

La experiencia populista de los años ochenta

*Juan Antonio Morales**

Resumen

A fines de 1982 Bolivia recuperaba la democracia después de un largo periodo de gobiernos, mayormente militares. El primer gobierno democrático, presidido por el Dr. Hernán Siles Zuazo, heredó de los gobiernos militares una economía muy deteriorada, marcada por la crisis de deuda externa. Durante los gobiernos militares los salarios reales cayeron significativamente y su recuperación fue una exigencia recurrente de los trabajadores organizados, base electoral del gobierno. Le fue muy difícil a Siles Zuazo arbitrar entre el ajuste macroeconómico y las demandas de su electorado. El populismo defensivo del gobierno fue incapaz de controlar las presiones sociales que afectaban al presupuesto fiscal y los crecientes déficit tuvieron que financiarse con emisión monetaria. La inflación resultante culminó en hiperinflación, y se acompañó de desabastecimientos generalizados y mercados negros. El Producto Interno Bruto cayó sustancialmente. La Central Obrera Boliviana que desdeñaba las restricciones fiscales y de balanza de pagos, con su carrera salarialista fue una responsable mayor del desastre económico. La hiperinflación se paró con un drástico y ortodoxo programa de saneamiento fiscal, que debilitó en el camino a la Central Obrera Boliviana.

Abstract

In late 1982 Bolivia returned to democracy, after a long period of mostly military governments. The first democratic government, presided by Dr. Hernán Siles Suazo, inherited of the military governments a very deteriorated economy, marked by the external debt crisis. Also, during the military governments real wages had declined considerably

• Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras. Universidad Católica Boliviana.

and organized labor, which was the main political support of the democratic government, fought very forcefully for their recovery. Siles Zuazo found very difficult to reconcile macroeconomic adjustment with the demands of his electorate. The government's defensive populism was unable to cope with the mounting social pressures that worsened the fiscal deficits: These deficits were financed printing money. The resulting inflation, which ended up in a hyperinflation, was moreover accompanied by food shortages and black markets. GDP fell substantially. The Central Confederation of Workers, disdainful of fiscal and balance of payments constraints, embarked itself in a wage race, which over time became a major culprit of the economic disaster. The hyperinflation was stopped with a drastic and orthodox program of stabilization, with the side effect of weakening politically the organizations of workers.

Keywords: Bolivia, Problemas de deuda, populismo Económico, Crisis, Inflación.

Clasificación JEL: D72, E65, F34

Dirección de contacto:

Maestrías para el desarrollo, MPD Universidad Católica Boliviana San Pablo

Av. 14 de Septiembre, La Paz, Bolivia Tel: 2782222 jamorales@mpd.ucb.edu.bo

Introducción

Los años ochenta fueron especialmente dramáticos para Bolivia, con un primer quinquenio marcado por la desintegración financiera y un segundo por la gran habilidad política en la conducción de un programa de estabilización ortodoxo. A la desintegración financiera concurren tanto factores exógenos, como la crisis internacional de deuda externa, como factores internos tales como errores de diagnóstico, medidas técnicas incorrectas y la dinámica política propia de una coyuntura de recuperación de la democracia después de muchos años de gobiernos militares.

El propósito de este documento es detallar y examinar el contexto político de los años ochenta, cuando se desencadenó la alta inflación, incidiendo en la responsabilidad que

correspondió a las políticas populistas, si las hubo. Se argüirá que más que populismo en el sentido tradicional, hubo una gran debilidad política del gobierno y un grave problema de gobernanza.

A fines de 1982, Hernán Siles Zuazo comenzaba su gobierno después de un largo periodo de gobiernos militares, contando con un gran soporte popular. La coalición de partidos de centro y centro izquierda que lo apoyaba aglutinaba además a sindicatos obreros y campesinos. Era un gobierno popular, pero no populista en el sentido un poco más restringido que se le da en la ciencia política. La actuación de Siles Zuazo no correspondía, sino débilmente, a la caracterización de Kaufman y Stallings (1991) de populismo en cuanto “involucra un conjunto de políticas económicas diseñadas para obtener objetivos políticos específicos.”

Si bien Siles Zuazo se dejaba llevar por las corrientes populistas que le daban primacía a las políticas distributivas, que desdeñaban los equilibrios fiscales y monetarios, que eran propiciadas por el sindicalismo tradicional, lo hizo más bien por el reducido margen de maniobra con el que contaba. Por otra parte, Siles Zuazo no usó la retórica de confrontación de otros gobiernos populistas, pasados o futuros, de la región ni del país. No hay alusiones a la oligarquía ni al imperialismo en los discursos gubernamentales de la época y el uso de simbolismos y emotividades fue escaso. Tal vez los únicos símbolos fueron las referencias a la Revolución Nacional de 1952 y a la necesidad de preservar la democracia tan difícilmente recuperada. Tampoco Siles Zuazo trató de imponerse como caudillo, ni movilizaba a las masas.¹ Al contrario de otras experiencias populistas, no trató de utilizar a movimientos sociales y buscó sus apoyos políticos más bien en las estructuras partidarias convencionales.

Desde un inicio, el gobierno de Siles Zuazo tuvo que enfrentar una restricción externa, causada por la crisis de deuda externa y por el comienzo de la caída de los precios internacionales de los bienes primarios, a la vez que una restricción fiscal, producto de déficit persistentes y cada vez más difíciles de financiar, excepto mediante emisión monetaria. No fueron las políticas fiscales y monetarias demasiado expansivas de Siles Zuazo las que

¹ En realidad, gran parte de las movilizaciones sociales fueron contra él, después de un periodo de luna de miel.

originaron la crisis sino que ella fue heredada de los gobiernos militares. Su gobierno empero subestimó la severidad y duración de las crisis externa y fiscal. Sus medidas, sin convicción, tratando de aplacar a los movimientos populares, no hicieron sino agravarlas. Por defecto, sus políticas fiscales y monetarias se volvieron expansivas con el tiempo.

El manejo incompetente, en gran parte por presiones políticas, de la crisis derivó en una aceleración de la inflación, hasta llegar a niveles hiperinflacionarios. Le correspondió a Bolivia sufrir la séptima inflación más alta en el mundo hasta entonces desde que se tiene registro de ellas.

A medida que la inflación se aceleraba, Siles Zuazo fue perdiendo el apoyo de la políticamente poderosa Central Obrera Boliviana (COB). Los forcejeos se volvieron permanentes, con los trabajadores organizados pidiendo aumentos salariales y el gobierno que se daba cuenta que la situación externa exigía ajustes que tenían que ir en sentido contrario. Le fue muy difícil al gobierno contener los déficit fiscales. Le fue igualmente difícil obtener las devaluaciones reales necesarias para atender el servicio de la deuda externa y normalizar sus relaciones financieras internacionales.

La desazón política, en gran parte liderada por la COB, actuó sinérgicamente con la inflación, es decir las dos se reforzaron mutuamente para concurrir al proceso de desintegración financiera. Muchos de los conflictos encontraban una solución temporal en la mayor emisión de dinero, que aumentaba los riesgos de inflación. La inflación era de cierta manera un equilibrio no cooperativo inestable.

El gobierno de Siles Zuazo fue populista sobre todo en el sentido de una gran incapacidad para frenar las presiones corporativas, más que por iniciativas para aumentar su popularidad. Fue una ironía de la historia que un gobierno con banderas populares tuviera que ejecutar, más o menos torpemente y sin mucha convicción, medidas de saneamiento fiscal y monetaria más bien ortodoxas, que por lo menos en su fase inicial exigían sacrificios a los trabajadores.

Tanto el gobierno como el público estaban concientes de que el tamaño del sector de empresas públicas era demasiado grande y que era un factor que agravaba la inflación. Por esa razón, no se propuso una ampliación del sector estatal, en contraste con otras experiencias populistas. Estaba además el hecho de que los sindicatos de las empresas públicas eran particularmente militantes, lo que sugería que las vulnerabilidades políticas de las grandes empresas, especialmente las de explotación de recursos naturales, no se atenuarían con la propiedad estatal. La lucha por la apropiación de las rentas generadas por los recursos naturales ha sido una constante en toda la historia boliviana. El conflicto distributivo era particularmente agudo entre el gobierno y las empresas productoras, aún si éstas eran estatales.

