

A close-up portrait of José "Chingo" Baldivia, a man with a mustache, looking slightly to the right. The background is a textured, reddish-brown wall. The image has a torn-edge effect.

# Microfinanzas, reformas y desarrollo rural

Los aportes de José "Chingo" Baldivia



**Fundación Milenio**

**MICROFINANZAS, REFORMAS Y  
DESARROLLO RURAL**  
**Los aportes de José “Chingo” Baldivia**

*Agradecemos el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS)*

---

## **MICROFINANZAS, REFORMAS Y DESARROLLO RURAL**

### **Los aportes de José “Chingo” Baldivia**

---

Primera edición, diciembre de 2013

**Autores:** José Baldivia  
Alejandra Baldivia  
Henry Oporto  
Juan Carlos Salazar

**Diseño de tapa:** Carlos Laserna

**Diseño del libro:** Alex Chipana

**Tiraje:** 500 ejemplares

#### **Fundación Milenio**

Av. 16 de Julio N° 1800, Edif. Cosmos, piso 7, of. 2  
+591 2 2314563, +591 2 2312788, +591 2 2392341  
milenio.bo@gmail.com  
www.fundacion-milenio.org  
www.facebook.com/fundacion.milenio  
twitter.com/fmilenio

#### **Fundación Konrad Adenauer (KAS)**

Av. Walter Guevara No. 8037  
Calacoto, La Paz, Bolivia  
www.kas.de/bolivien/es/  
www.twitter.com/KAS\_Bolivia  
+591 2 2786910 , +591 2 2786478 , +591 2 27840

**Impresión:** **LDX Arte e Imagen**  
LDX@entelnet.bo  
imprentaldx@gmail.com  
Prolongación Obispo Cárdenas  
Ed. Rebeca No. 1584  
Tel. 2204430 / 31  
La Paz

# Contenido

Introducción	1
<i>Alejandra Baldivia</i>	
“¡Qué felices somos!”	5
<i>Juan Carlos Salazar</i>	
El legado de “CHINGO” Baldivia	9
<i>Henry Oporto</i>	
<b>I. MICROFINANZAS</b>	
<i>José Baldivia</i>	
El mundo de las microfinanzas	19
Las microfinanzas y sus dimensiones	49
Microfinanzas: ¿Un Modelo de Inclusión de los Pobres?	87
<b>II. AGROPECUARIA</b>	
<i>José Baldivia</i>	
La propuesta agraria del plan nacional de desarrollo:	
Mucho ruido pocas nueces	111
El sector agropecuario y la seguridad alimentaria	117
<b>III. GLOBALES</b>	
<i>José Baldivia</i>	
La capitalización. Apuntes para una evaluación	153
El “social comunitarismo” indigenista: Mito sin realidad*	221



## PRESENTACIÓN

*El Lic. José Baldivia Urdininea, más conocido como “Chingo”, estuvo ligado a la Fundación Milenio desde aproximadamente 1998, cuando el Director Ejecutivo de Milenio fue el Dr. Horst Grebe, amigo personal de “Chingo”. Posteriormente, desde el 2006 formó parte del Comité Académico, desde donde aportó con sus conocimientos y experiencia.*

*“Chingo”, como consultor realizó varios trabajos para la Milenio, no solamente los que presentamos en este libro, sino también muchos otros publicados en el Boletín Nacional de Coyuntura. Uno de sus aportes, posiblemente el primero, fue el artículo: “Condicionantes estructurales para el crecimiento económico en Bolivia”, que forma parte del libro: Reflexiones sobre el crecimiento económico, publicado en 1998, junto a otras investigaciones de Rolando Jordán, Alejandro Mercado y de mi persona. Luego que Horst se alejara de Milenio, “Chingo” continuó vinculado a nuestra institución.*

*“Chingo” no solamente fue un consultor, más bien fue convirtiéndose en un amigo sincero al que en muchas oportunidades, le pedí consejo especialmente en momentos difíciles para Milenio. Su visión y compromiso constituyeron una guía importante.*

*Por estas razones, y por muchas otras, la Fundación ha decidido impulsar un homenaje merecido a “Chingo”, reuniendo en este libro algunas de sus publicaciones, la mayoría dispersas, como testimonio de su contribución intelectual a nuestro país.*

*Agradezco a la familia de “Chingo”, por haber autorizado esta publicación, especialmente a su hija Alejandra por el apoyo que brindó. También doy las gracias a Juan Carlos Salazar por autorizar la publicación de su artículo sobre “Chingo”, como también a Henry Oporto, que no dudó un instante cuando le pedí que escribiera sobre algunas facetas de él.*

*Finalmente expreso mi gratitud a la Fundación Konrad Adenauer por el apoyo para que esta publicación saliera a la luz.*

*Mario Napoleón Pacheco T.  
Director Ejecutivo  
Fundación Milenio*



# INTRODUCCIÓN

Alejandra Baldivia

Este libro, que es un homenaje al economista y periodista José Baldivia Urdininea “Chingo”, está conformado por nueve documentos: los primeros dos son artículos sobre Chingo escritos por el periodista Juan Carlos Salazar y el sociólogo Henry Oporto. Los otros siete son trabajos elaborados por Chingo, sobre temas económico-sociales que resultaban relevantes para la realidad del país en el momento en el cual fueron desarrollados.

