bolivia

Javier Nogales I.

INDICE

Evolución Reciente y Perspectivas de la Economía Boliviana . 61
Actividad Económica General 63
Inversión y Empleo 72
Moneda, Crédito y Precios 75
Finanzas Públicas 77
Sector Externo 79

Evolución Reciente y Perspectivas de la Economía Boliviana

Introducción y resumen

La economía boliviana ha venido creciendo sostenida y satisfactoriamente a una tasa promedio real del 6.0% anual en el período 1970-76. La mayor estabilidad política del país y el aumento de los precios internacionales del estaño y petróleo, especialmente, han tenido un impacto considerable en el ingreso de divisas, lo cual permitió aumentar rápidamente los niveles de inversión. La inversión bruta, en los años 1970-76, que fue en total de US$2.7 billones (en precios de 1976), facilitó un crecimiento del PIB que logró incrementar relativamente el ingreso real per cápita en 25% durante los seis años.

Sinembargo, debido al rápido crecimiento, las distorsiones y problemas que afectan a la economía han venido acumulándose rápidamente y sus soluciones requieren medidas vigorosas en el mediano plazo. Los principales cuatro problemas que se han intensificado en el período son: la extrema dependencia de los recursos fiscales del sector externo; el rápido aumento de la expansión monetaria a través del sistema bancario; la erosión de la competividad del productor nacional con relación al mercado internacional, debido al aumento de precios internos y al simultáneo mantenimiento de la tasa de cambio; la contracción de los plazos promedios de la deuda externa, que podrá causar problemas en el servicio de la deuda en el mediano plazo.

En primer término, el aumento en la dependencia de los recursos fiscales del sector externo ha incrementado la vulnerabilidad de las finanzas públicas y generado problemas financieros a las dos principales empresas productoras del país. La inversión pública, que en Bolivia es de importancia primordial (72% del total), depende fuertemente de los precios internacionales de solo dos productos: el estaño y el petróleo. A fin de asegurar un crecimiento continuo de la inversión pública y de la economía en general, será necesario ampliar la base tributaria a través de una reforma de largo alcance, que permita al gobierno causar una menor presión tributaria a los sectores minero y petrolero, que en 1976 participaron con sólo 10% del PIB pero contribuyeron con 38.5% del total de ingresos fiscales. La fuerte presión tributaria ha causado di-

ficultades a las dos principales empresas productoras del país —las empresas estatales minera y petrolera, COMIBOL y YPFB— que, consecuentemente, han tenido que recurrir a préstamos externos para financiar sus presupuestos y han reducido sus inversiones en nueva exploración y nueva producción.

En segundo lugar, el rápido aumento de la expansión monetaria a causa del ingreso de divisas y del subsecuente aumento de créditos a través del sistema bancario, han venido creando presiones sobre el nivel de precios y las importaciones. Las presiones inflacionarias se han controlado por el gobierno con bastante éxito a través de aumentos en los encajes bancarios; las presiones sobre las importaciones a través de algunas medidas de restricciones cuantitativas. Dado que las perspectivas de aumento en las exportaciones son bastante favorables en el mediano plazo (1977-80), se podría esperar nuevamente un proceso inflacionario similar. En este evento, como las medidas de control de crédito bancario han llegado a niveles extremos, será necesario utilizar otras políticas anti-inflacionarias, especialmente la fiscal, reduciendo los gastos corrientes del gobierno, y la monetaria, continuando los incentivos para aumentar el ahorro y absorber la liquidez en manos del público.

En tercer lugar, la competitividad del productor nacional en relación con las importaciones se ha venido erosionando debido a que la tasa de cambio se mantuvo constante pese al aumento elevado de los precios internos entre 1973 y 1976. La producción agrícola y agro-industrial, especialmente, que podría tener buenas perspectivas de exportación y de sustitución de importaciones, no ha podido desarrollarse satisfactoriamente en vista de que el nivel de precios internos, y en parte los costos de producción, aumentaron en 84% durante ese período, mientras que la tasa de cambio se mantuvo constante, haciendose más atractivo importar que producir internamente. Con el fin de solucionar esta situación de desestímulo a la producción nacional, será necesario enfocar una política cambiaria, que trate de evitar una variación brusca en la tasa de cambio, pero vaya compensando gradualmente la diferencia entre los precios domésticos e internacionales.

Finalmente, la deuda externa ha venido creciendo a tasas elevadas gracias a la confianza en la economía del país por parte de la comunidad financiera internacional pero los plazos de esta deuda se han acortado de 24 años en 1971 a solo 13.8 años en 1976. Cómo el servicio de la misma en relación con el nivel de exportaciones ha llegado al 19% en 1976 —nivel considerado ya máximo— será necesario que la política de contratación de empréstitos externos sea cuidadosamente selectiva y tienda nuevamente a aumentar los plazos de amortización. De esta manera se podrá seguir aumentando el nivel de la deuda total al ritmo de las exportaciones sin aumentar el riesgo de iliquidéz que pueda poner en peligro el servicio de la deuda.

Aunque el crecimiento de la economía dependerá en buena parte de las medidas que tome el gobierno para solucionar los puntos indicados anteriormente, las perspectivas de crecimiento son bastante favorables en el mediano plazo. Las exportaciones prometen continuar creciendo, gracias al aumento esperado en la producción de hidrocarburos y a los mejores precios para los minerales que exporta el país. Razonablemente se podría esperar que el crecimiento de la economía en el período 1977-80, se mantenga cercano a la tasa histórica del 6% registrada entre 1971 y 1976 en términos reales. Si los resultados de las actuales exploraciones petroleras son más favorables a los previstos en el presente informe, la tasa de crecimiento podrá sobrepasar fácilmente el estimativo del 6.5%.

Actividad Económica General

A. Crecimiento global y sectorial

La economía boliviana ha venido creciendo satisfactoriamente desde 1965. Con excepción de los años 70 y 71 —años de turbulencia política— la tasa real de crecimiento estuvo por encima del 5% anual. En el período 1971-76 la tasa promedio fué del 6.0%, ligeramente inferior a la promedio latinoamericana (Cuadro 1) . La mayor estabilidad política del país en el período y el aumento de los precios internacionales del estaño y petróleo permitieron el rápido crecimiento de la inversión entre 1971-76, gracias a mayores transferencias de capitales al país y a la mayor inversión pública facilitada por los ingresos fiscales provenientes de las exportaciones. El crecimiento del sector externo fomentó también el aumento de las operaciones comerciales y bancarias y aceleró el crecimiento económico en el período.

Los sectores que primordialmente contribuyeron al crecimiento del PIB en el período 1971-76, fueron el de hidrocarburos, por su fuerte impacto sobre la balanza de pagos y la disponibilidad de fondos industriales, y el de comercio (que aportó un 27% del crecimiento total), el industrial (17%), el agrícola (11%), y el de transportes (10%). Por otra parte, es de particular importancia y objeto de preocupación, el estancamiento que ha venido sufriendo el sector de minería que ha reducido su participación en el PIB de 12% en 1970 al 7% en 1976. Esta caída se debió al agotamiento progresivo de las reservas comprobadas y al aumento de los costos de producción.

Cabe anotar, sin embargo, que el crecimiento contínuo de la economía en el período logró elevar el ingreso real per cápita en un 3.8% anual, o sea en 25% entre 1970-76. Como resultado, se indujo un clima de confianza que ha traído nueva inversión, pública y privada, y perspectivas de crecimiento prometedoras en el mediano plazo. En último término, sin embargo, una favorable evolución futura dependerá de lo acertado que resulte el proceso de asignación de recursos durante 1975-77.

B. Industria manufacturera

La contribución del sector manufacturero al crecimiento económico en el período 1970-76 fue notoria a pesar de su aún incipiente grado de desarrollo. El producto bruto industrial creció a un ritmo de 7.6% real, ligeramente superior al del total de la economía, pasando (en pesos bolivianos constantes de 1970) de 1,7 a 2,6 billones entre 1970 y 1976 (Cuadro 1). Este incremento, que equivale casi a un quinto del aumento total del PIB en el período, indica la importancia estratégica de ese sector en la economía. En gran medida el crecimiento del sector se originó en la instalación de las fundiciones de estaño, bismuto y antimonio. Estas plantas metalúrgicas, sin embargo, son altamente intensivas en capital y tienen un impacto demasiado bajo sobre la generación de empleo[1] . Al mismo tiempo, utilizan una gran proporción del volúmen de la inversión disponible, sin contribuir a la diversificación de las exportaciones y de los ingresos del fisco, que actualmente son altamente dependientes del comportamiento volátil de los precios de minerales que exporta el país.