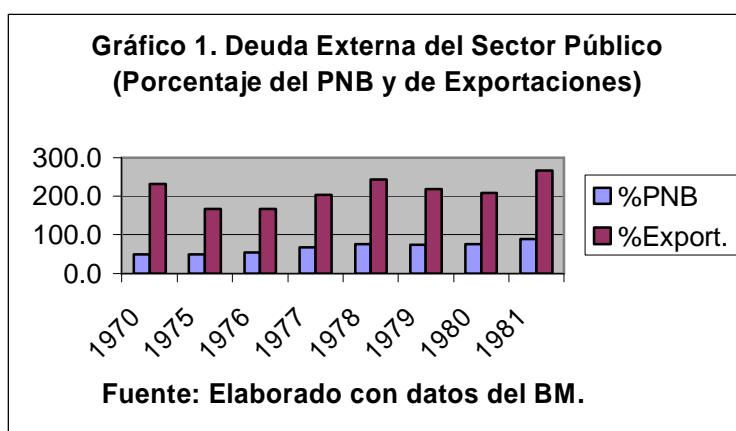
Fue solamente una vez que el público tomó conciencia de los estragos que estaba causando la inflación, que se pudo controlarla. Llegó un momento en que la demanda social por estabilidad se impuso a otras demandas, lo que debilitó significativamente al movimiento obrero y lo encarriló en un sendero de deterioro político del que no pudo salir más. El caos de la economía terminó desprestigiando a la Central Obrera Boliviana y a los partidos de izquierda. Durante mucho tiempo, los partidos de izquierda no pudieron sacudirse de la imagen de incompetencia en el manejo de la economía.

Al gobierno de Siles Zuazo le sucedió el gobierno de Paz Estenssoro que adoptó políticas fiscales y monetarias de gran ortodoxia. Estas políticas cambiaron radicalmente el entorno político: muchos actores políticos fueron desplazados y surgieron nuevos e insospechados líderes.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En la sección 1 se trate de responder a la pregunta de si la experiencia de los años ochenta fue verdaderamente de populismo. En esta sección se incide en la política de las políticas económicas. La sección 2 está dedicada al análisis económico de la desintegración financiera y a la hiperinflación. En la sección 3 se analiza el papel crucial de la Central Obrera Boliviana, aliada por un corto periodo del gobierno, para convertirse después en una formidable adversaria. En la sección 4 se discute el final de la hiperinflación, haciendo énfasis tanto en los elementos técnicos como en la demanda social por estabilidad. En la sección 5 se presentan las conclusiones.

1. ¿Populismo o debilidad intrínseca?

Desde fines de 1964 y hasta el último trimestre de 1982, Bolivia estuvo gobernada por regímenes militares, con breves paréntesis civiles. Al asumir el gobierno Siles Zuazo, el deterioro de la economía era ya de gran significación. Las raíces últimas de los desequilibrios macroeconómicos y de la inflación, han de encontrarse en la (des) administración de la bonanza externa de la década de los setenta, especialmente durante el primer gobierno de Banzer.² En especial, se había llegado a niveles de endeudamiento público externo que causaban severos riesgos para la estabilidad macroeconómica (Gráfico 1).



A la debilidad de la situación fiscal y de la balanza de pagos se sumaba una situación social muy delicada. Siles Zuazo al asumir el gobierno en octubre de 1982 tuvo que hacer frente casi inmediatamente a fuertes demandas de los asalariados. Esas demandas eran muy difíciles de contener, tanto porque tenían elementos de legitimidad como porque provenían de quienes le apoyaron electoralmente y habían sido protagonistas principales en la resistencia a las dictaduras militares. Los problemas sociales no resueltos eran, en efecto, de gran magnitud, en particular la pérdida en salarios reales que habían sufrido los trabajadores, resultado de distintas formas de coerción y a pesar del crecimiento de la economía. El desinterés por el área

² Para una relación de la crisis gestada en la década de los setenta, véase por ejemplo Morales y Sachs (1990).

rural y la falta de infraestructura para la producción agropecuaria habían dejado también una situación de reivindicaciones del campesinado que aflorarían rápidamente. Un comentario similar podría hacerse en relación a las demandas regionales, un tema recurrente en el país.

Entre 1971 y 1981, el salario promedio nacional disminuyó 17.2 por ciento en términos reales; esa reducción llegó a 39.7 por ciento al terminar el crucial año de 1982. Cabe mencionar que uno de los puntales de la política económica del gobierno del General Banzer, el más importante del período militar, fue la represión salarial. La pérdida en salarios reales se aceleró entre el primer y tercer trimestre de 1982 con la crisis regional de deuda externa. La intranquilidad laboral que produjo la represión salarial contribuyó a la caída del último gobierno militar y al advenimiento de la democracia.

Los finalmente inevitables ajustes para restablecer equilibrios externos e internos entre 1982 y 1985 acarrearán a menudo costos sociales significativos, pero que Siles Zuazo trataba de limitarlos. La atención a las demandas de los trabajadores fue una constante durante toda su administración. Se puede aseverar que los seis programas de estabilización que se propusieron contuvieron un elemento heterodoxo importante, entremezclado con las medidas convencionales, a saber, embriones de política de ingresos.

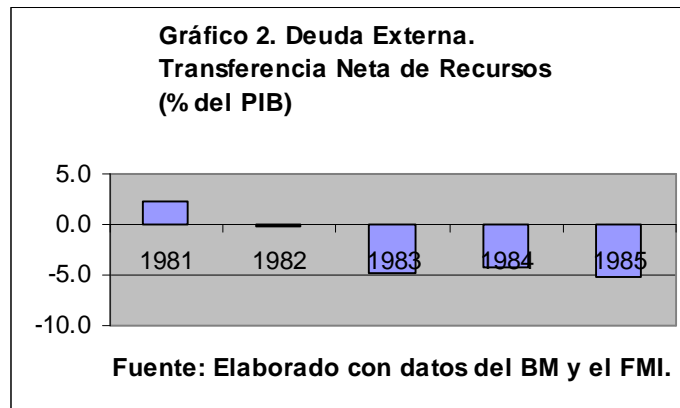
Los problemas de transición a la democracia eran también sustanciales. Durante la larga duración de los regímenes militares se había perdido la práctica de convivir con instituciones democráticas, como el parlamento y una prensa sin censuras. Al reaparecer la democracia, los distintos actores sociales tenían que re-aprender las reglas y los mecanismos del juego democrático, lo que exigía tiempo y un proceso de ensayos y errores. En especial, el estilo de hacer política de los años de dictadura, basado en confrontaciones, con posiciones no negociables, y cuyas salidas eran no cooperativas tuvo muchas dificultades en ser abandonado.

Cabe también mencionar, en esta lista de problemas, el papel perturbador del narcotráfico, por las incertidumbres que creaba en la economía, particularmente en el mercado cambiario. Desafortunadamente, no se tiene todavía ni información suficiente ni una teoría explicativa del papel de las actividades ilegales en la desestabilización.

La lista anterior de problemas constituía un formidable desafío para cualquier gobierno democrático. Pero además, lo que no fue percibido adecuadamente por los políticos y sindicalistas más veteranos, el país había cambiado desde 1964. La clase política tampoco estaba conciente de las restricciones externas y de la gravedad de la crisis regional de deuda externa.

Siles Zuazo había ganado con mayorías relativas las elecciones de 1978, 1979 y 1980, con el apoyo de la Unidad Democrática y Popular (UDP), constituida por una coalición conformada por tres grandes partidos y un conglomerado de clubs políticos de escasa significación. Los tres grandes partidos fueron el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Izquierda (MNRI), el Partido Comunista de Bolivia (PCB), y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR). Esta coalición fue inestable casi desde su concepción, porque los partidos respondían a distintas visiones tanto acerca del poder como del manejo de la crisis económica. En el interior mismo de los partidos de la coalición, las divergencias eran muy profundas, tal vez aun más importantes que entre los partidos coaligados, y pronto dieron lugar a desmembraciones. Estos desgajamientos alcanzaron una gran amplitud, a medida que la crisis económica se agravaba y eran a su vez causa del deterioro económico.

Las primeras medidas de Siles Zuazo revelan que no tenía una idea completa de la magnitud de la crisis ni de la profundidad y consistencia de los ajustes que se requerían. Para comenzar se continuó con el servicio de la deuda externa hasta 1984, no obstante los sacrificios del PIB que implicaba (gráfico 2) pero al mismo tiempo, las medidas de política interna eran inconsistentes con el servicio de deuda externa. Las devaluaciones reales requeridas fueron insuficientes, los aumentos de salarios en el sector público imprudentes, al manejo de precios administrados le faltó realismo y se destruyó la confianza de la población en el sector financiero con un decreto de desdolarización (ver más adelante). Los principales indicadores de la crisis de esos años aparecen en el Cuadro 1.