El artículo “¡Qué felices somos!” (2013) escrito por Juan Carlos Salazar, amigo y colega de José Baldivia, nos muestra una faceta más bien personal de este. El documento cuenta de forma resumida la trayectoria periodística, sindical y política de Chingo.

En “El legado de Chingo” (2013), Henry Oporto presenta una aproximación al pensamiento económico y político de José Baldivia, mediante la cual a partir de reflexiones propias, resultantes de la relación de amistad y profesional que le permitió conocerlo, explica lo que concluye fueron las razones de fondo del cambio en el pensamiento de Chingo.

Los documentos “El Mundo de las microfinanzas” y “Las microfinanzas y sus dimensiones” (2004), corresponden a un trabajo realizado por Chingo tras una década del nacimiento de las microfinanzas. Comienza con la descripción de la misión a partir de la cual se dio origen a las instituciones microfinancieras y posteriormente realiza una amplia explicación de las características y elementos que componen este universo. El trabajo presenta a las microfinanzas como un producto de exportación que aun en su etapa de consolidación posicionaba a Bolivia, en comparación con los demás países de Latinoamérica, como el de mayor cobertura de crédito a microprestatarios, en su mayoría pobres. Asimismo, destaca como elemento de éxito de las microfinanzas, el haber logrado ampliar de manera sostenible y rentable la base de clientes del sistema financiero a partir de: la identificación de una importante demanda insatisfecha, la flexibilidad que caracteriza a su prestatarios y les permite encarar mejor las crisis sistémicas, y la tecnología financiera que hace prevalecer el análisis de flujos de caja por sobre las garantías.

El trabajo “Las microfinanzas: ¿un modelo de inclusión de pobres?” (2011), describe cómo el sector microfinanciero, creado a partir de ONGs, ha logrado atender masivamente a sectores de la población que debido a la pequeña escala de sus actividades no podían acceder a servicios de financiamiento tradicional. Resalta el rol social de las microfinanzas a través de la generación de empleo en los sectores más desprotegidos y por tanto en el alivio a la pobreza a través de la generación de mayores ingresos y la disponibilidad de recursos. Destaca como elemento de éxito, la autosostenibilidad lograda por las entidades microfinancieras, que convertidas en instituciones solventes y confiables ya no dependen del financiamiento extranjero, factor que se constituía en la principal traba que tenían los países en desarrollo.

“La propuesta agraria del Plan Nacional de Desarrollo” (2006), constituye un breve análisis crítico al Plan Nacional de Desarrollo (PND). El trabajo pone en evidencia el carácter agrario de la propuesta, la tendencia del mismo a dejar de lado los esquemas modernos de desarrollo para más bien retomar aquellas del pasado y la orientación de sus lineamientos centrada fundamentalmente en atender las necesidades de los pueblos indígenas, omitiendo a sectores claves como

---

el agroindustrial y el de la agroexportación. También, a partir de un análisis de sus políticas, cuestiona la carencia general de planteamientos técnicos del PND.

El trabajo sobre “El sector agropecuario y la seguridad alimentaria” (2011), empieza con una explicación de las causas estructurales y coyunturales del alza de precios a nivel internacional, así como los factores causales del incremento de los precios internos y la incidencia de las políticas públicas en este. Posteriormente, en base a información cuantitativa, el documento presenta la evolución y situación de la producción agropecuaria de alimentos e identifica a Santa Cruz como “departamento estratégico” para la seguridad alimentaria. Destaca la importancia que tiene en la economía nacional la agroindustria y describe a los sectores de esta que hasta ese momento en el tiempo habían logrado mayores niveles de integración con la producción agrícola. El trabajo también resalta la importancia de las exportaciones como incentivo para los productores y por otro lado, explica cómo la coca, afecta a la seguridad alimentaria a partir de los desincentivos que su rentabilidad genera para otros productos. Finalmente, sugiere algunas acciones que de ser consideradas podrían mejorar la seguridad alimentaria del país.

