

cedla



FLACSO



ILDIS

**EL SECTOR
INFORMAL
EN BOLIVIA**

Es propiedad de los autores
D. L. No. 4 - 1- 341 - 86 p.

Diseño Tapa:
Ana María Bravo

Edición y Coordinación:
Leticia Sainz

Fotografías:
Grover Hinojosa

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

REG. 1188
NB: 1122
CUT.
BIBLIOTECA - FLACSO

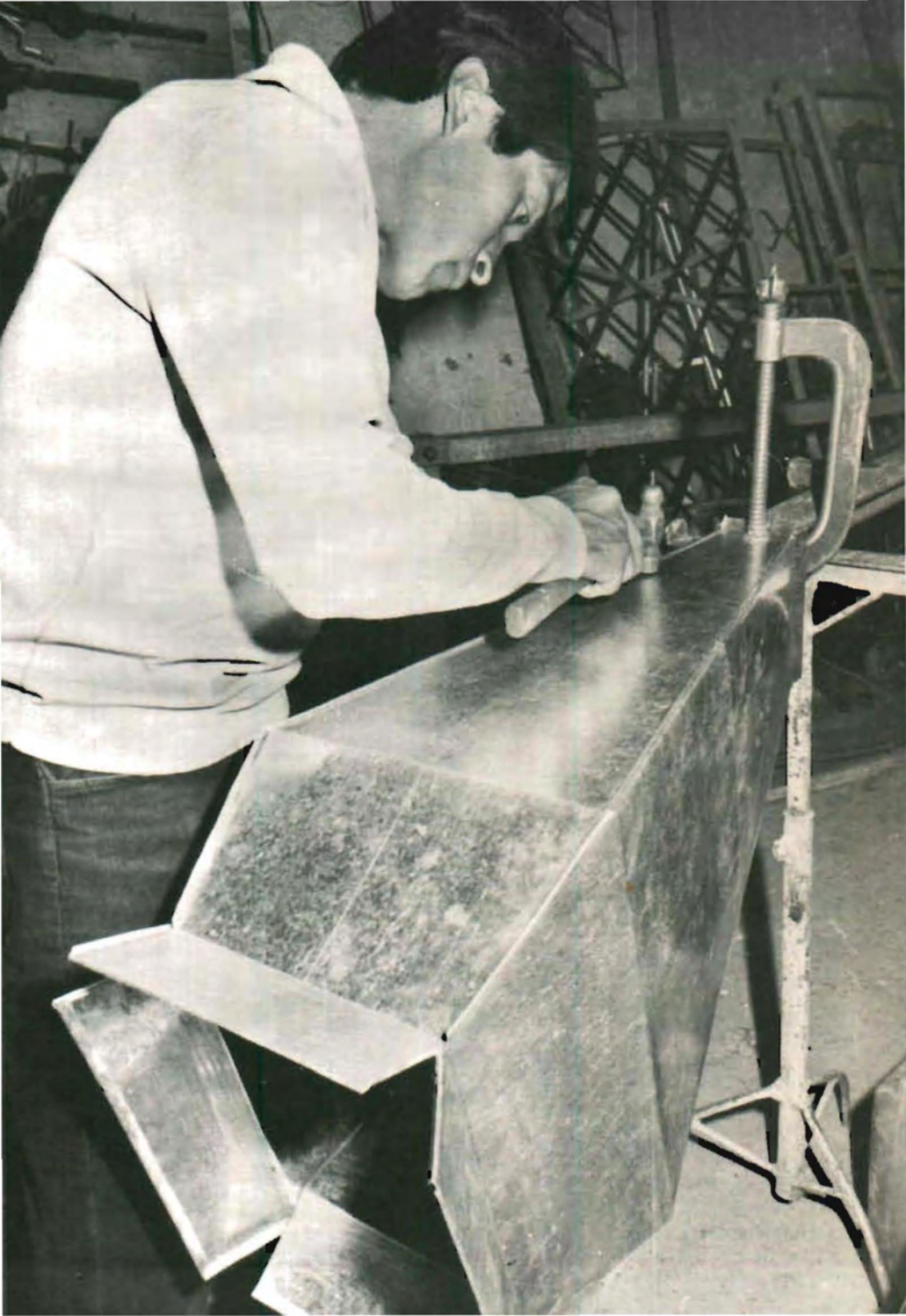
INDICE

	Pág.
PRESENTACION	7
MARCO TEORICO	9
S.I.U.: Revisión a los enfoques teóricos precedentes y el estado de la discusión - Hernando Larrazábal	11
Análisis del S.I.U. en América Latina - Ernesto Kritz	43
La Industria Popular en La Paz - Jesús Durán	63
Nociones teóricas en torno al S.I.U. y a la Economía Informal - Miguel Fernandez	73
Comentarios - Horst Grebe	85
METODOLOGIA	105
La medición del S.I.U. en América Latina - Ernesto Kritz	107
El S.I.U. en Bolivia: Algunas experiencias metodo- lógicas - Silvia Escóbar de Pabón	117
La producción del calzado en Cochabamba: una expe- riencia de investigación - Oscar Zegada Claire	135
DIAGNOSTICO	145
El S.I.U. en Bolivia: apuntes para un diagnóstico - Roberto Casanovas	147
La Economía Informal en Bolivia: una visión macro- económica - Samuel Doria Medina	179
La mujer y el S.I.U. - Gloria Ardaya	195
Comentarios: Rolando Morales	227
POLITICAS	237
Políticas latinoamericanas en relación al S.I.U. - Ernesto Kritz	239
La experiencia de planificación social del Perú - Raúl Gonzales de la Cuba	253
La nueva política económica y el S.I.U. en Bolivia - Rolando Morales	269
El impacto de la Nueva Política Económica en el S.I.U. en Bolivia - Roberto Casanovas	281
DEBATE	291
LINEAS PRIORITARIAS DE INVESTIGACION	305
BIBLIOGRAFIA	309

**LA ECONOMIA INFORMAL EN BOLIVIA:
UNA VISION MACROECONOMICA**

Samuel Doria Medina *

* Master en Economía. Especialización en Finanzas Públicas.
Director de Econométrica S.R.L.



El presente trabajo es un enfoque diferente a los que se han escuchado en este Taller y parte del supuesto de que el sector informal urbano es un subconjunto de la economía informal.

El origen de este trabajo está en la investigación y cuantificación de todas las actividades no registradas que se hizo el año pasado en la Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE). Sin embargo, allí no se dió mucha importancia a las consideraciones conceptuales; por eso he continuado la investigación cuyos resultados se presentarán próximamente en un libro y que adelantaré brevemente en esta exposición.