Como en otras experiencias populistas, en fase declinante, le correspondió al tipo de cambio un rol estelar. A medida que se agotaban las reservas internacionales, aparecía que el tipo de cambio sobrevaluado debía ser reajustado. En el reajuste se debía tratar de mantener constantes los costos internos. En otras palabras se necesitaba devaluaciones reales, que además tenían que ser de suficiente magnitud. Estas devaluaciones tenían consecuencias redistributivas de gran significación que el gobierno de Siles Zuazo trataba de evitar. La sobrevaluación era un vehículo para trasladar las rentas del sector primario exportador a los asalariados urbanos. El gobierno que no quería que ellos, que eran su base política, quedaran demasiado penalizados si se realineaba el tipo de cambio recurrió al control de cambios. Con el control de cambios, los exportadores, especialmente de las empresas mineras e hidrocarburíferas liquidaban sus ingresos al tipo de cambio oficial mientras que las importaciones se efectuaban en el margen al tipo de cambio paralelo, que era sustancialmente más elevado. Las importaciones de bienes salarios se hacían también al tipo de cambio oficial.

El control de cambios fue un vehículo de redistribución que beneficiaba transitoriamente a los asalariados urbanos porque les permitía adquirir bienes salario al tipo de cambio oficial, mientras que su empleo quedaba protegido por el tipo de cambio paralelo. La protección a los asalariados urbanos se hacía a costa de las empresas de exportación de recursos naturales, siendo las más importantes de propiedad estatal y, posiblemente, a costa de los campesinos productores de alimentos transables.

En el agregado, con un sector público generador de divisas y un sector privado usuario de ellas, el tipo de cambio oficial fijaba los términos de intercambio entre el sector privado y el sector público. Tenía, por lo tanto, un papel fiscal importante y su sobrevaluación agravaba el déficit fiscal. Por la razón señalada, las devaluaciones del tipo de cambio oficial no tenían solamente los efectos convencionales sobre la Balanza de Pagos y el nivel de actividad sino también efectos fiscales que eran más importantes que los primeros.³

Es interesante notar en el Cuadro 1 que fue sobre todo en los dos primeros años del periodo inflacionario que la situación de Reservas Internacionales Netas (RIN) fue muy precaria. En los años 1982 y 1983 se trató de contener la crisis, generada por el choque exógeno al que hemos hecho referencia, utilizando al máximo las RIN. (El stock de RIN llegó a ser negativo por el endeudamiento de corto plazo.) Después de estos dos primeros años, el tipo de cambio paralelo, cuyo uso se generalizaba saliendo de la clandestinidad, desplazó a las RIN como instrumento de ajuste. Se pasó *de facto* de un sistema de tipo de cambio fijo a uno de tipo de cambio flexible. Las condiciones estaban dadas para que emergiera la hiperinflación, la que es posible sólo en una economía cerrada y si es abierta, si su tipo de cambio es flexible. El crecimiento monetario para financiar los déficit fiscales repercute rápidamente en el tipo de cambio, que es un precio clave a través de la economía.

³ En sentido contrario, las devaluaciones del tipo de cambio oficial, en la medida en que conducían a devaluaciones reales, aumentaban el peso de la deuda externa como proporción del PIB:

**Cuadro 1. Principales indicadores de desempeño económico durante la
alta inflación 1982-1985**

	1982	1983	1984	1985
A. Producto, inversión, ahorros y empleo				
1. PIB per capita (en US dólares)	733	662	664	588
2. Tasa de crecimiento anual del PIB real	0	-7	-2	-4
3. Formación bruta de capital fijo (% PIB)	13	3	10	6
4. Ahorro bruto nacional (% PIB)	4	4	7	1
5. Tasa de desempleo (%)	10	13	16	18
B. Precios, tipos de cambio y salarios (1980 = 100)				
1. Índice de precios al consumidor	295	1,109	15,325	1,815,919
2. Tasa de cambio oficial (pesos por USD)	200	1,008	9,000	1,844,462
3. Tasa de cambio paralelo (pesos por USD)	290	1,200	68,229	2,932,867
C. Tasa de inflación anual (%)	124	276	1,281	11,750
D. Indicadores monetarios				
1. Tasa de crecimiento anual de la base monetaria (%)	125	243	585	7,820
2. Base monetaria (% PIB)	8	8	4	3
3. M1 (% PIB)	7	6	3	3
4. M2 (% PIB)	14	11	5	5
5. Tasa de interés	45	62	150	231
E. Niveles de precios relativos (1980 = 100)				
1. Tipo de cambio real efectivo	135	163	281	79
2. Términos de intercambio	98	99	104	104
3. Salarios reales	67	63	61	59
F. Déficit del sector público consolidado (% PIB)	14.2	17.0	21.2	8.1.
G. Sector externo				
1. Exportaciones FOB (millones de \$US)	828	755	725	623
2. Importaciones CIF (millones de \$US)	578	589	492	552
3. Saldo en cuenta corriente (% PIB)	-6	-6	-5	-9
4. RIN del BCB (millones de \$US)	-328.8	-41.4	107.0	137.2

Sin alcanzar la gravedad de los desalineamientos cambiarios, pero por las mismas razones redistributivas, se dejaba que los precios administrados se atrasaran sustancialmente con relación al índice general de precios.⁴ Esto producía desabastecimientos y mercados negros. Solamente cuando la situación se volvía insostenible se tomaban las medidas correctivas “desembalsando” los precios. Cada desembalse de precios administrados causaba un salto inflacionario, o más precisamente, el reconocimiento del componente reprimido de la inflación.

La desdolarización, decretada a principios del gobierno de Siles Zuazo, fue una de las medidas más controvertidas y fue aún acusada de desencadenar la hiperinflación. La desdolarización consistió en la conversión *de jure* de los contratos en dólares (o con cláusula dólar) a contratos en pesos. Al mismo tiempo se prohibió para el futuro las transacciones comerciales o financieras internas en monedas diferentes a la nacional.

La medida afectó al funcionamiento normal de los bancos nacionales, acentuó la fuga de capitales, causó redistribuciones de riqueza y ingreso indeseables entre acreedores y deudores, agravando las pugnas distributivas que golpeaban tan fuertemente a la política económica y su calidad. Sobre todo produjo una gran incertidumbre en cuanto al curso que seguiría la política cambiaria. En la medida en que incidió en el funcionamiento del crucial mercado cambiario, fue también un factor en los bruscos saltos inflacionarios, pero es difícil sostener que ella causó la hiperinflación.

La desdolarización significaba también una licuación de la deuda de corto plazo del gobierno, en la medida en que las reservas en moneda extranjera (o con cláusula de mantenimiento de valor) del sistema bancario en el Banco Central de Bolivia, habían sido empleadas para financiar (parcialmente) sus déficit. Estas reservas (o encajes) habían sido en gran parte usadas por los gobiernos militares precedentes.

⁴ Más precisamente al Índice de Precios al Consumidor.

También, aunque no fue completamente percibido por los autores de la medida, la desdolarización podía aumentar la base del señoreaje (y del impuesto-inflación). No hay que olvidar que el gobierno heredaba una economía fuertemente dolarizada, lo que evidentemente quitaba margen de acción a la política monetaria y era una fuente adicional de inercia para la inflación. Con la dolarización se reducía la base del impuesto-inflación, de tal manera que el gobierno para obtener un nivel dado de recursos reales mediante la expansión de dinero tenía que hacerlo a tasas cada vez más altas, es decir, con mayor inflación.

Por último, la desdolarización podía ser también visualizada como una manera de distribuir equitativamente el peso del ajuste externo, que como se vio antes dependía brutalmente de devaluaciones masivas. En una economía dolarizada, todo el peso del ajuste recaía en los salarios. En ese sentido, la desdolarización fue una medida populista al distribuir más ampliamente el costo del ajuste.

La dolarización, parcial pero extendida, de la economía causaba graves problemas. No cabe duda que había que buscar una solución, pero, ¿fue la desdolarización por decreto la mejor manera de hacerlo? La respuesta parece ser no. Después de la pérdida inicial de riqueza que produjo la desdolarización a los poseedores de activos en dólares o con cláusula de mantenimiento de valor, las pérdidas posteriores ya no se debieron a esa medida sino a las tasas de interés reales *ex post* muy negativas que prevalecieron en los cuarenta y siete meses subsiguientes. No obstante, también es cierto que en períodos de alta inflación, donde esta procede por saltos más bien que por deslizamientos continuos, le era muy difícil al público incorporar ex ante las expectativas de inflación (y de devaluación) en la tasa nominal de interés, de tal manera que la tasa real de interés *ex post* en moneda nacional sea comparable con la tasa de interés real internacional. Cuando la inflación es alta y variable, la indexación *ex ante* por la vía de la tasa de interés no es un sustituto cercano de la indexación *ex post* del capital y sus intereses, que es el caso de depósitos dolarizados.