El documento “La capitalización: apuntes para una evaluación” (1998), tal cual su título sugiere, constituye un ejercicio para la evaluación de dicha reforma, realizado a cuatro años de iniciado el proceso. En este trabajo, se contextualiza la capitalización como una respuesta a la crisis del Estado del 52, año a partir del cual la economía de carácter estatal que primaba en el país condujo a las empresas públicas a un punto crítico en el cual se hizo imperativa la atracción de capital externo. Un análisis descriptivo sustentado en cifras y algunos indicadores de desempeño, muestra el estado de situación de cada una de las empresas antes de ser capitalizadas. Presenta también una explicación de las alternativas existentes en aquel momento: privatización y capitalización, enfatizando que la diferencia entre ambas radica en que la capitalización no enajena patrimonio alguno sino que realiza una asociación con capital externo que compromete inversión y le permite al país conservar e incluso incrementar el valor de su patrimonio. Asimismo, el trabajo describe el proceso de capitalización y su contenido, destacando el marco regulatorio que lo precedió. Finalmente, muestra el proceso que se siguió para capitalizar cada una de las empresas, mismo que se realizó de acuerdo a las características particulares de cada una. Dado que tras un periodo de cuatro años resultaba prematuro realizar una evaluación definitiva sobre los resultados e impacto de la capitalización, el documento presenta más bien una revisión sobre el cumplimiento de objetivos así como una puntualización de los riesgos y potencialidades de esta medida.

El trabajo titulado “El social comunitarismo indigenista: mito sin realidad” (2007), es un análisis que cuestiona el fundamento ideológico de las propuestas centrales del gobierno del MAS. El trabajo desmonta mitos respecto a la propiedad comunal de la tierra y a la organización comunitaria de la economía, así como a la supuesta postura anti-mercado de los campesinos y la existencia de múltiples nacionalidades en Bolivia. Explica por qué la propuesta indigenista del MAS es reaccionaria y por lo tanto inviable y pone en evidencia el desconocimiento de la realidad por parte de quienes propugnan retomar formas arcaicas de organización del trabajo y la producción.

## “¡QUÉ FELICES SOMOS!”\*

Juan Carlos Salazar

“¡Qué felices somos!”. No recuerdo cuándo se lo escuché por primera vez. Quizás en la vieja Fides de los años 60. Si no lo dijo, lo vivía. Solía irrumpir en la redacción como un vendaval, con el último chiste como saludo o la “cargada” sorpresiva al compañero de turno. “¡Ay, Chingo...! Siempre con tus bromas...”, reaccionaba benevolente Don Julio de la Vega entre las carcajadas de sus colegas, el también poeta Oscar Rivera Rodas y el reportero José Luis Alcázar. Era la época en que los poetas escribían noticias internacionales y los aspirantes a escritores jugaban a las letras como aprendices de periodistas en el legendario equipo del padre José Gramunt.

Con la mochila de útiles en el hombro, José “Chingo” Baldivia llegaba a la radio agitado, siempre al límite de la hora, pero a tiempo para “pinchar” los éxitos del momento en “Tengo un disco en mis manos”, el programa estrella de la música juvenil de la época, o para contabilizar nostalgias en “Guitarras de la frontera”, cuando el folklore argentino no era moda, sino afición de minorías de

\* Publicado en: *Página Siete. Semanario Ideas* (13 de Octubre de 2013)

gustos adquiridos. Era el más joven del equipo. No había salido bachiller, pero ya era un pionero en la radio boliviana, como DJ y guionista. Hiperactivo, fungía como reportero emergente en los momentos de crisis, que en la Bolivia de los 60 eran todos.

“Siendo todavía alumno del colegio San Calixto, se presentó en mi oficina ofreciéndose a colaborar como periodista. No dudé en enviarlo al Palacio donde los comodones periodistas de entonces esperaban que la ‘pepa’ cayera del árbol como fruta madura. Chingo volvió con la información exclusiva que se les había escapado a los ‘viejos’, quienes se molestaban por la competencia del ‘jovencito’”, recordaría años después el padre Gramunt.

A principios de 1965 partió rumbo a Córdoba para estudiar Economía. Era su único plan de vida. Un mediodía lluvioso se despidió de sus amigos de Fides en la puerta de San Calixto. “Nos vemos dentro de cinco años”, dijo a manera de despedida, con esa enorme sonrisa que no lo abandonaba nunca. Volvió antes, cambiado, politizado, radicalizado.

Bolivia vivía la “Revolución Restauradora”, la “dictablanda” del general René Barrientos Ortuño, y Argentina la dictadura del general Juan Carlos Onganía, pero entonces Baldivia no hablaba ni se ocupaba de la política. Se daría de bruces con ella en la Córdoba que había vivido la represión de la “noche de los bastones largos” y que se encaminaba hacia la insurrección del “Cordobazo” de mayo de 1969. Como líder de los estudiantes de la Facultad de Economía, sufrió cuatro meses de cárcel y fue expulsado de Argentina. “Fue mi bautizo de fuego”, dijo al recordar su activismo de esos días.

“¿Qué tal la cobertura de la guerrilla? ¿Vieron al Che?”, preguntó a sus colegas de Fides cuando se reencontró con ellos a su llegada a La Paz. Sabía que se había perdido no sólo una cobertura periodística emblemática, sino un hecho histórico que habría de convertirse en referente político e ideológico para toda su generación. “¡Cómo los envidió!”, se lamentó.

