

# Revista de la CEPAL

*Director*  
RAUL PREBISCH

*Secretario Técnico*  
ADOLFO GURRIERI

*Secretario Adjunto*  
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1981

**S U M A R I O**

Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico de América Latina. <i>Luiz Claudio Marinho</i>	9
Las empresas transnacionales en un nuevo proceso de planificación. <i>Arturo Núñez del Prado</i>	35
El Este, el Sur y las empresas transnacionales. <i>Alberto Jiménez de Lucio</i>	51
Las empresas transnacionales en el desarrollo minero de Bolivia, Chile y Perú. <i>Jan Kňakal</i>	63
La internacionalización del capital y las transnacionales en la industria brasileña. <i>María da Conceição Tavares y Aloisio Teixeira</i>	85
Las empresas transnacionales en la economía chilena. <i>Eugenio Lahera</i>	107
El Estado y los bancos transnacionales: enseñanzas de la crisis boliviana de endeudamiento público externo. <i>Michael Mortimore</i>	125
Los bancos transnacionales, la deuda externa y el Perú. Resultados de un estudio reciente. <i>Robert Devlin</i>	151
Algunas publicaciones de la CEPAL.	187

## El Estado y los bancos transnacionales

### Enseñanzas de la crisis boliviana de endeudamiento público externo

*Michael D. Mortimore\**

Con el objeto de examinar el decisivo papel que la banca privada transnacional ha jugado en la economía boliviana en los últimos años el autor retoma el concepto de dependencia externa. Luego de analizar en un comienzo los significados usuales de este concepto referidos a la vulnerabilidad externa y a la participación extranjera en la economía, se concentra en la que denomina 'dependencia consentida', que es aquella donde la dependencia externa se genera o aumenta debido a la propia política económica adoptada por el Estado.

Para comprender a cabalidad este tipo de dependencia externa, desarrolla un marco conceptual a partir de los tipos predominantes de estrategias de desarrollo definidos de acuerdo a su peculiar distribución de beneficios (neocolonial, nacional elitista y nacional populista) y de las funciones del Estado (mediadora, infraestructural y sectorial).

Sobre la base de este marco conceptual analiza la dependencia externa en Bolivia desde 1952, prestando especial atención a los cambios producidos en las diferentes fases de 1952-64, 1965-73 y 1974-78. En la parte final enfoca su análisis sobre las contradicciones internas del Estado durante el período de 1974-78 y de qué modo las mismas debilitaron su poder frente a la banca transnacional; de manera más concreta examina la política económica seguida durante esos años y el efecto negativo que ella tuvo sobre el desempeño de las empresas públicas, ejemplificado en el caso de la compañía petrolera estatal YPFB.

A modo de conclusión, el autor sugiere que la experiencia boliviana debería dejar algunas enseñanzas a los países en desarrollo, en especial que el financiamiento externo en condiciones comerciales debe ser considerado con extrema prudencia y racionalidad global para evitar que contribuya a aumentar la dependencia externa y a impulsar crisis económicas y políticas.

\*El autor es miembro de la Unidad Conjunta CEPAL/CET sobre Empresas Transnacionales.

## I

## Carácter general de la crisis boliviana y el papel estratégico de los bancos transnacionales\*

La importancia de la actual crisis de endeudamiento público externo de Bolivia radica no sólo en la magnitud de la misma, como lo expresan indicadores típicos como la proporción de los ingresos de exportación que se destina al servicio de la deuda o la comparación de las reservas internacionales con las importaciones, sino en el hecho de que las personas encargadas de tomar decisiones en Bolivia se han colocado en una situación tal que una decisión de los bancos transnacionales de no refinanciar la deuda boliviana resultaría causa fundamental de una crisis generalizada de la economía boliviana. Como es evidente, en lugar de negociar mejores condiciones para sus finanzas externas sobre la base de una situación mucho más ventajosa para negociar con los acreedores extranjeros, las personas encargadas de tomar decisiones en Bolivia fueron víctimas de ciertas contradicciones internas del Estado, tales como la contradicción entre la política económica del grupo económico del Gobierno Central y sus efectos en las empresas públicas dominantes, lo que debilitó al Estado a tal punto que su dependencia respecto de los participantes extranjeros (principalmente los bancos transnacionales) se convirtió en un elemento esencial de la crisis actual de endeudamiento público externo.

Como sugieren los datos que aparecen en el cuadro I, después de disfrutar de varios años de una impresionante expansión económica a

\*El presente es un primer informe del proyecto de investigación sobre los bancos transnacionales y las finanzas externas de Bolivia emprendido por Robert Devlin y el autor. El informe principal sobre los resultados de las investigaciones del proyecto se publicará más adelante. El autor desea expresar su reconocimiento por la estrecha colaboración de los miembros de la Unidad Conjunta CEPAL/CET, por los valiosos comentarios ofrecidos por Eduardo Ganá así como por las críticas de R. Devlin, R. Sanz-Guerrero y L. Willmore. Cualquier error de hecho o de interpretación es de exclusiva responsabilidad del autor.

Cuadro 1

**BOLIVIA: INDICADORES DE LA CRISIS**  
(*Tasas reales de crecimiento anual*)

Año	Exportaciones (bienes y servicios)	Producto interno bruto	Inversión interna bruta	Deuda externa pública	
				Todas las fuentes.	Bancos trans- nacionales
1974	5.5	6.1	a	-2.1	76.7
1975	-3.4	5.1	a	23.8	57.3
1976	10.8	6.8	-6.7	25.4	87.0
1977	-5.6	3.4	2.5	17.3	36.5
1978	-12.7	3.1	-7.5	10.5	11.4
1979	-10.5	2.0	-13.4	3.1	4.9
1980 (est.)	-9.5	0.3	-32.5	n.d.	n.d.

*Fuente:* CEPAL, a base de informaciones oficiales suministradas por el Banco Central de Bolivia, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>a</sup>Nueva serie que comenzó en 1975.

mediados del decenio de 1970, la economía boliviana ha llegado a presentar todas las características comunes a una grave crisis. Las exportaciones han disminuido bruscamente en términos reales, y en 1980 el valor de las exportaciones de bienes y servicios fue inferior al de 1970. Para 1980 la tasa de crecimiento del producto interno bruto había descendido a un nivel anual real estimado en 0.3%. Del mismo modo, la mengua real del nivel de inversión interna bruta entre 1975 y 1980 fue del orden del 50%. Se podría argüir que el auge de mediados del decenio de 1970 y la crisis subsiguiente estuvieron ambas relacionadas directamente con el financiamiento externo o la falta del mismo. Los años de prosperidad coinciden con un incremento impresionante de los préstamos del exterior, en especial de los bancos transnacionales, y los años de crisis se caracterizan por una brusca disminución de la tasa real de aumento de la deuda pública externa. El cuadro 2 indica que durante el período 1974-1978, que clasificaremos más adelante como un proyecto político definido, el financiamiento externo fue dominado totalmente por los bancos transnacionales y ascendió al 62% de los desembolsos totales, el 74% de los pagos totales de amortización e interés y el 71% del total de ingresos netos procedentes de fuentes externas durante ese período. La aguda declina-

ción de los ingresos netos durante los años 1977-1978, cuando los pagos del servicio de la deuda ganaron terreno respecto de los desembolsos, coincide precisamente con el comienzo de la crisis económica y financiera de la economía boliviana. La disminución en la proporción de los ingresos netos totales provenientes de los bancos transnacionales (del 65% en 1977 a -31% en 1979) fue motivo fundamental de la crisis resultante. En efecto, los bancos transnacionales se desentendieron de Bolivia.

Cabe averiguar legítimamente en qué consiste este impresionante poder de decisión por parte de los bancos transnacionales y en qué forma lo obtuvieron. La primera parte de esa interrogante puede ser respondida inmediatamente y la segunda parte constituye el tema del presente artículo. El poder de decisión de los bancos transnacionales se apoya esencialmente en dos factores. En primer lugar, los préstamos que suministran esos bancos deben representar una proporción significativa del total de la deuda pública externa del prestatario; y en segundo lugar, los bancos transnacionales deben representar la principal fuente de nuevos préstamos para dicho prestatario. En este sentido, el prestatario queda considerablemente endeudado con los bancos transnacionales, y el poder de decisión de éstos para continuar financiando o, en épocas de dificultades econó-

Cuadro 2

**BOLIVIA: LA IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS BANCOS TRANSNACIONALES  
EN EL FINANCIAMIENTO EXTERNO,<sup>a</sup> 1970-1979**  
(Porcentajes)

Año	Financiamiento de los bancos transnacionales como proporción del total de:		
	Desembolsos	Pagos de amortización e interés	Ingresos netos
1970	0.3	2.0	-0.5
1971-1973 <sup>b</sup>	20.5	16.3	19.4
1974	39.6	19.2	71.3
1975	47.4	23.8	67.6
1976	52.5	32.4	64.2
1977	57.9	46.2	64.7
1978	61.8	73.7	40.8
1979	38.2	52.9	-31.4

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales suministradas por el Banco Central de Bolivia.

<sup>a</sup>Con garantía del Estado

<sup>b</sup>Promedios anuales.

micas, para refinanciar la deuda existente puede llegar a ser una decisión crucial para un régimen en particular o un determinado proyecto político. No es necesario atribuir siniestras intenciones a los propósitos o las actividades de los bancos transnacionales; en realidad, se trata de una consecuencia natural de las prácticas comerciales normales de una empresa privada dedicada a prestar dinero con fines de lucro. Así, pues, el sistema de clasificación de la capacidad crediticia empleado por los bancos transnacionales para distinguir entre los múltiples solicitantes de crédito a base de la rentabilidad y seguridad de esas inversiones refleja simplemente las consideraciones comerciales normales de esas empresas privadas. El cuadro 3 indica que durante los últimos años de crisis en Bolivia, este país figuró —si se utiliza como ejemplo la clasificación del *Institutional Investor*— casi al final de la lista, tanto en América Latina como en el mundo en general.

En el caso de Bolivia, esta clasificación de la solvencia o la capacidad crediticia refleja adecuadamente la evaluación hecha por los bancos transnacionales de sus perspectivas de contratar nuevos préstamos. Además, la decisión unilateral de los bancos transnacionales de

no continuar refinanciando la deuda pública externa de ese prestatario, tomada después de que una propuesta de refinanciación relativamente grande (155 millones de dólares estadounidenses) fue negociada por un consorcio encabezado por el Citicorp en 1977-1978, constituyó un elemento decisivo en el fracaso del proyecto político de 1974-1978 y la grave crisis económica que sobrevino a continuación en Bolivia. Efectivamente, Bolivia estaba indefensa frente a esa evaluación unilateral del consorcio de bancos transnacionales, como puede apreciarse en la cita siguiente: "...cuando Bolivia negocie un plan con sus acreedores, el país se verá obligado a aceptar casi cualesquiera condiciones de refinanciación que se le ofrezcan".<sup>1</sup> En esencia, la deuda pública externa de la economía boliviana con los bancos transnacionales se convirtió en el elemento principal de la nueva situación de dependencia que afec-

<sup>1</sup> *Institutional Investor*, Nueva York, julio de 1980, p. 163. Así en marzo de 1981 Bolivia aceptó sin negociar las condiciones de refinanciamiento exigidas por el consorcio encabezado por Bank of America. Al aceptar las duras condiciones (así por ejemplo, una tasa de interés de Libor más 2.25 por ciento) el gobierno boliviano quiso mejorar su capacidad crediticia frente a la banca transnacional.

tó a dicho país. La explicación de cómo se creó esa situación de dependencia y en qué forma los bancos transnacionales consiguieron el impresionante poder de tomar decisiones que afectaban directamente al bienestar económico de la mayoría de los bolivianos, sin su participación efectiva en el proceso de adopción de decisiones, constituye el resto de este artículo.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: CLASIFICACION DE LA CAPACIDAD CREDITICIA  
HECHA POR EL INSTITUTIONAL INVESTOR, 1979-1980.