La desdolarización impactó fuertemente a algunos sectores de las clases medias y proveyó un argumento, que tendría mucho eco, para los partidos de oposición. La resistencia a la desdolarización no estaba limitada a la oposición: había también opositores de mucho peso

en el seno de la coalición de gobierno y en los mismos gabinetes ministeriales del Dr Siles Zuazo. La virulenta oposición a la medida por las clases medias fue muy hábilmente explotada políticamente. El gobierno tuvo que ponerse a la defensiva, a pesar de que la desdolarización no era del todo carente de méritos técnicos

Los resultados negativos de las políticas anteriores no se hicieron esperar. El más visible fue el de la inflación, que se analiza en detalle más adelante. La inestabilidad macroeconómica tuvo también efectos reales, que se manifestaron en una caída sustancial del PIB per capita (Gráfico 3). Si bien la caída del PIB de 1982-83 puede atribuirse parcialmente a los desastres naturales causados por el fenómeno climático de El Niño, no hay duda que las distorsiones de precios relativos causados por la combinación de una inflación que se aceleraba y precios administrados controlados producían pérdidas de eficiencia muy significativas. En especial, las sustanciales primas del tipo de cambio paralelo con relación al tipo de cambio oficial conducían a distorsiones muy importantes en la asignación de recursos. El tipo de cambio paralelo era un múltiplo del tipo de cambio oficial, que llegó a ser trece veces más alto (Gráfico 4).

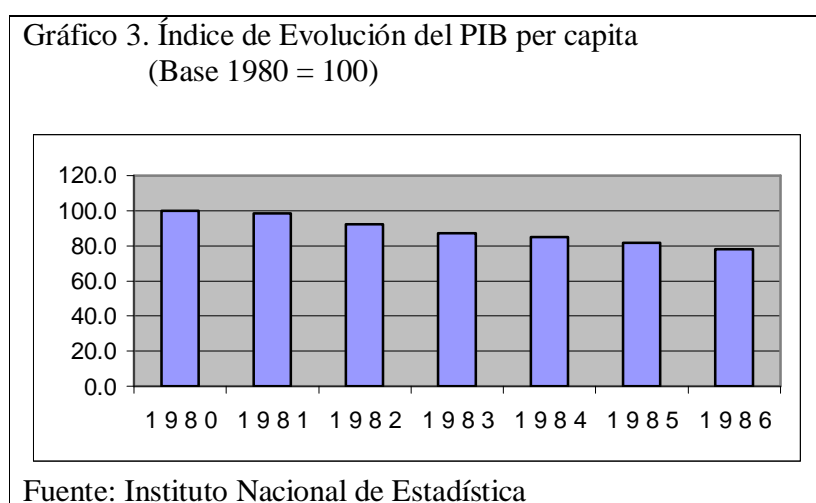
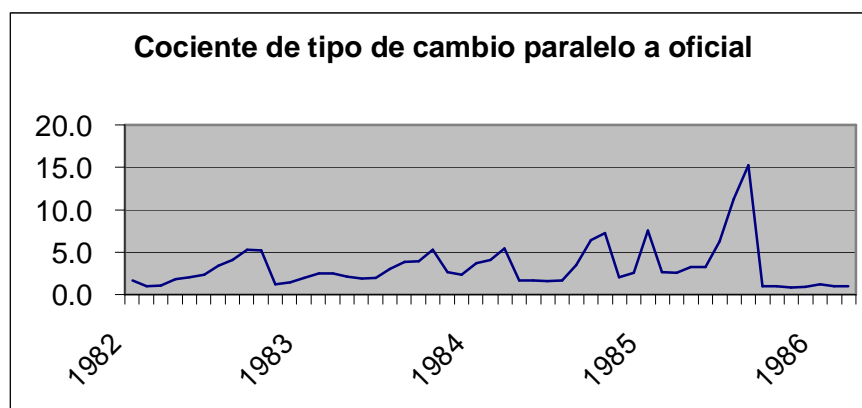


Gráfico 4.



Estas políticas que, en retrospectiva parecen inadecuadas y que penalizaban fuertemente al crecimiento, encuentran su explicación en una muy desigual distribución del ingreso, que hacía necesario evitar que la situación de los trabajadores, se deteriorara aún más. Ilustran, una vez más, que distribuciones muy desiguales del ingreso terminan por interferir con la calidad de la política económica y con el crecimiento al crear desincentivos para el ahorro, la inversión y el esfuerzo de trabajo.⁵

Muy rápidamente y, en gran parte por lo criticada que fue la desdolarización atribuida a un gabinete más bien político, la gestión económica quedó principalmente en manos de tecnócratas, independientes de los grandes partidos de la UDP, quienes tomaron medidas bastante más ortodoxas que las dictadas al principio del gobierno de Siles Zuazo. Las debilitantes querellas de los integrantes de la UDP con los tecnócratas, se convertirían en una de las constantes del gobierno de Siles Zuazo. El acceso que ellos tenían al Presidente Siles Zuazo estuvo entre las causas principales de su enfriamiento con la coalición que lo había apoyado electoralmente. Cabe también señalar que los ministros independientes constituían un eslabón esencial en las comunicaciones del gobierno con la comunidad financiera internacional y de empresarios nacionales. Ellos representaban la razón, en un contexto que era percibido por los gobiernos extranjeros, las instituciones internacionales de financiamiento y los acreedores privados extranjeros, sin hablar de algunas instituciones nacionales, como

⁵ Según la argumentación de Alesina y Rodrik (1992) y Sachs (1989).

conducente al caos económico. Las confrontaciones terminaron empero resolviéndose en favor de los ministros políticos. El Presidente Siles Zuazo no pudo prestar el respaldo suficiente a sus ministros independientes, a pesar de que algunos de ellos le eran muy cercanos.

Los paquetes de ajuste y su fracaso después de pocas semanas de gracia, el retroceso progresivo en materia salarial y las indefiniciones del Presidente Siles Zuazo, contribuyeron a aislarlo de los sindicatos obreros y de las corrientes de izquierda. El plan de estabilización de Abril de 1984 tuvo como consecuencia política una ruptura de graves consecuencias con la Central Obrera Boliviana (COB).

El gobierno de Siles Zuazo contó inicialmente con el apoyo sin restricciones de las organizaciones laborales, a pesar de algunas diferencias personales entre el propio presidente y algunos de sus dirigentes. Hasta Abril de 1984, a pesar de expresar su desacuerdo con la política económica, la oposición laboral fue relativamente suave. Es cierto que en ese período se sufrió muchas huelgas sectoriales demandando incrementos salariales, pero las políticas gubernamentales no se veían amenazadas. Después de Abril de 1984, la COB asumió una actitud mucho más militante.

El Presidente Siles Zuazo ofreció el co-gobierno a la COB en repetidas ocasiones: Abril 1983, Agosto 1983 y Marzo 1985. Estos ofrecimientos fueron rechazados. Aislado por la izquierda, el gobierno Siles Zuazo tampoco pudo encontrar un apoyo en el centro y en la derecha. Muy al contrario, éstos lo combatían desde el parlamento que dominaban completamente, desde las organizaciones empresariales y desde casi todos los órganos de prensa.

El problema político de esos primeros años de transición democrática no debe ser visto como una confrontación solamente entre el gobierno y la Central Obrera Boliviana. Los enfrentamientos empresariales y regionales con el gobierno central fueron casi tan importantes, aunque tomaron formas diferentes. En particular, los esfuerzos del gobierno para ganar aceptación por el empresariado fueron fútiles y Siles Zuazo tuvo que sufrir los efectos de su desconfianza permanente.

Los conflictos traducían, en gran parte, problemas de mediación política. Es así que las reivindicaciones se introducían, con presiones, más bien al ejecutivo que al congreso, que es la instancia representativa por excelencia. Hay que reconocer que los gobiernos alentaban esa forma de intercambio político. Siles Zuazo (como también Paz Estenssoro) apelaban más bien a decretos supremos, que son instrumentos administrativos, que a la legislación para regular la vida económica.

Los partidos de oposición controlaban casi completamente las dos cámaras del legislativo y las pocas iniciativas presentadas por el ejecutivo para tratar de detener el deterioro fueron bloqueadas. En la pugna política, el cometido legislador del Congreso desapareció y se encarpetó todas las iniciativas de reforma económica que venían del ejecutivo. Por su parte, Siles Zuazo no pudo y posiblemente no quiso, trabajar con el congreso. De hecho casi no hubo intentos ni negociaciones del poder ejecutivo, con agendas específicas, para llegar a acuerdos con el poder legislativo.