En la investigación, se dió mucha importancia al marco conceptual porque consideramos que es el aspecto donde mayores deficiencias existen. En el caso boliviano, por ejemplo, y tomando conceptos del sector informal que abarcan actividades no registradas pero legales, quedan sin explicación otras como el contrabando o la producción de cocaína.

Se ha tomado las dos vertientes de investigación, la revisada ampliamente en las distintas exposiciones, con el pensamiento latinoamericano respecto al sector informal, donde la preocupación básica es el empleo urbano y la característica más importante que las actividades están al margen de las disposiciones económicas y las cuentas nacionales. Se ha recurrido además a la investigación de la economía subterránea y la economía ilegal.

Originalmente, la investigación se basó en el pensamiento neoclásico con un trabajo de Vito Tanzi del Fondo Monetario Internacional que sostenía que todas las actividades sub-

terráneas eran producto de excesivos impuestos y regulaciones de la economía. Sin embargo, esa hipótesis fue ampliamente superada por un trabajo realizado por Frey y Beg que tomaron 17 países de la OECD y consideraron dos variables: la presión tributaria y la cantidad de empleados públicos respecto al total de la fuerza laboral. Utilizando estas variables se llegaba a la conclusión de que las economías donde debería haber un mayor sector subterráneo o informal eran justamente las que tenían menos; el caso de Bélgica, Suecia y Holanda. Se llegaba a la conclusión, por el otro lado, que donde menos economía subterránea existía era en Italia, Irlanda y España, que justamente son los países europeos donde hay mayor actividad no registrada.

Hay varios trabajos que ponen énfasis en aspectos macroeconómicos. En el año 1980 se lanzó la hipótesis de que el problema de la coexistencia entre inflación y desempleo es resultado de no tomar en cuenta un gran sector de la economía, que por tanto no responde a las políticas macroeconómicas que se habrían puesto en práctica en los años 60.

Se ha podido observar también, que esta preocupación no solamente es un problema académico. En el caso inglés, por ejemplo la oficina central de estadísticas tiene una definición de lo que es el “sector oculto” o la “otra economía” y señala que son “todas las actividades que no pueden ser medidas con los indicadores estadísticos que se utilizan en la economía tradicional”.