A los pocos meses, el general Alfredo Ovando Candia tomó el poder con Marcelo Quiroga Santa Cruz, Alberto Bailey Gutiérrez, José Ortiz Mercado y otros civiles progresistas, con quienes nacionalizó el petróleo y encabezó un “proceso revolucionario” que se prolongó con el general Juan José Torres. Incorporado a la lucha política y sindical como líder de la federación de radialistas, Baldivia fue delegado a la Asamblea del Pueblo, el “sóviet boliviano” que deliberó durante la “primavera socialista” del torrismo.

En septiembre de 1970 integró la Comisión de Paz que rescató a los sobrevivientes de la guerrilla de Teoponte. Para entonces ya militaba en el Ejército de Liberación Nacional (ELN), pero los organismos de seguridad no lo sabían. Tampoco sus amigos, aunque lo suponían. Años después se enterarían de que Chingo actuaba en el mundo clandestino con el nombre de guerra de “Malaco”.

En esa condición participó en la resistencia al golpe del 21 de agosto de 1971. Cuando comenzó la represión, recibió protección en el San Calixto junto con dos dirigentes de la Federación de la Prensa. Él pensaba que la dictadura no duraría una salva de cohetes y que era cuestión de aguantar hasta que escampara, pero a los ocho días debió abandonar su refugio, cuando las fuerzas de seguridad habían rodeado el colegio y conminado a los jesuitas a entregar a los refugiados. “De aquí nos sacan muertos”, le dijo al sacerdote que les pidió salir del edificio para evitar el allanamiento. Dos diplomáticos amigos los rescataron para trasladarlos a la embajada argentina, previa “requisita” del arma que portaba Baldivia.

De la embajada, a Buenos Aires; de allí, a Santiago de Chile y –tras el golpe de Pinochet- Perú. A su retorno de un congreso de la Organización Internacional de Periodistas (OIP) en Helsinki, en octubre de 1976, fue detenido y torturado en Lima, víctima del “Plan Cóndor”. A la semana fue liberado gracias a una campaña internacional de intelectuales y periodistas, y se trasladó a México. “Llegados los años de plomo, Chingo me pidió un consejo: sólo atiné a recomendarle que se hiciera humo...”, dijo el padre Gramunt al evocar el segundo exilio de su amigo, bajo García Mesa.

Recibió entrenamiento militar en Cuba durante un año, entre 1973 y 1974. Allí empezó a reflexionar sobre la lucha armada. Tras un largo proceso de auto-crítica, rompió con el ELN, junto con otros compañeros, y se incorporó de lleno a la lucha por el restablecimiento de la democracia, causa que no abandonaría jamás. “En mi ausencia, sigan metiéndole duro por la democracia”, escribió a sus amigos en su despedida, el 12 de abril, cuando les anunció que sufría un cáncer terminal al páncreas.

Militó en la UDP y en el PS-1, pero abandonó la política activa para dedicarse a su profesión, siempre desde la perspectiva social. Fue un pionero del microcrédito. “Chingo comenzó a dar crédito a los pobres cuando los banqueros tenían plata sólo para los ricos”, recordó la “Negra” Gloria Rocabado, su compañera de siempre. O, como dijo el padre Eduardo Pérez Iribarne, fue un “luchador” incluso en ese campo, porque “fue un luchador toda su vida, un luchador en un mundo

donde ya nadie lucha”.

El 3 de junio, tres meses antes de su muerte, sorprendió a sus amigos con una foto enviada desde Nueva York. Se lo veía en la piscina de la casa de su hijo Néstor, saludando con los brazos en alto desde una esquina. Lucía relajado, con esa sonrisa pícaro que solía acompañar su saludo de siempre, su consigna de vida: “¡Qué felices somos!”. El e-mail portador de la fotografía contenía un mensaje de apenas siete palabras: “Una forma de enfrentar a la calaca”. Así era Chingo Baldivia.

## EL LEGADO DE “CHINGO” BALDIVIA

Henry Oporto

*Ya la guerra no era contra la oposición, sino con la historia.*

*Leonardo Padura*

*El hombre que amaba a los perros*

Estas notas se enfocan en la trayectoria política de Chingo, y examinan su contribución a la modernización de la política pública, especialmente en la cuestión agraria y rural. Es mi manera de recordar a un amigo muy querido y dedicar a su memoria mis reflexiones sobre lo que estimo es su legado intelectual y político.

No deja de ser desconcertante, y hasta enigmática, la trayectoria de Chingo -aunque quizás el suyo sea apenas uno de varios otros casos en la política boliviana-, que habiéndose iniciado como militante de un grupo insurgente armado (el ELN), a fines de los años 60, terminara entroncando -dos décadas después- en una de las antípodas de esa corriente ideológica: el “gonismo”; sin duda, la expresión política que más señaladamente representó a las fuerzas convergentes

de un amplio abanico de vertientes ideológicas (emeneristas, liberales, socialdemócratas, kataristas y otras de cuño izquierdista y nacionalista) en un proyecto democrático y de modernización de la sociedad boliviana, durante la transición de la dictadura a la democracia; un proyecto que en los años 80 y 90 protagonizó los más prominentes cambios económicos, políticos, institucionales y culturales, acaecidos en Bolivia desde los años de la Revolución Nacional.