Clasificación regional		País	Clasificación mundial 1980	Puntos <sup>a</sup>
1980	1979			
1	2	México	25	71.8
2	1	Venezuela	27	71.2
3	4	Argentina	31	62.6
4	5	Colombia	37	59.6
5	6	Trinidad y Tabago	41	58.5
6	3	Brasil	43	58.0
7	7	Chile	52	52.9
8	8	Ecuador	54	52.3
9	9	Panamá	61	45.2
10	11	Paraguay	63	44.6
11	12	Uruguay	66	42.2
12	10	Costa Rica	68	41.1
13	15	Perú	72	35.2
14	13	República Dominicana	75	32.5
15	-	Cuba	76	32.2
16	14	Bolivia	78	27.8
17	16	Jamaica	84	19.9
18	17	Nicaragua	94	9.8

Fuente: *Institutional Investor*, julio de 1980.

<sup>a</sup>Esta clasificación crediticia refleja la idea que tenían los banqueros de la solvencia de cada país en marzo de 1980.

## II

### El concepto de dependencia externa como instrumento analítico y su utilidad para comprender el papel del Estado en el desarrollo

Sin duda, el concepto de dependencia externa ha sido uno de los debatidos con mayor frecuencia en el curso del análisis de la experiencia de desarrollo de América Latina. Sin embargo, su empleo como herramienta analítica para mejorar la comprensión de las diversas situaciones de dependencia que afectan a los países en desarrollo ha ido disminuyendo. En el presente artículo se sugiere que el concepto

de dependencia no sólo sigue teniendo pertinencia para analizar las posiciones relativas de negociación de los participantes locales y extranjeros en el proceso de desarrollo local, sino que constituye un requisito para el examen detenido de las nuevas situaciones de dependencia en que se encuentran varios países de la región.

Se pueden distinguir por lo menos tres

corrientes principales en el análisis tradicional de la dependencia. Por ejemplo, una corriente considera la dependencia externa como vulnerabilidad económica del sector externo (Prebisch-CEPAL); una segunda corriente juzga la dependencia externa en función del carácter y el grado de participación extranjera en el desarrollo nacional (Furtado, Sunkel y, en gran medida, Cardoso); y, por supuesto, la corriente marxista supone la dependencia externa como una expresión de neo-imperialismo (Frank y el grupo CESO de la Universidad de Chile). Dejando de lado la tercera corriente de apreciación de la dependencia debido a sus 'sesgos' ideológicos, se puede sostener razonablemente que, en una época de negociaciones cada vez más complejas entre las ETs y el estado receptor respecto del carácter y el alcance de la participación extranjera en el desarrollo, las primeras dos corrientes de apreciación de la dependencia pueden ser de bastante utilidad analítica para los funcionarios públicos encargados de adoptar decisiones. Estas dos corrientes de apreciación de la dependencia pueden considerarse como indicadores tradicionales de dependencia externa, entendidas ambas como factores que contribuyen al debilitamiento de la posición negociadora de las entidades nacionales con respecto a los participantes extranjeros.

*1. Algunos indicadores tradicionales:  
vulnerabilidad económica del sector  
externo y grado de participación  
extranjera en el desarrollo nacional*

La principal idea implícita en el concepto de vulnerabilidad económica del sector externo (de exportación) es que las fluctuaciones de la demanda, por parte de los países industrializados, de los productos primarios exportados por los países en desarrollo, contribuyen a los problemas seculares de balanza de pagos que afectan a las economías periféricas y los agravan. Por ejemplo, cualquier país puede estar sujeto a una relación favorable o desfavorable de términos de intercambio durante un determinado período; de todos modos, en general, mientras más diversos sean los artículos de exportación y más dispersos estén los compradores, tanto menos vulnerable será el país en su desarrollo exportador. Y la inversa, un exporta-

dor monoprodutor que vende en un mercado menos perfecto, generalmente experimentará prolongados períodos de extrema vulnerabilidad económica del sector externo y las consiguientes crisis de balanza de pagos. Cuanto más abierta sea una economía (por ejemplo, elevados coeficientes de comercio exterior), tanto más fácilmente afectará la vulnerabilidad económica del sector de exportación a la modalidad interna de crecimiento y desarrollo. Aunque la vulnerabilidad económica del sector mismo de exportación no es generalmente objeto de negociaciones entre el Estado y las ETs, el grado de vulnerabilidad económica constituye un factor contextual de importancia decisiva para las negociaciones entre el Estado y las ETs sobre el carácter y el nivel de la participación extranjera en el desarrollo nacional. Es decir, un exportador que disfrute de una relación muy favorable de los términos de intercambio disfrutará de una posición negociadora mucho mejor con las ETs interesadas; y un exportador que tenga una relación muy desfavorable de los términos de intercambio, con sus consiguientes problemas de balanza de pagos, estará en una posición negociadora relativamente mala con respecto a las ETs interesadas. En suma, es posible medir con algún grado de exactitud el carácter y el grado de vulnerabilidad económica en el sector externo y relacionarlo de una manera imparcial a la posición negociadora general de un país en desarrollo. Sin duda, esta noción podría tener importante utilidad analítica para el personal directivo encargado de planear y conducir las negociaciones entre el Estado y las empresas transnacionales.

La idea básica implícita en el concepto tradicional del carácter y el grado de participación extranjera en el desarrollo nacional es que hay varios factores estructurales pertinentes que afectan de modo directo el resultado de las negociaciones entre el Estado y las ETs y que influyen en medida considerable el estilo de desarrollo. La premisa general es que cuanto más directo sea el carácter de la participación extranjera (por ejemplo, la inversión extranjera directa en comparación con la transmisión de tecnología por licencia) y cuanto mayor sea el grado de participación extranjera (por ejemplo, la proporción del total de exportación y pro-

ducción correspondiente a las empresas extranjeras), tanto más débil y más complicada será la posición negociadora del país receptor. Las principales negociaciones entre el Estado y las ETs se refieren a las condiciones de ingreso de la inversión extranjera directa, las condiciones (especialmente el uso de garantías del Estado) para contratar créditos externos y el costo de la utilización local de tecnología extranjera, entre otras cosas. Por lo general, no se aprecian con claridad los resultados de estas múltiples negociaciones excepto bajo la forma simplificada que expresa la balanza de pagos, en la forma indicativa que se manifiesta en la nueva legislación que se refiere a estas formas de participación extranjera, en la forma muy general que surge de los datos sobre las existencias de inversión extranjera directa, deuda pública externa, etc. Sin embargo, debería ser evidente que la idea original sostiene que mientras más directo sea el carácter y mayor el grado de participación extranjera, tanto más complejo y difícil será cualquier intento por parte del Estado de modificar el *statu quo* existente de participación extranjera dada la diversidad de relaciones comerciales y financieras que se basan en las reglas del juego existentes. Como es obvio, para cualquier gobierno interesado en reducir los costos explícitos de la participación extranjera en el desarrollo (por ejemplo, utilidades, intereses y pagos de regalías) y en orientar esa participación extranjera más claramente hacia las prioridades de los planes nacionales, en suma, en aumentar la contribución neta de los participantes extranjeros, una valoración meditada del carácter y el grado de la participación extranjera y su relación con la posición negociadora del país receptor constituyen requisitos básicos para los negociadores y encargados de formular políticas nacionales.

De esta manera, es posible medir con cierto grado de exactitud diversos componentes objetivos de la situación de dependencia de un determinado país con el objeto de comprender mejor el carácter de su posición negociadora con los participantes extranjeros, especialmente con las ETs. Se puede considerar que indicadores tradicionales, tales como la vulnerabilidad económica del sector externo o el carácter y el grado de participación extranjera en el

desarrollo local, son aspectos esenciales de esa medición.

## 2. *Un nuevo indicador: dependencia consentida derivada de las contradicciones internas del Estado*

La tarea de negociar con los participantes extranjeros recae principalmente en el Estado (integrado, por lo menos, por tres elementos principales: el equipo de encargados de formular políticas económicas vinculado al régimen en el poder, la burocracia y las principales empresas públicas). Es muy posible que el Estado debilite su propio poder de negociación de diversas maneras que otorguen mayor influencia a los participantes extranjeros que lo que resulta de las condiciones existentes, tales como la vulnerabilidad económica del sector externo o el grado de participación extranjera en el desarrollo local. Un claro ejemplo es el de la inestabilidad política; en estas condiciones no se puede seguir una política coordinada con respecto a la participación extranjera y, por consiguiente, los inversionistas extranjeros disfrutaban de una mejor posición negociadora como resultado del debilitamiento del poder de negociación del Estado. Un caso menos claro sería el relacionado con las contradicciones internas dentro del mismo aparato estatal, que generan situaciones en virtud de las cuales el Estado es incapaz o deliberadamente decide no emplear en forma adecuada la mejor posición negociadora de que pueda disfrutar debido a otros factores tales como una reducida, aunque coyuntural, vulnerabilidad económica del sector externo o una morigeración significativa del carácter o del grado de participación extranjera en el desarrollo nacional. Un ejemplo de esto, que tendrá pertinencia para el examen de la experiencia boliviana, podría ser el caso de la repercusión negativa sobre las empresas públicas dominantes que puede tener una política económica impuesta por el equipo de encargados de formular políticas económicas de un régimen determinado. En circunstancias extremas, esa política económica puede debilitar la posición negociadora de las empresas públicas y conducir a una crisis económica y financiera del sector público. Sin embargo, a fin de comprender cabalmente la esencia de este tipo de

situación de dependencia consentida, es preciso elaborar un marco conceptual para entender los diversos papeles que corresponden al Estado en el desarrollo nacional así como para elaborar un estudio significativo suficiente para demostrar su pertinencia.

Siempre es una tarea muy difícil definir los diversos papeles del Estado, especialmente en las sociedades en desarrollo, y la significación de su política económica en el contexto del proceso de desarrollo. La idea implícita en el concepto de 'papel del Estado' es por lo general tan amplia y extensa que incluye prácticamente a toda actividad relacionada de cualquier manera con el Estado, desde el proceso político mismo hasta la prestación de servicios municipales. Para organizar esta masa amorfa en algún tipo de marco comprensible, es preciso recurrir a la simplificación de ciertos instrumentos conceptuales.

Si se parte de la base de que toda estrategia de desarrollo debe, de alguna manera, indicar los objetivos para la distribución de los beneficios del desarrollo, por lo menos entre los principales participantes, será posible definir tres tipos ideales que al parecer han sido básicos en la experiencia de desarrollo de los últimos 50 años. El gráfico 1 indica estas tres estrategias simples —neocolonial, nacional elitista y nacional populista— y la correspondiente distri-

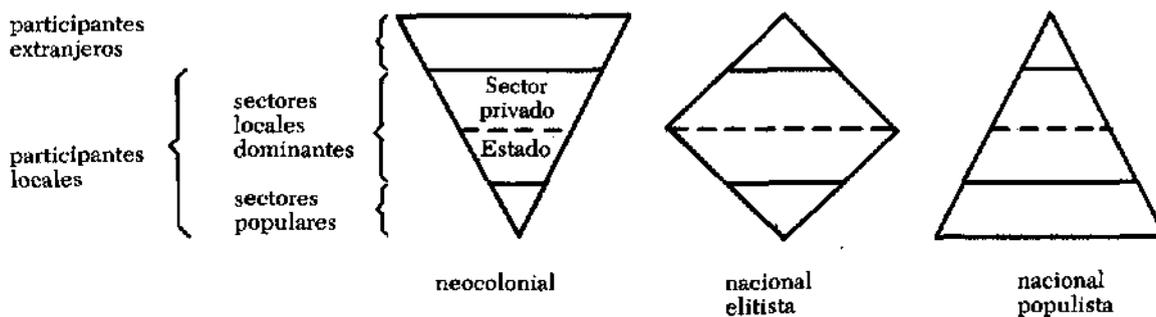
bución ideal de beneficios entre los principales participantes: las ETs, los sectores locales dominantes (privado y público) y los sectores populares. Estas hipotéticas distribuciones típico-ideales de beneficios relacionadas con las estrategias definidas de desarrollo demuestran una simplicidad geométrica que puede ser muy útil para comprender mejor las distintas orientaciones del Estado en el curso del desarrollo.