Es interesante observar también que en la definición del sistema internacional de cuentas nacionales de las Naciones Unidas, se toman ya una serie de actividades, delictivas y no delictivas para cuantificar el producto nacional de los países.

Una de las discusiones que tiene mayor relevancia es la que gira en torno a la actividad ilegal, la eterna discusión es si se deben considerar como actividades económicas. Hay también una gran polémica en la literatura y es interesante

comprobar que el debate incluye si se debe tomar las actividades productivas como la producción de drogas o las que no son productivas, sino distributivas, como es el caso de los robos que no generan nada sino distribuyen cierto producto. Los argumentos más serios que se han dado en la discusión son, en primer lugar, la definición del Producto Interno Bruto, que es una medición del bienestar en la economía.

Los que se oponen a la cuantificación de los aspectos ilegales sostienen que sería absurdo incluir el crimen, por ejemplo la droga, en el PIB y decir que éste aumenta por el hecho de que lo hace el crimen. Esa es una posición. Además, se aduce que si el Estado destina recursos para combatir ciertas actividades ilegales es una contradicción que se contabilicen las actividades que genera ese sector y, por otro lado, los recursos que se tiene para combatirlos.

En el otro extremo, existe una posición que sostiene que deben estar dentro de las cuentas nacionales, dentro del PIB, todos los bienes para los cuales hay una demanda de mercado. Por lo tanto si la droga tiene una demanda, se la debe cuantificar.

Un profesor del London School of Economics (LSE), J. Thomas -en un trabajo no publicado aún- trata más ampliamente el problema de lo legal y lo ilegal, y da algunos ejemplos muy interesantes y dice: no solamente es un problema si se incluyen o no las cuentas nacionales porque si introducimos las variables tiempo y espacio hay mayores complicaciones aún.

En cuanto al espacio, en los países lo legal o lo ilegal es diferente. El ejemplo más ilustrativo en este caso, es el que se menciona acerca de la prostitución. En algunos lugares, por acuerdo de las oficinas estadísticas, se toma en cuenta el valor agregado de la prostitución, mientras que en otros, la actividad es completamente ilegal.

Si se toma el factor tiempo, se complica más todavía, porque algunas actividades son ilegales en un mismo país, en un tiempo y posteriormente ya no lo son. Un caso muy

estudiado por Denison es el de la contabilización de actividades de producción de licor en los Estados Unidos. Como todos sabemos, antes de 1920 y después de 1933 era ilegal el comercio y producción de licores. Sin embargo, en las cuentas nacionales de ese país se contabilizó la fabricación de grano destinado a esa producción, pero no se contabilizó el valor agregado que se generaba en el comercio.

Si se toma el caso boliviano, la complicación es aún mayor, porque algunas actividades son ilegales desde un punto de vista y legales desde el otro. Por ejemplo, cuando hay precios controlados, vender productos a un precio diferente del oficial es ilegal, pero comprarlos no.

Sin embargo, es importante insistir en el hecho de que en nuestras investigaciones se ha utilizado una simbiosis metodológica para estudiar la economía informal tomando ciertos aspectos del sector informal y de la economía subterránea para llegar a la definición de la economía informal, donde se incluyen tanto las actividades positivas como negativas.

El enfoque de la economía es parcial en ambas visiones y se vuelve ecléctico. La diferencia de este trabajo es que le da un cuerpo propio, con la visión macroeconómica. Ese mismo autor inglés J. Thomas sostiene que es absurdo preocuparse de los problemas morales o filosóficos no tomar en cuenta determinadas actividades porque son ilegales, si algunas como en el caso boliviano, tienen tanta importancia dentro de las variables macroeconómicas. El hecho de que el principal producto de exportación sea ilegal muestra que, el aumento o disminución de esa actividad, tiene una importancia fundamental en la evolución de la economía.

En cuanto a la relación de lo legal o ilegal y lo formal e informal, no se puede hacer una división estricta porque existen muchas actividades informales de personas que están en los sectores legales. Nosotros, por ejemplo, hemos tomado en cuenta por la especulación financiera, que no solamente es realizada por personas que están en el sector informal, sino que algunos individuos del sector formal, vo-

luntariamente se introducen en la informalidad para librarse de regulaciones de las autoridades económicas.