[1] El costo de inversión para generar un empleo directo es superior a los US$100.000 en los proyectos metalúrgicos.

CUADRO 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTORES ECONOMICOS

(en millones de pesos bolivianos en 1970)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975[1]	1976[1]	Contribución sectorial al crecimiento	Crecimiento
1. Agropecuario	**1.918**	**1.995**	**2.049**	**2.092**	**2.174**	**2.312**	**2.455**	**10.6**	**4.2**
2. Explotación de Minas y Canteras	**1.670**	**1.733**	**1.656**	**1.812**	**1.851**	**1.807**	**1.798**	**2.5**	**1.2**
a. Minería	1.402	1.339	1.205	1.202	1.208	1.228	1.216		—2.3
b. Extracción petrolera	268	394	451	610	643	579	582		13.8
3. Industria Manufacturera	**1.734**	**1.784**	**1.875**	**1.967**	**2.158**	**2.352**	**2.619**	**17.4**	**7.1**
a. Alimentos y bebidas	321	331	335	361	395	431	495		
b. No alimenticias	1.144	1.178	1.207	1.265	1.394	1.531	1.695		
c. Refinación de petróleo	269	275	333	341	369	390	429		
4. Construcción	**507**	**528**	**527**	**533**	**585**	**664**	**718**	**4.2**	**6.0**
5. Energía	**218**	**233**	**245**	**248**	**268**	**288**	**306**	**1.7**	**5.8**
6. Transportes y comunicaciones	**1.004**	**1.029**	**1.100**	**1.158**	**1.280**	**1.402**	**1.494**	**9.6**	**6.8**
a. Transportes	952	976	1.040	1.091	1.204	1.322	1.407		
b. Comunicaciones	52	53	60	67	76	80	87		
7. Comercio e Intermediarios Financieros	**1.773**	**1.806**	**2.081**	**2.381**	**2.657**	**2.930**	**3.138**	**26.9**	**10.0**
a. Comercio, hoteles, etc.	1.561	1.575	1.663	1.736	1.886	2.056	2.216		
b. Bancos	212	231	285	415	577	543	590		
c. Otros intermediarios financieros	—	—	133	230	294	331	332		
8. Gobierno General	**1.021**	**1.086**	**1.269**	**1.371**	**1.456**	**1.550**	**1.672**	**12.8**	**8.6**
9. Propiedad de la Vivienda	**978**	**1.020**	**1.006**	**1.093**	**1.142**	**1.200**	**1.298**	**6.3**	**4.8**
10. Servicios	**1.257**	**1.326**	**1.373**	**1.431**	**1.463**	**1.512**	**1.664**	**8.0**	**4.8**
PRODUCTO INTERNO BRUTO	**12.080**	**12.540**	**13.181**	**14.086**	**15.034**	**16.017**	**17.162**	**100.0**	**6.0**

Fuente: Ministerio de Planeamiento y Coordinación, Banco Central, BID.

[1] Provisional

CUADRO 2

DEMANDA DE BIENES INDUSTRIALES, AÑO 1974

(en millones de pesos bolivianos corrientes)

	Producción (1)	Importación (2)	Exportación (3)	Consumo aparente (4)	Abastecim. doméstico[1] (5)=(1)÷(4)
Bienes de consumo no duradero	6.112	1.360	709	6.763	90%
Bienes intermedios	2.424	1.771	1.461	2.734	89%
Bienes de consumo duradero y bienes de capital	611	3.123	16	3.718	16%
Total	9.147	6.254	2.183	13.215	69%

Fuente: Ministerio de Planeamiento y Coordinación.

[1] El 90% y 89% del consumo de bienes no duraderos e intermedios, respectivamente, viene ya siendo abastecido por la producción nacional. La sustitución de importaciones, por tanto, tendría que ocurrir mayormente en bienes de consumo duradero y bienes de capital.

Debido a que el mercado interno es bastante reducido y a que las oportunidades de acelerar el proceso de sustitución de importaciones parecen ser relativamente limitadas (Cuadro 2), las mejores oportunidades de crecimiento del sector parecerían radicar en la industria de exportación. La agro-industria podría ofrecer algunas perspectivas de la exportación a mercados de países industrializados, en subsectores en que el país cuenta con ventajas comparativas, tales como el de los productos de cuero. El mercado del Grupo Andino, por otra parte, podría incentivar el desarrollo de la industria de alimentos.

Si bien desde 1971 el gobierno tiene como política lograr el desarrollo económico con la participación tanto del sector público como del privado, puede notarse que la propiedad del sector industrial ha venido concentrándose rápidamente en manos de instituciones públicas —instituciones descentralizadas del gobierno central y corporaciones de desarrollo departamental. La mayoría de proyectos industriales en fase de implementación, actualmente vienen siendo desarrollados por instituciones públicas. En el Cuadro 3 se presentan los proyectos industriales públicos en ejecución durante 1976, que corresponden a aproximadamente un 85% del valor de la inversión total.

Tanto las instituciones públicas descentralizadas, como las corporaciones departamentales, han venido utilizando recursos públicos (aportes presupuestarios o regalías de producción) y préstamos externos para la implementación de sus proyectos. Sin embargo, el desarrollo del sector industrial basado en la dependencia de recursos fiscales, y no en utilidades generadas en la producción, podría acarrear problemas de ineficiencia. El sistema actual de incentivos que lleven a la industria a producir eficientemente es limitado, debido al acceso directo o indirecto a fondos públicos por parte de las instituciones públicas dedicadas a la producción.

De otro lado, el sector privado, que podría participar eficientemente en el desarrollo del sector industrial, no encuentra estímulos que le permitan intensificar sus inversiones en el sector. Para contar con una política de incentivos a la industrialización eficien-

te y orientada a la exportación, sería necesario modificar la política cambiaria para hacer competitiva la producción. Mientras los costos internos de producción aumentaron en 84% entre 1973 y 1976, la tasa de cambio se mantuvo constante erosionandose la competividad del sector en relación al mercado internacional. Aún cuando se tomen medidas para modernizar y elevar la eficiencia del sector, sin una modificación en la política cambiaria y las medidas correspondientes de política monetaria destinadas a evitar un aumento acelerado de los precios internos, será difícil incentivar en el mediano y largo plazo una expansión saludable del sector manufacturero que tenga por objetivo primordial la generación del valor agregado.

C. Petroleo y Minería

1. Extracción de hidrocarburos

La producción de hidrocarburos en Bolivia, que comenzó en 1934, ha tenido una importancia creciente para la economía en el período 1970-76. La producción de gas natural pasó de 314 millones a 1.830 millones de metros cúbicos en los seis años y el valor total de las exportaciones de hidrocarburos, pasó en el mismo tiempo a US$13 a US$170 millones. Este aumento en los ingresos de exportación de hidrocarburos tuvo, a su vez, un importante impacto sobre la capacidad de endeudamiento y la capacidad de inversión del país en nuevos proyectos de producción.

CUADRO 3

SECTOR PUBLICO: PROYECTOS INDUSTRIALES EN FASE DE IMPLEMENTACION DURANTE 1976

INSTITUCION PUBLICA	Valor de los proyectos (en US$ millones)	Productos Principales o sub-sector
1. ENAF (Empresa Nacional de Fundiciones)	158.4	Metalúrgia
2. YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos)	77.2	Refinación y fertilizantes
3. COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia)	50.0	Metalúrgia
4. CBF (Corporación Boliviana de Fomento)	42.8	Productos metálicos, agroindustria
5. C. OO.PP.SCZ (Comité de OO.PP. de Santa Cruz)	27.9	Agro-industria
6. YPFB — CBF	24.8	Pesticfas
7. C.OO.PP. Beni (Comité de OO.PP. del Beni)	8.6	Agro-industria
8. CODEPO (Corporación de Desarrollo de Potosí)	6.0	Materiales de construcción
9. CORDECO (Corporación de Desarrollo de Cochabamba)	4.2	Agro-industria
10. CODECH (Corporación de Desarrollo de Chuquisaca)	4.0	Agro-industria
11. CORDEOR (Corporación de Desarrollo de Oruro) COFADENA (Corp. de las Fuerzas Armadas)	3.0	Productos metálicos
12. CODETAR (Corporación Desarrollo de la Tarija)	1.9	Agro-industria y materiales de construcción
13. CORDEPAZ (Corporación Desarrollo de la Paz)	1.6	
14. CORDENO (Corporación Desarrollo de Pando)	0.2	Materiales de construcción
TOTAL	410.6	

Fuente: Ministerio de Planeamiento y Coordinación, Plan de Desarrollo Económico y Social.