Sin introducir el determinismo económico en estos instrumentos conceptuales, se puede considerar que los tres tipos ideales son orientaciones de estrategia sucesivamente prevalentes que surgen en el curso del proceso de desarrollo. Abordado desde esta perspectiva, se aprecia que disminuye la proporción de beneficios que se considera corresponde a los participantes extranjeros y aumenta la parte destinada a los sectores populares en la transición desde un tipo ideal de estrategia al otro.

La parte correspondiente a los sectores nacionales dominantes aumenta en la transición desde la orientación neocolonial a la nacional elitista y disminuye en el desplazamiento desde esta última a la orientación nacional popular. Se puede considerar que los sectores nacionales dominantes están integrados por dos componentes: grupos privados y Estado; sin embargo, la línea que divide la distribución

Gráfico I

RELACION HIPOTETICA ENTRE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y LA DISTRIBUCION DE BENEFICIOS ENTRE LOS PRINCIPALES PARTICIPANTES



Fuente: Adaptada de J. Petras, "New Perspectives in Imperialism and Social Classes in the Periphery", en *Journal of Contemporary Asia* (V 5), 1975.

interna de beneficios entre ellos debe entenderse en el contexto de las condiciones locales y del carácter específico de la experiencia local de desarrollo. No obstante, en general es razonable pensar que los grupos privados dominantes prevalecerán en la orientación neocolonial y el Estado predominará en la orientación nacional populista. De manera análoga, cabe considerar que estos dos componentes pueden tener una participación aproximadamente igual en los beneficios en el caso general de la orientación nacional elitista en la cual, por lo general, el Estado promueve los intereses privados. Así pues, este instrumento conceptual simplificador permite proponer tres *puntos de referencia* principales con respecto a las consecuencias de las estrategias de desarrollo en materia de distribución de beneficios. En la actualidad, en América Latina la orientación neocolonial de la estrategia de desarrollo ya tiene poca pertinencia para las experiencias contemporáneas de desarrollo; sin embargo, las otras dos orientaciones siguen teniendo mucha importancia para la región y captan ciertos aspectos fundamentales de los papeles que desempeña el Estado en el proceso de desarrollo.

Por ejemplo, una estrategia de desarrollo con orientación nacional elitista sugiere que el Estado está vinculado con los grupos privados dominantes y subordinado a ellos. El proyecto político sustentado por esos grupos privados dominantes incluye, en mayor o menor medida, algún tipo de asociación con los participantes extranjeros. Las principales tareas económicas generales que corresponderían al Estado probablemente consistirían en promover la empresa privada (local y extranjera) y en resistir o disuadir cualquier aumento de la participación del sector popular en la distribución de los beneficios procedentes del desarrollo. Aunque cabría esperar que el Estado estableciera determinados controles sobre la participación extranjera, especialmente en los casos en que se producen tensiones entre los participantes nacionales y extranjeros, por lo general esos controles pueden considerarse subordinados a la tarea de promoción asignada al Estado. Corrientemente, las negociaciones entre el Estado y las empresas transnacionales consistirían en que el Estado establezca directrices generales, de acuerdo con las prioridades

de los planes nacionales, para una mayor participación extranjera.

El ejemplo de la estrategia de desarrollo con orientación nacional populista sugiere otras prioridades para el Estado, quien en este caso, con frecuencia, asume un grado significativo de liderazgo político basado en el apoyo electoral popular. La empresa pública se convierte así en el centro de la política estatal. Con la expansión del papel empresarial del Estado, las tensiones de éste con los participantes extranjeros aumentan y llegan a ser considerablemente más complicadas. Los controles del Estado respecto del carácter y el grado de participación extranjera se hacen más severos y las negociaciones entre el Estado y las ETs generalmente entrañan relaciones directas entre estos dos principales participantes.

De esta manera, dicho instrumento conceptual ofrece cierta percepción fundamental sobre el papel que cabe al Estado en el proceso de desarrollo, en particular respecto de las negociaciones entre el Estado y las ETs y el carácter general de la participación extranjera en el desarrollo local. Oszlak, en un artículo reciente,<sup>2</sup> discierne tres funciones esenciales del Estado —que contribuyen a este examen— de conformidad con los principales intereses a los que sirve el aparato estatal. La función 'mediadora' del Estado se refiere a sus actividades destinadas a satisfacer los intereses de los grupos económicos dominantes. La función 'infraestructural' consiste en las actividades en las que el Estado actúa teniendo en cuenta el beneficio general de la sociedad. La función 'sectorial' del Estado comprende aquellas funciones y medidas del Estado que sirven sus propios intereses como un sector aparte de los demás. Es ésta sin duda una clasificación conceptual muy simplificada con calificaciones que tal vez impresionen al lector como inapropiadas; sin embargo, capta ciertas realidades básicas de las diversas funciones del Estado en las sociedades en desarrollo.

Si se relacionan estas funciones separadas del Estado con el instrumento conceptual que

<sup>2</sup> O. Oszlak, "Critical Approaches to the Study of the State Bureaucracy: a Latin American Perspective", en *International Social Science Journal*, (UNESCO), París, (XXXI, 4), 1979.

se refiere a las consecuencias en materia de distribución de beneficios de las orientaciones neocolonial, nacional elitista y nacional populista de la estrategia del desarrollo, se dispone de la materia prima suficiente para la construcción de un marco que permita una mejor comprensión del papel del Estado en el contexto de las distintas orientaciones de la estrategia del desarrollo.

Para un régimen que siga una estrategia de desarrollo de orientación neocolonial, la principal función del Estado sería la de mediar entre los intereses de los participantes extranjeros y nacionales dominantes. Históricamente, los países que siguen esta orientación tienen aparatos estatales muy subdesarrollados, en particular con respecto a las funciones empresariales desempeñadas por las empresas públicas y, por consiguiente, el papel sectorial del Estado carece en absoluto de importancia. Dada la participación muy desigual en los beneficios del desarrollo, la función infraestructural tampoco es en absoluto notable. En cambio, un régimen que sigue una orientación nacional elitista por lo general espera que la función cada vez mayor del Estado en la sociedad nacional continúe limitándose a servir a los intereses internos dominantes (y en mucho menor medida a los extranjeros) mediante su función mediadora. Esto es lo que generalmente ocurre y, sin embargo, se aprecia que las funciones infraestructural y sectorial del Estado aumentan *considerablemente* según el nivel de desarrollo del país y en especial con relación a su proceso de industrialización. De esta manera, en la orientación nacional elitista la función principal del Estado sigue siendo la de mediación (si bien es muy reducida con respecto al caso anterior de una orientación neocolonial) aunque se han incrementado considerablemente las funciones infraestructural y sectorial. Finalmente, en un régimen que aplica una orientación nacional populista a la estrategia de desarrollo las funciones sectorial e infraestructural del Estado se consideran más importantes, que la función mediadora, aunque esta última jamás se olvida por completo. La importancia relativa de las funciones sectorial e infraestructural dependerá de las particularidades del aparato estatal (especialmente el tamaño y el carácter de las empresas públicas dominantes). De esta mane-

ra simplificada, se puede establecer un marco conceptual gracias al cual se comprendan las características dominantes del papel del Estado en el desarrollo y el medio ambiente nacional para las negociaciones entre el Estado y las ETs, en el contexto de situaciones de dependencia concretas y cambiantes de los distintos países.

Si se vuelve al examen de los diversos indicadores del concepto de dependencia externa, será necesario explicar la característica sobresaliente del concepto de dependencia consentida que resulta de ciertas contradicciones internas del Estado. Por lo general, este tipo de situación de dependencia al parecer resulta de un *retorno* a una forma *extrema* de orientación nacional elitista de estrategia de desarrollo después de un período en que predominó la orientación nacional populista. Por esa razón, el aparato estatal es generalmente muy amplio y las funciones sectorial e infraestructural del Estado están bien desarrolladas y, en consecuencia, es muy difícil implantar la función mediadora deseada por el nuevo equipo de encargados de formular políticas económicas; este equipo enfrenta una burocracia y unas empresas públicas acostumbradas a una autonomía relativamente mayor en materia de adopción de decisiones, a servir intereses más amplios y, en último término pero no por ello menos importante, a recibir una mayor participación en los beneficios del desarrollo. En estas condiciones, se pueden identificar contradicciones internas en el Estado debido a los papeles contrapuestos desempeñados por los diversos componentes del aparato estatal. Además de tener un efecto más bien negativo sobre el bienestar general de la economía, estas contradicciones internas pueden producir, en casos extremos, situaciones en que el componente dominante del Estado —el equipo encargado de formular las políticas económicas del nuevo régimen— considere que tiene más en común con los participantes extranjeros respecto de la orientación nacional elitista de la política de desarrollo que lo que tiene en común con el resto del aparato estatal (en particular, las principales empresas públicas). La asociación más estrecha del equipo de encargados de formular políticas económicas con los participantes extranjeros, que por lo general supone la

disminución de los controles y las restricciones de la participación extranjera, puede conducir a que el Estado *voluntariamente* ceda influencia a los participantes extranjeros mucho más allá de lo que normalmente resultaría si se diesen otras condiciones tales como la vulnerabilidad económica del sector externo o el carácter y el grado existentes de participación extranjera en el desarrollo local. En resumen, el Estado restringe *deliberadamente* la aplicación del poder de negociación de que dispone en las

negociaciones con las ETs a fin de consolidar la nueva asociación con los participantes extranjeros y los beneficios particulares que entrega a los grupos dominantes privados que definen el proyecto. En este sentido, la nueva situación de dependencia puede ser muy ventajosa para los participantes privados dominantes; sin embargo, como se hará evidente al proseguir este estudio del caso boliviano, en circunstancias extremas puede dar fácilmente por resultado una profunda crisis económica y financiera.

### III

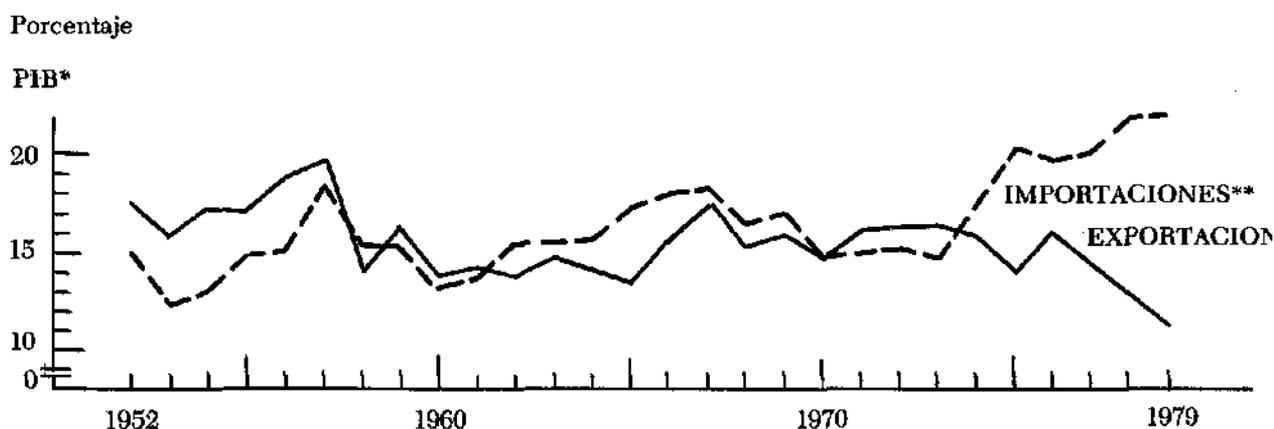
## Un estudio general de la dependencia externa en Bolivia, 1952-1979

En general, la economía boliviana puede considerarse, en el contexto de América Latina, como muy abierta y ha demostrado una tendencia hacia coeficientes más elevados de comercio exterior durante el período reciente. En su mayor parte, los coeficientes de comercio exterior fluctuaron entre el 30 y el 34% en el pe-

ríodo 1952-1979, con la excepción del período 1960-1964 de extrema vulnerabilidad económica (por debajo del 30%) y el período 1974-1978 de exagerada importación (por sobre el 34%). El gráfico 2 demuestra el cambio en los coeficientes de exportación e importación a lo largo del período 1952-1979 en general y capta admi-

Gráfico 2

BOLIVIA: COEFICIENTES DE IMPORTACION Y EXPORTACION, 1952-1979



Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

Nota: Calculados a base de valores constantes (en millones de dólares estadounidenses de 1970).

