

27 de febrero de 2020

Juan Cariaga y su aporte central a la derrota de la hiperinflación*

N° 456

Mario Napoleón Pacheco Torrico**

Juan I. Cariaga, uno de los constructores clave del programa económico que puso fin a la hiperinflación en Bolivia, en agosto de 1985. Estudió en la UMSA, donde fue profesor de macroeconomía; realizó estudios superiores en Dartmouth College, EE.UU., Becario Fullbright; consultor de la Misión Musgrave en Bolivia (1971-1978) para una propuesta de reforma fiscal; ministro de Finanzas (1986-1988); primer Superintendente General del Sistema de Regulación Sectorial; Director Ejecutivo del Banco Mundial, CAF y FONPLATA; presidente de la Academia de Ciencias Económicas de Bolivia; gerente del Banco de Santa Cruz de la Sierra; presidente del Banco Nacional de Bolivia y de la Asociación Nacional de Bancos. Sus libros incluyen: *Introducción a los modelos macroeconómicos* (Los Amigos del Libro, 1979); *Estabilización y desarrollo. Importantes lecciones del Programa Económico de Bolivia* (FCE-Los Amigos del Libro, 1996); *Hildebrando y sus consejos*. (2005). De sus artículos destaca: *El Decreto Supremo 21060* (Historia monetaria contemporánea de Bolivia, 2005)

El Decreto 21060

Una vez que asumió la presidencia de la República Víctor Paz Estenssoro (1985-1989), su tarea inmediata fue detener la hiperinflación, la primera en el mundo originada en causas no bélicas. Paz encargó a Gonzalo Sánchez de Lozada reunir un equipo con profesionales bolivianos para elaborar una política de estabilización en un plazo de dos semanas, que luego se transformaron en tres semanas. Las medidas diseñadas frenaron la hiperinflación y significaron el inicio de un ciclo político-económico de reformas de mercado, que permitieron a Bolivia superar la crisis más profunda de los últimos 60 años y generar las condiciones básicas para alcanzar una ruta de crecimiento importante y la reducción de la pobreza.

Juan Cariaga, convocado por Goni, había estudiado las características y las causas de la hiperinflación y propuso soluciones inmediatas, utilizando una rudimentaria computadora Commodore 64, acoplada a un televisor y empleando un tocacassetes. Los exámenes realizados le llevaron a la conclusión de que el abultado déficit fiscal, fundamentalmente causado por las empresas públicas, originaba la hiperinflación. En consecuencia, frenar el vertiginoso ascenso de los precios implicaba disminuir significativamente el déficit fiscal.

Examinando los principales indicadores económicos antes del 21060, se advierte que la situación se deterioraba acelerada y dramáticamente. Se registraba un crecimiento negativo y el déficit fiscal había marcado un récord en 1984, una vez que se

habían cerrado las fuentes del crédito externo y el desbalance fiscal era cubierto con préstamos del BCB que impulsaban el aumento intenso de M1. El impacto en los precios fue enorme, la tasa de inflación subía cada año hasta desembocar en hiperinflación, que en la interpretación de Juan Antonio Morales se extendió de abril de 1984 a agosto de 1985. En esta coyuntura, los precios ya no eran la señal clave para los agentes económicos, asumiendo ese rol el tipo de cambio paralelo, considerando que el tipo de cambio oficial cuando fue ajustado nunca igualó al paralelo por las expectativas de la población que demandaba una mayor cantidad de dólares en el intento de preservar el poder adquisitivo de sus ingresos. El resultado fue el surgimiento de una brecha cambiaria descomunal.

Tabla 1: Indicadores económicos, 1982-1985

INDICADORES	1982	1983	1984	1985
PIB real (%)	-3,9	-4,0	-0,2	-1,7
DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (% del PIB)	-15,9	-19,8	-25,4	-9,8
OFERTA MONETARIA: M1 (Crecimiento: %)	230	210	1.782	5.929
INFLACIÓN: Índice de Precios al Consumidor (Variación promedio anual: %)	123	276	1.281	11.749
TIPO DE CAMBIO OFICIAL (\$b/US\$)	68,4	251,7	2.852,5	498.416,7
TIPO DE CAMBIO DE MERCADO (\$b/US\$)	695	8.202	704.021	1.969.570
SALDO DE LA BALANZA DE PAGOS EN CUENTA CORRIENTE (% del PIB)	-6,0	-6,0	-5,0	-9,0
RESERVAS INTERNACIONALES NETAS (Millones US\$)	-327	-45	104	136

Fuente: Juan Antonio Morales, 2012; Eduardo Antelo, 2000; BCB. *Boletín Estadístico*. Nos.245, 278.

