducirse en incrementos no deseados de la tasa de inflación y por otra, se coadyuvará a incrementar los niveles de rentabilidad del sector exportador, del incremento en la productividad de los factores y la aplicación de una política económica que garantice el mantenimiento de la estabilidad alcanzada hasta el presente.

iii. Política Crediticia

El costo del crédito comercial que enfrenta el exportador boliviano es, en términos generales, superior al de sus competidores internacionales. Este, sin embargo, es un problema que afecta a la economía en su conjunto y cuya solución requiere de medidas dirigidas a reestructurar el sistema financiero nacional. Sin embargo, en el caso del sector exportador, debe considerarse la aplicación de mecanismos que permitan el acceso del sector al crédito provisto en el sistema financiero internacional a tasas inferiores a las vigentes en el mercado interno.

La experiencia recogida en Bolivia y en muchos otros países indica que la segmentación del mercado del crédito a favor de determinado sector origina arbitraje antes que canalización de recursos hacia dicho sector. Este hecho refuerza aún más la necesidad de enfrentar el elevado costo del crédito a partir de una reforma del sistema financiero que conduzca a una reducción global y paulatina de las tasas de interés.

Otro problema, quizás igual de importante, es el referido a las elevadas exigencias de garantías del sistema bancario. Los bancos aseguran su capital con altas garantías dado que no cuentan con la tecnología y mecanismos de información que puedan minimizar el riesgo financiero de su cartera. En la política a seguirse en el corto y mediano plazo, antes de obtener los frutos de la reforma del sistema financiero, se pueden lograr avances importantes para el sector exportador a partir de la creación de fondos de garantía para créditos contratados en el mercado nacional e internacional. El diseño de dichos fondos será parte importante de las acciones de política a seguirse.

2.3.5.3. Política de Endeudamiento Externo

La estrategia boliviana de endeudamiento externo considera cuatro aspectos fundamentales:

i. Endeudamiento futuro

Los términos en los que se contrate nueva deuda deben estar de acuerdo a la capacidad de pago presente y futuro del país, buscando un flujo neto de recursos positivos, pero evitando la contratación de créditos externos de corto plazo y a elevadas tasas de interés.

ii. Destino de los Recursos

En general, los recursos provenientes del financiamiento externo deberán ser empleados prioritariamente para la atención de requerimientos básicos de la población tales como salud y educación así como para la provisión de infraestructura física necesaria en el proceso de crecimiento.

iii. Política de Reordenamiento de Deuda

Se debe proseguir con las negociaciones de la deuda bilateral en el marco del Club de París, con el propósito de obtener un alivio permanente de esta deuda. Asimismo, con el aporte de los recursos externos donados se eliminará la deuda restante con la Banca Privada Internacional.

iv. Política de Control y Seguimiento de la Deuda

Se debe fortalecer el sistema de aprobación, monitoreo, registro, control y seguimiento de la deuda externa pública a través de la Comisión de Financiamiento Externo, evitando de este modo que instituciones descentralizadas o descentralizadas del sector público actúen unilateralmente en la contratación de créditos.

2.3.6. Política Social

Las acciones de política social deben estar enmarcadas en los lineamientos de la Estrategia Social Boliviana, cuyo objetivo en el corto y mediano plazo es el de mejorar las oportunidades para los grupos más pobres y, en el largo plazo elevar el bienestar de la población.

A partir de este objetivo y con una visión sustentada en que la inversión en la formación de capital humano, además de elevar las condiciones de vida de la población, impulsa el crecimiento a través de una mayor capacidad productiva de la mano de obra, la Estrategia Social identifica y prioriza grupos objetivo hacia los cuales deberá ser dirigida la política social. En este marco, se enfatiza

tanto en el uso eficiente de los recursos del gasto social así como en los arreglos institucionales necesarios para la viabilización de las políticas y acciones sociales.

Si bien la estrategia social enfatiza en políticas orientadas hacia grupos objetivo, esto no significa el descuido de las demandas de los grupos sociales (clases medias) que en caso de no ser atendidas podrían originar un deterioro no deseado en sus condiciones de vida. En este sentido, juegan un rol fundamental la reforma del sistema de seguridad social, la reforma del sistema educativo, el tratamiento de la temática de la vivienda y el desarrollo urbano (uso del suelo urbano).

Los grupos objetivo priorizados en la estrategia social, están constituidos por segmentos de la población en condiciones de pobreza que desarrollan sus actividades en el sector agrícola tradicional y en el sector informal urbano y, por los grupos vulnerables conformados por ancianos, niños y mujeres con problemas sociales.

La estrategia social se apoya en tres componentes básicos: i) el fomento del uso productivo de la mano de obra que proporcionará oportunidades a la población pobre para resolver los problemas de ingreso y empleo registrados en las áreas rurales y en las zonas urbanas marginales; ii) la inversión en salud, nutrición, educación y saneamiento básico que permitirá la formación de capital humano y por lo tanto el aprovechamiento pleno de este recurso y; iii) la atención de las necesidades más apremiantes de los grupos sociales vulnerables.

La efectivización de la estrategia social, requerirá un esfuerzo tanto para incrementar el nivel de recursos financieros destinados a su ejecución como para mejorar la eficiencia del gasto público. Por ello, deberá realizarse una recomposición del gasto en el presupuesto público, privilegiando el área social mediante la orientación de los recursos hacia programas y proyectos vinculados a la salud, nutrición, educación, saneamiento básico, infraestructura productiva, tecnología y capacitación. Asimismo, se contará con fuentes adicionales de recursos basados en mayores ingresos por recaudaciones tributarias, recursos provenientes de la privatización y, donaciones y créditos concesionales provenientes del exterior.

2.3.7. Nuevo Patrón de Inversión y Financiamiento del Desarrollo

La complementariedad planteada entre el sector público y privado determinan que la inversión ejecutada por ambos agentes es de crucial importancia para el proceso de crecimiento. En el caso del sector público, el programa de inversión permitirá elevar los niveles de rentabilidad de la actividad privada y en algunos casos abrir nuevas oportunidades de inversión para este sector. Por otro lado, el sector privado será el agente dinamizador de la inversión productiva que en

el marco descrito, se plasmará en el crecimiento esperado de los niveles de producción.

La implantación de este esquema enfrenta, sin embargo, una aguda restricción financiera cuya solución exige nuevamente la participación activa del Estado junto a la contribución del sector privado. En efecto, la obtención de los recursos financieros necesarios para la ejecución de los niveles de inversión requeridos exige un incremento paulatino y permanente del ahorro doméstico, público y privado.

Por otra parte, la necesidad de iniciar un proceso de recuperación de los niveles de consumo limitan el crecimiento del ahorro privado, requiriendo una contribución más activa del ahorro público, por lo menos en esta primera etapa del proceso.

La participación del ahorro público relleva aún más el rol del ajuste fiscal y la reforma de las empresas públicas planteados.

Adicionalmente, la eficiente canalización del ahorro hacia la inversión productiva deberá darse en el marco de un mercado de capitales desarrollado. Esto requiere de la dinamización de la Bolsa de Valores y de la implantación de un marco jurídico apropiado.

Por último, debe mencionarse que pese a los esfuerzos que se despliegan a fin de incrementar los niveles de ahorro doméstico, la asistencia externa será de vital importancia en el financiamiento del proceso de desarrollo. En efecto, estos recursos jugarán un rol determinante en la ejecución de los gastos sociales, que constituyen uno de los elementos centrales para el desarrollo económico y social.

3. PROTAGONISTAS DEL CRECIMIENTO

El desarrollo debe plasmarse en el desempeño eficiente de las actividades productivas que protagonizarán el logro de los objetivos en términos de crecimiento. En esta perspectiva, se distinguen las siguientes tres áreas.

3.1. Agricultura

La recuperación del sector agrícola será fundamental en el proceso de crecimiento a partir de su participación en la oferta de bienes y generación de valor agregado así como en la generación de empleo.

El mantenimiento y adopción de las siguientes acciones de política serán fundamentales en el desarrollo del sector: i) no introducir controles o fijación de precios para los productos agrícolas; ii) crear el marco apropiado para el incentivo de la participación privada; iv) mejorar el sistema de uso de la tierra y

el marco legal que rige la tenencia de la misma; iii) otorgar la infraestructura física y formación de capital humano requeridos para elevar la productividad de las actividades del sector y; iv) fortalecer las instituciones públicas relacionadas con el seguimiento de las políticas aplicadas al sector.

3.2. Minería e Hidrocarburos

Las reformas en estos sectores deberán permitir fundamentalmente un crecimiento de las exportaciones. La implantación de un marco legal que posibilite la participación del sector privado, nacional y extranjero, viabilizará en el sector de la minería, una reconversión del sector de acuerdo a las señales del mercado internacional. En el caso del sector hidrocarburos, un fortalecimiento en su capacidad de inversión permitirá un mejor abastecimiento del mercado interno y creación de excedentes para la exportación.

Los elementos fundamentales en la formulación de las políticas para estos sectores son: i) incrementar la participación del sector privado; ii) mejorar la información técnica para el desarrollo de sus actividades y; iii) garantizar que, en el marco de inversiones de riesgo compartido, se realice una asignación eficiente de los recursos en base a criterios técnicos de evaluación.

3.3. Industria

El principio fundamental de la estrategia del sector industrial es la concepción del sector como una actividad fundamentalmente dedicada a la producción de bienes transables bajo la iniciativa del sector privado. Su contribución al proceso de crecimiento se basará en gran medida en la generación futura de exportaciones de productos industriales, a través del aprovechamiento de las ventajas comparativas dinámicas así como en la sustitución eficiente de importaciones.

Los elementos que deben guiar las acciones de política en este sector son: i) garantizar la transparencia de los mercados y la neutralidad a través de los sectores; ii) mejorar los servicios de infraestructura; iii) lograr un mayor acceso al crédito en condiciones de mercado; iv) efectivizar la privatización de las empresas públicas que aún operan en el sector industrial y; v) mejorar el sistema de procedimientos legales que faciliten el ingreso de nuevas empresas así como la operación de las ya existentes.

3.4. Infraestructura

Esta área conformada por los sectores de transportes, comunicaciones, energía eléctrica y otros servicios, constituyen una condición ineludible para el logro del proceso de crecimiento. En efecto, la dotación eficiente de estos servicios, coadyuvará en forma determinante a la mejora en la competitividad de los sectores productivos.

Los elementos que deben guiar las medidas de política aplicadas a estos sectores son: i) incrementar la participación del sector privado en la provisión de algunos servicios; ii) establecer precios de acuerdo a criterios económicos; iii) mejorar el marco institucional reorganizando instituciones claves; iv) implantar un programa de inversión adecuado a los requerimientos del sector productivo; v) priorizar los servicios otorgados al sector exportador, y; vi) descentralizar las actividades en los casos que por esta vía se incremente la eficiencia en la provisión de estos servicios.

BIBLIOGRAFIA

- REQUENA, J. C.; LUPO, J.L.; CANDIA, G.; HUARACHI R., G. (+); AYALA V.H.. 1992. Ajuste estructural y crecimiento económico: Evaluación y perspectiva del caso boliviano. Análisis Económico. Ajuste y Crecimiento 3: 7-42 (Abril). La Paz, Bolivia: UDAPE,
- UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS. (UDAPE). 1991. El programa económico y social boliviano. La Paz, Bolivia: UDAPE (Septiembre) Mimeo.
- UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS. (UDAPE). 1991. La estrategia social boliviana. La Paz, Bolivia: Consejo de Política Social (CONAPSO), Septiembre .

PROPOSICIONES PARA UNA POLITICA DE EXPORTACIONES EN BOLIVIA

- ♦ Juan Carlos Requena
- ♦ Javier Comboni
- ♦ Rubén Ferrufino
- ♦ María Félix Delgadillo

1. El Nuevo Modelo de Desarrollo Boliviano: Resultados Macroeconómicos

A partir de 1985, Bolivia adoptó un programa de estabilización y ajuste estructural basado en la restitución de los principios de una economía de mercado, con libertad de precios, mayor apertura al exterior, redefinición de los roles de los agentes público y privado y de orientación del aparato productivo hacia los sectores de bienes transables.

El antecedente por el cual se decidió cambiar el rumbo de la economía, estuvo determinado por los resultados obtenidos del anterior esquema, que se sustentaba en una estrategia de crecimiento hacia adentro, fomentando a las industrias que producían bienes para el mercado interno y por un rol preponderante del Estado en la actividad productiva.

Si bien el anterior modelo tuvo resultados aceptables en términos de crecimiento hasta fines de los años 70, condujo a una ineficiencia en la asignación de recursos explicada por la existencia de tipos de cambio sobrevaluados y duales, aranceles y cuotas que protegieron a las industrias

orientadas al mercado interno y control de precios. Estos aspectos afectaron los resultados económicos y en particular determinaron una discriminación en contra de las exportaciones.

En este marco, el modelo fue sólo sostenible en la medida en que el país contó con importantes recursos externos; pero a partir de 1980 junto a la crisis de la deuda, se evidenciaron los resultados que obligaron posteriormente a un cambio en el manejo de la economía.

Así, las principales variables macroeconómicas mostraban resultados negativos para la economía, entre ellas:

- Caídas en el nivel de producto: Entre 1980 y 1985 el producto cayó en 9.2 por ciento, (es decir en 1.9 por ciento promedio anual).
- Caída en las exportaciones: Entre 1980 y 1985, el valor de las exportaciones pasó de \$us. 1036.1 millones en 1980 a \$us. 672.5 millones en 1985. En particular el valor de las exportaciones no tradicionales cayó de \$us. 149.9 millones en 1980 a \$us. 34.3 millones en 1985.
- Caída progresiva en las Reservas Internacionales Netas (RIN): En el primer lustro de la década de 1980 hubieron cuatro años en que las RIN fueron negativas.
- Tasas de inflación elevadas: Entre 1980 y 1985 la tasa de inflación anual en promedio fue de 221 por ciento, llegándose en agosto de 1985 a una inflación anualizada de 23447 por ciento.
- Persistencia de brechas cambiarias: En 1985 la razón entre el tipo de cambio paralelo y oficial (a la venta) llegó en el mes de agosto a 15.32 veces.
- Déficit del sector público creciente: En 1984 el déficit del sector público llegó a representar el 26.5 por ciento del PIB.
- Presión tributaria decreciente: En 1984 la presión tributaria (recaudaciones de renta interna y aduanera) alcanzó a sólo 2.3 por ciento del PIB.
- Pérdida de confianza en el sistema financiero: En 1986 los depósitos en la banca privada nacional alcanzaron a sólo \$us. 275.5 millones en comparación a \$us. 550 millones en 1980.

En este marco, se aplicó el programa de estabilización y ajuste estructural, el cual define con claridad los roles del sector público y privado, así como la definición de políticas económicas.

Bajo esta concepción, el Estado debe cumplir básicamente con dos funciones: por un lado, brindar los mecanismos adecuados y establecer reglas claras y

permanentes para el desenvolvimiento de la actividad privada; y por otro, asumir la responsabilidad de incrementar sus ingresos en forma progresiva y reasignarlos hacia la formación de capital humano y salud, así como en la inversión de infraestructura física.

En este sentido, el nuevo modelo busca el logro de la estabilidad financiera, pero además, la recuperación del crecimiento, el consumo, una mejora en los indicadores sociales y el restablecimiento de la solvencia externa.

Un elemento fundamental en el proceso de ajuste y crecimiento económico es la expansión de las exportaciones, que a su vez está en función de la eficiencia de la política económica y del apoyo otorgado a través de la inversión pública. La primera, tiene la función de buscar la neutralidad en el comercio exterior a través de la eliminación de los sesgos antiexportadores y la segunda, la de priorizar aquellos proyectos que incrementen la rentabilidad de las actividades del sector exportador en el marco de la complementariedad con la inversión privada.

Los resultados del nuevo esquema aplicado en Bolivia no siendo todavía los más óptimos, permiten sin embargo, señalar que la economía está reaccionando positivamente como se puede inferir de algunos indicadores:

- El producto crece a partir de 1987¹: Entre 1987 y 1992 el producto crece a una tasa promedio anual de 3.4 alcanzando un crecimiento de 4.1 por ciento en 1991 y 3.44 por ciento en 1992.

No obstante los fuertes "shocks" externos, las exportaciones experimentan un crecimiento significativo: Entre 1986 y 1992 las exportaciones en dólares corrientes crecen en 11 por ciento. En particular se observa un crecimiento de las exportaciones no tradicionales, las cuales crecen en 85 por ciento (10.7 por ciento en promedio) entre 1992 y 1986 alcanzando en 1992 a \$us. 204.9 millones.

- Las Reservas Internacionales Netas (RIN) crecen paulatinamente: En 1992 las RIN alcanzaron a \$us. 258.0 millones.

- La tasa de inflación en Bolivia es una de las más bajas en la Latinoamérica. En 1992 la inflación alcanzó a 10.44 por ciento (Argentina 18.39, Brasil 1137.6 por ciento, Chile 12.03 por ciento, Perú 59.35 por ciento).

- Desaparecieron las brechas cambiarias y el tipo de cambio se mantiene en niveles competitivos: Considerando la inflación internacional, el tipo de cambio real no ha sufrido deterioros significativos.

¹ Cabe mencionar que las cifras de crecimiento no son estrictamente comparables debido al cambio de año base realizado por el INE.

- El déficit del sector público disminuye a niveles controlables: En 1992 el déficit del Sector Público No Financiero se situó en alrededor del 4.54 por ciento del PIB.
- La presión tributaria se ha incrementado: En la actualidad alcanza a alrededor del 10.10 por ciento del PIB.
- Los depósitos en el sistema bancario comercial crecen: Al presente los depósitos superan a \$us. 1583 millones.

Estos resultados se verán cada vez más reforzados, puesto que el establecimiento de un marco legal para el incentivo a la inversión privada se dió a partir de la promulgación de las nuevas leyes: Ley de Inversiones, Ley de Hidrocarburos y el Nuevo Código de Minería, las cuales constituyen elementos importantes para promover la inversión.

Adicionalmente, el esquema de reordenamiento de las empresas del Estado en actual proceso determinará una asignación más eficiente de recursos, y permitirá que el Estado cuente con mayores medios para ejecutar la política social, definida en la "Estrategia Social", aprobada por el Gobierno.

Aunque en el país aún no se consolidan las reformas estructurales ya iniciadas, existen resultados positivos en los indicadores macroeconómicos. Esto ha permitido una recuperación de la confianza y credibilidad, no sólo de los organismos de la comunidad económica internacional, sino también de los agentes privados nacionales. Sin embargo, aunque los resultados económicos hasta ahora alcanzados van en las tendencias correctas, no son los más óptimos. Existen todavía brechas importantes a cubrir para solucionar problemas sociales como la pobreza, y acelerar la tasa de crecimiento. Sobre este último aspecto, el sector exportador puede jugar un rol importante si se toman las medidas adecuadas.

2. El Rol del Sector Exportador en el Nuevo Modelo

Existe un fuerte nexo entre el comportamiento de las exportaciones y el proceso de crecimiento económico de un país. Es así que, en algunas naciones el crecimiento sostenido del producto a tasas elevadas, ha estado asociado a una excepcional expansión de las exportaciones. Lo demuestran así los conocidos casos del sudeste asiático como Corea, Taiwan y Singapur; así como en Latinoamérica los casos de Chile y, en alguna medida, el de Costa Rica.

Es también evidente que en muchos de estos países han existido políticas muy activas incluyendo subsidios que han contribuido al logro de estos resultados. Sin embargo, es conveniente señalar que políticas como: eliminar sesgos antiexportadores, estabilidad y reglas del juego permanentes y claras, así como igualdad de condiciones para la inversión han sido también determinantes para

lograr una recuperación inicial y luego un crecimiento sostenido en las exportaciones.

Es quizás relevante destacar el caso de Costa Rica en cuanto a los resultados que ha obtenido en su política de promoción de exportaciones. Este país es relativamente pequeño en cuanto a su comercio exterior, en 1980 exportaba alrededor de \$us. 1.000 millones, de los cuales las exportaciones no tradicionales representaron alrededor del 38 por ciento. En contraste, en 1989 las exportaciones alcanzaron cerca de \$us. 1.500 millones, de las cuales, las no tradicionales incrementaron su participación hasta alcanzar cerca del 50 por ciento.

El caso de Costa Rica no es espectacular como los casos de Taiwan, Corea o incluso Chile, pero es interesante hacer notar que Bolivia podría estar en una situación comparable a la de Costa Rica², en cuanto a los niveles de exportaciones no tradicionales, si se hubiera introducido oportunamente una política de promoción de exportaciones coherente y permanente, reglas del juego más claras y sobre todo, si se hubieran eliminado los sesgos antiexportadores.

El establecimiento y permanencia no definida de sistemas de subsidios indiscriminados a las exportaciones, además de generar presiones sobre el gasto y el sistema administrativo -no siempre eficiente- de un Gobierno, estimula la creación de mecanismos que permitan al exportador tener acceso al subsidio más allá de lo estipulado legalmente.

En el caso boliviano, se debe priorizar la aplicación de una política de promoción de exportaciones que, sin alterar los principios fundamentales del modelo económico adoptado, induzca un crecimiento sostenido del sector exportador nacional.

De esta forma, se buscan políticas permanentes destinadas a definir, para el sector exportador, un horizonte de largo plazo necesario en sus decisiones de inversión. Así, la política de exportaciones que se ha venido adoptando últimamente, se basa por una parte, en el principio de neutralidad y por otra, en la aplicación de políticas de promoción directas que reduzcan los obstáculos al crecimiento del sector exportador.

Es por ello, que se ha decidido eliminar los subsidios indiscriminados como el CRA, el cual de haberse mantenido hubiese representado durante 1991 un gasto adicional para el Estado de alrededor de \$us. 16.6 millones (descontando los impuestos que debían devolverse), sin observarse resultados claros en el comportamiento de las exportaciones.

²Se debe hacer notar sin embargo, que en Costa Rica se utilizaron una serie de subsidios para fomentar a las exportaciones, pero aparentemente políticas de eliminación de sesgos antiexportadores y fuerte promoción a través de redes comerciales así como políticas de tipo administrativo (ventanilla única y otras) han tenido un impacto muy positivo en las exportaciones.

Esos recursos están siendo actualmente utilizados como aporte local para proyectos de inversión pública que permitirán asegurar el financiamiento de infraestructura para el sector exportador; por ejemplo, la carretera Patacamaya-Tambo Quemado. Por otro lado, para el periodo 1993-1995 existen una serie de proyectos de inversión pública que apoyarán al sector exportador por un monto total de \$us. 143.7 millones.

De haberse mantenido la política indiscriminada de subsidios que sólo beneficiaban a algunos exportadores, difícilmente podrían contarse con recursos suficientes para proyectos que favorecen a todo el sector exportador.

Más aún, el Estado en sí está involucrado en apoyar al sector exportador a través de instituciones como el INPEX, CARANA, Bolivia Exporta, en las cuales se tienen proyectos comprometidos por más de \$us. 43 millones que se irán ejecutando en el transcurso de los próximos años.

Es decir, si se unen los proyectos de inversión pública relacionados al sector exportador, más el apoyo que el Estado brinda a través de las instituciones mencionadas se tiene que directa o indirectamente el Gobierno apoya al sector exportador por un monto de más de \$us. 200 millones que serán desembolsados en los próximos años.

Adicionalmente, se concretará próximamente la asistencia financiera del Fondo Multilateral de Inversiones (MIF) para apoyo al desarrollo de las exportaciones menores y a la promoción de inversiones en bienes transables. Este apoyo compromete un monto global de \$us. 51.1 millones.

3. Rol del Sector Público y Privado en la Promoción de Exportaciones

Una de las características del excepcional crecimiento de las exportaciones tanto en el caso de los países del Sudeste Asiático, como en los pocos ejemplos de Latinoamérica, ha sido el alto grado de complementariedad de acciones entre el sector público y privado.

La tónica principal en todos los casos, ha sido crear instituciones fuertes entre el sector público y privado, que permitan apoyar al sector exportador. Este apoyo está relacionado con la búsqueda y ampliación de mercados, con aspectos relativos a información comercial, e incluso con el apoyo a instituciones dedicadas a la tecnología y prestación de asistencia técnica al exportador.

En Bolivia se quiere ir también en este sentido, a través de un ordenamiento institucional que permita coordinar las actividades que distintas instituciones, de apoyo al sector exportador, están actualmente llevando a cabo. De hecho, en la mayor parte de los casos, cada una de estas instituciones actúa de manera independiente, razón por la cual se hace indispensable la coordinación de las

actividades. Esta labor está siendo enfrentada actualmente por el Ministerio de Exportaciones y Competitividad Económica.

No obstante, al margen de los aspectos institucionales, se necesita tanto del sector público como privado una mayor iniciativa, con el fin de generar ideas que redunden en un incremento del potencial exportador boliviano.

Por ejemplo, se propugna una mayor participación del sector privado en las decisiones de inversión pública. Un conocimiento de los proyectos de inversión privada que requieren inversiones de infraestructura física o de servicios, puede constituirse en un elemento fundamental para guiar los proyectos de inversión del sector público a futuro.

Igualmente, se debe asignar a nuestras embajadas y consulados priorizar la tarea de fomentar el intercambio comercial y buscar nuevos mercados como objetivo principal de sus funciones. Nuevamente en este caso, el intercambio de información entre el sector público y privado puede ayudar a fomentar el comercio boliviano en el exterior.

Por otra parte, muchas veces el sector privado espera que sea sólo el sector público el que invierta en infraestructura física y de servicios. Sin embargo, se puede pensar en que sea el propio sector privado el que emprenda también obras de infraestructura, a través del cobro al uso de esta infraestructura.

También, el Estado puede desarrollar en conjunto con el sector privado, operaciones de asistencia técnica y desarrollo de tecnología e incluso operaciones de riesgo compartido. En realidad instituciones como CARANA en el primer caso y Fundación Bolivia Exporta en el segundo, están ya en esa línea, por lo tanto habría que fortalecer aún más este tipo de iniciativas.

Otra área, no muy difundida en nuestro medio pero importante, es la provisión de mecanismos de cobertura de riesgo. El estado puede ayudar a desarrollar dichos mecanismos a fin de proveer un nivel de cobertura adecuado para proteger al exportador. Esto permitirá reducir la prima de riesgo necesaria para animar al productor a exportar. Proveer de cobertura cambiaria así como cobertura de precios de venta es algo a menudo no tomado en cuenta. Un productor que tiene asegurados sus precios de venta así como un tipo de cambio dado, tiene necesidad de menores márgenes de contingencia.

El desarrollo de un mercado financiero que pueda asignar el financiamiento a un costo adecuado, e instrumentos que provean la cobertura arriba mencionada, es también una tarea prioritaria que debe ser encarada por el sector privado con la colaboración Estatal.

En síntesis, los antecedentes anteriores dan a conocer que el desarrollo del sector exportador no debe concentrarse exclusivamente en una política de neutralidad hacia el sector. Tanto los montos comprometidos para el desarrollo

del sector exportador, como la cantidad de instituciones involucradas en el tema determinan que en realidad deba existir un alto grado de complementariedad de acciones entre el sector público y privado.

4. Propositiones de Política de Promoción de Exportaciones³

4.1. Aspectos Generales

Mediante el principio de neutralidad se busca eliminar todo sesgo antiexportador a fin de situar al exportador nacional en condiciones similares a sus competidores. Para tal efecto, se deben emplear todos los instrumentos de política económica disponibles. Sin embargo, el empleo de estos instrumentos estará subordinado a que su uso no cree distorsiones internas, ni amenace la estabilidad y los avances logrados.

En este esquema, se cuentan con mecanismos de reintegro, en los que tanto los aranceles emergentes del Gravamen Aduanero Consolidado (GAC) como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) son devueltos al exportador. En cuanto al impuesto a las transacciones (IT), se está estudiando la factibilidad y los mecanismos de reintegro. Es importante añadir que sólo es factible la devolución de impuestos de carácter indirecto, al ser éstas las únicas devoluciones aceptadas por el GATT.

4.2. Infraestructura y Política Institucional

Uno de los elementos más importantes en la determinación de la rentabilidad del sector exportador, se relaciona con la provisión de infraestructura física e institucional necesaria para un desenvolvimiento fluido del sector. Para esto, el programa de inversión pública debe asignar prioritariamente, recursos destinados a la provisión de servicios en las áreas de transportes y comunicaciones.

En el sector público existen diferentes entidades con funciones relacionadas al comercio exterior y a las exportaciones. Esto conduce todavía, a una especie de dispersión de responsabilidades y a una dificultosa concertación en el diseño de los instrumentos legales, reglamentarios y operacionales dirigidos a dinamizar al sector exportador. Es necesario profundizar el reordenamiento, jerarquización y fortalecimiento de dichas instituciones. Un proyecto que responde a estos objetivos es el de la "Ventanilla Unica" para las exportaciones, cuyo funcionamiento actualmente permite la agilización de los trámites públicos para la constitución de empresas exportadoras y la realización de las exportaciones.

³Todas estas ideas están también expresadas en el documento "Consideraciones y Recomendaciones Sobre la Política Económica y Social en Bolivia"

Para poder dar reglas claras, se pretenden establecer políticas que sean permanentes en el tiempo, y no sujetas a modificaciones frecuentes. La Ley de Exportaciones aprobada por el Congreso cumple este objetivo.

4.3. Política Cambiaria

La política de promoción de exportaciones propone el mantenimiento de un tipo de cambio nominal más o menos anticipable (no explosivo) y un nivel de tipo de cambio real competitivo, consistente con las mejoras en productividad de la economía y con la disciplina fiscal. Respecto a esta última, se plantea una política austera de gastos fiscales y una estructura de ingresos basada en sistemas impositivos adecuados.

Adicionalmente, la obtención de un tipo de cambio real competitivo está directamente relacionada con un incremento en la productividad de la mano de obra. Los beneficios provenientes de los mayores niveles de productividad pueden incluso ser utilizados parcialmente en una elevación de los salarios reales sin afectar los niveles de competitividad del sector exportador en los mercados internacionales.

4.4. Política Crediticia

A pesar de la caída observada en las tasas de interés activas de la banca, el costo del crédito comercial que enfrenta el exportador boliviano es, en términos generales, superior al de sus competidores internacionales. Este, sin embargo, es un problema que afecta a la economía en su conjunto para lo que se ha adelantado en la implementación de medidas dirigidas a fortalecer el sistema financiero nacional. En lo que concierne a créditos de pre y post embarque se considera que el nivel de competitividad internacional de estos ha mejorado sustancialmente, gracias a las líneas de crédito otorgadas por el FLAR.

La experiencia recogida en Bolivia y en muchos otros países indica que la segmentación del mercado del crédito a favor de determinado sector origina arbitraje y/o desviación antes que canalización eficiente de recursos hacia la economía. Este hecho, refuerza aún más la necesidad de enfrentar el elevado costo del crédito, a partir de medidas que promuevan el desarrollo de un sistema financiero eficiente que conduzca a una reducción global y paulatina de las tasas de interés, y que ofrezca otros mecanismos de financiamiento, como los que se crean en los mercados de deuda y de capitales.

Otro problema, quizás igual de importante, es el referido a las elevadas exigencias de garantía del sistema bancario. Los bancos aseguran su capital con altas garantías dado que no cuentan con la tecnología y mecanismos legales y de información que puedan minimizar el riesgo financiero de su cartera. En el diseño de la política a seguirse en el corto y mediano plazo, se debe estudiar la

posibilidad de crear fondos de garantía para créditos contratados en el mercado nacional e internacional.

5. Conclusiones

La política de exportaciones en Bolivia debe considerar el contexto y realidad en el cual se desenvuelve la economía. A partir de 1985 se iniciaron en el país una serie de reformas estructurales que apuntan a la restitución de los principios de una economía de mercado, mayor apertura al exterior, redefinición de los roles de los agentes público y privado, y de orientación del aparato productivo hacia los sectores transables.

Hasta ahora este nuevo esquema económico ha dado resultados positivos como se observa en la mayoría de las variables económicas, sin embargo estos resultados no son los más óptimos.

La experiencia reciente de otros países, muestra que existe un fuerte nexo entre el comportamiento de las exportaciones y el proceso de crecimiento económico de un país. Se evidencia también que en muchos países han existido políticas muy activas incluyendo subsidios que han contribuido a estos resultados. No obstante políticas como eliminar sesgos antiexportadores estabilidad y reglas del juego permanentes y claras, así como igualdad de condiciones para la inversión, han sido determinantes para promover las exportaciones.

En el caso boliviano el establecimiento y permanencia no definida de sistemas de subsidios indiscriminados a las exportaciones, además de generar presiones sobre el gasto público no han mostrado evidencia de fomentar al sector exportador.

Al parecer para el caso boliviano, lo recomendable para una política de promoción de exportaciones, es que ésta se base fundamentalmente en el principio de neutralidad (eliminar los sesgos antiexportadores) y la aplicación de políticas directas que reduzcan los obstáculos al crecimiento del sector exportador.

Es decir, además de una política cambiaria que mantenga el tipo de cambio real a niveles competitivos para el sector exportador, y de la creación de mecanismos de reintegro de impuestos a fin de eliminar los sesgos antiexportadores, es necesario dar importancia a aspectos institucionales y brindar mayor apoyo en infraestructura para el sector. Estos dos últimos aspectos han sido muy relevantes en países que han experimentado fuertes crecimientos en sus exportaciones, pero no han sido considerados en su verdadera magnitud para el caso boliviano.

BIBLIOGRAFIA

- REQUENA, J.C.; LUPO, J.L; CANDIA, G.; HUARACHI, G.; AYALA, V.H.
1992. Ajuste estructural y crecimiento económico: Evaluación y perspectiva del caso boliviano. Análisis Económico. Ajuste y Crecimiento 3 (Abril). La Paz, Bolivia: UDAPE.
- SCHYDLOWSKY, D.; HUNT, S.; MEZZERA, J. 1983. La promoción de exportaciones no tradicionales en el Perú. Lima: Asociación de Exportadores del Perú.
- UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS (UDAPE). 1992. Estadísticas Económicas de Bolivia, No. 3 (Septiembre). La Paz, Bolivia: UDAPE.
- UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS (UDAPE) 1991. El Programa Económico y Social Boliviano. La Paz, Bolivia: UDAPE. (Septiembre) Mimeo.

PRODUCTO, INVERSION Y DESARROLLO ECONOMICO

♦ Eduardo Antelo

1. INTRODUCCION

Durante la década de los 70, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de los países en desarrollo mantuvo, en general, un gran dinamismo, siguiendo la tendencia de los años 60. A partir de 1980, sin embargo, las tasas de crecimiento de estos países cayeron considerablemente, de un promedio de 5.4 por ciento al año durante 1973-1980 a 3.9 por ciento en 1980-1987.¹ Durante el período 1965-1973 estos promedios se situaban alrededor de 6.5 por ciento al año.

Esta caída se debió en parte, a cambios en la economía mundial que afectaron significativamente a los países en desarrollo. Entre estos cambios resaltan el deterioro de los términos de intercambio, con una reducción acentuada de los precios de los productos primarios y la disminución significativa en la disponibilidad del financiamiento externo, con incrementos sustanciales en su costo.

Estos cambios además de sus efectos adversos sobre el crecimiento, mostraron la falta de sustentabilidad de las políticas económicas que, muchos países en desarrollo adoptaron durante los años 70. Los países que fueron afectados de forma más profunda presentan algunos puntos en común:

¹ Fuente: Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1988.

- Profundos desequilibrios macroeconómicos con pesados déficits fiscales.
- Elevados niveles de endeudamiento externo.
- Orientación de la economía preponderantemente al mercado interno.

En este contexto, surge una nueva "ortodoxia", para la cual la recuperación económica debe basarse en nuevas estrategias de desarrollo "hacia afuera", teniendo a las exportaciones como el motor de crecimiento económico. Las exportaciones crecientes en estos casos son vistas como la solución para el crecimiento del producto, obtención de mayores niveles de empleo, y generación de divisas para pagar el servicio de la deuda externa.

Dentro de este nuevo pensamiento, la política de recuperación económica debe incluir medidas como: liberalización del comercio (eliminando y reduciendo tarifas y restricciones), énfasis en el sector privado como fuente de crecimiento (incluyendo la privatización de empresas estatales) y la reducción general de todas las formas de intervención gubernamental (con reformas profundas en los sistemas de tributación y cortes drásticos en los gastos gubernamentales).

Este trabajo pretende determinar relaciones de interdependencia entre el desarrollo económico y algunas variables macroeconómicas y socio-estructurales, a partir de un análisis en cross-section para varios países en desarrollo². La identificación de este tipo de relaciones puede ser útil para la formulación de estrategias de desarrollo y evaluación de las propuestas de la nueva "ortodoxia" y en especial en el caso boliviano a la luz de la Nueva Política Económica instaurada a partir de 1985.

Con este objetivo, el capítulo 2 discute algunos aspectos teóricos y evidencias empíricas sobre desarrollo económico. En el capítulo 3 se presenta la muestra de países, analizando algunas de sus características y determinando las variables para el análisis posterior. El capítulo 4 presenta el análisis estadístico, utilizando el instrumental de análisis factorial. Inicialmente se determinan relaciones de interdependencia entre el Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita y algunas variables socio-económicas y estructurales en la sección 4.1. Posteriormente, en la sección 4.2 se introducen variables macroeconómicas y la inversión, de tal forma que se muestran las relaciones entre el PNB per cápita, variables socio-económico y estructurales, variables macroeconómicas y la inversión. Por último, el capítulo 5 presenta las principales conclusiones e implicaciones del trabajo.

² La selección de la muestra de países se basa, fundamentalmente, en la disponibilidad de información.

2. ASPECTOS TEÓRICOS Y EMPIRICOS DEL CRECIMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO.

Para la mayoría de los países en desarrollo en África y América Latina, los años ochenta son conocidos como la década perdida. Para muchos países fue una década de crecimiento negativo y de agudos desequilibrios macroeconómicos.

Los economistas del desarrollo, observando las consecuencias de los desequilibrios económicos, aceptaron la premisa de que una estabilidad macroeconómica sólida es condición necesaria para lograr un proceso de crecimiento sostenido³.

En este contexto, la política económica de los países en desarrollo se centró en el ajuste estructural, una combinación de medidas de estabilización macroeconómica para restaurar los equilibrios doméstico y externo, y cambios estructurales dirigidos a incrementar la eficiencia y flexibilidad en la asignación de los recursos, y así recuperar el crecimiento económico.

La relación entre las políticas macroeconómicas y el crecimiento es examinada a través de relaciones parciales entre crecimiento e inflación y crecimiento y déficit presupuestario. Se espera que países con altas tasas de inflación y déficits presupuestarios elevados tengan un ritmo de crecimiento más lento.

Existen varios argumentos encontrados en la literatura para explicar estas relaciones. En cuanto a la inflación se habla de efectos positivos y negativos sobre el crecimiento. El efecto positivo se establece debido a que un aumento en la inflación esperada aumentaría la acumulación de capital y con ello el crecimiento (efecto Tobin-Mundell). El efecto negativo de la inflación se origina en el incremento de los costos de transacción que, a su vez, reducen el nivel de ingreso real y con ello, a través de la nueva teoría del crecimiento una reducción en el ritmo de crecimiento.

Probablemente tan importante como los argumentos anteriores, es el rol dado a la inflación como un indicador de la habilidad global de los gobiernos para administrar la economía. Un Gobierno que enfrenta tasas altas de inflación puede ser considerado un gobierno débil y sin control. La pérdida de credibilidad asociada a esta percepción, se traducen en un proceso de crecimiento económico más lento.

El mismo argumento es la principal razón para esperar una asociación negativa entre déficits presupuestarios y crecimiento económico. Gobiernos con grandes déficits son considerados gobiernos con poco control de su economía. Adicionalmente, en muchos casos déficits presupuestarios elevados desplazan a la inversión privada y con ello, al dinamismo de la producción.

³ Fischer (1991) y Servén y Solimano (1992) discuten este aspecto y presentan evidencias empíricas.

En cuanto a variables de orden estructural y su relación con el crecimiento, surgen también argumentos de gran interés durante los años 80. En efecto, la nueva teoría del crecimiento, comenzando con Romer(1986) y Lucas(1988), trata explícitamente el efecto de diversas variables a fin de explicar la aparente no convergencia de los niveles de ingreso per cápita entre los países industrializados y en desarrollo.

La nueva teoría del crecimiento retornó también a algunos de los temas clásicos de la literatura del desarrollo, entre ellos el rol de la tecnología, comercio internacional, capital humano y economías de escala.

El trabajo empírico asociado con la nueva teoría del crecimiento consiste básicamente en regresiones entre países ("cross country regressions"). Los resultados más fuertes se refieren a que la inversión en capital físico y en capital humano aumentan definitivamente la tasa de crecimiento del producto.

Cuarenta estudios en "cross-section" sobre el crecimiento económico, publicados desde 1980 en Levine y Renelt (1990), presentan regresiones de la tasa de crecimiento contra una variedad de variables. Entre las variables seleccionadas se destacan las relacionadas al comercio y política comercial, tipos de cambio, política fiscal, estabilidad política y social, derechos de propiedad, capital humano y políticas de ingresos. Los primeros estudios tendieron a focalizarse en la política comercial e inversiones. Estudios más recientes, asociados con las nuevas teorías de crecimiento incluyen típicamente el ingreso inicial y algunas políticas respecto a la formación de capital humano, así como de inversión.

Otra asociación interesante es la de crecimiento y exportaciones, basada en las evidencias del Este Asiático. El rápido crecimiento de los países asiáticos durante la década de 1980 está generalmente relacionado con un crecimiento muy dinámico de las exportaciones, confirmando de alguna manera los argumentos a favor de una orientación externa para el crecimiento de los países en desarrollo.

En términos generales, Dervis y Petri (1987) muestran que países que crecen a tasas más altas que el promedio, tienden a: invertir más que el promedio, tienen menores déficits en cuenta corriente, tienen menor participación de gastos del gobierno como proporción del PIB y un crecimiento más rápido de las exportaciones que los otros países.

3. DATOS

Las variables utilizadas en el presente trabajo son: Producto Nacional Bruto per cápita (PNB), Deuda Externa Pública (DEU), Analfabetismo (ANALF), Participación de la Agricultura en el PIB (AGRI), Exportación de Maquinaria y Equipo de Transporte y Otras Manufacturas (EXP), Población Urbana en Relación al Total (URB), Suministro Diario de Calorías per cápita (CAL),

Mortalidad Infantil (MORT) y Esperanza de Vida al Nacer (VIDA). Posteriormente se incorporan en el análisis las siguientes variables macro-estructurales: Gasto Total del Gobierno Central como proporción del PIB (GTGC), Superávit/Déficit Global (SGOB), Tasa promedio de Inflación Anual (INF), Servicio de la Deuda como porcentaje de la Exportación de Bienes y Servicios (SERDEU), Balanza Comercial (BALCOM) e Inversión como porcentaje del PIB (INV). Para una descripción más detallada de las variables, así como de sus fuentes ver el anexo.

A continuación se presentan los países seleccionados en el trabajo. La selección se basó en la clasificación proporcionada en el Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1988, una publicación del Banco Mundial, a partir del Producto Nacional Bruto per cápita de cada país. Se presentan también las tasas promedio de crecimiento, de inflación y los gastos totales del Gobierno Central. En la muestra se encuentran 8 países asiáticos (Bangladesh, Pakistán, Sri Lanka, Indonesia, Filipinas, Malasia, Corea del Sur y Singapur), 6 africanos (Uganda, Togo, Sierra Leona, Ghana, Egipto y Túnez) y 10 latinoamericanos (Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Paraguay, Chile, Costa Rica, Brasil, México, Uruguay y Argentina).

MUESTRA DE PAISES

	TASA MEDIA DE CRECIMIENTO ANUAL PER CAPITA % (1965-86)	TASA MEDIA DE INFLACION ANUAL % (1965-86)	GASTOS TOTALES DEL GOBIERNO CENTRAL % PNB (1986)
PAISES DE BAJOS INGRESOS			
1 BANGLADESH	0.4	13.9	10.9
2 UGANDA	-2.8	34.8	9.4
3 TOGO	0.2	8.8	42.3
4 SIERRA LEONA	0.2	14.4	13.6
5 PAKISTAN	2.4	9.6	23.1
6 GHANA	-1.7	29.8	14.0
7 SRI LANKA	2.9	10.6	30.5
PAISES DE INGRESOS MEDIANOS BAJOS			
8 INDONESIA	4.6	28.0	26.9
9 FILIPINAS	1.9	13.3	10.8
10 BOLIVIA	-0.4	182.7	32.0
11 REP. DOMINICANA	2.5	9.1	15.3
12 EGIPTO	3.1	8.7	40.6
13 EL SALVADOR	-0.3	9.0	12.9
14 PARAGUAY	3.6	11.8	7.9
15 TUNEZ	3.8	7.2	36.2
16 CHILE	-0.2	102.4	33.6
17 COSTA RICA	1.6	16.5	29.3
PAISES DE INGRESOS MEDIANOS ALTOS			
18 BRASIL	4.3	62.7	26.4
19 MALASIA	4.3	4.0	36.6
20 MEXICO	2.6	25.7	27.3
21 URUGUAY	1.4	55.9	24.7
22 ARGENTINA	0.2	140.3	25.8
23 COREA DEL SUR	6.7	15.4	17.8
24 SINGAPUR	7.6	4.0	26.5

FUENTE: Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1988

41

Se verifican diferencias entre los países asiáticos y el resto de los países en desarrollo considerados en el presente documento. Los países de Asia tienen, por ejemplo, una tasa promedio de crecimiento anual per cápita en el período 1965-86 de 3.85 por ciento, en cuanto que los países africanos crecieron a una tasa promedio de 0.5 por ciento y los de América Latina a 1.53 por ciento. Si se consideran los países del Este de Asia (Indonesia, Filipinas, Malasia, Corea del Sur y Singapur) las diferencias de las tasas de crecimiento per cápita son más acentuadas, pues estos países en su conjunto crecieron a tasas promedio de 5.02 por ciento al año.

En relación a las tasas de inflación, también se encuentran diferencias entre los países de Asia, que presentan una mayor estabilidad y los otros países en desarrollo. El promedio anual de inflación para 1965-86 para los países asiáticos fue 12.35 por ciento, mientras que para los africanos fue de 16.95 por ciento. Los países de América Latina, por otro lado, tuvieron la mayor inestabilidad, con una tasa promedio de 61.61 por ciento anual para el período considerado.

Respecto a la participación del Gobierno en la economía, medida aquí por los Gastos totales del Gobierno Central como porcentaje del PNB, en 1986, no se evidencian diferencias significativas entre los países de los diferentes continentes: los países de Asia tienen un porcentaje promedio de 22.89 por ciento, los de Africa 26.02 por ciento y los de América Latina 23.52 por ciento. De esta manera, no se puede concluir a partir de esta información, si hay una presencia más acentuada del Gobierno en alguna de las regiones analizadas.

Las experiencias de los países del Este de Asia demuestran que, no obstante, sin el predominio de los principios de libre competencia, estos gobiernos siguieron consistentemente algunos de sus principios básicos en el esquema de sus políticas económicas. A continuación, se analizan algunos de estos puntos que pueden explicar las diferentes tasas de crecimiento económico de estos países en relación a los países en desarrollo⁴

Los presupuestos gubernamentales se mantuvieron generalmente equilibrados, e incluso en varios casos con grandes superávits en cuenta corriente. Las tasas de inflación fueron bajas y estables pues los gobiernos no tenían que recurrir al impuesto inflacionario para propósitos de financiamiento de los gastos gubernamentales. Los tipos de cambio nominales podían ser mantenidos a niveles prácticamente estables sin riesgo de perjudicar la rentabilidad de las exportaciones.

Además, el ahorro público contribuyó significativamente a la elevada tasa de acumulación de capital registrada en esos países. Un tercer beneficio de la austeridad presupuestaria fue el hecho que los gobiernos contaron con los recursos y flexibilidad para utilizar subsidios y otros incentivos fiscales en la promoción de ciertos sectores de la economía, o compensar reducciones en la

⁴ Para un análisis en mayor profundidad ver Sachs (1987).

rentabilidad de las exportaciones, provenientes de una revalorización eventual del tipo de cambio nominal.

Con respecto a la política de exportación, el sector fue protegido a través de una combinación del control del tipo de cambio, utilizando muchas veces tipos de cambio múltiples, e incentivos fiscales para las exportaciones. Los incentivos se aplicaron, generalmente, para promover las exportaciones con ventajas comparativas (manufacturas intensivas en trabajo inicialmente y de capital intensivo posteriormente). Cuando el tipo de cambio se encontraba sobrevaluado, se daban compensaciones con mayores subsidios para las exportaciones.

Los incentivos fiscales otorgados a los exportadores incluían también reducción de aranceles sobre los insumos importados utilizados en la producción de bienes exportables y créditos subsidiados. Un principio básico de la política de exportaciones fue mantener los precios finales y de los insumos utilizados por los exportadores a los mismos niveles del mercado mundial, de tal forma que los exportadores podían competir con empresas internacionales, confrontando precios y tecnologías semejantes.

Podemos resumir aseverando que la participación del Gobierno en los países del Este de Asia fue activa, pero evidentemente, con un rol muy diferente al observado en América Latina.

Entre otros aspectos importantes que influenciaron en el crecimiento de los países del Este Asiático se destacan:

- La política de distribución de ingresos, fundamentalmente a través de políticas de distribución del ingreso rural y que buscaron mantener los diferenciales urbano-rurales en niveles razonablemente reducidos, comparado con los otros países en desarrollo.
- Altas tasas de ahorro público y privado.
- Bajo grado de conflicto con los trabajadores.
- Extraordinaria estabilidad política (en algunos países con un dominio de un único partido político por más de 30 años).
- Intensa ayuda financiera, política y estratégica de los Estados Unidos, especialmente en las primeras y principales fases del período de mayor crecimiento.

4. ANALISIS DE LOS RESULTADOS⁵

Se analizan tres casos: en primer lugar, en la sección 4.1, se considera la relación del Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita con variables socio-económicas y estructurales. Se incorporan, luego, variables macroeconómicas como sugieren las nuevas teorías de crecimiento y desarrollo económico, a fin de analizar las relaciones del PNB per cápita con este tipo de variables además de las variables socio-económicas, estructurales y la inversión. Por último se analiza la relación de la inversión con este conjunto de variables en la sección 4.2.

4.1. Relaciones entre el Producto Nacional Bruto (PNB) per cápita con variables socio-económicas y estructurales.

Se inicia el análisis con la matriz de correlaciones, presentada en el Cuadro 1, que contiene los coeficientes de correlación entre las variables.

CUADRO 1. MATRIZ DE CORRELACIONES

	PNB	DEU	ANALF	AGRI	EXP	URB	CAL	MORT	VIDA
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
PNB	1								
DEU	2	-0.348							
ANALF	3	-0.340	-0.176						
AGRI	4	-0.574	-0.179	0.525					
EXP	5	0.321	-0.313	0.109	-0.240				
URB	6	0.741	-0.046	-0.604	-0.821	0.140			
CAL	7	0.405	0.099	-0.507	-0.551	-0.074	0.573		
MORT	8	-0.590	-0.129	0.785	0.683	-0.105	-0.644	-0.609	1
VIDA	9	0.567	0.174	-0.775	-0.767	0.102	0.707	0.704	-0.965

La variable Producto Nacional Bruto per cápita (PNB) presenta correlaciones razonables con todas las otras variables (superior a 0.300): la deuda externa pública, el analfabetismo, la participación del sector agrícola en la economía y la mortalidad infantil se relacionan negativamente con el producto per cápita, en cuanto que la exportación de maquinaria, equipos de transporte y otras manufacturas, el grado de urbanización, el consumo de calorías y la esperanza de vida al nacer están positivamente relacionados con el PNB per cápita.

La deuda externa pública (DEU) no tiene una correlación muy fuerte con las otras variables, se destacan sus correlaciones negativas con el Producto Nacional Bruto per cápita y la exportación de maquinaria, equipo de transporte y otras manufacturas.

El analfabetismo (ANALF) está altamente correlacionado con la mortalidad infantil y negativamente relacionado a la esperanza de vida al nacer y el grado de urbanización de la población.

⁵ Para una discusión sobre análisis factorial, en que se basa este punto, ver el Anexo Metodológico.

La participación de la agricultura en el PIB (AGRI) tiene correlaciones positivas significativas con el analfabetismo y mortalidad infantil, y presenta correlaciones negativas significativas con el Producto Nacional Bruto per cápita, el suministro de calorías per cápita, la esperanza de vida al nacer y con la variable población urbana/total (URB), con la cual tiene la mayor correlación negativa.

La exportación de maquinaria y equipo y otras manufacturas (EXP) presenta correlaciones razonables (superiores a 0.3) solamente con el Producto Nacional Bruto per cápita y deuda pública externa (en este último caso negativa).

El suministro de calorías per cápita (CAL) tiene una correlación fuerte y negativa con la mortalidad infantil y fuerte y positiva con la esperanza de vida al nacer. Finalmente, las variables mortalidad infantil (MORT) y esperanza de vida al nacer presentan la mayor correlación (-0.965).

En el cuadro siguiente, dos factores presentan auto-valores superiores a la unidad y explican el 72.8 por ciento de la varianza total. El primer factor explica 54.4 por ciento de la variación total.

CUADRO 2. VARIANZA EXPLICADA POR CADA FACTOR

FACTOR	VARIANZA EXPLICADA	PROPORCION ACUMULADA DE LA VARIANZA TOTAL
1	4 900	0.544
2	1.650	0.728
3	0 801	0.817
4	0 586	0.882
5	0 487	0.936
6	0 306	0.970
7	0.181	0.990
8	0.073	0.998
9	0.014	1.000

La varianza explicada por cada factor es el autovalor para aquel factor.

La varianza total es definida como la suma de los elementos de la diagonal de la matriz de correlaciones.

En el cuadro 3, están las comunales obtenidas a partir de los dos factores. La comunalidad indica la proporción total de la varianza de una variable explicada por todos los factores comunes tomados conjuntamente y es así análogo al R² del análisis de regresión. Cuando las comunales son más próximas a la unidad, mejores los resultados analíticos generados.

CUADRO 3. COMUNALIDADES OBTENIDAS DE 2 FACTORES

1	PNB	0.7890
2	DEU	0.8523
3	ANALF	0.7031
4	AGRI	0.7289
5	EXP	0.5597
6	URB	0.7853
7	CAL	0.5759
8	MORT	0.8389
9	VIDA	0.9200

La comunalidad de una variable es su correlación elevada al cuadrado con los respectivos factores.

Observando la primera línea del cuadro 3, se nota que la comunalidad del Producto Nacional Bruto per cápita (PNB) es 0.7890. Esto significa que 78.90 por ciento de las variaciones en el PNB entre países está asociado con dos factores comunes, los cuales fueron extraídos de las 9 variables en estudio.

La variable esperanza de vida al nacer (VIDA) presenta la mayor comunalidad (0.9200), siendo que la variable exportación de maquinaria, equipos de transporte y otras manufacturas (EXP) tiene la menor comunalidad (0.5597).

En los cuadros 4 y 5 son resumidos los resultados del análisis factorial. El algoritmo trabaja sólo con los dos primeros factores, por el hecho de que sólo estos presentan valores superiores a la unidad. El cuadro 4 presenta los resultados antes de hacer la rotación ortogonal y el 5 después de efectuarla.

CUADRO 4. CARGAS FACTORIALES SIN ROTACION (PATRON)

		FACTOR 1	FACTOR 2
PNB	1	0.718	0.526
DEU	2	0.079	-0.804
ANALF	3	-0.779	0.311
AGRI	4	-0.851	-0.045
EXP	5	0.150	0.733
URB	6	0.871	0.165
CAL	7	0.736	-0.185
MORT	8	-0.910	0.108
VIDA	9	0.949	-0.137
VP		4.901	1.650

VP para cada factor es la suma de los cuadrados de los elementos de la columna de la matriz de cargas factoriales correspondiendo a aquel factor.