Es una lástima que el propio Chingo no hubiera escrito sobre su experiencia relacionada con la lucha armada en Bolivia y que sus reflexiones autocríticas se hubieran quedado para él mismo. Su intempestiva y fatal enfermedad no le permitió “contar” su historia. Tan solo se conoce de una entrevista concedida al programa *Mapamundi*, de ERBOL, comentando algunos pasajes de su azarosa vida política vinculada al ELN<sup>1</sup>. Con todo, esta escueta entrevista permite entender algunas claves. “Mi radicalización fue de tipo intelectual”, señala, explicable ante todo por el clima de “ebullición juvenil”, propia de una época profundamente marcada por el impacto emocional en las capas intelectuales, estudiantiles y sindicatos obreros, de la leyenda construida en torno a la figura del Che y la teoría del foco guerrillero y la propia revolución cubana: “...pensamos que ese era el camino y estaba el ejemplo de Cuba, una revolución triunfante, en su mejor momento; sabíamos de las carencias (en Cuba), pero pensábamos que era parte del sufrimiento de todo pueblo al hacer su revolución”.

Sin duda, era el tiempo del romanticismo revolucionario de las jóvenes generaciones latinoamericanas. Chingo, cómo no, fue tributario del “espíritu” de esa época, abrazando la más radical de las opciones políticas, quizás también porque ello sintonizaba con su temperamento intenso, apasionado, impetuoso, y su siempre desbordante energía. Más que una elección racional de su parte, fue el clima de radicalismo revolucionario que terminó reclutando a Chingo. Pero un hombre como él, inquieto, rebelde, inteligente y bien informado, no iba a permanecer pasivo ante los reveses sufridos, ni sometido por siempre a los rigores de decisiones juveniles. Su ruptura con la opción guerrillera fue un proceso inevitable, resultado de un progresivo desencanto con el militarismo del ELN y, en última instancia, con su principal referente político-ideológico: la revolución cubana; “esa sociedad del miedo, la frustración y la farsa”<sup>2</sup>. Parafraseando a Martí, diríamos que Chingo conoció al monstruo en sus entrañas.

---

1 La entrevista de ERBOL, ha sido publicada en el semanario *Ideas*, Página Siete, de 13/10/2013, con el título “No me arrepiento de nada”, y está firmada por Rafael Archondo, conductor del programa *Mapamundi*

2 Leonardo Padura: *El hombre que amaba a los perros*, País Edición, 2009

## Del foquismo al gonismo

A partir de allí, Chingo estaba preparado para abreviar otras ideas, otras experiencias, otras lecciones políticas, en circunstancias en que la lucha democrática se abría paso en el Continente, a la vez que las experiencias militaristas en la región se mostraban cada vez más inviables. Y así terminó reconvertido a la democracia como filosofía de vida personal y también como opción política para Bolivia y, por si fuera poco, al liberalismo como pensamiento económico.

Es comprensible que tal transición haya sido un proceso de muchos años, difícil, complejo y hasta humanamente desgarrador. El proceso democrático boliviano de finales de los 70 rescató a Chingo, como a otros de sus compañeros, de la lucha armada y la estrategia de ruptura revolucionaria hacia la lucha política y hacia objetivos de cambios graduales y en democracia. Inicialmente, considerando la democracia como una opción política válida, una etapa necesaria de la lucha revolucionaria -este fenómeno se dio en la mayor parte de la izquierda boliviana-, para luego renegar totalmente de la lucha armada e internalizar la democracia como un valor esencial y una condición *sine cuan non* para la construcción moderna de la nación boliviana -un cambio ideológico que también han experimentado otros grupos de la izquierda revolucionaria, aunque con grados diversos de convencimiento y consecuencia práctica-.

“Entendimos que la democracia tenía un valor en sí mismo, no solo para la organización política sino para el país”. “...antes pensaba que las dictaduras de izquierda eran mejores que las de derecha. Ahora pienso que las dos son igual de malas”<sup>3</sup>. Es probable que únicamente quienes creyeron ciegamente en la utopía de la dictadura del proletariado -haciendo la vista a un lado de la falta de libertades y las graves violaciones de los derechos humanos-, y que en igual medida despreciaron la democracia como mera coartada de la dominación burguesa, sean capaces de captar la profundidad de esta mutación de perspectiva política y filosófica.