La política que ha venido siguiendo el gobierno a partir de 1972 para desarrollar el sector ha logrado ya buenos resultados. Después del establecimiento de la Ley General de Hidrocarburos en 1972, la empresa estatal petrolera YPFB ha firmado 16 contratos de exploración con compañías extranjeras, que abarcan un área de 16 millones de hectáreas. YPFB por su parte, ha reservado 15 millones de hectáreas para su prospección directa. Los resultados de las exploraciones son hasta el momento prometedores: la empresa estatal esta desarrollando tres nuevos campos productores (Montecristo, Espejos y Camatindi) que producirán por encima de 12.000 barriles diarios a partir de 1978, y una de las firmas extranjeras, que ha obtenido resultados favorables en Izozog, estima que sobrepasará aún la producción nueva de YPFB. A finales de la década, el BID estima que la producción nacional superará los 150.000 barriles diarios.

Es importante anotar, que la política existente de pagos de regalías petroleras a los departamentos productores, ha generado transferencias de recursos elevados del gobierno central a los departamentales, que han venido creciendo rápidamente de US$2 millones en 1971 a US$18 millones en 1976. Dado que el gobierno central no tiene ningún control sobre la asignación de estos recursos, se han venido desarrollando proyectos regionales que podrían no tener prioridad nacional. Por otra parte, en el campo de la refinación y comercialización interna de hidrocarburos, los resultados no han sido satisfactorios. Los precios internos de venta que vienen siendo fijados por el gobierno, se han mantenido a niveles muy bajos en forma tal que, en términos reales, los precios de 1976 son un 70% menores a los vigentes en 1970, presentándose un subsidio a los consumidores de US$60 millones anuales[2].

Esta situación de precios bajos ha inducido un aumento elevado del consumo de gasolina para automotores,y posiblemente de las ventas no registradas a países vecinos en donde los precios son varias veces superiores. Los ingresos de YPFB han sufrido así una reducción que ha llevado a la empresa a contratar empréstitos extranjeros para financiar sus gastos corrientes y de inversión. A finales de 1976, la deuda externa de YPFB llegaba a la elevada suma de US$286 millones (una sexta parte del total de una deuda externa)[3]. A fin de que el gobierno pueda lograr su objetivo de aumentar, o al menos mantener las reservas de hidrocarburos, será necesario revisar la actual política de subsidios y considerar una alternativa que sea menos onerosa para YPFB y más selectiva en el otorgamiento de subsidios, de tal manera que se beneficien realmente los sectores de menores ingresos.

2. Minería

El sector minería ha venido encontrando dificultades que podrían tener en el futuro implicaciones serias sobre el comportamiento de la balanza de pagos y los ingresos fiscales. La importancia del sector en relación con estos dos rubros es fundamental, pues durante los últimos diez años los minerales aportaron un 75% del total de exportaciones (40% correspondió al estaño solamente); y un 25% del total de ingresos corrientes del gobierno. En el período 1970-76, sin embargo, dos dificultades han afectado al sector como resultado de la falta de exploración suficiente. En primer término, la producción total de minerales no aumentó; mientras en 1970 la producción fue de 120.800 toneladas métricas finas de metales, en 1976 fue solamente de 117.600, es decir 3% menor (Cuadro 4). La producción total de minerales ha seguido en general el comportamiento decreciente de la producción de estaño, pero en los sub-

[2] Este subsidio, equivalente a un 3% del P.I.B., ha sido estimado con base en un consumo interno de 30.000 barriles diarios con un precio interno 40% inferior al internacional.

[3] Presencia, Abril 2, 1977.

CUADRO 4

PRODUCCION DE MINERALES

(en toneladas métricas finas)

		1970	1976	Diferencia	Tasa de crecimiento 1970-76
Estaño	Comibol	18.898	20.500	1.602	1.6
	Minería mediana	5.866	5.986	117	0.4
	Minería pequeña	4.116	2.525	—1.591	—9.3
	Total	**28.880**	**29.008**	**128**	**0.1**
Volframio	Comibol	861	1.080	219	4.6
	Minería mediana	939	1.774	835	13.6
	Minería pequeña	346	391	45	2.5
	Total	**2.146**	**3.245**	**1.099**	**8.6**
Antimonio	Comibol	262	0	—262	—100.0
	Minería mediana	7.048	11.843	4.795	10.9
	Minería pequeña	3.306	4.425	1.119	6.0
	Total	**10.616**	**16.268**	**5.652**	**8.9**
Plomo	Comibol	10.164	12.300	2.136	3.9
	Minería mediana	1.566	418	—1.148	—23.2
	Minería pequeña	10.072	3.323	—6.749	—19.9
	Total	**21.802**	**16.041**	**—5.761**	**—6.0**
Zinc	Comibol	42.449	34.757	—7.692	—3.9
	Minería mediana	1.605	10.211	8.606	44.8
	Minería pequeña	2.360	2.209	—151	—1.3
	Total	**46.414**	**47.177**	**763**	**0.3**
Cobre	Comibol	3.400	3.453	53	0.3
	Minería mediana	2.827	1.373	—1.454	13.4
	Minería pequeña	2.019	148	—1.871	—40.7
	Total	**8.246**	**4.974**	**—3.272**	**—9.6**
Plata	Comibol	147	156	9	1.2
	Minería mediana	—	—	—	—
	Minería pequeña	4	4	—	—
	Total	**151**	**160**	**9**	**1.2**
Bismuto	Comibol	588	510	78	—2.8
	Minería mediana	1	50	49	118.7
	Minería pequeña	22	17	—5	—5.0
	Total	**611**	**577**	**—34**	**—1.1**
Otros	Comibol	0	141	141	0
	Minería mediana	1.746	—	1.746	—100.0
	Minería pequeña	212	20	—192	—37.6
	Total	**1.958**	**161**	**—1.797**	**—39.3**
Total	Comibol	76.769	72.897	—3.872	—1.0
	Minería mediana	21.598	31.652	10.034	7.9
	Minería pequeña	22.457	13.062	—9.395	—10.3
	Total	**120.824**	**117.611**	**—3.213**	**—0.5**

Fuente: Ministerio de Minería y Metalurgia, BID, y Estimaciones propias.

sectores de plomo y cobre, la caída de producción ha sido más notoria, ya que en 1976 la producción de minerales de plomo fue 26% menor que en 1970 y la de cobre 40% menor. Cabe mencionar, sin embargo, que esta baja se vió contrarrestada parcialmente por un aumento de producción del 50% en antimonio y volframio, entre 1970 y 1976; la producción de antimonio pasó de 10.616 a

16.268 toneladas y la de volframio de 2.146 a 3.245 toneladas.

En segundo lugar, si el nivel total de producción en 1976 fue solamente 3% menor que en 1970, el valor agregado del sector fue 13% menor en 1976. Esta mayor caída en el valor agregado, que afectó mayormente a la minería privada, se debió al aumento relativo de los costos por la falta de exploración, factor que lleva a explotar mineral de menor ley o de más difícil extracción. Como consecuencia de lo anterior, la participación del sector en el PIB se ha reducido del 12% en 1970 a sólo 7% en 1976. La falta de exploración suficiente en el sector podría continuar en el futuro próximo, ya que en el período aumentaron los impuestos a la minería (especialmente las regalías) y la capacidad financiera de los productores mineros se redujo notablemente, dificultando la realización de mayores inversiones en exploración. La empresa minera estatal (COBIMOL), que produce dos tercios del volumen del total de minerales del país, ha venido mejorando su eficiencia relativa durante los últimos seis años. En 1970, el valor agregado generado por COMBIMOL era de solamente el 31% del total del sector, mientras que en 1975 su participación representó el 49% (Cuadro 5). Esta última situación podría explicarse por el aumento en los precios internacionales de los bienes procesados por la empresa y por la evolución de sus costos de producción a un ritmo menor.