VP es la varianza explicada por el factor.

CUADRO 5. CARGAS FACTORIALES CON ROTACION (PATRON)

		FACTOR 1	FACTOR 2
PNB	1	0.648	0.608
DEU	2	0.174	-0.789
ANALF	3	-0.810	0.218
AGRI	4	-0.840	-0.146
EXP	5	0.081	0.746
URB	6	0.845	0.268
CAL	7	0.753	-0.095
MORT	8	-0.916	-0.004
VIDA	9	0.959	-0.022
VP		4.654	1.697

VP para cada factor es la suma de los cuadrados de los elementos de la columna de la matriz de factores patrón correspondiendo a aquel factor. Cuando la rotación es ortogonal, VP es la varianza explicada por el factor.

Dado que tanto las comunalidades como la varianza específica no se alteran con la rotación ortogonal, ésta sería importante, pues permitiría una mejor interpretación de los factores (ver Johnson y Wichern, 1982).

Cada entrada a_{ij} muestra la importancia de la influencia del factor j sobre la variable i . Más específicamente, las cargas factoriales indican la correlación neta entre cada factor y la variable observada.

Por otro lado, cada $(a_{ij})^2$ representa la proporción de la varianza total de la variable i explicada por el factor j . De la primera línea del cuadro 5 se observa

que 42 por ciento (0.648^2) de la variación del Producto Nacional Bruto per cápita es explicada por el factor 1 y el 37 por ciento (0.608^2) por el factor 2.

La matriz de cargas factoriales, además de indicar el peso de cada factor en la explicación de las variables observadas, proporciona una base para agrupar las variables en los factores comunes. Las variables pueden ser razonablemente especificadas para el factor con el que tiene una mejor relación lineal, o sea, con el que tiene la mayor carga factorial.

En este primer ejercicio, interesa la explicación de la variable Producto Nacional Bruto per cápita (PNB), de tal forma que los factores determinados son:

- Factor 1 : Analfabetismo (ANALF), Participación de la agricultura en el PIB (AGRI), población urbana/total (URB), suministro diario de calorías per cápita (CAL), mortalidad infantil (MORT) y esperanza de vida al nacer (VIDA).
- Factor 2 : Deuda externa pública (DEU) y exportaciones de maquinaria, equipos de transporte y otras manufacturas (EXP).

Estos factores deben ser "identificados" para dar una explicación razonable de las fuerzas implícitas, que ellos pueden representar.

El factor 1 explica 42 por ciento de la variación total del Producto Nacional Bruto per cápita (PNB). Las variables que presentan cargas factoriales más altas son: ANALF, AGRI, URB, CAL, MORT y VIDA. Así el factor 1 puede ser interpretado como el conjunto de variables socio-estructurales que explican el nivel del PNB per cápita.

Cuanto menor es el analfabetismo, la participación de la agricultura en el PIB, la mortalidad infantil y mayor la población urbana, el consumo diario de calorías per cápita y la expectativa de vida al nacer, mayor será el producto nacional bruto per cápita.

El factor 2 es compuesto por las variables deuda externa pública (DEU) y exportación de maquinaria, equipos de transporte y otras manufacturas (EXP) que explican el 37 por ciento de la variación del Producto Nacional Bruto per cápita.

Este factor representaría el impacto de la apertura de la economía sobre el PNB per cápita. Los resultados están de acuerdo a lo esperado: la deuda externa pública está relacionada negativamente con el PNB per cápita, mientras que una mayor exportación de maquinaria, equipos de transporte y otras manufacturas ocurren en situaciones de mayores niveles de Producto Nacional per cápita.

En el cuadro 6, se verifica que los dos factores son perfectamente ortogonales, de acuerdo a los supuestos básicos del análisis factorial.

47

CUADRO 6. COVARIANZA DE SCORES FACTORIALES

	FACTOR 1	FACTOR 2
FACTOR 1	1.000	
FACTOR 2	0.000	1.000

Computado de la estructura factorial y los coeficientes de los scores factoriales.

La diagonal de la matriz contiene el cuadrado de las correlaciones múltiples de cada factor con las variables

El cuadro 7, presenta los scores factoriales obtenidos para los 24 casos (países) obtenidos por el análisis factorial con la utilización de las 9 variables. El score factorial expresa el grado en el cual cada país tiene la propiedad o calidad que el factor describe. Países con scores altos y positivos, tanto en el factor 1 como en el 2 (caso de Corea del Sur y Singapur, por ejemplo) son países con un nivel de Producto Nacional Bruto per cápita elevado, con reducidas tasas de analfabetismo, participación pequeña de la agricultura en la formación del PIB, población preponderantemente urbana, elevado consumo de calorías per cápita, reducidas tasas de mortalidad infantil, elevada esperanza de vida al nacer, presión reducida de la deuda externa pública sobre la economía y sector exportador de maquinaria, equipos de transporte y otras manufacturas con altos grados de desarrollo.

CUADRO 7. SCORES FACTORIALES

PAIS	FACTOR 1	FACTOR 2
1 BANGLADESH	-1.682	0.862
2 UGANDA	-1.578	-0.437
3 TOGO	-0.844	-1.203
4 SIERRA LEONA	-1.994	0.953
5 PAKISTAN	-1.185	1.111
6 GHANA	-1.137	-0.045
7 SRI LANKA	0.228	-0.504
8 INDONESIA	-0.538	-0.285
9. FILIPINAS	0.059	-0.174
10 BOLIVIA	-0.482	-1.200
11 REP. DOMINICANA	0.249	-0.295
12 EGIPTO	-0.031	-0.555
13 EL SALVADOR	-0.169	0.000
14 PARAGUAY	0.419	-0.825
15 TUNEZ	0.058	0.410
16 CHILE	1.243	-1.590
17 COSTA RICA	0.953	-1.137
18 BRASIL	0.471	0.676
19 MALASIA	0.288	-0.169
20 MEXICO	1.009	-0.408
21 URUGUAY	1.105	0.221
22 ARGENTINA	1.240	-0.109
23 COREA DEL SUR	0.832	1.487
24 SINGAPUR	1.490	2.996

Por otro lado, países con promedios altos y negativos, tanto en el score del factor 1 como del 2 (caso de Togo por ejemplo) son caracterizados por presentar niveles bajos de Producto Nacional Bruto per cápita, con elevadas tasas de analfabetismo, gran participación de la agricultura, población básicamente rural, bajo consumo de calorías per cápita, altas tasas de mortalidad infantil, baja esperanza de vida al nacer, elevada presión de la deuda externa pública y sector exportador de maquinaria, equipos de transporte y otras manufacturas poco desarrollado.

En el caso de Bolivia, presenta un valor -0.482 para el score del primer factor y -1.200 para el segundo. Así, se puede inferir que se encuentra en un nivel intermedio en relación a las variables socio-estructurales (factor 1), aunque todavía no en niveles satisfactorios. Recuérdese que en este caso nos referimos a las variables de: mortalidad infantil, analfabetismo, suministro diario de calorías per cápita y esperanza de vida al nacer. Con respecto al score del segundo factor, éste reflejaría el impacto negativo que actualmente ejercen la deuda externa pública y un sector exportador de maquinaria, equipo de transporte y otras manufacturas poco desarrollado.

4.2. Análisis del PNB per cápita e Inversión con variables socio-económicas, estructurales y macroeconómicas.

En relación al análisis efectuado anteriormente fueron incorporadas 6 nuevas variables: Gastos totales del Gobierno Central como proporción del PIB (GTGC) e inversión total con respecto al PIB (INV) para ver sus impactos y relaciones con las otras variables, superávit/déficit presupuestario del Gobierno (SGOB) e inflación (INF), como variables para observar el equilibrio interno de la economía, y la Balanza Comercial (BALCOM) y el servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones (SERDEU) para evaluar el equilibrio externo.

Analizando la matriz de correlación (cuadro 8), se observa que entre las nuevas variables introducidas, la única que presenta una correlación más significativa con el Producto Nacional Bruto per cápita es la inversión.

CUADRO 8. MATRIZ DE CORRELACIONES

	PNB	GTGC	SGOB	INF	DEU	ANAL F	SERDEU	BALCOM	AGRI	INV	EXP	URB	CAL	MORT	VIDA
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	1.000														
2	0.153	1.000													
3	0.231	-0.435	1.000												
4	-0.100	0.175	-0.578	1.000											
5	-0.348	0.526	-0.282	0.255	1.000										
6	-0.340	0.052	-0.114	-0.354	-0.178	1.000									
7	-0.176	0.351	-0.266	0.446	0.447	-0.251	1.000								
8	0.190	0.002	-0.089	0.237	-0.020	-0.409	0.344	1.000							
9	-0.574	-0.466	0.042	-0.149	-0.179	0.525	-0.369	-0.232	1.000						
10	0.563	0.342	0.263	-0.497	-0.092	-0.045	-0.171	0.076	-0.365	1.000					
11	0.321	-0.159	0.260	-0.428	-0.313	0.109	-0.152	0.018	-0.240	0.330	1.000				
12	0.741	0.241	0.104	0.334	-0.460	-0.604	0.269	0.273	-0.821	0.186	0.140	1.000			
13	0.405	0.397	-0.013	0.090	0.099	-0.507	0.404	0.184	-0.551	0.341	-0.074	0.573	1.000		
14	-0.590	-0.196	-0.355	0.007	-0.129	0.785	-0.105	-0.264	0.663	-0.421	-0.105	-0.644		1.000	
													0.609		
15	0.567	0.289	0.240	0.029	0.174	-0.775	0.225	0.254	-0.767	0.408	0.102	0.707	0.704	-0.965	1.000

Los resultados obtenidos reflejan adecuadamente las relaciones esperadas entre las nuevas variables introducidas y las variables originales: el Gasto Total del Gobierno Central (GTGC) presenta su mayor correlación con la variable Deuda Externa Pública (DEU). Esto puede deberse a que una parte apreciable

49

del Gasto gubernamental de los países en desarrollo considerados en este trabajo es destinada al pago de la deuda externa.⁶

La tasa de inflación (INF) está fuertemente correlacionada con el déficit presupuestario del gobierno (-SGOB). Esta es una característica importante de los países en desarrollo, ya que en estos países los mercados financieros son poco desarrollados, y por lo tanto, la posibilidad de financiar los déficits presupuestarios a partir de la venta de títulos gubernamentales es limitada. La única forma de financiar los déficits presupuestarios pasa a ser la emisión de dinero, que genera presiones inflacionarias.

La variable servicio de la deuda como porcentaje de la exportación de bienes y servicios (SERDEU), presenta su mayor correlación con la deuda externa (DEU), esto porque cuanto mayor la deuda se esperan mayores servicios.

La Inversión (INV) tiene una correlación positiva con el PNB per cápita, y una correlación negativa, también importante con la tasa de inflación. Esta segunda correlación también es previsible, por el hecho que las expectativas de los empresarios para invertir no son favorables en épocas de altas tasas de inflación.

Respecto a los factores, ahora hay 4 que presentan auto-valores superiores a la unidad y la varianza explicada por ellos es 75.78 por ciento (superior a los 72.78 por ciento del análisis con 9 variables), como se observa en el cuadro 9.

CUADRO 9. VARIANZA EXPLICADA

	VARIANZA EXPLICADA	PROPORCIÓN ACUMULADA DE LA VARIANZA TOTAL
1	5 437	0.362
2	3 057	0.566
3	1 652	0.676
4	1 221	0.758
5	0 993	0.824
6	0 780	0.876
7	0 638	0.918
8	0 436	0.947
9	0 268	0.965
10	0.204	0.979
11	0.159	0.990
12	0.080	0.995
13	0.052	0.998
14	0.019	0.999
15	0.008	1.000

La varianza explicada por cada factor es el autovalor de cada factor.

La varianza total es definida como la suma de los elementos de la diagonal de la matriz de correlación.

En el cuadro 10 se presentan las comunialidades. Se observa que hubo mejoras en la explicación de 8 de las 9 variables que habían sido incluidas en el primer análisis (la excepción es la variable exportación de maquinaria, equipos de transporte y otras manufacturas que tuvo una reducción de 0.5597 a 0.4896). En

⁶ Como a través de las correlaciones no se establecen relaciones de causalidad, no se puede eliminar la posibilidad de que el mayor endeudamiento externo sea resultado de la necesidad de financiar elevados gastos públicos.

especial, la comunalidad del Producto Nacional Bruto per cápita aumentó de 0.789 a 0.8435.

CUADRO 10. COMUNALIDADES OBTENIDAS DE 4 FACTORES

1	PNB	0.843
2	GTGC	0.905
3	SGOB	0.790
4	INF	0.862
5	DEU	0.789
6	ANALF	0.886
7	SERDEU	0.553
8	BALCOM	0.318
9	AGRI	0.820
10	INV	0.763
11	EXP	0.490
12	URB	0.861
13	CAL	0.820
14	MORT	0.928
15	VIDA	0.948

La comunalidad de una variable es su correlación elevada al cuadrado con los respectivos factores.

El cuadro 11, muestra los factores una vez realizada la rotación ortogonal. A partir de este cuadro se analiza tanto las relaciones del Producto Nacional Bruto per cápita, como de la inversión total con las otras variables seleccionadas en este estudio. En el cuadro 12 se verifica que los factores son perfectamente ortogonales.

CUADRO 11. CARGAS FACTORIALES CON ROTACION (PATRON)

		FACTOR 1	FACTOR2	FACTOR 3	FACTOR 4
PNB	1	0.569	-0.292	0.132	0.646
GTGC	2	0.167	0.020	0.928	-0.121
SGOB	3	0.307	-0.631	-0.538	0.101
INF	4	0.124	0.897	0.102	-0.179
DEU	5	0.144	0.023	0.476	-0.736
ANALF	6	-0.868	-0.240	0.221	0.163
SERDEU	7	0.295	0.449	0.345	-0.381
BALCOM	8	0.379	0.397	-0.115	0.038
AGRI	9	-0.737	-0.124	-0.442	-0.257
INV	10	0.332	-0.477	0.391	0.520
EXP	11	0.042	-0.289	-0.008	0.636
URB	12	0.772	0.379	0.146	0.316
CAL	13	0.706	0.017	0.337	-0.020
MORT	14	-0.945	0.184	-0.013	-0.023
VIDA	15	0.956	-0.116	0.139	0.018
		5.025	2.223	2.088	2.031

VP para cada factor es la suma de los cuadrados de los elementos de la columna de la matriz de factores patrón correspondiendo a aquel factor. Cuando la rotación es ortogonal, VP es la varianza explicada por el factor.

CUADRO 12. COVARIANZA DE SCORES FACTORIALES

	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3	FACTOR 4
FACTOR 1	1.000			
FACTOR 2	0.000	1.000		
FACTOR 3	0.000	0.000	1.000	
FACTOR 4	0.000	0.000	0.000	1.000

Computada de la estructura factorial y coeficientes de los scores factoriales.

La diagonal de la matriz contiene el cuadrado de las correlaciones múltiples de cada factor con las variables.

51

4.2.1.. Producto Nacional Bruto per cápita

En la primera línea de la matriz de cargas factoriales se observa que 32.37 por ciento (0.569^2) de la variación del PNB per cápita es explicada por el factor 1; 8.52 por ciento (-0.292^2) por el factor 2; 1.74 por ciento (0.132^2) por el factor 3 y 41.73 por ciento (0.646^2) por el factor 4.

Los factores pueden ser definidos de la siguiente forma:

- Factor 1: semejante al análisis precedente, contiene 6 variables: esperanza de vida al nacer (VIDA), mortalidad infantil (MORT), analfabetismo (ANALF), proporción de la población urbana en relación al total (URB), participación de la agricultura en el PIB (AGRI) y suministro diario de calorías per cápita (CAL). Puede ser interpretado como el representante de las variables socio-estructurales de la economía, explicando el 32.37 por ciento de la variación total del Producto Nacional Bruto per cápita.

- Factor 2: es compuesto por las variables: tasa de inflación media anual (INF), superávit presupuestario del gobierno (SGOB), balanza comercial (BALCOM) y servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones (SERDEU). Este factor, representaría a las variables macroeconómicas de corto plazo y explica el 8.52 por ciento de la variación del PNB per cápita.

- Factor 3: compuesto únicamente de una variable: los gastos totales del gobierno central (GTGC), explicando 1.74 por ciento de la variación del Producto Nacional Bruto per cápita. Este factor representa el papel del Gobierno en la economía.

- Factor 4: semejante al factor 2 del análisis con 9 variables, sólo que ahora incorpora a la inversión como porcentaje del PIB (INV), además de la deuda externa pública (DEU) y las exportaciones de maquinaria, equipo de transporte y otras manufacturas (EXP). Este factor es el que explica la mayor parte de la variación total del PNB (41.73 por ciento) y representa variables económico-estructurales de la economía.

4.2.2. Inversión

En la décima línea de la matriz de cargas factoriales se observa que 11.02 por ciento (0.332^2) de la variación de la inversión es explicada por el Factor 1; 22.75 por ciento (-0.477^2) por el Factor 2; 15.37 por ciento (0.391^2) por el Factor 3 y 27.14 por ciento (0.521^2) por el Factor 4.

Los factores se definen de la misma forma que en el caso del Producto Nacional Bruto per cápita, excepto por el factor 4, donde el PNB per cápita sustituye a la inversión. Ahora los factores 2 y 4 son más importantes en la explicación de la variación de la inversión, pero tanto los factores 1 y 3 explican también partes considerables de la variación de la inversión.

Los scores factoriales son presentados en el cuadro 13. Scores altos y positivos para el factor 1 significan que la esperanza de vida es alta, la mortalidad infantil es reducida, así como el analfabetismo, la población urbana predomina, la participación de la agricultura es pequeña y el suministro de calorías es elevado. Países como Corea y Singapur se encuadran en esta categoría.

CUADRO 13. SCORES FACTORIALES

PAIS	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3	FACTOR 4
1 BANGLADESH	-1.482	-0.332	-0.787	0.230
2 UGANDA	-1.207	-0.189	-1.694	-0.558
3 TOGO	-0.843	-1.040	1.707	-1.185
4 SIERRA LEONA	-2.111	0.432	-0.546	0.964
5 PAKISTAN	-1.450	-0.098	0.701	0.861
6 GHANA	-0.844	0.076	-1.570	-0.207
7 SRI LANKA	0.251	-0.860	0.291	-0.627
8 INDONESIA	-0.353	-0.227	0.226	-0.252
9 FILIPINAS	0.270	-0.423	-1.141	-0.520
10 BOLIVIA	-1.077	2.844	1.167	-0.320
11 REP. DOMINICANA	0.335	-0.358	-0.597	-0.324
12 EGIPTO	-0.546	-0.624	1.817	-0.325
13 EL SALVADOR	0.012	-0.167	-1.155	-0.173
14 PARAGUAY	0.771	-0.807	-1.158	-0.769
15 TUNEZ	-0.151	-0.830	1.319	0.321
16 CHILE	1.294	0.491	0.310	-1.391
17 COSTA RICA	1.013	-0.893	0.437	-1.218
18 BRASIL	0.489	1.615	0.137	1.005
19 MALASIA	0.197	-0.708	0.949	-0.008
20 MEXICO	0.994	0.561	0.464	-0.199
21 URUGUAY	1.104	0.560	-0.717	0.106
22 ARGENTINA	1.248	2.212	-0.045	-0.162
23 COREA DEL SUR	0.997	-0.354	-0.572	1.380
24 SINGAPUR	1.088	-1.005	0.457	3.369

Para el factor 2, score alto y positivo significa desequilibrio económico, tanto interno como externo: inflación elevada, déficit presupuestario, problemas con la Balanza Comercial y presiones negativas del servicio de la deuda externa. Significa, por tanto, que las variables macroeconómicas impactan negativamente sobre la economía (sea sobre el producto o inversión). Es interesante observar que la mayor parte de los países que presentan scores positivos son países latinoamericanos: de los ocho casos, seis son países latinoamericanos, dos africanos y ninguno de los países asiáticos. Esto representa una evidencia de que los desequilibrios macroeconómicos (sean internos o externos), pueden constituirse en un obstáculo muy serio para el desarrollo económico y explicar de esta forma las diferentes dinámicas de crecimiento de los países asiáticos (principalmente del Este) y los países de América Latina.

Para el factor 3, un score alto y positivo significa una participación más intensa del Gobierno en la economía, a través de sus gastos. Gastos públicos eficientemente realizados (por ejemplo para proporcionar infraestructura) pueden promover el crecimiento económico. El gasto público puede, por otro lado, atrasar el desarrollo económico en la medida que sea ineficiente y desplace al sector privado o esté destinado al pago de la deuda externa en lugar de inversiones productivas.

Por último, un score alto y positivo para el factor 4 significa un impacto reducido de la deuda externa pública sobre la economía, un sector exportador desarrollado (de máquinas, equipos de transporte y otras manufacturas) y niveles elevados ya sea de la inversión (primer caso considerado), o del PNB per cápita (segundo caso considerado). Corea y Singapur son los países que presentan los scores más altos para este factor y son al mismo tiempo los países que crecieron a tasas más elevadas durante el período 1965-86. Así, un sector exportador dinámico, basado principalmente en la exportación de maquinaria, equipos de transporte y otras manufacturas, en lugar de exportación de productos primarios, tasas de inversión elevadas y un peso reducido de la deuda externa se convierten en variables importantes a explicar el crecimiento económico.

En el caso particular de Bolivia, tiene un score factorial para el factor 1 de -1.077, 2.844 para el factor 2, 1.167 para el factor 3 y -0.320 para el factor 4. Así, puede ser caracterizado como un país donde por un lado, la esperanza de vida al nacer, el grado de la urbanización y el consumo diario de calorías per cápita son relativamente bajos, y por otro lado, la mortalidad infantil, el analfabetismo y la participación de la agricultura en el PIB son relativamente elevados. El desequilibrio económico, tanto interno como externo está aún presente, la participación del gobierno en la economía es elevada, el sector exportador no alcanza aún un gran dinamismo, la deuda externa pública impacta negativamente sobre la economía y los niveles de inversión productiva y producto nacional bruto son relativamente bajos.

5. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

1. Se analizaron en "cross-section", a través del análisis factorial 24 países en desarrollo, tomando en consideración dos grupos de 9 y 15 variables respectivamente. Las 6 variables adicionales del segundo grupo fueron introducidas para evaluar el impacto de las variables macroeconómicas sobre el nivel del producto, de acuerdo a los nuevos trabajos empíricos encontrados en la literatura. Con la introducción de estas 6 variables macro-estructurales (gastos totales del gobierno central, inversión, superávit presupuestario del gobierno, inflación, balanza comercial y servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones), la varianza explicada por los 4 "factores" determinados es 75.78 por ciento, superior a los 72.78 por ciento explicados por los dos "factores" determinados en el análisis con 9 variables. La comunalidad del Producto Nacional Bruto per cápita en este caso también aumenta de 0.789 a 0.8435.

2. Los 4 factores que explican el PNB per cápita son definidos de la siguiente forma:

- Factor 1, que explica el 32.37 por ciento de la variación total del PNB per cápita, puede ser interpretado como el efecto del conjunto de las variables socio-estructurales: esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, proporción

de la población urbana en relación al total, participación de la agricultura en el PIB y suministro diario de calorías per cápita.

- El factor 2, que representa a las variables macroeconómicas de corto plazo: inflación, superávit presupuestario del Gobierno, balanza comercial y servicio de la deuda como porcentaje de la exportación de bienes y servicios, explica el 8.52 por ciento de la variación del PNB per cápita.

- El factor 3 muestra el impacto del Gobierno en la economía, a través de los gastos totales del Gobierno Central y explica el 1.74 por ciento de la variación del PNB per cápita.

- Por último, el factor 4, que contiene las variables inversión como porcentaje del PIB, además de la deuda externa pública y las exportaciones de maquinaria, equipo de transporte y otras manufacturas, explica la mayor parte de la variación del PNB (41.73 por ciento), representando variables económico-estructurales de la economía.

3. Por estos resultados se puede inferir que:

- La deuda externa pública se presenta como obstáculo serio para el desarrollo económico, ejerciendo un impacto negativo significativo en el crecimiento del producto.

- La exportación de maquinaria, equipo de transporte y otras manufacturas se muestra como un mecanismo importante para promover el crecimiento de los países en desarrollo. Esto parece confirmar la tesis de la nueva ortodoxia, que defiende la adopción del crecimiento hacia afuera, basado en el dinamismo del sector exportador, como una estrategia para promover el crecimiento. Debe notarse que el sector exportador en este caso está representado por un sector dinámico, basado en productos manufacturados y no en la exportación de productos primarios.

- La inversión se constituye también en un instrumento de vital importancia para el crecimiento económico de los países en desarrollo.

- El impacto de las variables socio-estructurales tampoco debe ser subestimado, en la medida que presenta una relación bastante fuerte con el PNB, tal que mejoras en los niveles de educación y salud resultarían, con seguridad, en procesos de crecimiento más dinámicos y sostenidos.

- Con respecto a las variables macroeconómicas, se confirma que tienen un impacto permanente sobre el producto. De esta manera, la estabilidad económica con equilibrios tanto interno como externo, se constituye en una pre-condición importante para el crecimiento de los países en desarrollo.

- Sin embargo, dados los resultados tan diversos encontrados para este factor, no se puede encontrar una conclusión definitiva sobre la participación del Gobierno en la economía. El Gobierno puede desempeñar un rol importante en

la determinación del nivel de desarrollo económico de los países. Gastos públicos eficientemente realizados promueven el desarrollo económico. El gasto público puede, al contrario, obstaculizar el desarrollo en la medida en que sea ineficiente y desplace al sector privado, o esté destinado al pago de la deuda externa y no a la inversión de apoyo a la producción como por ejemplo en infraestructura, energía, transportes, educación, o gastos de capital en general.

4. La inversión como porcentaje del PIB es explicada por los mismos factores que explican la variación del Producto Nacional Bruto per cápita, excepto por el factor 4, donde la variable producto per cápita sustituye a la inversión.

El factor 1, variables socio-estructurales explica el 11.02 por ciento de la variación de la inversión. El factor 2, variables macroeconómicas explica el 22.75 por ciento. El factor 3, papel del Gobierno el 15.37 por ciento y finalmente el factor 4, que representa a las variables económico-estructurales explica a la mayor parte de la variación de la inversión: 27.14 por ciento.

De los resultados se constata que la ponderación de los factores que explican el producto y la inversión son diferentes. En efecto, para las variaciones de los productos los factores explicativos más importantes son los factores 4 (variables económico-estructurales) y 1 (variables socio-estructurales) mientras que en el caso del dinamismo de la inversión, si bien las variables económico-estructurales son las más importantes, se observa un repunte de las variables macroeconómicas (factor 2) y el rol del Gobierno (factor 3).

5. De estos resultados se concluye que en relación a la inversión:

- La estabilidad macroeconómica parece ser una condición indispensable para el incremento de la inversión.
- El rol del Gobierno es claramente más significativo que en el caso del producto.
- Las variables económico-estructurales (deuda pública externa, exportación de maquinaria, equipo de transporte y otras manufacturas y producto per cápita) son de gran relevancia en explicar a la inversión.
- La relación de las variables socio-estructurales con la inversión no es negligible.

6. En el trabajo se verificó que los países asiáticos, principalmente los del Este, tuvieron un desempeño económico superior con respecto a los otros países en desarrollo. La experiencia de estos países puede ofrecer algunas lecciones:

- La estabilización casi siempre precedió a cualquier cambio drámatico en la economía como es la liberalización. Los gobiernos garantizaron, primero, la obtención de recursos financieros para aumentar las inversiones en infraestructura, ofrecer subsidios u otros incentivos fiscales a las exportaciones

cuando fueron necesarios sin poner en riesgo el equilibrio de las finanzas públicas. Se verifica la existencia de un significativo intervalo de tiempo entre la estabilización económica y el inicio del crecimiento hacia afuera. Esto es importante, pues los instrumentos de estabilización pueden, en determinado caso, entrar en contradicción con los instrumentos de liberalización. La estabilización podría exigir la adopción de un tipo de cambio estable, en cuanto la liberalización demandaría una depreciación del tipo de cambio real. La estabilización exigiría una reducción de las inversiones públicas, para reducir el déficit presupuestario y la liberalización buscaría el incremento de la inversión pública (para infraestructura, transportes, educación, etc.) y así sucesivamente.

- La orientación a favor de las exportaciones fue adoptada sin una liberalización de las importaciones. Por otra parte, la experiencia del Este Asiático sugiere que las políticas de promoción de exportaciones pueden ser implementadas por un gobierno activo y en la presencia de fuertes controles sobre la importación. En el caso de Corea del Sur por ejemplo, las políticas de exportación enfatizaron la formación de grandes empresas del sector privado a través del apoyo gubernamental, que responden actualmente por una gran parte del comercio exterior de ese país. El éxito de las políticas intervencionistas dependieron, probablemente, tanto del equilibrio de las finanzas públicas como probablemente, de la presencia de una burocracia de elevado nivel de educación y entrenamiento profesional.

- La distribución relativamente homogénea del ingreso permitió a los gobiernos dedicarse a un serie de actividades y no solamente a la atención de las áreas sociales. Por contingencias históricas Corea del Sur, por ejemplo, realizó una reforma agraria entre los años 1940-50, generando un sector rural de pequeños propietarios rurales independientes.

7. Bolivia inició en la segunda mitad de la década de 1980 un proceso de ajuste estructural de su economía, basado en la restitución de los mecanismos de mercado con mayor apertura al exterior, y una orientación preferente del aparato productivo hacia sectores productores de bienes transables. Asimismo, en el contexto del nuevo modelo se planteó la necesidad de implantar reformas estructurales profundas en el área económica, así como lograr avances significativos en los aspectos socio-estructurales del país, a través de programas ligados principalmente a las áreas de educación y salud.

En este marco en el presente estudio se analizó precisamente el efecto que las variables económicas y socio-estructurales ejercen sobre el crecimiento del producto y la inversión. Se consideró, asimismo, el impacto de las exportaciones y su estructura sobre el producto y formación de capital.

Los resultados obtenidos resaltan la importancia de la estabilidad económica y de la deuda externa en la inversión, con un efecto positivo en el primer caso y negativo en el segundo. Se destaca, asimismo, la importancia de una participación eficiente del Gobierno (provisión de infraestructura) en el estímulo a la formación de capital.

Resulta también ilustrativo el efecto sobre el producto de variables socio-estructurales tales como analfabetismo, esperanza de vida, distribución de la población urbana rural. En general, puede inferirse que una mejora en estos indicadores redundará en un mayor crecimiento del producto.

Por último, debe resaltarse el rol de las exportaciones en el proceso de crecimiento. Se observa que, en general, la diversificación de las exportaciones hacia productos manufacturados tienen un efecto positivo en el crecimiento del producto.

ANEXO METODOLÓGICO: ANÁLISIS FACTORIAL

Es una técnica multivariada con tres objetivos generales: i) estudiar las correlaciones de un gran número de variables, para agrupar estas variables en factores, tal que las variables en cada factor sean altamente correlacionadas, ii) interpretar cada factor de acuerdo con las variables que le pertenecen y iii) resumir muchas variables en pocos factores.

El modelo usual del análisis factorial expresa cada variable como función de factores comunes para varias variables y el factor específico para la variable:

$$x_j = a_{j1}f_1 + a_{j2}f_2 + \dots + a_{jm}f_m + u_j,$$

donde:

x_j =	la variable j ,
m =	el número de factores comunes,
a_{ji} =	cargas factoriales,
f_i =	factores comunes,
u_j =	el factor específico a la variable x_j

En general, el número de factores (m) debe ser pequeño y la contribución del factor específico también, para que los factores puedan sustituir a las variables originales sin pérdida de mucha información. Las cargas factoriales individuales (a_{ji}) para cada variable deben ser o muy altas o muy bajas para que cada variable esté asociada con un mínimo número de factores. Variables con elevadas cargas en un factor tienden a ser altamente correlacionadas entre sí, y variables que no tienen el mismo patrón de cargas tienden a ser menos correlacionadas.

Cada factor es interpretado de acuerdo con la magnitud de la carga asociada con él. Las variables originales pueden ser sustituidas por los factores con poca pérdida de información.

Cada caso recibe un score factorial por cada factor, que es computado como:

$$f_j = b_{j1}x_1 + b_{j2}x_2 + \dots + b_{jp}x_p,$$

donde b_{ij} es el coeficiente del score factorial.

Los scores factoriales pueden ser usados en análisis posteriores, sustituyendo valores de variables originales. El score factorial expresa el grado en el cual cada caso tiene la calidad o propiedad que el factor describe. Su media es cero y la desviación estándar 1.

El análisis factorial podría ser interpretado como una regresión de variables observables en factores comunes no observables y en el factor específico. Pero algunas calificaciones son necesarias.

En el análisis factorial, todas las variables son dependientes e interdependientes al mismo tiempo. Así, en contraste con el análisis de regresión, que estudia la dependencia de una variable dependiente en relación a las variables independientes, el análisis factorial es un estudio de la interdependencia mutua.

Un otro punto que diferencia el análisis factorial del análisis de regresión es que en el primero las variables explicativas finales son magnitudes no observables, ellas son agrupamientos de las variables originales. Cada grupo consiste de una combinación lineal de las variables iniciales incluidas en el estudio. Más específicamente, cada factor es un autovector de la matriz de correlación entre las variables originales.

Los principios matemáticos por los cuales cada factor es generado son los siguientes:

- 1. Las variables que son más correlacionadas son combinadas en un factor.**
- 2. Las variables asignadas en un factor dado son aquellas que son más independientes de las variables asignadas en otros factores.**
- 3. Los factores son derivados de forma que maximicen el porcentaje de la varianza total atribuible a cada factor sucesivo (dada la inclusión de los factores precedentes), hasta que la contribución marginal del último factor sea depreciable (como regla general se considera que deben ser incluidos en el análisis todos los factores sucesivos que presenten autovalores superiores a la unidad).**
- 4. Los factores son independientes (no correlacionados entre sí).**

Desde que las cargas factoriales al cuadrado representan la contribución relativa de cada factor a la varianza de la variable, la suma para cada variable de sus cargas factoriales al cuadrado (conocido como comunalidad), indica la extensión de la contribución de los factores comunes en la explicación de la varianza de la variable. Así, el papel de la comunalidad en el análisis factorial es análogo al papel del coeficiente de explicación R^2 , en el análisis de regresión.

Debe ser enfatizado que como todo análisis multivariado, el análisis factorial es un estudio de la asociación mutua y no un estudio de causalidad. Ella descompone un conjunto de variables originales en "m" subconjuntos más chicos de factores, dividiendo la totalidad de las variables en subgrupos esencialmente independientes.

En este sentido, el análisis factorial puede ser usado para inferir el grado de la interdependencia de una variable dada de un conjunto dado de fuerzas en un factor único. Como el análisis de correlación, el análisis factorial puede proporcionar solamente información respecto al grado de interdependencia mutua.

ANEXO ESTADISTICO : VARIABLES

La mayor parte de las variables utilizadas en el trabajo fueron obtenidas del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988, una publicación del Banco Mundial y los datos se refieren a 1986. Cuando se utiliza otra fuente ella aparece indicada en la respectiva variable.

Producto Nacional Bruto per cápita (PNB). En dólares de 1986.

Deuda Externa Pública (DEU). Como porcentaje del Producto Nacional Bruto.

Analfabetismo (ANALF). En 100. Fuente: Almanaque Mundial, 1989.

Participación de la Agricultura en el PIB (AGRI) .

Exportación de maquinaria y equipo de transporte y otras manufacturas (EXP). Como porcentaje del PIB.

Población Urbana en relación al total (URB) .

Suministro diario de calorías per cápita (CAL). Es el mismo dato de 1985, ya que no se realizaron estimaciones para 1986.

Mortalidad Infantil (MORT). Por 1000 nacidos vivos.

Esperanza de vida al nacer (VIDA). En años.

Gasto Total del Gobierno Central (GTGC). Como porcentaje del PNB.

Superávit/Déficit Global (SGOB). Porcentaje del PNB.

Tasa media de inflación anual (INF). Porcentajes 1965-1986.

Servicio de la deuda como porcentaje de la exportación de bienes y servicios (SERDEU).

Balanza Comercial (BALCOM). En US\$1000. Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales del Fondo Monetario Internacional, julio 1988.

Inversión como porcentaje del PIB (INV).

ANEXO : DATOS

PAIS	PNB	GTGC	SGOB	INF	DEU	ANAL	SERDEU	BALCOM	AGRI	INV	EXP	URB	CAL	MORT	VIDA
1. BANGLADESH	160	10.9	-0.2	13.9	47.5	71	25.1	-1420	47	12	73	18	1804	121	50
2. UGANDA	230	9.4	-2.8	34.8	26.8	47	6.5	51	78	14	1	7	2483	105	48
3. TOGO	250	42.3	-5.1	6.8	93.7	59	32.5	-81	32	28	20	23	2221	96	53
4. SIERRA LEONA	310	13.8	-8.9	14.4	37	71	8.2	14	45	10	56	25	1784	154	41
5. PAKISTAN	350	23.1	-9.5	9.8	35.9	76	26.8	-2780	24	17	68	29	2180	111	52
6. GHANA	390	14	0.1	29.8	25.6	47	10.8	61	45	10	2	32	1785	89	54
7. SRI LANKA	400	30.5	-9.2	10.6	53.9	13	17.5	-555	28	24	41	21	2485	29	70
8. INDONESIA	490	26.9	-3.9	28	44.4	40	27.8	2458	28	28	22	25	2476	87	57
9. FILIPINAS	560	10.8	-1.9	13.3	66.2	12	18.3	-202	28	13	61	39	2260	46	63
10. BOLIVIA	600	32	-28.3	182.7	78.5	26	23.7	-188	24	8	2	44	2171	113	53
11. REP. DOMINICANA	710	15.3	-2	9.1	52.5	23	20.6	-544	17	18	29	56	2530	67	66
12. EGIPTO	760	40.6	-10.9	8.7	56.4	61	21.3	-4900	20	19	13	46	3275	88	61
13. EL SALVADOR	820	12.9	-0.8	9	38.1	28	18	-145	20	13	23	43	2155	81	81
14. PARAGUAY	1000	7.9	1.5	11.8	49.1	12	22.9	-162	27	24	19	41	2873	43	67
15. TUNEZ	1140	36.2	-4.6	7.2	58.6	53	28.5	-935	13	24	60	56	2798	74	63
16. CHILE	1320	33.6	-1.1	102.4	101.2	6	30.8	1100	8	15	9	83	2544	20	71
17. COSTA RICA	1480	29.3	-5	18.5	90.1	7	26.3	36	21	23	36	45	2807	18	74
18. BRASIL	1810	26.4	-11.6	62.7	31.9	22	33.2	8348	11	21	41	73	2657	85	65
19. MALASIA	1830	36.6	-7.2	4	65.7	52	13.7	3402	20	25	36	33	2601	27	69
20. MEXICO	1860	27.3	-9.2	25.7	62.6	9	36.8	4599	9	21	30	69	3126	48	68
21. URUGUAY	1900	24.7	-0.7	55.9	46.4	3	20.9	267	12	8	42	85	2791	28	71
22. ARGENTINA	2350	25.8	-8	140.3	46.2	5	52.5	2446	13	9	22	84	3218	33	70
23. COREA DEL SUR	2370	17.8	-0.1	15.4	30.6	9	18.7	4208	12	29	91	64	2806	25	69
24. SINGAPUR	7410	26.5	2	4	7.9	26	1.4	-2328	1	40	68	99	2898	9	73

63

BIBLIOGRAFIA

- ADELMAN, J. MORRIS, C. "Society, Politics and Economic Development", The Hopkins Press, 1967.
- BANCO MUNDIAL. Informe sobre el Desarrollo Mundial", 1988.
- CORBO, V., "From Adjustment to Growth: Lessons From Bolivia". Pontificia Universidad Católica de Chile, Agosto de 1991.
- DERVIS, K y PETRI, P. "The Macroeconomics of Successful Development: What are the Lessons?". Nber Macroeconomics Annual, 211-255, 1987.
- DIXON, W. MDP Statistical Software". University of California Press, 1985
- FISHER, S. "Growth, Macroeconomics, and Development". NBER WP No.3702, 1991.
- JOHNSON, R. y WICHEM, D. "Applied Multivariate Statistical Analysis". Prentice-Hall, New Jersey, 1982.
- LEVINE, R. y RENELT, D. "Cross-Country Studies of Growth and Policy: Methodological, Conceptual, and Statistical Problems". Mimeo, World Bank, 1990.
- LUCAS, R. "On the Mechanics of Economic Development", Journal of Monetary Economics, 22, 3-42, 1988.
- MORALES, J. "La Transición de la Estabilidad al Crecimiento Sostenido en Bolivia", Universidad Católica Boliviana, julio de 1989.
- ROMER, P. "Increasing Returns and Long-Run Growth". Journal of Political Economy, 94, 1102-1037, 1986.
- SACHS, J. "Trade and Exchange Rate Policies in Growth Oriented Adjustment Programs". Nber Working Paper, 1987.
- SERVEN, L. y SOLIMANO A. "Economic Adjustment and Investment Performance", World Bank, 1992.

LA POLITICA FISCAL EN BOLIVIA Y SU RELACION CON LA POLITICA ECONOMICA¹

- ♦ Javier Comboni
- ♦ María Félix Delgadillo

1. INTRODUCCION

El presente documento tiene como objetivo, hacer un análisis de la evolución de la política fiscal en el período post-estabilización. Se trata de hacer una evaluación de los objetivos perseguidos al aplicarse la denominada "Nueva Política Económica" dentro del ámbito fiscal, y de lo que efectivamente se alcanzó. En síntesis, se desea poner énfasis en la evolución fiscal de los últimos años analizando aspectos que van más allá de la estabilidad en la economía. El interés se centra en las repercusiones macro-económicas de la política fiscal, sus efectos en el desarrollo y los efectos redistributivos del gasto público.

Para este propósito se analiza el período 1986 a 1990; período caracterizado por estabilidad macroeconómica y mayor control presupuestario del fisco. En primera instancia se hace un recuento analítico de los cambios estructurales suscitados en el modelo de política económica boliviano, que fueron centrales para determinar lo acontecido en materia fiscal en el período citado. Seguidamente se analizan los flujos financieros y de fuentes y usos del sector público no financiero. Para este propósito, en el capítulo 3 se hace un análisis de los flujos financieros del sector público con énfasis en el área no financiera del mismo. Se analizan los aspectos salientes de los cambios observados

¹El presente documento fue preparado para su presentación en el **IV SEMINARIO REGIONAL DE POLITICA FISCAL**. CEPAL Santiago de Chile, del 27 al 30 de Enero de 1992.

durante el período, aunque se deja para el capítulo subsiguiente el análisis pormenorizado de los componentes de estos cambios. Adicionalmente, se analiza esta información, luego, en sus componentes de gobierno central y empresas públicas. En el capítulo 4 se realiza un análisis sucinto de los componentes del déficit cuasifiscal.

Este trabajo, tiene además el propósito de complementar un trabajo anterior² relacionado al mismo tema, pero para el período 1980 a 1987. Con este propósito en el capítulo 5 se hace un análisis de los determinantes del déficit, mediante una revisión de las variables de política fiscal, y otras variables que no son pasibles de ser afectadas directamente por la autoridad económica. Finalmente, el capítulo 6 proyecta la política fiscal boliviana hacia el futuro, mediante conclusiones y perspectivas potenciales.

2. ANTECEDENTES GENERALES

Cualquier análisis de la realidad económica boliviana posterior a 1935, no puede realizarse sin tomar en cuenta los cambios en el manejo económico y la liberalización de la economía efectuados a partir de esa fecha.

Hasta 1985, la economía boliviana se caracterizó por una significativa participación del Estado en varios sectores del aparato productivo nacional, controlando por ejemplo la producción de aproximadamente el 80 por ciento de los bienes de exportación. Además, la intervención estatal controlaba los precios de prácticamente todos los bienes de la canasta familiar, con fijaciones directas en algunos casos, y con subsidios e impuestos en otros, distorsionando los precios relativos.

En 1985 como respuesta a la situación de profunda crisis en la que se encontraba el país, se inicia un proceso de reformas estructurales que responde a una nueva concepción del rol del estado y de la forma de asignar los recursos en la economía. En este contexto el aspecto fiscal se convirtió en el elemento central dentro de las reformas efectuadas. Es necesario por lo tanto analizar algunos aspectos relevantes del nuevo modelo de política económica, como marco de referencia de la realidad en la que se desenvuelve el país.

2.1. El Nuevo Modelo de Política Económica

Los cambios suscitados en el manejo económico del país desde 1985, que en conjunto se los ha denominado "Nueva Política Económica", tuvieron desde su inicio el propósito de efectuar un cambio en la estructura económica del país. Aunque en principio se enfatizó en la estabilización de la economía y el

² UDAPE: "DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO EN BOLIVIA (Período 1980-1987)" Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Política fiscal # 9. Santiago de Chile, 1990

saneamiento de la política fiscal, una vez conseguido este objetivo se buscó armonizar todos los sectores de la economía con los lineamientos de una economía social de mercado.

Se puede dividir entonces la implementación del nuevo modelo de política económica en dos períodos claros : El primero de estabilización y el segundo de reactivación económica y transición al desarrollo.

Durante el primer período (1986-1987) la política económica estuvo orientada a frenar la hiperinflación, por lo que se sobreenfatizó en políticas con carácter fuertemente recesivo. En éstas se destaca el estricto control del gasto fiscal. La política de precios, se enfocó a una apertura hacia las importaciones, como medio para ampliar el universo de bienes importables y fijar los precios a niveles internacionales.

El énfasis inicial de estabilización se basó en el control de la demanda agregada, un ajuste sustancial en los precios relativos, la apertura de la economía y la adopción de una serie de cambios en las instituciones del Estado. Como marco general del nuevo modelo, se buscó restituir las señales de mercado como principal mecanismo para la asignación de recursos y como herramienta para desarrollar la economía.

El control de la hiperinflación no se hubiera podido lograr sin una reducción del déficit fiscal, lo que implicó controlar la demanda agregada. La reducción de esta última tuvo como instrumentos fundamentales la eliminación del crédito automático al sector público, la racionalización del gasto fiscal, el control de las instituciones y empresas del Estado. Por el lado de los ingresos fiscales, los puntales fueron la reforma del sistema tributario y el uso estatal de los excedentes generados por Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, empresa estatal del petróleo.

Los ajustes en los precios relativos estuvieron sustentados en la eliminación de controles sobre los precios, la liberalización de las tasas de interés y la actualización permanente del precio de la divisa.

La apertura de la economía se plasmó en la eliminación de todas las restricciones para la importación y exportación y la adopción de una tarifa arancelaria uniforme y baja³.

La política cambiaria está sustentada en un esquema de compra-venta de divisas irrestricto, salvo el referido a la venta obligatoria de divisas generadas por exportaciones que deben ser vendidas al Banco Central. La asignación de divisas se efectúa mediante subasta pública realizada en forma diaria, en la cual

³ Los aspectos más importantes de la Nueva Política Económica que inciden sobre el régimen de Comercio Exterior están contemplados en la política cambiaria, la política tributaria, la política monetaria financiera, y el régimen de compras estatales. Algunos de estos aspectos son descritos en detalle en el apéndice II.

puede participar cualquier persona natural o jurídica. Existe libertad de operaciones cambiarias y las divisas adquiridas son de libre disponibilidad. La administración de este esquema por el Banco central le ha dado mucha estabilidad al tipo de cambio. En la práctica este sistema se comporta como un "Crawling peg" con cambios en la paridad del dólar predecibles con bastante exactitud.

El sistema tributario boliviano fue reorganizado con la promulgación de la Ley 843 de Reforma Tributaria de mayo de 1986. En 1987 se implementó esta reforma por medio de la cual se simplificaban grandemente los sistemas de recaudación fiscal. De un sistema sumamente complicado, en el que se tenían un sinnúmero de impuestos y reglamentaciones, se cambió a un sistema sencillo y eficiente de recaudaciones.

El nuevo régimen se compone de seis impuestos de carácter permanente, que se dividen en tributos de dos naturalezas:

- a) Tres impuestos indirectos
- b) Tres impuestos directos

En el Apéndice II se hace un análisis detallado del contenido de cada uno de estos impuestos.

La política salarial contempla la fijación de un salario mínimo aplicable sobre todo contrato de trabajo, la determinación por parte del gobierno de los salarios que perciben los funcionarios públicos⁴, y la negociación obrero-patronal para establecer los salarios en el sector privado. Existe un régimen de libre contratación que está regulado mediante la Ley General del Trabajo, vigente desde 1948. Al iniciarse el cambio de modelo, se eliminaron una serie de restricciones que existían con relación al despido de mano de obra, con el propósito de desregular también el mercado del trabajo y mejorar así los niveles de empleo y la eficiencia de la economía.

La política monetaria-financiera contempla la libre determinación de la tasa de interés, la fijación de escalas mínimas de encaje legal, y la libertad de operaciones cambiarias con todas las monedas.

En la adquisición de bienes y contratación de servicios para el sector público se opera a través de agencias gubernamentales o multilaterales especializadas que el Poder Ejecutivo contrató para este efecto.

El segundo período (1988 en adelante) se inició con la promulgación de medidas de política económica destinadas a reactivar la producción, a promover exportaciones, y mejorar las condiciones de inversión del sector

⁴Anteriormente, gran parte del descontrol del gasto fiscal obedecía a la determinación casi independiente de cada institución pública de los salarios de sus empleados.

privado. Es así que se instituyen políticas de reintegro tributario y arancelario, para las exportaciones no tradicionales, con el objeto de incrementar los volúmenes exportados por el sector privado. Se implementan además una serie de medidas destinadas a reducir los costos de intermediación financiera.

La nueva política financiera persigue la democratización del crédito y el incremento de competitividad en el sistema financiero, para esto se llevaron a efecto una serie de medidas dirigidas a:

- a) Facilitar el acceso a los mercados financieros a pequeños productores y prestatarios,
- b) Nivelar las tasas de interés mediante la subasta de los créditos de desarrollo por parte del Banco Central.
- c) Elaborar una nueva Ley de Entidades Financieras, que mejore la eficiencia de intermediarios financieros.

En este período sin embargo, se enfatiza en las medidas de cambio estructural, en las que se busca cambiar también el marco institucional del país. Con este propósito se elaboran las leyes de inversiones, minería e hidrocarburos, para promover la inversión directa e incentivar la participación privada. Se establecen además contratos de rendimiento con las principales empresas estatales, como paso inicial hacia la privatización de las mismas. Otro paso muy importante en este sentido se da con la aprobación del Decreto Supremo de creación de una comisión encargada de estudiar el proceso de privatización y llevarlo a efecto.

El reordenamiento de la deuda externa, es también un aspecto saliente de este segundo período, que se inicia con las gestiones de recompra de un alto porcentaje de la deuda privada. En total, hasta 1991, se logra reducir el saldo de deuda total, en más de \$us. 1600 millones, es decir un 35 por ciento de la deuda desembolsada hasta 1987. En 1991 se continuó con reducciones adicionales. Se espera para 1992 reducir aún más la deuda externa con la recompra del saldo de deuda privada y la eliminación de un alto porcentaje de la deuda bilateral. Además de esto, se renegociaría el total de la deuda bilateral que no fue reducida.

2.2. Resultados del Nuevo Modelo de Política Económica

Los resultados alcanzados tuvieron sus principales impactos en materia de precios, comercio exterior y sobre los sectores financieros, fiscal y real de la economía.

La variación del índice de precios al consumidor se redujo a partir de 1987 a niveles que en ningún caso superaron el 20 por ciento anual. Para 1991 la

inflación habría estado por debajo del 15 por ciento, esperándose niveles aún inferiores para 1992. Este nivel de variación en precios pone a Bolivia entre los países latinoamericanos de menor inflación.

Un resultado espectacular alcanzado fue el de la drástica reducción en la carga del servicio de la deuda externa. Como se menciona más adelante, el incremento en la credibilidad externa permitió una reducción de la carga del servicio de la deuda para el sector público, en aproximadamente 2.5 puntos porcentuales del PIB entre 1986 y 1990.

Durante el primer período de estabilización, en el sector externo el programa se vió afectado por la drástica disminución de los precios del estaño y del gas natural⁵ que eran los principales productos de exportación. Sin embargo, en el segundo período, la exportación legal de otros productos, principalmente agrícolas, manufacturados y semimanufacturados mostró en algunos casos tasas de crecimiento superiores al 80 anual. Con este crecimiento, las denominadas exportaciones no tradicionales, han incrementado su participación hasta alcanzar más del 30 por ciento del valor total de exportaciones. Como efecto de esta situación el conjunto de las exportaciones totales FOB, del país, decreció inicialmente de 672 millones de dólares en 1985 a 570 millones en 1987, para luego alcanzar 921 millones en 1990. Cabe añadir que este valor de exportaciones es todavía menor a los valores alcanzados a principios de la década de los años 80, básicamente debido al serio deterioro en los precios de los productos mencionados anteriormente.

Como efecto de la recuperación productiva del país y la necesidad de cubrir las deficiencias de la oferta interna, la importación CIF de bienes se incrementa de manera importante, puesto que de 673 millones de dólares en 1985 llegó a 776 millones en 1987, y a 923 millones en 1990. Estos niveles también siguen siendo inferiores a los observados en los primeros años de la década del 80.

El déficit consecuente de la balanza comercial y los pagos por concepto de intereses y amortizaciones de la deuda externa, determinaron un continuo déficit en la cuenta corriente, con el consecuente déficit global de la balanza de pagos hasta 1989. Sin embargo, la reanudación de flujos financieros provenientes de entidades multilaterales así como la renegociación de la deuda externa bilateral, permitió alcanzar niveles apropiados de las reservas internacionales netas en las gestiones de 1986 y 1990.

Cabe mencionar que el flujo positivo de depósitos a la banca nacional ha significado un importante soporte a la Balanza de Pagos a partir de 1990, este hecho muestra incrementos en el grado de confianza de los agentes económicos en el modelo vigente.

⁵ El precio de estaño cayó de \$us. 5.40 la libra en 1985, a menos de \$us. 2,60 en 1987. A fines de 1991 el precio del citado mineral era de \$us 2.5 la libra. El precio del gas natural disminuyó de \$us. 4.70 el millar de pies cúbicos a \$us. 2.9 en 1990.

70

En el campo financiero, las altas tasas de interés real se constituyeron en un escollo para la reactivación total de la economía por cuanto, si bien incentivan el ahorro financiero, frenan las posibilidades de una expansión acelerada de las inversiones productivas. A partir de 1991, se viene experimentando una caída en las tasas de interés, como producto del incremento en la confianza del público y la caída de intereses en mercados internacionales. Un aspecto todavía no superado es el concerniente al alto "spread" entre tasas pasivas y activas de interés, que se mantiene por encima de 6 puntos porcentuales anuales.

A partir de 1987 y luego de cinco años de tasas negativas, se lograron obtener tasas de crecimiento positivas del producto bruto, aunque recién desde 1990 el crecimiento per-cápita fue claramente positivo. Se estima para 1991 una tasa de crecimiento del PIB real del 4.1 por ciento. Los sectores que registraron mayores tasas de crecimiento desde 1988 han sido la minería, electricidad, gas y agua con tasas de crecimiento que fluctúan entre un 10 y 20 por ciento en el primer caso y de un 5 y 6 por ciento en el segundo. A pesar de ello, la capacidad no utilizada de la industria manufacturera es todavía preocupante puesto que a fines de 1990 se situaba en valores cercanos al 51 por ciento⁶.

3. LA POLÍTICA FISCAL

3.1. Análisis Financiero de las Cuentas Fiscales

Como se había mencionado anteriormente, el período 1986 - 1990 se lo puede clasificar como un período de estabilidad fiscal y macroeconómica tal como se puede observar en el Cuadro 1. En el campo fiscal, para el período 1987 - 1990, lo más notable es la reducción del déficit que, aunque paulatinamente, fue cayendo de los altos niveles que todavía tuvo en 1987. En efecto, como puede observarse en el Cuadro 1, el déficit del Sector Público No Financiero, que en ese período fue del 7 por ciento del PIB, fue cayendo hasta ubicarse en un 3 por ciento del PIB para 1990. Para 1991 se espera una cifra similar a 1990. Se contrastan estos valores con el nivel global del déficit para 1986, que se sitúa por debajo de todo el resto del período, mostrando el esfuerzo fiscal que fue necesario para frenar la hiperinflación.