Que Chingo recalara políticamente en el “gonismo”, no debe sorprender demasiado. Después del fracaso de la UDP (que integró a través del MPLN, un partido pequeño de ex militantes del ELN), y haber sentido los límites de un populismo democrático de izquierda, y siendo testigo de los éxitos del 21060 (el programa de estabilización y ajuste fiscal del gobierno de Paz Estenssoro 1985-1989), Chingo debió percibir que el crecimiento económico y la consolidación democrática del país estaban ligados a la continuidad de un proceso de reformas

3 *Entrevista en Mapumundi, ERBOL*

institucionales y sociales que colocaran definitivamente a Bolivia en la economía de mercado, la modernidad política y el mundo globalizado como condiciones estructurales necesarias para enfrentar los problemas de pobreza, marginalidad e inequidad social.

Estos eran objetivos que Chingo, en su madurez personal, fruto de una intensa labor profesional y como estudioso serio que era de la realidad nacional, supo reconocer y valorar, y acabó haciéndolos suyos. De ahí su simpatía política y cercanía intelectual con el portaestandarte de ese proceso de reformas: Goni y la corriente que éste lideraba en el seno del MNR. Es verdad que Chingo nunca militó en el MNR; tampoco ocupó cargos políticos en ninguno de sus gobiernos. Fue más bien un colaborador periférico, lo cual no le privó de defender públicamente, y con prestancia, las medidas más importantes, como la capitalización, la participación popular o la política social, de cuyos méritos era un confeso creyente.

Por contrapartida, Chingo había tomado considerable distancia intelectual, política y emocional con la izquierda socialista, a la que consideraba anquilosada e inviable como alternativa de poder y de cambio real, aunque sin abandonar completamente del ideario marxista, que, según pensaba, era válido como método de análisis histórico. Por supuesto, Chingo se sentía muy alejado de la derecha banzerista (a la que había combatido cuando era régimen dictatorial), y también era crítico de la alianza que un desdibujado MIR había contraído con ADN. Este polo de la política boliviana, según pensaba, constituía la opción tradicional, conservadora y más deleznable, tanto por su práctica política como su actitud utilitaria y prebendal del poder.

## **Del populismo a la realidad del mercado**

Chingo es reconocido como uno de los arquitectos del sistema de microcrédito en Bolivia. Pero quizá es menos valorado su aporte a un renovado enfoque de la cuestión agraria. La economía campesina fue el objeto de sus desvelos profesionales; entender las causas de su postración era una de sus motivaciones intelectuales; identificar las llaves para la transformación productiva del agro y la superación de la pobreza rural fue uno de sus retos personales.

Su diagnóstico de la crisis de la economía campesina tradicional es certero, y tal vez uno de los más completos -personalmente me siento tributario de sus

ideas<sup>4</sup>. Con Chingo compartimos la visión de que dicha crisis estaba asociada al agotamiento del ciclo de la reforma agraria de 1953 y, por cierto, a la persistencia de un modelo agrario basado en el reparto de la tierra, cuyas manifestaciones más visibles son: i) el minifundio, que resulta de la fragmentación de la propiedad campesina y comunitaria; ii) la baja productividad agrícola, y el considerable rezago tecnológico, además de la degradación de los suelos; iii) la falta de capital para invertir en mejoras productivas, tecnología y compra de nuevas tierras, y cuya su principal barrera son las restricciones legales y sindicales que pesan sobre la propiedad agraria, que le impiden ser un activo económico y servir de garantía hipotecaria.

En esa perspectiva de análisis, los trabajos académicos de Chingo son prominentes porque apuntan lúcidamente a desmontar algunos de los mitos fuertemente arraigados en el pensamiento indigenista y de la izquierda socialista.

El comunitarismo rural es uno tales mitos, tanto en su idealización de la propiedad comunitaria como en su conceptualización como una forma de colectivismo social. Chingo estaba persuadido de la descomposición irreversible que ha sufrido la propiedad comunitaria y, por lo tanto, el predominio sin atenuantes de la pequeña propiedad campesina. “La estructura agraria nada tiene de comunal”, ha escrito. La propiedad comunal o comunitaria apenas subsiste marginalmente en las áreas rurales más pobres, abandonadas y carentes de recursos naturales, pero incluso dentro de ella los espacios familiares tienen un derecho indiscutible de usufructo, tal cual ha sido siempre la tradición del mundo andino. Contrariando a la fetichización que “intelectuales librescos” y cierta dirigencia sindical y ONG’s, han hecho de lo comunitario-andino, Chingo ha sostenido con firmeza que la comunidad ha dejado de ser una organización económica y que, en rigor, su naturaleza en el occidente boliviano es la de una entidad territorial y de autogobierno campesino; una suerte de “junta de vecinos” en el ámbito rural. Asimismo, sus propios estudios muestran que los campesinos tienden a la consolidación de la propiedad individual, en correspondencia con la estructura social predominante, esencialmente familiar, como es la cultura andina; un fenómeno que va paralelo al inexorable mestizaje de la población indígena.