A pesar de los problemas institucionales en que se encuentra COBIMOL y la delicadeza de sus relaciones laborales, mejoró, como ya se dijo, su eficiencia relativa en el período 1970-75. Mientras sus ingresos aumentaron al 8% anual, sus costos lo hicieron solamente al 3%. Del total del valor agregado los costos de mano de obra bajaron del 69% al 42% en 1970-75. El aumento de eficiencia de COBIMOL podría continuar en el futuro mediato, gracias al aumento reciente en sus actividades de exploración. Desde 1972, sus reservas comprobadas de estaño han aumentado en 8%, las de zinc en 54% y las de cobre en 37%.

Es importante anotar, sin embargo, que la situación financiera de COBIMOL se ha venido empeorando en los últimos años con el crecimiento extraordinario de los impuestos, especialmente las regalías (Cuadro 6). Entre 1970 y 1975, los impuestos pagados por COBIMOL pasaron de US$3.7 a US$46.2 millones, que en proporción a su valor agregado equivalieron al 10% y al 48%, respectivamente. Como resultado, sus utilidades después de impuestos se redujeron de US$5.0 a US$1.1 millones y

CUADRO 5

VOLUMEN DE PRODUCCION Y VALOR AGREGADO DEL SECTOR MINERO

(en toneladas métricas finas y millones de pesos bolivianos)

	1970				1975			
	Volumen	%	Valor agregado	%	Volumen	%	Valor agregado	%
COMIBOL	76.769	63	441	31	72.287	62	1.975	49
Minería Privada	44.055	37	960	69	44.714	38	2.035	51
Total	120.824	100	1.402	100	117.611	100	4.010	100

Fuente: Cuentas nacionales (Ministerio de Planeamiento y Coordinación), COMIBOL, IMF, Banco Mundial y BID.

CUADRO 6

COMIBOL, VALOR AGREGADO, 1970-75

(miles de dólares)

	1970	1975	Tasa nominal de crecimiento anual 1970-75 (%)
1. Valor de ventas	99.713	198.773	14.8
2. Costos de insumos	62.971	101.956	10.1
3. Valor agregado	36.742	96.817	21.4
a. Mano de obra	25.286	40.527	9.9
b. Intereses	2.702	8.967	27.3
c. Impuestos	3.704	46.210	65.7
d. Utilidades	5.050	1.113	—26.1

Fuente: COMIBOL, IMF y Banco Mundial.

para financiar sus gastos de inversión COBIMOL ha tenido que recurrir (al igual que YPFB) a contratar préstamos en el extranjero, que han incrementado sus costos de intereses de US$2.7 a US$9.0 millones anuales en el período mencionado. Para solucionar esta difícil situación de COBIMOL, sería necesario revisar la política tributaria del sector, para sustituir, por ejemplo, las regalías por un impuesto sobre las utilidades. Asímismo, sería necesario que la política tributaria otorgue incentivos a la nueva exploración de reservas en el sector.

D. Sector agrícola

La agricultura ocupa al 62% de la población económicamente activa del país, pero tiene una participación en el PIB de sólo 15%. Entre 1970 y 1976, el sector creció en términos reales a una tasa del 4.2% anual, por encima del crecimiento de la población, pero todavía inferior a la del promedio de la economía. El poco dinamismo del sector se debe al desbalance entre los recursos demográficos y agrícolas del país. El 80% de la población rural vive en el altiplano y en valles andinos que cuentan con sólo un 30% de las zonas cultivables del país, mientras el resto de la población rural vive en terrenos bajos y tropicales, que cuentan con el 70% de las zonas cultivables. Otro factor que ha incidido negativamente en el desarrollo del sector ha sido el elevado costo de comercialización de los productos agrícolas. Un obstáculo mayor, sin embargo, ha sido el de la barrera idiomática entre el español y el aymara/quechua, que ha afectado la introducción de técnicas modernas en la producción y ha mantenido en aislamiento al campesino del altiplano, con una economía de subsistencia que no tiene mayor contacto con el sector monetario de la economía.

Dado que las importaciones de alimentos han pasado de US$15 en 1970 a US$56 millones en 1976, es de pensar que el país pueda seguir una política de sustitución de importaciones. En el caso del trigo, por ejemplo, a pesar de que el costo interno de producción (a precios de mercado) es superior al internacional, podría existir la posibilidad de sustituir importaciones, siempre y cuando ello sea justificable desde el punto de vista económico y mientras los costos internos de producción (medidos al valor de costo de oportunidad para la economía) sean menores a los de importación. El trigo, con importaciones en

1976 de US$32 millones, ha demostrado posibilidades de eficiencia en la sustitución de importaciones desde que se han introducido semillas mejoradas y precios mínimos garantizados por el gobierno al productor. La superficie cultivada aumentó de 63.000 a 79.150 hectáreas entre 1970 y 1976 y los rendimientos aumentaron de 0.6 a 0.9 toneladas por hectárea, obteniéndose un aumento total de producción del 60% en el período y una sustitución de importaciones del orden de US$11.3 millones.

La política proyectada por el gobierno para incentivar la producción en el sector parece acertada. Ella consistiría en incentivar sistemas de comercialización que dan mayores márgenes de utilidad al nivel del productor; promover proyectos de desarrollo rural integrado en áreas que incorporen tierras cultivables al prceso productivo; promover una política de precios mínimos de sustentación garantizados al productor; y adoptar medidas fiscales de fomento a las exportaciones agropecuarias. Es importante, sin embargo, anotar que actualmente existe control de precios sobre la mayoría de productos agrícolas, y que su mantenimiento se traducirá en desincentivos a la producción, pues los precios mínimos de sustentación tendrán que fijarse por debajo de los precios de libre mercado. De otra parte, la competitividad del productor agrícola depende en buena medida de una política cambiaria que, al igual que en el caso de los productores industriales, ha colocado al sector agrícola en desventaja con las importaciones, haciendo éstas más atractivas que la producción doméstica.

Las inversiones en el sector han sido muy pequeñas en los últimos años alcanzando sólo al 6% de la inversión nacional bruta entre 1970 y 1976. Para que la inversión, y por ende la producción agrícola aumente, será necesario que las políticas de control de precios y de mantenimiento de la tasa de cambio sean revisadas y modificadas.

E. Perspectivas

Las perspectivas de crecimiento de la economía boliviana son favorables en el mediano plazo (1977-80) y es razonable esperar que la tasa de crecimiento en términos reales se mantenga cerca a la histórica promedio del 6.0% anual. Los precios internacionales de los principales productos de exportación, estaño y petróleo, muestran tendencias favorables que mantendrían un elevado ingreso fiscal, y una capacidad de endeudamiento del país adecuada para continuar atrayendo capitales externos.

Las siete variables más críticas que influenciarán el crecimiento de la economía en el mediano plazo serán el nivel de los precios internacionales especialmente los del estaño y petróleo; el aumento en actividades de exploración minera que permitan incrementar la producción de minerales; los resultados de las exploraciones petroleras que se vienen efectuando actualmente; crecimiento de la inversión pública que resulte de la limitación de los gastos de funcionamiento y de los subsidios al consumo de hidrocarburos; la canalización de la inversión pública hacia sectores que permitan aumentar rápidamente las exportaciones o reducir las importaciones, especialmente en los sectores de hidrocarburos, minería y agricultura; las modificaciones en las políticas cambiaria y crediticia que permitan bajar el nivel de las importaciones, especialmente las de bienes de consumo, y que a su vez permitan elevar la producción agrícola y agro-industrial; y la política gubernamental de contratación de créditos externos que conduzca a ampliar los plazos promedios de la deuda externa y evite en el mediano plazo problemas de liquidez en el repago de la misma.

Se espera que la estructura de la economía no experimente cambios mayores en el mediano plazo. Sin embargo, conforme a la estrategia sectorial del

gobierno incluida en el "Plan de Desarrollo Económico y Social" de Junio de 1976, se podría esperar un crecimiento relativo más rápido en los sectores de hidrocarburos, agricultura, minería e infraestructura básica.