Es bueno aclarar enfáticamente que, en Bolivia, la existencia de la economía informal no se debe al exceso de regulaciones. Creo más bien que si tomamos en cuenta la experiencia de los últimos años, cuando los impuestos bajaron y el Estado perdió cierto control sobre la economía, es cuando más ha aumentado la economía informal.

Tampoco se sostiene, como ciertos grupos interesados lo hacen, que la economía informal es una prueba de que no hay crisis. Algunos señalan que el problema es solamente contable, que habrá bajado el PIB 20 o/o en los últimos 4 años, pero como es un problema contable la actividad ha crecido en el sector informal, justamente, como uno de los efectos de la crisis.

La definición de la economía informal a la que se ha llegado para este trabajo es la siguiente: “La economía informal comprende a toda la actividad económica legal e ilegal que no se registra en las cuentas nacionales y que al margen de no figurar en los registros oficiales tampoco está sujeta al cumplimiento de las disposiciones emanadas por la autoridad económica para regular su funcionamiento”. O sea, está al margen de la tributación y de las leyes sociales.

En el caso de la tributación sin embargo, no es estricto, pues hay sectores que contribuyen en ciertas actividades al pagar impuestos a la Alcaldía. La diferencia que mencionaba respecto al enfoque es, justamente, esta visión macroeconómica.

Lo que se ha hecho en este trabajo, es tomar el modelo macroeconómico clásico y ubicar el sector informal dentro de él. Si se hiciera una división del sector privado formal e informal se podría ver que el sector informal tiene relaciones con el resto del mundo, exportaciones, importaciones, flujos de capital y también hay relaciones del sector informal con el formal e incluso con el sector público. Una discusión que todavía está presente en el grupo que está

trabajando en esta investigación es si el sector informal ha llegado a penetrar al sector público.

Cuando se analiza la información de los últimos años, se puede comprobar que los que más evadían impuestos, como agentes de retención a la renta de personas por ejemplo, eran las empresas públicas, debido a que son actividades que no se cuantifican, que no tributan y no están en las cuentas nacionales.

Con este enfoque macroeconómico se ha podido observar el comercio exterior, el sector fiscal, los flujos monetarios que hay como contrapartida a cada flujo real y se fijó como principal objetivo, cuantificar toda la actividad informal, ver el volumen del comercio informal de importaciones, exportaciones, la evasión fiscal que es uno de los resultados de esta actividad y la oferta monetaria paralela, que también es importante para explicar el movimiento del sector.

Obviamente, no se podría dejar de lado el empleo, porque es uno de los puntos fundamentales de esta actividad. Los lazos de las actividades delictivas tienen como resultados la creación de mayor empleo informal que alimenta los procesos de producción y distribución.

También se ha considerado el problema de los precios y, en el caso específico de Bolivia, se le dió especial importancia a la cuantificación de la producción de cocaína, razón por la cual se prohibió la difusión cuando fue terminado en UDAPE.

Finalmente, el esfuerzo se concentró en llegar a una cifra respecto al PIB informal en Bolivia.

Antes de escribir brevemente, cuáles son los resultados que se han obtenido en cada una de estas áreas quisiera hacer una mención respecto a las causas para el crecimiento de la economía formal. Las hemos dividido en estructurales y coyunturales. Pese a que se le dió más importancia al crecimiento por la agudización de la crisis, hay una estrecha relación entre el desarrollo de la economía, el del Estado

y el de la sociedad. Justamente, un aspecto en el que debería centrarse la investigación en lo posterior es la relación entre el poder del Estado o el control que éste tiene sobre el sector económico y el crecimiento de la actividad informal.

También se ha considerado que el desarrollo capitalista en nuestro país produce una economía desequilibrada y desarticulada. Otro de los aspectos importantes, para el crecimiento de la economía informal es la distribución regresiva del ingreso y la concentración de la riqueza.

La terciarización de la economía, es un problema mencionado constantemente, y que tiene también estrecha relación con el crecimiento del sector informal.

Dentro de las causas coyunturales para el aumento de la economía informal, se ha considerado la crisis económica a partir de los años 80; la hiperinflación que, como se ha visto en todos los países donde existió este fenómeno, acelera el crecimiento de la economía informal; y la fuga de capitales, que se dió en la última década.

La investigación fue dividida en cada uno de los puntos para llegar a una cuantificación presentando primero los resultados del sector monetario, porque dan una visión de la magnitud del sector informal.