\*Calculado sobre precios de mercado.

\*\*Bienes y servicios.

rablemente el volumen exagerado de importaciones que se produjo en el período posterior a 1974.<sup>3</sup>

En el gráfico 3 se indica la experiencia de Bolivia en materia de exportaciones. Evidentemente dicha experiencia consiste en tres etapas sucesivas: 1952-1964, extrema vulnerabilidad económica; 1965-1976, crecimiento y diversificación excepcionales; y 1977-1979, declinación. Durante la etapa de extrema vulnerabilidad económica del sector exportador el país se caracterizó como exportador monoprodutor (minerales en general, específicamente estaño) que operaba en un mercado muy imperfecto. Así, pues, cuando ese mercado se debilitó después de la guerra de Corea y los precios del estaño y otros minerales disminuyeron bruscamente, la vulnerabilidad económica del sector exportador afectó rápidamente la situación de balanza de pagos del país y pronto se transmitió a la actividad económica interna y las finanzas públicas. El sector exportador continuó en un estado de depresión durante más de un decenio, lo que se reflejó en la modalidad irregular de crecimiento interno pues el valor del producto interno bruto de 1952, en valores constantes, no fue sobrepasado hasta 1962. En efecto, como se sugiere en el cuadro 4, por lo menos hasta 1965 Bolivia sobrellevó una relación de intercambio sumamente desfavorable.

del estaño y otros minerales y la diversificación de las exportaciones mediante nuevas y mayores exportaciones de petróleo crudo, gas natural y artículos agroindustriales. Prácticamente, la vulnerabilidad económica del sector exportador desapareció como componente de la situación de dependencia boliviana y como influencia desfavorable en la posición negociadora del Estado local, en particular después de 1975 cuando el país disfrutó de una relación de intercambio particularmente favorable.

El carácter y el grado de la participación extranjera en Bolivia durante este período, 1952-1979, desempeñó un papel importante en las situaciones de dependencia en que se puso a Bolivia. Cabe mencionar que en su mayor parte estas situaciones de dependencia se asemejaron a lo que suele denominarse dependencia clásica, es decir, amplia influencia extranjera en el nexo de exportación tradicional entre la economía local y el mercado internacional, y no con el elevado grado de participación extranjera por medio de la inversión extranjera directa en el proceso local de industrialización que representa lo que se conoce como 'desarrollo dependiente'. Sin embargo, cabe agregar que a menudo se supone que la dependencia financiera que caracterizó a la economía boliviana durante los últimos años del decenio de 1970 se parece más claramente a una varian-

Cuadro 4  
BOLIVIA: RELACION DE INTERCAMBIO, PROMEDIOS QUINQUENALES, 1952-1979  
(1970 = 100)

	Períodos					
	1952-54	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79
Promedio	55.7	64.3	66.8	91.9	97.9	120.7

Fuente: CEPAL, a base de informaciones oficiales.

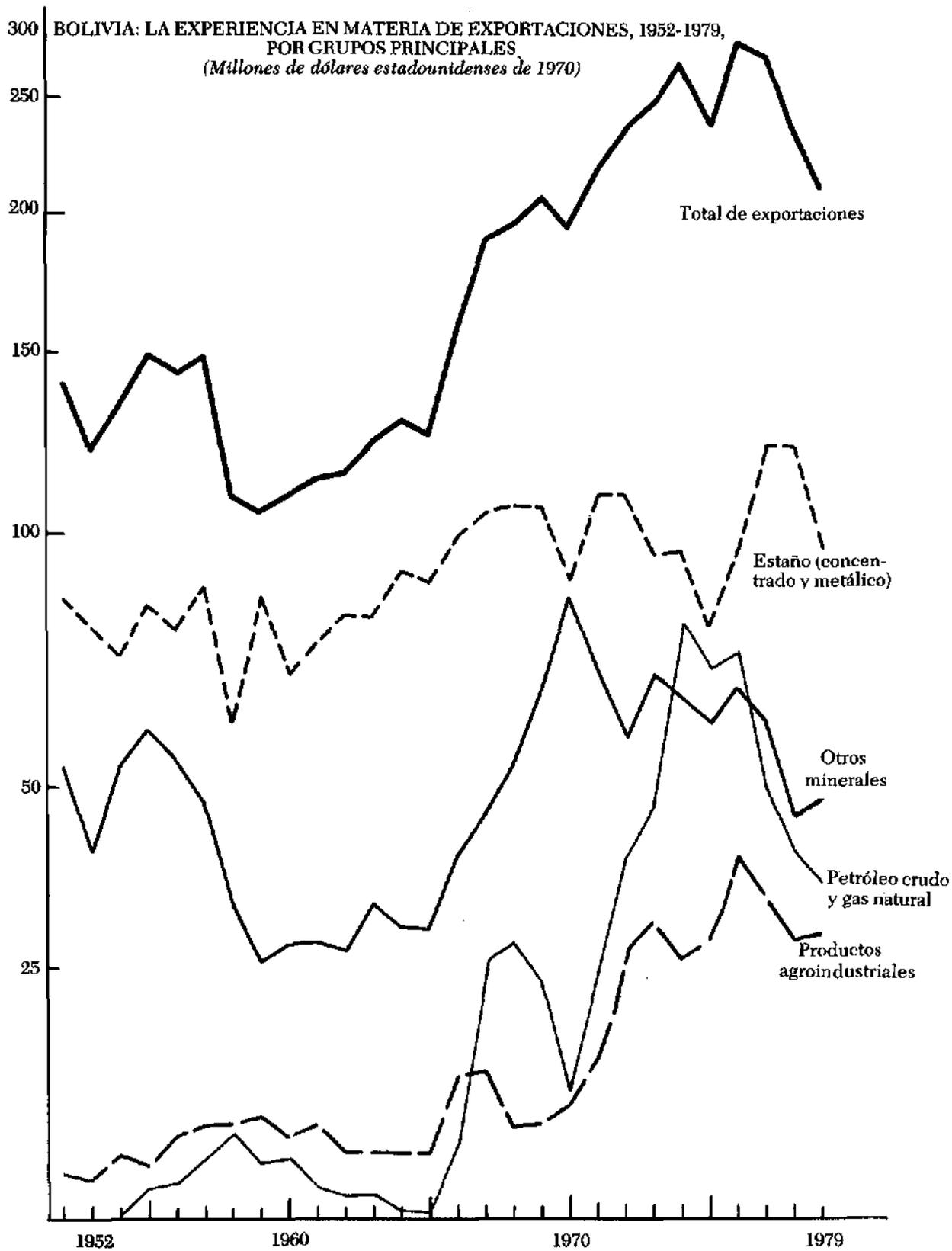
Estos datos también evidencian que después de 1965 el sector exportador de Bolivia disfrutó de un crecimiento importante y sostenido basado en la recuperación de los mercados

de desarrollo dependiente que a una de dependencia clásica. Estas distinciones se harán más evidentes con el desenvolvimiento del estudio del caso boliviano, particularmente el examen de la experiencia de 1974-1978.

Desde la perspectiva de la balanza de pagos, es decir, las entradas netas de capital extranjero, el cuadro 5 resume ese aspecto de la participación extranjera en el desarrollo local

<sup>3</sup> El incremento de los coeficientes de importación y exportación durante el período 1953-1957 fue en parte el resultado de la declinación relativa del valor real del producto interno bruto.

Gráfico 3



Cuadro 5

BOLIVIA: ENTRADAS NETAS DE CAPITAL EXTRANJERO, 1952-1978, POR QUINQUENIOS  
(Promedios anuales en millones de dólares estadounidenses de 1970 y porcentajes)

Categoría	1952-54	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-78
Donaciones	6.9	31.1	25.8	14.2	8.7	8.4
Inversión extranjera directa	11.2	11.5	13.4	-3.7	-20.9	12.0
Préstamos externos	-3.8	5.2	13.5	27.3	53.7	65.1
<i>Total</i>	<i>14.3</i>	<i>47.8</i>	<i>52.7</i>	<i>37.8</i>	<i>41.5</i>	<i>85.5</i>
Inversión extranjera directa más préstamos como porcentajes de las exportaciones	5.3	12.1	21.0	12.5	11.8	27.3

Fuente: CEPAL, a base de informaciones suministradas por el FMI.

durante el período 1952-1979. Medida en esos términos, es evidente que el carácter de la participación extranjera cambió significativamente en el transcurso del período reciente y que hubo dos períodos —1960-1964 y 1975-1978— durante los cuales el grado de la participación extranjera fue notablemente elevado.

Durante la fase de extrema vulnerabilidad económica del sector externo, 1952-1964, la participación extranjera adoptó principalmente la forma de donaciones oficiales, la forma menos costosa de participación extranjera si se la juzga por los costos explícitos que entraña. La inversión extranjera directa constituyó un elemento importante, aunque subordinado en magnitud, de la participación extranjera registrada durante esta fase. En el período siguiente, las donaciones oficiales disminuyeron bruscamente y hubo una pronunciada desinversión por parte de los participantes extranjeros<sup>4</sup> y los préstamos externos llegaron a ser con mucho la forma más importante de participación extranjera en el desarrollo boliviano. En resumen, se

<sup>4</sup> Las cifras correspondientes a inversión extranjera directa durante el período 1965-1974 reflejan principalmente las remesas de utilidades de la empresa petrolera extranjera Bolivian Gulf Co., su ulterior nacionalización en 1969 y la desinversión de la empresa minera Mina Matilde en 1971.

podría sugerir que el aumento de la participación extranjera (por conducto de las donaciones oficiales) del período 1955-1964 fue el resultado de la extrema vulnerabilidad económica del sector externo, mientras que la del período 1975-1978 (por conducto de préstamos externos) derivó de la inclinación local a importar en una medida muy superior a los parámetros de los ingresos de exportación. La primera forma de pronunciada participación extranjera originó relativamente pocos gastos en términos financieros (aunque sí proporcionó un elevado grado de influencia extranjera en el sector local de exportaciones para el principal país donante), mientras que la segunda categoría de participación extranjera pronunciada ocasionó gastos más bien onerosos bajo la forma de comisiones, amortizaciones e intereses.