Chingo advertía que la familia campesina, y no la comunidad, constituye el nivel básico de confianza, lo cual limita la extensión de una confianza más amplia en las actividades económicas. Así pues, el capital social, en el mundo andino,

---

4 Véase, Henry Oporto: “¿Por qué la tierra no es un capital activo?”, en *La tierra nuestra de cada día*, Fundación Milenio, 2005; “Reforma y revolución agraria: la historia sin fin”, en *El cielo por asalto: cinco ensayos sobre la política boliviana*, Plural, 2009

está constreñido al ámbito familiar, lo que ha devenido en un freno para el desarrollo de hábitos asociativos no basados en el parentesco y consiguientemente para el funcionamiento de asociaciones económicas voluntarias, como las cooperativas, por ejemplo, que no han prosperado en el campo; o que en otros casos han derivado en fracasos estrepitosos como son las empresas comunitarias campesinas (CORACAS). La paradoja andina consiste en que las familias son altamente cooperativas en su interior, pero sumamente recelosas y desconfiadas hacia fuera de ellas, lo cual connota una suerte de individualismo familiar. De ahí también su vehemente crítica a las corrientes que pregonan un retorno a la propiedad comunal de la tierra y a la organización comunal de la economía agraria. Este tipo de propuestas son ideológicamente conservadoras y contrarias a la voluntad propietarista, casi individualista de la población andina, ha argumentado Chingo, quién no tenía dudas de que el proyecto “social-comunitarista” del MAS viene impregnado, justamente, de un pensamiento reaccionario y regresivo, atrapado por un etnocentrismo indigenista y una visión idílica del pasado precolonial; por lo mismo, contrario a una interpretación rigurosa de la historia y, obviamente, muy lejano a la realidad del mundo campesino-indígena.

Otro de los mitos que Chingo siempre combatió es la idea de un campesinado anti-mercantilista; es decir, la creencia en que los campesinos rechazan o son ajenos al mercado, cuando en realidad sucede lo contrario: “la principal aspiración de los productores andinos es insertarse en los mercados”. Chingo ha demostrado en sus trabajos que las diferencias socioeconómicas en el campo tienen que ver, primordialmente, con los distintos grados y posibilidades de inserción en el mercado: los campesinos que prosperan son los que producen para el mercado y tienden a la especialización en cultivos con mayor demanda comercial, en tanto que los más empobrecidos son los excluidos del mercado, que producen mayormente para el autoconsumo. “El mercado es el destino natural de la producción campesina. No poder llegar a él en condiciones adecuadas de precio y oportunidad constituye una limitación que la perjudica. El desprecio al mercado es una reacción conservadora de intelectuales anclados en la nostalgia del pasado o demasiado atados a las modas que imponen algunas líneas de financiamiento”, sentenciaba.

Así pues, con Chingo hemos compartido la idea de que las posturas anti-mercado y anti-capitalistas en la cuestión agraria y rural, a menudo no son más que coartadas ideológicas para legitimar un paternalismo estatal, populista y manipulador, que en realidad encuentra en la pobreza rural el caldo de cultivo para sostener clientelismos políticos y mantener atrapados a sus pobladores en redes asistenciales, prebendales y de cooptación política, impidiéndoles su propio de-

sarrollo y liberación personal, a la vez que retardando el progreso de las fuerzas productivas.

Se entiende, entonces, que Chingo haya dedicado buena parte de sus esfuerzos profesionales a generar oportunidades para que los productores puedan integrarse al mercado, ofreciéndoles herramientas como el acceso al crédito, la asistencia técnica, la innovación tecnológica, el capital de riesgo, la articulación a cadenas productivas y de exportación, la infraestructura básica, que son las líneas en las que él trabajó durante muchos años, y con resultados diversos.

Pero Chingo no era otro más de los oenegistas bien intencionados. Por su formación política, y por su propia experiencia en el terreno de la cooperación social, él sabía que el desarrollo agrario y rural solo podría darse con un vigoroso impulso desde el Estado; y que este desafío pasaba por tener buenas políticas públicas y una eficiente gestión gubernamental. Justamente, ese tipo de convicción lo llevaría a participar, en distintos momentos políticos, en la formulación de proyectos de intervención estatal en el sector agropecuario, y también en el diseño de planes y estrategias más ambiciosas, las más de las cuales, lastimosamente, no han llegado a ponerse en práctica. Consciente que las opciones de política pública son decisiones del poder político, que responden a visiones y proyectos políticos, Chingo estuvo dispuesto a comprometerse con un determinado proyecto político. Al menos ése es el Chingo que yo conocí desde mediados de los años 90; de alguna manera, ese fue el espíritu común que nos unió en complicidades políticas, y también en alguna que otra aventura intelectual.