En el sector monetario, se partió de la hipótesis de que por las condiciones hiperinflacionarias en Bolivia hubo una reforma monetaria de facto, es decir, que los operadores del mercado sustituyeron automáticamente los pesos bolivianos por los dólares. Este cambio en los medios de pago, es muy importante para facilitar las actividades de la economía informal ya que al utilizarse un medio de pago en circulación no controlado por la autoridad monetaria es más fácil realizar actividades que no serán detectadas ni contabilizadas.

Partimos de la definición de que había un M3 en el sentido que los medios de pago no solamente eran los pesos bolivianos o los pesos bolivianos indexados, sino los dólares,

tomando la definición de Rolando Morales que incorpora a la base monetaria los dólares existentes en la economía tornandole ineficaz la política económica. Cada vez que había una devaluación y se modificaba el tipo de cambio, por la sobreoferta de dólares, aumentaba la masa monetaria total.

Se llegó a cuantificar esta oferta monetaria paralela en 219 millones de dólares por año, frente a un M2 de 365 millones de dólares. O sea, que 40 o/o de los medios de pago de la economía estaban fuera de control del Banco Central de Bolivia, lo que da una idea de qué cantidad de la economía estaba dentro de este sector.

Obviamente, al ver la magnitud de las operaciones en dólares y su incremento respecto a los últimos años, se investigó el mercado paralelo, tanto desde el punto de vista de la oferta, como de la demanda, con entrevistas a personas dedicadas a este negocio, que es un mercado oligopólico en Bolivia. 4 personas controlaban todo el mercado de la ciudad de La Paz.

En estas investigaciones, se llegó a la conclusión -al cruzar la información que nos daban varios de estos operadores- que 80 o/o de la oferta monetaria en dólares venía del narcotráfico, un 20 o/o, en ese momento de exportaciones ilegales, (por la diferencia del tipo de cambio y la inconveniencia de los exportadores de entregar sus divisas al Banco Central, las vendían a ese mercado paralelo) y en una mínima magnitud de otras fuentes, como dólares de turistas etc.

Cuando se realizó la investigación en el año 1985, la demanda de dólares en un 70 o/o era para especular, las empresas compraban divisas en cierto momento del mes para después venderlas y generar una ganancia de capital y el 30 o/o restante, para importaciones.

Como se mencionó, se entrevistaron en La Paz a esos 4 grandes operadores que mueven más de 1 millón de dólares al mes y también, una serie de encuestas con los vendedores al detalle que, en ese momento, eran entre 120 y

400 personas. La diferencia en el número se debe a la fluctuación de la cotización oficial.

Investigamos también si las estadísticas sobre hiperinflación reflejaban realmente la situación y comprobamos que aunque los datos oficiales eran muy altos, en realidad, estaban subestimados. La razón, es que en ese momento, el 30 o/o del total del gasto que se tomaba para medir el índice de precios al consumidor, se basaba en los precios oficiales totalmente irreales.

Otro de los aspectos a los que se dió mucha importancia es el Comercio Exterior. Se hizo en UDAPE, con un equipo de profesionales de varias instituciones trabajando en un sistema que permitía la colaboración de personas y organismos que conocían el tema y la información del comercio exterior.

Para cuantificar el volumen de exportaciones e importaciones que no se registraban se tomaron en cuenta las informaciones del INE y se las comparó con las de países que comercian con Bolivia. Se pudo llegar a cifras concretas para el período 80-84, por ejemplo, la cuantificación sobre contrabando de vehículos que llegó a 82 millones de dólares. El contrabando total, tomando a esas 2 fuentes de información, llegó a mil millones de dólares.

El contrabando de exportación, era también importante en ese momento, por la diferencia del tipo de cambio y se encontraron resultados interesantes en el caso de las exportaciones tradicionales de Bolivia como el estaño y el oro.

Utilizando también la información de países de donde suponíamos procedía el contrabando de exportación se encontró por ejemplo en el caso del Perú, que tradicionalmente tiene una exportación de 3 mil toneladas métricas de estaño, en 1984 había exportado 5 mil toneladas sin ninguna explicación de ese incremento en la producción. En los casos de Chile y Argentina que tradicionalmente no son productores de estaño, en 1984 aparecieron exportando 250 y 500 toneladas métricas, respectivamente. El valor total que

salía del país por medio del contrabando, en el caso del estaño era de 30 millones de dólares.