Otro aspecto evidente es la recuperación de los niveles impositivos, a valores similares o superiores, a los de principios de la década. En realidad, son dos hechos claves los que posibilitaron las mejoras en las cuentas fiscales: La reforma tributaria y la reducción del pago de intereses por concepto de deuda externa.

⁶Dato proporcionado por el departamento económico de la Cámara Nacional de Industria.

CUADRO 1
FLUJO FINANCIERO - SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO
(Como Porcentaje del PIB)

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989(p)	1990(p)
INGRESOS TOTALES	25.79	21.50	24.06	28.94	28.12
I INGRESOS CORRIENTES	24.79	21.32	23.28	25.90	26.81
Ingresos Tributarios	5.54	6.88	6.81	7.12	7.38
Ventas de Bienes y Serv.	18.43	13.40	15.45	17.54	18.24
Otros	0.82	1.04	1.03	1.23	1.20
II INGRESOS DE CAPITAL	1.00	0.17	0.80	1.04	1.30
GASTOS TOTALES	28.14	28.00	29.92	29.36	31.49
I GASTOS CORRIENTES	23.58	22.83	23.17	24.08	24.68
Remuneraciones	6.13	6.83	8.24	8.27	8.37
Compra de Bienes y Serv.	8.29	7.08	7.53	8.51	9.17
Otros Gastos Corrientes	4.02	5.23	3.97	4.13	4.54
Intereses	5.12	3.88	3.42	3.10	2.60
Credito Interno	0.13	0.06	0.00	0.06	0.05
Credito Externo Debido	4.99	3.62	3.42	3.05	2.55
II GASTOS DE CAPITAL	4.58	5.17	6.76	5.34	6.82
SUPERAVIT (DEFICIT) CORRIENTE	1.23	(1.50)	0.12	1.88	2.14
SUPERAVIT (DEFICIT) CAPITAL	(3.58)	(5.00)	(5.96)	(4.30)	(5.51)
OTROS GASTOS	(0.35)	0.54	(0.62)	1.69	(0.41)
SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL	(1.99)	(7.04)	(5.22)	(4.11)	(2.96)
FINANCIAMIENTO	1.99	7.04	5.22	4.11	2.96
FINANCIAMIENTO EXTERNO	5.15	2.85	3.83	1.73	2.18
FINANCIAMIENTO INTERNO	(3.16)	4.39	1.39	2.38	0.80

FUENTE: UDAPE, Elaborado en base a la información de SAFCO, Min. Finanzas y BCB

(p) Preliminar

Nota: Financiamiento Neto puede no cuadrar con Sup.(Def.) Global por redondeo. Para el presente trabajo se utilizó el PIB estimado por UDAPE.

La reducción del pago de intereses por concepto de deuda externa, como ya se mencionó anteriormente, fue un factor muy importante en la reducción del déficit fiscal, al disminuir los primeros de un valor de casi 5.1 por ciento del PIB a casi la mitad, es decir 2.6 por ciento del Producto. Esta reducción del 2.5 por ciento del producto unida al incremento de las recaudaciones de 2.3 por ciento del PIB, implicó una mejora en las disponibilidades fiscales de aproximadamente 4.9 por ciento del PIB (Cuadro 1). Estos recursos adicionales permitieron al país reducir el déficit global y además incrementar la inversión pública en un valor superior a 2 puntos porcentuales del PIB entre 1986 y 1990.

El apoyo de los acreedores internacionales aunado a la determinación de continuar con las reformas de la economía posibilitaron que el país recompre, renegocie y reduzca considerablemente su deuda externa. El continuar con una pesada carga en el servicio de la deuda puede tener efectos adversos en la disposición de realizar reformas fiscales que mejoren la solvencia de un país. Si los beneficios del esfuerzo de ajuste fiscal son íntegramente apropiados por los acreedores, es más beneficioso para las autoridades económicas aducir imposibilidad de ajuste y declararse insolventes, que exportar la totalidad de los beneficios de una mayor disciplina fiscal. Conscientes de este hecho, los acreedores internacionales ayudaron a aliviar la carga del servicio de deuda

boliviana, de forma que los beneficios del ajuste sean por lo menos parcialmente aprovechados por el país.

Los efectos positivos de un mayor ahorro fiscal y del ordenamiento macroeconómico se empezaron a percibir desde 1987, año en que el crecimiento del producto se hizo positivo por primera vez en cinco años. Como se mencionó anteriormente, se espera una tasa de crecimiento superior al 4 por ciento para 1991. Las mayores disponibilidades del sector fiscal, no fueron sin embargo dirigidas a incrementar el ahorro público únicamente, sino que también se destinaron parcialmente a incrementar los gastos corrientes. En particular las remuneraciones experimentaron un incremento considerable desde 1988. Como se verá más adelante, este aumento se debe casi exclusivamente a incrementos observados en las empresas públicas.

La reducción del déficit global durante el período analizado también tuvo implicaciones en la composición del financiamiento del mismo. Como puede observarse en el Cuadro 1, el valor del déficit como proporción del PIB, financiado internamente se redujo considerablemente a partir de 1987. En efecto, de un 4.4 por ciento del PIB financiado internamente, este valor cae al 0.8 por ciento en 1990. El financiamiento externo por su parte, no tiene una tendencia clara en el período, oscilando considerablemente.

3.2. Fuentes y Usos del Gobierno General y las Empresas Públicas

En este punto, analizamos utilizando los Cuadros 2 al 4, los flujos financieros y de fuentes y usos desglosados en Empresas Públicas, y Gobierno General. Al analizar el Sector Público no Financiero en sus componentes globales de Empresas y Gobierno General, se observa que existen una serie de aspectos que se deben mencionar:

1) Los Impuestos pagados por las Empresas Públicas Como puede apreciarse en los usos de las empresas públicas, los impuestos indirectos pagados por éstas representan más de un 50 por ciento del total de lo percibido por el gobierno general en materia tributaria indirecta. Es importante acotar, sin embargo, que la importancia relativa de las empresas en el ingreso tributario se ha ido reduciendo a lo largo del período, al incrementarse las recaudaciones privadas y reducirse las provenientes de empresas públicas. Como se había mencionado antes, el impuesto a los carburantes (clasificado aquí como impuesto indirecto) se constituyó en el impuesto más importante de la economía. En cambio, en impuestos directos, la totalidad de impuestos percibidos por el gobierno provienen del sector privado. En materia de contribuciones a la seguridad social, es también el sector privado el que contribuye mayoritariamente a estos ingresos.

2) Las Remuneraciones Uno de los aspectos críticos del programa de ajuste inicial, fue la reducción de personal de muchas de las empresas del estado que presentaban pérdidas operativas considerables. Como consecuencia de este hecho la planilla de remuneraciones de la empresa pública se redujo considerablemente en 1986 y 1987.

CUADRO 2a
FLUJO FINANCIERO - EMPRESAS PUBLICAS
(Como Porcentaje del PIB)

DETALLE	1986	1987	1988	1989(p)	1990(p)
INGRESOS CORRIENTES	18.43	13.65	15.52	18.41	19.35
Ingresos Tributarios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ingresos no Tributarios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Venta de B y S. M/N	10.14	8.10	8.34	10.49	11.17
Venta de B y S. M/E	8.29	5.31	6.28	7.05	7.07
Otros	0.00	0.24	0.92	0.87	1.11
GASTOS CORRIENTES	8.40	8.35	7.34	8.83	9.80
Remuneraciones	1.10	1.07	1.65	2.38	2.45
Compra de Bienes y Serv	5.85	4.26	4.82	5.95	6.94
Intereses y Comisiones pag.	0.07	0.08	0.00	0.05	0.03
Intereses y Comisiones deb	0.79	0.32	0.33	0.33	0.32
Transf. al Sector Privado	0.23	0.22	0.00	0.06	0.05
Otros	0.58	2.41	0.53	0.14	(0.04)
Deuda Flotante	0.00	0.00	0.00	0.09	0.08
TRANSFERENCIAS	(9.33)	(5.55)	(8.40)	(7.10)	(8.24)
Recibidas	1.03	1.88	0.15	0.39	0.32
Otorgadas	10.37	7.42	8.55	7.48	8.58
SUPERAVIT (DEFICIT) CORRIENTE	0.70	(0.25)	1.78	2.49	1.30
INGRESOS DE CAPITAL	0.00	0.00	0.01	0.17	0.24
Venta de Activos	0.00	0.00	0.00	0.01	0.04
Donaciones	0.00	0.00	0.00	0.16	0.19
GASTOS DE CAPITAL	1.53	2.95	2.42	2.47	3.18
Maq. Equip. Const. e Inst	1.53	2.95	2.42	2.47	3.18
Inversiones Financieras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros (Inc. Repos. Cta. Cap.)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
Deuda Flotante	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TRANSFERENCIAS	0.00	(0.58)	0.04	(0.00)	(0.00)
Recibidas	0.00	0.02	0.04	0.04	0.04
Otorgadas	0	0.58	0.00	0.04	0.05
SUPERAVIT (DEFICIT) CAPITAL	(1.53)	(3.51)	(2.73)	(2.30)	(2.94)
OTROS GASTOS	(0.05)	0.18	0.00	(0.03)	(0.97)
SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL	(0.78)	(3.95)	(0.59)	0.22	(0.68)
FINANCIAMIENTO NETO	0.79	3.95	0.59	(0.22)	0.68
EXTERNO	0.19	(1.40)	0.38	(1.32)	0.64
Desembolsos	0.74	0.76	0.85	0.52	1.22
Amortizaciones	0.5	0.33	0.30	0.27	0.26
Intereses no pagados	0.02	0.05	0.03	0.02	0.00
Mora Argentina	(0.07)	(1.88)	(0.20)	(1.54)	(0.33)
Deuda Gestion. Anterior	0.00	0.00	0.00	(0.05)	(0.00)
INTERNO	0.60	5.35	0.21	1.10	0.04
Contratistas	0.00	0.00	(0.28)	(0.05)	0.00
B.C.B.	0.60	5.35	0.47	1.71	(0.02)
Resto del Sistema Financiero	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Deuda Flotante	0.00	0.00	0.00	(0.09)	0.08

FUENTE: UDAPE, Elaborado en base a la información de SAFCO, Min. Finanzas y B.C.B.

(p) Preliminar

Sin embargo, una vez que la crisis fue superada, a partir de 1988, las planillas de las empresas recuperaron rápidamente su voluminosidad, hasta casi duplicarse en 1990 con respecto a 1987 como porcentaje del PIB. Es de hacer notar que en el mismo período, las ventas de las empresas decrecieron o mantuvieron constante su porcentaje respecto al producto.

CUADRO 2b
FLUJO FINANCIERO - GOBIERNO GENERAL
(Como Porcentaje del PIB)

DETALLE	1986	1987	1988	1989(p)	1990(p)
INGRESOS CORRIENTES	6.36	8.03	8.00	8.26	8.70
Ingresos Tributarios	5.54	8.88	8.81	7.25	7.59
Ingresos no Tributarios	0.82	0.78	0.47	0.39	0.44
Venta de B y S M/N	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Venta de B y S M/E	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros	0.00	0.37	0.72	0.63	0.67
GASTOS CORRIENTES	15.17	14.48	14.89	15.28	14.74
Remuneraciones	5.03	5.77	6.60	6.47	6.50
Compra de Bienes y Servicios	2.64	2.82	2.71	2.57	2.23
Intereses y Comisiones pagadas	0.05	0.00	0.00	0.01	0.02
Intereses y Comisiones debidos	4.20	3.30	3.09	2.71	2.23
Transferencias Sector Privado	1.27	1.54	0.91	1.58	1.79
Otros	0.94	0.46	1.43	1.90	1.94
Deuda Flotante	1.04	0.60	0.15	0.05	0.02
TRANSFERENCIAS	9.33	5.55	6.40	7.10	6.24
Recibidas	10.37	7.42	6.55	7.48	8.56
Otorgadas	1.03	1.86	0.15	0.39	0.32
SUPERAVIT (DEFICIT) CORRIENTE	0.52	(0.91)	(0.50)	0.08	2.21
INGRESOS DE CAPITAL	1.00	0.17	0.79	0.83	1.03
Venta de Activos	0.00	0.00	0.10	0.06	0.06
Donaciones	1.00	0.17	0.69	0.77	0.10
GASTOS DE CAPITAL	3.05	2.22	4.26	2.87	3.60
Maq Equip Const e Inst	2.47	2.14	4.19	2.62	3.49
Inversiones Financieras	0.00	0.02	0.06	0.04	0.07
Otros (Inc Repos Cta Capital)	0.58	0.06	0.03	0.02	0.04
Deuda Flotante	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TRANSFERENCIAS	0.00	0.56	(0.04)	0.00	0.00
Recibidas	0.00	0.58	0.00	0.04	0.05
Otorgadas	0.00	0.02	0.04	0.04	0.04
SUPERAVIT (DEFICIT) CAPITAL	(2.05)	(1.49)	(3.53)	(2.03)	(2.57)
OTROS GASTOS	(0.32)	0.71	0.60	2.37	1.92
SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL	(1.21)	(3.10)	(4.63)	(4.33)	(2.29)
FINANCIAMIENTO NETO	1.20	3.10	4.63	4.33	2.29
EXTERNO	4.96	4.05	3.45	3.04	1.52
Desembolsos	2.93	2.51	2.24	1.88	1.87
Amortizaciones	1.20	0.66	0.69	0.71	0.81
Intereses no pagados	3.24	2.21	2.32	1.92	1.41
Mora Argentina	(0.90)	0.00	0.00	0.00	0.00
Deuda Gestion Anterior	0.00	0.00	(0.41)	(0.05)	(0.05)
Recompra Deuda Brasil	0.00	0.00	0.00	0.00	(0.90)
INTERNO	(3.78)	(0.96)	1.18	1.28	0.76
Contratistas	(0.60)	5.35	(1.31)	(1.04)	(0.08)
B C B	(4.20)	3.79	2.41	2.18	0.99
Resto del Sistema Financiero	0.00	0.00	(0.07)	0.10	(0.16)
Deuda Flotante	1.04	0.60	0.15	0.05	0.02

FUENTE: UDAPE, Elaborado en base a la información de SAFCO, Min. Finanzas y B.C.B.

(p) Preliminar

Además, la política de precios de estas empresas fue tal que mantuvo sus precios ajustados de acuerdo al alza general de precios de la economía, sin permitir que la inflación del periodo deteriore el ingreso por la venta de estos bienes.

75

CUADRO 3
FUENTES Y USOS DE FONDOS DEL GOBIERNO GENERAL
(Como porcentaje del PIB)

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989(p)	1990(p)
FUENTES	17.85	16.70	15.33	16.62	18.33
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	16.44	14.78	13.19	14.73	16.15
Impuestos directos	0.61	1.00	1.11	1.04	1.08
Impuestos indirectos	13.82	11.82	11.26	12.88	14.17
Contribuciones Seg Social	2.01	1.94	0.82	0.83	0.90
II. INGRESOS CTES. NO TRIBUTARIOS	0.41	1.19	1.35	1.02	1.11
Utilidades distribuidas	0.04	0.40	0.47	0.30	0.30
Empresas públicas	0.04	0.40	0.47	0.30	0.30
Transf corrientes del exterior	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros ingresos corrientes	0.37	0.79	0.88	0.72	0.81
III. INGRESOS DE CAPITAL	1.00	0.75	0.79	0.88	1.07
Transf corrientes del exterior	1.00	0.17	0.69	0.77	0.95
Transf capital empresas públicas	0.00	0.58	0.00	0.04	0.35
Otros ingresos	0.00	0.00	0.10	0.08	0.08
USOS	19.05	19.79	19.96	20.85	20.62
I. GASTOS CTES OPERACIONALES	12.08	13.51	11.85	12.95	12.80
Remuneraciones	4.99	5.77	5.04	5.88	5.91
Contribuciones Seg Social	0.52	0.51	0.88	0.59	0.59
Servicios no personales	0.81	0.92	1.08	1.21	1.10
Compra de bienes	2.18	1.97	1.85	1.35	1.13
Beneficios de Seg. Social	0.44	0.64	0.59	0.59	0.59
Transferencias S. Privado	0.97	0.93	0.91	1.58	1.79
Transferencias empresas públicas	1.03	1.88	0.15	0.39	0.32
Otros gastos corrientes	1.13	0.93	0.99	1.36	1.37
II. GASTOS CORRIENTES FINANCIEROS	4.26	3.31	3.09	2.72	2.25
Intereses debidos	4.28	3.31	3.09	2.72	2.25
Crédito interno	0.06	0.01	0.00	0.01	0.02
Crédito externo	4.20	3.30	3.09	2.71	2.23
III. GASTOS DE CAPITAL	3.05	2.23	4.32	2.91	3.64
Inversión real	3.05	2.21	4.19	2.82	3.49
Otros gastos	0.00	0.00	0.09	0.05	0.10
Transf capital	0.00	0.02	0.04	0.04	0.04
IV. OTROS GASTOS (1)	(0.32)	0.72	0.06	2.37	1.92
SALDO DE CUENTA CORRIENTE IDENTIF	0.85	(1.62)	(0.50)	0.08	2.21
SALDO EN CUENTA CAPITAL IDENTIF	(2.05)	(1.48)	(3.53)	(2.03)	(2.57)
SALDO NO FINANCIERO	3.06	0.21	(1.54)	(1.61)	(0.03)
SALDO GLOBAL	(1.20)	(3.09)	(4.63)	(4.33)	(2.29)
V. FINANCIAMIENTO	1.20	3.10	4.63	4.33	2.29
FINANCIAMIENTO INTERNO	(3.76)	(0.96)	1.18	3.04	0.76
FINANCIAMIENTO EXTERNO	4.96	4.05	3.45	1.28	1.52

FUENTE: UDAPE, sobre la base de la información del Min. Finanzas, SAFCO y BCB

(1) La compatibilización de las cifras fiscales (sobre la línea) con las cifras monetarias (bajo la línea) así como con la balanza de pagos, determinó la existencia de otros gastos en las cifras fiscales, las cuales no están definidas en la ejecución presupuestaria del gasto.

El gobierno general en cambio, mantuvo sus planillas como proporción del producto, con excepción de 1986, año en el que el ajuste fue extraordinario.

3) La Inversión Real Se puede observar a lo largo del período un incremento en la inversión real de las empresas públicas. Estos egresos también duplicaron su participación del Producto desde 1986 hasta 1990. Sin embargo, no se pudo observar un repunte en la producción que sea acorde con el incremento en la inversión. Este hecho, podría explicarse tanto por problemas de eficiencia en la inversión, como por el hecho de que recién a partir de 1987 se empieza a recuperar los niveles requeridos de inversión de reposición. Esto último implicaría, como ha sido notado antes, que hasta 1986 estas empresas en realidad habrían desinvertido, deteriorando en consecuencia su stock de capital.

4) Financiamiento por Debajo de la Línea Puede notarse en el área de financiamiento del déficit, que el no pago de los intereses, particularmente a la

banca privada internacional, fue el principal medio de financiamiento para 1986. Para 1990 en cambio, esta fuente de financiamiento se redujo considerablemente, al haber sido recomprado un alto porcentaje de la deuda con la banca privada, y renegociada la deuda bilateral. La mora de los pagos de las facturas del gas por parte de la república Argentina, fue también un factor importante de desequilibrio en el financiamiento fiscal. Estas moras tuvieron que ser cubiertas en gran medida mediante la emisión de bonos de corto plazo (CD's) del Banco Central, emisiones que se constituyeron en la principal fuente indirecta de financiamiento interno del déficit. Esta emisión, aunque no fue inflacionaria, implicó un incremento del déficit cuasi-fiscal, como se explica más adelante. Además, tuvo también efectos de "Crowding Out" de la inversión privada, especialmente durante 1987 y 1989.

3.3. Efectos del Reordenamiento Económico en el Sector Fiscal

Los incrementos sustanciales logrados en las recaudaciones de renta interna, muestran el éxito conseguido por la reforma tributaria de 1986. Entre 1986 y 1990 los ingresos tributarios del Sector Público No Financiero se incrementaron en un 2.3 del PIB (Cuadro 1).

Estos ingresos crecieron gracias a incrementos en las recaudaciones de renta interna, ya que las rentas aduaneras tuvieron más bien una caída en términos de porcentaje del PIB. Como puede observarse en el Cuadro 5, los impuestos directos e indirectos recaudados por renta interna, más que duplicaron su participación del PIB. En efecto, los impuestos al valor agregado y a las transacciones fueron los que mostraron mayores tasas de crecimiento durante el período de análisis (Cuadro 5) e incrementaron sustancialmente su participación dentro del total recaudado por renta interna. Por el contrario, los aranceles aduaneros muestran una caída respecto a la misma medida, particularmente desde 1987. Este último hecho es también un reflejo de la política de mayor apertura de la economía, donde los aranceles aduaneros cayeron de un 30 por ciento en 1986 a un 10 por ciento para la generalidad de bienes aunque la mayoría de los bienes de capital pagaban un 5 por ciento en 1990.

El impuesto a los hidrocarburos, reflejado en un alto porcentaje en las denominadas transferencias de Empresas Públicas (Cuadro 6), se mantiene casi constante a lo largo del período analizado. Cabe destacar sin embargo la importancia de este impuesto en el total de ingresos del SPNF. Dada la facilidad de su implementación, este impuesto se constituyó en instrumento fundamental de la reducción inicial del déficit y por ende de la estabilización de la economía. A partir de entonces, aunque su importancia relativa dentro de las recaudaciones ha caído, el impuesto a los hidrocarburos se mantiene como la principal fuente de ingresos del sector fiscal.

A pesar del incremento obtenido por concepto de recaudaciones impositivas, todavía existe en la economía un elevado potencial de recaudación tributaria no

hecho efectivo. El considerable nivel de evasión presente en la economía determina la necesidad de implementar medidas tendientes a continuar ampliando la base tributaria. Aunque los resultados de estas medidas no son inmediatos, mejoras en las medidas de control, una mayor eficiencia de las unidades encargadas de las recaudaciones impositivas y leyes más estrictas en materia tributaria, permitirían ir paulatinamente incrementando los niveles de recaudación.

CUADRO 4
FUENTES Y USOS DE FONDOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS
(Como porcentaje del PIB)

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989(p)	1990(p)
FUENTES	13.81	11.26	10.89	13.07	13.00
I. INGRESOS OPERACIONALES	12.78	9.14	9.77	11.60	11.30
Ventas totales	18.43	13.40	14.60	17.54	18.24
Ventas mercado interno	10.14	8.10	8.34	10.49	11.17
Ventas mercado externo	8.29	5.31	6.26	7.05	7.07
Consumo intermedio	5.65	4.26	4.82	5.95	6.94
Servicios no personales (NT)	2.28	1.71	1.75	1.91	1.86
Compra de bienes (T)	3.37	2.56	3.07	4.04	5.08
II. INGRESOS CTES NO OPERACIONALES	1.03	2.11	1.08	1.25	1.42
Transferencias fiscales	1.03	1.86	0.15	0.39	0.32
Transf. corrientes al exterior	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros ingresos corrientes	0.00	0.24	0.92	0.87	1.10
III INGRESOS DE CAPITAL	0.00	0.02	0.05	0.21	0.28
Transf. corrientes del gobierno	0.00	0.02	0.04	0.04	0.04
Transf. capital del exterior	0.00	0.00	0.00	0.16	0.19
Otros ingresos	0.00	0.00	0.00	0.01	0.04
USOS	14.26	15.21	11.49	12.85	13.68
I GASTOS CTES OPERACIONALES	12.26	11.11	8.73	9.98	11.08
Remuneraciones	1.52	1.31	1.65	2.38	2.45
Contribuciones Seg. Social	0.38	0.32	0.16	0.26	0.24
Impuestos indirectos	9.99	7.42	6.38	7.22	8.32
Transferencias al gobierno	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros gastos corrientes	0.38	2.06	0.53	0.12	0.06
II GASTOS CORRIENTES FINANCIEROS	0.86	0.39	0.33	0.38	0.35
Intereses debidos	0.86	0.39	0.33	0.38	0.35
Crédito interno	0.07	0.06	0.00	0.05	0.03
Crédito externo	0.79	0.32	0.33	0.33	0.32
III GASTOS DE CAPITAL	1.53	3.53	2.42	2.51	3.22
Inversión real	1.53	2.95	2.42	2.47	3.16
Otros gastos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
Transf. capital	0.00	0.58	0.00	0.04	0.05
IV OTROS GASTOS (1)	(0.05)	0.18	0.00	(0.03)	(0.97)
SALDO DE CUENTA CORRIENTE	0.74	(0.43)	1.78	2.52	2.27
SALDO EN CUENTA CAPITAL	(1.53)	(3.51)	(2.37)	(2.30)	(2.94)
SALDO NO FINANCIERO	0.07	(3.56)	(0.26)	0.60	(0.33)
SALDO GLOBAL	(0.79)	(3.95)	(0.59)	0.22	(0.68)
V FINANCIAMIENTO	0.79	3.95	0.59	(0.22)	0.68
FINANCIAMIENTO INTERNO	0.60	5.35	0.21	1.10	0.04
FINANCIAMIENTO EXTERNO	0.19	(1.40)	0.38	(1.32)	0.04

FUENTE: UDAPE, sobre la base de la información del Min. Finanzas, SAFCO y BCB.

(p) Preliminar

(1) La compatibilización de las cifras fiscales (sobre la línea) con las cifras monetarias (bajo la línea) así como con la balanza de pagos, determinó la existencia de otros gastos en las cifras fiscales, las cuales no están definidas en la ejecución presupuestaria del gasto.

De acuerdo a un estudio realizado por UDAPE y la Dirección General de la Renta Interna⁷, en el período 1988-1990, se estaba recaudando menos del 50 por ciento del potencial tributario en impuestos indirectos. De acuerdo a este estudio, en 1988 el potencial tributario en los tres impuestos indirectos más importantes era de un 6.3 por ciento del PIB, esto sin hacer ningún cambio

⁷UDAPE - Renta Interna: "ESTIMACION DEL POTENCIAL TRIBUTARIO" La Paz, Marzo de 1990

98

adicional en la legislación. Dado que en 1990 se había recaudado aproximadamente un 4 por ciento del PIB, extrapolando el anterior porcentaje, se concluiría que ese año se dejó de recaudar un 2.3 por ciento del PIB aproximadamente a consecuencia de la evasión.

CUADRO 5
RECAUDACIONES DE RENTA INTERNA
(Como porcentaje del PIB)

TIPO DE IMPUESTO	1986	1987	1988	1989	1990
IMPUESTOS INDIRECTOS	1 94%	2 51%	3 94%	3 91%	4 08%
AL VALOR AGREGADO		1.43%	2.17%	2.83%	2.62%
S/CONSUMO ESPECIFICO		0.27%	0.38%	0.54%	0.48%
A LAS TRANSACCIONES		0.24%	0.40%	0.44%	0.87%
OTROS	1 94%	0.58%	1 00%	0 09%	0 14%
IMPUESTOS DIRECTOS	0 53%	0 98%	1 07%	1 06%	1 09%
A LA RENTA PRESUNTA		0 17%	0 23%	0 30%	0 33%
REGIMEN COMPLEMENTARIO		0 24%	0 38%	0 38%	0 34%
REGIMEN SIMPLIFICADO		0 04%	0 04%	0 03%	0 02%
RENTA PRESUNTA PROP BIENES			0 41%	0 35%	0 39%
REGULARIZ IMPOSITIVA	0 53%	0 52%	0 01%	0 00%	0 00%
TOTAL RECAUDACIONES EFECTIVA	2 47%	3 47%	5 01%	4 97%	5 17%
PAPPELES (*)		0 40%		0 31%	0 74%
TOTAL GENERAL	2 47%	3 88%	5 01%	5 29%	5 91%

FUENTE: Banco Central de Bolivia y DGRI

(*) Corresponde a Certificados de Crédito Fiscal, tales como CENOCREN y el CRA.

CUADRO 6
RECAUDACIONES DE GOBIERNO CENTRAL
(Como porcentaje del PIB)

	1986	1987	1988	1989	1990
IMPUESTOS INDIRECTOS	9 25%	9 91%	11 21%	10 80%	11 16%
RECAUDACIONES DE RENTA INTERNA	1 94%	2 51%	3 94%	3 91%	4 08%
RECAUDACIONES RENTA ADUANERA	1 45%	2 04%	1 71%	1 63%	1 17%
TRANSFERENCIAS EMP PUBLICAS	5 86%	5 35%	5 57%	5 25%	5 90%
IMPUESTOS DIRECTOS	0 55%	1 01%	1 13%	1 17%	1 15%
RECAUDACIONES DE RENTA INTERNA	0 55%	0 96%	1 07%	1 06%	1 09%
REGALIAS MINERAS	0 02%	0 06%	0 03%	0 19%	0 13%
TOTAL	9 79%	10 92%	12 34%	11 97%	12 30%

FUENTE: Ministerio de Finanzas y Banco Central de Bolivia

3.4. El Componente Social de la Política Fiscal

Es evidente que las reformas implementadas en la economía a partir de la segunda mitad de 1985, se las diseñó básicamente con criterios de eficiencia administrativa y económica, antes que con propósitos redistributivos del ingreso o de mejora social. En particular, si se analiza la reforma tributaria desde el punto de vista de la equidad, los impuestos principales del nuevo sistema son indirectos, clasificados generalmente como regresivos o neutros, pero en ningún caso progresivos. En este sentido, el diseño de la política fiscal buscaba encontrar formas de recaudación que sean de fácil administración, que

minimicen las posibilidades de evasión y que tengan por ende un bajo costo administrativo. Normalmente el diseño de sistemas impositivos más progresivos requiere de sistemas de recaudación más complicados y costosos de implementar, cosa que claramente se trató de evitar en el caso boliviano.

CUADRO 7
GOBIERNO CENTRAL: GASTO COMPROMETIDO POR ORGANISMOS (*)
(Estructura Porcentual)

	1986	1987	1988	1989	1990(**)
Presidencia y Vicepresidencia	1.5	2.7	5.0	2.4	2.5
Ministerio de Educación	21.9	22.1	26.3	25.1	20.8
Ministerios Relac. con la Defensa y la Policía Nacional	26.7	22.9	27.0	23.7	23.4
Ministerio de Salud	2.8	3.3	3.8	2.6	7.4
Ministerio de Transportes	8.6	5.5	5.6	4.6	3.8
Otros Ministerios y Reparticiones	35.3	38.6	27.1	38.9	38.9
Poder Judicial y Legislativo	2.8	3.7	4.9	4.4	2.9
Corp. Pref. y Alcaldías	0.4	1.2	0.3	0.3	0.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaborado por UDAPE en base a información del Ministerio de Finanzas.

(*) Excluye Deuda Pública

(**) En algunos casos se presentan problemas de reclasificación de cuentas (traspaso de algunos gastos desde un Ministerio a otro)

Sin embargo, si bien las recaudaciones no tenían un objetivo social en sí, es posible que la política del gasto tenga prioridades orientadas hacia mejoras en la distribución del ingreso y de atención a grupos más necesitados. Para el caso boliviano es difícil encontrar información que pueda servir para analizar exhaustivamente la política del gasto. Se cuenta con información de los gastos comprometidos del Gobierno Central, que de alguna manera puede dar una orientación respecto a las prioridades que tiene el gobierno en su política de gasto, pero que en ningún caso sirve para ser concluyentes al respecto. El gasto del gobierno central representa una elevada proporción del gasto del gobierno general y es indicativo de la composición de la totalidad del gasto.

El Cuadro 7 muestra la distribución de los gastos del gobierno central, sin tomar en cuenta a la seguridad social. En él se puede ver que la educación recibe el porcentaje más importante del gasto en los diversos sectores del estado. En cambio la salud y la atención a los sectores sociales necesitados han participado con un porcentaje reducido del gasto total. Una parte importante de los gastos de ayuda social salen del presupuesto destinado a la Presidencia de la República. Es interesante notar también que los gastos de defensa han ido reduciéndose paulatinamente a lo largo del período analizado, perdiendo en total un 5 por ciento de participación del gasto global del gobierno. En el sector de transportes se puede apreciar también una reducción similar a la de defensa, aunque en términos relativos, esta reducción es mucho más significativa para el sector. El resto de los sectores de gobierno muestra un nivel más o menos constante de participación dentro del gasto del gobierno central.

CUADRO 8
GOBIERNO CENTRAL: GASTO DE OPERACIONES POR ORGANISMOS(*)
(Estructura Porcentual)

	1986	1987	1988	1989	1990(**)
Presidencia y Vicepresidencia	1.8	2.7	5.3	1.9	2.7
Ministerio de Educación	23.0	22.7	27.7	25.0	29.3
Ministerios Relac con la Defensa y la Policía Nacional	28.2	23.5	28.5	31.1	27.9
Ministerio de Salud	3.0	3.4	4.0	5.5	10.2
Ministerio de Transportes	4.5	3.6	2.8	5.2	1.2
Otros Ministerios y Reparticiones	36.3	39.1	26.4	26.6	23.3
Poder Judicial y Legislativo	3.0	3.8	5.1	4.2	4.6
Corp. Pref. y Alcaldías	0.4	1.3	0.2	0.3	0.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaborado por UDAPE en base a información del Ministerio de Finanzas.

(*) No incluye Deuda Pública

(**) En 1990 se imputó al Ministerio de Salud gran parte de las transferencias sector privado, el resto de los años estas transferencias fueron asignadas al Ministerio de Finanzas. Estas transferencias en la estructura del gasto representaron alrededor del 6 por ciento.

El Cuadro 8 muestra un detalle de los gastos de operaciones dentro del gasto total. Los gastos de operaciones engloban los gastos de remuneraciones, compra de bienes y servicios y compra de activos fijos. El componente "remuneraciones" del gasto de operaciones está desglosado en el Cuadro 9. El gasto de operaciones destinado a educación, es nuevamente el gasto más importante del gobierno. Este gasto se explica básicamente por el elevado nivel que toman las remuneraciones al magisterio fiscal (Cuadro 9). Si se descuentan los gastos por remuneraciones, el resto de los gastos en educación son poco importantes. El componente principal de los gastos de educación fiscal esta dado entonces por las remuneraciones a cerca de 80.000 maestros.

CUADRO 9
GASTO DE OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL: REMUNERACIONES POR ORGANISMOS
(Estructura Porcentual)

	1986	1987	1988	1989	1990
Ministerio de Educación	36.6	37.7	35.5	36.5	38.3
Ministerio Relacionados con la Defensa y la Policía Nacional	44.2	40.9	36.2	33.8	27.8
Ministerio de Salud	4.1	5.9	5.4	5.2	6.8
Otros	15.1	15.5	22.9	24.5	27.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: UDAPE, elaborado en base a información del Ministerio de Finanzas

Como se puede observar en el Cuadro 10, la estructura de la inversión del sector público relleva la importancia relativa que adquiere tanto la inversión en infraestructura como en el área social, los cuales en conjunto representaron en 1990 el 56.8 por ciento de la inversión pública. La estructura actual de inversión responde a los problemas que el país aún debe enfrentar, relacionadas con mejoras en infraestructura física y social. Estas mejoras serán el único medio de asegurar un desarrollo económico y social continuado.

De acuerdo a estudios realizados en el área social, la pobreza endémica que se evidencia en el área rural, amerita que la inversión tendiente a mejorar la productividad agrícola tradicional se la considere como inversión de mejoramiento de grupos sociales en desventaja. Es también interesante notar la casi total suspensión de inversiones en la minería, dado el cambio en las prioridades sectoriales del gobierno hacia otras actividades productivas.

En la medida en que se continúen con los cambios estructurales, y se emprenda el proceso de privatización de las empresas públicas productivas, mayores recursos de inversión serán destinados al área de infraestructura social. Mayores gastos en educación, capacitación de mano de obra, salud, etc. son necesarios para hacer viables mejoras efectivas en los niveles de vida en el largo plazo.

Existen claras señales de que además de incrementos en el gasto de inversión en infraestructura física, es necesario efectuar mejoras en la eficiencia de la inversión. Es evidente que en aspectos tales como educación, salud, seguridad social y otros, se debe buscar hacer más eficiente la inversión. Actualmente a pesar de la escasez de recursos que se destinan a la inversión, es considerable la cantidad de recursos que son asignados deficientemente.

CUADRO 10
ESTRUCTURA DE LA INVERSION PUBLICA 1987 - 1990
(En Miles de \$us)

SECTORES	1987		1988		1989		1990	
	EJEC	%	EJEC	%	EJEC	%	EJEC	%
EXTRACTIVOS								
- MINERIA	3,654	1.29	12,975	3.10	12,281	3.26	1,504	0.42
- HIDROCARBUROS	87,926	28.79	92,288	22.04	92,894	24.63	105,360	29.24
TOTAL	91,880	30.08	105,263	25.14	105,175	27.89	106,864	29.68
APOYO A LA PRODUCCION								
- AGROPECUARIO	23,690	7.76	51,909	12.40	31,722	9.74	34,562	9.59
- INDUSTRIA	2,171	0.71	2,719	0.65	1,268	0.34	549	0.15
- MULTISECTORIAL	7,513	2.46	16,215	3.87	14,267	3.78	12,747	3.54
- OTROS	267	0.09	779	0.19	659	0.17	764	0.21
TOTAL	33,841	11.02	71,622	17.11	52,916	14.03	48,622	13.49
INFRAESTRUCTURA								
- TRANSPORTES	85,993	28.18	123,819	29.57	118,014	31.29	81,738	22.68
- ENERGIA	21,398	7.01	22,607	5.40	22,381	5.93	19,714	5.47
- COMUNICACIONES	14,563	4.77	11,488	2.74	5,613	1.49	21,188	5.88
- REC HIDRICOS	600	0.20	2,451	0.59	1,579	0.42	2,173	0.60
TOTAL	122,554	40.14	160,365	38.30	147,587	39.13	124,813	34.63
SOCIALES								
- SALUD	7,383	2.41	7,455	1.78	8,855	2.35	19,558	5.43
- EDUCACION	7,653	2.83	7,037	1.68	9,839	2.61	14,393	3.99
- SAN BASICO	16,993	5.55	29,993	7.18	30,512	8.09	29,268	8.12
- URB Y VIVIENDA	24,338	7.97	37,029	8.84	22,235	5.90	18,655	4.88
TOTAL	57,285	18.76	81,514	19.48	71,441	18.95	80,074	22.22
TOTAL GENERAL	305,360	100.00	418,764	100.01	377,119	100.00	360,373	100.00

FUENTE: Sistema de información sobre Inversiones (SISIN)

4. EL DEFICIT CUASIFISCAL⁸

Debido a que en economías como la boliviana, la política monetaria está supeditada a la política fiscal, es necesario hacer un análisis de los déficits generados en el área financiera del sector público. Estos déficits en su generalidad son el resultado de operaciones destinadas a financiar políticas que en realidad tienen un carácter estrictamente fiscal, aunque efectuadas con instrumentos que son eminentemente monetarios. Es decir que los gastos efectuados por el sector público financiero en gran medida no están relacionados con las funciones específicas de regulación y control monetario y bancario.

A partir de 1986, las políticas de transferencias y subvenciones del Banco Central al sector privado cambian de forma, y el Banco Central tiene que enfrentar nuevas formas de transferencia que aparecen como consecuencia de la estabilización. Una de ellas tiene que ver con el rescate de las obligaciones de bancos insolventes, asumiendo también el control de las carteras de las mencionadas instituciones. Dichas carteras tenían un alto porcentaje de morosidad. La solventación de los costos operativos de instituciones financieras públicas fue también otro rubro de generación de gasto para el Banco Central.

Como se puede observar en el Cuadro 11, las fuentes principales de déficit son las que corresponden a intereses pagados por los certificados de depósito del Banco Central, instrumentos que cumplen objetivos de financiamiento del gasto fiscal más que de política monetaria. Otro rubro importante es el correspondiente a los gastos incurridos para solventar instituciones financieras insolventes, entre las que se encontraban bancos privados y el Banco Agrícola de Bolivia.

El Cuadro 12 muestra más en detalle los ingresos y egresos del Banco Central de Bolivia. En él se excluyen los gastos netos incurridos en la operación con el Banco Agrícola. Se puede apreciar que para los años 1987 y 1988 un componente importante de los egresos, estaba relacionado con la liquidación de bancos privados. Para 1989 y 1990 en cambio, el egreso más importante corresponde a los intereses pagados por los CD's emitidos por el Banco Central (Bs. 23.6 y Bs. 63.5 millones respectivamente). En particular, para 1990 estos últimos corresponden al 93.5 por ciento de los egresos del Banco Central.

Aunque el déficit cuasifiscal no representa un monto muy importante con relación al PIB (0.18 por ciento para 1990), la tendencia observada en los costos de emisión de CD's indican que éstos podrían convertirse en una fuente importante del déficit del sector público consolidado

Es evidente que en el período analizado, 1987 se constituye en el año con un mayor déficit cuasifiscal, 0.75 por ciento del PIB. Sin embargo, esto se debe a

⁸ Para esta sección se utilizan los resultados obtenidos en el estudio realizado por Banco Central de Bolivia Y UDAPE: "EL DEFICIT CUASIFISCAL EN BOLIVIA 1986-1990" La Paz, Agosto de 1990.

gastos eventuales que no tienen permanencia, como es el caso del rescate de los depositantes de instituciones bancarias insolventes. En cambio, los pagos de intereses por concepto de deuda interna tienen un carácter más bien permanente y por lo tanto deben ser tomados con más cuidado. Es así que la tasa de crecimiento de esos egresos se sitúa por encima del 50 por ciento anual, esperándose que para 1991 estos egresos superen los Bs. 90 millones. Como se observa en el Cuadro 12 estos egresos ascendieron a Bs. 63.5 millones en 1990.

Debe tomarse en cuenta que por tratarse de un análisis del déficit cuasifiscal únicamente, en estos cuadros no se han tomado en cuenta partidas, tanto de gastos como de ingresos, que pertenecen al área monetaria. Intereses recibidos por concepto del depósito de divisas en bancos extranjeros por ejemplo pertenecen a este rubro excluido.

Por el lado de los ingresos, se puede observar que los ingresos más significativos corresponden a intereses por concepto de cartera pendiente con el resto del sector público. Esto implica que en un análisis del sector público consolidado, estas cuentas se anulan, dejando ingresos muy reducidos. Dentro de estos últimos, se tienen los ingresos resultantes de los intereses cobrados al sistema financiero por concepto de falta coyuntural de liquidez. Como se puede apreciar, estos ingresos ascienden solo a Bs. 3.3 millones en 1990.

CUADRO 11
RESUMEN DE LA ESTIMACION DEL DEFICIT CUASIFISCAL: 1986-1990
(En miles de Bs)

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989	1990 (1)
1 Intereses CD's del BCB (2)	1,785	3,608	17,663	23,624	63,477
Del cual Remuner. encaje			6,365	2,185	
2 Intereses cred. BCB al SPNF	(6,412)	(14,155)	(20,624)	(9,315)	(8,513)
3 Transferencias del BCB	896	52,978	11,910	0	483
4 Gastos financiación netos F. Desa. BCB	3,369	(5,527)	8,332	(20,613)	(23,119)
5 Gastos adminis. BCB Fin. Desarrollo	3,089	3,945	3,184	3,942	3,881
6 Gastos netos Operación BAB	6,951	25,210	43,105	13,590	1,570
Del cual Trans. Cartera Irrecup.	12,625	29,032	41,998	46,963	16,536
7 Deficit Cuasifiscal	9,678	66,059	63,550	11,246	32,604
8 Deficit Cuasifiscal/PIB (%)	0.11%	0.63%	0.50%	0.08%	0.18%

FUENTE: Banco Central de Bolivia y UDAPE

Notas:

- (1) Cifras proyectadas sobre la base de la información observada en el primer semestre y la información del programa financiero
- (2) Los intereses para 1986 corresponden a los intereses pagados por valores emitidos para la seguridad social con las mismas características de los CD's.
3. Corresponde a las pérdidas por la liquidación de bancos y las transferencias al Tesoro General de la Nación
4. Corresponde a la diferencia entre los intereses pagados por los recursos externos y los ingresos recibidos por el financiamiento de Desarrollo y Moneda y Crédito
5. Corresponde a los gastos administrativos de las Gerencias de Desarrollo y Moneda y Crédito
6. Corresponde a la diferencia entre el total de gastos financieros y administrativos y los ingresos financieros por el crédito de desarrollo

Un tratamiento aparte merecen los ingresos por concepto de operaciones de créditos de desarrollo. Como puede observarse en el Cuadro 12, el Banco Central las contabiliza también como operaciones especiales, separadas del resultado operativo del BCB. Sin embargo, si se las considera como ingresos,

74

del Sector Público Financiero, estas operaciones se convierten en la fuente más importante de ingresos para el mismo.

En efecto, después de mostrar pérdidas en las mencionadas operaciones, durante 1986 y 1988, a partir de 1989 se pueden apreciar importantes superávits en las mismas. En particular, los ingresos por concepto de intereses netos percibidos después de haber sido fuertemente negativos, sobretudo en 1988, se vuelven fuertemente positivos. Este cambio en la composición de ingresos sobre créditos de desarrollo, se debe al cambio de política de créditos del Banco Central de Bolivia. Tradicionalmente estos créditos tenían tasas de interés que eran fuertemente subsidiadas y por lo tanto estaban muy por debajo de las de mercado. A partir de 1989 estas tasas empiezan a subir y a fines de 1990 (Octubre), se implementó un sistema de subasta de dichos créditos, sobre la base de una tasa interés fijada por el Banco Central. Esta tasa se debe ubicar a un nivel superior a la de los instrumentos pasivos del sistema financiero.

Esta medida tiene por objeto evitar las distorsiones en los precios, siendo la tasa de interés uno de ellos. Además se busca evitar las posibilidades de arbitraje que podrían surgir como consecuencia de colocar créditos con tasas de interés muy por debajo de las de mercado. Además de estos objetivos se ha conseguido incrementar sustancialmente los ingresos por esta fuente en el Sector Público Financiero. Se estima que para 1991 esta fuente de ingresos se ubicaría en alrededor de Bs. 49 millones.

CUADRO 12
DEFICIT CUASI-FISCAL DEL BANCO CENTRAL DE BOLIVIA
(En miles de bolivianos)

	1986 FLUJO ANUAL	1987 FLUJO ANUAL	1988 FLUJO ANUAL	1989 FLUJO ANUAL	1990(p) FLUJO ANUAL
1 INGRESOS SEC. PÚBLICO NO FINANCIERO	6,412	14,155	20,624	9,315	8,513
a) Ingr. con Recursos Internos	6,412	12,010	20,118	8,707	8,058
Ingr. p/Ints. s/cart. sector público	6,412	12,010	10,118	8,707	8,058
b) Ingr. con Recursos Externos	0	2,145	508	608	457
Ingr. p/Ints. RIC-IDA	0	2,145	508	608	457
EGRESOS	4,487	58,887	30,778	25,234	85,542
2 LIQUIDACION BANCOS	0	38,410	11,910	0	
3 INT. CERTIFICADOS DE DEPOSITOS	1,785	3,608	17,336	23,842	83,477
a) Egresos Intereses CDs	1,785	3,608	17,336	23,842	83,477
4 CASTIGOS TRANSF. IRRECUPERABLE Y OGN	896	14,568	0	0	483
5 GASTOS ADM. MONEDA Y CREDITO	1,786	2,281	1,205	1,582	1,582
6 SUPERAVIT (DEFICIT) CUASI-FISCAL (2)	1,945	44,712	(10,154)	(15,919)	(59,029)
7 FINANCIACION PARA EL DESARROLLO (1)	(4,672)	3,883	(10,291)	18,623	21,040
a) Ingr. p/Comisión financ. Argentina	215	425	460	861	256
b) Ingr. p/Ints y Coms. Finanz./desarr.	1,401	109,871	10,523	8,934	3,225
c) Ints. netos p/financ. desarrollo	(4,985)	(5,879)	(19,315)	10,818	19,638
d) Gastos Administrativos Geren. Desarr.	(1,303)	(1,664)	(1,959)	(2,350)	(2,079)
8 DEFICIT CUASI-FISCAL (3)	(2,727)	(40,849)	(20,445)	2,344	(37,989)

FUENTE: Gerencia de Contabilidad B.C.B., elaborado por Gerencia de Estudios Económicos

(1) En el rubro de Financiación p/Desarrollo no se dispone de información trimestral.

(2) Resultados del Banco Central de Bolivia

(3) Definición amplia

(p) Cifras proyectadas

85

5. LOS DETERMINANTES DEL DEFICIT DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO

En esta sección se presentan los resultados de un análisis realizado, para el caso boliviano, de los determinantes del déficit del sector público en el período 1986-1990. La metodología utilizada es la propuesta por Jorge Marshall y Klaus Smith Hebbel y posteriormente modificada por UDAPE (1989)⁹. Se trata de hacer un análisis de la evolución global del sector fiscal, en el período post-estabilización, sobre posibles direcciones en el nuevo panorama económico boliviano.

El análisis se efectuará a partir de una revisión de los aspectos que afectaron la variación en las fuentes y usos de las cuentas del sector fiscal. Esto permite separar, en el análisis, las políticas fiscales activas de las políticas pasivas, no siendo estas últimas pasibles a ser afectadas directamente por la autoridad económica. Adicionalmente, se desea analizar el impacto que tuvieron estos determinantes en el déficit del sector fiscal.

A diferencia de las razones que se tuvieron en el anterior estudio para realizar los cálculos sobre la base de variables reales, en el presente estudio se consideraron exclusivamente variables nominales debido a que en el período de análisis las altas tasas de inflación desaparecieron de la economía boliviana, excepto en 1986 cuyo nivel de inflación llegó al 66 por ciento .

En resumen las medidas económicas relacionadas con el sector público estuvieron orientadas a incrementar las fuentes a través de la implementación de reformas estructurales y asimismo, disminuir los usos aplicando una política fiscal disciplinada. El Cuadro 13, permite observar algunos resultados globales en lo que se refiere a las fuentes del Sector Público No Financiero. Las fuentes, en promedio representan el 20 por ciento del PIB en el período de análisis (excepto en 1987). El esfuerzo básicamente descansó en la política tributaria que se implementó a partir de 1986, puesto que las recaudaciones tributarias del sector privado pasaron de 5.5 por ciento del PIB en 1986 a 7.4 por ciento del PIB en 1990.

CUADRO 13
FUENTES DE SPNF
(Como Porcentaje del PIB)

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989(p)	1990(p)
TOTAL FUENTES	20.02	17.69	19.26	20.99	21.18
Ing. tributarios(*)	5.54	6.88	6.81	7.12	7.38
Valor agregado	12.78	9.14	10.62	11.60	11.30
Otros ingresos	1.70	1.67	1.83	2.27	2.50

FUENTE: Anexo Estadístico (Fuentes y Usos del SPNF)

(*) Incluye Seguridad Social

(p) Preliminar

⁹ Para una explicación más detallada de la metodología utilizada, ver la mencionada publicación.

El cambio registrado en las recaudaciones tributarias se explica en primera instancia por la consolidación de la Reforma Tributaria implementada en 1986 y en segundo lugar, por la aplicación de reformas administrativas que mejoraron la eficiencia, en los últimos años, de la Dirección General de Impuestos Internos.

El Cuadro 14 permite observar los usos del SPNF. Como se mencionó anteriormente, la reducción del pago de intereses por concepto de deuda externa, permitió incrementar los gastos de capital y los gastos corrientes a la vez que se redujo el déficit.

CUADRO 14
USOS DE SPNF
(Como Porcentaje del PIB)

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989(p)	1990(p)
TOTAL USOS	22 01	24 73	24 48	25 10	24 14
Gtos Ctes operaciona	11 96	18 42	14 02	14 07	15 14
Gtos Ctes financier	5 12	3 68	3 42	3 10	2 90
Gtos de capital	5 48	5 17	6 76	5 34	6 82
Otros Gtos no Ident	0 35	(0 54)	(0 62)	1 69	(0 41)

FUENTE: Anexo Estadístico (Fuentes y Usos del SPNF)

(*) Incluye Seguridad Social

(p) Preliminar

5.1. Identificación de las Causas del Déficit Desde una Perspectiva de Fuentes y Usos de Fondos del SPNF

5.1.1. Ingresos Tributarios

Una de las principales medidas de corte estructural en el sector público fue la Reforma Tributaria a través de la implementación de la Ley 843, cuya aplicación práctica se fue consolidando con el transcurso del tiempo. El proceso de consolidación de la Reforma Tributaria se hace evidente al observarse, en el Cuadro 15, que los incrementos en los ingresos tributarios contribuyeron disminuir el déficit todos los años con excepción de 1988. Las cifras muestran que en conjunto durante el período de análisis (1986 -1990) los ingresos tributarios contribuyeron a disminuir el déficit en 1.8 por ciento del PIB.

1) Políticas Fiscales Activas

Las políticas activas relacionadas con aspectos tributarios implementadas por la autoridad económica contribuyeron a disminuir el déficit sólo a partir de 1989, con un efecto neto de reducción del déficit para todo el período del 0.6 por ciento del PIB. Ello se explica porque entre los años 1986 y finales de 1989 no existieron modificaciones en las tasas para tributos internos aunque si modificaciones arancelarias.

En resumen, el resultado observado puede ser explicado por elevaciones que se fueron introduciendo en las tasas nominales de varios impuestos y a la inclusión de nuevos bienes en los impuestos al consumo específico¹⁰. La elevación del impuesto al consumo específico de algunos bienes fue, en algunos años del período estudiado, más que compensada por la reducción en el GAC (Gravámen Aduanero Consolidado) del universo de bienes. Es así que recién a partir de 1989 las tasas impositivas tienen una contribución neta en la reducción del déficit. Sin embargo, las reducciones arancelarias de 1987 y 1988 hacen que las tasas impositivas muestren una contribución neta positiva en el déficit para todo el período analizado.

Las políticas activas relacionadas con el tipo de cambio determinaron una disminución del déficit del 2.2 por ciento del PIB durante 1986 -1990. Se debe tomar en cuenta que la elevada inflación que se tuvo en 1986 afectó el valor del deflactor implícito para 1987. Esto implicaría que el incremento en el valor nominal de los bienes importables sería inferior a los incrementos del deflactor implícito, no compensando así el aporte positivo al déficit que muestra el deflactor.

2) Políticas Fiscales Pasivas

Las políticas de ingreso pasivas tuvieron aparentemente un mayor efecto, en relación a las políticas activas, respecto a la disminución del déficit en los primeros años de la aplicación de la Nueva Política Económica. Así lo refleja el hecho de que las mismas contribuyeron a disminuir el déficit en 6.7 por ciento entre 1986 y 1990 (ver Cuadro 15). Sin embargo, se debe tomar en cuenta que un elevado porcentaje de esta reducción está explicado por incrementos en el ingreso imponible el cual está en términos nominales, y por lo tanto afectado por los incrementos en los precios. Esto es particularmente cierto para las variaciones 1986-87 (donde se observa un aporte del 3.3 por ciento a la reducción del déficit), siendo el primer año de elevada inflación.

Aún descontando este efecto debido básicamente a precios, incrementos en los volúmenes de producción (o de base imponible) de importables y no transables tuvieron un efecto no despreciable en la reducción del déficit (2.1 por ciento y 1.3 por ciento respectivamente). Aunque en este caso se ponen a estos valores como resultado de políticas pasivas, se debe tomar en cuenta que los incrementos de base imponible tienen su origen en mejoras en los sistemas de recaudación. Es también importante observar que el incremento del número de cotizantes al Seguro Social contribuyó a disminuir el nivel del déficit a partir de 1988.