La firme oposición de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB) que se manifestó durante todo el período de gobierno de Siles Zuazo – y no solamente durante la hiperinflación que ella sí era desquiciadora de las actividades legítimas, industriales y comerciales – fue en gran parte principista. A esta explicación se debe añadir la desconfianza creada por la presencia del Partido Comunista de Bolivia en la coalición gobernante y el temor (completamente infundado) de que se produjeran expropiaciones.

Las demandas latentes en las organizaciones regionales durante los gobiernos militares aparecieron abiertamente después y se tradujeron en extensas y costosas listas de requerimientos, difíciles de satisfacer, aún si algunos de esos pedidos eran muy legítimos. Estas demandas tuvieron un papel profundamente perturbador para el diseño de la política económica. Los paros cívicos y otras medidas de presión regionales trancaron significativamente el desarrollo de las políticas gubernamentales. La tirantez de las relaciones entre el poder central y las organizaciones regionales encontró frecuentemente salidas transitorias, como en otros casos, recurriendo a sacrificios fiscales y a la emisión monetaria.

En suma, las demandas laborales, patronales y regionales se sumaron a la oposición congresal para limitar muy fuertemente la capacidad del gobierno de Siles Zuazo para formular y ejecutar una política económica coherente. El único factor de poder que se mantuvo relativamente al margen fue el de las Fuerzas Armadas, que se tenían que recuperar del desgaste político y el desprestigio sin parangón durante los gobiernos militares que antecedieron a Siles Zuazo.

2. Las características principales de la desintegración financiera⁶

En el Cuadro 1 se ha mostrado las principales características de la hiperinflación boliviana, para los cuales se usa dos conceptos de cambios en los precios. La primera medida de inflación se basa en variaciones del Índice de Precios al Consumidor (IPC); la segunda está dada por variaciones del tipo de cambio del mercado paralelo (TCP).

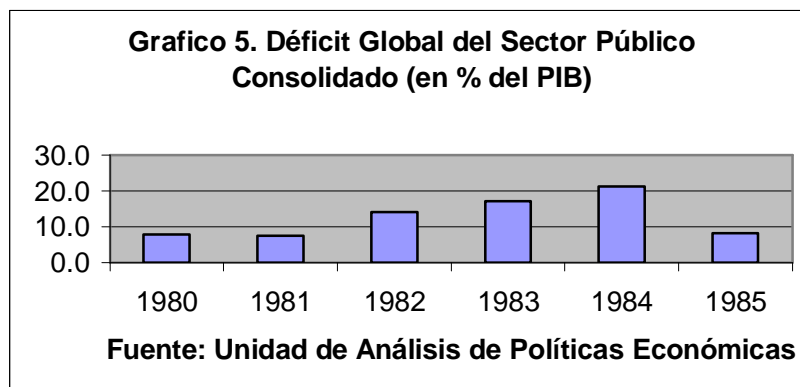
La presencia de precios controlados perturba el análisis de las tasas de inflación, sobre todo cuando se las examina en períodos cortos. Es así que se puede concluir que un determinado mes fue de alta inflación, siendo así que lo único que ocurrió fue reconocer abiertamente, mediante la corrección, una situación de inflación reprimida acumulada desde meses anteriores e imputable a ellos. Sin embargo, cabe recordar el efecto inflacionario en algunos de los ensayos de estabilización de los *overshootings*.

Como indicador alternativo de inflación, se ha empleado las variaciones del tipo de cambio del mercado paralelo. A medida que la inflación se aceleraba, el indicador por excelencia de inflación para el público, tanto cuando miraba hacia atrás como para la formación de expectativas de inflación futura, era el incremento en el tipo de cambio de mercado paralelo.

La hiperinflación tuvo una causa esencialmente fiscal, pero su manifestación más visible fue monetaria. Más precisamente, fue el financiamiento con emisión monetaria de

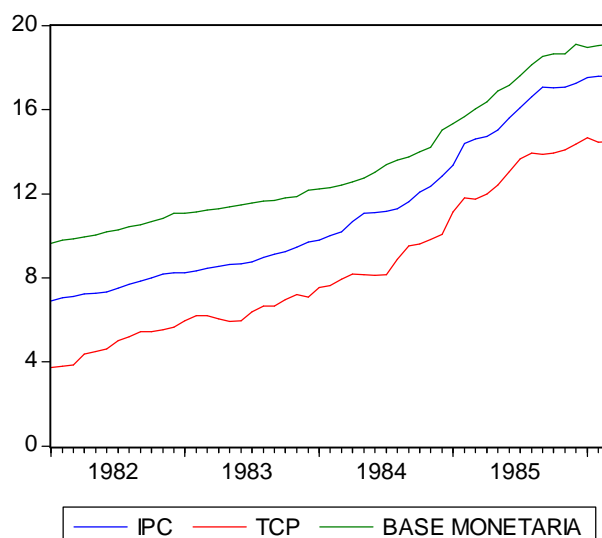
⁶ Para reseñas más completas de la hiperinflación, véase Sachs (1987) y Morales (1988).

elevados déficit fiscales el que causó la alta inflación y la hiperinflación. La magnitud de los déficit se aprecia en el Gráfico 5.

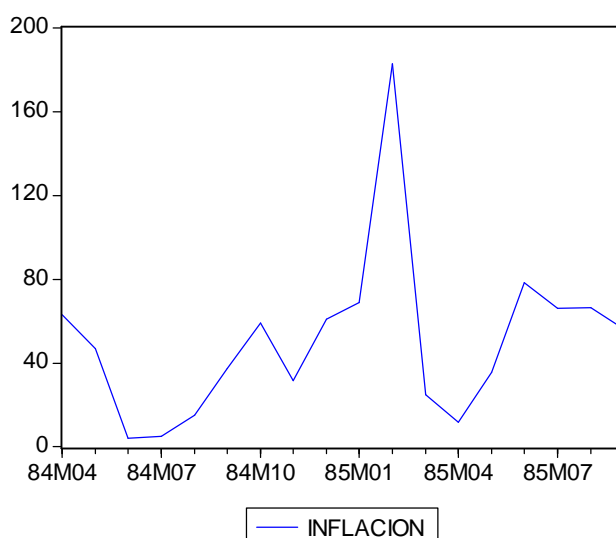


Obsérvese en el Gráfico 6 la evolución paralela del IPC, del tipo de cambio del mercado paralelo y de la base monetaria (expresados en logaritmos). Por su parte el gráfico 7 ilustra el carácter verdaderamente extraordinario de las tasas de inflación.

Gráfico 6. Evolución mensual de los precios, tipo de cambio paralelo y base monetaria (en logaritmos)



**Gráfico 7. Tasas mensuales de inflación.
(en porcentaje)**



Vale la pena comentar algunos aspectos salientes. Si se toman los datos del IPC, los precios aumentaron más de 650 veces en los dieciocho meses de hiperinflación mientras que la base monetaria aumentó menos rápidamente (350 veces).⁷ En el mes de más alta inflación, el stock real de dinero tenía solamente un 23 por ciento de su valor al iniciarse la hiperinflación.

La fuerte desmonetización de la economía, es decir, una caída radical en el valor del stock real de dinero es una de las características principales de la hiperinflación. A fines de Agosto de 1985, la base monetaria real era de solamente 68 millones de dólares (al tipo de cambio de mercado paralelo). En 1984, M1 constituyó solamente un 3.8 por ciento del PIB nominal y en los tres primeros trimestres de 1985 significó 2.8 por ciento.

⁷ Hay un debate en cuanto a la duración de la hiperinflación. Para algunos terminó en agosto 1985 y para otros en septiembre de 1985. El programa de estabilización que frenaría en seco a la inflación fue anunciado en los días finales de agosto 1985, pero algunos ajustes de precios administrados tuvieron lugar recién en el mes siguiente.

Cuadro 2. Inflación, variaciones porcentuales del tipo de cambio paralelo y de la base monetaria. (Datos mensuales)			
Muestra: 1984M04 1985M09			
	INFLA	TCP	BASE
Promedio	50.82152	46.75993	42.25377
Mediana	51.76506	28.36200	38.06178
Máximo	182.7721	191.8139	124.2202
Mínimo	4.068799	-7.324810	15.58411
Dev. Est.	40.49344	52.53569	25.81503
Observaciones	18	18	18

Hasta ahora nos hemos limitado a examinar las características de la hiperinflación, pero, ¿cómo se genera ésta? La hiperinflación no aparece súbitamente, más bien es la culminación de un proceso que comienza con altas tasas de inflación. Una vez que la economía se encuentra en su sendero inflacionario, el crecimiento de los precios adquiere su propia dinámica por la interacción simultánea de tres factores: (a) La expansión monetaria para financiar los altos déficit fiscales y cuasi-fiscales. (b) La huída que hace el público del dinero nacional; y (c) La caída en el valor real de los ingresos del sector público por el efecto denominado Olivera-Tanzi, que fuera muy fuerte en Bolivia.