Inversión y Empleo

A. Inversión

El crecimiento de la economía se debió en gran medida al aumento satisfactorio de la inversión entre 1970 y 1976 (cuadro 7). La inversión bruta total del período (en pesos bolivianos de 1970) fue de 16.3 billones de la cual 73.0% correspondió a inversión pública, o sean 12 billones[4]. El aporte de inversión de gobierno fue cubierto en gran medida (40%) con créditos externos gracias al aumento de la capacidad de endeudamiento del país, inducido por el aumento de ingresos de exportación y la creciente confianza de la comunidad financiera internacional[5/6]. El ahorro interno, por otra parte, creció satisfactoriamente al 15.5% anual en términos reales y financió el 60.0% de la inversión bruta total en el período 1970-75. Como resultado, los totales de inversión en el período fueron considerables; en relación con el PIB la inversión pasó de 18.0% en 1973 al 23.0% en 1975, creciendo en términos reales a una tasa del 11.6% anual.

Del total de la inversión en el período, el 80% se destinó a los sectores

4 A diferencia de la mayoría de las economías latinoamericanas, la inversión pública en Bolivia juega un papel preponderante.

5 La deuda externa, pasó de US$477 millones en 1970 a US$780 millones en 1975.

6 Al rededor de 50% de los créditos desenbolsados al país entre 1970 y 1976. Provinieron de fuentes privadas.

CUADRO 7

NIVELES DE INVERSION BRUTA, POR SECTORES, 1970-75

(millones de pesos bolivianos de 1970)

Sectores	Inversion bruta 1970	Inversión bruta [1] 1975	Inversion bruta total en periodo 1970-75	Estructura porcentual (%)	Inversion bruta total del gobierno en periodo 1970-75	Participacion sectorial (%)	Inv. privada total bruta en periodo 1970-75	Participacion sectorial (%)	Tasa crecimiento 1970-75 (%)
1. Sectores de bienes	809	2.048	9.259	57	7.096	77	2.163	23	20.4
a. Agropecuaria	1.167	336	994	6	302	30	692	70	15.0
b. Mineria y metalurgica	339	390	2.210	14	1.627	74	583	26	2.8
c. Hidrocarburos	41	878	3.765	23	3.765	100	–	–	51.0
d. Industria	198	327	1.851	11	1.401	76	450	24	10.6
e. Construcciones	64	117	438	3	–	–	438	100	12.7
2. Infraestructura basica	740	798	3.708	23	2.878	78	830	22	1.5
a. Energia	132	125	702	4	550	78	152	22	-1.0
b. Transportes y Comunicaciones	608	673	3.005	18	2.328	77	678	23	2.0
3. Servicios	585	855	3.350	20	2.010	60	1.340	40	7.9
a. Comercio y Finanzas	150	105	455	3	–	–	455	100	-7.4
b. Gobierno Central	218	532	2.010	12	2.010	100	–	–	19.6
c. Propiedad de la vivienda	154	164	620	4	–	–	620	100	1.2
d. Otros servicios	63	54	265	2	–	–	265	100	-3.1
4. Totales	2.134	3.701	16.316	100	11.984	73	4.332	27	11.5

Fuente: Ministerio de Planeamiento y Coordinacion, "Plan de Desarrollo Economico y Social" (Junio 1976).

[1] Provisional

CUADRO 8

NIVEL Y RITMO DE CRECIMIENTO DE LA FUERZA DE TRABAJO, EMPLEO Y DESEMPLEO, 1965-1975

(miles de personas)

	Fuerza de trabajo	Empleo	Desempleo	Tasa de desempleo abierto (%)
1965	1.816.0	1.754.7	61.3	3.4
1966	1.863.2	1.795.8	67.4	3.6
1967	1.911.6	1.836.7	74.9	3.9
1968	1.961.2	1.883.6	77.6	4.0
1969	2.012.8	1.928.7	84.1	4.2
1970	2.066.2	1.949.8	116.4	5.6
1971	2.121.2	1.998.5	122.7	5.8
1972	2.176.7	2.059.8	116.9	5.4
1973	2.233.6	2.142.5	91.1	4.1
1974	2.292.0	2.211.3	80.7	3.5
1975	2.360.3	2.278.7	81.6	3.5
Ritmo de crecimiento promedio 1965-75 (%)	2.7	2.6	2.9	

Fuente: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.

productivo y de infraestructura y el restante 20% a inversiones en el sector de servicios, especialmente del gobierno. Cuatro sectores (minería, industria, hidrocarburos, y transporte/comunicaciones) recibieron dos tercios de la inversión total. En los sectores productivos, los montos totales de inversión han venido creciendo a una tasa anual elevada (20%), especialmente en el sector de hidrocarburos donde la inversión creció al 51% anual en términos reales y absorbió el 23% de la inversión bruta nacional entre 1970-76. El sector agrícola, por otra parte, recibió solamente el 6% de la inversión bruta en el período, lo cual refleja explícitamente la baja prioridad que tanto el sector público como el privado le otorgaron a la agricultura. Finalmente, en los sectores de infraestructura básica, que recibieron una porción importante (23%) de la inversión total en el período, se notó un crecimiento relativamente bajo entre 1970 y 1975 (1.5% anual), motivado tal vez por el exceso temporal de capacidad hidroeléctrica instalada.

B. Empleo

A pesar de la baja tasa abierta de desempleo en Bolivia (3.5% en 1975), la subutilización total de la mano de obra alcanza proporciones elevadas —que el Ministerio de Planeamiento y Coordinación estima en un equivalente de desempleo del 38% de la fuerza de trabajo— debido especialmente al subempleo en el sector agrícola. En 1975, la fuerza de trabajo en el país alcanzó a 2.36 millones de habitantes equivalentes al 42% de la población total de 5.6 millones (Cuadro 8). Es importante notar que esta tasa bruta de participación del 42%, es bastante mayor a la promedio latinoamericana de solo 32%, por la participación de la fuerza de trabajo femenina en el campo [7] y la elevada participación de jóvenes y niños menores de 15 años en la fuerza laboral. Esta tasa a su vez explica el alto grado de su empleo de la mano de obra (especialmente del subempleo invisible)

[7] En Bolivia, la fuerza de trabajo femenina alcanza al 26% de la población total femenina.

en el elevado número de personas que trabajan una jornada completa pero cuya productividad está por debajo de su nivel potencial. En el área rural, el subempleo se manifiesta en la gran masa campesina que vive a niveles de subsistencia, y cuya productividad es muy baja, y en los trabajadores agrícolas de mayor productividad pero ocupados sólamente en labores estacionales.

En Bolivia, el sector agrícola con su característica de subempleo elevado, ocupa actualmente al 62% de la fuerza de trabajo, hecho que obedece ante todo a la poca absorción de mano de obra en los otros sectores de la economía.La minería, industria, hidrocarburos y transportes/comunicaciones, que vienen absorbiendo dos tercios de la inversión brutal total, ocupan solamente un sexto de la fuerza de trabajo. La falta de absorción de mano de obra del sector "moderno" de mayor productividad, ha traído como secuela, el aislamiento de la mayoría de la población del sector monetario de la economía . En Bolivia en donde la agricultura genera solamente un 15% del producto interno bruto, la población rural constituye todavía el 62% de la población. La necesidad de dedicar una proporción mayor de la inversión nacional al sector agrícola es cada vez más urgente.

C. Perspectivas

1. Inversión

El crecimiento de la economía en un 6.5% anual en términos reales, indica que las necesidades de inversión llegarían (en precios de 1970) a US$625 millones anualmente, representando en total US$2.5 billones en el período 1977-80[8]. Estas cifras representan a una inversión bruta anual del 21% del PIB, y se comparan favorablemente con los niveles ya alcanzados del 19% en 1973, 21.8% en 1974, y 21.6% en 1975. En promedio la inversión pública alcanzaría el 70% del total y la privada el restante 30%.

Para cumplir con estas metas, sin embargo, será necesario que la inversión pública continúe creciendo al 6.5% en términos reales en el período, lo cual dependerá de que el volumen de producción petrolera y los ingresos corrientes crezcan por lo menos a esa tasa, y de que los gastos corrientes del gobierno reduzcan su ritmo de expansión del 28% registrando en 1976, a no más de un 12% en promedio entre 1977 y 1980[9]. Esto último será posible solamente a través de una política salarial muy prudente.