¹⁰ Para un detalle de los cambios en las tasas impositivas, ver el Apéndice II, parte 2.

CUADRO 15
INCIDENCIA DE LOS DETERMINANTES DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
(Nominales - TC único)

CONCEPTO	1987	1988	1989	1990	1986-1990
GESTION ACTUAL	(7 039)	(5 223)	(4 110)	(2 962)	(2 962)
VARIACION DEL DEFICIT	5 046	(1 814)	(1 112)	(1 147)	0 970
VARIACION INGRESOS TRIBUTARIOS (*)	(1 330)	0 066	(0 312)	(0 259)	(1 836)
A POLITICAS ACTIVAS	0 584	0 559	(0 641)	(1 022)	(0 616)
Relacionadas con tasas imposables	0 834	1 218	(0 018)	(0 258)	1 552
Tasa impuesto sobre la renta (t)	0 558	0 125	0 019	(0 331)	0 524
Tasa imp sobre B Export S Priv tx)	0 186	0 005	0 052	0 022	0 261
Tasa imp sobre B Import S Priv Tm)	(0 246)	0 982	(0 531)	0 017	0 155
Tasa imp S/B No Trans. S Priv tn)	(0 010)	(0 060)	0 158	0 091	(0 033)
Tasa contrib Seg Soc S Priv tc)	0 348	0 166	0 286	(0 055)	0 645
Relacionadas con precios relativos	(0 248)	(0 658)	(0 625)	(0 766)	(2 169)
Indice Tipo de Cambio (Itc;	(0 248)	(0 658)	(0 625)	(0 766)	(2 169)
B POLITICAS PASIVAS	(4 823)	(0 610)	(0 194)	0 647	(6 647)
Relacionadas con base imponible	(4 555)	(1 773)	(1 634)	0 196	(9 118)
Ingreso Impon s/Imp Direct (Yir)	(3 295)	(0 520)	(0 143)	0 041	(5 964)
Volumen export no tradic (q1x)	(0 351)	0 001	0 238	0 052	0 211
Volumen prod B Importables (q1m)	(1 296)	(0 944)	(0 504)	0 549	(2 112)
Produccion B No trans S Priv (q1n)	0 211	(0 254)	(1 187)	(0 401)	(1 256)
No trab Cotiz Seg Social S Priv (lp)	0 176	(0 056)	(0 038)	(0 045)	0 003
Relacionadas con precios relativos	(0 700)	0 818	0 354	0 658	0 990
Precio B No transables S Priv (p1n\$)	(0 048)	(0 016)	(0 086)	(0 170)	(0 240)
Prec Export Prod No Tradic S Priv (p1x\$)	(0 041)	(0 047)	(0 010)	0 020	(0 043)
Precio de Bienes importados (p1m\$)	(0 184)	(0 215)	(0 384)	(0 456)	(1 030)
Salario S Priv. (wp)	(1 310)	0 000	(0 178)	(0 102)	(2 357)
Deflactor Implicito del PIB (p)	0 883	1 096	1 012	1 366	4 660
Relacionadas con crecimiento	0 525	0 215	0 223	0 139	1 046
Producto interno bruto real (y)	0 525	0 215	0 223	0 139	1 046
Relacionadas con cambios en la competitividad	(0 091)	0 130	0 661	(0 347)	0 437
Desviacion precio exportacion (Phix1)	0 034	0 034	0 010	(0 013)	0 047
Desviacion precio importacion (Phim)	(0 125)	0 096	0 651	(0 334)	0 390
C OTROS FACTORES	3 720	0 128	0 508	0 120	10 821
Incidenias Combinadas	3 720	0 128	0 508	0 120	10 821
Impuestos Directos	2 935	0 110	(0 006)	0 032	8 735
Impuestos s/exportaciones	0 139	0 002	(0 037)	(0 011)	(0 404)
Impuestos s/importaciones	(0 047)	0 212	0 155	0 064	0 153
Impuestos s/no transables	(0 017)	(0 149)	0 365	0 038	0 174
Contribucion al Seguro Social	0 710	(0 047)	0 031	(0 003)	2 145
D RESIDUOS	(0 812)	(0 009)	0 016	(0 004)	(5 392)

FUENTE: UDAPE, Elaborado en base a la información de SAFCO, Min. Finanzas y BCB.

(*) Signo positivo significa que el determinante incidió en un aumento del déficit (disminución de fuentes)
 Signo negativo significa que el determinante incidió en una disminución del déficit (disminución de fuentes)

Entre las medidas que contribuyeron a incrementar las recaudaciones deben destacarse:

- La eliminación de la cobranza directa de tributos por parte de la administración tributaria, utilizando la banca privada para la recepción de los mismos.

- Control y seguimiento a los contribuyentes con mayor significación fiscal (grandes contribuyentes).
- Reformas administrativas que se ejecutaron al interior de la Dirección de Impuestos Internos.

CUADRO 16
INCIDENCIA DE LOS DETERMINANTES DEL VALOR AGREGADO DE EMPRESAS PUBLICAS EN LA VARIACION DEL DEFICIT GLOBAL
(Nominales - TC único)

CONCEPTO	1987	1988	1989	1990	1986-1990
GESTION ANTERIOR	(1.992)	(7.039)	(5.223)	(4.110)	(1.992)
GESTION ACTUAL	7.039	(5.223)	(4.11)	(2.982)	(2.982)
VARIACION DEL DEFICIT	5.046	(1.814)	(1.112)	(1.147)	0.970
VARIACION VALOR AGREGADO (*)	3.838	(1.485)	(0.975)	0.298	1.475
A POLITICAS ACTIVAS	(3.832)	(2.302)	(2.270)	(3.802)	(19.074)
Relacionadas con precios relativos	(3.832)	(2.302)	(2.269)	(3.801)	(19.073)
Precio B No transables S Publico (p2n)	(3.265)	(1.915)	(1.808)	(3.283)	(15.888)
Indice Tipo de Cambio (Itc)	(0.387)	(0.387)	(0.461)	(0.538)	(3.205)
B POLITICAS PASIVAS	7.314	0.634	1.296	4.153	24.021
VARIACION VENTAS	8.93	0.637	0.615	3.871	24.76
Relacionadas con producción	5.676	(2.144)	(1.844)	(0.012)	1.028
Volumen export. tradicionales (q2x)	1.584	(1.772)	(1.143)	(0.487)	(3.055)
Produccion B No trans E Pub (q2n)	2.387	(0.791)	(1.207)	0.133	0.608
Producto real (y)	1.745	0.419	0.506	0.342	3.475
Relacionadas con precios relativos	3.492	2.538	2.341	3.586	17.006
Prec Export Prod Tradicionales S Pub ((p2x5)	0.666	0.249	(0.390)	0.512	1.131
Deflactor Implicito del PIB (p)	2.935	2.138	2.295	3.369	15.493
Desviacion precio exportacion (Phix2)	(0.109)	0.151	0.436	(0.295)	0.382
Incidencias combinadas	(0.240)	0.246	0.117	0.296	6.722
Ventas mercado interno	0.489	0.075	0.052	0.274	7.527
Ventas mercado externo	(0.729)	0.171	0.065	0.022	(0.804)
VARIACION CONSUMO INTERMEDIO	(1.616)	0.198	0.682	0.283	(0.737)
Relacionadas con precios relativos	(0.342)	(0.252)	(0.267)	(0.768)	(2.172)
Precio B No transables (p1n) S Privado	0.343	0.276	0.272	0.268	1.727
Precio de bienes importables (p1m\$)	0.224	0.131	0.605	0.045	1.252
Deflactor Implicito del PIB (p)	(0.900)	(0.681)	(0.716)	(1.141)	(4.751)
Desviacion precio importacion (Phim)	(0.009)	0.022	(0.128)	(0.344)	(0.4)
Compra de insumos (quantum)	(0.931)	0.574	1.107	1.187	2.217
Compra insumos no trans Em Pub. (qen)	(0.382)	0.100	0.204	0.075	0.047
Compra insumos import Em Pub (qem)	(0.549)	0.474	0.903	1.112	4.217
Relacionadas con crecimiento	(0.535)	(0.133)	(0.158)	(0.116)	(1.066)
Producto Real (y)	(0.535)	(0.133)	(0.158)	(0.116)	(1.066)
Incidencias combinadas	0.191	0.008	0.000	0.020	0.284
Compra de bienes no transables	0.064	(0.002)	(0.006)	0.016	0.249
Compra bienes transables	0.127	0.010	0.005	(0.036)	(0.035)
B RESIDUOS	(0.043)	(0.019)	(0.003)	(0.054)	(3.471)

FUENTE: UDAPE, Elaborado en base a la información de SAFCO, Min. Finanzas y BCB.

(*) Signo positivo significa que el determinante incidió en un aumento del deficit (disminución de fuentes)
 Signo negativo significa que el determinante incidió en una disminución del deficit (disminución de fuentes)

La implantación de los Certificados de Reintegro Arancelario (CRA) significó una reducción en los ingresos fiscales a medida que las exportaciones no

tradicionales se fueron expandiendo. De esta manera, el crecimiento del volumen de las exportaciones no tradicionales incrementaron el déficit en alrededor de 0.1 por ciento del PIB anualmente.

La evolución de los precios relativos vinculados a la base imponible influyó en incrementar el déficit en 0.99 por ciento del PIB entre 1986 y 1990. Las variaciones de los precios relativos actuaron en forma negativa en cuanto a la determinación del déficit, debido a que los precios de los bienes que conforman la base imponible evolucionaron más lentamente que el deflactor implícito.

A diferencia de lo ocurrido en la primera mitad de la década de los 80's, el producto real a partir de 1987 registra tasas de crecimiento positivas, dichos incrementos registrados en el período de análisis ayudan a explicar un incremento en el déficit en 1.1 por ciento del PIB¹¹. La incidencia de los efectos combinados de los determinantes tuvo impactos anuales poco significativos en la variación del déficit, con excepción de 1986-1987. En estos años la incidencia de los impuestos directos es importante, debido a la casi total eliminación de los mismos con la nueva ley y a la elevada inflación del período.

Algo similar se puede decir con relación a las contribuciones por seguridad social, donde las variaciones en los precios combinadas con la reducción del número de contribuyentes, en 1986 y 1987, incrementan el déficit considerablemente. Es importante notar aquí que al reducirse el empleo en las empresas públicas el número de contribuyentes a la seguridad social cayó considerablemente, a pesar de que el empleo privado se incrementó durante el mismo período. El mayor nivel de evasión de la empresa privada a los impuestos a la seguridad social explicaría este hecho. Todos estos valores combinados son difíciles de interpretar, y en general deben ser considerados como contraparte de los valores relacionados con la base imponible.

3) Valor Agregado de las Empresas Públicas

La política de precios reales para productos vendidos en el mercado interno, juntamente con la unificación del tipo de cambio fueron determinantes para que las empresas públicas vieran incrementados sus ingresos sustancialmente. Ambos factores explican el porqué la política activa contribuyó a disminuir el déficit en 19.1 por ciento del PIB (ver Cuadro 16), valor que se equipara favorablemente a las variaciones de los precios en la economía en su conjunto (17.0 por ciento). Sin embargo, haciendo un análisis anualizado de la evolución de los precios de las empresas contra la evolución del deflactor implícito, se puede ver que sólo en 1987 el ajuste en los precios de los bienes no transables vendidos por el sector público tiene un impacto superior al incremento del deflactor implícito del PIB. El incremento de ese año es determinante para que las empresas muestren un balance favorable, en este aspecto, para el período

¹¹ Ceteris paribus una caída en el producto es equivalente a un incremento en la presión tributaria.

en su conjunto (15.9 por ciento de reducción por ajuste en precios contra 15.5 por ciento de incremento por cambio en el deflactor).

La variación en las ventas internas incrementaron el déficit en todos los años analizados, básicamente debido a reducciones en los volúmenes producidos. La reducción en los precios relativos a partir de 1988 seguramente también explica el aporte de las ventas al incremento del déficit para esos años.

En las incidencias relacionadas con la producción, el determinante vinculado a las exportaciones tradicionales presentan un comportamiento diferente a los precios, ya que éstas contribuyeron a disminuir el déficit en 3.1 por ciento del PIB en el período 1986 - 1990. A partir de 1988 el volumen de las exportaciones tradicionales aumentaron incidiendo en las fuentes del SPNF y convirtiéndose en factores que contribuyeron a disminuir el nivel del déficit. En 1987, el gobierno se vio obligado a cerrar varias empresas pertenecientes a la Corporación Minera de Bolivia por el colapso en los precios del estaño, lo que ocasionó una caída considerable en los minerales exportados.

Como se mencionó anteriormente, la variación del consumo intermedio contribuyó a disminuir el déficit en 0.7 por ciento del PIB. La variación de los precios relativos tuvo un fuerte impacto disminuyendo el déficit en 2.2 por ciento del PIB en el período de análisis. Esto se explica principalmente porque los precios de los bienes no transables del sector privado y los precios de los bienes importables insumidos por las empresas aumentaron en menor proporción a los precios de la economía en su conjunto. En cambio, el volumen de insumos comprados por las empresas públicas creció más aceleradamente que el quantum producido por la economía en su conjunto, determinando una contribución neta positiva al nivel del déficit.

En resumen, se puede ver que las empresas públicas sufrieron más bien un deterioro en la mayoría de los indicadores de eficiencia durante el período de análisis. Los precios y volúmenes vendidos en el mercado interno cayeron, mientras que el nivel de remuneraciones y volumen de insumos comprados se incrementaron, determinando un saldo neto deficitario, particularmente para 1987 y 1990. En el sector externo, aunque los volúmenes producidos se incrementaron, se tuvo que enfrentar efectos adversos en los precios internacionales de dichos bienes.

4) El Gasto Público

Como el Cuadro 17 muestra, el gasto público fue también un factor que aumentó el déficit. Mientras que las políticas activas contribuyeron a aumentar el déficit en 26.6 por ciento del PIB en el período 1986-1990, las políticas pasivas afectaron en sentido contrario al disminuirlo en 19.1 por ciento del PIB en el mismo período. Otros gastos lo disminuyeron en 5.3 por ciento, dando como resultado neto un incremento del déficit de 2.1 por ciento del PIB para el período.

CUADRO 17
INCIDENCIA DE LOS DETERMINANTES DEL GASTO EN LA VARIACION DEL DEFICIT GLOBAL
(Nominales - TC Unico)

CONCEPTO	1987	1988	1989	1990	1986-1990
GESTION ANTERIOR	(1 992)	(7 039)	(5 223)	(4 110)	(1 992)
GESTION ACTUAL	(7 039)	(5 223)	(4 110)	(2 928)	(2 928)
VARIACION DEL DEFICIT	5 046	(1 814)	(1 112)	(1 147)	0 970
VARIACION DEL GASTO (*)	2 721	(0 252)	0 623	(0 961)	2 133
Políticas Activas	6 155	6 562	3 448	5 690	26 573
Políticas Pasivas	(4 230)	(3 924)	(4 081)	(4 379)	(19 114)
Otros gastos	0 798	(2 890)	1 756	(2 274)	(5 326)
A POLITICAS ACTIVAS	6 155	6 562	3 448	5 690	26 573
No Trabajadores /s Publico (lpu)	(0 237)	(2 670)	0 175	(0 955)	(1 000)
Compra bienes import Gobierno (qgm)	0 168	(0 084)	(0 009)	(0 380)	(0 439)
Compra bienes no trans Gobierno (qgn)	0 225	0 053	0 181	(0 045)	0 438
Relacionadas con precios relativos	3 671	3 071	1 455	3 420	16 618
Salarios Nominales	3 871	3 071	1 455	3 420	16 618
Salario S Publico (wpu)	3 586	2 865	1 354	3 230	15 744
Salario benemeritos (wb)	0 075	0 021	0 101	0 190	0 872
Relacionadas con tipo de cambio	(0 336)	0 762	3 430	1 726	6 128
Tipo cambio (ltc)	0 128	0 250	0 238	0 241	1 120
Tipo C R Ofic pago deuda (e1=eol)	(0 507)	0 213	1 080	0 543	2 370
Tipo C R Ofic desemb deuda (e2=eol)	0 043	0 299	2 112	0 842	2 638
Relacionadas con el pago deuda ext	0 365	0 675	(0 592)	0 265	0 717
Saldo deuda Ext periodo pasado (SDE-1)	0 365	0 675	(0 592)	0 265	0 717
Relacionadas con la inv publica	2 298	2 363	(1 191)	1 659	4 111
Desembolsos sobre deuda externa (DDE)	0 177	2 123	1 697	(0 131)	3 238
Desviacion desemb - inversion (b2ha)	2 119	0 240	(2 888)	1 790	0 873
B POLITICAS PASIVAS	(4 230)	(3 924)	(4 081)	(4 379)	(19 114)
Relacionadas con precios de bienes y serv	0 253	0 260	0 329	0 321	1 336
Precio B No transables S Privado (p1n)	0 140	0 169	0 165	0 171	0 704
Precio de bienes importables (p1mS)	0 113	0 091	0 164	0 150	0 632
Relacionadas con pagos a la Seg Social	0 432	0 049	0 117	0 121	0 830
Costo prom presi Seg Social (rp)	0 485	0 020	0 091	0 083	0 820
No Asegurados en el Seg Social (la)	(0 053)	0 029	0 026	0 038	0 010
Relacionadas con el pago de deuda externa	(0 226)	(0 364)	(0 099)	(0 629)	(1 687)
Tasa interes internacional efectiva (iS)	(0 226)	(0 364)	(0 099)	(0 629)	(1 687)
Relacionadas con otros factores	(4 688)	(3 867)	(4 427)	(4 192)	(19 593)
No benemeritos (lb)	(0 007)	(0 008)	(0 035)	(0 012)	(0 060)
Producto Interno Bruto Real (y)	(1 774)	(0 625)	(0 726)	(0 396)	(3 536)
Deflactor implícito del PIB (p)	(2 984)	(3 194)	(3 302)	(3 894)	(15 757)
Desviacion precio importacion (phim)	0 077	(0 040)	(0 364)	0 110	(0 240)
C OTROS FACTORES	(0 797)	(0 523)	(1 314)	(0 683)	(10 467)
Incidenias combinadas	(0 797)	(0 523)	(1 314)	(0 683)	(10 467)
Gasto en remuneraciones	(0 689)	(0 368)	(0 017)	(0 516)	(12 224)
Servicios no personales	(0 013)	(0 001)	(0 005)	0 017	(0 009)
Compra de bienes no transables	0 012	0 006	(0 024)	(0 053)	0 218
Beneficios del Seguro Social	(0 147)	0 012	(0 001)	0 004	(0 441)
Pago benemeritos	0 009	(0 026)	(0 002)	(0 020)	(0 436)
Intereses debidos	0 309	(0 036)	(0 176)	(0 033)	2 350
inversion fisica	(0 278)	(0 109)	(1 088)	(0 082)	0 075
D OTROS GASTOS	1 445	(2 443)	2 558	(1 681)	(0 123)
Otras Transf Sector Privado	0 324	(0 680)	0 465	0 158	0 288
Otros Gastos corrientes	2 591	(1 632)	(0 270)	0 202	0 886
Otros gastos de capital	(0 500)	(0 012)	(0 007)	0 066	(0 453)
Otros gastos no identificados	(0 898)	(0 083)	2 302	(2 101)	(0 762)
intereses pagados cred int	(0 072)	(0 057)	0 063	(0 006)	(0 078)
RESIDUOS	0 150	0 076	0 014	0 090	5 264

FUENTE: UDAPE. Elaborado en base a información de SAFCO, Min. Finanzas y BCB

(*) Signo positivo significa que el determinante incidió en un aumento del déficit (incremento de usos)
 Signo negativo significa que el determinante incidió en una disminución del déficit (incremento en usos)

De acuerdo al Cuadro 17, la reestructuración que se dió en las empresas y en la administración pública en general determinó reducir el número de empleados públicos, aspecto que incidió en la disminución del déficit en cada una de las gestiones de análisis (excepto 1989). Situación similar se presenta en la compra de bienes importados por el gobierno; en cambio los mayores gastos en que incurrió el gobierno en bienes no transables determinaron un aumento del déficit (excepto 1990).

Otra de las incidencias que tuvieron impacto en el aumento del déficit están vinculadas con los precios relativos. Si bien el salario nominal del sector público y los subsidios pagados a los beneméritos incrementaron el déficit en 16.6 por ciento del PIB, el nivel de precios de toda la economía disminuyó el nivel del déficit en 15.8 por ciento del PIB casi anulando el incremento nominal.

Adicionalmente, la unificación del tipo de cambio a partir de la implementación de la nueva política económica significó que los pagos del servicio de la deuda externa y los desembolsos fueran realizados a un tipo de cambio mayor, aspecto que determinó aumentar el déficit en 5.0 por ciento del PIB (el tipo de cambio para el pago de la deuda contribuyó con 2.4 por ciento del PIB y el tipo de cambio de desembolsos de deuda¹² aportó con 2.6 por ciento del PIB en el aumento del déficit).

Los resultados del programa de ajuste y estabilización iniciado por el gobierno, lograron que éste contara con el apoyo de organismos financieros particularmente bilaterales y multilaterales, permitiendo que el sector público incrementara sus niveles de inversión, de esta forma el mayor gasto de capital (reflejado en desembolsos) incrementó el déficit durante el período de análisis (excepto 1989). Por otra parte, estos mayores desembolsos externos permitieron al gobierno dedicar una mayor proporción de sus propios recursos para financiar la inversión, significando este hecho un mayor valor para el factor de ajuste de inversión¹³ aspecto que incidió en un aumento del déficit en 0.87 por ciento del PIB.

Las políticas pasivas, tuvieron una contribución negativa en el déficit permitiendo que éste disminuya. Una de las incidencias que contribuyó a la disminución del déficit en 1.68 por ciento del PIB, durante 1986, es la caída de la tasa de interés internacional a partir de 1986 presentando un aumento en 1989 circunstancia por la cual en dicha gestión la contribución en la disminución del déficit es menor en relación a las otras gestiones analizadas. Este valor en realidad está también reflejando la magnitud de la deuda renegociada, ya que esta variable mide los intereses debidos como proporción del total de deuda desembolsada.

¹²Lo que aparece aquí como desembolsos de deuda, se refiere a valores que fueron como aporte externo a la inversión pública, que se convierte en un gasto influenciado por el tipo de cambio vigente.

¹³ Factor de desviación del uso de recursos externos hacia la no inversión.

Entre otras incidencias que contribuyeron a la disminución del déficit está la disminución del número de beneméritos, y la desviación del precio de importación.¹⁴ Las incidencias combinadas contribuyeron a disminuir el déficit, siendo una de las más importantes el gasto en remuneraciones que durante todo el período de análisis mostró una reducción neta del personal del gobierno general. Sin embargo, como se explicó antes, al ser ésta una incidencia combinada, está relacionada más a variaciones nominales que a cambios reales y por lo tanto carece de sentido económico.

5.2. Influencia Neta de los Determinantes del Déficit

El Sector No Financiero participó en la disminución del déficit con el 1.1 por ciento del PIB entre 1986-1990 (ver Cuadro 18), siendo los precios de los bienes no transables, los cambios en el crecimiento, y los cambios en las políticas públicas los factores que contribuyeron significativamente a la disminución del déficit.

Analizando en detalle cada uno de los factores, los precios relativos se deterioran por los shocks externos que redujeron el precio de las exportaciones. Este deterioro produjo incrementos en el déficit, que afectaron tanto al gobierno general, a través de una reducción de sus ingresos tributarios, como a las empresas públicas por medio de un menor valor de sus ventas al exterior. Los términos de intercambio contribuyeron a incrementar el déficit en el 1.9 por ciento del PIB.

El incremento en el precio de los importables tuvo un efecto negativo neto para el sector público, debido a que el impacto positivo de incrementar la base tributaria de los impuestos a los bienes importables fue contrarrestado por el efecto negativo que tuvo en las compras de estos mismos bienes.

La política salarial aplicada por el gobierno en el período de análisis, tanto del sector público como del sector privado estuvo orientada a mantener constante el salario real implementando políticas de indexación a principios de año de acuerdo a los niveles de inflación proyectados.

Los salarios nominales del sector público contribuyeron a aumentar el déficit y por otro lado los salarios nominales del sector privado contribuyeron a disminuir el déficit. Sin embargo, si se considera el efecto contrario que presentan los precios no transables tanto del sector público como privado puede observarse que ambos efectos se anulan.

Los salarios nominales se movieron pari-pasu con la inflación, implicando que el salario real se mantuviera casi sin cambios.

¹⁴ Reducciones internas de los precios de bienes importables sin que necesariamente los precios internacionales bajen.

CUADRO 18
INCIDENCIA DE LOS DETERMINANTES DEL DEFICIT FINANCIERO Y NO FINANCIERO EN LA
VARIACION DEL DEFICIT GLOBAL

(Nominales - TC único)

CONCEPTO	1987	1988	1989	1990	1986-1990
DEFICIT ANTERIOR	(1 992)	(7 039)	(5 223)	(4 110)	(1 992)
DEFICIT ACTUAL	(7 039)	(5 223)	(4 110)	(2 962)	(2 962)
VARIACION DEL DEFICIT	5 046	(1 814)	(1 112)	(1 147)	(0 970)
A DESCOMPOSICION DEL DEF. NO FINANC	1 100	(0 117)	(1 407)	1 600	(1 062)
Cambios en Precios Relativos	(0 914)	(0 926)	1 844	0 056	2 229
1 Terminos de Intercambio	0 779	0 209	(0 314)	0 676	1 942
1 1 Precios de Exportaciones	0 625	0 202	(0 400)	0 532	1 088
1 2 Precios de bienes importables	0 153	0 007	0 085	0 143	0 853
2 Tipo de Cambio	(0 950)	(0 284)	2 343	0 422	0 754
3 Salarios	2 286	2 865	1 177	3 129	13 387
3 1 Salarios sector privado	(1 310)	0 000	(0 178)	(0 102)	(2 357)
3 2 Salarios sector publico	3 596	2 865	(1 354)	3 230	15 744
4 Precio no transable	(2 830)	(1 485)	(1 457)	(2 995 000)	(13 878)
4 1 Producidos en sector privado	0 435	0 429	0 352	0 269	2 190
4 2 Producidos en sector publico	(3 265)	(1 915)	(1 808)	(3 263)	(15 868)
5 Cambios en condiciones de competitividad	(0 132)	0 262	0 807	(0 875)	0 180
5 1 Factor de desviac precios exportable	(0 075)	0 184	0 448	(0 308)	0 429
5 2 Factor de desviac precios importable	(0 057)	0 078	0 360	(0 567)	(0 249)
6 Deflactor implicito del PIB	(0 068)	(0 840)	(0 710)	(0 300)	(0 357)
Cambios de crecimiento	3 891	(2 890)	(2 505)	(0 384)	(2 527)
7 Quantum producido sec pub /Quantum resto	3 891	(2 690)	(2 505)	(0 384)	(2 527)
7 1 Quantum bienes exportables	1 564	(1 772)	(1 143)	(0 487)	(3 055)
7 1 Quantum bienes no transables	2 367	(0 791)	(1 207)	0 133	0 608
7 3 Producto real economia	(0 040)	(0 125)	(0 157)	(0 030)	(0 080)
Cambios en Politicas Publicas	(1 877)	1 645	(0 745)	1 929	(0 766)
8 Empleo Publico	(0 237)	(0 267)	(0 175)	(0 955)	(1 000)
9 Gastos de Capital	1 796	2 350	(1 197)	1 725	3 657
9 1 Desembolsos Deuda Externa	0 177	2 123	1 697	(0 131)	3 238
9 2 Factor Beta	2 119	0 240	(2 888)	1 790	0 873
9 3 Otros Gastos Capital	(0 500)	(0 012)	(0 007)	0 066	(0 453)
10 Gasto en Transferencias Sector Privado	0 392	(0 462)	0 531	0 336	1 098
10 1 Salarios Benemeritos	0 075	0 206	0 101	0 190	0 872
10 2 Numero de Benemeritos	(0 007)	(0 008)	(0 035)	(0 012)	(0 060)
10 3 Otras Transferencias	0 324	(0 660)	0 465	0 158	0 286
11 Impuestos	(3 722)	(0 558)	(1 649)	(0 060)	(7 567)
11 1 Impuestos directos	(2 738)	(0 396)	(0 124)	(0 290)	(5 440)
Tasa Impuestos directos	0 558	0 125	0 019	(0 331)	0 524
Base Imponible	(3 295)	(0 520)	(0 143)	0 041	(5 964)
11 2 Impuestos indirectos	(1 506)	(0 271)	(1 774)	0 330	(2 774)
Tasa Impuestos indirectos	(0 070)	0 926	(0 322)	0 130	0 383
Quantum Imponible	(1 437)	(1 197)	(1 453)	0 200	(3 157)
11.3 Contribucion al Seguro Social	0 533	0 109	0 248	(0 100)	0 648
Tasa de Contribucion	0 346	0 166	0 288	(0 055)	0 645
Numero de Cotizantes	0 176	(0 056)	(0 038)	(0 045)	0 003
12 Gasto en compra de Bienes y Servicios	(0 538)	0 533	1 280	0 762	2 214
12 1 Adquisiciones del Gobierno General	0 349	(0 041)	0 172	(0 426)	(0 003)
Bienes transables (quantum)	0 168	(0 094)	(0 009)	(0 380)	(0 439)
Bienes no transables (quantum)	0 225	0 053	0 181	(0 045)	0 436
12 2 Adquisiciones de la Empresa Publica	(0 931)	0 573	0 106	1 187	2 217
Bienes transables (quantum)	(0 549)	0 474	0 903	0 112	2 170
Bienes no transables (quantum)	(0 382)	0 100	0 204	0 075	0 047
13 Beneficios del Seguro Social	0 432	0 049	0 118	0 121	0 830
13 1 Costo de Prestacion	0 485	0 020	0 091	0 083	0 620
13 2 Numero de Asegurados	(0 053)	0 029	0 026	0 038	0 010
A DESCOMPOSICION DEL DEFICIT FINANCIERO	0 140	0 311	(0 691)	(0 364)	(0 969)
14 Intereses Debidos	0 140	0 311	(0 691)	(0 364)	(0 969)
14 1 Tasas de intereses nominales externa	(0 226)	(0 364)	(0 099)	(0 629)	(1 687)
14 2 Saldo Deuda Externa (M y L P)	0 365	0 675	0 592	0 265	0 717
C. OTROS EFECTOS	3 807	(2 008)	0 985	(2 383)	3 004
15 Incidencias Combinadas	2 875	(0 142)	(0 690)	(0 287)	7 360
16 Residuos	(0 705)	0 048	0 027	0 032	(3 800)
17 Saldo Otros Factores	1 837	(1 916)	1 649	(2 129)	(0 757)

FUENTE: UDAPE, Elaborado en base a la información de SAFCO, Min. Finanzas y BCB.

(*) Signo positivo significa que el determinante incido en un aumento del deficit
Signo negativo significa que el determinante incido en una disminucion del deficit

9/16

El efecto neto de los aumentos de la producción que se produjeron a partir de 1987 en la economía boliviana contribuyeron a una disminución en el déficit del 2.53 por ciento del PIB. Manteniendo el gasto nominal constante, el incremento del PIB implica una caída del gasto como porcentaje del Producto.

La producción de bienes exportables durante el período de análisis aumentó (excepto en 1987) disminuyendo así el déficit en 2.5 por ciento del PIB; el aumento en la producción de los bienes no transables actuó en sentido contrario, contribuyendo a un aumento en el déficit del 0.6 por ciento del PIB; en cambio la evolución del producto real de la economía contribuyó en todos los períodos a disminuir el déficit no financiero.

Respecto a los cambios en políticas públicas en conjunto las mismas contribuyeron a disminuir el déficit en 0.8 por ciento del PIB; siendo los factores más importantes los impuestos y el empleo público.

Como se hizo notar en el análisis de los usos y fuentes, el empleo público contribuyó a una disminución del déficit en 1.0 por ciento del PIB el cual fue el reflejo de un menor número de empleados públicos.

Otro de los factores importantes que incidió en una disminución del déficit fueron los impuestos que contribuyeron con un 7.6 por ciento del PIB. Siendo principalmente la base imponible, de los impuestos directos como de los indirectos, que contribuyó en esta disminución. En contraposición a los impuestos la contribución al seguro social aumentó el déficit en 0.7 por ciento del PIB.

Entre los otros cambios de la política pública que tuvieron efectos contrarios a los antes citados, tenemos a los gastos de capital los cuales contribuyeron en aumentar el déficit en 3.7 por ciento del PIB las circunstancias por las que se dio dicho efecto se refieren a los incrementos logrados en los niveles de inversión, como ya se señaló en el análisis de los determinantes de usos y fuentes. Similar contribución realizan los gastos en compra de bienes y servicios con el 2.2 por ciento del PIB.

Otro de los factores que incidió en un aumento del déficit es el Beneficio del Seguro Social, el cual contribuyó en dicho aumento en 0.8 por ciento del PIB esto debido principalmente a los mayores costos que representa la seguridad social y el aumento en el número de asegurados (excepto en 1987).

Continuando con el Cuadro 18, el sector financiero contribuyó con el 1.0 por ciento del PIB a disminuir el déficit global. Las tasas de interés nominales externas contribuyeron a la disminución; aunque en el presente cuadro no se aprecia el resultado de las reducciones del servicio de la deuda como consecuencia de las recompras, renegociaciones y reducción de la deuda, la incidencia de las tasas incluye también dicho factor. En cambio, las oscilaciones que presenta el saldo de la deuda externa presenta como resultado final una contribución positiva en el déficit del 0.7 por ciento del PIB.

Se debe notar que a pesar de haberse reducido considerablemente la deuda externa como resultado de negociaciones, por otro lado el saldo de ésta fue creciendo como resultado de nuevos desembolsos. Como saldo neto, el valor absoluto del saldo de la deuda externa fue superior en 1990 al de 1986. Debido a las condiciones más blandas de la nueva deuda y de la deuda renegociada, el servicio de la deuda cayó también considerablemente.

6. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE LA POLITICA FISCAL BOLIVIANA

Es evidente que uno de los aspectos que han posibilitado el retorno de Bolivia a la estabilidad y el crecimiento económico ha sido la política fiscal. Las etapas por las que se ha atravesado en materia de política fiscal han sido también claramente delimitadas de acuerdo a las necesidades coyunturales de política. Es así que en una primera instancia se sobreenfatizó en la necesidad de estabilizar la economía, aún a costa de un deterioro en el nivel de actividad económica. En una segunda instancia se vió la necesidad de que la economía crezca a tasas aceptables, por lo que se buscó la reactivación. Esta se logró con las mismas bases sentadas al iniciarse la "Nueva Política Económica" pero incidiendo en aquellos aspectos que claramente impedían un mayor dinamismo económico. Sin embargo, todos estos cambios no tomaban en cuenta aspectos sociales que claramente deben ser los objetivos de cualquier sociedad: Mejorar la capacidad de acceso y elección de nuevas formas de vida de la totalidad de grupos e individuos que componen la nación.

En la actualidad, todavía en Bolivia existe un alto porcentaje de la población que (debido a la pobreza extrema, la falta de educación y las limitaciones en cuanto a infraestructura básica) está muy limitada en sus posibilidades de acceder a formas de vida diferentes a las conocidas por ellos hasta ahora. Esta misma limitación ocasiona que los indicadores de calidad de vida de estos grupos poblacionales, tales como esperanza de vida, nivel de nutrición, etc., estén entre los más bajos del Hemisferio Occidental. Claramente las perspectivas de desarrollo de largo plazo se ven muy limitadas, en la medida en que las condiciones de vida de estos grupos no se modifiquen sustancialmente.

Más aún, el grave deterioro económico sufrido en la primera mitad de la pasada década ha ocasionado todavía un mayor empobrecimiento del grueso de la población. El crecimiento económico de los últimos años no ha logrado compensar este deterioro, generándose así presiones sociales potencialmente explosivas. Como consecuencia de esta realidad, se están actualmente diseñando políticas orientadas a enfrentar este problema. Dada la escasez de recursos disponibles para dar solución adecuada a problemas de la magnitud del descrito; es necesario coordinar y hacer más eficientes tanto las políticas de gasto así como las de ingreso fiscales. Dentro de las políticas de gasto, se

diseñó lo que se ha denominado la estrategia social¹⁵, con el propósito de poder hacer un uso más eficiente, desde el punto de vista social, de los recursos que se dispongan. Por el lado de los ingresos, una continuación de los cambios estructurales implicará también un cambio en la composición de los ingresos fiscales, particularmente si se lleva adelante la política de privatización de las empresas públicas.

6.1. La Estrategia Social

Pese a existir en la actualidad una serie de instituciones tanto públicas como privadas así como recursos orientados hacia el área social, existen una serie de restricciones que impiden la utilización eficiente de estos recursos para cumplir los objetivos perseguidos por las instituciones dedicadas al área social. Estas restricciones se explican básicamente por cuatro aspectos:

- a) No se tienen definidos ni priorizados los grupos objetivo.
- b) Existe un bajo nivel de coordinación y alto nivel de centralización institucional, tanto en la definición como en la formulación y ejecución de políticas y programas sociales.
- c) En algunas instituciones existe multiplicidad de objetivos, lo que origina duplicidad en las acciones dirigidas al área social.
- d) Debido a una falta de visión estratégica sobre el tema social, las distintas instituciones públicas y privadas asignan sus esfuerzos y recursos con criterios parciales y subjetivos.

Se ha diseñado la estrategia social boliviana con el propósito de superar estas deficiencias actuales, bajo el principio de aminorar las diferencias sociales. En el corto y mediano plazo, busca mejorar las oportunidades para los grupos más pobres y en el largo plazo elevar el bienestar de la población en su conjunto. Como aspecto central de la estrategia, se prioriza la atención a los grupos objetivo, constituidos por grupos de pobreza rural, urbana y grupos vulnerables. En el área rural se enfatizará en el mejoramiento de la infraestructura productiva y transferencia de tecnología; en el área urbana en programas de capacitación y reconversión laboral. Para los grupos objetivo, se priorizará la atención de la salud primaria, nutrición, educación y una mayor provisión de servicios de saneamiento básico.

El éxito de este programa diseñado en sus líneas maestras por la estrategia social, dependerá a su vez del éxito que tenga el estado en cambiar las características del sector público boliviano. Este cambio podrá hacerse efectivo en la medida en que el sector público pueda reducir su participación del sector

¹⁵Ver el documento "LA ESTRATEGIA SOCIAL BOLIVIANA" CONAPSO-UDAPE, La Paz, Noviembre de 1991.

productivo nacional, lo que implica emprender una activa política de privatización.

6.2. La Política de Privatización

La única forma en la que el gobierno general podría concentrar sus recursos en atender las principales necesidades sociales de la nación, es a través de la liberación y generación de recursos financieros. Actualmente muchos de estos recursos son absorbidos por varias empresas públicas que requieren elevados montos de inversión para seguir operando con un mínimo de eficiencia. Además, el hecho de que estas empresas tengan tan bajos niveles de rentabilidad, reduce el potencial tributario global de la economía. Estas empresas en manos privadas seguramente estarían en condiciones de tributar montos más elevados que los actuales al fisco.

Por lo citado, y de acuerdo al actual modelo económico en vigencia, se ha considerado necesario que el estado readeque su rol. De ser un estado que ejecuta directamente las actividades productivas, debe pasar a ser un estado fiscalizador y supervisor de la actividad económica, proveyendo en cambio servicios sociales específicos que coadyuven a la integración social de grupos marginados y desprotegidos. Se trata de proveer la educación y los medios necesarios como para que estos grupos actualmente en desventaja, puedan tener acceso a nuevas formas de vida. Esto implica destinar cantidades masivas de recursos hacia áreas tradicionalmente descuidadas, como la educación, salud, saneamiento básico, etc. La privatización podría permitir esta readequación del estado, y se han dado pasos decisivos con este propósito.

Sin embargo, para poder efectuar un proceso exitoso de privatización se deben vencer una serie de escollos que hasta el momento han impedido la culminación de este proceso. Existen trabas institucionales y oposición de fuertes grupos sociales y gremiales a que se inicie el proceso de privatización. Esta reacción se explica por la historia política y social reciente del país, en la cual los eventos más significativos de la segunda mitad de este siglo, han estado asociados con la estatización de las principales empresas productivas del país. A esto se añaden disposiciones constitucionales expresas que impiden "desnacionalizar" dichas empresas.

Por otro lado, el estado financiero crítico de muchas de estas empresas las hace poco atractivas a potenciales inversores, especialmente si se quiere recibir un pago equivalente al valor de los estados contables de las mismas. Por este motivo se ha iniciado la firma de contratos de rendimiento con los ejecutivos de las principales empresas públicas, con el objeto de elevar su rentabilidad y eventualmente mejorar sus posibilidades de venta.

Es posible que este proceso sea particularmente largo y difícil para el caso Boliviano. Sin embargo, el verdadero cambio de la economía no estará

completo mientras este proceso no se concluya, puesto que mayores posibilidades de desarrollo futuro, estarán relacionadas a la rápida y eficiente conclusión de este proceso.

6.3. El Cambio en la Composición de los Ingresos Fiscales

El país ha reducido ya su dependencia en los tributos al comercio exterior, que en el pasado representaban los ingresos mayoritarios para el fisco. En la actualidad sin embargo, el estado depende mayoritariamente de los ingresos por concepto de impuestos a las ventas de hidrocarburos, tanto externas como internas. Shocks externos y la impopularidad de los reajustes de precios internos, hacen de estos tributos herramientas poco confiables.

Es necesario por lo tanto ampliar la base tributaria y seguramente elevar las tasas de algunos impuestos, para reducir la dependencia del impuesto a los carburantes. En el caso del IVA, por ejemplo, la tasa impositiva se encuentra entre las más bajas de Sud América. Siendo que este es el impuesto indirecto más importante después de las transferencias por ventas de carburantes, se debe buscar los medios para incrementar el volumen absoluto de recaudación por este concepto. Como se ha manifestado antes, existe un elevado potencial de recaudación si se reducen los actuales niveles de evasión, lo que aunado a un incremento moderado en la tasa puede fácilmente duplicar los actuales niveles recaudados como porcentaje del PIB.

6.4. Consideraciones Finales

Haciendo una evaluación global de la política fiscal Boliviana durante el período analizado, se puede concluir que se ha tenido éxito en varios frentes:

- Se ha logrado reducir los niveles de déficit, a niveles cuyo financiamiento no presenta mayores dificultades.
- El hecho anterior ha permitido mantener la estabilidad alcanzada, sin limitar grandemente las posibilidades de crecimiento.
- La continuidad en la política y la estabilidad macroeconómica han ayudado a elevar el nivel de confianza de los agentes económicos, permitiendo así elevar los niveles de inversión tanto financiera como real en la economía boliviana.
- El crecimiento de la economía ha sido positivo en los últimos cinco años, con una tendencia a la aceleración en la mencionada tasa.

A pesar de todos estos aspectos positivos, existen todavía grandes limitaciones en la economía, aspectos que en el largo plazo se podrían convertir en limitantes del crecimiento económico. La mala distribución del ingreso y la existencia de grupos mayoritarios de la población sin acceso a niveles básicos

de educación, salud, nutrición, etc., se convierten en los mayores desafíos que el Estado deberá enfrentar en el futuro.

La nivelación del presupuesto nacional en los últimos años, ha sido posible, gracias al incremento de los niveles de recaudación tributaria y a la reducción en la carga del servicio de la deuda. Las mejoras en la eficiencia fiscal y las medidas de austeridad han sido muy limitadas a partir de 1987.

Existe un espacio importante para ir mejorando paulatinamente los ingresos tributarios, una vez que mecanismos de control más rigurosos sean implantados y permitan así mejorar la administración tributaria.

Por otra parte, la progresividad y regresividad del sistema tributario es un elemento importante a ser considerado, particularmente en el caso boliviano, en el cual la mayor parte de los impuestos son indirectos. Sin embargo, la progresividad o regresividad debe ser también analizada desde una perspectiva del gasto.

En la medida en que el estado destine mayores recursos a la provisión de infraestructura física y social se le estará dando progresividad al gasto. Dadas las dificultades de recaudación que se obtuvo en el pasado cuando se le quiso dar mayor progresividad al sistema tributario, es importante enfatizar aún más en el gasto de carácter social no sólo para compensar factores de regresividad existentes en el actual sistema tributario sino, como ya se ha señalado, por la necesidad de cubrir brechas importantes en el orden social.

En este mismo sentido la privatización de las empresas públicas se convierte en una prioridad importante no sólo para permitir obtener mayores recursos para inversión sino fundamentalmente para que el Estado se concentre en su nuevo rol; brindar los mecanismos adecuados y establecer reglas claras para el desenvolvimiento de la actividad productiva y asumir la responsabilidad de reasignar recursos hacia la formación de capital humano e inversión en infraestructura física.

BIBLIOGRAFIA

- BUITER, W. 1990. "A guide to public sector debt and deficits". In Principles of Budgetary and Financial Policy. Cambridge MA: MIT Press.
- _____. 1990. "Some thoughts on the role of fiscal policy in stabilization and structural adjustment in Developing Countries". In Principles of Budgetary and Financial Policy. Cambridge MA: MIT Press.
- CORBO, V. 1991. From adjustment to growth: Lessons from Bolivia. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile. (Agosto)
- _____.;SCHMIDT HEBBEL, K. 1991. "Public policies and saving in Developing Countries. Journal of Development Economics 36.
- EASTERLY, W.; SCHMIDT-HEBBEL, K. 1991. The macroeconomics of public sector deficits a synthesis. Washington, D.C.: The World Bank, Working Paper WPS 775 (October).
- HUARACHI R., G.; TORRES, V.M. DE; RAMIREZ, J.R. 1992. "El déficit cuasifiscal en Bolivia: 1986-1990 ". Análisis Económico. Política Fiscal 4: 159-240 (Junio). La Paz, Bolivia: UDAPE.
- MARSHALL R., J.; SCHMIDT-HEBBEL, K. 1989. Un marco analítico contable para la evaluación de la política fiscal en América Latina. s.l.: s.e.
- MORALES, J. A. 1990. La política fiscal en la post- estabilización: algunas reflexiones del caso boliviano. Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella. (Octubre). Mimeo.
- REQUENA, J. C. 1992. "Ajuste estructural y crecimiento económico: Evaluación y perspectiva del caso boliviano." Análisis Económico. Ajuste y Crecimiento 3: 7-42 (Abril). La Paz, Bolivia: UDAPE.
- _____.; HUARACHI R., G.; AYALA, V.H.; BARJA, G.; CUPE, E. 1992. "Determinantes del déficit del sector público en Bolivia (Período 1980-1987)". Análisis Económico. Política Fiscal 4: 7-129 (Junio). La Paz, Bolivia: UDAPE.
- RODRIK, D. 1989. Policy uncertainty and private investment in Developing Countries. Cambridge MA: Kennedy School of Government, Harvard University. (July). Mimeo.
- UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS (UDAPE). 1991. La estrategia social boliviana. La Paz, Bolivia: Consejo de Política Social (CONAPSO), Septiembre.

- _____. 1989. Las finanzas públicas y el gasto del Gobierno en el período 1980-1987. La Paz, Bolivia: UDAPE. (Abril). Mimeo.
- _____. 1991. Potencial tributario 1989-1990; ayuda memoria. La Paz, Bolivia. (Febrero).
- ZEIRA, J. 1988. "Risk reducing fiscal policies and economic growth".
_____. In Hepman, Razin and Sadka, Ed. Economic Effects of Government Budget. Cambridge MA: MIT Press.

APENDICE I: ASPECTOS METODOLOGICOS

1. COBERTURA

En el presente trabajo se define al Sector Público No Financiero como aquel que integra a los subsectores gobierno general y empresas públicas.

En el caso boliviano el gobierno general a su vez comprende a la administración central (ministerios, instituciones descentralizadas, universidades e instituciones de seguridad social), gobiernos locales (alcaldías) y gobiernos regionales (corporaciones de desarrollo y prefecturas).

El sector de las empresas públicas, en el presente trabajo, incluye aproximadamente el 95 por ciento de las empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y servicios destinados tanto al mercado interno como externo. De aproximadamente 64 empresas públicas (ver anexo institucional) se pueden distinguir tres grupos de empresas: las empresas nacionales, empresas de agua y las empresas de las Corporaciones y Alcaldías, a estas últimas por cuestiones metodológicas se las clasificó dentro de las empresas públicas ya que las mismas dependen institucionalmente de las Corporaciones y Alcaldías.

De un total de 26 empresas nacionales el estudio abarca a ocho empresas que son: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF), que desde 1985 se fusionó con COMIBOL, Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL).

Dentro de las empresas de agua se consideraron las siguientes: Servicio Autónomo de Agua Potable y Alcantarillado (SAMAPA), Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado (SEMAPA), Empresa Local de Agua Potable y Alcantarillado (ELAPAS) y Servicio Local Acueducto y Alcantarillado ORURO (SELA). Por último, de las 56 empresas de las Corporaciones y 5 de las Alcaldías se consideraron aproximadamente 24 empresas, representativas del universo, debido a que muchas de ellas no están en funcionamiento.

De esta manera, el trabajo incluye la totalidad del sector público no financiero; debido a ciertas limitaciones de información no fue posible incluir al Sector Público Financiero.

2. PERIODICIDAD DEL ESTUDIO

El presente documento abarca los años 1986 hasta 1990, período que se constituye en la etapa de ajuste y estabilidad de la economía boliviana. No se consideró 1985 en el análisis porque es un año de transición debido a que la

mencionada gestión pertenece al período de crisis pero también fue el año de inicio de las políticas de ajuste llevadas a cabo por el nuevo gobierno.

3. LA MEDICION CONTABLE DEL DEFICIT DEL SPNF

La medición contable del déficit del SPNF siguió los lineamientos del estudio de los Determinantes del Déficit del Sector Público¹⁶. Siguiendo la metodología del documento citado, la consolidación del sector público fue realizada sobre la base de los flujos financieros consolidados de dos grandes subgrupos : Gobierno General y Empresas Públicas.

4. ASPECTOS METODOLOGICOS DEL P.I.B

Se utilizó para los cálculos del déficit fiscal, el P.I.B. calculado por UDAPE. Cuyos valores son : para 1986, 8924,094 mill. de Bs. ; 1987, 10525,548 mill.; 1988, 12586.816 mill.; 1989, 14931.641; 1990, 18146.524 millones de bolivianos.

APENDICE II: ASPECTOS CONCEPTUALES

1. POLITICA ARANCELARIA Y LOS TRIBUTOS AL COMERCIO EXTERIOR

1.1. Aranceles de Importación

La política arancelaria desde el 20 de agosto de 1990 establece la aplicación del gravamen aduanero consolidado del 10 por ciento sobre el valor CIF frontera o CIF aduana de las mercaderías importadas, con un gravamen arancelario del 5 por ciento para una nómina de bienes de capital, por lapso de dos años. Este gravamen se fue reduciendo paulatinamente desde niveles que alcanzaban el 20 por ciento en 1986. El arancel se paga sobre un valor establecido de acuerdo a lo siguiente:

1.2. Valoración Aduanera

La determinación del valor de las mercaderías importadas al país se basa en el certificado de cantidad, calidad y precio que otorgan las entidades internacionales contratadas para el efecto por el Estado.

1.3. Régimen de Exportación

Al igual que en el caso de las importaciones, el régimen de exportación está basado en la libertad de realizar todo tipo de transacciones de bienes y servicios, sin necesidad de permisos y licencias previas salvo en el caso de productos que comprometan a la seguridad nacional; al control de estupefacientes y sustancias peligrosas; a la protección de la flora y fauna; a la conservación del patrimonio artístico y el tesoro cultural de la nación.

1.4. Política Impositiva a las Exportaciones

De manera general la exportación de productos no tradicionales, salvo excepciones expresas están exentas de pagos de impuestos y regalías por exportaciones, quedando las exportaciones tradicionales (minerales e hidrocarburos) sujetas al pago de concepto señalado según legislación específica.

Las exportaciones quedan liberadas de pago fiscal que les corresponde al impuesto al valor agregado. De esta manera los exportadores pueden computar contra el impuesto adeudado por sus operaciones en el mercado interno el correspondiente crédito fiscal por las compras de insumos y otros en el mercado interno destinados a operaciones de exportación. Para los efectos del reintegro

de crédito, si el crédito fiscal imponible contra operaciones de exportación no pudiese ser compensado con operaciones grabadas en el mercado interno, su saldo a favor podrá ser reintegrado al exportador automáticamente por intermedio de Certificados de Notas de Crédito Negociables. (CENOCREN).

Del mismo modo, se ha creado el mecanismo del Drawback, cuyo objeto es devolver al exportador los montos pagados por concepto de aranceles de importación incorporados en el producto exportado. En la práctica se aplica un reintegro sobre el valor neto de cada exportación en la proporción del 4 por ciento y 2 por ciento, solamente para los productos no tradicionales. Con anterioridad a 1991, se extendía un "Certificado de Reintegro Arancelario" (CRA) que devolvía al exportador un 10 por ciento del valor exportado, asumiendo implícitamente que se había pagado aranceles de importación sobre un 100 por ciento del valor exportado. Como este subsidio era ineficiente e implicaba un elevado costo fiscal, fue substituido por el mecanismo de "Drawback".

La exportación de minerales está sujeta al tratamiento impositivo relacionado con las regalías mineras. El nuevo régimen separa el concepto de costo presunto en dos componentes: el costo presunto de operación minera y los gastos de realización. La base imponible de la regalía es, la utilidad presunta, definida como la diferencia entre la cotización oficial y el costo presunto incluidos los gastos de realización. Se aplica sobre ésta una alícuota del 53 por ciento para el estaño, wolfram, antimonio, plata y bismuto y del 20 por ciento para el plomo y el zinc.

Los minerales no metálicos en general y los minerales metálicos no señalados anteriormente no están sujetos al régimen de la utilidad presunta. Todos estos minerales (oro, azufre, calizas, berilio, magnesio, etc) pagan una regalía equivalente al 1,5 por ciento del valor bruto a la cotización nacional vigente al momento de efectuarse la exportación o venta interna.

2. La Reforma Tributaria

El nuevo sistema consiste en seis impuestos básicos, más un impuesto temporal denominado de regularización impositiva. Este último con el objeto de servir de transición entre el sistema antiguo y el nuevo sin experimentar caídas en las recaudaciones globales. Los impuestos en vigencia actual son los siguientes:

2.1. Impuesto al Valor Agregado (IVA)

Impuesto indirecto que grava el total de ingresos provenientes de actividades tales como:

- Venta de bienes o mercaderías en general.

- Contratos de obras (de construcción).
- Servicios técnicos y profesionales.
- Servicios públicos y privados.
- Importación de bienes.
- Alquiler de muebles e inmuebles.

La alícuota es del 10 por ciento sobre el monto total facturado.

2.2. Régimen Complementario al IVA

Este impuesto grava a los ingresos personales y las sucesiones indivisas, gravando los ingresos de fuente boliviana. La alícuota del impuesto es del 10 por ciento contemplando deducciones que se pueden conseguir mediante la entrega de facturas debidamente registradas. El objeto de este impuesto, es el de lograr una auto-regulación para el pago del IVA, ya que se crea un incentivo para que los perceptores de ingresos personales exijan comprobantes de pago por las actividades mencionadas en el punto 2.1. De esta manera, se obliga a los que realizan actividades gravadas por el IVA, a pagar los impuestos correspondientes.

2.3. Impuesto a las Transacciones

Están sujetas a este impuesto todas las personas y empresas que realicen cualquier actividad lucrativa, incluidas las transferencias gratuitas de bienes muebles, inmuebles y derechos. Se paga sobre los ingresos brutos mensuales habiéndose aplicado una alícuota del 1 por ciento, hasta ser modificada al 2 por ciento el 28/II/89.

2.4. Impuesto Selectivo al Consumo

Grava a la producción o importación en relación a las ventas de ciertos productos de consumo suntuario con alícuotas que oscilan entre el 30 y el 50 por ciento. A la lista original se incorporaron algunos items adicionales el 27-VI-88 y el 8-II-89, con alícuotas del 10 por ciento y 20 por ciento respectivamente. Están sujetos a este impuesto los productores e importadores de los artículos gravados.