En este contexto, luego de un intenso trabajo que según Cariaga llegaba muchas veces a jornadas de 16 horas, se terminó de diseñar las medidas. Paz Estenssoro pudo entonces reunir al gabinete ministerial para discutir y revisarlas. Se cerró el Palacio de Gobierno y cortaron las comunicaciones de salida y entrada. Esta reunión crucial del 28 de agosto se extendió por 24 horas. A las 8:30 del 29 de agosto de 1986 se aprobó y promulgó el Decreto 21060 de estabilización y reformas. Su contenido se conoció "como la Nueva política Económica, en singular ironía con la Nueva Política Económica de Lenin en la Unión Soviética" (Cariaga, 2005).

Los ejes de las medidas fueron el saneamiento fiscal y el ajuste cambiario: se disminuyeron los gastos, se congelaron sueldos y la inversión pública, se disolvió la Corporación Boliviana de Fomento -hecho que fue un alivio para el gasto ya que se dejaba de financiar el déficit de sus 28 empresas-. El despido de 17.976 personas de la COMIBOL hasta diciembre de 1986 por el desplome de los precios del estaño

* En homenaje al gran economista Juan Cariaga, fallecido el 18/02/2020, y a sus altos servicios a Bolivia.

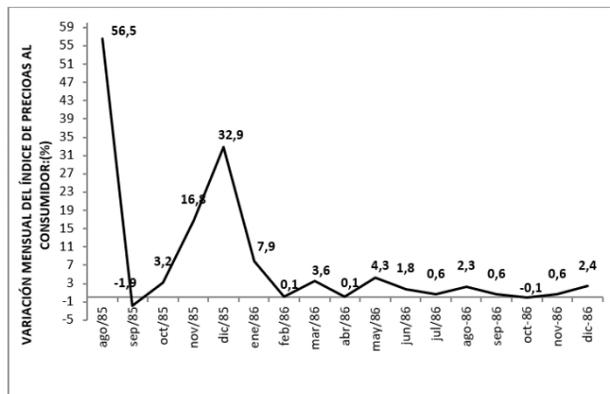
** Agradecemos su colaboración para este artículo

en octubre de 1985, también permitió disminuir el gasto. Para aumentar los ingresos se subió el precio de la gasolina y de otros derivados del petróleo, como también las tarifas del sector público. El tipo de cambio se devaluó aproximadamente 15 veces, la medida significó un aumento fuerte en los ingresos de las empresas públicas exportadoras. Simultáneamente se estableció que YPFB debía transferir sus ingresos al Banco Central, lo mismo que otras empresas estatales, creándose en la práctica una “caja única” administrada por la autoridad fiscal.

Se implantó un nuevo régimen cambiario de flexibilidad controlada por el BCB por medio del Bolsín, se anularon los controles cambiarios y la desdolarización. También se eliminaron los controles de precios y las tasas de interés, se liberaron las exportaciones e importaciones y se dispuso la libre contratación. Posteriormente, en 1986, se determinó la sustitución del Peso Boliviano (\$b.) por el Boliviano (Bs.), con una equivalencia de \$b. 1.000.000=1Bs. La eliminación de seis ceros permitió realizar los registros contables de forma racional.

La hiperinflación fue abatida en octubre, sin embargo, a partir de noviembre de 1985 los precios subieron por la caída de la cotización del estaño en octubre del mismo año, hecho que generó incertidumbre. El rebrote inflacionario se registró en diciembre de 1985, debido al otorgamiento de créditos del Banco Central al sector agropecuario y el pago del aguinaldo. En este contexto delicado, Paz Estenssoro nombró a Sánchez de Lozada ministro de Planeamiento y Coordinación y a Juan Cariaga ministro de Finanzas; a partir de ese momento los dos pilotearon la ejecución del plan antiinflacionario. (Cariaga, 1996).