Si se pasa al tema del papel del Estado en el desarrollo de Bolivia que, como se ha examinado, constituye un antecedente necesario para el examen de lo que aquí se ha llamado dependencia consentida resultante de las contradicciones internas del Estado, cabe señalar que el caso boliviano no es en absoluto sencillo en el sentido de que hubo transiciones continuas y constantes en la orientación de la estrategia de desarrollo. El caso boliviano se caracteriza más bien por los saltos, contratiempos y

vicisitudes en la orientación de la estrategia de desarrollo. Sin embargo, en el contexto de esta visión general del asunto, se puede sugerir que la experiencia boliviana tuvo las siguientes fases: el período prerrevolucionario, antes de 1952, sugiere una orientación neocolonial; entre 1952 y 1964 se registra un cambio hacia una definida orientación nacional populista; el período 1965-1973 se caracterizó, en cambio, por la transición y la incertidumbre manifiestas en diversas modificaciones de orientación de carácter nacional elitista y nacional populista, ninguno de los cuales fue muy definido; durante 1974-1978 se aplicó una orientación bien definida de la variedad nacional elitista; y en el período posterior a 1978 la transición y la incertidumbre han caracterizado de nuevo la orientación de la estrategia de desarrollo.

Antes de la revolución boliviana que comenzó en 1952, la orientación de la estrategia de desarrollo puede considerarse como una forma de la perspectiva neocolonial puesto que un reducido grupo de empresas mineras grandes y nominalmente bolivianas, vinculadas en forma estrecha a la oligarquía terrateniente local, monopolizaban los beneficios derivados del desarrollo boliviano. El caso particular de Simón Patiño es ilustrativo porque desde esa base creó lo que es actualmente toda una ET.<sup>5</sup> El papel mediador del Estado fue casi el único papel que él desempeñó, a pesar de los débiles esfuerzos por promover el papel infraestructural de integrar físicamente al país sobre todo basado en la asistencia para el desarrollo proveniente de los Estados Unidos. Los excesos del papel mediador que llevó a cabo el Estado dominado por las compañías mineras y oligarquías locales explica sin duda las iniciativas revolucionarias registradas en los primeros años del decenio de 1950.

La revolución implicó un salto desde la orientación neocolonial hacia la orientación nacional populista de la estrategia de desarrollo basada en el cogobierno del Movimiento Nacional Revolucionario y la Central de Trabajadores Bolivianos. La nueva orientación que-

dó de manifiesto en la nacionalización de las grandes compañías mineras, la reforma agraria en gran escala, el acrecentamiento de la participación política popular mediante el sufragio universal y la institucionalización del Estado y la inversión pública como el impulso básico para el desarrollo. Con la eliminación de las bases de poder de los grupos privados locales antes dominantes, las funciones dominantes del Estado pasaron a ser las infraestructurales y sectoriales. Sin embargo, el caos revolucionario y la extrema vulnerabilidad económica del sector externo pronto llevaron a este proyecto político hasta el borde de la bancarrota económica y financiera. El Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional proclamado en 1955 llegó a ser, en esencia, un llamamiento al gobierno de los Estados Unidos para que prestara asistencia de emergencia y económica.<sup>6</sup> Profusa literatura sobre el tema ha demostrado que aunque esta asistencia fue relativamente barata en términos financieros, la influencia extranjera que posibilitó provocó una división entre los dos aliados del gobierno revolucionario y la orientación de la estrategia de desarrollo se desvió hacia la nacional elitista.<sup>7</sup> Esto quedó demostrado, entre otras cosas, por la apertura del sector del petróleo a las empresas petroleras transnacionales, la orientación del programa de estabilización del Fondo Monetario Internacional que se aplicó en 1957-1958 y la nueva influencia extranjera introducida en el sector nacionalizado de la minería a través del Plan Triangular. Entretanto, se enfrentaba el déficit fiscal del sector público con las donaciones oficiales externas. El cuadro 6 sugiere que, en la medida en que el gobierno revolucionario cedió en su inclinación estatista en materia de distribución del crédito interno pudo obtener recursos externos con fines de inversión. Sin embargo, esta experiencia con la estrategia de desarrollo de orientación nacional populista

<sup>6</sup> Véase W. Guevara Arze, *Plan de Política Económica de la Revolución Nacional*, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, La Paz, 1955.

<sup>7</sup> Por ejemplo, J.M. Malloy y R.S. Thorn (eds.), *Beyond the Revolution: Bolivia since 1952*, University of Pittsburg Press, 1971; E. Arze Cuadros, *La economía boliviana: ordenamiento territorial y dominación externa, 1492-1979*, Ediciones Los Amigos del Libro, La Paz, 1979, Cap. XV.

<sup>5</sup> Véase R. Arce, "Influencia de las empresas transnacionales en la minería del estaño: el caso boliviano", CEPAL/CET, documento de trabajo N.º 4, julio de 1977, págs. 21 a 28.

dio por resultado el tremendo crecimiento y expansión del sector público (al que se calcula correspondía en 1961 el 45% del producto interno bruto local<sup>8</sup>) y el establecimiento de las funciones infraestructurales y sectoriales del Estado mucho antes del proceso de industrialización, a pesar de la influencia extranjera que acompañó a la extrema vulnerabilidad económica del sector externo durante este período.

El período siguiente, 1965-1973, consistió en diversos cambios opuestos o zigzagueantes en la orientación de la estrategia de desarrollo, ninguno de los cuales puede considerarse simultáneamente definido y eficaz. Este período se caracteriza mejor como un período de transición e incertidumbre constituido por una especie de orientación nacional elitista durante el período 1965-1969, una pronunciada orientación nacional populista aunque ineficaz en el período 1969-1971 y una suerte de orientación nacional elitista aplicada durante los años de crisis 1972-1973. Otra vez el cuadro 6 capta aspectos básicos de esos cambios de orientación con respecto a la ubicación sectorial del crédito interno y la fuente de inversión interna bruta. De muchas maneras, los cambios de frente iniciados representaban reacciones ante las orientaciones previas. Sin embargo, cabe hacer hincapié en que la orientación nacional populista del período 1969-1971 tuvo como resultado la nacionalización de la empresa extranjera más grande de Bolivia—Bolivian Gulf Co.— lo que otorgó al Estado el control casi completo sobre el sector exportador (junto con el sector minero nacionalizado). De este modo, aunque el proyecto populista contenido en la estrategia definida<sup>9</sup> durante este período nunca llegó a materializarse, el sector público experimentó una notable expansión, nuevamente muy por encima de las exigencias del proceso de industrialización. Además, la transición desde esta orientación nacional populista a la nacional elitista registrada a continuación fue particularmente violenta y se caracterizó por

un trastorno económico y social que exigió un programa de estabilización bastante enérgico para restablecer el orden. La nueva orientación nacional elitista se hizo evidente con la reapertura del sector del petróleo (sin embargo, esta vez por contratos de asociación entre la compañía petrolera del Estado y las empresas petroleras extranjeras) y la nueva ley de inversiones que promovía la empresa privada (nacional y extranjera). En otras palabras, el período comprendido entre 1965 y 1973 fue un período de inestabilidad política en que la orientación de la estrategia de desarrollo experimentó cambios constantes y opuestos. Al mismo tiempo, las diversas funciones del Estado oscilaron entre uno y otro extremo sin alcanzar una definición clara y efectiva, y después de la nacionalización de la empresa extranjera más importante del país, la participación extranjera en Bolivia (salvo la vinculada al financiamiento de la nacionalización) demostró una tendencia a declinar. En general, este período fue de transición e incertidumbre.

Durante el período 1974-1978 se aplicó en forma clara y definida una orientación nacional elitista en la estrategia de desarrollo, lo que favoreció en gran medida al sector privado y sus intereses dominantes. En el contexto de un volumen de crédito interno que se duplicó en términos reales durante este período, más de las tres cuartas partes del mismo se otorgó al sector privado. Además, a pesar del hecho de que el país estaba disfrutando de un auge de las exportaciones de magnitud hasta entonces sin precedentes, una proporción rápidamente creciente de los recursos destinados a la inversión interna provino de fuentes externas y ascendió al 42% en 1978 (véase el cuadro 6). Como consecuencia de este aumento de la participación extranjera, a base de préstamos externos, la deuda pública externa de Bolivia aumentó rápidamente, y se duplicó en términos reales entre 1974 y 1978, como se indica en el cuadro 7. Sin embargo, a pesar de esta clara orientación de la estrategia de desarrollo y el volumen de los recursos disponibles en el contexto del auge de las exportaciones y el aumento de la participación extranjera en el desarrollo interno, el Estado se encontraba en una situación económica de profunda crisis, como sugieren los datos que aparecen en el cuadro 8.

<sup>8</sup>Plan General de Desarrollo, *Planeamiento*, Nos. 3-5, La Paz, septiembre de 1961, carta introductoria del Vicepresidente Juan Lechin Oquendo.

<sup>9</sup>Ministerio de Planificación y Coordinación, *Estrategia socioeconómica del desarrollo nacional 1971-1991*, La Paz, 1970.

Cuadro 6

**BOLIVIA: DISTRIBUCION SECTORIAL DEL CREDITO INTERNO Y EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION INTERNA BRUTA, 1952-1979**  
(Millones de pesos de 1970 y porcentajes)

Año	Crédito interno				Inversión interna bruta			
	Valores corrientes	Valores constantes <sup>a</sup>	Sector (%)		Valores corrientes	Valores constantes	Fuente (%)	
			Público	Privado			Interna	Externa
1952	10	714.3	65	35	18	1 285.7	94	6
1953	20	408.2	65	35	34	693.9	79	21
1954	28	297.9	61	39	88	936.2	99	1
1955	62	301.0	74	26	318	1 543.6	99	1
1956	327	819.5	90	10	551	1 380.9	99	1
1957	406	955.3	85	15	558	1 312.9	93	7
1958	537	1 100.4	87	13	565	1 157.8	78	22
1959	632	1 134.6	88	12	477	856.4	83	17
1960	721	1 151.7	89	11	675	1 078.3	76	24
1961	803	1 216.7	86	14	546	827.3	82	18
1962	858	1 243.5	83	17	876	1 269.6	75	25
1963	934	1 338.1	79	21	909	1 302.3	76	24
1964	1 014	1 350.2	75	25	1 009	1 343.5	105	-5
1965	1 161	1 488.5	74	26	1 218	1 561.5	79	21
1966	1 340	1 660.5	71	29	1 291	1 599.8	81	19
1967	1 538	1 792.5	72	28	1 284	1 496.5	68	32
1968	1 685	1 855.7	66	34	1 836	2 022.0	66	34
1969	1 765	1 873.7	64	36	1 714	1 819.5	64	36
1970	2 071	2 071.0	63	37	2 111	2 111.0	88	12
1971	2 510	2 408.8	61	39	2 302	2 210.2	80	20
1972	3 219	2 567.0	58	42	3 364	2 682.6	82	18
1973	4 223	2 368.5	46	54	5 311	2 978.7	92	8
1974	4 118	1 462.4	11	89	7 026	2 495.0	133	-33
1975	5 702	1 885.0	23	77	11 801	3 901.2	73	27
1976	8 233	2 488.8	26	74	11 861	3 585.6	83	17
1977	11 188	3 027.9	21	79	13 523	3 659.8	77	23
1978	15 135	3 498.6	26	74	18 505 <sup>b</sup>	4 277.6	58	42
1979	21 274	3 953.5	37	63	21 683 <sup>c</sup>	4 029.5	50	50

Fuentes: FMI, IFS - 1980; Banco Central de Bolivia, *Cuentas Nacionales, 1970-1977*.

<sup>a</sup>Deflactor implícito para el producto interno bruto.

<sup>b</sup>Preliminar.

<sup>c</sup>Estimación.

Cuadro 7

BOLIVIA: DEUDA EXTERNA PUBLICA Y SU SERVICIO, 1974-1979  
(Millones de dólares estadounidenses de 1970 y porcentajes)<sup>a</sup>

Año	De fuentes privadas <sup>b</sup>	De fuentes oficiales <sup>c</sup>	Total	Servicio de la deuda (porcentaje de las exportaciones)
1974	219	404	623	11
1975	267	504	771	15
1976	385	581	967	16
1977	472	662	1 134	21
1978	508	745	1 253	49
1979	509	787	1 292	30 <sup>d</sup>

Fuente: BID, *External Public Debt of the Latin American Countries*, Washington D.C., julio de 1980, e informaciones suministradas por el Banco Mundial.