Como en la mayor parte de los casos estudiados en la literatura de hiperinflaciones, el sector público tiene un papel central. La magnitud de los déficit fiscales se ha apreciado en el gráfico 5. A partir de 1981, cuando se le cerraron las fuentes externas de crédito a Bolivia, los déficit del sector público se financiaron creciente y principalmente con créditos del Banco Central de Bolivia, es decir con expansión de la base monetaria. El gobierno, no pudiendo bajar significativamente los gastos reales, se vio obligado a financiarlos con mayor expansión de dinero.

El financiamiento con base monetaria de los déficit interactuaba con la demanda de dinero por el público. Al aumentar la oferta de base monetaria, los precios también subían y

con esa subida se incrementaban las expectativas de inflación futura, reduciéndose la demanda por dinero. Por lo tanto el gobierno tenía que aumentar el ritmo de expansión de la base monetaria para financiar un mismo déficit fiscal. El financiamiento monetario en términos reales (el señoreaje) aumentaba al principio, cuando la inflación era todavía baja, pero a medida que la tasa de crecimiento de dinero aumentaba y afectaba a las expectativas de inflación, la demanda de dinero por el público se reducía, lo que a su vez terminaba por reducir el señoreaje.

El señoreaje estaba en equilibrio cuando las expectativas de inflación coincidían con la inflación observada y ya no se producían cambios en la demanda de dinero por el público,. Este señoreaje, en términos anuales, podía alcanzar un máximo entre 10% y 12% del PIB. La inflación correspondiente a este señoreaje entre 10 y 12% era de tres dígitos (alrededor de 300%). Inflación alta por cierto pero no hiperinflación.

¿Cómo se desencadena entonces la hiperinflación? Resulta del intento del gobierno de obtener un señoreaje superior al 12%. Si hay desfases en las expectativas de inflación con relación a la inflación observada, o si el público no puede ajustar inmediatamente sus saldos monetarios con relación a los saldos monetarios deseados, por ejemplo, por los desabastecimientos causados por los controles de precios, el gobierno podrá obtener transitoriamente señoreajes mayores a 12% (de hecho, el déficit llegó al 21.5 % al terminar la hiperinflación), seguidos al poco tiempo por caídas en el stock real de dinero. Es decir, los precios aumentaban más rápidamente que la tasa de crecimiento de la base monetaria después de un corto periodo. Dinero y precios entraron en una trayectoria muy inestable. Para obtener mayor señoreaje, el gobierno tenía que emitir más, lo que hacía aumentar aún más rápidamente los precios, lo que a su vez conducía a la necesidad de una mayor emisión. Se entró en un círculo vicioso.

Durante nuestra hiperinflación los aumentos en la emisión de dinero, más que continuos fueron en saltos discretos, los que causaban: (1) desfases entre la inflación esperada y la inflación observada; (2) desfases entre la cantidad real de dinero y la cantidad real de

dinero deseada. Además, fue intrínseca a la hiperinflación la inestabilidad de la demanda por dinero.

Una vez que la economía se encontró en un sendero inflacionario, el valor real de las recaudaciones de impuestos genuinos comenzó a decrecer (por el conocido efecto Olivera-Tanzi).. Además de la pérdida en recaudaciones para el Tesoro General de la Nación producida por el rezago en el pago de impuestos, el gobierno central sufría también del efecto del atraso, frecuentemente sustancial, del tipo de cambio oficial y de las tarifas de las empresas del sector público, con relación a los otros precios de la economía. Cabe también mencionar que la desintegración política que acompañó a la alta inflación produjo un relajamiento total de la conciencia tributaria. Ello se tradujo en un incremento considerable de la evasión impositiva.

Otros elementos introdujeron inflexibilidades muy fuertes al gasto público y tuvieron un papel fundamental en la dinámica de la hiperinflación. Primero, están las obligaciones emergentes del pago de la deuda pública externa, aún después de la declaratoria unilateral de mora con la banca internacional privada en 1984. Segundo, está la resistencia salarial que impedía que los salarios cayeran en términos reales en más de 20 por ciento. En algunos momentos, el militantismo laboral y la debilidad política del gobierno condujeron a incrementos nominales extraordinariamente altos y aún a aumentos reales. En la fase más aguda de la hiperinflación, que va de Diciembre 1984 a Agosto 1985, los salarios reales aumentaron en relación a los salarios reales promedio de 1984. Los aumentos en salarios reales fueron solamente transitorios y es importante señalar que en el largo plazo se erosionaron. Es de hacer notar que cualquier aumento salarial hubiese sido insuficiente para compensar los estragos de la inflación. En realidad los aumentos salariales agravaban la inflación.

Algunos choques exógenos al nivel general de precios tomaban al gobierno por sorpresa, causándole un aumento en el déficit y un consecuente salto en la expansión monetaria para financiarlo. Estos choques se originaban frecuentemente en el mercado libre de cambios, sea por una modificación en las expectativas del público, que resultaba más por

"sentimiento" que por razones fundamentales, o sea por colusiones de los operadores cambiarios. En la medida en que el gobierno acomodaba estos choques con mayor expansión monetaria, convalidaba una mayor inflación. Saltos discretos en el nivel de precios producían también saltos en la emisión monetaria; si no hubiesen sido acomodados con emisión monetaria, los choques especulativos hubiesen tenido solamente efectos transitorios, sin aceleración de la tasa de inflación.

No sólo las expectativas de financiamiento monetario del déficit afectaban a la demanda por dinero, sino también las anticipaciones en relación a cómo sería cerrado éste cuando se tratara de estabilizar de nuevo. Las anticipaciones de que un nuevo paquete de estabilización estaba en ciernes, formadas por ejemplo a partir de una brecha creciente entre el tipo de cambio paralelo y el oficial, provocaban reducciones bruscas en la demanda por dinero, porque se sabía que las eventuales medidas dependerían de un reajuste de precios públicos. Una vez más, la demanda de dinero no se ajustaba de manera sincronizada a la oferta, lo que es típico de hiperinflaciones.

En suma, el financiamiento del déficit fiscal con expansión de dinero, la huída del dinero, y la caída de los ingresos fiscales en términos reales interactuaban y reforzaban sus efectos mutuamente. Es esta interacción la que le daba un gran dinamismo a la inflación una vez que comenzó.

En la literatura macroeconómica hay una larga discusión teórica acerca de los dos modelos de formación de anticipaciones. Sin negar el interés de esa discusión, se puede concluir, con un poco de abuso de lenguaje, que cualquiera sea el modelo, había que reducir el déficit fiscal para lograr tasas de inflación sustancialmente más bajas. Esta conclusión es también cierta cuando la demanda de dinero no está en estado estacionario y está cayendo rápidamente. Cabe subrayar, una vez más, que la reducción del déficit es un elemento crucial de estabilización de la hiperinflación, tanto por su efecto directo sobre la expansión de dinero como y sobre todo, por su efecto en las expectativas inflacionarias.

En este caso, si bien el público reduce muy fuertemente su demanda por saldos reales (lo que causa justamente que no haya una combinación de inflación y saldos reales que financie el déficit), le es todavía posible al gobierno extraer recursos del sector privado con una aceleración de la tasa de crecimiento de la emisión, sea porque "sorprende" al público, si éste se comporta de acuerdo con el modelo de expectativas adaptativas o si confronta una rigidez por ajustar sus saldos reales. Dicho de otro modo, el gobierno podía recaudar más señoreaje con aceleraciones bruscas de la emisión monetaria, que iban más allá de las anticipaciones del público o de la rapidez con que ajustaban sus tenencias de dinero. El gobierno podía beneficiarse del desfase entre el momento de la aceleración de la emisión y el momento del consiguiente ajuste de precios. Este tipo de proceso, empero, no podía durar mucho tiempo.

La teoría que acabamos de describir provee un punto de partida para nuestra discusión de la hiperinflación, válida por cierto, pero todavía incompleta para explicar todas las complejidades del proceso. No captura en toda su complejidad que la hiperinflación es un fenómeno de saltos inflacionarios, recurrentes pero irregulares, producidos muchas veces por causas no monetarias, incluyendo entre ellas al comportamiento de las organizaciones de asalariados del sector público y de otros grupos de presión involucrados en la puja distributiva por recursos públicos. Estos comportamientos producían choques al nivel de precios que aceleraban la inflación porque eran validados con mayor emisión.⁸ La emisión procedía también por saltos.