Conforme al Plan de Desarrollo del gobierno, la inversión bruta hasta 1980 se orientaría de la siguiente manera: el sector productivo utilizaría el 59% del total (20% industria, 16% hidrocarburos, 10% agricultura, 8% minería y 6% construcción); el sector de infraestructura básica utilizaría el 19%; y el sector servicios el 22% restante (de los cuales 13% correspondería a inversión pública).

2. Empleo

El crecimiento en la fuerza de trabajo proyectado por el Ministerio de Planeamiento, será del 2.8% anual (de 2.4 a 2.7 millones de trabajadores) entre 1976 y 1980, equivalente, en promedio, a 70.000 trabajadores por año. De ese total se estima que el crecimiento de la fuerza de trabajo masculina representará el 70%. Si el costo de generar un empleo se mantiene al nivel histórico de 1970-75 (de US$6.900, en precios de 1976, por empleo), se generarían alrededor de 360.000 puestos de trabajo con la inversión estimada y la tasa abierta de desempleo bajaría del actual 3.5% a 2.6% en 1980. El alto nivel de subempleo, sin embargo, se mantendrá casi inalterado a menos que el sector agrícola reciba una proporción de la inversión más alta que la del 10% indicada en el Plan de Desarrollo Económico.

---

8 Estimación efectuada con base en una relación marginal capital-producto de 3:1.

9 Equivalente a un 6% en términos reales.

Moneda, Crédito y Precios

El rápido crecimiento de la economía en el período 1970-76, estuvo acompañado de una fuerte expansión monetaria; de una creciente habilidad por parte del sistema bancario en la captación de recursos y otorgamiento de créditos; y de una elevación de los precios bastante apreciable. La mayor parte (72%) de la expansión monetaria del período se dirigió a través del sistema bancario hacia el sector privado. Este hecho motivó un gran desarrollo del sector comercial y financiero, que contribuyó con un 27% al crecimiento total del PIB en los seis años. El gobierno utilizó en el período políticas monetarias contraccionistas que han tenido éxito hasta el momento: la inflación de 31% en 1973 y de 63% en 1974, se redujo al 8% en 1975 y al 4.5% en 1976, gracias a la intervención gubernamental.

A. Moneda

La oferta monetaria sufrió una expansión fuerte elevándose de $b1.8 a 8.5 billones de pesos bolivianos entre 1970 y 1976 lo que indica una tasa anual de crecimiento del 29% (cuadro 9). Del total de la expansión, el 43% fue emisión de nueva moneda en su mayor parte generada por el ingreso de divisas al sector monetario (2.1 billones de pesos). El resto de la expansión se originó por el aumento de operaciones crediticias a través del sistema bancario. Los depósitos en cuentas corrientes aumentaron extraordinariamente así como las cuentas de ahorros a 1976 .

B. Crédito

La cartera total del sistema bancario aumentó en $b7.8 billones de pesos entre 1970 y 1976, de los cuales la mayor parte (85%) se destinó al sector privado. El crédito al sector público, en contraste, aumentó solo $b1.1 billones de pesos en el período, debido a los grandes depósitos de los gobiernos locales en el Banco Central, que en gran parte compensaron los créditos otorgados al gobierno central y a las empresas públicas descentralizadas. Los préstamos al sector privado, que pasaron de $b1.0 a $b. 7.7 billones en el período, fueron otorgados principalmente por los 14 bancos comerciales privados (6 extranjeros, 3 nacionales grandes y 4 nacionales pequeños), que también movilizaron la mayoría (75%) de recursos en el período. Los depósitos del público en los bancos comerciales aumentaron en $b2.8 billones de pesos durante esos años.

C. Precios

El crecimiento anual de los precios fue del orden del 4% antes de 1971. En 1972, sin embargo, pasó al 7% debido al proceso inflacionario a finales de ese año, después de la devaluación brusca del peso boliviano (de $b12 a $b20 por un dólar). En 1973, después de los ajustes salariales, la inflación aumentó al 31% y en 1974 al 63%. El gobierno, que empezó a tomar medidas monetarias contraccionistas en 1973, obtuvo éxito en el control de la inflación que bajó al 8% en 1975 y al 4.5% en 1976. Las principales medidas contraccionistas que se adoptaron fueron el establecimiento, en 1973, de un encaje marginal del 70% sobre los depósitos a la vista, que posteriormente en 1974 se sustituyó por otro del 80% sobre todos los depósitos, el aumento del encaje legal del 40 al 45% sobre los depósitos a la vista en febero de 1974.

CUADRO 9

OFERTA MONETARIA, 1970-76

(millones de pesos bolivianos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	Tasa de Crecimiento 1970-1976 %
1. Dinero	1.501	1.693	2.137	2.918	4.195	4.662	6.310	27.0
a. Moneda en Circulación	1.152	1.281	1.595	2.070	2.734	3.041	3.975	22.9
b. Depósitos a la Vista	349	412	541	848	1.461	1.621	2.335	37.3
2. Cuasi-Dinero	348	451	553	639	913	1.280	2.152	35.5
Depósitos a Término	16	10	8	11	41	46	330	65.6
Cuentas de Ahorro	332	441	545	628	872	1.234	1.823	32.8
3. Total Oferta Monetaria (M2)	1.849	2.144	2.690	3.556	5.108	5.942	8.463	28.9
4. PIB (en precios corrientes)	12.080	13.145	15.268	21.459	37.317	44.050	50.647	27.0
5. Velocidad de Circulación	6.5	6.1	5.7	6.0	7.3	7.4	6.0	Promedio =6.4

Fuente : Banco Central, Fondo Monetario Internacional

Si bien estas medidas contraccionistas han tenido éxito hasta el momento en el control de la inflación, es probable que en 1977 los precios tiendan a aumentar nuevamente debido al aumento extraordinario de la oferta monetaria en 1976, que se incrementó en 42% comparado con solo 16% en 1975. El dinamismo en la economía ha podido absorber hasta el momento el crecimiento monetario de 1976, reduciendo la velocidad de circulación de 7.4 a 6.0 en 1975-76[10]. Tanto el aumento de ingresos de exportación que se espera en 1977, gracias al elevado precio del estaño, como el aumento de endeudamiento externo por parte de instituciones públicas, tenderán a elevar la base monetaria creando nuevamente una mayor presión inflacionaria. A fin de evitar dicha expansión monetaria, parecería necesario que el gobierno busque reducir sus gastos fiscales en 1977.

D. Perspectivas

En gran medida el comportamiento de la expansión monetaria dependerá, como en el pasado, del ingreso de divisas y de la expansión del crédito bancario hacia el sector privado. La política salarial del gobierno, además, afectará fuertemente la tendencia alcista en los precios. A fin de controlar la presión inflacionaria que se observó nuevamente en 1976 (después de la expansión monetaria del 42% en el año), el gobierno deberá tratar de reducir sus gastos corrientes. Ello será necesario debido especialmente a que los mecanismos de control de crédito bancario ya han llegado a niveles extremos, con encajes legales en el 45% y encajes marginales en el 80%. La captación de recursos del público, que empezó el gobierno en el último tiempo, ofreciendo tasas de intereses indexadas a la tasa de cambio, pueden llegar a tener éxito en la absorción de liquidez. Sin embargo, medidas de política fiscal que tiendan a reducir los gastos corrientes del gobierno, pueden ofrecer la mejor alternativa en el control a la inflación en el período 1977-80.

[10] El promedio de velocidad de circulación fue de 6.4 en 1970-76.

Finanzas Públicas

Las operaciones del gobierno han tenido un crecimiento extraordinario entre 1970 y 1976 (Cuadro 10). En el período, los ingresos corrientes del gobierno aumentaron en 515%, los gastos corrientes en 465% y los gastos de capital en 1.654%. Este gran incremento en las operaciones del gobierno se debió a la devaluación efectuada en 1972 que permitió obtener mayores ingresos de renta interna, y a los elevados impuestos a los sectores de hidrocarburos y minería. Los mayores gastos del gobierno han tenido una influencia positiva sobre el crecimiento de la inversión bruta nacional. A fin de mantener unos ingresos fiscales constantes y que no dependan altamente del sector externo, será necesario implementar una reforma fiscal aún más amplia que la de Octubre de 1973. A pesar del crecimiento rápido de los ingresos fiscales en el período 1970-76, la mayoría (60%) de los recaudos fiscales siguen dependiendo del sector externo, que es altamente vulnerable por su estrecha dependencia al comportamiento del precio de solo dos productos: estaño y petróleo.