<sup>a</sup>Deflactados según el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos de América.

<sup>b</sup>Principalmente proveedores y bancos transnacionales.

<sup>c</sup>Bilaterales y multilaterales.

<sup>d</sup>A base de los pagos efectuados, pagos de amortización atrasados.

Cuadro 8

BOLIVIA: EL DEFICIT DEL SECTOR FISCAL, 1974-1979  
(Millones de pesos de 1970 y porcentajes)

Año	Déficit fiscal	Déficit como porcentaje de		
		Producto interno bruto	Exportaciones	Ingresos fiscales
1974	161.6	1.0	5.2	9.0
1975	233.6	1.4	8.1	12.4
1976	422.9	2.4	12.9	20.4
1977	896.5	5.0	29.0	43.4
1978	693.9	3.8	23.9	35.2
1979	1 244.2	6.5	43.9	81.1

Fuentes: FMI, *IFS - 1980*; Banco Central de Bolivia, *Cuentas Nacionales, 1970-1977*.

El déficit fiscal del Estado, y más aún la situación en proceso de deterioro de las finanzas públicas captan bien el principal aspecto de la situación de dependencia consentida que condujo a la ruina de la economía boliviana: inversión pública para beneficio privado de dudoso mérito. Sin embargo, para comprender más pormenorizadamente esta especial situación de dependencia, es necesario prestar más atención a las contradicciones internas especí-

ficas del Estado, que acompañaron a la orientación nacional elitista de la estrategia de desarrollo durante el período 1974-1978.

Antes de pasar a esa tarea, cabe mencionar que en el período posterior a 1978 ha empeorado la crisis originada durante el período 1974-1978. Nuevamente la transición y la incertidumbre son elementos dominantes de la política pública, sobre todo en lo referente a la renegociación de la deuda pública externa. Existen

indicios, como se sugirió en la cita del *Institutional Investor*, de que la situación de dependencia respecto de los bancos transnacionales

es tal que las autoridades bolivianas tuvieron que aceptar prácticamente cualesquiera condiciones que se les ofrecieran.<sup>10</sup>

## IV

### Un breve examen de las contradicciones internas del Estado que derivan de la orientación nacional elitista, 1974-1978

#### 1. La situación general

Una de las anomalías de la experiencia de la orientación nacional elitista durante el período 1974-1978 es que la crisis financiera del sector público sobrevino muy poco después del más notable auge de las exportaciones en la historia moderna de Bolivia y cuando el Estado controlaba casi completamente, y en forma directa, los principales productos de exportación (minerales concentrados y metálicos, petróleo crudo y gas natural) por intermedio de las principales empresas públicas (COMIBOL, ENAF e YPFB). El cuadro 9 demuestra que durante el período 1974-1978 el ingreso fiscal del sector público fue generado en grado muy elevado (57 a 69% del total de los ingresos fiscales) por el sector externo, en particular el sector exportador. En este caso ¿cómo cabe interpretar la crisis resultante que coincidió con el gran aumento del potencial económico del Estado?

Sin duda, un factor importante fue el de las falsas expectativas generadas por el auge de las exportaciones. Evidentemente, el grupo dirigente vinculado al gobierno central creyó que el auge de las exportaciones proporcionaba una base autosustentada para contratar préstamos externos; lo mismo pensaron los bancos transnacionales que proporcionaron la mayor parte de ese financiamiento externo. Sin embargo, parece que los bancos transnacionales advirtieron más rápidamente la endebles de esa política, es decir, se dieron cuenta de que el auge de las exportaciones estaba basado en su mayor parte en un efecto favorable de los precios que afectaba simultáneamente a la mayoría de los artículos de exportación bolivianos. En realidad, el volumen físico de la mayoría de los artículos de exportación no aumentó, y más aún algunos experimentaron una disminución, especialmente después de 1977. De este modo,

se podría concluir que el aumento de la financiación externa se basó en falsas expectativas sobre las exportaciones y, por lo tanto, cuando dichas expectativas no se cumplieron los ingresos de exportación percibidos no pudieron sostener la magnitud de la deuda pública externa ya contraída. Sin embargo, como se explicará en seguida, la disminución de las exportaciones bolivianas en realidad no fue fundamentalmente el resultado de la mala suerte, sino en gran medida consecuencia directa de la política económica general seguida durante este período.

Por una parte, la disminución del valor real de los ingresos de exportación puede relacionarse con el nivel en función del cual se sobrevaluó el peso boliviano. En el cuadro 10 se hace una estimación aproximada del alcance de dicha sobrevaluación —entre el 25 y el 37% durante el período 1974-1978— utilizando la devaluación del 68% hacia fines de 1972 como base para la paridad. Es indudable que la sobrevaluación del peso sirvió como importante desincentivo de las exportaciones locales, la mayoría de las cuales era generada por el sector público. Además, la capacidad para mantener el tipo de cambio sobrevaluado constituyó, en buena medida, el resultado del nivel de ingresos netos obtenidos del financiamiento externo; cuando se produjo la reducción de dicho financiamiento externo el peso fue devaluado en un 25% en noviembre de 1979.

Por otra parte, el equipo encargado de formular políticas económicas siguió una política explícita de drenaje financiero de las empresas públicas dominantes (véase el cuadro 11). En rigor, el auge de las exportaciones fue encauzado a través de las empresas públicas dominan-

<sup>10</sup> Véase la nota 1.

tes hacia el Tesoro Nacional. Además, la tasa de tributación de dichas empresas públicas excedió su tasa de rentabilidad por concepto de actividades de exportación. Evidentemente, ese grado de drenaje financiero de las principales empresas exportadoras explica una parte importante de los resultados insatisfactorios obtenidos en materia de exportaciones.

Cuadro 9

**BOLIVIA: RELACION ENTRE LOS INGRESOS FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL<sup>a</sup>  
Y EL SECTOR EXTERNO, 1964-1979**  
(Millones de pesos de 1970 y porcentajes)

Año	Valores corrientes	Valores constantes	Distribución porcentual en el sector externo				Tributación interna	Todos los demás	Total	
			Aduanas	Regalías <sup>b</sup>	Impuestos a las exportaciones	Sector externo				
			Minería		Petróleo					
1964	511.3	680.8	(53.5)	-	-	-	53.5	42.8	3.7	100
1965	613.0	785.9	(56.0)	(0.2)	-	-	56.2	41.3	2.6	100
1966	723.5	896.5	(47.4)	(6.5)	-	-	53.9	43.0	3.1	100
1967	771.8	899.5	(51.0)	(0.9)	-	-	51.9	45.2	2.8	100
1968	836.9	921.7	(41.7)	(4.0)	(6.2)	-	51.9	44.7	3.5	100
1969	871.4	925.1	(41.5)	(7.1)	(1.1)	-	49.7	47.8	2.4	100
1970	1 070.4	1 070.4	(39.1)	(16.3)	-	-	55.4	41.0	3.7	100
1971	1 093.1	1 049.0	(34.6)	(4.2)	(3.3)	-	42.1	50.4	7.4	100
1972	1 330.1	1 060.7	(31.4)	(3.2)	(4.4)	(10.5)	49.5	45.2	5.2	100
1973	2 460.5	1 385.0	(21.0)	(7.7)	(11.3)	(18.3)	58.3	36.7	5.1	100
1974	5 069.7	1 800.3	(18.7)	(17.9)	(17.4)	(15.8)	69.7	25.6	4.6	100
1975	5 688.8	1 880.6	(27.2)	(8.4)	(14.4)	(10.9)	60.9	30.3	8.7	100
1976	6 840.9	2 068.0	(21.2)	(12.5)	(18.6)	(8.6)	60.9	34.1	4.9	100
1977	7 641.2	2 068.0	(22.2)	(16.5)	(12.0)	(7.0)	57.7	36.0	6.4	100
1978	8 540.1	1 974.1	(22.9)	(18.1)	(10.8)	(5.5)	57.3	37.1	5.6	100
1979	8 255.0	1 534.1	(25.0)	(16.1)	(0.6)	(9.8)	51.5	42.7	5.8	100

Fuente: Banco Central de Bolivia, *Boletín Estadístico*, diversos números.

<sup>a</sup>Medidos según los ingresos corrientes del Tesoro Nacional.

<sup>b</sup>Aplicadas principalmente a las actividades de exportación.

Cuadro 10

**BOLIVIA: PODER ADQUISITIVO APARENTE DEL PESO, 1973-1979**  
(1973 = 100)

Año	(1) Pesos por dólar	(2) Indice del tipo de cambio	(3) Indices de inflación comparativos		(5) Indice de paridad	(6) (5) (2)
			Bolivia <sup>a</sup>	EE.UU. <sup>b</sup>		
1973	20.00	100	100	100	100	100
1974	20.00	100	157.9	118.9	132.8	75.3
1975	20.00	100	169.2	129.9	130.3	76.7
1976	20.00	100	184.5	135.8	135.9	73.6
1977	20.00	100	209.8	144.2	145.5	68.7
1978	20.00	100	231.4	155.5	148.8	67.2
1979	20.86	104.3	277.0	174.9	158.4	63.1

Fuente: CEPAL, a base de datos del FMI.

<sup>a</sup>Deflactor del producto interno bruto implícito.

<sup>b</sup>Precio al por mayor.

Cuadro 11

**BOLIVIA: PAGOS DE IMPUESTOS DE EXPORTACION Y REGALIAS AL TESORO NACIONAL  
POR LAS PRINCIPALES EMPRESAS PUBLICAS EXPORTADORAS, 1971-1978**  
(Millones de pesos de 1970, porcentajes)

Año	Pagos de impuestos de exportación y regalías			Porcentaje de ingresos fiscales del Tesoro
	COMIBOL- ENAF	YPFB	Total	
1971-1973 <sup>a</sup>	110.8	109.5	220.3	18.9
1974	307.2	425.6	723.8	40.7
1975	171.2	356.8	528.0	28.1
1976	248.1	467.7	715.0	34.6
1977	317.4	291.7	609.1	29.5
1978	329.7	235.8	565.5	28.6

Fuente: Cálculos efectuados a base de informaciones suministradas por la Dirección General del Presupuesto del Gobierno Central.

Nota: Se excluyen los pagos de regalías a las autoridades regionales y los impuestos sobre las ventas locales.  
<sup>a</sup>Promedios anuales.

Finalmente, dado el drenaje financiero de las principales empresas públicas y la colocación de alrededor de las tres cuartas partes de todo el crédito interno en el sector privado, las principales empresas públicas se vieron obligadas a depender del financiamiento externo para sus programas de inversión. En el cuadro 12 se indica en qué grado las principales empresas públicas del sector productivo pasaron a depender del financiamiento externo proveniente casi en su totalidad de los bancos transnacionales, medido según los ingresos netos. El total parcial del total general correspondiente a las empresas públicas del sector productivo es casi idéntico al del financiamiento externo procedente de los bancos transnacionales. Además, aunque estas empresas públicas recibieron sólo el 38% del total de ingresos netos procedentes del financiamiento externo durante el período 1974-1978, recibieron más del 68% de los provenientes de los bancos transnacionales. En otras palabras, la inversión pública 'productiva' fue, en una medida muy significativa, financiada *únicamente* por los participantes extranjeros, es decir, los bancos transnacionales. En el contexto de una política económica que se oponía al mantenimiento de la solvencia continuada de esas empresas públicas productivas, en particular los principales

exportadores, una decisión de los bancos transnacionales de no refinanciar en condiciones adecuadas la creciente deuda externa pública de dichas empresas significaba el derrumbe de la mayoría de los programas de inversión pública en el sector productivo.<sup>11</sup> En una economía como la de Bolivia, donde el sector público constituye una parte tan importante de la actividad económica y es casi el único exportador de envergadura, el derrumbe del programa de inversiones públicas indica la proximidad de una crisis.