En el oro, que es el segundo caso investigado, se observó que hay una producción potencial de 10 toneladas métricas por año. Sin embargo, por las pérdidas en los procesos tecnológicos utilizados, la producción efectiva es de 7. El Banco Minero que es el encargado de rescatar toda la producción del oro del país, obtenía una tonelada al año, de donde concluimos que las 6 restantes, salían de contrabando.

Para cuantificar el contrabando de las exportaciones no tradicionales, se revisó toda la información para el período 81 - 84 y se llegó a la conclusión de que el problema era, básicamente, de subfacturación, en ese período. El valor de las exportaciones cayó en promedio en un 30 o/o anual, sin embargo, el volumen de las exportaciones creció y los precios se incrementaron. La cifra por exportaciones tradicionales, fue de 70 millones de dólares.

Si se observa la evasión tributaria por el comercio exterior sólo en el caso de los automóviles la cifra es de 30 millones de dólares que da una idea de la evasión total por el contrabando, tanto de importación como de exportación. Como se dijo al comenzar, una parte importante de la evasión se ha dado en las empresas públicas, concretamente el Banco Central, en ENAF y YPF, aunque no son los únicos. Otro de los sectores que está íntimamente relacionado a este problema es el Sector Fiscal. Existe un gran interés en estudiar el crecimiento de la economía informal como causa para la gran disminución de los ingresos. En el caso de Bolivia, en el período 80-84 los ingresos tributarios se redujeron a sólo el 31 o/o, o sea, hubo una caída del 69 o/o en esos 4 años.

Pese a que no se le dió mucha importancia, por la limitación de tiempo y recursos, también se vió el problema del empleo. Conocimos varias investigaciones que estudiaban con mucha profundidad este aspecto y lo que se hizo, solamente fue cuantificaciones respecto al total de la fuerza de trabajo restando las personas registradas, por dife-

rentes aspectos como la seguridad social y, para llegar a una cifra de empleo informal a la que se le podía aplicar una productividad media y cuantificar también el producto generado por ese sector.

Finalmente, el problema de la coca tuvo una atención especial, por su importancia en la generación de divisas para la economía en su conjunto. Se hicieron cuantificaciones con información secundaria. La base son dos estudios, uno por una compañía americana que incluye trabajos del aerofotogramétrico de las hectáreas cultivadas y otro que era complemento para estimar la producción de coca. Inicialmente, sólo se tomaron las hectáreas cultivadas en el Chapare ya que, de acuerdo a esos estudios y por el consenso general la producción de coca destinada al narcotráfico se realiza en esa zona. Tomando en cuenta las hectáreas cultivadas se obtuvo información respecto al rendimiento promedio por hectáreas, y con ese dato, la producción de cocaína utilizando una relación de la cantidad de coca que se necesita para producir un kilogramo de cocaína, aunque no existe acuerdo acerca de esa cifra. Unos hablan de 300 kilos, otros más "pesimistas", hablan de 350.

Trabajando en dos escenarios, llegamos a la conclusión que para 1984 la producción alcanzó a 400 toneladas métricas de cocaína, con la relación de 1 a 300 y 343 toneladas con la relación de 1 a 350 kilos de coca. En ambos casos, se tomaron solamente los precios que pagaban en el interior del país a un nivel de 7.500 dólares por kilogramo. De esa manera, en uno de los escenarios, llegó a la cifra de 3 mil millones de dólares y, en el segundo, a 2.572 millones de dólares.

Como se indicó, el objetivo era cuantificar el PIB del sector informal, para lo cual se adicionó el producto generado por la cocaína, la minería y los otros sectores. Las variaciones se deben a los montos de la droga y el resultado es un PIB de 3.200 millones de dólares para el año 84 y/o de 2.772 millones con el segundo precio. El PIB formal para ese mismo año fue de 3.149 millones de dólares. La conclusión

es una distribución casi exacta y simétrica entre el peso de la economía informal y el de la economía formal.

En este trabajo no se ha querido sacar recomendaciones de políticas para integrar el sector informal al formal, ya que se considera sólo un inicio para cuantificar estas actividades. Por tanto, debe continuar este tipo de investigaciones de la economía informal, no solamente en la parte positiva que se menciona para el caso del SIU sino también, la parte negativa de las actividades ilegales; haciendo una diferenciación respecto a los montos que están envueltos en cada una de ellas.

— 0 —