3. La Central Obrera Boliviana y la Resistencia Salarial

Los obreros sindicalizados constituían el núcleo del electorado de Siles Zuazo, aún si al principio gozaba de un amplio apoyo que iba mucho más allá de ellos. Los sindicatos, especialmente los de la minería nacionalizada, conscientes de su poder podían introducir sus demandas al gobierno con amenazas creíbles de retiro de apoyo. Las demandas de los

⁸ Los modelos de dominancia fiscal (véase por ejemplo Woodford 2001) en los cuales los precios se ven afectados por la política fiscal y causan una acomodación monetaria nos pueden ayudar a completar nuestro análisis

sindicatos tenían tres formas precisas: la primera, incremento de salarios nominales, para por lo menos compensar las pérdidas más recientes de salarios reales, la segunda, nuevos puestos de trabajo en el sector público y la tercera, mejoras en el aprovisionamiento de las pulperías subsidiadas de las empresas estatales. Estas eran medidas de expansión de la absorción, difícilmente compatibles con el ajuste externo.

La carrera salarialista es uno de los elementos más característicos de los gobiernos populistas, así como la subestimación de las restricciones externas y de los riesgos de los déficit fiscales y, sobre todo, de la reacción de los agentes económicos a las políticas agresivas de intervención en los mercados (Dornbusch y Edwards, 1989).⁹ El gobierno de Siles Zuazo tuvo, sin duda, un componente "salarialista" importante, pero que más que una política deliberada reflejaba la debilidad para resistir a las presiones. Las presiones tomaron formas violentas, por ejemplo, un gran número de paros de la producción, huelgas de hambre de dirigentes sindicales, y movilizaciones en las calles.

La Central Obrera Boliviana (COB) intentó sustituir al gobierno en la tarea de estabilización por lo menos en dos ocasiones. Llegó a proponer varios paquetes alternativos de estabilización alternativos a los del gobierno. Los proyectos de la COB eran, obviamente más claramente populistas que los del gobierno.

En parte en respuesta a la crítica que mostraba a la posición de la COB como simplemente "salarialista", en el sentido de que ella solo proponía incrementos salariales cuyos efectos benéficos eran completamente transitorios, la entidad matriz de los trabajadores propuso en Agosto de 1983 un Plan Económico de Emergencia. Posteriormente, el plan fue modificado haciendo más difícil precisar lo que contenía. Es importante subrayar que la COB fue capaz de elaborar y tratar de imponer un plan de estabilización, con cierta consistencia interna, alternativo a los gubernamentales.

9. Pero como lo hacen notar Dornbusch y Edwards (1991), el concepto mismo de populismo parece ser bastante difuso en la literatura de ciencias políticas.

Es claro que el Plan de la COB contenía una lista formidable de demandas al gobierno, el cual reaccionó rápidamente rechazando la mayoría de ellas. Se notará que el Plan de Emergencia constituía una política de ingresos de gran alcance; los puntos restantes implicaban una intrusión en un dominio reservado a la acción del gobierno.

El gobierno de Siles Zuazo así como tuvo grandes dificultades en la determinación de los precios relativos que administraba, no pudo igualmente llevar adelante una política correcta de ingresos. El componente más importante de esta política salarial se ejecutó en el desorden más grande, impelida por la alta inflación

Antes de pasar a discutir los alcances de la política de ingresos, es necesario subrayar que las discusiones pueden dar la impresión de mayor coherencia que la que en realidad se observó. Para matizar el alcance de la presentación de la política de ingresos se debe mencionar que cuatro factores incidieron fuertemente en la desorganización de la política salarial. En primer lugar, el gobierno de Siles Zuazo otorgó varias veces aumentos de remuneraciones fuera del calendario fijado por las reglas de indexación, en respuesta a presiones que venían de las organizaciones obreras. En segundo lugar, el complejo régimen salarial incluía toda suerte de bonificaciones que se superponían al salario base y que estaban en directa relación con éste. Ellos causaron incrementos no-intencionales de salarios, que en algunos sectores alcanzaron grandes magnitudes. En tercer lugar, las llamadas "conquistas salariales" que consistían en incrementos salariales obtenidos por sector, por encima de los reajustes salariales generales y al margen de cualquier consideración de productividad, fueron un factor de expansión muy importante. Estas conquistas sectoriales se lograban además en los sectores relativamente más favorecidos o con mayor poder político. Por último, se debe mencionar los incrementos salariales inducidos por el electoralismo que apareció con el llamado a elecciones anticipadas en Noviembre de 1984.

Los varios paquetes de estabilización ensayados implicaban, sin duda alguna, caídas bruscas en salarios reales, pero se trató de que éstas no penalizaran a los que percibían ingresos más bajos. Para lograrlo, se concedía típicamente compensaciones de monto fijo e independiente del salario ganado, lo que implicaba aumentos porcentuales mayores para los

salarios más bajos que para los altos. Los bonos y las compensaciones salariales fueron muy combatidos por los sindicatos obreros y una constante en sus reivindicaciones fue la de que ellos se sumaran al salario base, lo que tenía por efecto incrementar sustancialmente los bonos y beneficios colaterales que aumentaban en proporción a este último.

La eficacia de la indexación de salarios para proteger los ingresos reales en períodos de muy alta inflación es muy controvertible. Al acelerarse la inflación, el problema claramente era contenerla y no solamente proteger de sus efectos a los asalariados. Con inflaciones bajas pero prolongadas, la indexación puede constituirse en un mecanismo importante de protección, pero ya no lo es más con tasas hiperinflacionarias o que la bordean y que además son muy variables. La indexación le daba además inercia a la inflación.

Queda con todo que aún con indexaciones completas y en intervalos cortos, las pérdidas de poder adquisitivo pueden ser sustanciales. Claramente, el problema era entonces el de controlar la inflación más bien que el de crear mecanismos de protección. La administración de una política de ingresos a tasas altas de inflación es muy compleja; para darle viabilidad se debía primero combatir a la inflación, lo que no fue percibido completamente en su momento.

Los términos de la discusión sobre la indexación se modifican sustancialmente cuando los trabajadores pueden protegerse de la inflación comprando fácilmente dólares o bienes no perecederos. La enorme expansión de un mercado paralelo de compra-venta de dólares en billetes al detalle explica probablemente por qué los trabajadores no sintieron la necesidad de intervalos más cortos de indexación, ni aún de pago.

Con el deterioro de la situación económica, las demandas de la COB se hicieron cada vez más radicales. La bandera más agitada, durante los últimos meses de gobierno de Siles Zuazo, fue la del salario mínimo vital con escala móvil. El cómputo del salario mínimo vital se hacía con una canasta de bienes-salario, necesaria para asegurar la subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo. Las dificultades prácticas inherentes a este tipo de cálculos eran por supuesto enormes sobre todo en alta inflación.

Sin duda, una parte importante del fracaso en estabilizar la economía durante el gobierno de Siles Zuazo se debió a la intransigencia de la COB. Pero la resistencia salarial, al margen de la acción de la COB, fue un factor de mayor significación. Esto no fue percibido adecuadamente, lo que se tradujo en una incapacidad para llegar al tan buscado pacto social, que hubiese ahorrado al país, y en particular a los trabajadores, las dificultades que soportarían después.

4. El final de la hiperinflación y la política neoliberal

La discusión de las secciones anteriores puede ayudar a proporcionar respuestas a la interrogante de muchos analistas de por qué se desencadenó la hiperinflación, si Bolivia no había sufrido una conflagración internacional ni una guerra civil.¹⁰ Lo que parece importante en el origen de una hiperinflación no es el hecho mismo de una guerra, sino la conjunción de un enorme esfuerzo financiero, para cumplir con un compromiso generalmente externo, y la debilidad de un gobierno para recurrir a las fuentes internas de recursos para alcanzarlo, por los conflictos sociales que se suscitan. Los conflictos sociales no permiten, en particular, el control de los déficit fiscales ni del tipo de cambio real. Los déficit fiscales a su vez tienen que ser financiados con emisión monetaria que contribuye claramente a la inflación.

La hiperinflación, que estaba acompañada además por desabastecimientos de bienes básicos populares y un ambiente de confrontación, cuyo elemento más característico era el gran número de huelgas, produjo un gran cansancio con la situación. Hacia 1984, Siles Zuazo ya no parecía ser más una garantía para la democracia y los partidos políticos de oposición en el Congreso, comenzaron a pedir públicamente la renuncia del presidente. Los hechos se precipitaron entonces. El gobierno, en Noviembre de 1984, accedió a conversaciones con la oposición, bajo el auspicio de la jerarquía de la Iglesia Católica. Siles Zuazo acordó acortar su mandato por un año, llamando a elecciones anticipadas, que se llevaron a cabo en Julio de 1985. Esta fue una medida anti-constitucional pero sin duda necesaria para evitar salidas

¹⁰ Las hiperinflaciones registradas en la historia, hasta la aparición de la boliviana, siempre fueron contemporáneas o seguían a guerras internacionales o civiles.

violentas. Una vez fijadas las elecciones, Siles Zuazo se empeñó en que se llevaran a cabo tal como habían sido previstas. Esto le exigió la minimización de los conflictos sociales, lo que a menudo implicó una vez más el recurso a la expansión de dinero.