A. Ingresos públicos

YPFB y COMIBOL fueron los mayores contribuyentes independientes de impuestos recaudados por el gobierno central. YPFB contribuyó con $4.6 billones de pesos (equivalentes al 20% del total de recaudos), y COMIBOL con $2.9 billones (12.6%). El resto de la economía generó $14.9 billones de pesos bolivianos en impuestos al gobierno central repartidos así: la renta interna (compuesta de los impuestos de venta personales y de utilidades empresariales) que contribuyó con $6.9 billones (30%) los impuestos aduaneros con $5.7 billones (24.5%) y los demás impuestos con $2.3 billones (10%).

Es importante anotar que los gobiernos locales han venido recibiendo adicionalmente regalías de producción que, en el caso del petróleo, alcanzan al 11% de la producción bruta en boca de pozo. Entre 1970-1976, las regalías departamentales del petróleo alcanzaron solo a unos $1.5 billones, equivalentes a un 6.7% del total de ingresos del gobierno central en el período. Estas elevadas transferencias de los sectores productivos a los gobiernos departamentales podrían traer deficiencias en la asignación de recursos global, ya que el gobierno central no tiene control sobre las asignaciones que efectúan los departamentos. Parecería necesario, por tanto, que el gobierno revise su política de pagos de regalías tan elevadas a los departamentos, o que alternativamente, el gobierno central delegue a los departamentos una proporción mayor de sus gastos presupuestales.

En octubre de 1973, el gobierno llevó a cabo una reforma tributaria que mejoró en parte las finanzas públicas, pues los saldos en cuenta corriente del gobierno central, que tradicionalmente venían siendo negativos, arrojaron saldos positivos a partir de 1973. Los objetivos del gobierno en la reforma de 1973 fueron ampliar la base tributaria, elevar el impuesto a las empresas, unificar los impuestos personales en uno solo de más fácil administración, y simplificar los impuestos específicos sobre bebidas alcoholicas. Los efectos de esta reforma, sin embargo, no han tenido éxito en modificar la estructura de ingresos y la elevada dependencia sobre el comercio exterior. El gobierno ha encomendado recientemente un estudio de reforma

CUADRO 10

OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL

(Millones de pesos bolivianos)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976[1/]	1977[2/]
1. Ingresos corrientes	**1.070.3**	**1.093.3**	**1.330.1**	**2.425.3**	**5.069.7**	**5.688.7**	**6.585.0**	**8.297.9**
a. Renta Interna	399.8	511.7	565.3	769.4	1.088.4	1.478.5	2.075.4	2.800.0
b. Renta aduanera	418.0	377.1	418.2	517.4	947.3	1.549.9	1.455.8	1.800.0
c. Renta minera	176.9	47.5	133.4	437.2	1.266.9	753.2	981.6	1.238.0
d. Renta hidrocarburos	—	53.5	115.4	481.2	1.257.7	1.110.5	1.556.3	1.395.0
e. Otros	75.6	103.5	97.8	220.1	509.4	796.6	515.9	1.064.9
2. Gastos corrientes	**1.133.0**	**1.191.6**	**1.467.2**	**2.225.7**	**4.095.2**	**4.788.4**	**6.405.0**	**7.095.3**
a. Servicios personales	527.5	832.0	1.009.5	1.331.8	2.310.7	2.685.3	3.516.0	4.031.3
b. Transferencias	189.6	110.9	145.0	407.3	1.058.0	1.154.7	1.430.0	1.401.1
c. Pago de intereses - deuda pública	61.6	83.5	84.1	124.2	170.0	147.5	521.0	526.4
d. Materiales y suministros	15.3	26.8	106.7	155.6	146.0	415.4	543.0	703.7
e. Servicios no personales y otros	339.0	129.4	121.6	206.8	407.5	385.5	395.0	433.3
3. Saldo cuenta corriente	**—62.7**	**—98.3**	**—137.1**	**199.6**	**974.5**	**900.3**	**180.0**	**1.202.6**
4. Gastos de Capital	**115.7**	**165.2**	**291.4**	**541.7**	**1.128.0**	**1.504.6**	**2.030.0**	**2.579.6**
a. Activos fijos financieros	16.7	6.7	19.0	113.6	101.9	229.5	204.0	346.2
b. Transferencias	19.8	40.9	29.9	66.5	368.3	523.2	877.0	893.8
c. Aporte local	—	7.5	29.6	63.7	99.8	54.9	315.4	702.0
d. Amortización deuda pública	76.7	108.9	209.4	288.2	539.5	647.9	578.0	581.6
e. Otros	2.5	1.2	3.5	9.7	18.5	49.1	55.6	56.0
5. Saldo global	**—178.4**	**—263.5**	**—428.7**	**—341.9**	**—153.5**	**—604.3**	**—1.850.0**	**—1.377.0**
6. Financiamiento	**178.4**	**263.5**	**428.7**	**341.9**	**153.5**	**604.3**	**1.850.0**	**1.377.0**
a. Banco Central	185.7	220.0	398.0	384.0	34.5	559.2	777.4	850.0
b. Otros	—7.3	43.5	30.7	—42.1	119.0	45.1	1.072.6	527.0

FUENTE. Ministerio de Finanzas; Banco Central; BID

1/ Preliminar.

2/ Presupuestado.

fiscal, de mayor profundidad, que se espera esté listo a mediados de 1977.

B. Gasto público

El gasto público en el período 1970-76 alcanzó $27.1 billones de pesos, equivalentes anualmente a un 18% del PIB. La mayor disponibilidad de recursos en el período ha permitido al gobierno aumentar su presupuesto de inversión desde un 9% del gasto fiscal en 1970 a un 24% en 1976. De esta manera, dicho presupuesto ha venido creciendo satisfactoriamente a un 21% anual. Es de anotar, sin embargo, que el deterioro en los precios de minerales del petróleo podría tener un efecto negativo en el presupuesto de inversión, acarreando demoras en la implementación de los proyectos en desarrollo. Parecería necesario, por tanto, enfocar a la brevedad una reforma tributaria que le permita al gobierno ampliar su base de recaudo.

Sector Externo

El sector externo en Bolivia ha tenido un comportamiento singular entre 1971 y 1976 que en gran medida ha sido el motor del crecimiento de la economía en esos años. Las exportaciones aumentaron en 203% en el período, debido al aumento en los precios de los minerales y del petróleo, e indujeron un incremento en transferencias de capital del 262%. Como consecuencia de las mayores divisas disponibles, las importaciones subieron en 211%. Durante el período, las presiones sobre la balanza de pagos han venido incrementándose a pesar de la devaluación en 1972 y han tenido que ser contrarestadas por algunas medidas de restricciones cuantitativas a las importaciones. El déficit en cuenta corriente, sumado a las salidas de capital de corto plazo, totalizó US$648 millones en el período 1971-76. La transferencia de capitales al país, sin embargo, alcanzó a US$757 millones y las reservas netas aumentaron en US$109 millones.

A. Exportaciones

La economía se benefició altamente debido a la triplicación de las exportaciones entre 1970 y 1976, al pasar de US$210 a US$601 millones. De ese aumento, el 42% se debió a incrementos en los precios de minerales el 41% a los aumentos de producción y precios de hidrocarburos, y el 17% a la mayor producción agrícola exportable, especialmente de azúcar, algodón, café y maderas. La evolución de los precios del estaño y del petróleo fue, sinembargo, el factor más influyente para el gran crecimiento de las exportaciones. Si bien las perspectivas indican que estos precios se mantendrán elevados en el mediano plazo, la vulnerabilidad del sector externo es elevada por su gran dependencia de estos dos productos. Una política de fomento a las exportaciones agropecuarias en el mediano plazo sería importante para lograr diversificar las ventas internacionales de Bolivia.