2.5. Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas

Se aplica a las personas jurídicas incluyendo a la empresa unipersonal, grava al patrimonio neto de las empresas, es decir al activo menos el pasivo como una forma presunta de gravar las actividades de las empresas. La alícuota inicialmente fijada en el 2 por ciento sobre el patrimonio neto, fue modificada al 3 por ciento el 23/02/90.

2.6. Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes

Impuesto directo que grava a las propiedades inmuebles urbanas y rurales situadas en el territorio nacional, vehículos, automotores de cualquier clase, motonaves, aeronaves, de acuerdo a escalas prefijadas para cada tipo de bien.

APENDICE III. ANEXO ESTADISTICO

FLUJO FINANCIERO - SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (Como Porcentaje del PIB)

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989(p)	1990(p)
INGRESOS CORRIENTES	24.79	21.32	23.28	25.90	28.81
Ingresos Tributarios	5.54	6.88	6.81	7.12	7.38
Ingresos No Tributarios	0.82	0.78	0.47	0.38	0.43
Ventas de B. / S. M/N	10.14	8.10	9.19	10.49	11.17
Ventas de B. y S. M/E	8.29	5.31	8.28	7.05	7.07
Otros	0.00	0.28	0.56	0.85	0.78
GASTOS CORRIENTES	23.56	22.83	23.17	24.02	24.68
Remuneraciones	6.13	6.83	6.24	6.27	6.37
Compra de Bienes y Servicios	8.29	7.08	7.53	8.51	9.17
Intereses y Comis. pagadas D/I	0.13	0.06	0.00	0.06	0.05
Intereses y Comis. debidos M/E	4.99	3.62	3.42	3.05	2.55
Transferencias Sector Privado	1.50	1.78	1.18	1.81	1.82
Otros	1.48	2.87	2.63	2.57	2.85
Deuda Flotante	1.04	0.60	0.15	(0.04)	0.08
TRANSFERENCIAS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Recibidas	11.40	9.28	6.70	7.87	6.87
Otorgadas	11.40	9.28	6.70	7.87	6.87
SUPERAVIT (DEFICIT) CORRIENTE	1.23	(1.50)	0.12	1.88	2.14
INGRESOS DE CAPITAL	1.00	0.17	0.80	1.04	1.30
Venta de Activos	0.00	0.00	0.10	0.11	0.16
Donaciones	1.00	0.17	0.70	0.93	1.14
GASTOS DE CAPITAL	4.58	5.17	6.78	5.34	6.82
Maq. Equip. Const. e Inst.	4.00	5.09	6.69	5.28	6.89
Inversiones Financieras	0.00	0.02	0.00	0.00	0.00
Otros (Inc. Repos. Cta. Capital)	0.58	0.06	0.07	0.06	0.13
Deuda Flotante	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TRANSFERENCIAS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Recibidas	0.00	0.59	0.04	0.08	0.09
Otorgadas	0.00	0.59	0.04	0.08	0.09
SUPERAVIT (DEFICIT) CAPITAL	(3.58)	(5.00)	(5.98)	(4.30)	(5.51)
OTROS GASTOS	(0.35)	0.54	(0.82)	1.69	(0.41)
SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL	(1.99)	(7.04)	(5.22)	(4.11)	(2.96)
FINANCIAMIENTO NETO	1.99	7.04	5.22	4.11	2.96
EXTERNO	5.15	2.65	3.83	1.73	2.18
Desembolsos	3.88	3.28	3.09	2.40	3.09
Amortizaciones	1.70	0.99	0.99	0.97	1.07
Intereses no pagados	3.25	2.26	2.35	1.93	1.41
Mora Argentina	(0.07)	(1.88)	(0.20)	(1.54)	(0.33)
Deuda Gestion Anterior	0.00	0.00	(0.41)	(0.10)	(0.05)
Recompra Deuda Brasil	0.00	0.00	0.00	0.00	(0.90)
INTERNO	(3.16)	4.39	1.39	2.38	0.80
Contratistas	0.00	0.00	(1.57)	(1.56)	(0.08)
B. C. B.	(4.20)	3.79	2.88	3.69	0.97
Resto del Sistema Financiero	0.00	0.00	(0.07)	0.10	(0.16)
Deuda Flotante	1.04	0.60	0.15	(0.04)	0.08

FUENTE: UDAPE, Elaborado en base a la información de SAFCO, Min. Finanzas y B.C.B.

(p) Preliminar

FLUJO FINANCIERO - EMPRESAS PUBLICAS
(Como Porcentaje del PIB)

DETALLE	1986	1987	1988	1989(p)	1990(p)
INGRESOS CORRIENTES	18.43	13.85	15.52	18.41	19.35
Ingresos Tributarios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Ingresos no Tributarios	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Venta de B y S. M/N	10.14	8.10	8.34	10.49	11.17
Venta de B y S. M/E	8.29	5.31	6.28	7.05	7.07
Otros	0.00	0.24	0.92	0.87	1.11
GASTOS CORRIENTES	8.40	8.35	7.34	8.83	9.80
Remuneraciones	1.10	1.07	1.65	2.38	2.45
Compra de Bienes y Serv.	5.65	4.26	4.82	5.95	6.94
Intereses y Comisiones pag.	0.07	0.08	0.00	0.05	0.03
Intereses y Comisiones deb.	0.79	0.32	0.33	0.33	0.32
Transf. al Sector Privado	0.23	0.22	0.00	0.06	0.05
Otros	0.56	2.41	0.53	0.14	(0.04)
Deuda Flotante	0.00	0.00	0.00	0.09	0.06
TRANSFERENCIAS	(9.33)	(5.55)	(8.40)	(7.10)	(8.24)
Recibidas	1.03	1.86	0.15	0.39	0.32
Otorgadas	10.37	7.42	8.55	7.48	8.56
SUPERAVIT (DEFICIT) CORRIENTE	0.70	(0.25)	1.78	2.49	1.30
INGRESOS DE CAPITAL	0.00	0.00	0.01	0.17	0.24
Venta de Activos	0.00	0.00	0.00	0.01	0.04
Donaciones	0.00	0.00	0.00	0.16	0.19
GASTOS DE CAPITAL	1.53	2.95	2.42	2.47	3.18
Maq Equip. Const. e Inst.	1.53	2.95	2.42	2.47	3.18
Inversiones Financieras	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros (Inc Repos Cta Cap.)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.02
Deuda Flotante	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TRANSFERENCIAS	0.00	(0.58)	0.04	(0.00)	(0.00)
Recibidas	0.00	0.02	0.04	0.04	0.04
Otorgadas	0.00	0.58	0.00	0.04	0.05
SUPERAVIT (DEFICIT) CAPITAL	(1.53)	(3.51)	(2.73)	(2.30)	(2.94)
OTROS GASTOS	(0.05)	0.18	0.00	(0.03)	(0.97)
SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL	(0.78)	(3.95)	(0.59)	0.22	(0.68)
FINANCIAMIENTO NETO	0.79	3.95	0.59	(0.22)	0.68
EXTERNO	0.19	(1.40)	0.38	(1.32)	0.64
Desembolsos	0.74	0.78	0.85	0.52	1.22
Amortizaciones	0.50	0.33	0.30	0.27	0.28
Intereses no pagados	0.02	0.05	0.03	0.02	0.00
Mora Argentina	(0.07)	(1.88)	(0.20)	(1.54)	(0.33)
Deuda Gestion Anterior	0.00	0.00	0.00	(0.05)	(0.00)
INTERNO	0.60	5.35	0.21	1.10	0.04
Contratistas	0.00	0.00	(0.28)	(0.05)	0.00
B C B	0.60	5.35	0.47	1.71	(0.07)
Resto del Sistema Financiero	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Deuda Flotante	0.00	0.00	0.00	(0.09)	0.06

FUENTE: UDAPE, Elaborado en base a la información de SAFCO, Min. Finanzas y B.C.B.

(p) Preliminar

FLUJO FINANCIERO - GOBIERNO GENERAL
(Como Porcentaje del PIB)

DETALLE	1986	1987	1988	1989(p)	1990(p)
INGRESOS CORRIENTES	6.36	8.03	8.00	8.28	8.70
Ingresos Tributarios	5.54	6.88	8.81	7.25	7.59
Ingresos no Tributarios	0.82	0.78	0.47	0.39	0.44
Venta de B y S M/N	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Venta de B y S M/E	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros	0.00	0.37	0.72	0.63	0.87
GASTOS CORRIENTES	15.17	14.48	14.89	15.28	14.74
Remuneraciones	5.03	5.77	6.60	6.47	6.50
Compra de Bienes y Servicios	2.64	2.82	2.71	2.57	2.23
Intereses y Comisiones pagadas	0.05	0.00	0.00	0.01	0.02
Intereses y Comisiones debidos	4.20	3.30	3.09	2.71	2.23
Transferencias Sector Privado	1.27	1.54	0.91	1.58	1.79
Otros	0.84	0.48	1.43	1.90	1.94
Deuda Flotante	1.04	0.60	0.15	0.05	0.02
TRANSFERENCIAS	9.33	5.55	6.40	7.10	8.24
Recibidas	10.37	7.42	6.55	7.48	8.58
Otorgadas	1.03	1.88	0.15	0.39	0.32
SUPERAVIT (DEFICIT) CORRIENTE	0.52	(0.91)	(0.50)	0.08	2.21
INGRESOS DE CAPITAL	1.00	0.17	0.79	0.83	1.03
Venta de Activos	0.00	0.00	0.10	0.06	0.08
Donaciones	1.00	0.17	0.69	0.77	0.10
GASTOS DE CAPITAL	3.05	2.22	4.28	2.87	3.60
Maq Equip Const e Inst.	2.47	2.14	4.19	2.82	3.49
Inversiones Financieras	0.00	0.02	0.06	0.04	0.07
Otros (Inc Repos Cta Capital)	0.58	0.06	0.03	0.02	0.04
Deuda Flotante	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TRANSFERENCIAS	0.00	0.58	(0.04)	0.00	0.00
Recibidas	0.00	0.58	0.00	0.04	0.05
Otorgadas	0.00	0.02	0.04	0.04	0.04
SUPERAVIT (DEFICIT) CAPITAL	(2.05)	(1.48)	(3.53)	(2.03)	(2.57)
OTROS GASTOS	(0.32)	0.71	0.60	2.37	1.92
SUPERAVIT (DEFICIT) GLOBAL	(1.21)	(3.10)	(4.63)	(4.33)	(2.29)
FINANCIAMIENTO NETO	1.20	3.10	4.63	4.33	2.29
EXTERNO	4.96	4.05	3.45	3.04	1.52
Desembolsos	2.93	2.51	2.24	1.88	1.87
Amortizaciones	1.20	0.68	0.89	0.71	0.81
Intereses no pagados	3.24	2.21	2.32	1.92	1.41
Mora Argentina	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Deuda Gestion Anterior	0.00	0.00	(0.41)	(0.05)	(0.05)
Recompra Deuda Brasil	0.00	0.00	0.00	0.00	(0.90)
INTERNO	(3.76)	(0.96)	1.18	1.28	0.76
Contratistas	(0.60)	5.35	(1.31)	(1.04)	(0.08)
B C B	(4.20)	3.79	2.41	2.18	0.99
Resto del Sistema Financiero	0.00	0.00	(0.07)	0.10	(0.16)
Deuda Flotante	1.04	0.67	0.15	0.05	0.02

FUENTE: UDAPE, Elaborado en base a la información de SAFCO, Min. Finanzas y B.C.B.

(p) Preliminar

FUENTES Y USOS DE FONDOS DEL SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO (Como Porcentaje del PIB)

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989(p)	1990(p)
FUENTES	20 02	17 69	19 28	20 99	21 18
I. INGRESOS CORRIENTES OPERACIONALES	18 32	16 01	17 43	18 72	18 68
Impuestos directos	0 81	1 00	1 11	1 04	1 08
Impuestos indirectos	3 63	4 78	4 88	5 51	5 64
Contribuciones Seg Social	1 10	1 10	0 82	0 57	0 66
Valor agregado empresas publicas	12 78	9 14	10 62	11 6	11 3
Ventas totales	18 43	13 40	15 45	17 54	18 24
Ventas mercado interno	10 14	8 10	9 19	10 49	11 17
Ventas mercado externo	8 29	5 31	6 26	7 05	7 07
Consumo Intermedio	5 85	4 26	4 82	5 95	6 94
Servicios no personales (BS NT)	2 28	1 71	1 75	1 91	1 88
Compra de bienes (BS T)	3 39	2 56	3 07	4 04	5 08
II INGRESOS CTES NO OPERACIONALES	0 70	1 51	1 03	1 23	1 20
Otros ingresos corrientes	0 70	1 51	1 03	1 23	1 20
III INGRESOS DE CAPITAL	1 00	0 17	0 80	1 04	1 30
Transf. capital al exterior	1 00	0 17	0 70	0 93	1 14
Otros ingresos	0 00	0 00	0 10	0 11	0 16
USOS	22 01	24 73	24 48	25 10	24 14
I GASTOS CTES OPERACIONALES	11 96	16 42	14 92	14 97	15 14
Remuneraciones	6 13	7 37	8 24	8 27	8 37
Servicios no personales (BS NT)	0 92	1 04	1 06	1 21	1 10
Compra de bienes (BS T)	1 71	1 77	1 65	1 35	1 13
Beneficios de Seg Social	0 44	0 84	0 58	0 59	0 59
Transferencias S Privado	1 50	1 76	1 18	1 61	1 82
Otros gastos corrientes	1 26	3 84	2 21	1 94	2 14
II GASTOS CORRIENTES FINANCIEROS	5 12	3 68	3 42	3 10	2 60
Intereses	5 12	3 68	3 42	3 10	2 60
Crédito externo debido	4 99	3 62	3 42	3 05	2 55
Crédito interno	0 13	0 06	0 00	0 09	0 05
III GASTOS DE CAPITAL	4 58	5 17	6 76	5 34	6 82
Inversion real	4 00	5 09	6 69	5 28	6 69
Otros gastos	0 58	0 08	0 07	0 06	0 13
IV OTROS GASTOS (1)	0 35	(0 54)	(0 62)	1 69	(0 41)
SALDO DE CUENTA CORRIENTE IDENTIF	1 59	(2 04)	0 74	0 19	2 55
SALDO EN CUENTA CAPITAL IDENTIF	(3 58)	(5 00)	(5 96)	(4 30)	(5 51)
SALDO NO FINANCIERO	3 13	(3 36)	(1 80)	(1 01)	(0 36)
SALDO GLOBAL	(1 89)	(7 04)	(5 22)	(4 11)	(2 96)
V FINANCIAMIENTO	1 99	7 04	5 22	4 11	2 96
FINANCIAMIENTO INTERNO	(3 16)	4 39	1 39	2 38	0 80
FINANCIAMIENTO EXTERNO	5 15	2 65	3 83	1 73	2 16

FUENTE: UDAPE, sobre la base de la información del Min. Finanzas, SAFCO y BCB

(p) Preliminar

(1) La compatibilización de las cifras fiscales (sobre la línea) con las cifras monetarias (bajo la línea) así como con la balanza de pagos, determinó la existencia de otros gastos en las cifras fiscales, las cuales no están definidas en la ejecución presupuestaria del gasto.

FUENTES Y USOS DE FONDOS DEL GOBIERNO GENERAL (Como Porcentaje del PIB)

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989(p)	1990(p)
FUENTES	17.85	16.70	15.33	16.62	18.33
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	18.44	14.78	13.19	14.73	16.15
Impuestos directos	0.61	1.00	1.11	1.04	1.08
Impuestos indirectos	13.82	11.82	11.28	12.86	14.17
Contribuciones Seg Social	2.01	1.94	0.82	0.63	0.90
II. INGRESOS CTES NO TRIBUTARIOS	0.41	1.19	1.35	1.02	1.11
Utilidades distribuidas	0.04	0.40	0.47	0.30	0.30
Empresas públicas	0.04	0.40	0.47	0.30	0.30
Transf corrientes del exterior	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Otros ingresos corrientes	0.37	0.79	0.88	0.72	0.81
III. INGRESOS DE CAPITAL	1.00	0.75	0.79	0.88	1.07
Transf corrientes del exterior	1.00	0.17	0.69	0.77	0.95
Transf capital empresas públicas	0.00	0.58	0.00	0.04	0.05
Otros ingresos	0.00	0.00	0.10	0.06	0.08
USOS	19.05	19.79	19.96	20.95	20.82
I. GASTOS CTES OPERACIONALES	12.06	13.51	11.95	12.95	12.80
Remuneraciones	4.99	5.77	5.94	5.88	5.91
Contribuciones Seg Social	0.52	0.51	0.68	0.59	0.59
Servicios no personales	0.81	0.92	1.06	1.21	1.10
Compra de bienes	2.16	1.87	1.85	1.35	1.13
Beneficios de Seg Social	0.44	0.84	0.59	0.59	0.59
Transferencias S Privado	0.97	0.93	0.91	1.58	1.79
Transferencias empresas públicas	1.03	1.86	0.15	0.39	0.32
Otros gastos corrientes	1.13	0.93	0.99	1.36	1.37
II. GASTOS CORRIENTES FINANCIEROS	4.28	3.31	3.09	2.72	2.25
Intereses debidos	4.28	3.31	3.09	2.72	2.25
Crédito interno	0.06	0.01	0.00	0.31	0.02
Crédito externo	4.20	3.30	3.09	2.71	2.23
III. GASTOS DE CAPITAL	3.05	2.23	4.32	2.91	3.64
Inversión real	3.05	2.21	4.19	2.82	3.49
Otros gastos	0.00	0.00	0.09	0.05	0.10
Transf capital	0.00	0.02	0.04	0.04	0.04
IV. OTROS GASTOS (1)	(0.32)	0.72	0.06	2.37	1.92
SALDO DE CUENTA CORRIENTE IDENTIF	0.85	(1.62)	(0.50)	0.08	2.21
SALDO EN CUENTA CAPITAL IDENTIF	(2.05)	(1.48)	(3.53)	(2.03)	(2.57)
SALDO NO FINANCIERO	3.06	0.21	(1.54)	(1.61)	(0.03)
SALDO GLOBAL	(1.20)	(3.09)	(4.63)	(4.33)	(2.29)
V. FINANCIAMIENTO	1.20	3.10	4.63	4.33	2.29
FINANCIAMIENTO INTERNO	(3.76)	(0.96)	1.18	3.04	0.76
FINANCIAMIENTO EXTERNO	4.96	4.05	3.45	1.28	1.52

FUENTE: UDAPE, sobre la base de la información del Min. Finanzas, SAFCO y BCB

(1) La compatibilización de las cifras fiscales (sobre la línea) con las cifras monetarias (bajo la línea) así como con la balanza de pagos, determinó la existencia de otros gastos en las cifras fiscales, las cuales no están definidas en la ejecución presupuestaria del gasto.

FUENTES Y USOS DE FONDOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS (Como Porcentaje del PIB)

CONCEPTO	1986	1987	1988	1989(p)	1990(p)
FUENTES	13 81	11 26	10 89	13 07	13 00
I. INGRESOS OPERACIONALES	12 78	9 14	9 77	11 60	11 30
Ventas totales	18 43	13 40	14 60	17 54	18 24
Ventas mercado interno	10 14	8 10	8 34	10 49	11 17
Ventas mercado externo	8 29	5 31	6 26	7 05	7 07
Consumo intermedio	5 65	4 26	4 82	5 95	6 94
Servicios no personales (NT)	2 26	1 71	1 75	1 91	1 86
Compra de bienes (T)	3 37	2 56	3 07	4 04	5 08
II. INGRESOS CTES. NO OPERACIONALES	1 03	2 11	1 08	1 25	1 42
Transferencias fiscales	1 03	1 88	0 15	0 39	0 32
Transf. corrientes al exterior	0 00	0 00	0 00	0 00	0 00
Otros ingresos corrientes	0 00	0 24	0 92	0 87	1 10
III. INGRESOS DE CAPITAL	0 00	0 02	0 05	0 21	0 28
Transf. corrientes del gobierno	0 00	0 02	0 04	0 04	0 04
Transf. capital del exterior	0 00	0 00	0 00	0 18	0 19
Otros ingresos	0 00	0 00	0 00	0 01	0 04
USOS	14 28	15 21	11 49	12 85	13 68
I. GASTOS CTES. OPERACIONALES	12 26	11 11	8 73	9 98	11 08
Remuneraciones	1 52	1 31	1 65	2 38	2 45
Contribuciones Seg. Social	0 38	0 32	0 18	0 28	0 24
Impuestos indirectos	9 99	7 42	6 38	7 22	8 32
Transferencias al gobierno	0 00	0 00	0 00	0 00	0 00
Otros gastos corrientes	0 38	2 06	0 53	0 12	0 06
II. GASTOS CORRIENTES FINANCIEROS	0 86	0 39	0 33	0 38	0 35
Intereses debidos	0 86	0 39	0 33	0 38	0 35
Crédito interno	0 07	0 08	0 00	0 05	0 03
Crédito externo	0 79	0 32	0 33	0 33	0 32
III. GASTOS DE CAPITAL	1 53	3 53	2 42	2 51	3 22
Inversión real	1 53	2 95	2 42	2 47	3 16
Otros gastos	0 00	0 00	0 00	0 00	0 02
Transf. capital	0 00	0 58	0 00	0 04	0 05
IV. OTROS GASTOS (1)	(0 05)	0 18	0 00	(0 03)	(0 97)
SALDO DE CUENTA CORRIENTE	0 74	(0 43)	1 78	2 52	2 27
SALDO EN CUENTA CAPITAL	(1 53)	(3 51)	(2 37)	(2 30)	(2 94)
SALDO NO FINANCIERO	0 07	(3 56)	(0 26)	0 60	(0 33)
SALDO GLOBAL	(0 79)	(3 95)	(0 59)	0 22	(0 68)
V. FINANCIAMIENTO	0 79	3 95	0 59	(0 22)	0 68
FINANCIAMIENTO INTERNO	0 60	5 35	0 21	1 10	0 04
FINANCIAMIENTO EXTERNO	0 19	(1 40)	0 38	(1 32)	0 04

FUENTE: UDAPE, sobre la base de la información del Min. Finanzas, SAFCO y BCB.

(p) Preliminar

(1) La compatibilización de las cifras fiscales (sobre la línea) con las cifras monetarias (bajo la línea) así como con la balanza de pagos, determinó la existencia de otros gastos en las cifras fiscales, las cuales no están definidas en la ejecución presupuestaria del gasto.

APENDICE IV: ANEXO INSTITUCIONAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

DESCRIPCION	SIGLA
EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS	
EMPRESAS NACIONALES	
EMPRESAS DEPENDIENTES DE LAS FUERZAS ARMADAS	
Empresa Agropecuaria Tamborada - Cotapachi	TAMBORADA
Empresa Ganadera 23 de Marzo	23-MARZO
Empresa Nacional Automotriz	ENAUTO
COFADENA Empresa de Explotación hidráulica	EMPEXHIDR
COFADENA Fábrica Nat. de Explosivos y Acces	FABOMUN
Empresa Naviera Boliviana	FANEXA
Fábrica Militar de Muebles	ENABOL
Fábrica de Acido Sulfúrico	FMM
Química Básica Boliviana	FAS
Fábrica de Cerámica Roja	QUIMBABOL FACERO
OTRAS EMPRESAS NACIONALES	
Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos	YPFB
Empresa Nacional de Electricidad	ENDE
Centro Nacional de Computación	CENACO
Administración Autónoma de Alm. Aduaneros	AADA
Empresa Nacional de Televisión Boliviana	CEMIN-MIN
Corporación Minera de Bolivia	COMIBOL
Empresa Subsidiaria Metalúrgica Vinto	VINTO
Empresa Nacional de Telecomunicaciones	ENTEL
Empresa Nacional de Ferrocarriles	ENFE
Empresa de Correos de Bolivia	ECOBOL
Lloyd Aereo Boliviano	LAB
Adm. de Aeropuertos y Serv. Aux. de la Nav. Aerea	AASANA
EMPRESAS REGIONALES MUNICIPALES	
Ingenio Azucarero Guabira	IAGG
Ingenio Azucarero Bermejo	IAB
Pil La Paz	PIL-LPZ
Fábrica Nacional de Vidrio Plano	FANVIPLAN
Planta Industrializadora de Té Chimate	TE CHIMATE
Industrias Metálicas	INMETAL
Pil Cochabamba	PIL-CBB
Fábrica Boliviana de Cerámica	FABOCE
Empresa Misicuni	MISICUNI
Terminal de Buses	TERBUS
Hotel Terminal	HOTTER
Fábrica de Cerámica Roja Oruro	FACEROR
Pil Santa Cruz	PIL-SCZ
Ingenio Azucarero Guabira	GUABIRA
Cabaña Lechera Todos Santos Paz	CALETA
Desarrollo Ganadero Lech. Todos Santos Hirtner	
Pil Sucre	PIL-SUC
Fábrica Nacional de Cemento	FANCESA
Taller de Cerámica	TACER
Leche Pil Tarija	PIL-TAR
Fábrica de Aceites de Villamontes	FABACEVIL
Ingenio Azucarero Bermejo	BERMEJO
Fábrica de Alimentos Balanceados Tarija	FALBATAR

continúa

APENDICE IV: ANEXO INSTITUCIONAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS (continuación)

DESCRIPCION	SIGLA
Fábrica de Cemento El Puente	FACEP
Empresa Tarijeña de Gas	EMTAGAS
Empresa Nacional de la Castaña	ENCAST
Empresa Ganadera FONBENI - COTESU	FONBENI
Procesamiento de Quinua	
Frigorífico Los Andes	
Hilandería Santa Cruz	
Planta de Elaboración de Queso San Javier	
Hotel Asahi	
Fábrica de Losetas Montero	
Fábrica de Cerámica Roja Robore	
Fábrica de Cerámica Roja Camiri	
Prod. Alimenticios de Maiz Mairana	
Fábrica de Alimentos Balanceados Portachuelo	
Planta de Tarhu	
Planta de Te Chapare	
Criadero de Truchas Piusilla	
Planta de Aji	
Planta de Pollos BB	
Centro Vitivinícola	
Industrias Avícolas de Tarija	
Prod. Agric. de Oleaginosas y Maiz	
Emp. de Forest. Pecuaria Tariquia	
Cristales Oscar Alfaro	
Sal Yodada La Entrerriana	
Ind. de Papel Sidras Tarija	
Fábrica de Objetos de Peltre	
Centro Agrop. de Des. del Altiplano	
Fábrica de Cadenas	
Línea Aérea Imperial	
Aserradero Chimanes San Boija	
Planta de Silos Sachojere	
Empr. Prod. de Semillas Mejorada	
Empr. Nal. de la Castaña	
Cerámica Roja Trinidad	
Planta Laminadora de Goma	
Empresa Ganadera Remes	
Serv. Autónomo de Agua Potable y Alcantarillado	SAMAPA
Emp. Municipal de Transporte Automotriz La Paz	EMTA-LPZ
Serv. Municipal de Agua Potable y Alcantarillado	SEMAPA
Fábrica de Tubos de Cemento	FATCE-CBB
Servicio Municipal de Transporte Chuquisaca	EMTA-SUC
Empresa Local de Agua Potable y Alcantarillado	ELAPAS
Empresa Municipal de Transporte Automotriz Tarija	EMTA-TAR
Administración Autónoma de Obras Sanitarias Potosí	AAPOS
Empresa Municipal de Transporte Automotriz	EMTA-PTS
Casa de la Moneda en Potosí	CMON-PTS
Servicio Local Acueducto y Alcantarillado - Oruro	SELA
Empresa Municipal de Transporte Automotriz	EMTO

NOTA: La presente nómina de Empresas del Sector Público no Financiero está sujeta a revisión. Incluye tanto a las empresas en actividad como a las que cerraron sus actividades.

EL TIPO DE CAMBIO Y LA BALANZA COMERCIAL EN BOLIVIA DURANTE EL PERIODO POST-ESTABILIZACION*

♦ Ruben Ferrufino

1. Introducción

La excesiva debilidad en la posición externa de la balanza de pagos y de la balanza comercial de Bolivia durante la década de los 80 ha despertado interés sobre los efectos reales de devaluaciones del tipo de cambio sobre estas cuentas. En 1985, con la Nueva Política Económica (NPE), se introdujo un mecanismo cambiario basado en la subasta pública de divisas que posteriormente se transformó en un mecanismo administrado "crawling peg". También se tomaron medidas dirigidas a mantener el tipo de cambio real a un nivel competitivo con el objetivo de incentivar el desarrollo del sector productor de bienes transables y sustitutos de importables, y esta medida automáticamente debió tender a reducir presiones sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos. En este trabajo se trata de conocer la validez empírica de estas afirmaciones, y las relaciones entre estas variables y la eficiencia de la política cambiaria para el cumplimiento de los objetivos del comercio internacional. Es decir, interesa verificar el impacto de la política cambiaria sobre el comercio exterior boliviano.

Desde el punto de vista teórico existen diversas posiciones en cuanto a los efectos esperados de una devaluación sobre las cuentas del sector externo.

* El autor agradece a Javier Comboni, Jairo Escobar y Gualberto Huarachi por sus valiosos comentarios a la versión preliminar del presente trabajo. Las ideas contenidas y los posibles errores son responsabilidad única del autor y no comprometen a ninguna institución.

Algunos economistas en la línea estructuralista arguyen que una devaluación puede ser contraproducente dado que las exportaciones y las importaciones son relativamente insensibles a cambios en los precios y el tipo de cambio (ver. Krugman y Taylor 1978 y Taylor 1989). Otros autores enfatizan la importancia de los efectos sobre el lado de la oferta, y señalan que las devaluaciones (sobre todo aquellas que son discretas) pueden afectar negativamente el crecimiento de las economías de los países en desarrollo por lo menos en el corto a mediano plazos, debido a la dependencia que estas economías tienen respecto a insumos intermedios importados.

Algunos autores en la línea del enfoque de elasticidades del ajuste de la balanza de pagos estudian las condiciones necesarias y suficientes para lograr una mejora en la balanza comercial. Así, según el enfoque de elasticidades de la balanza de pagos, los efectos de una devaluación dependen de las elasticidades de oferta y demanda por divisas y/o bienes importados.

Las condiciones Marshall-Lerner sintetizan las cláusulas bajo las cuales una devaluación mejora la balanza comercial. Como es de esperar, el argumento se basa en las elasticidades de oferta y demanda en el mercado de bienes. Esta condición sugiere que la balanza comercial de un país mejora con una devaluación si la suma de las elasticidades de la demanda por sus importaciones y la demanda del resto del mundo por sus exportaciones es mayor que uno¹.

Los proponentes del enfoque de absorción describen cómo una devaluación podría afectar los términos de intercambio comercial, incrementar la producción, desviar el gasto desde los bienes extranjeros a bienes nacionales y reducir la absorción doméstica relativa a la producción, con lo que se mejora la balanza comercial.

Por su parte, algunas aproximaciones monetaristas (Mundell, 1971; Dornbusch, 1973) arguyen que una devaluación reduce el valor real de los balances de efectivo y/o modifica el precio relativo de bienes transables a no transables mejorando así tanto la balanza comercial como la balanza de pagos. Por ejemplo, una devaluación reduce los balances reales y contrae el gasto. Así, los precios internos caen respecto a los precios de los bienes transables. Es decir, el precio relativo de los bienes transables se incrementa conduciendo finalmente a la mejora en la balanza comercial.

En síntesis, existen diferentes posiciones en cuanto a los efectos de una devaluación sobre las cuentas del sector externo. Estas difieren de acuerdo al enfoque empleado y los mecanismos de ajuste relevantes en cada caso, y también varían de acuerdo a la cobertura del análisis (efectos parciales en demanda o en oferta).

¹ La demostración algebraica de la condición Marshall-Lerner puede encontrarse, por ejemplo, en Salvatore 1987.

El presente documento tiene como objetivo analizar el impacto de la política cambiaria sobre la balanza comercial boliviana y sobre el crecimiento del producto en el período posterior a 1985. Dadas las características de la economía boliviana en cuanto al grado de monetización e indexación, que resultan en un coeficiente "pass through"² considerablemente alto³, no resulta correcto asumir que una devaluación nominal del tipo de cambio se traduzca en una depreciación proporcional en el tipo de cambio real. En este trabajo consideramos este comportamiento mediante la inclusión de expresiones del tipo de cambio real que capturan las variaciones netas del tipo de cambio nominal y la respuesta en el nivel de precios internos de los bienes no transables.

La segunda sección del estudio está dedicada a la discusión breve de aspectos teóricos en el análisis del impacto de devaluaciones sobre la balanza comercial. En la tercera sección, se estiman formas reducidas de una ecuación de comportamiento para la balanza comercial boliviana y del crecimiento del producto real usando datos trimestrales para el período 1986-1990. En ambos casos se priorizan los efectos de política cambiaria y de demanda sobre las variables dependientes. Finalmente, la cuarta sección del trabajo resume las conclusiones del estudio.

2. Las devaluaciones y la balanza comercial

Esta sección del estudio se dedica a revisar brevemente algunos enfoques de ajuste externo para rescatar las relaciones propuestas entre el tipo de cambio, las devaluaciones y la balanza comercial. Luego se dedica el resto de la sección al análisis de devaluaciones y su efecto en la balanza comercial en el corto plazo. En este contexto se discute el período inmediato a una devaluación, donde la capacidad de la economía para responder a una nueva estructura de precios podría inicialmente ser limitada, pero se completa a través del tiempo.

Entre las teorías más populares de ajuste de balanza de pagos podemos distinguir el enfoque monetario, cuyo principal mensaje es que los desequilibrios en la balanza de pagos y en el tipo de cambio se deben básicamente a distorsiones monetarias. Con un régimen de tipo de cambio fijo, donde los excesos de demanda y oferta de dinero se ajustan mediante flujos de reservas internacionales, se tiene el enfoque monetario de la balanza de pagos. Con un tipo de cambio flotante, donde el tipo de cambio se ajusta para igualar la oferta y la demanda monetarias se tiene la aproximación monetaria al tipo de cambio.

Un desequilibrio monetario (por ejemplo un exceso en el stock de dinero) cuando el tipo de cambio es fijo ocasionaría incrementos en la demanda de

²Una explicación resumida de su significado se da en paginas mas adelante.

³Ver Rodrik y Dominquez 1990.

importaciones y, por tanto, presiones en reservas, ocasionando un deterioro en la balanza comercial.

Al contrario, cuando el tipo de cambio es flexible y se ajusta de acuerdo a las presiones sobre el mercado cambiario, el desajuste inicial en el stock de dinero no tendría fuertes impactos sobre la balanza comercial, pero sí en el tipo de cambio.

El enfoque de absorción de la balanza comercial considera a la balanza comercial como la diferencia entre la producción doméstica y la absorción doméstica, donde la absorción es el gasto doméstico. Con un producto interno constante o una oferta inelástica, la balanza comercial sólo puede mejorar si la demanda doméstica cae. Es decir, una devaluación podrá incrementar la balanza comercial cuando incrementa la producción interna respecto a la demanda.

En otras palabras, el enfoque de absorción es una teoría de la balanza comercial que enfatiza el cambio en el gasto doméstico en bienes locales respecto al producto. Es decir, la balanza comercial es considerada como un residuo, resultado de la diferencia entre lo que la economía produce y lo que consume (absorbe), es decir:

$$Y = C + I + G + (X - M) \quad (1)$$

sea: $C + I + G = A$ (Absorción)

$$Y - A = X - M \quad (2)$$

Donde:

- Y = Producto
- C = Consumo Interno
- I = Inversión
- G = Gastos de Gobierno
- X = Exportaciones
- M = Importaciones

El enfoque de absorción puede emplearse para estudiar los efectos de una devaluación sobre la balanza comercial.

Si consideramos que la economía está por debajo del pleno empleo, entonces existe la posibilidad que el producto (Y) se incremente de modo que una devaluación podría incrementar las exportaciones netas (si las condiciones de elasticidades son favorables y el nivel de absorción permanece constante).

Si la economía se encuentra en pleno empleo no es posible producir más bienes y servicios. La devaluación en este caso tiende a incrementar las exportaciones (netas), pero el resultado podría ser solamente inflación. Cuando los demandantes externos tratan de gastar más en nuestra producción local, al no

existir un incremento consecuente en el producto, el resultado esperado es un incremento en los precios de los bienes y servicios actualmente producidos. Sin embargo, dependiendo de los excesos de demanda nacional e internacional, es posible que las exportaciones se incrementen en contra del nivel de absorción interna.

Otra teoría convencional de balanza de pagos es el enfoque de elasticidades. Este enfoque proporciona un análisis de los efectos de una devaluación sobre la balanza comercial, que depende de las elasticidades de oferta y demanda de moneda extranjera y bienes externos. Por ejemplo, ante un incremento permanente en la demanda de divisas el Banco Central devalúa la moneda respecto al dólar. Esto implica, que los bienes de Estados Unidos se encarecen en Bolivia, mientras que los bienes bolivianos se abaratan en los Estados Unidos. El efecto de este cambio en la balanza comercial depende de las elasticidades de oferta y demanda. Si la demanda es inelástica, una devaluación puede conducir a un comportamiento de "curva J" en la balanza comercial, donde inicialmente el precio de las importaciones estadounidenses se incrementa, pero la cantidad de importaciones demandadas no varía, de modo que la factura por importaciones (medida en moneda local) más bien se incrementa. Al mismo tiempo, ante la caída en el precio de los productos bolivianos en los Estados Unidos no se observa, en el corto plazo, un incremento considerable en la demanda. Así, la balanza comercial primero se deteriora y posteriormente tiende a recuperarse.

La Figura 1 del Anexo ilustra una curva "J" hipotética para la economía boliviana. Supongamos que nuestra economía devalúa el boliviano en el periodo t_0 . En otras palabras, en el periodo t_0 el valor (medido en moneda extranjera) de la moneda boliviana cae de modo tal que las exportaciones bolivianas deberían ser más baratas en el mercado internacional, mientras que las importaciones bolivianas se hacen más costosas. La hipótesis relacionada a la Figura 1 indica que la balanza comercial boliviana se deteriora antes de mostrar una recuperación por encima del nivel pre-devaluatorio. Este patrón de deterioro inicial seguido de una mejora en la balanza comercial traza un comportamiento, a través del tiempo, en forma de letra "J".

Naturalmente surge la pregunta de por qué se debería esperar un comportamiento de esta naturaleza en la balanza comercial ante devaluaciones del Boliviano. Esto implica conocer los factores que pueden contribuir a que se observe tal comportamiento en la balanza comercial.

Se pueden identificar diferentes períodos luego de una devaluación, donde la capacidad del sector comercial para responder a los nuevos precios es limitada pero se completa a medida que transcurre el tiempo. Si bien se espera usualmente un efecto positivo en la balanza comercial ante una devaluación, bajo ciertas condiciones (explicadas a continuación) puede observarse un período relativamente largo antes de que alguna mejora en la balanza comercial sea efectiva.

Inmediatamente después de una devaluación los precios no suelen ajustarse con rapidez al cambio en el valor de la moneda. Sin embargo, eventualmente cuando se celebran nuevos contratos de comercio entre exportadores e importadores, los precios de los bienes tienden a nuevos niveles de equilibrio. El análisis de "pass through" considera la capacidad de los precios a ajustarse en el corto plazo. El ajuste anticipado es un incremento en el precio de los bienes importados por el país cuya moneda se está devaluando, y una caída en el precio de las exportaciones de este país en el resto del mundo. Si el precio de los bienes no se ajusta de esta manera, entonces los patrones de consumo no serán alterados significativamente, y los efectos esperados en la balanza comercial pueden ser menos que favorables en el plazo inmediato.

El cambio en los precios relativos de bienes transables y no transables es el principio de la historia, lo que continúa es el ajuste en el consumo y la producción ante cambios en precios. Por el lado de la oferta existen factores que controlan las decisiones de expansión y la capacidad de expansión en la producción de bienes transables. Estos factores pueden asociarse en gran medida a la baja escala de producción y a la dependencia de insumos importados que caracterizan una oferta relativamente inelástica. Así por ejemplo, el cambio en la estructura de oferta requiere de un tiempo de ajuste donde determinados recursos que se destinaban a la producción de no transables se trasladan al sector de transables, generando posiblemente un exceso de demanda interna que se tiene que cubrir con importaciones adicionales al nivel predevaluatorio⁴. Además, es altamente probable que el nivel post devaluatorio de importaciones se vea también presionado por la escasez (al menos en el corto plazo) de bienes sustitutos a las importaciones, dándole un carácter inelástico a la demanda de importaciones.

Finalmente, una devaluación (en el caso boliviano una aceleración en el ritmo de devaluación) puede generar mayores expectativas de devaluación en el futuro. Por su parte, los agentes pueden decidir anticipar sus adquisiciones de insumos intermedios, materiales, equipos y maquinaria, y también pueden decidir acumular inventarios dado que se anticipa un costo mayor en el futuro, cuando las importaciones se encarezcan más debido a la mayor devaluación. Así, los incrementos en el corto plazo de las importaciones pueden producir un deterioro en la balanza comercial.

Una devaluación responde típicamente a una política dirigida a incrementar la competitividad de las exportaciones y a la vez, dirigida a controlar presiones deficitarias en la balanza comercial. En la medida que los precios de importación se incrementan en el país que devalúa, entonces la demanda de importaciones debería reducirse, y al mismo tiempo la demanda por exportaciones debería incrementarse ya que el precio de los productos locales se habrá reducido para los demandantes extranjeros. La combinación de una mayor demanda por exportaciones locales y una menor demanda de

⁴ Este tipo de traslación resulta particularmente cierta para los recursos más escasos, como el capital en economías en desarrollo.

importaciones debería generar una mejora en la balanza comercial. Sin embargo, si la respuesta a los nuevos precios relativos es lenta de modo que los volúmenes de comercio no se modifican favorablemente en el corto plazo, entonces la respuesta de la balanza comercial podría ajustarse a un comportamiento de curva "J".

En el caso donde la demanda por importaciones es inelástica, los demandantes de importables locales serán relativamente insensibles a los mayores precios de importación que enfrentan, y por ello, el gasto total (medido en moneda local) destinado a financiar las importaciones puede incrementarse en vez de reducirse después de una devaluación. La situación descrita resulta bastante probable en economías en desarrollo como la boliviana, ya que en tales condiciones se hace difícil encontrar sustitutos locales que atiendan la parte de la demanda por productos externos que se desvía hacia la producción local. En el mediano plazo, se puede esperar que una parte considerable de la demanda de importaciones se desvía hacia la producción local, pero en el corto plazo, la demanda local por productos importados puede permanecer constante. Un argumento simétrico se aplica al otro lado del mercado si la demanda externa por bienes locales es inelástica. En tal caso, la demanda externa por bienes locales no responde significativamente ante la caída en los precios de las exportaciones nacionales.

La Tabla 1 del anexo resume los posibles efectos que siguen a una devaluación luego de un breve período de ajuste en precios, bajo diferentes hipótesis sobre elasticidades. La situación menos favorable para la balanza comercial se da en la casilla 4. Con una demanda local inelástica para importaciones y una demanda internacional inelástica por exportaciones se enfrenta un ajuste "pass through" total en precios.

La Figura 2(a) del anexo ilustra el caso hipotético de una demanda de importaciones perfectamente inelástica. Nótese que la demanda de importaciones permanece fija en Q_m e implica que en el corto plazo los importadores demandarán una cantidad Q_m de bienes importados independientemente de cambios en el precio. Una devaluación de la moneda local desplazaría la curva de oferta hacia la izquierda reflejando el hecho que los exportadores en el resto del mundo desearán cargar un precio (medido en moneda local) mayor por sus exportaciones dado que la moneda local tiene menor valor respecto a otras monedas. La brecha vertical entre la oferta de pre-devaluación y la de post-devaluación indica el margen de precio que los ofertantes externos están dispuestos a agregar a su producto por una cantidad ofertada dada. Dado que la demanda es perfectamente inelástica en Q_m , entonces los proveedores extranjeros tienen la posibilidad de transferir completamente el incremento en precios a los importadores locales, de modo que ellos estarán importando Q_m a un precio mayor al de pre-devaluación y el gasto total en importaciones (en moneda local) habrá aumentado. De hecho, esta es la situación descrita en la casilla 4 de la Tabla 1 donde la balanza comercial doméstica se deteriora debido al ajuste total "full pass-through effect".

La Figura 2(b) del anexo muestra que el valor de las exportaciones permanece constante como se señala en la casilla 4 de la Tabla 1. En este caso, los compradores en el exterior demandarán Q_F de las exportaciones sea cual fuere el precio en el corto plazo. Luego de la devaluación la curva de oferta se desplaza hacia la derecha, reflejando el hecho de que los exportadores locales están dispuestos a vender sus productos por menos moneda extranjera dado que las divisas, luego de la devaluación, tienen un mayor valor (medido en moneda local). Sin embargo, dada la perfecta inelasticidad de la curva de demanda se produce un ajuste perfecto que reduce el precio (medido en moneda extranjera) por el monto total de la devaluación. Es decir, si la devaluación incrementó el valor de la moneda extranjera en un 10 por ciento, entonces el valor de las exportaciones (en moneda extranjera) habrá caído también en 10 por ciento, de modo que el valor total de las exportaciones locales (en moneda local) permanecerá constante.

Una situación alternativa es la que se da en la casilla 3 de la Tabla 1, donde se analiza una demanda inelástica para las exportaciones locales con una oferta inelástica para las importaciones locales. La Figura 2(c) del anexo muestra el resultado esperado en la balanza comercial. En este, caso los proveedores extranjeros venderán la cantidad Q_F al país local independientemente del precio. Inmediatamente después de una devaluación la demanda local de importaciones (en términos de moneda extranjera) se desplaza hacia la izquierda, indicando que los importadores nacionales estarán dispuestos a pagar menos unidades de moneda extranjera por un mismo volumen de importaciones. Dado que la curva de oferta es perfectamente inelástica, el precio (en moneda extranjera) de las importaciones caerá en la misma proporción que el monto de la devaluación, y por lo tanto el ajuste se completa en precios. Si bien luego de una devaluación se espera que las importaciones se encarezcan para los consumidores nacionales de importables, con una curva de oferta del resto del mundo a la economía local perfectamente inelástica como la correspondiente a la Figura 2(c), los precios de importación (en moneda local) no se modifican (ya que los precios en moneda extranjera caen en la misma proporción a la devaluación) y por lo tanto el valor (en moneda local) de las importaciones tampoco se modifica. Este resultado combinado con un valor de exportaciones constantes, como en la figura 2(b), indica una balanza comercial que se mantiene invariante después de una devaluación.

En la casilla 2 de la Tabla 1 combinamos una demanda local por importaciones completamente inelástica (igual a la ilustrada en la Figura 2(a)) con una oferta inelástica de exportaciones nacionales. La Figura 2(d) del anexo muestra que luego de una devaluación de la moneda local, los importadores en el extranjero estarán dispuestos a pagar un precio mayor (en moneda local) por las exportaciones nacionales, ya que la moneda nacional es más barata en términos de moneda extranjera. Dada la curva de oferta completamente inelástica, el precio en moneda local de las exportaciones se incrementa en la misma proporción que la devaluación. En este caso, la devaluación de la moneda local no se traduce en un precio inferior para los importadores en el exterior, ya que se ajustan los precios en moneda nacional, de modo que los

importadores extranjeros pagan el mismo precio real por sus compras (dado que el precio en moneda extranjera no se ha modificado). Sin embargo, el mayor precio local resulta en un incremento en el valor de las exportaciones (en moneda local). Dado que la demanda inelástica para importaciones nacionales implica un mayor valor en moneda nacional para las importaciones (Fig. 2(a)), el resultado neto en la balanza comercial depende del estado de ésta antes de la devaluación. Si inicialmente las exportaciones eran mayores a las importaciones, entonces es probable que luego de la devaluación el incremento en el valor de las exportaciones sea mayor al correspondiente en las importaciones. Por el contrario, si las importaciones excedían inicialmente a las exportaciones entonces la devaluación podría disminuir la balanza comercial.

Finalmente, en la casilla 1 de la Tabla 1 la balanza comercial claramente se incrementa cuando las cantidades exportadas e importadas se mantienen fijas. La oferta inelástica de exportaciones locales conduce a un incremento en el valor de las exportaciones (en moneda local como en la figura 2(d)), mientras que la oferta de productos del resto del mundo a la economía local (también inelástica) resulta en un valor constante de importaciones (como en la figura 2(c)).

Los escenarios de curvas perfectamente inelásticas responden solamente a motivos ilustrativos. No se argumenta que en la realidad estas curvas sean totalmente insensibles (sin respuestas en cantidades) ante cambios en los precios en el corto plazo. Sin embargo, existen factores que nos permiten asociar las características de una economía a determinados supuestos en el análisis. Así, la demanda de importaciones bolivianas puede considerarse relativamente inelástica debido a la escasez de sustitutos de importables en el corto plazo. La demanda mundial por productos bolivianos podría ser elástica, por cuanto la participación de las exportaciones bolivianas (exceptuando algunos minerales y el gas) en los mercados internacionales es baja. Entonces, incrementos sustanciales en la participación boliviana podrían efectuarse sin que estos mercados se saturen. Además, debido a la competitividad internacional, pequeñas variaciones en los precios de exportación bolivianos generan grandes variaciones en la cantidad demandada de bienes bolivianos.

Por su parte, la oferta de exportaciones bolivianas tiende a ser relativamente inelástica si consideramos que existen rigideces en la expansión del producto y varios factores productivos se mantienen fijos en el corto y mediano plazos. Finalmente, la oferta de exportaciones del Resto del Mundo a Bolivia puede asumirse como relativamente elástica.

Con estas consideraciones en mente, la figura 2(a) no necesita de modificaciones sustanciales y refleja un aumento en el valor de las importaciones (en moneda local). La figura 2(b) se modificaría de acuerdo a la figura 2(e). En este caso, después de una devaluación la curva de oferta se desplaza nuevamente a la derecha reflejando el hecho que los exportadores bolivianos están dispuestos a vender sus productos por cantidades menores de moneda extranjera, dado que ésta tiene mayor valor. Sin embargo, dado que la

curva de demanda por exportaciones bolivianas es ahora relativamente elástica, el precio (en moneda extranjera) disminuye menos que proporcionalmente al monto de la devaluación. Así, aún cuando una devaluación haya podido aumentar el valor de la divisa, digamos en un 10 por ciento, el precio (en moneda extranjera) de las exportaciones bolivianas cae mucho menos que 10 por ciento de modo que el valor final de las exportaciones (medido en Bolivianos) se incrementa, y el efecto final sobre la balanza comercial sería incierto.

La figura 2(c) se modifica de acuerdo a la figura 2(f). En este caso, dado que la oferta de exportaciones del resto del mundo a Bolivia se asume elástica, el precio (medido en moneda extranjera) de las importaciones cae menos que proporcionalmente a la devaluación. Así, luego de la devaluación del Boliviano, las importaciones bolivianas se encarecen, y el valor de las importaciones sube ya que los precios de importación en bolivianos se incrementan. En este caso, el resultado sobre la balanza comercial tampoco es muy claro ya que el valor de las exportaciones estaría también aumentado como se describe en la figura 2(d).

Hasta aquí hemos desarrollado elementos teóricos que nos permiten esperar efectos cambiarios positivos y negativos en la balanza comercial. Sin embargo, a priori, no podemos anticipar un efecto positivo o negativo para los supuestos hechos para la economía boliviana, y no contamos con ninguna información sobre la velocidad en estos ajustes y el tiempo que debería transcurrir antes de poder observar cambios en la balanza comercial. De hecho estas interrogantes requieren de respuestas empíricas. Este tipo de trabajo motiva la siguiente sección del estudio.

3. La política cambiaria, la balanza comercial y el producto.

La balanza comercial boliviana en el período 1985-1990 muestra un período inicial de superávit, luego se ingresa a un período de déficits fuertes, y finalmente en el año 1989 se logra una recuperación importante. La Figura 3 muestra un nivel positivo para la balanza comercial en el penúltimo trimestre de 1985. Este nivel puede ser un resultado rezagado de las fuertes contracciones en las importaciones durante 1985. Por un lado existían controles y restricciones a las importaciones, aranceles altos, licencias previas y desequilibrios en el mercado de divisas que junto a las medidas fiscales de austeridad contrayeron significativamente la demanda agregada.

Con la introducción de la NPE en 1985 se liberaliza el comercio exterior, y se eliminan los problemas en el mercado cambiario con la creación del "bolsín". Estos factores han tenido un impacto importante sobre las importaciones. La Figura 4 del anexo muestra las importaciones y las exportaciones durante el período bajo estudio. Claramente, luego de la implementación de la NPE las importaciones crecen por encima de las exportaciones, y esta tendencia se mantiene hasta 1988. Luego de 1988 las exportaciones logran niveles más

altos con relación a las importaciones hasta que la tendencia en la balanza comercial se revierte favorablemente.

La Figura 5 del anexo muestra (en escala dual) la evolución de un índice multilateral de tipo de cambio real y la balanza comercial boliviana. El gráfico muestra cierta correlación entre estas dos variables que se confirma con los resultados reportados en la Tabla 2. Esta tabla muestra un coeficiente de correlación entre las dos series igual a 0.74. El valor de este coeficiente es considerablemente alto, pero este resultado no permite afirmar mucho en cuanto a la relación entre estas variables. Es decir, no podemos anticipar una dirección de causalidad ni podemos medir el impacto de "innovaciones" en una de las variables sobre la otra variable.

A partir de 1985 la política cambiaria se torna activa y está dirigida a mantener la competitividad del sector productor de bienes transables. La introducción del mecanismo del "bolsín" estableció un ritmo de devaluación nominal que cuando menos debería mantener el nivel del tipo de cambio real comparable al registrado en el año base del índice. Sin embargo, hasta el año 1989 el índice estudiado permaneció en un nivel inferior al registrado como base. Este resultado es la combinación de un compás de inflación ligeramente mayor a la devaluación nominal, y también es resultado de la política cambiaria de los países socios comerciales de Bolivia.

La Figura 5 también muestra que en varios episodios, después de una depreciación del tipo de cambio real, la balanza comercial se deterioró para recuperarse luego. Este comportamiento se hace evidente en el efecto contemporáneo del primer trimestre de la muestra y en el primer trimestre de 1990. Si consideramos un rezago en el efecto, el comportamiento se hace evidente para los dos primeros trimestres de 1987, segundo a tercer trimestres de 1989, y cuarto trimestre de 1989 a primer trimestre de 1990. Este efecto negativo sobre la balanza comercial en el corto plazo se ha denominado efecto de "curva J".

Entre otros argumentos que explican este comportamiento esta aquél que sostiene que al momento en que ocurre la depreciación real, algunos bienes y servicios están en tránsito o ya se han celebrado contratos internacionales, y la finalización de estas transacciones son las que dominan los cambios de corto plazo en la balanza comercial.

Es decir, la balanza comercial se deteriora en primera instancia, pero luego se recupera en magnitudes dadas por las elasticidades. También se ha atribuido este comportamiento a la rapidez con la que la actividad interna responde ante una devaluación, en contraste a la lentitud con la que puede responder la actividad económica de los socios comerciales. Este fenómeno puede esterilizar, en el corto plazo, los efectos favorables que una depreciación real implica. Estos argumentos sostienen que la expansión de las exportaciones y la retardación en las importaciones ocurre solamente después de varios rezagos, y se identifican varios rezagos en el proceso desde los cambios en el tipo de

cambio hasta los cambios en el comercio internacional. Estos rezagos se asocian a períodos en los que los agentes reconocen las modificaciones en la política cambiaria, períodos asociados a la toma de decisiones dirigidas a modificar variables reales, períodos asociados al preparado de nuevos despachos de mercancías, y a períodos asociados a la reconstrucción de inventarios.