La inflación a principios de 1985 había cambiado de papel y se había convertido en una causa inmediata de desintegración social. En ese momento ya aparecía una demanda social muy importante por estabilidad. En las elecciones de Julio de 1985, la izquierda sufrió un revés muy significativo. Los ganadores fueron los partidos de centro-derecha y derecha. El Congreso, actuando como colegio electoral, proclamó al también ex-presidente Víctor Paz Estenssoro, como presidente de la república.

Los resultados de las elecciones de 1985 mostraron claramente que los partidos de izquierda de la UDP y fuera de ella (así como la Central Obrera Boliviana), habían perdido representatividad por su incompetencia en la gestión pública o por su oposición intransigente a los ensayos de estabilización. Existía claramente una demanda social por estabilidad, económica y política, que la izquierda no podía satisfacer. Con ese dato fundamental, Paz Estenssoro comenzó su gobierno.

El gobierno de Paz Estenssoro siguió un patrón que sería típico de las economías andinas, a saber, la combinación de neoliberalismo en economía con democracia. Las políticas neoliberales no eran nuevas en la región, habían sido aplicadas, con resultados mixtos, durante los años setenta por los regímenes dictatoriales del cono sur. La innovación de los ochenta fue su puesta en práctica por regímenes democráticos, en gran parte bajo la influencia intelectual (y, obviamente, más que intelectual) de las instituciones financieras internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Paz Estenssoro bautizó a sus políticas fiscales, monetarias y de ajuste estructural con el denominativo de Nueva Política Económica (NPE). Ellas pararon la hiperinflación pero la NPE era más ambiciosa: tenía la finalidad de cambiar el modelo de acumulación, basado en el capitalismo de estado que venía desde 1952.¹¹ La adopción del modelo neoliberal no estuvo

¹¹ Se puede encontrar en Morales (1988) una descripción de las principales medidas cambiarias, fiscales y monetarias del plan de estabilización contenido en la NPE:

desprovista de contradicciones. El presidente Paz Estenssoro y el arquitecto de la NPE, su ministro de planeamiento Gonzalo Sánchez de Lozada, veían a sus medidas como medios para reconstituir la autoridad del estado y para restablecer el principio de autoridad. Tanto Paz Estenssoro como Sánchez de Lozada no recogían el argumento económico clásico de que el neoliberalismo conducía a la mejor asignación de recursos y, por lo tanto, a un óptimo económico, sino más bien el argumento de economía política, de que la liberalización de los mercados era la única manera de evitar la extendida corrupción. Con un estado achicado, se reduciría el juego de influencias de los grupos de presión, que veían en el gobierno, la mejor manera de obtener una parte más grande en la distribución de las rentas de los recursos naturales y del ingreso nacional.

El elemento esencial de las reformas de la NPE fue una reducción muy significativa del tamaño del gobierno central en la economía. Se abandonó el estilo de desarrollo dirigista, con un alto componente de negociación política, característico de las últimas décadas que les precedieron.

Los mecanismos estatales de protección a los grupos más vulnerables, que se crearon después de la Revolución de 1952, si bien no desaparecieron completamente, tuvieron después de la NPE un ámbito mucho más reducido. Se esperaba que la iniciativa privada y la cooperación internacional vinieran a sustituir parcialmente a la acción estatal en campos tan diversos como la educación, las comunicaciones, la salud y la seguridad social.

La estabilidad exigió un sacrificio muy grande a algunas categorías de asalariados, probablemente mayor que a los grupos que derivan su ingreso de rentas de capital, sobre todo si éste estaba en activos financieros. La hiperinflación había sido una confrontación sin ganadores de distintos grupos de interés. La estabilización, en cambio, significó políticamente una pérdida de posiciones del movimiento obrero.

5. Conclusiones

Las políticas populistas, con su fuerte característica redistributiva, necesitan recursos, que pueden provenir del stock de RIN o de flujos de ingresos, en gran parte inesperados, que vienen de factores exógenos, como términos de intercambio muy favorables o de un fácil acceso al endeudamiento externo. La experiencia boliviana de los años ochenta fue más bien la de un populismo declinante y defensivo. El gobierno, que por cierto en su fase inicial contaba con gran apoyo popular y del movimiento sindical, lo que trató de hacer frente a la crisis, en gran parte generada por la crisis de deuda externa, fue evitar redistribuciones regresivas del ingreso que perjudicaran a los asalariados. Su otro gran objetivo fue preservar la democracia y para sortear amenazas contra ella recurrió frecuentemente a la emisión monetaria.

La inflación fue sin duda la manifestación más visible de una extrema debilidad y aislamiento político del gobierno de Siles Zuazo. Al no poder actuar el gobierno como un árbitro creíble en los conflictos sociales, recurrió a la expansión de dinero y a la consiguiente inflación para proporcionar alivios, por cierto temporales, a las situaciones más tensas.

La inflación se aceleró cuando el gobierno fue incapaz de controlar las reacciones sociales al esfuerzo de ajuste externo. Vale la pena insistir en las características de debilidad: el gobierno no logró cobrar impuestos adicionales, ni reducir sustancialmente sus gastos corrientes, ni alcanzar las devaluaciones del tipo de cambio real requeridas.

Se verificó una vez más la tesis Hirschmaniana de que la inflación puede actuar como válvula de seguridad para las tensiones sociales y políticas acumuladas. Pero a diferencia de esos mecanismos sociales, es poco confiable en este papel y puede cambiar de personaje en el medio de la pieza (Hirshman, 1981, traducción del autor).

Tanto las explicaciones fiscales y monetarias que hemos propuesto como sus complementos no monetarios que hemos esbozado, señalaban al saneamiento fiscal como requisito *sine qua non* para la estabilización. Obsérvese que el diagnóstico boliviano de la

dinámica inflacionaria, con énfasis en el déficit fiscal y en la manera como se financiaba, difería sustancialmente de los modelos estructuralistas de inflación subyacentes en los planes anti-inflacionarios contemporáneos, el Austral de la Argentina, el Cruzado del Brasil y el Inti del Perú.

La historia parece repetirse, sin embargo, en sus ciclos de austeridad y de populismo. A principios de este siglo, las políticas, dichas neoliberales, sufrieron una gran derrota y el populismo, con el Movimiento al Socialismo liderado por Evo Morales, ha incursionado con gran fuerza en el escenario político. El populismo del MAS es objeto del trabajo que acompaña a este artículo en este mismo número.

REFERENCIAS

- Alesina, A., y Rodrik, D. (1992) “*Distribution, Political Conflict and Economic Growth: A Simple Theory and Some Empirical Evidence*” en Cukierman, A., Hercowitz, Z. y Leiderman, L. (compiladores) *Political Economy, Growth, and Business Cycles*. Cambridge, MA: The MIT Press. pp 23-50.
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (1991) “*The Macroeconomics of Populism*” en Dornbusch, R. y Edwards, S (compiladores) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press. pp 7-14.
- Kaufman, R.R. y Stallings, B. (1991) “*The Political Economy of Latin American Populism*” en Dornbusch, R. y Edwards, S (compiladores) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press. pp 15-34.
- Hirshman, A. (1981). *Essays in Trespassing*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Morales, J.A. (1988) “*Inflation Stabilization In Bolivia*” en Bruno, M., Di Tella, G., Dornbusch, R. y Fischer, S. (compiladores) *Inflation Stabilization*_Cambridge, MA: The MIT Press.
- Morales, J.A. y Sachs, J.D. (1990). “*Bolivia’s Economic Crisis*” en J.D. Sachs (compilador) *Developing Country Debt and Economic Performance*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Sachs, J. (1987). “*The Bolivian Hyperinflation and Stabilization*”. *American Economic Review* 77, No. 2, pp. 279-283
- Sachs, J. (1989) “*Social conflict and populist policies in Latin America.*” NBER Working Paper No 2897. Cambridge, MA. (marzo).
- Woodford, M., (2001) “*Fiscal Requirements for Price Stability,*” *Journal of Money, Credit, and Banking*, Vol. 33(3), pp. 669–728. (agosto).