Hasta que este estado de cosas llegó al extremo de poner en tela de juicio la solvencia de las empresas públicas en particular, y de la economía en general, esta forma de dependencia consentida era muy *conveniente* para todos los principales participantes. El Estado completó su función mediadora en relación con los grupos privados dominantes y los participantes extranjeros al encauzar las ganancias procedentes del auge de las exportaciones hacia los grupos privados (nacionales y extranjeros). Los

<sup>11</sup> En el presente artículo no se aborda el efecto del financiamiento externo por parte de los bancos transnacionales en materia de inversión pública en el sector de servicios y otros sectores. Sin embargo, este aspecto será tratado en alguna medida en el documento más amplio actualmente en preparación.

bancos transnacionales, en un momento en que había recursos en exceso provenientes del reciclaje de los petrodólares, estaban complacidos de conceder préstamos a las principales empresas públicas sobre la base de una garantía del Gobierno Central. Además, las tasas de interés cobradas, para no mencionar las pingües comisiones, contribuían a que el negocio fuese muy bueno. Los grupos privados dominantes locales disfrutaban de niveles de crédito interno sin precedentes y disponían de monedas extranjeras para satisfacer sus deseos de importar. Por último, pero de ninguna manera lo menos importante, las empresas estatales

podieron mejorar sus funciones infraestructurales y sectoriales, a corto plazo, a base del financiamiento externo. Al comienzo, entonces, el nuevo sistema de inversión pública para el beneficio privado vinculado a la definida orientación nacional elitista de la estrategia de desarrollo, 1974-1978, parecía funcionar bien a pesar del hecho de que creaba una especie de dependencia consentida respecto de los bancos transnacionales.

Infortunadamente, el nuevo sistema fue llevado al extremo y las contradicciones internas del Estado prepararon el terreno para su ulterior derrumbe. En primer lugar, parte im-

Cuadro 12

BOLIVIA: INGRESOS NETOS PROCEDENTES DEL FINANCIAMIENTO EXTERNO<sup>a</sup>,  
POR RECEPTOR, 1974-1978; TOTAL GENERAL Y TOTAL DE LOS BANCOS TRANSNACIONALES  
(Millones de dólares estadounidenses de 1970 y porcentajes)<sup>b</sup>

Receptor	1974	1975	1976	1977	1978	Total	Porcentaje
<b>I. Total general:</b>							
todas las fuentes							
Gobierno central	15.2	8.2	25.9	31.8	18.2	99.3	22.2
Gobierno local	—	0.2	6.2	11.7	15.7	33.8	7.6
COMIBOL	6.0	4.9	13.6	14.0	-9.0	29.5	6.6
ENAF	3.7	2.0	9.0	15.0	1.9	31.6	7.1
YPFB	-14.3	-10.9	19.4	39.3	0.7	34.2	7.1
CBF	-0.8	8.6	-0.8	-2.1	17.9	22.8	5.1
Bancos especializados	15.9	16.0	11.0	7.1	3.6	53.6	11.9
Total parcial EPSP <sup>c</sup>	(10.5)	(20.6)	(52.2)	(73.3)	(15.1)	(171.7)	(38.3)
Todas las demás	7.7	29.1	28.3	34.2	44.3	142.6	31.9
<i>Total</i>	33.2	57.4	112.5	151.0	93.5	447.6	100
<b>II. Total: bancos transnacionales</b>							
Gobierno central	0.2	4.9	1.4	6.4	-1.7	11.2	4.1
Gobierno local	0.1	-0.4	-0.6	8.8	11.0	18.9	6.9
COMIBOL	4.0	2.0	12.7	12.9	-8.2	23.4	8.5
ENAF	1.5	...	5.6	5.2	-	12.3	4.5
YPFB	-1.1	2.2	22.7	47.0	7.5	78.3	28.5
CBF	1.7	2.2	0.3	0.6	19.1	23.9	8.7
Bancos especializados	13.8	15.7	11.5	6.4	1.8	49.2	17.9
Total parcial EPSP <sup>c</sup>	(19.9)	(22.1)	(52.8)	(72.1)	(20.2)	(187.1)	(68.1)
Todas las demás	3.4	12.4	18.7	10.4	12.9	57.8	21.0
<i>Total</i>	23.7	38.9	72.3	97.7	42.3	274.9	100.0

Fuente: Calculados a partir de la información oficial suministrada por el Banco Central de Bolivia.

Nota: Estas cifras se han ajustado para distribuir a las correspondientes empresas públicas los créditos contratados de parte de ellas por el Gobierno Central. Sólo los préstamos mayores (155.0, 37.0, 25.0, 13.5 y 10.0 millones de dólares estadounidenses), que ascienden a un total de 240.5 millones de dólares, se distribuyeron de esta manera.

<sup>a</sup>Con garantía del Estado

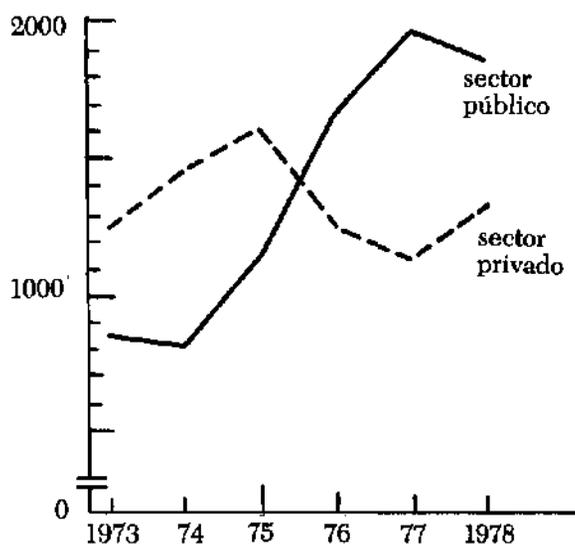
<sup>b</sup>Deflactados según índice de precios al por mayor de los EE.UU.

<sup>c</sup>Empresas públicas del sector productivo

portante de los grupos privados dominantes nacionales se aprovechó del nuevo enfoque de la política pública. El crédito interno en el sector privado se orientó cada vez más hacia fines no productivos y el ritmo acelerado de importaciones llegó a reflejar un consumo ostentoso. En el gráfico 4 se señala que la inversión privada en activos fijos disminuyó pronunciadamente después de 1975.

Gráfico 4

BOLIVIA: INVERSIÓN INTERNA EN ACTIVOS FIJOS, POR SECTOR, 1973-1978  
(Millones de pesos de 1970)



Fuente: Banco Central de Bolivia, *Cuentas Nacionales, 1970-1977*, La Paz, 1980.

A partir de entonces, fue la inversión pública la que mantuvo en marcha la economía. De este modo, el sector privado manifestó su falta de confianza en el proyecto. Los casos de uso indebido del crédito público por parte del sector privado, como el de los préstamos del Banco Agrícola a los productores de algodón de la región de Santa Cruz, se hicieron frecuentes. Además, la evasión de capitales reflejó la falta de fe del sector privado en este proyecto de orientación nacional elitista. En suma, el sector privado desechó la oportunidad de convertirse en el motor del desarrollo boliviano. En segundo lugar, el efecto de la política económica so-

bre las empresas públicas dominantes pronto contribuyó significativamente al término del auge de las exportaciones así como a la descapitalización y la consiguiente crisis económica y financiera de dichas empresas. En estas desfavorables circunstancias, los bancos transnacionales pronto decidieron no seguir financiando los programas de inversión de esas empresas ni refinanciar en condiciones adecuadas la deuda pública externa existente. De este modo, las contradicciones internas del Estado, en una situación de dependencia consentida, desembocaron en una crisis generalizada; crisis en que los participantes extranjeros mantenían el poder de adopción de decisiones para determinar el grado de sacrificio como consecuencia de las disposiciones y condiciones que estos bancos transnacionales exigían como parte del convenio de refinanciación necesaria.

Este es, pues, el proceso general en que las contradicciones internas del Estado desencadenaron la crisis, y la forma en que los bancos transnacionales adquirieron el impresionante poder de adopción de decisiones vinculadas a la intensidad y la duración de dicha crisis. El análisis de un ejemplo particular de las contradicciones internas del Estado y la situación de dependencia específica de una empresa pública dominante refuerza el análisis de la situación general. Seleccionamos el caso más bien notorio de la compañía petrolera estatal por la razón evidente de que, más que otras empresas públicas, parecería sumamente improbable que una compañía petrolera estatal de un país exportador de petróleo pudiera ser llevada al borde de la bancarrota precisamente durante la época en que la iniciativa estaba en manos de la OPEP.

## 2. El caso revelador de la compañía petrolera estatal YPFB

Uno de los graves problemas con que tropezó la compañía petrolera estatal durante el decenio de 1970 fue la brusca declinación de las reservas de petróleo crudo debido al aumento del consumo local. Aunque una parte importante de los ingresos generales de exportación provenían de las exportaciones de gas natural a la Argentina, el crecimiento del valor de estas exportaciones no pudo igualar la

disminución del valor de las exportaciones de petróleo crudo. Pese al hecho de que este agotamiento de los recursos naturales limitó las operaciones de la empresa pública, no constituyó en modo alguno la causa principal de la crisis financiera que la empresa experimentó durante los últimos años del decenio de 1970.

Las causas principales de esa crisis están en la política económica que afectó de manera notablemente negativa el funcionamiento de la empresa, cuyo drenaje financiero excedió ampliamente los límites del auge de las exportaciones de petróleo crudo y gas natural (véase el cuadro 13). En el contexto de la disminución de

Cuadro 13

BOLIVIA: YPFB - ASPECTOS FINANCIEROS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA EMPRESA,  
1971-1978  
(Millones de pesos de 1970 y porcentajes)

Aspecto	Promedio anual 1971-1973	1974	1975	1976	1977	1978
1. Ingresos brutos	858	1 633	1 336	1 325	1 206	1 004
Exportaciones	503	1 249	930	936	730	565
Ventas locales	355	384	406	389	476	439
2. Gastos totales	647	1 155	1 120	1 011	1 082	965
Impuestos y regalías	216	711	562	601	495	396
Exploración, etc.	n.d.	118	178	191	137	99
Administración general	n.d.	20	29	35	35	36
Otros gastos	n.d.	306	351	184	415	434
3. Utilidad neta	203	478	217	315	124	39
4. Activos totales	2 490	2 296	2 600	2 961	3 751	3 684
Activos fijos	1 364	1 221	1 327	1 770	2 731	2 731
Existencias	304	346	669	622	498	473
Otros	822	729	604	569	522	480
5. Deuda total	1 723	1 105	1 263	1 407	1 707	1 879
A largo plazo	1 391	808	787	1 124	1 301	1 224
A corto plazo	332	297	476	283	406	655
6. Número de empleados	4 885	4 380	4 252	4 411	4 347	4 590
<i>Partidas informativas (porcentajes)</i>						
1. Exportaciones/ ingresos brutos	59	76	70	71	61	56
2. Utilidades netas/ ingresos brutos	24	29	16	24	10	4
3. Impuestos y regalías/exportaciones	43	57	60	64	68	70
4. Utilidades netas/ impuestos y regalías	94	67	39	52	25	10
5. Activos fijos/ activos totales	54	53	51	60	73	74
6. Deuda a corto plazo/total	19	27	38	20	24	34
7. Deuda total/ activos fijos e inversiones	103	71	63	59	53	59

Fuente: YPFB, Memoria anual, diversos años.

las exportaciones, el pago de impuestos y regalías como proporción del valor de las ventas de exportación aumentó del 57 al 70% entre 1974 y 1978; y medido como proporción de las utilidades netas, el pago de impuestos y regalías subió del 149% al 1 015% en el mismo período. Este drenaje financiero acelerado pronto sobrepasó la capacidad de la empresa petrolera estatal para pagar ese nivel de tributación y regalías y se atrasó en sus pagos a partir de 1975. La reacción del equipo encargado de formular políticas económicas del Gobierno Central fue más bien original, aunque desastrosa para la compañía YPF. En efecto, el Banco Central contrató créditos externos (en condiciones muy onerosas), utilizó esos ingresos para cancelar los pagos vencidos de impuestos y regalías de YPF, y cargó la deuda a la compañía petrolera estatal. De este modo, se confiaba en que una empresa pública que ya no podía soportar la carga del acelerado drenaje financiero generara nuevos recursos para el pago de intereses y amortizaciones por concepto de préstamos del orden de 17 a 26 millones de dólares al año (véase el cuadro 14).