Krueger (1983) sostiene que los efectos de una devaluación real sobre la balanza comercial pueden ajustarse al análisis basado en un efecto multiplicador.

$$BC = f(Y, TCR) \quad (3)$$

Donde:

$$\begin{aligned} BC &= \text{Balanza comercial} \\ Y &= \text{Nivel del producto real} \\ TCR &= \text{Tipo de cambio real} \end{aligned}$$

En este documento, la ecuación (3) se expande incluyendo fundamentalmente factores de demanda. Primero, el ingreso local (Y), y el de los socios comerciales de Bolivia⁵ (Y^*) se incluyen para capturar efectos de elasticidad ingreso de demanda. Segundo, para incorporar aspectos monetarios que generan variaciones en el comercio real, se incluye niveles de stock de dinero como $M1$ de Bolivia y de los socios comerciales ($M1^*$). Finalmente, dado que buscamos conocer el efecto de las devaluaciones reales sobre la balanza comercial, y considerando la posibilidad de la existencia de rezagos en este efecto, es necesario considerar alguna estructura de rezagos para el tipo de cambio real. Con estas consideraciones, la ecuación (3) se puede escribir como:

$$BC_t = \alpha_0 + \alpha_1 Y_t + \alpha_2 Y_t^* + \alpha_3 M1_t + \alpha_4 M1_t^* + \beta [w_0(tcr)_t + w_1(tcr)_{t-1} + w_2(tcr)_{t-2} + w_3(tcr)_{t-3}] + u_t \quad (4)$$

donde:

$$w_i = c_0 + c_1 i + c_2 i^2 ; \quad i = 0, 1, 2, 3$$

y w_i indica el peso que ejerce el tipo de cambio real sobre la balanza comercial en el período contemporáneo, y los pesos asociados a efectos que pudieran registrarse hasta tres trimestres después del período contemporáneo.

Si sustituimos y escribimos la especificación original, tenemos

$$BC_t = \alpha_0 + \alpha_1 Y_t + \alpha_2 Y_t^* + \alpha_3 M1_t + \alpha_4 M1_t^* + \beta c_0 (tcr)_t + \beta (c_0 + c_1 + c_2)(tcr)_{t-1} + \beta (c_0 + 2c_1 + 4c_2)(tcr)_{t-2} + \beta (c_0 + 3c_1 + 9c_2)(tcr)_{t-3} + \varepsilon_t \quad (5)$$

⁵ Brasil, Chile, Perú, Argentina, Alemania, Estados Unidos, Reino Unido, Japón

Combinando términos tenemos:

$$\begin{aligned}
 BC_t = & \alpha_0 + \alpha_1 Y_t + \alpha_2 Y_t^* + \alpha_3 M1_t + \alpha_4 M1_t^* \\
 & + \beta c_0 [(tcr)_t + (tcr)_{t-1} + (tcr)_{t-2} + (tcr)_{t-3}] \\
 & + \beta c_1 [(tcr)_{t-1} + 2(tcr)_{t-2} + 3(tcr)_{t-3}] \\
 & + \beta c_2 [(tcr)_{t-1} + 4(tcr)_{t-2} + 9(tcr)_{t-3}] + \varepsilon_t
 \end{aligned} \quad (6)$$

La ecuación (6) puede estimarse usando mínimos cuadrados ordinarios. Si se asume que el término de error cumple con las propiedades clásicas, las c 's estimadas tendrán las características de un estimador MELI. Una vez conocidos los valores de los coeficientes c , los pesos originales (w_i) pueden ser conocidos. Esta especificación para los rezagos del tipo de cambio real corresponde a un "modelo polinomial de rezagos distribuidos". Adoptamos esta especificación dado que un ajuste lineal no necesariamente es el más apropiado para describir la relación entre el tipo de cambio real y la balanza comercial. Por ejemplo, un comportamiento de curva "J" se asocia a una relación no lineal entre la variable dependiente y la independiente.

Las ponderaciones siguen el comportamiento de un polinomio de segundo orden para el efecto contemporáneo y los tres primeros rezagos del tipo de cambio real⁶.

En la ecuación (6) la balanza comercial se define como la diferencia entre el logaritmo de las exportaciones y el logaritmo de las importaciones. En ambos casos se obtuvieron indicadores de cuántum de las exportaciones e importaciones. Las series correspondientes al ingreso y al stock de dinero de los países socios corresponden al producto real medido en dólares de 1986 y M1 medido en dólares para los ocho principales países socios comerciales de Bolivia respectivamente⁷. La variable ingreso de Bolivia corresponde al producto interno bruto trimestral medido en dólares. Esta serie fue desestacionalizada haciendo una regresión de los niveles contra 3 variables "dummies" (una para cada trimestre) y componentes de "trend" elevados hasta la tercera potencia. La serie de ingreso desestacionalizado resulta de la diferencia entre el ingreso original y la sumatoria del producto entre los coeficientes para las "dummies" y las series "dummies"⁸. M1 de Bolivia es medido en dólares y no fue necesario desestacionalizar la serie. Durante el proceso de estimación se detectó una

⁶ Se escogieron tres rezagos dado que el valor para coeficientes con rezago mayor a 3 resultaron no ser estadísticamente diferentes de cero. Posiblemente esto se debe al reducido número de observaciones que entonces quedaron disponibles.

⁷ Como variable monetaria se incluye a M1 por su disponibilidad y por ser un agregado sobre el cual el control de la autoridad monetaria es más razonable respecto a agregados mayores.

⁸ Usando Y (la serie original de ingreso) se estima
 $Y = a_0 + a_1 \text{ trend} + a_2 \text{ trend}^2 + a_3 \text{ trend}^3 + a_4 \text{ Dum}_1 + a_5 \text{ Dum}_2 + a_6 \text{ Dum}_3$

La serie desestacionalizada resulta de:
 $YD = Y - (\alpha_4 \text{ Dum}_1 + \alpha_5 \text{ Dum}_2 + \alpha_6 \text{ Dum}_3)$; donde α_i es el valor estimado de a_i

fuerte colinearidad entre las variables monetarias de Bolivia y los socios comerciales. Este problema tiende a inflar el valor de los coeficientes, y por lo tanto estos parecen alejarse demasiado del valor real de la elasticidad de la variable. Para solucionar este problema se hizo una regresión del agregado monetario boliviano contra aquel de los socios comerciales, y luego se empleó los residuos como agregado monetario de Bolivia. En todos los casos se emplean logaritmos en las variables para obtener elasticidades (ver anexo).

Con relación a los signos de los coeficientes se puede esperar valores negativos o positivos para α_1 . Negativo debido a que un incremento en el producto y en el ingreso genera un incremento en las importaciones que, a su turno, genera un deterioro en la balanza comercial y, positivo porque un incremento en el producto puede reflejarse fundamentalmente, en un incremento en la producción de bienes transables que resulta más que proporcional a los incrementos en importaciones. Además, este signo podría ser positivo dado que las importaciones son la diferencia entre el consumo doméstico y la producción doméstica. Así, en la medida que el ingreso real se incrementa, la producción local de importables puede incrementarse más rápido que el consumo, de modo que se contraen las importaciones. Un comportamiento simétricamente opuesto se puede esperar para α_2 .

El efecto de las variables monetarias sobre la balanza comercial depende de varios factores. Por ejemplo, un incremento en la oferta monetaria (una expansión en la base monetaria o en el crédito) conduce a un incremento, en los balances reales. Los agentes perciben que su riqueza se incrementa y ello los induce a incrementar sus gastos respecto a sus ingresos. Esto se traduce finalmente en un deterioro en la balanza comercial. Es decir, el coeficiente α_3 debería ser negativo. Sin embargo, se puede argüir que esta relación negativa puede no ser observada al menos por dos razones. La primera sostiene que los balances nominales de dinero suelen ser una porción bastante reducida de la riqueza de los individuos. El segundo argumento sostiene que el dinero no necesariamente es considerado como riqueza neta por el sector privado, y en tal caso no existiría efecto de balance real y por ello la balanza comercial no debería deteriorarse.

Los coeficientes correspondientes a los agregados monetarios de los socios comerciales deberían tener signo positivo, puesto que tienen el efecto simétricamente opuesto al correspondiente al agregado doméstico local. Es decir $\alpha_4 > 0$.

Por último, el signo del tipo de cambio real debería ser positivo al menos en el mediano y largo plazos. Sin embargo, es posible que el efecto contemporáneo o los primeros rezagos sean negativos, mientras que los signos para rezagos posteriores sean positivos. Esta situación se ajustaría al comportamiento de curva "J" descrita en párrafos anteriores.

La Tabla 3(a) del anexo reporta los resultados de la estimación de la ecuación (6) cuando no se emplea ninguna restricción. En la Tabla 3(b) del anexo se reportan resultados para la misma ecuación, pero en este caso se emplea una restricción. Si el efecto de una variación en el tipo de cambio real sobre la balanza comercial se completa en un periodo menor a un año, entonces el coeficiente correspondiente al cuarto trimestre rezagado debería ser cercano a cero. En otras palabras, las variaciones en el tipo de cambio no tienen efectos en el comercio después de tres trimestres. En este caso, se está forzando a que el efecto del tipo de cambio se limite al período establecido en la distribución de rezagos, asumiendo que no existen efectos posteriores. Así, el coeficiente correspondiente al cuarto rezago (que no está incluido en la distribución de rezagos) estará forzado a tomar un valor cercano a cero. Concentremos la discusión en la Tabla 3(a).

Las variables correspondientes al ingreso y M1 de Bolivia fueron estimadas con un rezago, y la correspondiente a M1 de los ocho países socios comerciales con dos rezagos⁹. Se emplearon varios rezagos para el ingreso de los países socios, sin embargo, en ningún caso esta variable resultó significativa. Los coeficientes para las restantes variables explicativas son estadísticamente diferentes de cero al 10 por ciento de confiabilidad (los coeficientes para el tipo de cambio real serán discutidos más adelante).

Varios aspectos merecen atención. Primero, los signos de los coeficientes son los esperados, y en el caso del ingreso (producto) de Bolivia este signo indica que el efecto positivo sobre el sector productor de bienes transables domina los incrementos en ingreso y demanda de importaciones. Segundo, el valor de las elasticidades para el agregado monetario de los socios y para el ingreso nacional permanecen en niveles relativamente altos. Existe evidencia para países en desarrollo que sugiere una elasticidad efectivamente alta entre estas variables. Bahmani-Oskooee (1984) reporta coeficientes altos para estas variables en ecuaciones similares a (6), para datos de las economías de la India, Korea y Thailandia. José De Gregorio (1985) encuentra coeficientes también altos para una variable que mide la actividad de los socios comerciales de Chile en una ecuación agregada para exportaciones. Pasemos a discutir los coeficientes correspondientes al tipo de cambio real.

Dos de los rezagos distribuidos del tipo de cambio real resultaron estadísticamente diferentes de cero. El efecto contemporáneo y el efecto con dos rezagos son significantes al 10 por ciento de confiabilidad, mientras los restantes rezagos no resultaron estadísticamente distintos de cero. En el primer caso el coeficiente muestra signo negativo, reflejando un deterioro en la balanza comercial, pero en el segundo caso el signo resultó positivo, indicando que la balanza mejora dos trimestres después de que se observa una ganancia en competitividad en el tipo de cambio real. El coeficiente en el tercer rezago resultó nuevamente negativo, pero no es estadísticamente diferente de cero.

⁹ Los rezagos se seleccionaron en base a la correlación cruzada más alta entre la variable explicativa (I) y la variable dependiente (BC)

Estos resultados, aunque no muy concluyentes, sugieren un comportamiento de curva "J" en el ajuste de la balanza comercial y el tipo de cambio real. El reducido número de observaciones trimestrales después de la (NPE) no permite especificar un número mayor de rezagos, y en consecuencia es difícil asegurar si éstos confirmarían o rechazarían la hipótesis de curva "J". Consecuentemente, el efecto neto o "steady state effect" es incierto puesto que no existe seguridad sobre efectos posteriores a este último rezago.

La Tabla 3(b) reporta los resultados obtenidos cuando se impone la restricción descrita en la estructura de rezagos distribuidos. En este caso los coeficientes asociados al ingreso nacional y el agregado monetario de los socios comerciales, nuevamente resultaron significantes y elásticos. La distribución de rezagos indica nuevamente efectos negativos para los primeros periodos (sin embargo el primer rezago no es significativo), mientras que el signo resulta positivo en los dos últimos rezagos de la distribución.

Podemos emplear los resultados de ambos modelos para ejecutar un test "F" y verificar si la restricción impuesta es estadísticamente tolerable. La hipótesis nula en este caso es que el coeficiente para el cuarto rezago del tipo de cambio real (no incluido en la distribución) es cero. La hipótesis alterna será que este coeficiente es diferente de cero. El "F" computado resulta de:

$$F = [(SSE_r - SSE_u)/r] / [SSE_u / (n - k)]$$

donde SSE_r y SSE_u son la suma de los errores al cuadrado en el modelo restringido y el no restringido correspondientemente, r es el número de restricciones impuestas, n es el número de observaciones, y k es el número de parámetros incluyendo a la constante. El valor obtenido para el "F" computado es 0.977. El valor "F" crítico para este caso es 4.84, con lo que no se rechaza la hipótesis nula. Es decir, no existe suficiente evidencia estadística que sugiera un valor diferente de cero para el rezago posterior a la distribución.

En síntesis, la evidencia global obtenida no es concluyente, pero apoya claramente la hipótesis que anticipa un deterioro inicial, y una mejora posterior en la balanza comercial, ante una depreciación real del tipo de cambio.

A nivel teórico existen varias razones que explican el carácter contraccionario inicial de una devaluación que podría resultar en una caída en la actividad real. En primer lugar, las devaluaciones nominales pueden generar presiones contractivas en la demanda agregada que pueden ser dominantes sobre el efecto tradicional de redireccionamiento en el gasto. Por ejemplo, una devaluación puede resultar en un nivel de precios más alto y generar un efecto de balances reales negativo. Esto, a su turno, puede terminar en una contracción de demanda y una caída en la actividad productiva. Otros autores como Edwards(1986) sostienen que una devaluación puede ser contractiva cuando se relacionan los efectos de demanda agregada con la distribución del ingreso. En este contexto, una devaluación genera una redistribución del ingreso, desde los grupos con una propensión marginal al ahorro baja, hacia

grupos con una alta propensión marginal al ahorro, lo que finalmente se reflejaría en una contracción de demanda agregada, y una caída en la actividad económica. Además de estos efectos de demanda, existen otros canales de oferta por los cuales una devaluación puede ser contractiva. Entre los que desarrollan estos argumentos encontramos a Wijnberger (1986) que desarrolla un modelo con bienes intermedios y mercados financieros informales, donde bajo ciertas condiciones, una devaluación puede desplazar negativamente a la oferta agregada generando efectos recesivos en la economía. Lo cierto es que una vez que estos elementos de oferta son introducidos en el análisis es posible que las devaluaciones sean contraccionarias, puesto que pueden ocasionar caídas importantes en la oferta.

Al igual que para el caso de la balanza comercial, la relación entre el tipo de cambio y el crecimiento de la economía parece ser ambigua. Es decir, la evidencia empírica no es concluyente; mientras algunos estudios sugieren un efecto expansivo (Gylfason y Schmidt (1983)), otros estudios encuentran un efecto más bien depresivo (Branson 1986).

Khan y Knigh (1981) arguyen que el nivel de actividad económica puede ser afectado por otras variables importantes, como los desequilibrios en el mercado monetario y los niveles de gasto fiscal. Esta propuesta puede ser extendida en la línea de la teoría de las expectativas racionales incluyéndose un indicador de cambios inesperados en los agregados monetarios. Es decir, incluyendo un indicador de crecimiento monetario inesperado.

Otro elemento a incluirse en el análisis es un índice de tipo de cambio real, que es la variable central en la evaluación de los efectos de una devaluación real sobre el nivel de actividad económica.

Con estas consideraciones podemos definir una segunda especificación donde es necesario incluir el índice de tipo de cambio real al lado derecho de la ecuación a estimarse. Esto es lo más correcto cuando sabemos que una devaluación nominal no genera una devaluación real proporcional en casos como el boliviano. Estudios como Edwards(1990), Rodrick y Dominguez(1990) muestran que una devaluación nominal afecta menos que proporcionalmente a la relación de precios entre transables y no transables.

Edwards(1986) propone una forma reducida para la ecuación del producto real que captura los elementos discutidos:

$$\begin{aligned} \text{Log Pib}_t &= \alpha + \mu T + \beta_1 \log(\text{GGN/PIB})_t + \beta_2 [\Delta \log M - \Delta \log M^*]_t \\ &+ \beta_3 \log e_t + u_t \end{aligned} \quad (7)$$

Donde:

Pib = Producto interno bruto real

- μ = Es el parámetro que captura la tendencia en el crecimiento el producto real.
- $(GGN/PIB)_t$ = El cociente del gasto gubernamental nominal y el producto nominal (a precios corrientes).
- $\Delta \log M$ = es la tasa de crecimiento en el dinero nominal
- $\Delta \log M^e$ = es la tasa de crecimiento esperada en el dinero nominal
- e = es el índice de tipo de cambio real, y un incremento en este índice representa una devaluación real.

Podemos asumir que las expectativas se forman racionalmente y están condicionadas a información disponible en el período t . Entonces, $\Delta \log M - \Delta \log M^e$ será el crecimiento no esperado del dinero.

En la estimación de la ecuación (7) se espera que el signo del coeficiente β_1 sea positivo. El signo del coeficiente β_2 es positivo cuando la porción no esperada del crecimiento del dinero genera un incremento en demanda que es seguido de un incremento en el producto. El coeficiente β_3 captura el efecto de las devaluaciones reales en el crecimiento real del producto y es el interés fundamental en nuestra especificación. Si una devaluación real es contraccionaria, como la crítica estructuralista sostiene, entonces el coeficiente tendrá signo negativo indicando que una devaluación real, manteniendo todo lo demás constante, resultaría en una caída en el producto real. Al contrario, si de acuerdo a la línea tradicional, una devaluación resulta expansionaria, entonces el signo del coeficiente β_3 deberá ser positivo. Sin embargo, es muy importante señalar que dado que la ecuación (7) es una forma reducida, entonces el coeficiente β_3 estará recogiendo el efecto neto final de las devaluaciones en el producto, y esto elimina la posibilidad de que podamos establecer como operan las fuerzas contrarias de oferta y demanda, para generar el efecto neto final.

En la especificación de la ecuación (7) solamente figuran los efectos contemporáneos. Sin embargo, en la estimación es importante determinar si existen diferencias entre los efectos de corto y largo plazo. En el caso del tipo de cambio real resulta crucial la inclusión de rezagos por cuanto la posición usual es que las devaluaciones son contractivas, pero sólo en el corto plazo.

Antes de estimar la ecuación (7) es necesario construir la serie correspondiente al término inesperado de crecimiento monetario $[\Delta \log M - \Delta \log M^e]$. Siguiendo la técnica de documentos representativos de la aproximación de expectativas racionales, este término puede construirse considerando la diferencia entre el crecimiento actual del dinero y la tasa de crecimiento estimada para el dinero, a partir de una ecuación de creación de dinero. Esta ecuación deberá incluir las variables que representen información para los diferentes agentes económicos sobre las decisiones del Banco Central. En varias economías latinoamericanas la creación de dinero es una fuente central de financiamiento de desequilibrios fiscales. Esta característica puede incluirse en la ecuación para Bolivia mediante el cociente entre el déficit fiscal y la base monetaria rezagada.

Adicionalmente, puede incluirse al lado derecho de la ecuación los rezagos en las innovaciones en el dinero. Así tenemos:

$$\Delta \log M_t = \Omega_0 + \Omega_1 \Delta \log M_{t-1} + \Omega_2 \Delta \log M_{t-2} + \Omega_3 \Delta \log M_{t-3} + \Omega_4 (DF/B_{t-1}) + u_t \quad (8)$$

Donde M se define como $M2$ nominal, DF es el déficit del Tesoro General de la Nación, y B es la base monetaria. En la estimación de la ecuación (8) se empleó información mensual para el período septiembre 1985 - diciembre 1990. Los resultados obtenidos se reportan en la Tabla 4 del anexo donde los coeficientes son estadísticamente significativos. En base a estos coeficientes se ajustaron las observaciones de las variables independientes para generar la porción esperada del stock de dinero. Finalmente, la diferencia entre el componente observado y el componente esperado generaron el componente no esperado de las modificaciones en el stock de dinero. Los signos obtenidos para las variables monetarias rezagadas no pueden ser anticipados a priori, pero el obtenido para la variable de desequilibrio fiscal es el esperado.¹⁰

Una vez obtenida la serie correspondiente al componente no esperado de las modificaciones del stock de dinero se trimestralizó la información para poder estimar la ecuación (7), donde se considera nuevamente una estructura de rezagos distribuidos en un polinomio de segundo orden para el tipo de cambio real. Los resultados obtenidos para el período 1986.4 -1990.4 se reportan en la Tabla 5 del anexo. Los coeficientes para la tendencia, los gastos gubernamentales¹¹, y el componente no esperado en las modificaciones del stock de dinero, resultaron todos significativos a los niveles convencionales y los signos son los esperados. Así, un incremento en los gastos gubernamentales (por ejemplo en activos fijos y financieros) genera un impacto positivo sobre el producto. Por su parte, un aumento en el componente no esperado de dinero genera un incremento en demanda que es percibido por los agentes productores como un incremento real en la demanda por sus productos, y que es eliminado con un incremento correspondiente en la oferta. El desajuste monetario también puede generar incrementos en precios y de algún modo afectar el producto. Por ejemplo, de acuerdo a la "Función de Oferta de Lucas", las desviaciones en el producto respecto a su nivel natural, ocurren debido a errores en expectativas: los precios corrientes son mayores o menores a los esperados y conducen a los agentes a creer que los precios relativos han sido alterados, de modo que ellos ajustan el nivel de su producto a tales cambios.

¹⁰ Por ejemplo, si en el período t se registra un fuerte déficit en las cuentas fiscales, que se financia empleando medidas expansivas en política monetaria (por ejemplo incrementando la base monetaria). En el período $t+1$ es posible que no exista un déficit significativo, pero la base monetaria mantiene las innovaciones del período t . Así, una caída en el cociente de déficit a base rezagada indica un incremento en el stock de dinero en la economía.

¹¹ Los gastos gubernamentales corresponden a los egresos trimestrales del Tesoro General de la Nación.

La porción inferior de la Tabla 5 reporta los coeficientes de la estructura de rezagos distribuidos del tipo de cambio real. Estos coeficientes son significativos y los signos muestran una relación inversa (luego de un efecto positivo contemporáneo) para los primeros tres rezagos del tipo de cambio real, y esta tendencia se revierte finalmente en el cuarto rezago de la distribución.

Los resultados obtenidos describen nuevamente efectos negativos iniciales ante una depreciación real, pero que se revierten posteriormente (tres trimestres después en este caso).

4. Conclusiones

La revisión de las relaciones entre el tipo de cambio, la balanza comercial y el producto apunta, a nivel teórico y principalmente empírico, hacia dos conclusiones básicas para el caso boliviano.

Primero, existen argumentos y evidencia empírica que aseguran (para el caso boliviano) una relación positiva entre el tipo de cambio real, la balanza comercial y el producto. Los resultados obtenidos en este estudio no fueron contundentes, pero sugieren que estos efectos positivos no son inmediatos. En otras palabras, existe un período de ajuste y respuesta, en el cual tanto la balanza comercial como el producto pueden deteriorarse. Luego que la economía responde, por ejemplo a los cambios en precios relativos, y se reasignan recursos hacia el sector productor de transables, el impacto se torna positivo.

Segundo, los resultados del estudio remarcan la importancia de un tipo de cambio real competitivo dentro un modelo económico con alta apertura comercial como el boliviano.

En este contexto, la autoridad monetaria debe reconocer y explotar oportunidades para agregar competitividad cambiaria, sin que ello signifique un costo excesivo en términos de inflación. Las medidas dirigidas a incrementar la monetización de la economía y el control en el crédito al sector público pueden contribuir sustancialmente a disminuir la transferencia de efecto del tipo de cambio nominal hacia los precios de los no transables. Con esto se obtendrá más grados de libertad para emplear al bolsín como un instrumento eficaz de depreciación real.

Adicionalmente, se pueden señalar dos resultados empíricos importantes del estudio. El primero se refiere a la fuerte influencia de las variables que capturan el comportamiento monetario de los socios comerciales bolivianos. El segundo resultado se refiere al impacto real que ocasiona un cambio en el componente no esperado del stock de dinero.

En la literatura existe controversia sobre este último efecto, y las posiciones varían desde las que postulan la ineffectividad de la política monetaria hasta las

que apoyan el uso de la misma como instrumento estimulante de crecimiento. Nuestros resultados indican que la política monetaria puede ser empleada como estímulo al crecimiento. Sin embargo, los resultados obtenidos también indican que las políticas monetarias expansivas no pueden emplearse como un instrumento sistemático de estímulo, ya que son los componentes NO esperados en el cambio del stock de dinero los que tienen efectos sobre el crecimiento del producto.

ANEXO

Considere una especificación lineal y otra no lineal.

1) Lineal

La expresión correspondiente es:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X \quad 1(a)$$

El efecto marginal de cambios en X sobre Y será:

$$\frac{\delta Y}{\delta X} = \beta_1 \quad \text{y la elasticidad será:}$$

$$\frac{\delta Y}{\delta X} \frac{X}{Y} = \beta_1 \frac{X}{Y} \quad 2(a)$$

2) No lineal

La expresión correspondiente es una de tipo potencial:

$$Y = \beta_0 X^{\beta_1} \quad 3(a)$$

La expresión lineal aplicando logaritmos es:

$$\ln Y = \ln \beta_0 + \beta_1 \ln X \quad 3(b)$$

El efecto marginal de cambios en X sobre Y en 3(a) será:

$$\frac{\delta Y}{\delta X} = \beta_1 \beta_0 X^{\beta_1-1}; \quad \frac{\delta Y}{\delta X} \frac{X}{Y} = \frac{\beta_1 \beta_0 X^{\beta_1}}{\beta_0 X^{\beta_1}} = \beta_1 \frac{X}{X} = \beta_1 \quad 3(c)$$

La elasticidad correspondiente será:

$$\frac{\delta Y}{\delta X} \frac{X}{Y} = \beta_1 \frac{X}{X} = \beta_1; \quad \text{y corresponde al valor del coeficiente } \beta_1 \text{ en 3(b).}$$

TABLA 4

EL STOCK DE DINERO ESPERADO
1986.09 - 1990.12

La Variable dependiente es el log de M2			
Variable	Rezago	Coficiente	T. Estadístico
Constante		0.00	-2.29
DLM2	(1)	0.87	7.68
DLM2	(2)	-0.38	-2.27
DLM2	(3)	0.25	2.62
DEFBAS	(0)	0.00	2.83

* La variable DLM2 está expresada en su primera diferencia

n = 64
 R2 = 0.66
 R2a = 0.63

F. Stad. = 23.25
 D.W. = 2.05

TABLA 5

EL PRODUCTO Y EL TIPO DE CAMBIO REAL
1986.4 - 1990.4

La variable dependiente es el PIB base 1980			
Variable	Rezago	Coficiente	T. Estadístico
Constante		12.068	4.613
TREND		0.009	1.683
Gastos TGN	(2)	0.305	5.395
M2ne	(1)	0.220	2.770
Distribución de Rezagos para el Tipo de Cambio Real (TCR)			
TCR	(0)	0.555	1.71
TCR	(1)	-0.310	-1.68
TCR	(2)	-0.690	-3.38
TCR	(3)	-0.585	-3.60
TCR	(4)	0.005	2.32

n = 17
 R2 = 0.87
 R2a = 0.78

F. Stad. = 9.23
 D.W. = 1.96

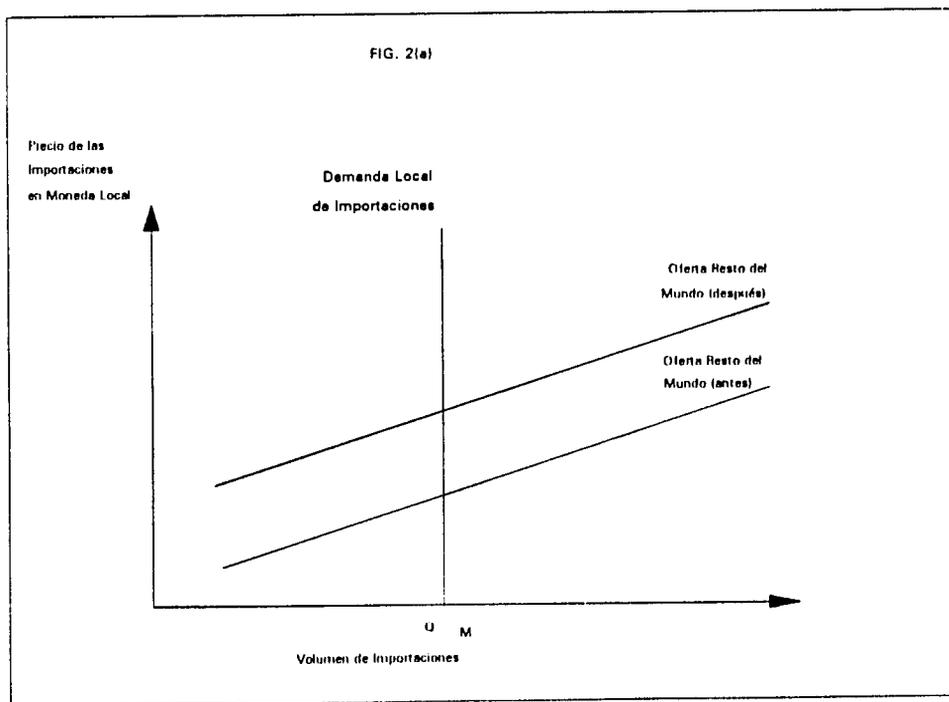
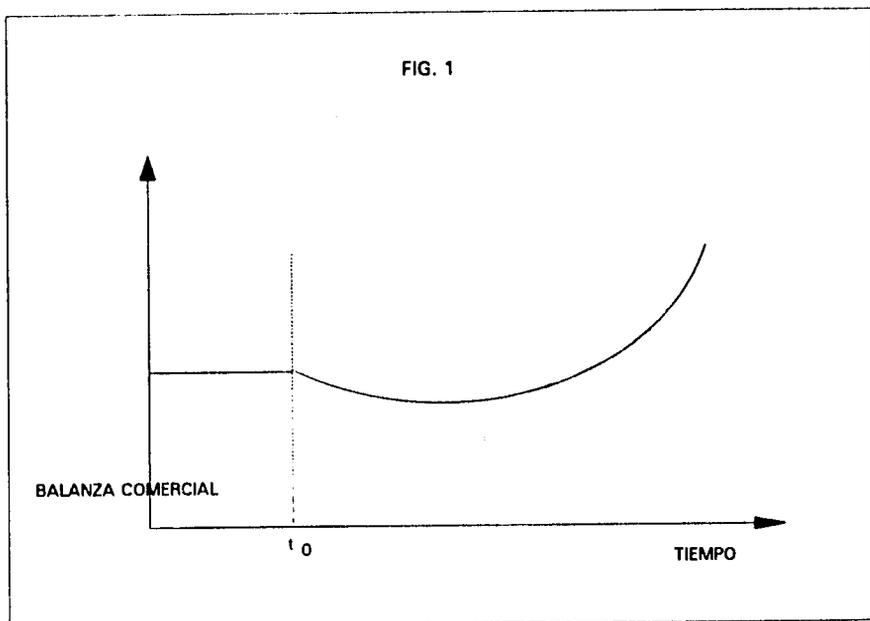


FIG. 2(b)

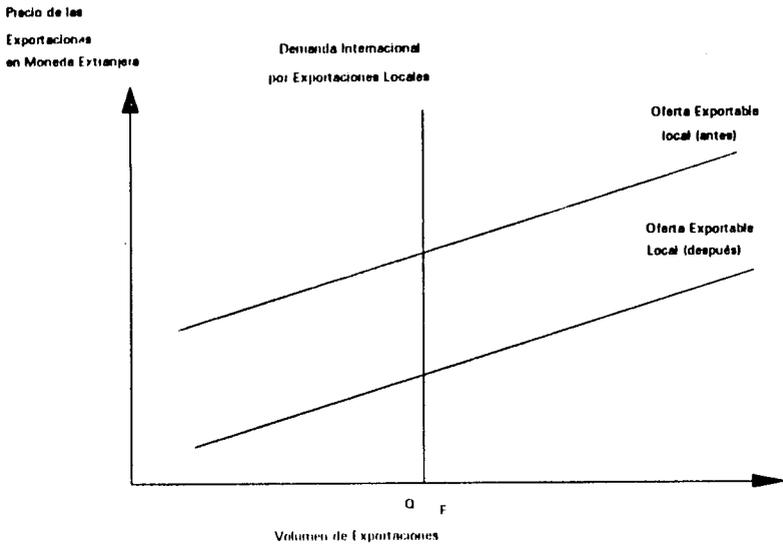
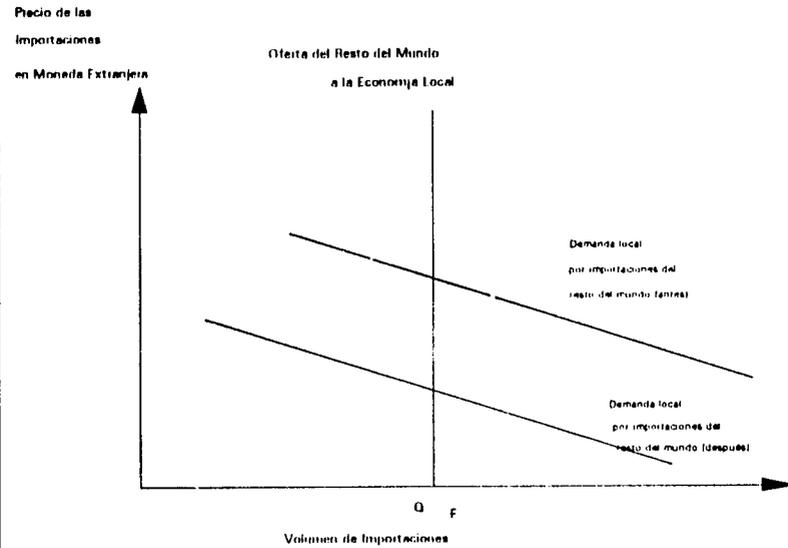
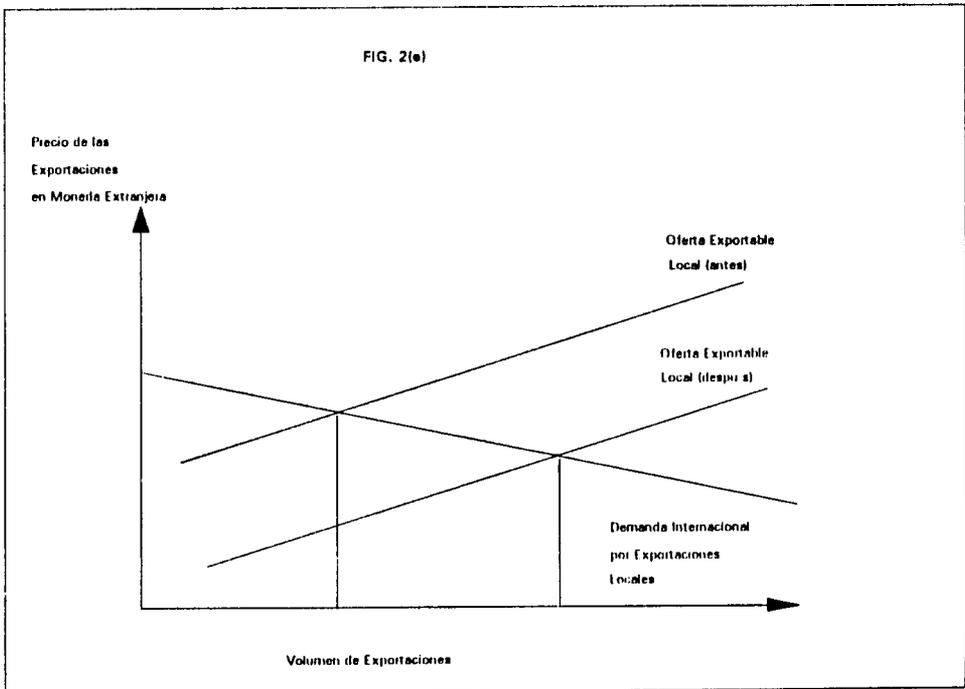
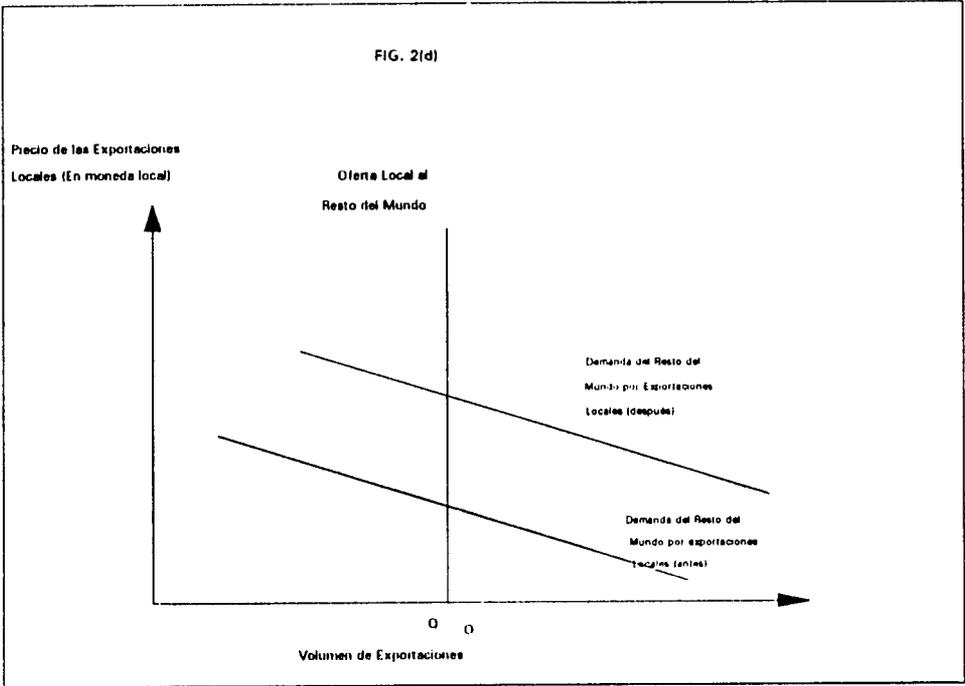


FIG. 2(c)



144



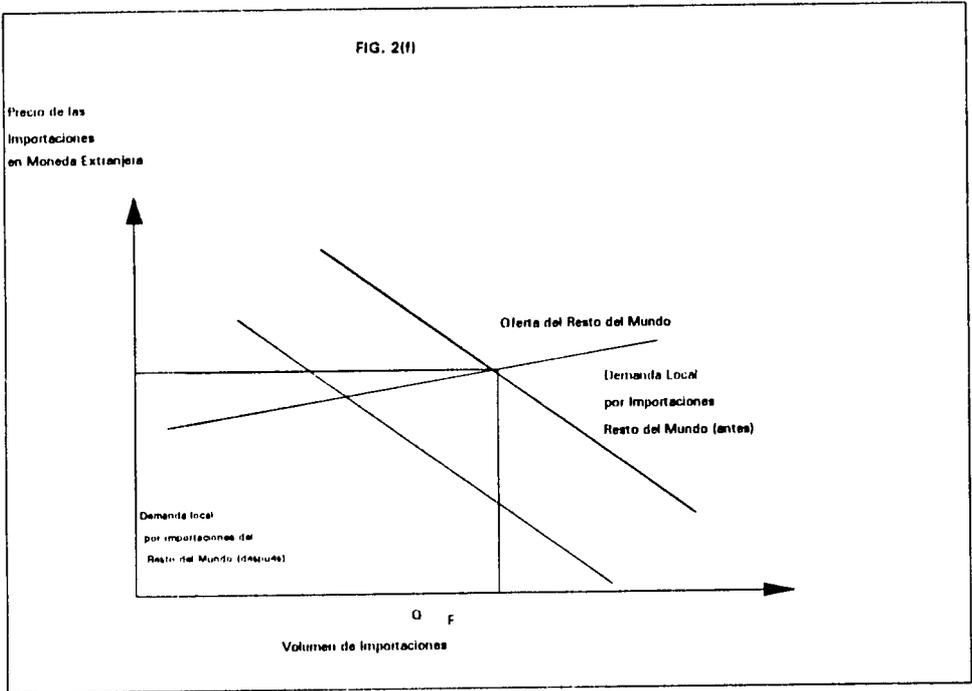
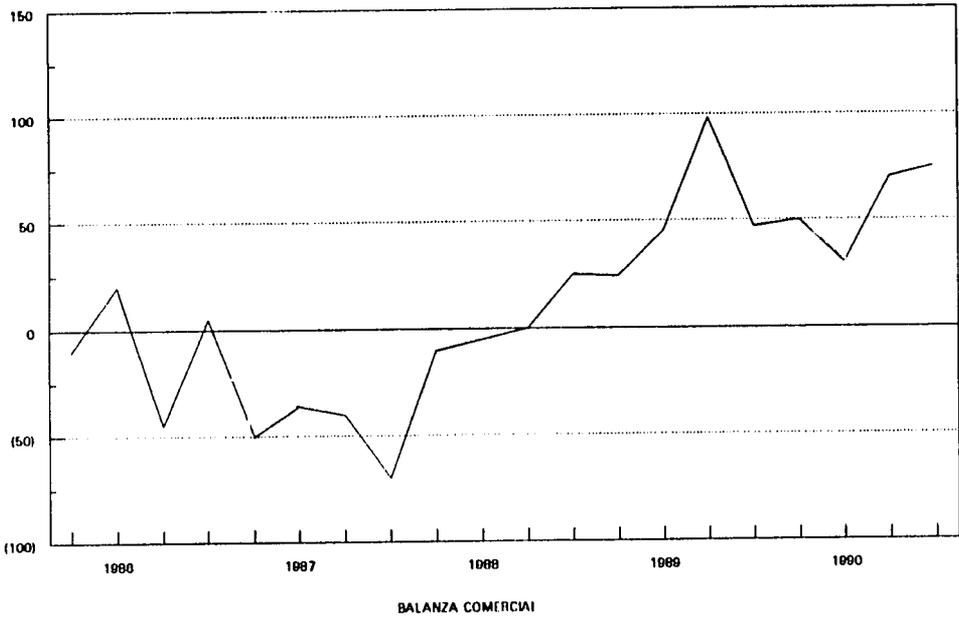


FIG 3
LA BALANZA COMERCIAL TRIMESTRAL
(En millones de \$us.)



146

FIG 4

Exportaciones e importaciones trimestrales

(En millones de \$us.)

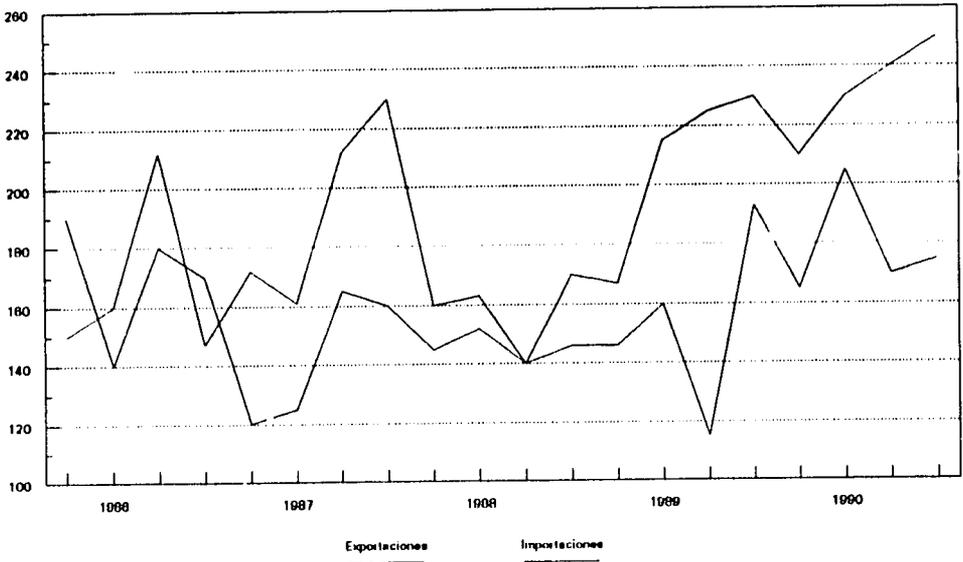
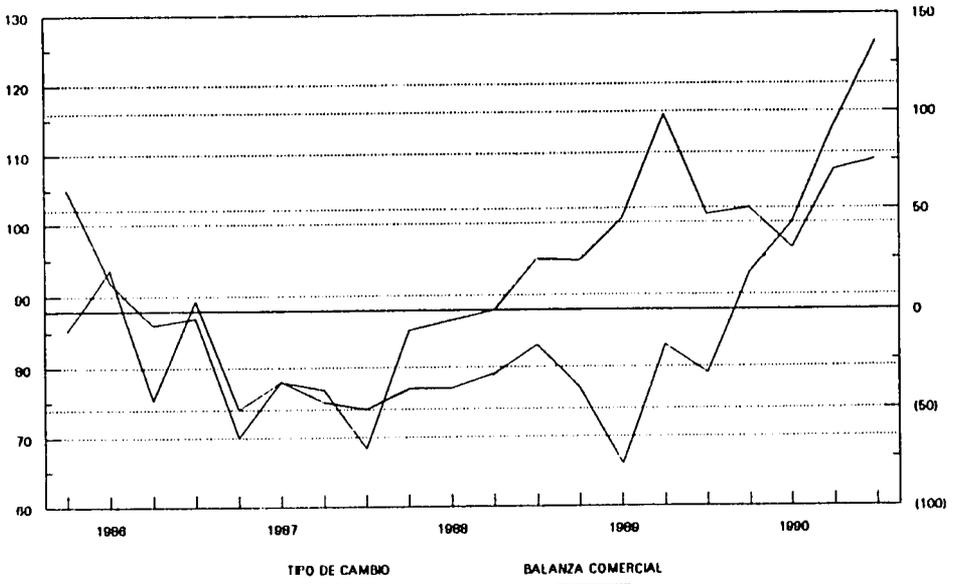


FIG 5

LA BALANZA COMERCIAL Y EL TIPO DE CAMBIO REAL

ESCALA DUAL



BIBLIOGRAFIA

- BAHAMANI-OSKOE, M. 1984. "Devaluation and the J-Curve: Some evidence from LDC's". The Review of Economics and Statistics.
- DOMINGUEZ, K.; RODRIK, D. 1992. "Manejo del tipo de cambio crecimiento después de la estabilización: El caso boliviano". Análisis Económico. Política Cambiaria 5: 181-229 (Junio). La Paz, Bolivia: UDAPE.
- DORNBUSCH, R. 1973. "Currency depreciation, hoarding and relative prices". Journal of Political Economics.
- EDWARDS, S. 1992. "Política cambiaria en Bolivia: Avances recientes y perspectivas". Análisis Económico. Política Cambiaria 5: 7-68 (Junio). La Paz, Bolivia: UDAPE.
- _____. 1986. "Are devaluations Contractionary?". University of California at Los Angeles. Mimeo.
- GYLFASON, T.; SCHMIDT, M. 1983. "Does devaluation cause stanflation?". Canadian Journal of Economics.
- KHAN, M.; KNIGHT, M.D. 1981. "Stabilization programs in Developing Countries: A formal framework". Staff Papers.
- KRUEGER, A. 1983. "Exchange rate determination". Cambridge: Cambridge University Press.
- KRUGMAN, P.; TAYLOR, L. 1978. "Contractionary effects of devaluation". Journal of International Economics (August).
- SALVATORE, D. 1987. International Economics. Mac Millan.
- TAYLOR, L. 1989. Macroeconomía estructuralista, modelos aplicables en el tercer mundo. Mexico: Trillas.
- WIJNBERGEN, S. 1986. "Exchange rate management and stabilization policies in Developing Countries". In Edwards, S. Economic adjustment and exchange rates in Developing Countries. US.: Chicago Press.

DETERMINANTES DE LAS EXPORTACIONES EN BOLIVIA¹

- ♦ Gaby Candia
- ♦ Humberto Zambrana
- ♦ Eduardo Antelo
- ♦ Freddy Valverde

1. INTRODUCCION

La economía boliviana sufrió cambios estructurales con la promulgación de la Nueva Política Económica (NPE) en 1985, principalmente en lo referente a la orientación del modelo de desarrollo. En efecto, la NPE estableció un modelo de crecimiento sustentado en el desarrollo del sector transable que sustituyó al modelo tradicional, caracterizado por el papel preponderante del Estado en la actividad productiva y por una tendencia a desarrollar prioritariamente el mercado interno.

Dada esta orientación de política y conscientes de que en particular la expansión de las exportaciones requiere cambios profundos en la estructura productiva nacional, es necesario determinar los factores que dinamizan al sector exportador. En este sentido, el presente trabajo analiza el comportamiento de este sector durante los últimos años, identificando los elementos que explican los cambios en los niveles y estructura de las

¹ Se agradece al Ministerio de Exportaciones y Competitividad Económica la autorización para poder utilizar los resultados de la "Encuesta al Sector Exportador" realizada por UDAPE para este Ministerio, en octubre de 1992.

exportaciones. Se espera que este análisis pueda coadyuvar a la formulación de políticas de promoción de exportaciones.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: el Capítulo 2 enfatiza el rol de las exportaciones en el proceso de crecimiento económico; el Capítulo 3 describe la evolución del sector exportador en Bolivia durante el período 1980-90; el Capítulo 4 presenta los determinantes de las exportaciones, utilizando tanto un enfoque teórico como empírico aplicado al caso boliviano; el Capítulo 5 analiza los problemas microeconómicos de los exportadores en base a una encuesta directa a establecimientos; en el Capítulo 6 se discuten políticas de promoción de exportaciones de diversos países y las posibles aplicaciones para el caso boliviano. Por último, el Capítulo 7 presenta las principales conclusiones del trabajo.

2. ROL DE LAS EXPORTACIONES EN EL PROCESO DE CRECIMIENTO

2.1. Las Dos Opciones del Crecimiento

Existen dos opciones de crecimiento, una basada en estrategias orientadas al exterior y otra con estrategias orientadas al interior de la economía. Las estrategias orientadas al exterior, buscan una direccionalidad del aparato productivo hacia los mercados internacionales de materias primas, manufacturas o servicios con la finalidad de generar procesos de crecimiento sostenido.

Las estrategias orientadas hacia adentro, consisten en políticas de sustitución de importaciones con la finalidad de reducir la vulnerabilidad y dependencia del aparato productivo doméstico frente a shocks externos. El argumento central de una política de sustitución de importaciones, radica en el hecho de que la demanda externa de las exportaciones de materias primas tiende a crecer menos que el ingreso, en tanto que la demanda de importaciones tiende a crecer más que el ingreso, lo que determina un deterioro de la capacidad de compra de las exportaciones que a su vez repercute negativamente sobre el producto.

2.2. Orientaciones del Crecimiento en América Latina

En la historia latinoamericana se pueden distinguir tres períodos en cuanto a orientación del crecimiento.

El primero se desarrolló hasta la gran depresión de 1930 y se caracterizó por la orientación hacia los mercados internacionales de materias primas. El segundo, se desarrolló hasta los años sesenta, donde la orientación del aparato productivo fue dirigida al mercado interno mediante políticas proteccionistas y

de sustitución de importaciones. En el tercer período, a partir de los años setenta, se empezaron a vislumbrar los primeros intentos de cambio de orientación del crecimiento hacia el exterior, combinados con políticas de liberalización del mercado.

2.3. Orientaciones del Crecimiento en Bolivia

Durante los primeros años de este siglo, la economía boliviana entró en la "era del estaño", dando lugar al crecimiento de un moderno sector exportador en medio de una economía predominantemente agrícola. Sin embargo, los beneficios de este crecimiento no se expandieron al resto de la economía, debido en gran medida a la transferencia de utilidades al extranjero. A mediados del siglo, el sector agrícola tradicional se encontraba prácticamente intacto y, por su parte, el sector industrial era mínimo comparado con el resto de la economía. Con la revolución de 1952, a pesar de la creación de la COMIBOL y de la reforma agraria, la base del desarrollo se mantuvo inalterable. El sector agrícola experimentó un leve desarrollo como resultado exclusivo de la expansión de los cultivos tropicales y en lo que respecta a los demás sectores productivos, se observó que solamente en hidrocarburos, transporte, construcción y energía eléctrica, hubo un apreciable desarrollo.

Los períodos largos de crecimiento de la economía boliviana, relacionados con la producción y exportación mineras, permiten concluir que el motor de crecimiento de la economía boliviana se basó en las exportaciones primarias²

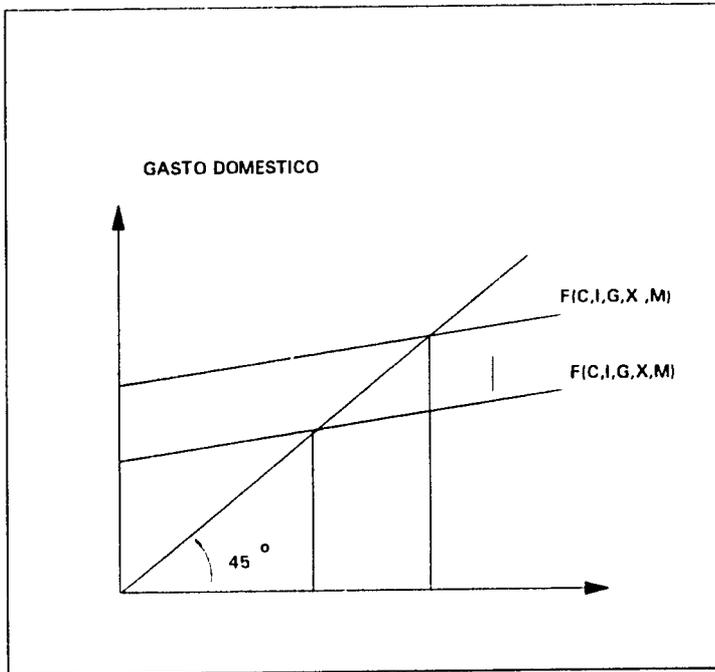
2.4. Rol de las Exportaciones en el Proceso de Crecimiento Orientado Hacia el Exterior

Los países que tienen economías con reducido mercado interno, pueden lograr un mayor bienestar si se orientan al exterior. De esta manera, se aprovecharían las ventajas relativas, se optimizaría el uso de los recursos y se promovería la competencia y la eficiencia, redundando en mayor crecimiento de la producción y en mayores ingresos para la población.

Si a la existencia de un mercado reducido, se le adiciona la existencia de altos niveles de endeudamiento externo, el exportar como medio de desarrollo y de crecimiento no es sólo una conveniencia, sino un imperativo.

En el siguiente gráfico, se puede apreciar el efecto de un aumento de las exportaciones sobre los ingresos. Ante un aumento de las exportaciones, aumentará la demanda de bienes y servicios domésticos lo que a su vez incrementará el nivel de equilibrio del ingreso y se lograrán mayores ingresos para la economía.

²"Desarrollo Económico y Social: Paradigmas y Experiencias"; J.A. Morales en: Bolivia: Ajuste Estructural, Equidad y Crecimiento - Fundación Milenio - BAREMO, 1991.



La ecuación fundamental del gráfico es la siguiente:

$$Y = (C, I, G, X, M)$$

Donde las exportaciones están compuestas por un componente exógeno y por un componente que depende del ingreso del resto del mundo, es decir:

$$X = X_0 + hY_{RM}$$

Por lo tanto, ante un aumento del ingreso del resto del mundo (Y_{RM}) o ante un aumento de las exportaciones exógenas (X_0), aumentará el ingreso.