Tasa de inflación mensual, enero-diciembre 1985-1986 (1980=100)



Fuente: INE

El desempeño económico de 1985 a 1989

El crecimiento económico se recuperó a partir de 1987, en razón a que simultáneamente al desplome de los precios del estaño, desde 1986 disminuyeron los precios de venta del gas a la Argentina. El déficit fiscal se redujo notablemente, a excepción de 1987 y luego tendió a bajar, por los recortes, las reformas introducidas y la renegociación favorable de la deuda externa que alivió el servicio de la deuda, aspectos que mejoraron notablemente el estado de las finanzas públicas. Habiéndose controlado el desbalance fiscal, la oferta monetaria bajó. El nuevo régimen cambiario flexible mediante

el Bolsín, permitió cerrar la brecha cambiaria y posibilitó que el tipo de cambio sea ancla de la inflación. Las cuentas externas continuaron con su tradicional déficit de la cuenta corriente que subió en 1987 en razón a los *shocks* externos, pero mejoró significativamente los años posteriores. Finalmente, las Reservas Internacionales Netas que fueron negativas en algunos años anteriores y cuando marcaron un signo positivo fueron muy reducidas, aumentaron de forma importante en 1986 y luego tendieron a bajar por las caídas de los precios externos. Si bien no todo fue “color de rosa”, el 21060 fue un éxito sorprendente, más aún considerando las condiciones internas y externas adversas.

Tabla 2: Indicadores económicos, 1986-1989

INDICADORES	1986	1987	1988	1989
PIB real (crecimiento: %)	-2,6	2,5	2,9	3,8
DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (% del PIB)	-2,3	-6,7	-5,7	-4,4
OFERTA MONETARIA: M1 (crecimiento: %)	83	40	35	3
INFLACIÓN: Índice de precios al Consumidor (Variación promedio anual: %)	276,3	14,6	16,0	15,1
TIPO DE CAMBIO OFICIAL (Bs./US\$)	1,9	2,1	2,3	2,7
TIPO DE CAMBIO DE MERCADO (Bs./US\$)	1,9	2,1	2,4	2,7
BALANZA DE PAGOS: SALDO DE LA CUENTA CORRIENTE (% del PIB)	-7,6	-9,3	-2,9	0,7
RESERVAS INTERNACIONALES NETAS (Millones US\$)	245	168	161	19

Fuente: INE y las mismas de la tabla 1.

La Reforma Tributaria

Cariaga sostiene que cuando se elaboró el 21060 el equipo fue consciente que había necesidad de otros cambios que complementen la estabilización. Entre 1986 y 1989 se elaboraron varias medidas en cuyo diseño participó él, simultáneamente a las duras renegociaciones referentes a la deuda externa. La Reforma Tributaria aplicada mediante Ley 843 de 1986, tuvo por finalidad aumentar los ingresos por tributación, modernizar el sistema impositivo e incorporar al sector informal, de forma que se complemente el esfuerzo fiscal para disminuir significativamente el déficit. Se suprimieron “más de 450 impuestos que en 1984 recaudaban alrededor del 1,65% del PIB en 1984, por ocho impuestos que en 1987 recaudaron 5,8% del PIB” (Cariaga, 1996) De esta forma se terminó el cobro de impuestos de renta destinada que beneficiaban a los municipios y a varias instituciones descentralizadas, reemplazado por la coparticipación del Gobierno Central 75%, municipios 20% y universidades 5%. Asimismo, se pretendía que las recaudaciones se fundamenten en el mercado interno y disminuya la importancia de los impuestos sobre el sector externo y se crearan nuevos impuestos.

Acuerdos con el FMI y renegociación de la deuda externa

Una vez que el proceso de estabilización se consolidaba la siguiente tarea fue enfrentar los problemas del endeudamiento externo y el acceso urgente al crédito externo multilateral. En 1986 se negoció exitosamente un crédito *stand by* con el FMI y posteriormente se lograron otros acuerdos con la banca privada internacional, recomprando la deuda a 11 centavos por cada dólar, y con los acreedores gubernamentales en el marco del Club de París (Cariaga, 1996). También en estas gestiones Cariaga tuvo el papel sobresaliente.