En esta difícil situación financiera, la compañía petrolera estatal se veía trabada para encarar una acción independiente. Todavía estaba pagando la indemnización de la Bolivian Gulf Co. lo que, de conformidad con el acuerdo de 1972, significaba que los ingresos de exportación procedentes de los campos petrolíferos correspondientes a las operaciones de la ex Gulf (entre el 50 y 54% de la producción total durante este período) se canalizaban a un fondo fiduciario administrado por el First National City Bank.<sup>12</sup> Esto tuvo el efecto de sustraer de la esfera de acción de YPF un elemento importante de sus operaciones. Otro acuerdo celebrado en 1975, administrado esta vez por el Bank of America Trust and Saving Association (San Francisco), quitó del control de la YPF prácticamente el resto de sus ingresos de exportación de petróleo crudo, los que se retenían en fideicomiso para pagar préstamos externos contratados con el propósito de construir y ampliar las refinerías locales. De este modo,

hasta que esos proyectos empezaron a funcionar y a producir utilidades, YPF dispuso de fondos muy reducidos. Además, se esperaba que YPF subsidiara el consumo local de petróleo y sus derivados; la empresa estimó que el costo de dichos subsidios ascendió a un valor equivalente a 786 millones de pesos de 1970, o sea al 12% de las ventas totales de la empresa entre 1974 y 1978.<sup>13</sup> El acelerado drenaje financiero de la empresa pública por concepto de pagos de impuestos y regalías, los ingresos de exportación 'destinados' y el subsidio al consumo interno fueron aspectos de la política económica que obligaron a la compañía petrolera estatal a emprender una función mediadora más bien pronunciada.

Al mismo tiempo, YPF inició un programa de inversiones públicas cuantiosas para la construcción y ampliación de las refinerías locales, lo que revela las contradicciones internas del Estado puestas de manifiesto en las políticas seguidas por esta empresa pública; ese programa puede interpretarse como expresión del papel sectorial del Estado desempeñado por esta empresa pública, papel que estaba en contradicción total con la función mediadora establecida para las operaciones de la misma. Con objeto de emprender ese programa de inversiones más bien cuantiosas, la compañía petrolera estatal debió contratar créditos externos (garantizados por el Banco Central), principalmente con los bancos transnacionales. Y como lo revela claramente el cuadro 14, además de introducir una nueva dependencia externa en las operaciones de YPF, las condiciones de los nuevos préstamos modificaron completamente la estructura (y sobre todo, el costo) de la deuda existente de dicha empresa, cuya mayor parte había provenido, hasta entonces, de instituciones multilaterales en condiciones financieras favorables. Huelga decir que al cabo de poco tiempo esta empresa pública estuvo al borde de la bancarrota y los bancos transnacionales no se mostraron dispuestos a refinanciar los préstamos pendientes retenidos en el Banco Central.

Cabría agregar que en medio del caos financiero resultante de las contradicciones in-

<sup>12</sup>Para los detalles de este acuerdo y del de 1975, véase YPF, *Memoria anual, 1978*, pág. 49.

<sup>13</sup>Véase la información presentada en YPF, *Gestión 1978*, pág. 22.

Cuadro 14  
BOLIVIA: CARACTERISTICAS DE LA DEUDA EXTERNA E INTERNA DE LA YPFB, 1978-1979  
(Millones de dólares corrientes)

Fuente de financiamiento	Deuda contraída	Año	Períodos (años)		Tasa de interés (%)	Uso
			De gracia	De reembolso		
<b>I. Financiamiento externo</b>						
a) Bancos transnacionales	(240.5)					
1) New York State C.R. Fund	14.0	1971	1.5	19.5	7.0	Gasoducto Santa Cruz-Yacuiba
2) Bank of America <sup>a</sup>	35.0	1975	2.5	6.0	2.1 + Libor	Expansión de la refinería de Cochabamba
3) Anthony Gibbs & Sons <sup>a</sup>	16.2	1976	2.0	7.5	7.5	Refinerías SCZ y CCB, lub.
4) Deltec Bank Corporation	3.0	1976	1.0	3.0	1.9 + Libor	Capital de exploración
5) Bank of America <sup>a</sup>	15.0	1977	3.0	4.5	1.6 + Libor	Oleoducto Tita-Sta. Cruz
6) Citicorp <sup>a</sup>	75.0	1977	3.0	4.5	1.6 + Libor	Refinerías
7) Texas Commerce Bank <sup>a</sup>	15.3	1978	3.0	4.0	1.5 + Libor	Expansión del gasoducto Sta. Cruz/Yacuiba
8) Arlabank <sup>a</sup>	47.0	1979	3.5	4.5	1.4 + Libor	Exploración y explotación de campos
9) Texas Commerce Bank	5.0	n.d.	5/12	-	1.5 + Libor	Crédito rotatorio para materiales
10) BIB/Swiss Bank Corp.	5.0	n.d.	-	1.0	1.0 + Tipo preferencial	Expansión de refinerías
11) Citibank	10.0	n.d.	1/2	-	1.5 + Libor	Crédito rotatorio para materiales
b) Otras fuentes	(180.8)					
1) BID-221/SF-BO	3.3	1970	6.0	19.0	6.0	Gasoducto Monteagudo-Sucre
2) Gulf Oil Corp.	78.6	1970	-	9.0	-	Indemnización a la Gulf Boliviana
3) BIRF	23.3	1971	3.5	18.5	6.5	Gasoducto Sta. Cruz-Yacuiba
4) BID-215/OC-50	21.8	1971	3.6	16.5	8.0	Gasoducto Sta. Cruz-Yacuiba
5) BID-255/OC-BO	46.5	1975	4.0	14.0	8.0	Expansión de la refinería de Cochabamba
6) BID-418/SF-60	1.2	1975	3.0	7.5	6.0	Asistencia técnica
7) Worthington Pump	1.4	1979	1.0	5.0	7.0	Bombas y paneles
8) Cie. Generales Geophysique	3.5	n.d.	1/3	7.0	7.5	Estudios sísmicos
9) Sismograf Service	1.2	n.d.	1/6	7.0	6.5	Estudios sísmicos
<b>2. Financiamiento interno</b>						
a) Banco Central de Bolivia	(79.2)					
1) BCB	17.0	1975	1.5	3.0	2.0 + Libor	Para pago de impuestos atrasados
2) BCB	16.0	1975	1.5	6.0	1.9 + Libor	Refinerías
3) BCB	15.0	1976	2.5	4.0	2.0 + Libor	Para pago de impuestos atrasados
4) BCB	5.9	1976	2.5	4.0	2.0 + Libor	Para pago de impuestos atrasados
5) BCB	5.0	1976	2.5	4.0	2.0 + Libor	Para pago de impuestos atrasados
6) BCB (del FMI)	18.4	1978	-	4.5	5.9	Para pago de impuestos atrasados
7) BCB	1.9	1976	1.5	4.0	2.3 + Libor	Adquisición de aviación para el Presidente
b) Otras fuentes	(15.2)					
1) Comité Obras Públicas Chuq.	1.3	1970	3.5	11.5	1.0 + Libor	Gasoducto Monteagudo-Sucre
2) US AID Bolivia	12.4	n.d.	5.0	15.0	4.0	Adquisición de materiales
3) Caja Petrolera	1.5	n.d.	1/2	12.0		Reconocimiento de deuda

Fuente: YPFB, Estado de la deuda, 1978 y 1979.

<sup>a</sup>Préstamo de consorcio.

temas de los papeles del Estado en relación con las operaciones de YPF, el papel infraestructural del Estado, que en este caso probablemente estaría relacionado con la exploración y

la explotación de nuevas reservas de petróleo, fue, al parecer, completamente pasado por alto en detrimento del proceso de desarrollo nacional.

## V

### Conclusiones: enseñanzas de la experiencia boliviana

Evidentemente, esta lamentable experiencia de Bolivia ofrece algunas enseñanzas para los países en desarrollo que deseen evitar la repetición de los peligros de la crisis boliviana. Primero, es evidente que los bancos transnacionales son instituciones comerciales con fines de lucro que disponen de considerables poderes e influencias para lograr su fin. Estos poderes e influencias afectan de manera notable los resultados de sus negociaciones con sus clientes, especialmente en los países en desarrollo, para determinar: i) la posibilidad de obtener crédito externo de la banca transnacional; y ii) su costo para el país receptor. Un país sin capacidad crediticia alguna desde la perspectiva de la banca transnacional no conseguirá créditos externos; en cambio un país con escasa capacidad crediticia podrá conseguir fondos a un costo que quizás no refleje las condiciones reales del país.

En segundo lugar, es evidente que un país en desarrollo debe negociar las condiciones de su deuda pública externa si desea evitar caer en nuevas situaciones de dependencia que creen una mayor influencia externa y el consiguiente debilitamiento del poder nacional para tomar decisiones. En este sentido, un gobierno *debe negociar* con los bancos transnacionales para contratar financiamiento externo en condiciones *convenientes* para la economía. Para llevar a cabo estas negociaciones, los funcionarios gubernamentales deben poseer una comprensión explícita y concreta de las situaciones de dependencia relativa que afectan a su país y su posición negociadora con respecto a los bancos transnacionales. Estas consideraciones deberían guiar no sólo las disposiciones y condiciones negociadas sino también el nivel absoluto de endeudamiento público externo. A esos fi-

nes, un sistema nacional para coordinar las negociaciones, limitar el uso de la garantía del Estado y registrar las obligaciones contractuales es un requisito previo fundamental y esencial.

En tercer lugar, las contradicciones internas evidentes en el Estado sólo sirven para debilitar su posición negociadora si se la compara con la de los participantes extranjeros. La experiencia boliviana demuestra claramente que el financiamiento externo en condiciones comerciales, incluso en épocas de auge de las exportaciones, no puede servir como medio de superar esas contradicciones internas ni tampoco para evitarlas. Cuanto más utilice un determinado Estado esa forma onerosa de financiamiento externo, tanto mayor será en general la influencia externa que genere. Tarde o temprano, lo que dependerá de los extremos a que lleguen esas contradicciones internas, la repercusión negativa de esta forma de dependencia consentida se sentirá en la economía y en la sociedad y, especialmente, en la posición negociadora relativa del Estado durante sus negociaciones con los participantes extranjeros, como los bancos transnacionales.

En cuarto lugar, los empréstitos extranjeros en condiciones comerciales deberían ser contratados *únicamente* para aquellas empresas públicas y aquellos proyectos específicos capaces de satisfacer esas condiciones. O, a la inversa, si la política económica no permite que una empresa pública funcione de acuerdo con normas comerciales, como ocurrió con la compañía petrolera estatal boliviana YPF, el financiamiento externo debería limitarse al que se le brinde en condiciones similares a las ofrecidas por las instituciones multilaterales.