3. EVOLUCION DE LAS EXPORTACIONES 1980-1990

Como se afirma en el punto anterior, la actividad exportadora en Bolivia estuvo concentrada, fundamentalmente, en los sectores de la minería e hidrocarburos bajo propiedad estatal. Los principales productos de exportación fueron estaño y gas natural.

A fines de los años 70s, se realizaron algunos esfuerzos dirigidos a la promoción de exportaciones no tradicionales. Sin embargo, los agudos desequilibrios macroeconómicos que se manifestaron a partir de los primeros años de la década pasada impidieron el éxito de cualquier programa destinado a incentivar

las exportaciones, y en especial, las exportaciones no tradicionales. Se constata así, que la participación de estas últimas en el total de las exportaciones descendió a menos del 4 por ciento y 5 por ciento en los años 1984 y 1985, respectivamente, frente a 10 por ciento registrado durante el período 1970-79 y 17 por ciento en 1980.

Posteriormente, el programa de estabilización y ajuste aplicado en 1985 origina un proceso paulatino de reconversión del aparato productivo, en el marco de la instauración de un amplio programa de liberalización y apertura de la economía.

La reconversión se manifestó también en la composición de las exportaciones, influidas por los cambios en los mercados internacionales de los minerales y el gas. Así, a partir de 1986 se produce un progresivo incremento de las exportaciones no tradicionales que, de alguna manera, compensó la caída de las exportaciones de minerales originado con el colapso del mercado internacional del estaño registrado en 1985.

La evolución de las exportaciones en el período 1980-1990, puede ser analizado tomando en cuenta dos sub-períodos, que permiten distinguir la etapa anterior y posterior a la aplicación de la nueva política económica.

3.1. Sub-período 1980-1985

En este sub-período, se observa que el sector minero reduce substancialmente su capacidad productiva, registrando una reducción entre 1980 y 1985 en el nivel de sus exportaciones de 59.2 por ciento. Las exportaciones de hidrocarburos, en cambio, registraron un comportamiento favorable alcanzando una tasa de crecimiento punta a punta de 69.5 por ciento. Las exportaciones no tradicionales, al igual que en el caso de la minería, se redujeron también durante el período en 79.7 por ciento.

Este comportamiento de los rubros de exportación, determinó que el total de las exportaciones durante el mencionado período, descendiera en 35.1 por ciento.

Asimismo, puede notarse en cuanto a la participación sectorial de las exportaciones, que la minería en dicho sub-período tuvo una tendencia declinante, pasando de 62.2 por ciento en 1980 a 39.0 por ciento en 1985. A su vez, la participación de las exportaciones de hidrocarburos subió notablemente, pasando de 21.4 por ciento en 1980 a 55.7 por ciento en 1985.

Los productos no tradicionales también mostraron una permanente caída en su participación. En 1980, participaban con 16.4 por ciento en el total de exportaciones, mientras que en 1985 solamente lo hicieron en 5.1 por ciento.

CUADRO 1
EXPORTACIONES POR SECTORES Y TASAS DE CRECIMIENTO PROMEDIO
(VALORES OFICIALES EN MILLONES DE \$US.)

ANOS	MINERIA	HIDROCARB	NO TRADIC	TOTAL
1980	646.3	220.9	170	1037.2
1981	556.6	332.6	94.8	984.0
1982	420.1	393.9	84.5	898.5
1983	347.7	415.2	55.1	818.0
1984	363.4	389.0	29.1	781.5
1985	263.8	374.5	34.5	872.8
1986	196.8	332.6	110.9	640.3
1987	207.5	256.1	106.2	569.8
1988	273.1	216.9	105.4	597.4
1989	403.4	214.0	201.8	819.2
1990	407.1	226.9	292.5	926.5
TASA DE CREC. PROM. ANUAL 1980/90	-4.5	0.3	5.7	-1.1

FUENTE: UDAPE, ELABORADO EN BASE A DATOS DEL INE Y
 BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

3.2. Sub-período 1986-1990

Este sub-período está caracterizado por notables cambios en cada uno de los sectores respecto al anterior sub-período (1980-1985). El sector minero tuvo una recuperación considerable, doblando comparativamente su valor exportado entre 1986 y 1990. La exportación de hidrocarburos, en cambio, registro una caída de punta a punta del subperíodo de 31.8 por ciento. Las exportaciones no tradicionales, por otra parte, alcanzaron tasas de crecimiento apreciables. La tasa de crecimiento global del valor exportado desde 1986 a 1990 fue de 44.7 por ciento.

En cuanto a la estructura sectorial de las exportaciones, el sector minero, pese a su recuperación mantuvo una participación relativamente constante dentro del valor global exportado. Por su parte, la exportación de hidrocarburos mostró una baja paulatina en su participación, que se redujo de 51.9 por ciento en 1986 a 24.5 por ciento en 1990. Lo más destacable en cuanto a la estructura sectorial está referido a los productos no tradicionales, ya que respecto al sub-período anterior éstos tuvieron un incremento notable, pasando de una tasa de participación de 17.5 por ciento en 1986 a 31.7 por ciento en 1990.

Debe notarse que la exportación de hidrocarburos, específicamente de gas natural, contribuyó significativamente a la generación de divisas, especialmente entre 1982 y 1987, período en el que generó alrededor del 50 por ciento del valor global exportado. Desde 1989, a raíz de la caída de los precios de exportación acordados con Argentina y a los menores volúmenes de exportación, se produjo una caída considerable de los ingresos provenientes de las exportaciones de gas.

**CUADRO 2
PARTICIPACION SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES**

SECTOR/PRODUCTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
MINERIA	82.2	56.8	48.8	42.5	46.5	39	30.8	38.4	45.7	49.2	43.8
ESTAÑO	38.6	34.9	31.2	25.8	31.9	27.7	18.3	12.1	12.9	15.4	11.4
PLATA	11.4	7.3	4.2	7.2	2.8	1.5	4.3	5.9	7.5	7.2	5.5
ZINC	4	4.1	4.3	4.1	4.8	4.4	4.4	5.8	10.1	16.1	15.7
WOLFRAM	4.8	4.4	3.8	2.5	2.4	1.5	1	0.9	0.9	0.8	0.5
ANTIMONIO	2.8	3.5	2	2	2.9	2.4	2.3	3.4	2.9	1.9	1.8
PLOMO	1.4	1.2	0.7	0.5	0.1	0.1	0.8	0.7	1.1	1.4	1.5
ORO	0	0	0	0	0	0.8	1.1	6.6	10	5.4	7
OTROS	1.6	1.3	0.6	0.6	1.8	0.5	0.5	1.1	0.4	0.9	0.6
HIDROCARBUROS	21.4	33.8	43.8	50.8	49.8	55.7	51.9	44.8	38.8	28.1	24.5
GAS NATURAL	21.4	33.1	43.8	48.2	49.8	55.7	51.9	44.8	38.8	28.1	24.5
OTROS	0	0.6	0	4.5	0	0	0	0	0	0	0
PRODUCTOS NO TRADIC	16.4	9.6	9.4	6.7	3.7	5.1	17.5	18.8	17.6	24.6	31.7
GANADO	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	2.1	1.2	0.1	0.8	5.4
SOYA	0.7	0.5	0.9	0.3	0.7	0.8	3	3.3	3.3	6.8	5.2
CAFE	2	1.6	1.7	0.8	1.8	2.1	2.1	2	2.9	1.8	1.5
AZUCAR	4.6	0.6	1	0.8	0.2	0.2	0.8	1.5	1.1	2.4	3.4
MADERAS	2.8	1.8	1.5	0.4	0.6	0.7	3.8	5.5	4	5.4	5.4
CUEROS	0.5	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	1.4	3.1	2.2	2.9
OTROS	5.8	4.7	4	4.2	0.2	1.1	5.8	3.9	3.2	5.8	7.8
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

FUENTE: UDAPE, EN BASE A DATOS DEL INE Y DEL BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

4. DETERMINANTES DEL COMPORTAMIENTO DE LAS EXPORTACIONES

4.1. Análisis de los Factores y Variables Determinantes

El comportamiento de las exportaciones puede ser explicado a partir de determinados factores y variables, los cuales, respectivamente, son sometidos en el trabajo a análisis interpretativos y econométricos. Así se consideran los siguientes factores y variables explicativas:

- 4.1.1. Factores institucionales
- 4.1.2. Factores exógenos tales como el nivel de actividad mundial y la evolución de los términos de intercambio.
- 4.1.3. Variables de política económica: tipo de cambio real, política arancelaria, tributaria, elementos de subvención o compensación y tasas de interés.

4.1.1. Factores Institucionales

Los factores institucionales internos que coadyuvaron en mayor o menor escala al desarrollo de las exportaciones no tradicionales, tienen relación con la generación de una cierta "conciencia y acción exportadoras" a partir de la intensificación de las actividades privadas y de la creación o tendencia a la institucionalización de entidades (públicas y privadas) destinadas a la promoción de exportaciones: Dirección de Comercio Exterior (DICOMEX), Instituto

Nacional de Promoción de Exportaciones (INPEX), CARANA Corporation, Bolivia Exporta, entre otras.

La promoción de exportaciones legalmente debería ser programada y monitoreada por el Consejo Nacional de Comercio Exterior, a cuya cabeza se encuentra el Ministerio de Exportaciones y el resto de entidades estatales vinculadas al tema; en este Consejo, participaría también el sector privado mediante la Cámara Nacional de Exportadores (CANEB).

Pese a algunos avances significativos, el citado Consejo aún no está plenamente institucionalizado, existiendo todavía una considerable dispersión y duplicidad de esfuerzos; tampoco se viabilizan las redes externa e interna de comercio³.

Otro aspecto institucional relevante, es la promulgación de la "Ley de Exportaciones", y de los reglamentos y mecanismos colaterales que viabilicen su aplicación⁴.

4.1.2. Factores Exógenos

Los factores exógenos han afectado secularmente a las exportaciones nacionales, tanto en función a los ciclos crecientes o decrecientes del nivel de actividad mundial, como a partir de la devaluación de precios y aparición de bienes sustitutos competitivos en el mercado internacional⁵.

La demanda mundial de importaciones, especialmente de los mercados del norte, favoreció el flujo de productos agroindustriales y artesanales, en los cuales el país alcanzó ciertas ventajas comparativas. Coadyuvaron también a la mencionada amplitud del mercado externo, los distintos acuerdos bilaterales y multilaterales.

En el análisis se utilizan dos elementos para caracterizar el desenvolvimiento de los factores externos: los términos de intercambio y el nivel de actividad de Estados Unidos sintetizado en el índice de evolución del producto industrial.

³ La red externa de comercio estaría compuesta por un sistema de agregados comerciales que actúen en los principales mercados del exterior, promoviendo la realización de la producción exportable nacional y retroalimentándola a partir de la identificación e importación de productos adaptables de exportación con tecnologías asimilables. A su vez, la red interna nuclea a los "comités sectoriales de exportadores" o grupos de exportadores por productos afines, integrados con instancias estatales y privadas de reglamentación, promoción, financiamiento y comercialización de exportaciones. En Chile, uno de los países exitosos en comercio exterior, estas redes se constituyeron ya en los años 70s.

⁴ La actual Ley de Exportaciones busca estimular el desarrollo de las exportaciones de bienes y servicios, estableciendo mecanismos que tiendan a eliminar sesgos o medidas discriminatorias en contra de las mismas, resultantes de la aplicación de políticas. La neutralidad económica es el elemento caracterizador de la ley, además de su compatibilidad con la liberalización del mercado generando competitividad y asignación racional de los recursos.

⁵ Los impactos vía precios y bienes sustitutos de la demanda mundial sobre las exportaciones, se agudizan mucho más en el caso boliviano, al constituir las materias primas y bienes de escasa transformación alrededor del 90 % de la estructura de exportaciones.

CUADRO 3
INDICADORES DEL NIVEL DE ACTIVIDAD MUNDIAL
Y DE LA EVOLUCION DE LOS TERMINOS DE INTERCAMBIO

AÑO	ITC	INDICE DE LA PROD. IND. DE EE.UU.	
1980		100.0	100.0
1981		90.8	102.8
1982		80.4	94.3
1983		81.4	85.7
1984		78.8	82.1
1985		69.9	73.4
1986		59.3	85.9
1987		52.7	80.8
1988		54.5	85.8
1989		51.7	112.0
1990		42.3	137.3

FUENTE: UDAPE ELABORADO EN BASE A DATOS DEL FMI.

La demanda mundial durante los años ochenta fue relativamente favorable, pese a ciertos efectos contraccionistas a mitad de la década. Las exportaciones no tradicionales, dada la magnitud de su oferta y reuniendo algunas condiciones de competitividad, se enfrentaron a condiciones favorables de realización en el mercado internacional.

Es importante destacar los efectos contraccionistas que se generaron en la producción de estaño, y la reducción en los valores percibidos -vía caída en precios y volúmenes de importación de la Argentina- por la exportación de gas natural.

La caída en los términos del intercambio es el fenómeno secularmente destacable en el comercio internacional del país, producto de la composición estructural de los productos exportables, altamente sesgada a las materias primas y bienes primarios. La década analizada, también se caracteriza por el deterioro en los términos de intercambio, el cual afectó especialmente a las exportaciones tradicionales, aunque se expresó también -como resultado del saturamiento de ciertos "commodities" en los mercados mundiales- en los precios de los productos no tradicionales.

4.1.3. Efectos de Política Económica

Son distintas las variables de política económica y sus efectos especialmente a nivel de las exportaciones no tradicionales. Las variables más destacables o de mayor impacto sobre las exportaciones son el tipo de cambio real, las de política arancelaria y tributaria y el tipo de interés.

4.1.3.1. Tipo de cambio

El tipo de cambio es una variable de alta incidencia e interrelación con los sectores real, financiero y externo; la determinación de su nivel debe asumir una visión global no sectorializada⁶.

Los desajustes generados por la crisis de principios de los 80s, junto a una política cambiaria que pretendía establecer en forma persistente un tipo de cambio fijo y diferenciado, generaron una amplia brecha entre el tipo de cambio oficial y de mercado paralelo y un efecto indexado inflación-precio en el mercado negro de la divisa. Posteriormente, como parte de las medidas de estabilización, se establece un tipo de cambio flotante vía el mecanismo de subasta del bolsín.

La nueva política cambiaria tiende a mantener un tipo de cambio real competitivo, equilibrado entre los requerimientos de estabilidad del nivel de precios interno y del proceso de crecimiento y expansión del sector externo. Dicha tendencia, se efectiviza a través del mecanismo del bolsín con un sistema de mini devaluaciones diarias en el tipo de cambio nominal⁷, concordante con la oferta y la demanda de divisas.

El deslizamiento nominal del tipo de cambio, manteniendo competitivo el tipo de cambio real (TCR), fue reforzado por la estabilización en el nivel interno de precios, especialmente a nivel de los llamados "bienes no transables"⁸.

La relación tipo de cambio-exportaciones, lleva a considerar las variaciones nominales del mismo, junto a los niveles de inflación domésticos y del resto del mundo, estableciendo el nivel real de la variable (TCR) y su situación en relación a lo que sería el llamado tipo de cambio real de equilibrio (TCRE).

⁶ "Uno de los conceptos más importantes que surgió en el análisis del tipo de cambio real, es su interdependencia con el resto de las variables económicas"... así se "establece claramente la posibilidad de afectar la trayectoria de esta variable a través del manejo de las políticas fiscal, monetaria, comercial y de asignación de recursos". Ver "Tipo de cambio real"; Gaby Candía P.; "Análisis Económico. Vol. 5", pag. 69. UDAPE.

⁷ Sin embargo, se debe reconocer que la devaluación nominal sólo tiene efectos transitorios sobre el TCR al existir en el mediano plazo efectos compensatorios en precios y salarios. De aquí que se hace necesario considerar tanto la estructura del gasto público en función a la propensión marginal al consumo de bienes no transables mayor o menor a la correspondiente al gasto público, además de la estructura de financiamiento del déficit fiscal vía mayor o menor financiamiento con crédito externo. Ver documento citado en pie de página anterior.

⁸ Una relación adecuada para la medición del tipo de cambio real, la cual permite su identificación con el grado de competitividad del sector transable vía exceso de oferta de los bienes de este sector, es la siguiente:

$$e = E/Pt / Pnt, \text{ donde:}$$

e:	tipo de cambio real
E:	tipo de cambio nominal definido como las unidades de moneda doméstica por unidad de moneda extranjera
Pt:	precio de los bienes transables en moneda extranjera
Pnt:	precio de bienes no transables

Ver documento citado en nota 6.

Conceptualmente, interesa analizar brevemente el TCRE, a partir del cual se establece un referencial de coyuntura sobre la evolución de la variable y sus desviaciones⁹.

Teóricamente, el TCRE corresponde a una situación de equilibrio sostenible en el largo plazo, externo e interno, en la cual el ingreso es igual al gasto y no existen excesos o diferencias de demanda en y entre los mercados de bienes transables y no transables, contingente además con un stock dado de activos extranjeros y reservas¹⁰. Así, el TCRE llega a ser un precio relativo de los bienes transables y no transables, consistente con el logro simultáneo del equilibrio externo e interno.

Las condiciones de equilibrio exigen que los ingresos netos en cuenta corriente permitan mantener flujos de financiamiento externo a lo largo del tiempo, sin pérdidas persistentes de reservas, y que se perpetúe una relación de pleno empleo a nivel del sector no transable con una tasa de desempleo tendiente a la tasa natural¹¹.

Ahora bien, el nivel cuantitativo de equilibrio del tipo de cambio puede establecerse a partir de dos enfoques alternativos:

- i. Uno retrospectivo denominado Paridad de Poder de Compra (PPC) que determina históricamente un período de estabilidad, similar al de un año base para el arranque de un índice, al que correspondió un determinado nivel en el TCR, que es considerado de equilibrio.
- ii. Otro de carácter dinámico que se remite a los determinantes del TCRE y admite cambios estructurales a lo largo del tiempo en función a variaciones en los determinantes.

⁹ La confusión que genera el tema -paralela a su amplia discusión- en algunos círculos incluso vinculados con esta problemática, la sintetiza Edwards al escribir que "mientras el concepto de desalineamiento del TCR, es ampliamente usado en discusiones populares (y no populares), su definición es correcta sólo en algunas oportunidades". Edwards Sebastian, "Política Cambiaria en Bolivia: Avances Recientes y Perspectivas"; Análisis Económico # 5, UDAPE.

¹⁰ Dornbusch R. y Fischer S. "Exchange Rates and the Current Account", American Economic Review, # 80.

¹¹ S. Edwards formaliza la situación de equilibrio de la siguiente manera:

i. externo: $\sum_{j=0}^{\infty} CA_j / (1+r)^j - Do = 0$

donde la sumatoria es el balance en cuenta corriente en el período i descontado por el respectivo factor y Do es el stock inicial de deuda.

ii. interno: $Ni^* = Ndi$; $U = Un$

expresando el equilibrio de los sectores transable y no transable a lo largo del tiempo y la tendencia al pleno empleo, a partir del factor trabajo, donde Ni^* y Ndi son respectivamente los bienes transables y no transables y U y Un la tasa de desempleo actual y natural.

En este sentido, pueden existir apreciaciones o depreciaciones en el TCR (tipos de cambio bajo o altos, respectivamente) en relación al nivel de equilibrio, como también movimientos en el mismo nivel de equilibrio. Así, el TCRE "no es un número inmutable, determinado por algún año normal observado en el pasado... "sino que "es inminentemente modificable en función a cambios de alguna(s) variable(s) que determinan las condiciones de equilibrio externo e interno" (Edwards, 1991).

Los determinantes del TCRE llamados "fundamentos del tipo de cambio real" y que pueden originar -en función a su evolución dinámica- brechas entre un nivel actual estático y un TCRE modificado estructuralmente¹², serían los siguientes: las variaciones en los términos de intercambio, en la entrada neta de capital externo, en el servicio de la deuda vía variaciones, a su vez, de las tasas de interés internacionales, en la composición y financiamiento del déficit, y algunas otras.

La influencia del tipo de cambio sobre las exportaciones establecida en la década del 80, puede analizarse considerando los niveles de apreciación y depreciación que asume la variable como promedio de su evolución anual¹³, y los efectos decrecientes y crecientes de los valores exportables.

Se consideran dos aspectos en este análisis, uno es el nivel específico que asume la variable TCR en 1985, diferenciando sus efectos en función a sus valores anteriores y posteriores a dicho año en el que se liberalizan precios; el segundo aspecto, es el aislamiento de las exportaciones de hidrocarburos, considerando que el TCR no influye en su precio internacional y volumen de exportación, al fijarse estos en forma institucional¹⁴.

Al tomar el índice del TCR con base 1985 y considerar tanto el desarrollo de la variable en función a dicho valor, como su relación con los valores anuales de exportación, se está utilizando el enfoque de la "paridad del poder de compra".

Así, se puede observar que la apreciación del TCR en los años de desequilibrio externo e hiperinflación (principalmente en 1983 y 1984) incide a la baja especialmente sobre los niveles de exportación del sector no tradicional, afectando también -aunque en menor escala en base a su mercado externo relativamente menos competitivo que el de las no tradicionales- a la minería.

¹²La implicación de política consecuente al enfoque, es que podrían darse las apreciaciones en el tipo de cambio sin que se produzcan desequilibrios macroeconómicos.

¹³ El promedio anual del TCR es simplemente la media de los valores mensuales, calculados a partir del cociente de los índices del tipo de cambio nominal y de precios consumidor, expresado también en índice.

¹⁴Esto se corrobora en el análisis econométrico presentado en el trabajo.

La recuperación post 85 de las exportaciones globales y especialmente de las no tradicionales, guarda relación con la depreciación y relativa estabilidad en los niveles del TCR.

CUADRO 4
EXPORTACIONES NO TRADICIONALES Y MINERAS
Y EVOLUCION DEL TIPO DE CAMBIO REAL

AÑO	INDICE DEL TCR *	EXPORTACIONES NO TRADICIONALES	EXPORTACIONES MINERAS	TOTAL DE EXPORTACIONES
1980	91.1	170.0	648.3	1037.2
1981	88.9	94.8	558.6	984.0
1982	72.0	84.5	420.1	898.5
1983	68.4	55.1	347.7	818.0
1984	58.5	29.1	383.4	781.5
1985	75.9	34.5	283.8	872.8
1986	85.2	110.9	196.8	840.3
1987	79.9	106.2	207.5	569.8
1988	78.8	105.4	273.1	597.4
1989	78.0	201.6	403.4	819.2
1990	78.8	292.5	407.1	926.5

FUENTE: UDAPE, ELABORADO EN BASE A DATOS DEL INE Y DEL BCB

*ITCR con base Octubre-Diciembre de 1985

4.1.3.2. Políticas Arancelaria y Tributaria

La literatura económica señala que es discutible el uso de políticas de compensación tributaria y arancelaria como instrumentos de subvención a las exportaciones o de compensación buscando una neutralidad que permita la asignación de recursos exclusivamente en base a mecanismos de mercado, que supuestamente optimizan la racionalidad de la misma.

Las acciones tendientes a eliminar los sesgos contra la exportación, se movieron entre la neutralidad económica abaratando costos y tendiendo implícitamente a igualarlos con el aporte marginal de los factores y la subvención, que a su vez implica la creación de otro tipo de sesgos en contra del mercado interno¹⁵.

Más allá de la existencia o no de costos sobredimensionados en función a los que regirían en un sistema de libre comercio (sesgo absoluto) o de la existencia de condiciones que privilegian la colocación en el mercado interno (sesgo relativo), se han considerado los siguientes elementos como causantes de encarecimientos artificiales en la producción exportable:

¹⁵ Algunas consideraciones plantean que el proceso de despegue del sector exportador difícilmente es resultado exclusivo de las fuerzas naturales, requiriéndose por tanto una política "agresiva" de fomento. Es precisamente la conceptualización de lo que se entiende por agresividad la que delimita las políticas de subsidio y de neutralidad. (ver Santiago Levy, "Instrumentos Fiscales y Financieros para la Promoción de Exportaciones en Bolivia". Universidad de Boston; 1987).

i) Aranceles:

La política arancelaria que influye en el costo exportable vía utilización de bienes de capital e insumos importados, ha originado medidas de compensación ya aplicadas antes de 1980.

La compensación arancelaria antes de 1985 estuvo basada en el "Régimen de Incentivos Fiscales a las Exportaciones no Tradicionales" (RIFENT) vía Certificado de Reintegro Tributario (CERTEX)¹⁶. Este mecanismo instituido en agosto de 1977 se dirigía especialmente a las exportaciones de productos no tradicionales.

El Régimen de Incentivos Fiscales -que incluso tuvo algunas modificaciones de forma tanto en 1981, como en 1982, buscando una pretendida eficiencia operativa, no tuvo los efectos expansivos y diversificadores en la oferta exportable tanto por las trabas y dilaciones administrativas que implicaba su otorgación, como por la pérdida de valor debido a la hiperinflación, dado que la compensación se otorgaba en moneda nacional¹⁷.

Con la nueva política económica se establecen nuevos mecanismos compensatorios de aranceles, junto a una política tendiente a la reducción y uniformización de los mismos (10 por ciento en general, salvo 5 por ciento para bienes de capital).

En el Decreto 21660 (10/7/87) se instituye el Certificado de Reintegro Arancelario (CRA) que compensa los egresos vía aranceles en un monto equivalente al 10 por ciento del valor neto (descontando los gastos de realización) de las exportaciones no tradicionales y de 5 por ciento de las exportaciones tradicionales¹⁸. El CRA se hace efectivo en diciembre del año 88, cubriendo con carácter de retroactividad a las exportaciones no tradicionales efectuadas desde el tercer trimestre de 1987, con papeles fiscales denominados Bonos de Tesorería Redimibles (BTRs), que en función de evitar presiones expansivas de liquidez, eran redimibles recién después de un año.

Con el D.S. 22753 del 15 de marzo de 1991, se sustituye el CRA por el Draw Back¹⁹.

¹⁶ El CERTEX tenía un rango de compensación entre el 6 y 25 % del valor de la exportaciones, dependiendo del grado de elaboración de los productos exportados y del porcentaje de valor nacional incorporado en los mismos.

¹⁷ Un análisis de mayor amplitud sobre el RIFENT y el CERTEX, puede encontrarse en "Bolivia's exports and Medium Term Economics Strategy: Prospects, Problems and Policy Options - Beyond Tin and Natural Gas, What?" de D. Morawetz; Documento de trabajo del Banco Mundial, Washington D.C., 1986".

¹⁸ El 5% compensatorio a nivel de exportaciones tradicionales, es eliminado después con el D.S. 22013, de Septiembre de 1988.

¹⁹ Es importante informar que en agosto de 1990 se reduce el valor compensatorio del CRA desde 10% a 6 %, al considerar sobredimensionado dicho valor en relación a la utilización real de insumos intermedios importados y a irregularidades de utilización que se dieron en muchos productos.

El CRA, antes que constituirse en elemento de compensación y neutralidad, constituía una subvención; esto se demuestra en el análisis de estructura de costos de los principales productos de exportación efectuado anteriormente por UDAPE²⁰, a partir del análisis de estructuras de costos de los principales productos de exportación.

En el estudio se verifica que en la composición del valor bruto de producción los insumos importados representaban sólo el 1 por ciento en el caso de maderas, azúcar, café, castaña, ganado y otras de menor grado de transformación, hasta el 30 y 33 por ciento en el caso de las prendas de vestir de algodón y cueros preparados o semiterminados.

Esta participación, tomando en cuenta los valores promedio de insumos importados al interior de los valores brutos de producción de toda la industria exportable y una tasa arancelaria sobre insumos importados incluso superior a la efectivamente vigente en junio de 1990, permitió calcular una tasa de reintegro efectivo o un CRA de neutralidad. La tasa de reintegro efectivo en las industrias de mayor contenido de insumos importados llegaba a 5.5 por ciento (cueros) y a 4.8 por ciento (prendas de algodón), teniendo un promedio ponderado de 1.4 por ciento. Al considerar el reintegro efectivo uniforme que proporcionaba el CRA (10 por ciento), se observa una tasa de subvención a los exportadores variable entre el 9.8 y 4.8 por ciento, en función a su menor o mayor coeficiente de insumos importados. La subvención promedio alcanzaba a 8.6 por ciento. Es decir se estaría otorgando en promedio 6 veces más de lo que se debería otorgar en una situación de neutralidad.

La conclusión a la que llegaba el análisis de UDAPE era que "la aplicación del CRA no garantiza la neutralidad económica". El CRA era discriminante no sólo con las industrias de exportación de mayor contenido de insumos importados, sino también con las actividades del mercado interno.

Otro mecanismo alternativo tanto al CRA como al actual Draw-Back, es el "Régimen de Internación Temporal para Exportación" (RITEX), mediante el cual se pueden internar insumos al país a objeto de realizar producción exportable, sin el pago de aranceles. La transformación física de estos insumos se realizaría, generalmente, en las denominadas "zonas francas". El RITEX recién se implementa en 1990.

ii) Impuestos:

Los impuestos internos gravados tanto a insumos domésticos como importados, tales como el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto sobre transacciones (IT) y el impuesto a los consumos específicos (ICE), coadyuvan también negativamente en el valor de las exportaciones. Adicionalmente, a los

²⁰ Ver "La Política de Exportaciones en Bolivia", UDAPE, octubre de 1992.

mencionados impuestos indirectos, han existido gravámenes por concepto de pagos regionales, circulación de mercancías y otros.

La compensación por impuestos internos -al igual que la arancelaria- teóricamente estuvo contemplada por el RIFENT aprobado en 1977, el cual como se menciona antes, careció de efectividad.

Con la nueva política económica, se implementan los "Certificados de Notas de Crédito Negociables" (CENOCREN) en 1986, que acreditan las deudas fiscales contraídas en operaciones exportables en mercado interno. Estos papeles extendidos en bolivianos, tienen validez indefinida, carácter endosable y redimibles a partir de su otorgación.

Estudios anteriores de UDAPE²¹ plantean que el CENOCREN "ha cumplido eficientemente el objetivo para el cual fue creado: no exportar impuestos" y mantener la mencionada situación de neutralidad. Sin embargo, vía sobrefacturación o compra de facturas sin contrapartida real, se han generado subsidios ilegales, considerando además el bajo contenido de insumos de ciertos productos exportables.

Los mecanismos de compensación efectivos en realidad desde 1987, coadyuvan al incremento de las exportaciones no tradicionales, aunque no parecen haber influido a estabilizar en el tiempo este crecimiento; al haberse reducido los niveles en la compensación o subvención (por ejemplo vía anulación del CRA) desaparecen algunos rubros de exportación.

Las políticas de compensación deben contraponerse también con la rentabilidad social en términos del costo fiscal, reducción del consumo interno y otros factores, que implican aumentar las exportaciones.

Reconsiderando elementos desarrollados en "Política de Exportaciones en Bolivia" (UDAPE, Octubre de 1990), se observa que en 1989, año de mayores incentivos fiscales a las exportaciones no tradicionales, la emisión de valores (CRA, CENOCREN, BTR) se incrementa en casi 400 por ciento respecto al año anterior, originando también un aumento de valores nominales con los consiguientes efectos sobre la liquidez del TGN y presionando al crédito doméstico del Banco Central.

4.1.3.3. Intereses

Un elemento de alto impacto sobre la estructura de costos en las actividades de exportación y que se convierte también en parte substancial del sesgo antiexportador, son las altas tasas de interés real sobre el capital de trabajo²². El

²¹ Ver Documento citado en nota 20.

²² S. Levy concluye que "las tasas de interés reales heredadas del proceso de estabilización han promediado alrededor del 20% para préstamos en bolivianos (con mantenimiento de valor)" y que "si bien

costo crediticio se observa cuando "la competencia extranjera... accede al financiamiento a costo internacional", mientras que los exportadores nacionales "enfrentan en el mercado interno un costo financiero del orden del 16 a 17 por ciento anual en dólares, debiendo competir en los mercados externos con producciones que cuentan con apoyo financiero del 7 a 8 por ciento anual"²³.

Las altas tasas de interés, junto a otras exigencias que impone el sistema financiero al sector productivo, han sido una constante a largo de la década analizada.

4.2. Análisis Económico

4.2.1. Determinante de las Exportaciones para el Período Post-estabilización

Se exportará o no dependiendo de que el resto del mundo demande productos nacionales y de que los productos nacionales ofrecidos resulten atractivos/competitivos a esa demanda. Los dos factores, no son los únicos determinantes de las exportaciones de un país; un producto puede no ser competitivo y aún así, exportarse por falta de información o por aspectos no económicos. De todas formas puede aceptarse que la relevancia de los dos factores mencionados anteriormente es muy importante.

Otro aspecto interesante es la incorporación de estructuras de retardos, para dar cuenta de la presencia de una cierta tendencia o irreversibilidad de la variable dependiente (exportaciones).

Como indicador de la actividad del resto del mundo, se utiliza la producción industrial de los Estados Unidos y para medir el grado de competitividad se usan dos definiciones del tipo de cambio real:

$$i) \quad e_1 = EP_T/W ,$$

donde : e = tipo de cambio real
 E = tipo de cambio nominal
 P_T = índice de precios de los bienes transables
 W = índice de salarios.

$$ii) \quad e_2 = E IP_{Mus} / IPC_{bol} ,$$

donde : e_2 = tipo de cambio real
 E = tipo de cambio nominal

no hay racionamiento cuantitativo de crédito a estas tasas su nivel está muy por arriba de las que rigen en el mercado mundial". Ver Documento citado en nota 6.

²³ Ver Ernest G. Rendel A. "Programa de Apoyo Crediticio a Una Política de Desarrollo Exportador en Bolivia". NN.UU.

IPMus = índice de precios al por mayor de Estados Unidos
 IPCbol = índice de precios al consumidor de Bolivia.

Una definición más detallada de las variables y sus transformaciones se encuentra en el anexo 1.

Para la estimación econométrica, tanto de las exportaciones totales como de cada una de las categorías (exportaciones tradicionales: minerales e hidrocarburos y exportaciones no tradicionales), se utilizan dos formas funcionales log-lineales:

$$\log X_t = a_0 + a_1 \log Y^*_t + a_2 \log e_{1t} + a_3 \log X_{t-1} + u_{1t} \quad (1)$$

donde:

X = exportaciones,
 Y* = indicador de la actividad del resto del mundo (como proxy se usa el índice de producción industrial de los Estados Unidos),
 e₁ = tipo de cambio real (de la forma i) definida anteriormente),
 u₁ = término de perturbación aleatoria.

donde a₁, a₂ y a₃ representan las elasticidades de demanda internacional, de precio y del rezago, respectivamente.

En el segundo caso:

$$\log X_t = a_0 + a_1 \log Y^*_t + a'_2 \log e_2 + a_3 \log X_{t-1} + u_{2t} \quad (2)$$

donde:

X = exportaciones,
 Y* = indicador de la actividad del resto del mundo (como proxy se usa el índice de producción industrial de los Estados Unidos),
 e₂ = tipo de cambio real (de la forma ii) definida anteriormente),
 u₂ = término de perturbación aleatoria.

Se espera que a₁ > 0, ya que un aumento en la actividad del resto del mundo debe incrementar la demanda internacional de productos bolivianos y que a₂, a'₂ > 0, pues mejoras en la competitividad de los productos bolivianos vía tipo de cambio, llevarían a un incremento de sus exportaciones.

Los resultados estimando por mínimos cuadrados ordinarios, tanto para las exportaciones totales, como por categorías se encuentran en el Cuadro 5.

CUADRO 6
REGRESIONES PARA LAS EXPORTACIONES TOTALES Y POR CATEGORIAS
ESTIMACION POR MINIMOS CUADRADOS ORDINARIOS

VARIABLE DEPEND COEFICIENTES	a0	a1	a2	a'2	a3	R2	DW	Q(9)
EXPORT TOTALES	-2.74 (-2.17)	1.54 (2.17)	0.39 (2.08)		0.48 (2.48)	0.78	1.24	21.77
EXPORT TOTALES	-4.27 (-3.82)	0.07 (0.10)		3.10 (3.98)	0.27 (1.57)	0.86	1.39	7.93
EXPORT MINERAS	-6.10 (-2.81)	3.48 (3.48)	0.23 (1.12)		0.34 (1.68)	0.87	1.51	13.29
EXPORT MINERAS	-5.98 (-2.76)	2.68 (2.28)		0.92 (1.03)	0.39 (1.99)	0.87	1.41	8.32
EXPORT. HIDROCAR	15.91 (2.70)	-3.56 (-1.2)	-0.63 (-0.73)		-0.20 (-0.85)	0.29	1.13	34.84
EXPORT HIDROCAR	15.55 (2.52)	-5.99 (-1.39)		-1.1 (-0.27)	-0.18 (-0.73)	0.27	1.32	31.68
EXPORT NO TRADIC	-6.08 (-1.73)	3.08 (1.47)	1.02 (1.76)*		0.10 (0.40)	0.50	2.31	15.09
EXPORT NO TRADIC	-8.62 (-2.06)	1.79 (0.71)		3.89 (1.85)*	0.12 (0.45)	0.48	2.02	16.55

ESTADISTICOS T ENTRE PARENTESIS
 * LLEVA EN CONSIDERACION EL CRA²⁴

En la estimación por mínimos cuadrados ordinarios, se verifica que existen problemas en los residuos, con excepción de las exportaciones no tradicionales. Así, se analizan los resultados para este caso y posteriormente se estiman las ecuaciones restantes por mínimos cuadrados generalizados.

Las dos ecuaciones de exportaciones de no tradicionales estimadas, presentan resultados semejantes; tanto el elemento constante como el tipo de cambio real en sus dos definiciones son estadísticamente significativos al nivel 5 por ciento, y ni el nivel de actividad externa ni la variable rezagada, se presentan estadísticamente significativos. Además, el tipo de cambio real explica el 16 por ciento de la variación total de las exportaciones no tradicionales en el primer caso y 37 por ciento en el segundo²⁵.

Los resultados para los otros casos, estimados por mínimos cuadrados generalizados se encuentran en el Cuadro 6.

En relación a las exportaciones totales todas las variables son estadísticamente significativas en las ecuaciones estimadas, los términos constantes son negativos, siendo que tanto para el nivel de actividad externa, como para cada uno de los tipos de cambio real las señales encontradas son las esperadas. Las elasticidades de corto y largo plazo en relación al nivel de actividad externa son 3.04 y 4.54 respectivamente, y con el tipo de cambio son 0.34 y 0.51, respectivamente en el primer caso. Para el segundo 1.19, 1.7, 2.24 y 3.2 son respectivamente las elasticidades de corto y largo plazo en relación al nivel de actividad externa y tipo de cambio.

²⁴La otorgación de reintegros fiscales a las exportaciones no tradicionales a través del CRA estimularon el dinamismo de las mismas, es por ello que tales reintegros son considerados en las regresiones. Sin embargo, el CRA generó una serie de problemas tales como: costos fiscales y tendencia a sobrefacturar o realizar exportaciones fantasmas, entre otros. Ver a este respecto UDAPE: "Política de exportaciones en Bolivia", 1992.

²⁵ El cálculo es efectuado a partir de la expresión $a \sum z_x$, donde a es el coeficiente estimado, z y x son las desviaciones respecto a las medias de la variable dependiente e independiente, respectivamente.

CUADRO 6
REGRESIONES PARA LAS EXPORTACIONES TOTALES Y POR CATEGORIAS
ESTIMACION POR MINIMOS CUADRADOS GENERALIZADOS

VARIABLE DEPEND. COEFICIENTES	a0	a1	a2	a'2	a3	R2	DW	Q(θ)
EXPORT. TOTALES	-5.32 (-3.04)	3.04 (3.52)	0.34 (2.04)		0.33 (2.04)	0.88	1.80	14.21
EXPORT. TOTALES	-5.00 (-4.03)	1.19 (1.81)		2.24 (2.56)	0.30 (1.88)	0.90	1.95	7.86
EXPORT. MINERAS	-7.91 (-3.01)	4.42 (3.09)	0.21 (0.91)		0.24 (1.11)	0.88	1.83	8.71
EXPORT. MINERAS	-7.38 (-2.83)	3.89 (2.34)		0.44 (0.38)	0.30 (1.40)	0.87	1.88	8.50
EXPORT. HIDROC.	17.06 (2.94)	-5.27 (-1.57)	-0.49 (-0.60)		-0.20 (-0.76)	0.35	2.28	18.51
EXPORT. HIDROC.	16.82 (2.77)	-7.76 (-1.55)		0.13 (0.031)	0.13 (0.03)	0.33	2.25	15.58

ESTADISTICOS T ENTRE PARENTESIS

Para las exportaciones mineras solamente el elemento constante y el nivel de actividad externa son estadísticamente significativos, siendo que ni el tipo de cambio real en sus dos definiciones ni las variables rezagadas presentan efectos estadísticamente significativos.

Finalmente, para las exportaciones de hidrocarburos únicamente el término constante se presenta con significancia estadística en las dos ecuaciones estimadas²⁶.

Dado que los parámetros estimados en los cuadros 5 y 6, corresponden a una especificación logarítmica de los determinantes de las exportaciones, es útil establecer una medida más directa del impacto de las variables exógenas en las exportaciones.

El cuadro 7 presenta estos resultados, para el tipo de cambio real y el nivel de actividad mundial, cuando estos son estadísticamente significativos. Para las exportaciones totales en el primer caso, una variación de 1 por ciento en el tipo de cambio real aumenta en 0.4 puntos porcentuales las exportaciones totales. Similarmente, el incremento de 1 por ciento del nivel de actividad mundial ocasiona un aumento de 3.73 por ciento en las exportaciones totales. En el segundo caso variaciones de 1 por ciento en el tipo de cambio real y nivel de actividad mundial incrementan, respectivamente en 3.89 por ciento y 1.46 por ciento las exportaciones totales. En relación a las exportaciones no tradicionales una variación de 1 por ciento en el tipo de cambio real incrementa en 2.07 por ciento las exportaciones en el primer caso y 11.71 por ciento en el segundo. Finalmente, para las exportaciones mineras un incremento de 1 por ciento en el nivel de actividad mundial ocasionará un aumento de 2.10 por ciento puntos porcentuales de la exportación en el primer caso y 1.84 en el segundo.

²⁶ En este sentido sería interesante realizar la regresión de exportaciones totales sin considerar al sector hidrocarburos, a fin de determinar el impacto de las variables económicas sobre la parte de las exportaciones que pueden ser influenciadas no solamente por factores institucionales. Se deja esto para futuras investigaciones.

CUADRO 7
DETERMINANTES DE LAS EXPORTACIONES TOTALES Y POR CATEGORIAS
(SOLAMENTE PARA LAS VARIABLES ESTADISTICAMENTE SIGNIFICATIVAS)

EFFECTO EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DE UN AUMENTO DE 1% EN	PUNTOS PORCENTUALES
TITPO DE CAMBIO REAL (CASO 1)	0.40
NIVEL DE ACTIVIDAD MUNDIAL (CASO 1)	3.73
TIPO DE CAMBIO REAL (CASO 2)	3.89
NIVEL DE ACTIVIDAD MUNDIAL (CASO 2)	1.48
EFFECTO EN LAS EXPORTACIONES NO TRADICIONALES DE UN AUMENTO DE 1% EN:	
TITPO DE CAMBIO REAL (CASO 1)	2.07
TITPO DE CAMBIO REAL (CASO 2)	11.71
EFFECTO EN LAS EXPORTACIONES MINERAS DE UN AUMENTO DE 1% EN	
NIVEL DE ACTIVIDAD MUNDIAL (CASO 1)	2.1074
NIVEL DE ACTIVIDAD MUNDIAL (CASO 2)	1.84

LOS RESULTADOS ENVUELVEN LA LINEALIZACION DE LA ECUACION LOGARITMICA ALREDEDOR DE LAS MEDIAS MUESTRALES DE LAS VARIABLES

4.2.2. Hiperinflación y Estabilización: Variabilidad de las Elasticidades a lo Largo de la Década de 1980

El análisis cualitativo de las exportaciones a lo largo de los 80, se efectuó también a partir de la lectura de elasticidades, considerando efectos cualitativos importantes que se producen entre el período de desequilibrios fiscales y monetario-financieros que desembocan en la hiperinflación y el proceso de estabilidad y reformas estructurales iniciado a partir de 1985. Estos efectos, se reflejarían en una fuerte inestabilidad o variabilidad de las elasticidades.

La inestabilidad de las elasticidades (ingreso y precio) de las exportaciones pueden estar, en general, relacionadas a:

- Cambios en el régimen de comercio exterior, con modificaciones en las políticas vinculadas al comercio exterior,
- Cambios en los patrones de comercio,
- En el "efecto cuántum", debido a razones psicológicas y económicas motivadas por procesos de ajuste, las elasticidades son menores para pequeñas variaciones de las variables y son mayores cuando hay grandes variaciones de las variables. Para esta situación, existen dos explicaciones distintas: los agentes económicos tienden a sobre-reaccionar ("overshoot") cuando ocurren grandes variaciones en las variables, produciéndose una acumulación exagerada de stocks. La segunda explicación es que a veces se requiere un gran shock para romper la inercia de los agentes.

En el caso boliviano, a partir del Plan de Estabilización de agosto de 1985 se pretendió iniciar un proceso caracterizado por una serie de reformas institucionales y económicas, donde se destacan: la política de estabilización antinflacionaria, la eliminación de controles de precios, mayor apertura externa y tendencia a la liberalización financiera interna.

Por otro lado, el entorno internacional se presenta más favorable en la segunda mitad de la década de 1980 en relación a la primera mitad, donde los impactos negativos del segundo shock de los precios del petróleo en 1979 y la crisis de la deuda en 1982 afectaron el comportamiento de la economía mundial. Sin embargo, los precios internacionales de minerales e hidrocarburos se deterioraron reduciendo el valor de las exportaciones bolivianas. Se destaca también en el período post-1985 la expansión de las exportaciones no tradicionales.

Por estas razones es interesante investigar la estabilidad de las elasticidades ingreso internacional y tipo de cambio real de las exportaciones. La forma funcional utilizada es:

$$\log X_t = a_1 \log Y_t^* + a_2 \log e_t + u_t \quad (3)$$

donde:

X = índice de cuántum de las exportaciones totales,

Y^* = índice de la producción industrial de Estados Unidos, usada como proxy del nivel de actividad mundial,

e = tipo de cambio real (de la forma ii) definida anteriormente),

u = término de perturbación aleatoria.

Con el objetivo de verificar la estabilidad de las elasticidades, se realiza un test de estabilidad estructural de Chow, para el período 1980.1 - 1990.4. La hipótesis nula es la de estabilidad estructural: los coeficientes son los mismos sobre diferentes muestras. Formalmente, en un modelo general:

$$y_t = X_t \beta_1 + u_t \quad t \in T_1$$

.....

.....

$$y_t = X_t \beta_n + u_t \quad t \in T_n$$

la hipótesis nula es $\beta_1 = \beta_2 = \dots = \beta_n$. La alternativa es que esto no sea verdadero. Existen dos formas de computar los estadísticos de este test:

- Realizar regresiones sobre cada una de las submuestras y sobre toda la muestra. Las regresiones de las submuestras son regresiones sin restricción, al paso que la regresión con toda la muestra es restringida. Una estadística F es computada para evidenciar el cambio estructural.

- Hacer la regresión sobre toda la muestra, utilizando "dummies" temporales para las muestras 2 a n. Posteriormente es efectuado un test de exclusión para todas las "dummies".

El primer método es más simple, pero sólo se aplica cuando el modelo puede ser propiamente estimado por Mínimos Cuadrados Ordinarios. Caso contrario debe utilizarse el segundo método.

Los resultados estimados en la ecuación (3) por Mínimos Cuadrados Ordinarios para el período total 1980.1-1990.4 y por subperíodos se encuentran en el cuadro 8. Se verifica que hay problemas en los residuos sea por el estadístico de Durbin-Watson, como por el Q de Ljung-Box en todos los casos considerados.

CUADRO 8
REGRESIONES PARA LAS EXPORTACIONES TOTALES
ESTIMACION POR MINIMOS CUADRADOS ORDINARIOS

PERIODO	a1	a2	R2	DW
1980.1-1990.4	1.11 (20.80)	-0.17 (-1.58)	0.14	0.88 Q(18)=39.33
1980.1-1985.4	1.10 (18.55)	-0.16 (-1.38)	0.31	1.28 Q(12)=26.58
1986.1-1990.4	0.00 (0.0028)	1.25 (1.40)	0.35	0.58 Q(10)=20.90

ESTADISTICOS T ENTRE PARENTESIS

Se procede así a la estimación por Mínimos Cuadrados Generalizados y los resultados son presentados en el cuadro 9. Para todo el período analizado, las dos variables explicativas son estadísticamente significativas y presentan las señales esperadas, siendo que la elasticidad de las exportaciones en relación al nivel de la actividad mundial es mayor en relación al tipo de cambio real. La muestra de la primera mitad de la década de 1980 tiene resultados semejantes a las estimaciones del período total. Sin embargo, para la segunda mitad de la década el nivel de actividad mundial no presenta la señal esperada y pierde su significancia estadística, al paso que la elasticidad de las exportaciones con relación al tipo de cambio real aumenta considerablemente. En el Cuadro 9 se encuentra también el resultado del test de estabilidad de Chow siguiendo el segundo método señalado anteriormente: el estadístico ji-cuadrado muestra que la hipótesis de estabilidad $\beta_1 = \beta_2$, donde β_1 y β_2 son respectivamente los vectores de los coeficientes estimados en cada una de las submuestras, no puede ser aceptada al 5 por ciento, pues su valor 7.98 es superior al valor crítico 7.81.

CUADRO 9
REGRESIONES PARA LAS EXPORTACIONES TOTALES
ESTIMACION POR MÍNIMOS CUADRADOS GENERALIZADOS

PERIODO	a1	a2	R2	DW
1980:1-1990:4	0.82 (11.43)	0.20 (2.77)	0.58	1.80 Q(18)=12.34
1980:1-1985:4	0.78 (8.58)	0.21 (2.77)	0.33	1.82 Q(11)=5.45
1986:1-1990:4	-1.68 (1.44)	3.44 (2.84)	0.72	1.77 Q(9)=8.10

ESTADÍSTICOS T ENTRE PARENTESIS

TEST DE CHOW PARA ESTABILIDAD DE LOS PARAMETROS $X_3^2 = 7.98$

5. ANALISIS MICROECONOMICO²⁷

El diseño de políticas de apoyo al sector exportador que sean complementarias a las políticas macroeconómicas exige un conocimiento más detallado y específico del sector. En este entendido, el análisis realizado en este punto pretende determinar los problemas de mayor relevancia para la actividad exportadora en las circunstancias actuales de aplicación del programa económico y de evolución de los mercados internacionales.

Para ello, se presentan los resultados obtenidos en una encuesta realizada al sector exportador que sirvió de base para el presente análisis.

La encuesta fue aplicada a un grupo de setenta empresas cuya selección se basó, por una parte, en la elección de productos representativos dentro el universo de productos de exportación no tradicionales. Por otra parte, se trató de incorporar a empresas de diferente tamaño y magnitud de operaciones, distinguiendo a empresas grandes, medianas y pequeñas.

5.1. Factores que Generaron Exportación

El análisis microeconómico busca interpretar los factores tradicionales por los que las empresas se orientan a la exportación, entendiéndolos como elementos dentro de la racionalidad empresarial, con los cuales se decide destinar recursos hacia la producción para el mercado externo²⁸.

Los resultados obtenidos en la encuesta, muestran que un porcentaje considerable de empresas productoras colocan su producción fuera del mercado doméstico en función a los precios internacionales favorables.

²⁷ Para un análisis más detallado sobre este punto, ver el documento: "Sector Exportador No Tradicional: Principales Problemas y Propuestas de Política". UDAPE, 1992.

²⁸ Por los factores considerados y la metodología de indagación utilizada, se cubrieron e interpretaron la gran mayoría de razones microeconómicas que comúnmente inciden para orientar las actividades empresariales al mercado externo.

Por otra parte, las unidades productivas de exportación pueden acceder al mercado externo obteniendo mayor rentabilidad, en virtud a ventajas comparativas principalmente en la producción de bienes agrícolas y agroindustriales con poco grado de transformación. La producción de tales mercancías resulta ventajosa, no necesariamente por la mano de obra barata, sino especialmente, por la dotación de recursos naturales explotados con agricultura moderna en unidades productivas medianas y grandes. La actividad de las empresas comercializadoras en exportación parece fundamentarse también en estos dos factores: precios internacionales favorables y ventajas comparativas.

Otro factor interesante que impulsó a las empresas a exportar es la estrechez del mercado interno, que además de su menor rentabilidad no alcanza a absorber en consumo intermedio o final la producción doméstica.

El actual modelo económico también parece haber jugado un papel interesante para estimular la exportación, aunque no en la medida esperada, toda vez que los incentivos fiscales, las facilidades institucionales o la promoción de exportaciones no son valorizados por los exportadores como factores de alta incidencia para la exportación.

Actualmente, los incentivos fiscales no son valorizados por los agentes empresariales como elemento de estímulo a la exportación, al tender a la neutralidad antes que a la subvención. Existe un reconocimiento explícito sobre las ventajas que conllevó en el pasado el Certificado de Reintegro Arancelario (CRA). La promoción de exportaciones -como se verá después- contribuyó muy limitadamente al desarrollo de las exportaciones.

Sintetizando las ideas anteriores, creemos útil anotar en orden de importancia los factores microeconómicos incidentes en la exportación:

Factores relevantes:

1. Precios internacionales comparativamente más altos y ventajosos.
2. Ventajas comparativas reflejadas en costos menores y demanda específica.
3. Limitaciones de demanda en mercado interno.
4. Modelo económico actual.

Factores poco relevantes:

1. Incentivos fiscales (considerados insuficientes).
2. Promoción de exportaciones. (considerada insuficiente).

Más allá del impacto expansivo que tuvo el manejo de la política macroeconómica sobre las exportaciones, se puede concluir que la dinámica exportable en el país se originó fundamentalmente al margen de un esfuerzo

estatal deliberado o de la creación de un marco institucional y económico favorables a la generación y propagación de externalidades. El desarrollo de exportaciones de los últimos años se dió especialmente en función de los cuatro factores relevantes mencionados, que están relacionados con la liberalización y apertura de la economía.

5.2. Problemática Productiva

Los aspectos productivos que afectan a los exportadores fueron estudiados a partir de los factores mano de obra y capital²⁹, dividiendo a las empresas en productoras-exportadoras (que son las directamente afectadas por el uso de esos factores) y exportadoras (en función a una percepción indirecta de los problemas).

5.2.1. Mano de obra

El costo de la mano de obra es, en general, económicamente aceptable para las empresas productoras de bienes de exportación y no representa un problema significativo³⁰. Esta afirmación concuerda con un análisis de estructura de costos de los principales productos de exportación: en el caso de agricultura el componente mano de obra no pasa de 12 por ciento del valor bruto de producción, llegando en algunas subramas industriales a constituir como máximo sólo la cuarta parte de dicho valor.

El valor de la mano de obra representa una ventaja comparativa para la producción transable nacional. Empero, se debe superar su limitada productividad, la cual es considerada más significativamente como problema por las unidades productivas exportadoras en función a su tamaño, observándose que son las unidades pequeñas las más afectadas por la baja productividad del trabajo, esperándose que las empresas grandes compensen la misma vía dotación mayor de capital y menor movilidad de su personal, implicando ello mayor experiencia del mismo.

La percepción por parte de las empresas comerciales exportadoras sobre la mano de obra nacional, es similar a la de los productores: su costo es ventajoso, aunque existen problemas de productividad.

²⁹ Para calificar la importancia de los diferentes problemas que afectan a las empresas exportadoras, se identificó y conceptualizó inicialmente dicho problema (por ejemplo: costo de la mano de obra) haciéndolo variar después, en base a la realidad y percepción del exportador, en un rango de 0 a 3, donde 0 implica inexistencia de problema y 3 alto grado de dificultad.