B. Importaciones

La evolución muy favorable de las importaciones fue posible gracias al comportamiento de las exportaciones y transferencias de capital. En 1972, sin

embargo, el aumento de las importaciones y la salida de capital privado de corto plazo por unos US$50 millones, redujeron en extremo las reservas de divisas y obligaron al gobierno a devaluar el peso en un 68%. En 1973 y 1974 la situación de la balanza de pagos mejoró nuevamente, no tanto debido a la devaluación sino al aumento de precios de los productos de exportación[11], mostrando la cuenta corriente un saldo positivo de US$50 millones en 1974, a pesar de un crecimiento promedio de las importaciones del 41% en 1973 y 1974. En 1975, las importaciones continuaron su impulso y aumentaron nuevamente a un ritmo elevado (32%), a pesar de que las exportaciones cayeron en ese año debido a la contracción económica internacional[12]. El saldo en cuenta corriente fue negativo y alcanzó la elevada suma de US$190.5 millones. A fin de frenar el impulso en el crecimiento de las importaciones, el gobierno tomó con éxito las siguientes medidas: prohibición temporal de la importación de vehículos públicos y privados; prohibición por 2 años de la importación de 32 grupos de productos, especialmente bienes de consumo; aumento general del 3% en los aranceles; establecimiento de depósitos previos de importación del 25% por 120 días y; suspensión de créditos en divisas para viajes al exterior. Así, las importaciones crecieron solo un 3.8% en 1976.

El carácter abierto de la economía desde 1971, con pocas restricciones al comercio exterior (aún incluyendo las establecidas en 1976), ha demostrado grandes beneficios. Además de haber consolidado la confianza en la economía del país, ha conseguido una asignación de las divisas relativamente satisfactoria. Del total de importaciones en 1971-76, el 79% se utilizó en bienes intermedios y en bienes de capital; el 10.4% se utilizó para importación de alimentos; y solamente el 10.9% se utilizó para bienes de consumo.

C. Transferencia de capitales

De 1971 a 1976 la transferencia de capitales al país fue de gran magnitud (US$757 millones) y superó los deficits en cuenta corriente y las salidas de capitales de corto plazo, permitiendo que el nivel de reservas aumentara en US$109 millones. La mayor transferencia de capitales (74%) ocurrió en forma de donaciones y préstamos de mediano y largo plazo al gobierno. En segundo lugar estuvieron las inversiones privadas directas con 14% y finalmente los préstamos a entidades privadas con 12%. Si bien el crecimiento rápido de préstamos al gobierno ha favorecido un aumento acelerado del PIB, la reducción que ha ocurrido en los plazos de los préstamos podría acarrear problemas en el servicio de la deuda en el mediano plazo. Los créditos de bancos privados y de proveedores, que se caracterizan por plazos relativamente cortos, alcanzaron el 48.4% del total de los préstamos en el período 1970-76 (Cuadro 11). El plazo promedio de los créditos contratados, se redujo de 24 años en 1971 a sólo 13.8 años en 1976; paralelamente, los plazos de gracia bajaron de 5 a 3.8 años. En 1976, el servicio de la deuda externa alcanzó ya a US$102 millones, equivalente al 19% del total de exportaciones del país. Como los plazos de repago han venido acortándose, la proporción del servicio de la deuda externa en relación a las exportaciones tenderá a elevarse. Esta situación podría traer problemas difíciles de resolver si los precios del estaño o petróleo llegaren a bajar en el mediano plazo.

D. Política cambiaria

En 1972, año de presiones sobre la balanza de pagos, las reservas de divi-

---

[11] El petróleo aumentó sus precios en un 128% anual en 1972-74 y el estaño aumentó su precio en 74% en 1973-74.

[12] La tasa de cambio se mantuvo constante a $b. 20.4 por un dólar, a pesar del exceso de demanda por divisas en relación a la oferta.

CUADRO No. 11

DEUDA PUBLICA EXTERNA, 1970 76

(millones de US$ corrientes)

al 31 de Diciembre:	1970	1976	Cambio Entre 1970-76	Estructura del Cambio (%)	Tasa Anual de Crecimiento 1970-76 (%)
A. Deuda Desembolsada	477.0	1.014.3	537.3	100.0	13.4
1. Créditos de Proveedores	48.3	66.4	18.1	3.4	5.4
2. Créditos de Bancos Privados	1.5	243.3	241.8	45.0	133.5
3. Bonos	67.4	57.0	—10.4	—1.9	—2.8
4. Créditos de Org. Internacionales	23.2	146.4	123.2	22.9	35.9
5. Otros Créditos	92.6	65.4	—27.2	—5.1	—5.6
B. Deuda Comprometida	548.7	1.508.5	959.8	100.0	18.4
1. Créditos de Proveedores	57.6	109.3	51.7	5.4	11.3
2. Créditos de Bancos Privados	2.3	344.3	342.0	35.6	130.4
3. Bonos	67.4	57.0	—10.4	7.1	—2.8
4. Créditos de Org. Internacionales	54.4	379.0	324.6	33.8	38.2
5. Créditos Bilaterales	272.9	553.5	280.6	29.2	12.5
6. Otros Créditos	94.2	65.4	—28.8	—3.0	5.9

FUENTE: Banco Mundial

sas se redujeron a un nivel inferior a los US$20 millones y el gobierno decidió devaluar, pasando la tasa de cambio de $12 a $ 20 pesos bolivianos por un dólar. Debido a que la relación en Bolivia entre las importaciones y la producción total es elevada, la devaluación brusca del 68% indujo un aumento considerable sobre los precios. Los salarios, en poco tiempo, se fueron ajustando a la subida de precios y aumentaron nuevamente la presión inflacionaria, con el resultado de que el índice general de precios subió en 83.7% entre 1973 y 1976, contrarrestando el impacto de la devaluación de 1972.

Una nueva devaluación podría traer otra vez alzas de precios que, como en el caso de 1972, contrarrestarían los efectos buscados en la devaluación y la situación final podría ser similar a la que existe actualmente. Pero de otra parte, la pérdida en la posición competitiva de los sectores productivos con relación a las importaciones, continuará aumentando las presiones sobre la balanza de pagos y los sectores productivos tendrán cada vez menores posibilidades de sustituir, importaciones o de generar exportaciones. Parecería necesario, por tanto, estudiar la conveniencia de enfocar una política cambiaria de indexación gradual de la tasa de cambio a la relación entre los precios domésticos e internacionales, que no traiga un cambio brusco en la tasa de cambio o en los precios internos sino que más bien, tienda a mantener una relación constante o de mejoría entre los costos internos y externos. Esta tasa de cambio flexible, además de que restringiría las importaciones a un nivel más adecuado, induciría un crecimiento más rápido de los sectores productivos, especialmente de la agricultura que tiene las mejores perspectivas para generar empleos y mejorar la distribución del ingreso.

E. Perspectivas

La evolución de la balanza de pagos dependerá fuertemente del resultado de las actuales exploraciones petroleras. Con base en los obtenidos hasta el presente, el BID estima que la producción petrolera sobrepasaría los 150.000 barriles diarios a fin de la década, producción que permitiría aumentar sustancialmente los ingresos de exportación. En el sector minero las perspectivas de exportación también son favorables desde el punto de vista del comportamiento de los precios. En marzo de 1977, el precio del estaño subió a un

nivel record[13] superando aún los precios elevados de 1974. Desde el punto de vista de la producción, sin embargo, será necesario que el país haga un esfuerzo en la exploración de nuevas reservas.

A una tasa de crecimiento de las exportaciones del 12% (en comparación con la de 25% entre 1973 y 1976) estas se acercarían a los US$1.000 millones en 1980, lo cual facilitaría lograr un crecimiento de la economía del 6.5% anual entre 1977 y 1980. Los requisitos de importaciones, por otra parte, aumentarán gradualmente en el período al 13% anual en términos nominales, pasando de unos US$708 a US$1.150 millones en 1977-80. Asimismo, los pagos de intereses aumentarían de US$50 a US$100 millones en los tres años y el déficit en cuenta corriente aumentaría de US$170 a US$236 millones en el período. Como las amortizaciones de créditos externos se elevarían de US$90 a US$147 millones, las necesidades de nuevos créditos externos deberán aumentar de US$260 a US$375 millones en 1977-80, si se quiere mantener constante el nivel de reservas de divisas que existía a finales de 1976.

---

[13] La libra de estaño fina pasó desde US$3.44 a mediados de 1976, hasta US$5.0 en marzo de 1977. El déficit de producción mundial a fines de 1977 se estima en 22.000 toneladas, equivalentes a un 11.5% del consumo mundial.