³⁰ Algunas opiniones empresariales al contraponer el costo de la mano de obra con la productividad del trabajo, consideran que el mismo no sería coincidente con su aporte marginal, encareciéndose mucho más con los pagos y prestaciones adicionales al salario que lo incrementarían por 1.5. En algunas unidades exportadoras se apela al trabajo de mujeres o a la subcontratación, junto al trabajo domiciliario, evitando así complicaciones legales o grados de conflicto en lo que se refiere a seguridad social.

Los productos específicos exportados o con potencial exportable que enfrentan restricciones por deficiencias en productividad de mano de obra son los agroindustriales o aquellos que requieren procesos de transformación más complejos, junto a productos de recolección o de cultivo básico, explotados a partir de sistemas de rescate en los cuales no se presenta un funcionamiento capitalista tanto a nivel del mercado del trabajo, como de las unidades familiares de explotación agrícolas.

5.2.2. Capital

El problema productivo significativo y agudo para las empresas exportadoras, es el financiero que no se limita exclusivamente al financiamiento de bienes de capital, sino también al del capital de operaciones que implica financiamientos de operaciones de pre y post embarque.

La problemática financiera guarda correlación directa con el tamaño de las unidades exportadoras, agudizándose en función del menor tamaño de las mismas.

El costo del capital expresado en altas tasas de interés³¹, es valorizado como un problema muy grave y de efectos negativos en la competitividad de las empresas, minimizándose en parte a nivel de las empresas grandes que cuentan con ciertos márgenes de autofinanciamiento o de soporte financiero de sus proveedores.

El alto costo del capital puede atribuirse a una oferta no competitiva del mismo y a un sistema de intermediación costoso tanto del Banco Central, como de la banca privada, especialmente a nivel de ahorro externo o del financiamiento de organismos multilaterales.

La percepción por parte de los bancos privados nacionales es que la variable se mueve exclusivamente en función al costo de captación del capital y a una oferta limitada de ahorro externo en virtud a una catalogación negativa de "país en riesgo". En este sentido, la captación de ahorro interno y externo predeterminaría los altos niveles de las tasas activas, dada una brecha (spread) fijada también competitivamente al interior del sistema bancario.

Las garantías -generalmente de bienes inmuebles fácilmente liquidables con el doble de valorización en relación al monto del capital prestado- también fueron consideradas por los exportadores como un obstáculo importante para su actividad. El problema se minimiza a medida que la empresa tiene mayor "tamaño", al constituir en función a su capital y a su propio desenvolvimiento productivo "sujeto de credibilidad" para el sistema bancario.

³¹ La tasa de interés ya fue analizada en la primera parte del documento a partir de una visión macroeconómica, sin embargo es interesante refocalizar su análisis desde una óptica microeconómica.

En todo caso, esta barrera afecta significativamente a las unidades pequeñas, que son las que mayores dificultades tienen para acceder al crédito.

Las empresas exportadoras (productoras y comercializadoras) y las productoras en mercado interno con potencial exportable, se distribuyen según fuente(s)³² de financiamiento, de acuerdo a los porcentajes del siguiente cuadro:

CUADRO 10
USO DE FINANCIAMIENTO

	SISTEMA FINANC. NACIONAL	SISTEMA FINANC. INTERNAC.	PROVEEDORES	PROPIO	OTRO
EXPORTADORAS 1/	76.8	21.4	21.4	14.3	3.8
GRANDE	85.0	30.0	35.0	5.0	0.0
MEDIANA	87.5	12.5	12.5	12.5	0.0
PEQUEÑA	41.7	25.0	16.7	33.3	16.6
PRODUCTORAS 2/	77.4	19.4	22.8	12.9	4.8
GRANDE	85.2	29.8	33.3	7.4	0.0
MEDIANA	90.0	5.0	15.0	10.0	0.0
PEQUEÑA	46.7	20.0	13.3	26.7	20.0

NOTA: Las fuentes de financiamiento no son mutuamente excluyentes, de ahí que los datos presentan porcentajes de uso por parte de algunas empresas de una y más fuentes.

FUENTE: Encuesta al Sector Exportador, UDAPE, octubre de 1992

1/ con exportación efectiva.

2/ empresas con potencial exportable.

Algo destacable en los anteriores resultados, es el importante porcentaje de empresas concurrentes al Sistema Financiero Internacional (SFI), debiéndose empero considerar que dicho financiamiento corresponde a programas de cooperación internacional, canalizados en algunos casos por el sistema bancario público nacional y otros por ONGs o directamente por las unidades exportadoras (esto explica la alta incidencia en empresas pequeñas concurrentes al SFI).

Igualmente, se pueden apreciar los porcentajes substancialmente menores de empresas pequeñas (en relación a empresas grandes y medianas) que pueden recurrir al sistema financiero nacional (comercial) o a proveedores, mediando en esta recurrencia limitativa el mayor tamaño - solvencia de las empresas grandes. Algo que llama la atención, es la recurrencia de empresas pequeñas a fuentes de financiamiento propias, de las cuales se espera volúmenes de capital pequeños que solo generan operaciones productivas y exportables menores.

5.2.3. Maquinaria y Equipo e Insumos

La adquisición e implementación de maquinaria y equipo, tanto desde el punto de vista de la operación comercial como del montaje tecnológico, más allá del financiamiento, no parecen ser dificultosas. El problema se agudiza a nivel del equipo importado, por cierta dificultad en lo que se refiere a requerimientos de

³² Las fuentes de financiamiento no son mutuamente excluyentes, de ahí que los datos presentan porcentajes de uso por parte de algunas empresas de una y más fuentes.

escala y adaptación factorial a las condiciones técnicas en las que se desarrolla la producción nacional.

La operación importable y el costo arancelario de la misma, dados los niveles actuales (Gravamen Arancelario Consolidado: 5 por ciento para bienes de capital) y la apertura de la economía en general, además de una oferta flexible de divisas, no implica mayores problemas.

Tanto la provisión como la utilización de insumos, trascendiendo sus implicaciones financieras, son relativamente superables vía gestión empresarial.

5.3. Servicios a la Exportación

Los servicios a la exportación implican la configuración de un ámbito económico-institucional adecuado, generador de externalidades y economías viabilizadoras y multiplicadoras de operaciones exportables empresariales.

La implementación, sostenimiento y desarrollo a lo largo del tiempo de los servicios a la exportación, especialmente a nivel de la información comercial y de la promoción de exportaciones, fundamentalmente recaen en el Estado, vía uso de mecanismos institucionales y financieros eficientes y concertados, que viabilicen los esfuerzos exportables con programas de alcance sectorial.

En el tema de promoción de exportaciones se observa limitaciones en cuanto a la difusión de una imagen de "país exportador". Se plantea con urgencia la creación y desarrollo de la red de información y comercialización externa, de contenido netamente técnico y gerencial, con un programa que establezca el cumplimiento estricto de metas por gestión, las cuales se concretizan en:

1. aumentos cuantitativos del valor de las exportaciones.
2. diversificación y ganancia en productividad y calidad a nivel de las exportaciones, consolidando hacia el mediano plazo la oferta y los mercados de realización de la misma.

Se considera, en función a un análisis detallado que se presentará más adelante, que aún es limitada la oferta de información comercial tanto como los mismos alcances y pertinencia de los programas de promoción de exportaciones. La promoción internacional de la producción transable, por los resultados obtenidos en el análisis de la muestra, no es considerada por los empresarios una dificultad importante, como se esperaría en un análisis más globalista.

El sector consolidado de empresas productoras-exportadoras, si bien reconoce la deficiencia en los sistemas nacionales de promoción e información, soluciona dicho problema apelando a fuentes de información propias, utilizando contactos y servicios de comercialización externos logrados a lo largo de su actividad

exportadora, los cuales se limitan exclusivamente al ámbito de la firma y de su mercado externo concreto.

Las limitaciones de la información comercial y en promoción de exportaciones, afectarían con mayor nitidez las actividades de la empresas exportadoras comerciales y las de unidades productoras de exportación medianas y pequeñas.

Las unidades "grandes" productoras de transables para mercado interno, tampoco parecen considerar seriamente la limitación en la promoción de exportaciones y la entrega oportuna de información comercial útil, como obstáculo en su pretendido acceso al mercado externo. Exactamente lo contrario se observó a nivel de las unidades productoras pequeñas, para las cuales, dadas sus propias limitaciones en contactos con mercados externos, los esfuerzos nacionales de promoción son muy importantes.

Otro perfil de los servicios a la exportación y que tiene que ver con la readaptación de tecnologías y la adecuación de los productos de exportación tanto en cualidades intrínsecas como en forma (diseño, presentación y embalaje), fue estudiado indagando si las empresas observaban complejidad en "adaptación de productos", "embalaje y empaque" y "diseño".

Las empresas productoras - exportadoras dado el grado relativo de consolidación que han logrado con sus productos de exportación, los cuales además son mayoritariamente de carácter primario, no requieren procesos técnicamente complejos de adaptación, y consideran casi inexistentes los problemas en este campo.

El problema de la adaptación de productos es percibido en forma más aguda tanto por el sector exportador - comercial, que tendría mayor vinculación externa y por ende conocimiento de los requisitos que demandan sus mercados, como por el sector productor de mercado interno que entendería adaptación, diseño, presentación y empaque adecuados, como limitantes de sus actividades de exportación³³.

Los productos exportables identificados, con mercados sobre todo en países vecinos, pero con limitaciones en cuanto a exigencias fitosanitarias, requerimientos de cadenas de frío para su conservación y transporte o/y sistemas de embalaje y empaque, son carne vacuna, pollos, fiambres y embutidos, y alimentos en conserva. También se identificó la necesidad de esfuerzos de adaptación en productos con perspectiva exportable, tales como gasa quirúrgica absorbente, pañales y papel tissue.

³³ Sin embargo, los mencionados problemas no fueron percibidos en la dimensión que se esperaba, pudiendo presumirse que aún los esfuerzos exportables se encaminan más a la obtención de nichos de mercado, antes que a la competencia en mercados externos exigentes. Por otra parte, no se debe perder de vista los mercados que demandan producción no necesariamente de calidad óptima, en los cuales la producción artesanal o una producción de menor calidad y más barata, tiene acceso.

El café en grano, el frejol y el maní tampoco llegan a cumplir plenamente exigencias de calidad, al igual que la castaña³⁴. Los muebles y productos de madera también requieren programas de apoyo a nivel de embalaje, diseño y adaptación para la exportación. Igualmente, existen limitaciones en cuanto a competitividad o calidad de diseños en artículos de cuero, tejidos de alpaca y joyería y bisutería en general.

Sólo el 50 por ciento de las unidades productivas exportadoras, utiliza información comercial del INPEX, habiéndose constatado que el porcentaje de empresas que utilizan los servicios de promoción es aún más pequeño³⁵.

Es interesante observar que el porcentaje empresarial de utilización de información comercial, se incrementa considerablemente en relación inversa con el tamaño de las empresas, lo que muestra el grado de dependencia -necesidad que tiene el sector exportador de servicios informativos; las unidades exportadoras medianas y grandes, como se comentó antes, apelan a fuentes de información propias u otras fuentes privadas.

Más del 60 por ciento de las empresas productoras-exportadoras pequeñas que emplean a INPEX como instrumento de información comercial, tienen menos posibilidad -en relación a las empresas grandes- de apelar a otras fuentes de información, y declaran mayores limitaciones en la calidad y oportunidad de la información comercial.

Los servicios de comercialización -que cubrirían actividades de despacho de aduana, trámites de exportación, de elección de medios de transporte y otros similares- no fueron identificados como restrictivos y problemáticos por las empresas exportadoras, sin embargo sólo porcentajes pequeños utilizan los servicios de tradings (alrededor del 20 por ciento en empresas grandes y 10 por ciento en medianas y pequeñas).

Las actividades de comercialización se realizan en forma directa exportador-importador, utilizando sólo los servicios de comercialización imprescindibles; esto muestra también el poco grado de desarrollo exportador en el país, que tampoco permite desarrollar tradings y servicios de comercialización eficientes y dinámicos.

³⁴ Actualmente, gran parte de los commodities encuentran limitaciones de realización por reducciones substanciales en precios, requiriendo más bien procesos de transformación como el caso de la castaña que podría ser transformada y exportada en turrónes u otros productos que utilicen la materia básica.

³⁵ Los servicios de promoción que ha venido ofreciendo INPEX, tales como asistencia a eventos feriales y empresariales en el exterior o programas de asistencia técnica, no cubren aún en alcance, ni en calidad las necesidades y expectativas del medio empresarial.

5.4. Uso de Convenios Internacionales

Los Convenios Internacionales, tales como el Sistema General de Preferencias en Estados Unidos, convenios con ALADI, Pacto Andino y otros, por los que se eximen o reducen pagos arancelarios por importación nacional, se abren preferentemente mercados y se ofrecen en general condiciones institucionales y económicas favorables para la realización de la producción nacional, son utilizados y valorizados en forma significativa por los exportadores nacionales.

Dadas las limitaciones que aún se observan en la efectivización de los convenios, incompatibles aún con el grado de apertura que tiene la economía nacional y con las actuales tendencias de liberalización del comercio internacional, se concluye en base a los resultados de la muestra, que un porcentaje significativo de las empresas exportadoras medianas y grandes utiliza estos convenios. La exportación -especialmente a los mercados andinos- se apunala en gran medida en dichos convenios, garantizando márgenes de rentabilidad razonables que no podrían ser alcanzados bajo otras circunstancias.

La utilización de convenios internacionales es mucho más restringida a nivel de las unidades exportadoras pequeñas. Esto muestra también el poco grado de difusión que tienen dichos convenios y la necesidad de cierta especialización productiva que tienda a aprovechar plenamente los mismos, junto con su permanencia a lo largo del tiempo.

Una limitación de los convenios internacionales es la permanencia de barreras para-arancelarias incompatibles con la liberalización de aranceles o del levantamiento de prohibiciones expresas. Tal permanencia representa en si un retorno al proteccionismo.

5.5. Factores Externos

Se investigó también el grado de complejidad percibido por los empresarios en mercados externos con demanda efectiva o potencial, a partir de niveles arancelarios y/o controles de carácter sanitario, fitosanitario, normas de calidad, cuotas de importación, y otros mecanismos, reglamentaciones y exigencias, que limitan el acceso de productos importados, y que pueden ser entendidas como normas para-arancelarias. En relación con las barreras para-arancelarias también se utilizó como medidor de posibles problemas, los "controles de calidad" que exigen los mercados de importación.

Igualmente, se investigó el problema que representa la magnitud de volúmenes pedidos, dadas las exigencias de comercialización a escala, los cuales se contraponen con una oferta nacional limitada.

Las barreras arancelarias y/o para-arancelarias junto a los controles de calidad, no afectarían significativamente a la exportación en función a cierto grado de

consolidación en los mercados, a la utilización de convenios y mecanismos de desgravación, al uso coyuntural de nichos en los mercados, entre otros. Sin embargo, las grandes empresas productoras y comercializadoras cuyas operaciones exportables son significativas, consideran que las barreras arancelarias y para-arancelarias representan un problema más serio, aunque salvable, en su exportación.

Por su parte, las empresas productoras grandes potencialmente exportadoras, valorizan en mayor magnitud las barreras arancelarias de posibles mercados en el exterior, al igual que las empresas pequeñas en lo que respecta a los controles de calidad.

Los volúmenes de demanda tienen una relación inversa en cuanto a grado de dificultad y tamaño. La empresa productora o comercializadora pequeña se enfrenta a mayores dificultades de inserción en mercados externos al no poder satisfacer demandas importantes en volumen.

6. POLITICAS DE PROMOCION DE EXPORTACIONES

6.1. Definición de una Política de Promoción de Exportaciones **Definición del Concepto**

Una política de promoción de exportaciones, es el conjunto de políticas económicas que haga que los retornos domésticos de exportaciones, comparados con los de importaciones, sean al menos iguales o superiores a los que existirían bajo libre comercio.

6.1.1. Requisitos para la Implementación de una Política de Promoción de Exportaciones

Los pasos para la transición hacia una política de promoción de exportaciones son los siguientes:

- Devaluación
- Remoción de los sesgos anti-exportadores
- Estabilización de precios³⁶

lo cual apunta hacia una economía de mercado y a una minimización del papel del Estado.

Para que el proceso de transición tenga posibilidades de éxito se precisan recursos externos y un Estado que promueva deliberadamente cambios por el lado de la oferta.

³⁶ Streeten, P. "A Cool Look at Outward-looking - Strategies for Development" The World Economy. Vol 5. 1982

Para eliminar el sesgo anti-exportador es necesario lo siguiente:

- Tipo de cambio competitivo y estable.
- Eliminar las restricciones cuantitativas a las importaciones.
- Crear mecanismos de devolución de impuestos indirectos.
- Reducir lo más posible los aranceles o crear mecanismos de devolución.
- Adaptar la infraestructura de comunicaciones y transporte a las necesidades del sector exportador.
- Flexibilizar el mercado de trabajo.

6.2. La Experiencia Asiática

Las políticas de crecimiento orientadas hacia afuera y basadas en las exportaciones, han tenido singular éxito en los países del este asiático principalmente Corea, Taiwan, Japón, Singapur, Hong Kong, Indonesia, Malasia y Tailandia. En estos países se registraron altas tasas de crecimiento anual del PIB durante la década del ochenta: Japón 6.6 por ciento, Singapur 10.0 por ciento y Korea 9.7 por ciento. Por otra parte, las exportaciones registraron tasas medias de crecimiento anual oscilando entre 4.6 por ciento (Malasia) y 27.2 por ciento (Corea) para los años 1965-1980 y entre 2.4 por ciento (Indonesia) y 13.8 por ciento (Corea) para los años 1980-1989 respectivamente.³⁷

De los países antes mencionados es destacable el desempeño de Corea, Taiwan y Hong Kong, considerando que éstos tienen recursos naturales escasos y que han tenido que aprovechar al máximo su mano de obra abundante promoviendo la exportación de manufacturas.

Las estrategias de promoción de exportaciones en estos países, se apoyaron en políticas estatales activas "contrariamente a la creencia generalizada de dejar todo a las fuerzas del mercado. Sin embargo, a medida que se fueron desarrollando, las políticas de promoción activas de exportaciones fueron siendo remplazadas por políticas más neutras".³⁸

Entre los aspectos más importantes de las políticas de crecimiento orientadas hacia afuera en los países asiáticos, se han observado los siguientes:³⁹

- Presupuestos equilibrados, frecuentemente con superávits en cuenta corriente.
- Tasas de inflación bajas y estables.

³⁷ Banco Mundial. "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991- La Tarea Acuciante del Desarrollo". 1991

³⁸ Morales J.A. "Desarrollo Económico y Social: Paradigmas y Experiencias." en fundación Milenio - Baremo "Evolvia: Ajuste Estructural, Equidad y Crecimiento". 1991

³⁹ Basado en Sachs J.D. "Políticas de Comercio y Tasas de Cambio en los Programas de Ajuste Orientados al Crecimiento"

190

- Excedentes en las cuentas corrientes del presupuesto que permitieron un rápido incremento de la acumulación de capital y el uso de subsidios y otros incentivos fiscales, para promover sectores productivos o para compensar a los exportadores la rentabilidad que se hubiera perdido por sobrevaluaciones en la tasa nominal de cambio
- Tipo de cambio nominal reajustado periódicamente para mantener el tipo de cambio real a un nivel adecuado. Cuando las tasas de cambio se sobrevaloraron, se devaluó o compensó con mayores subsidios a los exportadores.
- Incentivos fiscales a los exportadores, especialmente reintegros arancelarios pagados por la importación de insumos. Inexistencia de impuestos a las exportaciones.
- El punto clave en la política de exportaciones fue que los precios de los insumos debían mantenerse a niveles internacionales de forma tal que se cree un ambiente de competencia.
- El rol estatal fue importante en el fomento de las exportaciones, fortaleciendo su posición de negociación internacional, asignando créditos, subsidios de tasas de interés, etc.
- Se promovió la relativamente igual distribución del ingreso, fundamentalmente a través de políticas que igualaban la distribución de ingresos en el área rural.
- Se desarrollaron instituciones financieras para fomentar el ahorro y para canalizarlo a actividades productivas
- Se asignaron recursos de considerable magnitud a la educación, con la finalidad de promover la formación de mano de obra calificada.

6.3. La Experiencia Latinoamericana

6.3.1. Chile

Entre 1975 la economía chilena se encontraba con grandes déficits fiscales y de balanza de pagos, por otra parte la economía era de característica mono-exportadora lo que implicaba una fuerte dependencia de los ciclos económicos externos; es así que se decidió llevar a cabo políticas de corto y largo plazo con la finalidad de lograr la estabilidad y constituir a las exportaciones como motor de crecimiento de la economía chilena.

Dentro de las políticas adoptadas para favorecer el desarrollo de las exportaciones se tienen las siguientes:

- La reforma arancelaria y aduanera. Se disminuyeron y unificaron los aranceles y se eliminaron los controles a las importaciones y exportaciones.
 - La política cambiaria Los tipos de cambio fueron unificados y devaluados. La política cambiaria tiene como finalidad mantener la paridad real del peso chileno a un nivel de equilibrio, de acuerdo a las tendencias de mediano plazo de la balanza de pagos, es decir de acuerdo al volumen esperado de precios y volúmenes de comercio, al servicio programado de la deuda externa y las disponibilidades de financiamiento externo.
 - Devolución de los impuestos indirectos Con el propósito de que las exportaciones no pierdan competitividad por efecto de la tributación indirecta, se implementaron mecanismos de crédito fiscal o suspensión de pagos por los aranceles pagados por insumos importados que se incorporan en bienes finales exportados. Se implementaron mecanismos para diferir o suspender los aranceles de bienes de capital y se crearon zonas francas que tienen una serie de incentivos tributarios para los exportadores.
 - Modernizaciones en transporte Se permitió la inversión privada en puertos marítimos, lo que permitió la racionalización de sus operaciones, disminución de tarifas, mayor eficiencia y la disminución de los costos de embarque y desembarque; en el transporte aéreo se decretó una política de cielos abiertos; en general, en todos los sectores del transporte se ha promovido la competencia y se ha otorgado mayor poder de negociación a los exportadores.
- PROCHILE Se creó esta institución con la finalidad de promocionar las exportaciones. PROCHILE financia programas de redes internacionales comerciales y de coordinación sectorial con los exportadores; asiste a foros internacionales comerciales y promueve acuerdos de comercio bilaterales.
- Otras medidas Con el propósito de mejorar el clima para el desarrollo de las exportaciones, se implementaron reformas laborales y reformas dirigidas a dinamizar el mercado de capitales; se eliminaron los impuestos a los créditos para exportaciones; se instauró un reintegro del 10 por ciento sobre el valor FOB a pequeños exportadores y se extendió el no pago de aranceles aduaneros sobre bienes de capital a los exportadores indirectos; se modernizaron las aduanas, bajo una racionalización administrativa dando equidad y uniformidad a los procedimientos administrativos y se crearon fondos de garantía bancaria para pequeños exportadores para facilitar el acceso al financiamiento.

Como resultado de las medidas antes mencionadas, el sector exportador chileno tuvo un gran crecimiento, especialmente en el sector de exportaciones no tradicionales que ganaron importancia relativa frente a las tradicionales. En el sector no tradicional se destacaron las exportaciones agrícolas; por otra parte se diversificaron los mercados, destacándose EEUU, Japón y Europa Occidental por las exigencias en calidad y puntualidad que exigen.

6.3.2. COLOMBIA

Las políticas de promoción a las exportaciones se remontan a 1967, su propósito fundamental ha sido el de diversificar las exportaciones con la finalidad de superar las dificultades de recursos externos y romper las limitaciones del mercado doméstico. Entre las principales medidas enmarcadas dentro de las políticas de comercio exterior colombiano, se tienen las siguientes:

- El Fondo de Promoción de Exportaciones (PROEXPO). Cubre el ciclo básico de comercialización externa, la investigación de mercados, suministro de información, promoción directa, asesoría técnica, financiamiento, etc.
- La política cambiaria. Busca reducir la incertidumbre de los agentes económicos sobre la evolución del tipo de cambio, además se busca una estabilidad de los precios relativos para conservar la competitividad.
- Devolución de los impuestos indirectos. Se devuelven parte o la totalidad de los impuestos indirectos a los exportadores, esta medida también favorece las actividades de las zonas francas; otros sistemas contemplan la importación libre de aranceles de materias primas e insumos que van a ser utilizados directa o indirectamente en la producción de bienes de exportación, además incluye la importación de bienes de capital para instalación o ampliación de empresas exportadoras.

Las políticas antes mencionadas han resultado a partir de 1975 en una reversión de los déficits cambiarios y un aumento considerable de las exportaciones colombianas; el café disminuyó su participación relativa en el total exportado frente a un ascenso de las exportaciones no tradicionales⁴⁰, lo que denota una diversificación en la producción. La diversificación y ampliación de los mercados, es también importante tanto a nivel de exportaciones tradicionales⁴¹ como de las exportaciones no tradicionales. Por otra parte las importaciones se han ampliado y diversificado de acuerdo a la mayor dimensión y diversidad del aparato productivo.

⁴⁰ Las exportaciones no tradicionales colombianas están compuestas en gran medida por productos agrícolas, pecuarios, textiles, cuero, metalmecánica y otras manufacturas.

⁴¹ Las exportaciones tradicionales están compuestas por café, petróleo, níquel, oro y carbón.

6.4. Política de Promoción de Exportaciones en Bolivia

El análisis de casos efectuado en este capítulo y el diagnóstico realizado en el capítulo anterior, a partir de las entrevistas a las empresas y a las instituciones involucradas con el comercio exterior, tienen como finalidad la proposición de un conjunto de medidas enmarcadas en el contexto de la Nueva Política Económica y ordenadas en función de conseguir un propósito común.

El desarrollo de las exportaciones se enmarca en los lineamientos de la NPE que plantea, fundamentalmente, la asignación de recursos en función a las señales que proporciona el mercado y un programa de liberalización del comercio exterior, con amplios grados de apertura al resto del mundo. El nuevo modelo de desarrollo tiene como uno de sus principales fundamentos, la apertura de la economía al comercio exterior, y a un fortalecimiento del sector transable en general, y del sector exportador en particular, lo cual conduciría a un mejoramiento sustancial del saldo en la balanza comercial y, por ende, a la eliminación estructural del desequilibrio externo.

En este sentido, se considera una interacción simultánea del mercado externo proporcionando señales específicas a nivel de la demanda y de la reconversión del sector productivo hacia la producción de bienes transables en función a sus propias ventajas comparativas.

Así, el modelo de crecimiento de exportaciones se diferencia de la política de comercio exterior anterior a 1985. Esta política que correspondió a un capitalismo de Estado basado en los principios de la "sustitución de importaciones", planteaba el fortalecimiento y proteccionismo del sector productivo orientado al mercado interno. Para ello utilizaba los recursos de sectores primarios de exportación para sustituir en primera instancia las importaciones de bienes de consumo e insumos intermedios y posteriormente, de bienes de capital. Este modelo tendría que haber desembocado en una suerte de autarquía o autosuficiencia interna, que se abriría después al resto del mundo contando con una base industrial considerable.

El crecimiento en el actual modelo parte de la apertura al resto del mundo y pretende estimular la producción y exportación de bienes en base a la estructura de las ventajas comparativas de la economía nacional y de la eficiente asignación de recursos.

El logro de estos objetivos requiere el diseño de políticas apropiadas. Estas deben abarcar dos grandes áreas: (i) la política macroeconómica encargada de garantizar la permanencia de la estabilidad económica y (ii) las políticas específicas que permitan aliviar los obstáculos correctivos que ajustan a las unidades productivas exportadoras.

En este trabajo, las recomendaciones de política se circunscriben a la segunda área antes mencionada, en base a la identificación de los problemas que afectan a la actividad exportadora descrita en el anterior capítulo⁴².

Para fines de exposición y ordenamiento de las propuestas, se ha decidido mantener el mismo esquema que el observado en el análisis microeconómico, es decir, en primer lugar, las políticas que tienen relación con la solución de los problemas internos de producción; en segundo lugar, las acciones frente a las limitaciones de infraestructura, y por último, las alternativas de solución a los problemas económicos externos.

6.4.1. Política de Mejoramiento Productivo: Incremento de la productividad de la mano de obra

La afirmación casi generalizada de que la oferta laboral no ofrece el volumen necesario de mano de obra especializada y calificada, permite inferir que una de las primeras medidas a adoptarse es la de invertir en capital humano.

En el pasado, se han realizado varios intentos de capacitación de la mano de obra, siendo el más serio y efectivo el proyecto de Formación de Mano de Obra (FOMO), hoy convertido en Instituto Nacional de Formación y Calificación de Mano de Obra (INFOCAL). Sin embargo, el manejo administrativo de FOMO aunado a una programación de los cursos y áreas de estudio alejadas de la realidad productiva nacional, determinaron que los objetivos para los cuales fue creado no se cumplieran. Paralelamente, las restricciones financieras del sector público determinó el cierre definitivo de la institución.

Las necesidades que se enfrentan actualmente respecto a la formación de mano de obra sugiere la posibilidad de trabajar con una institución como INFOCAL, evitando de cualquier forma la reiteración de los errores que condujeron a su aparente fracaso. En este entendido, se podría pensar en las siguientes acciones:

- Instauración de una institución de capacitación de mano de obra de alcance nacional con representación departamental descentralizada y autonomía de gestión.
- Los recursos financieros deberían provenir tanto de un soporte del Tesoro General de La Nación, como de aportes del sector privado en función a los volúmenes de producción de cada empresa. La participación del Estado deviene del nuevo rol del mismo que le exige priorizar sus acciones en lo que se refiere a la formación de capital humano.

⁴² Con respecto a la primera área ver la experiencia de otros países mencionados en este capítulo.

- Las áreas de estudio y capacitación, deberían ser definidas en cada oficina departamental, de acuerdo a las necesidades de los productores, sobretodo de aquellos que exportan y/o tengan un potencial exportable.
- Siendo una de las principales deficiencias observadas en las pequeñas empresas, el desconocimiento de técnicas de producción apropiadas, también se deberían realizar cursos de organización y métodos de producción para productos destinados a la exportación.
- El alcance de los cursos debería además incluir temas de gerencia y administración, al haberse detectado que una de las razones para que las empresas productoras de bienes transables no exporten, es el desconocimiento del procedimiento necesario.
- Desarrollo de técnicas de comercialización.

Se ha podido constatar que en el país no existe una predisposición clara del sector privado a dedicarse a la actividad exportadora. Esto se debe a que los productores de transables que aún no exportan, desconocen las técnicas de comercialización de su producto en el exterior, por lo que la capacitación deberá cubrir los niveles gerenciales con el propósito de habilitarlos como exportadores efectivos.

6.4.2. Mejoras en el nivel tecnológico

Como se menciona líneas arriba, el objetivo central de la política económica de fomento a las exportaciones, es lograr un incremento sustancial en la calidad de las mismas. Para el efecto, es imprescindible introducir innovaciones en el aparato productivo nacional a fin de lograr niveles de competitividad internacional. Los instrumentos propuestos para alcanzar estas metas son:

- Creación de los Comités Sectoriales de Productores, cuyo propósito principal sería compartir las experiencias y mejoras introducidas y efectuar conjuntamente los trabajos de investigación que conduzcan a un efectivo mejoramiento del proceso productivo de un determinado bien. Así, por ejemplo, se podría conformar el Comité de Cunicultores, el Comité de Artesanos en lana de alpaca, etc.

La principal crítica de que es objeto esta propuesta, es la percepción, a pesar de no existir ninguna experiencia empírica que avale esta afirmación, de que los productores de un mismo rubro, jamás compartirían con sus competidores los "secretos" de su producción. Sin embargo, la conformación de lo "pooles" de carga, sería un buen punto de partida.

- Organizar Bancos de Diseños, para registrar los diseños y garantizar que los mismos no sean plagiados por empresas de la misma industria.

A menudo, las unidades líderes de una industria no escatiman esfuerzos en procura de mejorar la calidad de su producto, para lo cual incluso contratan personal extranjero especializado en diseños. Sin embargo, las demás empresas de la industria se limitan a copiar los nuevos modelos, desalentando los posibles intentos de mejora en calidad que pudieran emprender algunas empresas progresistas.

6.5. Políticas de Apoyo en Infraestructura y Marco Legal e Institucional

Para complementar las políticas productivas de desarrollo interno de las empresas exportadoras, es necesario dotar al sector de una infraestructura de exportación a fin de darle competitividad.

Así, los sectores que deben ser sujetos de transformación a partir de una política de desarrollo de las exportaciones son:

- 6.5.1.. Transporte
- 6.5.2.. Energía
- 6.5.3.. Otra infraestructura física de exportación: terminales de carga, redes de frío, etc.

Asimismo debe pensarse en las siguientes áreas:

- 6.5.4.. Marco legal e institucional
- 6.5.5.. Sistema financiero

Se considera que un manejo adecuado de políticas incidentes en los temas anteriores, crearía un adecuado entorno para la actividad exportadora.

6.5.1. Transporte

Las condiciones del transporte fueron nítidamente identificadas en su incidencia sobre costos, requiriendo por tanto una decidida acción concertada público - privada para mejorarlas.

Las condiciones estructurales que impone el medio geográfico y topográfico sobre la comunicación física del país con el resto del mundo, son difíciles. Son obvios los principales elementos que hacen a esta dificultad: mediterraneidad y ubicación geográfica en el centro del continente y pisos ecológicos en los que se distribuye el área económica nacional que van desde los 500 a 4000 metros de altura, separados por una topografía altamente accidentada.

A estas limitaciones, se suma el escaso desarrollo de la infraestructura vial y de los medios de transporte, junto a una mala gestión administrativa en algunos casos.

Los objetivos - meta a nivel de transporte sobre los que se debe actuar serían los siguientes:

i. Desarrollo ferroviario y transformación de su régimen administrativo

En localización: La preocupación en el desarrollo y mantenimiento de una infraestructura ferroviaria adecuada podrá concentrarse inicialmente en el ramal que une los departamentos de La Paz y Santa Cruz, atravesando el departamento de Cochabamba. Ello en función a la casi absoluta concentración productiva de la oferta exportable en estas regiones y a las limitaciones económicas y administrativas que tienen el resto de las regiones del país para desarrollar una infraestructura ferroviaria.

En mejoramiento: El desarrollo de la vía férrea occidente - oriente (puertos del Pacífico - puertos del Atlántico), implica necesariamente su continuidad en el tramo inconcluso entre los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz, considerando además el ancho de las vías.

Igualmente, se debe considerar la adecuada capacidad de tracción, junto a un número racional de vagones- bodega compatibles con las exigencias físicas de los productos a transportar.

En administración: El régimen administrativo y de propiedad del transporte ferroviario tiene un abanico de soluciones tendientes a lograr una empresa eficiente en lo que se refiere a rentabilidad y beneficio social. Entre las opciones a adoptarse figuran la privatización de la empresa estatal previa una regulación del sector que evite el surgimiento de un monopolio privado, o simplemente el alquiler de vía y material de tracción. La decisión final deberá basarse en un análisis cuidadoso de la empresa.

Por otra parte, son necesarios acuerdos internacionales que permitan el acceso ferroviario de las exportaciones a puertos internacionales sin restricciones económicas o de otra naturaleza.

En costos: Actualmente se ha detectado cierta discrecionalidad en las tarifas de ENFE, siendo evidentes los cobros diferentes a los de los supuestos precios de mercado. Este es un aspecto que debería ser considerado especialmente en la reforma de la empresa, independientemente de la opción a adoptarse.

ii. Transporte carretero

Carreteras: Existen programas públicos de desarrollo de infraestructura caminera en el país concordantes con el programa de ajuste estructural. En este marco es necesario observar prioritariamente las necesidades productivas

y de comercialización que tiene el sector exportador, en lo que se refiere tanto a conexión de y con zonas francas, como vías internacionales.

La política de desarrollo caminero no puede estar sujeta a presiones regionales y/o sectoriales, las cuales tienen por lo general un marcado sesgo localista.

Empresas de transporte. A nivel de las empresas de transporte carretero ha surgido una oferta competitiva interesante, la cual puede ser estimulada con ciertas medidas que fortalezcan el marco de competitividad.

Se vienen efectivizando las medidas tendientes al levantamiento de aduanillas locales, francas y cobros ilegales que encarecían y dificultaban el transporte carretero, las cuales necesariamente deben complementarse con acciones que eviten que sindicatos tradicionales u otras formas de colusión no competitiva, busquen fijar cupos de carga, evitar surgimiento de nuevas empresas, establecer tarifas mínimas, etc. Se debería permitir la libre operación de empresas extranjeras de transporte en territorio nacional.

iii. Desarrollo del transporte multimodal

Dadas las condiciones de mediterraneidad y las propias exigencias del transporte moderno, es muy importante el establecimiento en el medio de operadores de transporte multimodal, y la implementación de contenedores para lo cual el estado debería adecuar y agilizar sus sistemas de control aduanales, esperándose que la oferta de transporte se adecue también al sistema.

iv. Hidrovía

Dentro del programa de desarrollo de los llamados corredores de exportación, están contempladas medidas que tiendan a consolidarla. Estas medidas van desde la mejora física de la hidrovía en lo que se refiere al dragado de ciertas áreas, como a la consolidación jurídica como aguas de libre navegabilidad internacional.

v. Limitaciones de demanda

Se observó también que los volúmenes de exportación nacional tampoco reúnen condiciones de escala que justifiquen inversiones considerables en material de transporte; es el caso de la implementación de redes de frío.

Esta sería limitación tendría que ser paliada a partir de la conformación de "pools" de transporte, que podrían viabilizarse a partir de los Comités Sectoriales de Productores o de las propias organizaciones empresariales.

6.5.2. Energía

El problema energético, dada la actual escala productiva no reviste el grado de dificultad que por ejemplo ocasiona el transporte. Sin embargo, son necesarias políticas de reforma del sector que permitan la implementación de redes para la utilización del gas, y la renegociación con las empresas distribuidoras de energía eléctrica, que se refleje en menores precios cubriendo los costos de producción de las mismas y la obtención de márgenes de utilidad razonables.

Esto supone el diseño y ejecución de una reforma del sector.

6.5.3. Infraestructura de exportación

La provisión de terminales de transporte, centros de acopio, unidades de adecuación y embalaje de productos para exportación, frigoríficos y otra infraestructura, junto al transporte, constituyen también parte importante de los procesos de exportación.

La implantación de esta infraestructura necesariamente debe tener su correlato en la demanda que justifique la misma, debiendo el estado participar también activamente en su desarrollo vía inversión pública.

6.5.4. Marco Legal e Institucional

Es fundamental establecer un marco legal estable y claro que viabilice las distintas etapas que hacen a la actividad exportable, entendidas ellas desde la promoción, producción y comercialización.

Para ello se requiere la aprobación de la Ley de Exportaciones⁴³, elaborada ya por las instancias técnicas y a la espera de su implementación formal en instancias legales. Esta ley enmarcada en la reforma estructural y compatible con el Programa Económico Nacional reconoce la necesidad de priorizar el desarrollo del sector transable y de estimular las exportaciones brindándoles condiciones de competitividad en un marco de neutralidad.

Igualmente, se requieren otros instrumentos legales tales como reglamentos procedimentales que garanticen la aplicación eficiente del marco legal instituido por la Ley.

Por otra parte, se requiere la creación de instancias institucionales que permitan la concertación y comunicación entre el sector público y privado.

⁴³ La Ley de Exportaciones fue aprobada por el Congreso Nacional en abril de 1993.

6.5.5. Financiamiento

La disminución de los costos financieros y el mayor acceso al crédito de parte del sector exportador, deberán provenir del logro de una mayor competitividad del Sistema Financiero Nacional en base a su reforma y modernización. Este tipo de resultados deberá, además, beneficiar a todo el sector productivo ya que cualquier tratamiento preferencial que beneficie a unos sectores en desmedro de otros conducirá, necesariamente, a un uso ineficiente de los recursos, tal como lo muestran las experiencias del pasado.

6.6. Política Externa de Promoción de Exportaciones

6.6.1. Promoción de exportaciones

Una de las principales causas del escaso desarrollo de las exportaciones, es la carencia de un programa coherente y permanente de promoción de los productos nacionales en los mercados internacionales. No existe conciencia exportadora en el país y, como consecuencia, todos los esfuerzos que realizan las entidades tanto públicas como privadas, se anulan frente a la dimensión de los problemas que se deben salvar para encarar una exportación sistemática.

En ese sentido, la experiencia de quienes han intentado infructuosamente emprender acciones tendentes a lograr un aumento importante de las exportaciones, demuestra que los esfuerzos aislados y de visión de corto plazo no tienen la menor posibilidad de éxito. En efecto, tarde o temprano la contundencia de las barreras, exigencias y complejidad de los mercados internacionales, termina desalentando las actividades que surgen al amparo de éstas acciones.

Los países con menor desarrollo relativo, se caracterizan por la exportación de commodities, como componente principal. En consecuencia, la variable precio es exógena a sus decisiones, restándoles sólo la opción de ajuste mediante la reducción de los costos de producción. Ahí es donde aparecen los problemas de escala, tecnología y transporte, como condicionantes del nivel de competitividad de nuestras exportaciones.

En base a todas estas consideraciones y otras de menor importancia, la propuesta para lograr una verdadera promoción de exportaciones, comprende las siguientes sugerencias:

- Consolidación del Instituto Nacional de Promoción de las Exportaciones (INPEX), como única institución pública nacional encargada de promover la inserción de la producción boliviana en los mercados internacionales.

-
- El INPEX, debería ser jerarquizado, elevándose su rango de dependencia a la Presidencia de la República, en forma directa, con autonomía de gestión, administrativa y presupuestaria.
 - El INPEX debería organizar oficinas departamentales, aún en el departamento donde se encuentren las oficinas centrales, las cuales deben obedecer a un Plan Operativo Nacional.
 - El Director Nacional del INPEX, debería ser nombrado por el Presidente de la República, mientras que los Directores Departamentales, serían nominados a partir de una terna que presente la Cámara de Exportadores del departamento en cuestión.
 - Para realizar una eficiente tarea de promoción de exportaciones en el exterior, el INPEX debería implantar una Red Externa de Promotores del Comercio Exterior de Bolivia, en los mercados en los que actualmente y en el futuro se detecten posibilidades reales de comercialización⁴⁴. Esta red podría conformarse en base a una planta profesional altamente calificada incorporada a programas de estabilidad funcionaria tales como el Servicio Civil. Alternativamente se podría pensar en la empresas en el exterior cuya remuneración provendría íntegramente de un porcentaje del valor de las exportaciones lograda en su gestión.
 - Los recursos financieros del INPEX, provendrían de donaciones del exterior, ante cuyos financiadores deberían, además de la Contraloría de la Nación, rendir cuentas los administradores de la institución.
 - En el orden interno, las funciones del INPEX, serían la elaboración de las medidas y sugerencias de política económica de comercio exterior y el fomento y apoyo a la producción de bienes transables con destino a la exportación. Además debería coformar una base datos actualizada a fin de dotar al sector exportador de un sistema de información que apoye efectivamente en la toma de decisiones. Esta última función debería ser priorizada teniendo en cuenta que al presente constituye uno de los principales problemas que enfrenta el sector exportador.
 - En el orden externo, el INPEX adicionalmente debería ser el encargado de seleccionar y coordinar la asistencia a las ferias internacionales que se realizan en distintos países.

El fortalecimiento del INPEX y su exclusividad como entidad pública promotora de las exportaciones, no invalida la conformación de entidades privadas similares.

⁴⁴ Una percepción inicial, sugiere que los países limítrofes, Estados Unidos, algunos países europeos y Japón serían las primeras plazas consideradas.

6.6.2. Política Internacional de Promoción de Exportaciones

Las exportaciones y especialmente las no tradicionales, no han mostrado una evolución favorable en la última gestión. Entre otras razones pareciera que esta situación se ha visto intensificada por la magnitud del efecto de las barreras para-arancelarias que contrarresta el efecto favorable de las reducciones arancelarias y de los acuerdos preferenciales.

Las barreras para-arancelarias expresadas en controles de calidad y fitosanitarios estrictos, además de normas de embalajes, cupos y salvaguardias, constituyen las trabas más serias en el comercio internacional, que en la mayoría de los casos son una excusa para impedir la llegada de nuestros productos a los mercados de destino. Se crea así un proteccionismo encubierto por acuerdos preferenciales y reducciones arancelarias muy favorables, que en la praxis no tienen un alcance significativo considerando las barreras no arancelarias.

El sistema impositivo de los países de destino, es otro factor que puede constituirse en una barrera no arancelaria, pues existen países en los que los productos importados tienen un tratamiento impositivo diferenciado. Los acuerdos deben contemplar una cláusula explícita donde los productos a ser importados por el país socio, deben recibir un tratamiento similar a cualquier producto nacional. Esto quiere decir que nuestros productos al llegar a destino no deben contemplar gravámenes internos que no tengan los bienes que se producen en dicho país.

Es ilustrativo el caso de la exportación de cerveza a Brasil. En este caso se había firmado un convenio de libre internación, sin embargo en el mercado de destino el producto boliviano estuvo sujeto a un impuesto específico de cerca a 80 por ciento.

7. CONCLUSIONES

1. Los agudos desequilibrios fiscales y monetarios de principios de los años 80, redujeron substancialmente el nivel de las exportaciones. A los efectos negativos de la crisis se añadieron la caída en la demanda mundial y los impactos de las reducciones de precios internacionales.
2. La respuesta a la crisis en función a la nueva política económica, va generando una reconversión de mediano y largo plazos en el aparato productivo, reorientándolo al mercado externo.
3. Durante la segunda mitad de la década de los ochenta se observa un incremento en el nivel de las exportaciones, no obstante la caída de los términos de intercambio y un cambio en la composición de las

exportaciones con un notable dinamismo de las exportaciones no tradicionales, además de una caída sustancial de las exportaciones de minerales, donde se destaca la reducción de la participación del estaño en el total de las exportaciones mineras.

4. Parte de estos resultados pueden ser explicados por factores exógenos e institucionales internos, junto a elementos de política relacionados con incentivos a las exportaciones implementados por las autoridades gubernamentales desde 1986.
5. En relación a las exportaciones totales se verifica que dos de sus determinantes básicos durante el período analizado fueron el nivel de actividad mundial y el tipo de cambio real (en las dos definiciones consideradas en este trabajo). La situación internacional favorable y la nueva política cambiaria implementada por el Gobierno a partir de 1986, que en términos generales evitó la sobrevaluación del tipo de cambio, explicarían el incremento de los niveles de exportación durante el período 1986-1990.
6. Desagregando las exportaciones en mineras, hidrocarburíferas y no tradicionales se encontraron los siguientes resultados:

- Para las exportaciones mineras la variable explicativa básica parece ser la demanda internacional. El tipo de cambio (en las dos definiciones consideradas) no se presentó demasiado significativo.

Es importante destacar que si bien la situación externa favorable estimula la exportación de algunos minerales (zinc y oro), el deterioro de los términos de intercambio y principalmente la caída del precio del estaño, afectaron negativamente a la exportación de este sector durante el período 1986-1990, que llevó a una reducción de su participación en las exportaciones totales.

- Las ecuaciones para exportación de hidrocarburos no presentaron resultados significativos. Esto se debe a las características peculiares de este sector: las exportaciones son efectuadas básicamente mediante contratos que establecen montos fijos de exportación a precios dados.
- En el caso de las exportaciones no tradicionales, la variable explicativa fundamental es el tipo de cambio real, considerando además el efecto del CRA (incluido en las dos definiciones de tipo de cambio utilizadas).

El acentuado incremento de las exportaciones no tradicionales durante el período analizado puede ser asociado a la política

1990

cambiaría seguida por el Gobierno, que en general evitó la sobrevaluación del tipo de cambio.

7. En la década de los ochenta ocurren cambios en la economía internacional al pasar de un entorno económico recesivo a uno expansivo, pero con deterioro de los términos de intercambio, y en la economía nacional (hiperinflación, ajuste estructural y estabilización). Esto llevó a analizar la posibilidad de que las elasticidades ingreso internacional y tipo de cambio real de las exportaciones, se alteren a lo largo de la década. El test de Chow validó la hipótesis de cambio estructural.

Es importante destacar que el nivel de actividad mundial es más importante que el tipo de cambio real, en influenciar el comportamiento de las exportaciones en la primera mitad de la década. Durante la segunda mitad de la década, el tipo de cambio real pasa a ser preponderante, perdiendo el nivel de actividad mundial significación estadística.

8. El análisis microeconómico permitió identificar factores relevantes para la exportación: precios internacionales comparativamente más altos y ventajosos, ventajas comparativas reflejadas en costos menores y limitaciones de demanda de mercado interno. Fueron considerados poco relevantes los incentivos fiscales y la promoción de exportaciones, por ser insuficientes.

El costo de la mano de obra es en general económicamente ventajoso para las empresas productoras de bienes de exportación y no representa un problema significativo, pero su productividad es baja. Además las empresas grandes señalaron que la legislación laboral es un obstáculo importante para su desarrollo.

El costo del capital expresado en altas tasas de interés es valorizado como un problema grave y de efectos negativos en la competitividad de las empresas y, por último, también surgen problemas en relación a la importación de equipos para la producción de bienes exportables.

9. A través del análisis microeconómico se observó que el diseño de políticas apropiadas de exportación debe abarcar dos grandes áreas: la política macroeconómica encargada de garantizar la permanencia de la estabilidad macroeconómica y las políticas específicas que permitan superar obstáculos a los que se enfrentan las unidades productivas exportadoras.

10. Este trabajo identifica algunos factores que ayudan a explicar el comportamiento de las exportaciones totales y por categorías. De los factores analizados el Gobierno tiene algún control sobre el tipo de

cambio; es importante, por tanto, que las autoridades gubernamentales mantengan una política cambiaria que evite la sobrevaluación del tipo de cambio.

La vinculación política cambiaria -objetivos del sector externo, se basaría en la estipulación de dos metas para la economía: el logro de una tasa de crecimiento socialmente necesaria y efectos positivos en cuenta corriente (saldo comercial); así, el cálculo del tipo de cambio real debe tomar en consideración elementos tales como la tasa de inversión doméstica requerida, las necesidades resultantes de importación, la disponibilidad efectiva de recursos externos, entre otros factores. Por otra parte, al fijar como meta el saldo comercial, se debe considerar la influencia en el corto plazo del ritmo de crecimiento del ingreso doméstico y del resto del mundo, considerando también en el cálculo del tipo de cambio real las elasticidades precio e ingreso del comercio. Esta visión tiene la ventaja de relacionar la gestión del tipo de cambio con la promoción del crecimiento y el sector externo.

11. La otorgación de reintegros fiscales tendiendo a la neutralidad impositiva y arancelaria, se constituye en instrumento importante para estimular las exportaciones (como se observó en el caso de las exportaciones no tradicionales).
12. Se debe destacar también que el éxito final de la estrategia de promoción de exportaciones y liberalización comercial, depende en gran medida del comportamiento económico de los socios comerciales de Bolivia y de su demanda por productos nacionales. En épocas de recesión internacional, como en la primera mitad de la década de los años ochenta, una estrategia de promoción de exportaciones puede quedar seriamente comprometida por la reducción de los mercados donde pueden ser colocados los productos.
13. Además es necesario un esfuerzo deliberado de los agentes privados para alcanzar eficiencia y competitividad, pues los mercados internacionales actuales demandan productos de mayor calidad y menor precio y con más énfasis en su diferenciación.

ANEXO 1: DEFINICION DE LAS VARIABLES

Exportaciones Totales. Índice de cuántum, resultado de la división entre el valor corriente de las exportaciones y el índice de precios de las exportaciones. Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Exportaciones Mineras. Índice de cuántum, resultado del cociente entre el valor corriente de las exportaciones mineras y el índice de precios de las exportaciones. La serie se transformó de frecuencia anual a frecuencia trimestral usando el método de Guerrero de estimación e interpolación con series relacionadas. La serie relacionada utilizada como indicador sintético fue Extracción de Minas y Canteras. Fuente: INE.

Exportaciones de Hidrocarburos. Índice de cuántum, resultante de la división entre el valor corriente de las exportaciones de hidrocarburos y el índice de precios de las exportaciones. La serie se transformó de frecuencia anual a frecuencia trimestral usando el método de Guerrero de estimación e interpolación con series relacionadas. El indicador sintético utilizado fue la producción de Petróleo Crudo y Gas Natural. Fuente: INE.

Exportaciones de No Tradicionales. Índice de Cuántum, resultado de la división entre el valor corriente de las exportaciones de no tradicionales y el índice de precios de las exportaciones. La serie trimestral se la obtuvo residualmente. Fuente: INE.

Nivel de Actividad Externa. Índice trimestral de producción industrial de los Estados Unidos. Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

Tipo de cambio real (1). Tipo de cambio nominal inflacionado por el índice de precios de transables (índice de precios de exportación más el índice de precios de importación FOB, dividido por dos) y deflactado por el índice de promedios salariales del sector privado. Fuente: INE y UDAPE.

Tipo de cambio real (2). Tipo de cambio nominal inflacionado por el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos y deflactado por el IPC de Bolivia. Fuentes: INE, FMI y UDAPE.

Tipo de Cambio Exportaciones no Tradicionales:

$$e^* = e(1+t)$$

donde

e^* = Tipo de cambio real exportaciones no tradicionales.

e = Tipo de cambio real

t = CRA, con valor de 10 por ciento del último trimestre de 1987 al segundo trimestre de 1990. En el tercer y cuarto trimestre de 1990 se considera la tasa del 6 por ciento.

BIBLIOGRAFIA

- BANCO MUNDIAL. 1990. Informe el Desarrollo Mundial. Washington, D.C. Mimeo.
- CANDIA, G. 1992. "Tipo de cambio real". Análisis Económico. Política Cambiaria 5:69-90 (Junio). La Paz, Bolivia: UDAPE.
- DORNBUSCH, R. y FISHER, S. s.f. "Exchange rates and the current account". American Economic Review no. 80.
- EDWARDS, S. 1992. "Política cambiaria en Bolivia: Avances recientes y perspectivas". Análisis Económico. Política Cambiaria 5:7-68 (Junio). La Paz, Bolivia: UDAPE.
- GUERRERO, V. 1989. "Desagregación trimestral del producto interno bruto en Bolivia". La Paz: UDAPE - HIID.
- HARVEY, A. 1981. "The econometrics analysis of time series". Phillip Allan.
- LEVI, S. 1987. Instrumentos fiscales y financieros para la promoción de exportaciones en Bolivia. US.: Universidad de Bostón.
- MORALES, J.A. 1991. "Desarrollo económico y social, paradigmas y experiencias". Ajuste Estructural, Equidad y Crecimiento. Fundación Milenio-BAREMO.
- MORAWETZ, D. 1986. "Bolivians exports and medium term economic strategy, prospects problems and policy options". Documento de Trabajo del Banco Mundial, Washington D.C.
- RENDEL, E. 1991. "Programa de apoyo crediticio a una política de desarrollo exportador en Bolivia". NN.UU,
- SACHS, J. 1990. "políticas de comercio y tasas de cambio en los programas de ajuste orientados al crecimiento". Mimeo.
- STREETEN, P. 1982. "A cool look at outward-looking -Strategies for Development". The World Economy, vol. 5.
- UNIDAD DE ANALISIS DE POLITICAS ECONOMICAS (UDAPE). 1991. Política de exportaciones en Bolivia. (Octubre). Mimeo.

_____. 1992. sector exportador no tradicional: Principales problemas y propuestas de política. La Paz, Bolivia: UDAPE. (Diciembre). Mimeo.

_____. 1991. El programa económico y social boliviano. La Paz, Bolivia: UDAPE. (Septiembre). Mimeo.

Este libro se terminó de imprimir en el mes de julio de 1993, en los
talleres de Editorial Offset Boliviana Ltda. 'EDOBOL'.
Calle Abdón Saavedra 2101 – Tels. 328448-392283
Fax: 372552 – La Paz-Bolivia