## **Chingo el revisionista**

Cuando trato de entender la evolución ideológica de Chingo, que hizo de él un auténtico revisionista, que lo llevó a renegar no solo de la lucha armada sino de los paradigmas socialistas de la izquierda, e hizo posible su reconversión a la democracia liberal y el paradigma del mercado como eje de una modernización económica con inclusión social, encuentro tres claves explicativas: Primero, su dominio de la ciencia económica y, por tanto, el poder transformador del conocimiento. Segundo, su espíritu libre, anti-dogmático, que lo impulsó a buscar en la investigación y en el trabajo cercano a la gente, la validación de las ideas y la comprensión adecuada de la realidad. Tercero, su honestidad intelectual que lo predispuso a reconocer y enmendar los errores del “joven” Chingo, y luego, asumir sin complejos otras certidumbres e ideales que un Chingo “maduro” había descubierto en la vida.

Naturalmente, todo ello no hubiera sido posible de no mediar el cambio de la época que nos ha tocado vivir. Chingo no se consumió en la amargura de la utopía perdida, o más bien pervertida, como dice Leonardo Padura. Tampoco sus ideas se petrificaron en las viejas certezas. Supo entender el nuevo tiempo, y adaptarse a él, renovándose mental y espiritualmente, para hacer frente a otra realidad, a otros desafíos, los de una Bolivia y de un mundo diferentes.

### **“Jodidos estamos todos ustedes”**

Pero ya se sabe que la vida no se mueve linealmente, y ni siquiera siempre en una sola dirección. A Chingo, lo mismo que a muchos de nosotros, nos tocaría vivir la frustración del derrumbe de todo un sistema de partidos, de instituciones, de paradigmas y valores, y sobre todo de una perspectiva de reformas democráticas y modernizadoras que apenas había despuntado. Esperanzas rotas, una apuesta de futuro, y la irrupción de una noche negra, donde reviven los viejos fantasmas autoritarios y populistas y reinan la demagogia, la falsedad, la imposura. Como si el país estuviera condenado a volver siempre atrás, nuevamente el grito de guerra es “buscar el porvenir en el pasado”; una frase de Chingo, que tomamos como título de un pequeño libro colectivo, en un intento de desvelar la naturaleza del régimen que nos gobierna<sup>5</sup>.

Si bien Chingo no participó de ninguno de los dos gobiernos del MNR, de la última época, me consta que sintió la caída de Goni (octubre de 2003) como un drama personal; tal vez porque intuía que allí principiaba un ominoso retroceso para Bolivia, que luego sería difícil de revertir. Quizás pudo integrar el gobierno de Carlos Mesa, pero recusó de cuajo esa posibilidad: no avaló la manera cómo Mesa subió a la presidencia, y descreyó de la viabilidad de un gobierno prisionero de Evo Morales y de las masas.

Chingo vivió todos estos acontecimientos con la desilusión de un liderazgo político que prometía pero que finalmente no fue. Ello no fue óbice, sin embargo, para que siguiera siendo amigo de Goni (nunca supe cuándo y cómo se hicieron amigos), a quién visitó en Estados Unidos en más de una ocasión, y por el que siempre exteriorizó respecto y aprecio.

En el curso de los últimos años, el pesimismo político pareció embargarlo más. Metido en el mundo de las finanzas, él podía apreciar perfectamente la di-

---

<sup>5</sup> Véase, José Baldvía, Fernando Molina, Henry Oporto: *Buscando el porvenir en el pasado: radiografía de la ideología del gobierno, Eureka, 2007*

mención de la bonanza económica que ha arropado a Evo Morales, clausurando cualquier posibilidad inmediata de un cambio democrático de gobierno. Así lo sentía Chingo, que, por momentos, parecía sumirse en un determinismo económico y mostrarse fatalista.

Una pena que en sus años maduros Chingo perdiera el entusiasmo y la vitalidad política de sus años revolucionarios. Su vida no le alcanzó para volver a ser un combatiente político.

“Jodidos estamos todos ustedes”, era una de sus frases favoritas, tomada, según creo, de un campesino altiplánico, muy propia de esas expresiones ambiguas de la cultura aymara, y que quizá le servía para consolarse en la ironía o bien para manifestar sus propias ambigüedades de sentimiento frente al vendaval político que ha arrasado con la racionalidad económica y las instituciones democráticas en las que él mismo había aprendido a creer.



# EL MUNDO DE LAS MICROFINANZAS\*

José Baldivia

## 1. Un Producto Nacional Exitoso

Si se le puede dar crédito a los grandes, por grandes sumas de dinero, ¿por qué no resultaría más fácil dárselo a los pequeños en pequeñas sumas? He ahí la pregunta que se hace el profano para obtener casi siempre respuestas fáciles en torno a la tasa de interés que se cobra en las microfinanzas.

¿Darle crédito a los artesanos, campesinos y pequeños comerciantes informales? Cuestiona el experto financiero, para responder con frecuencia que ello no es viable ni sostenible porque esa gente no tiene el hábito de cumplir sus compromisos formales, no hay forma aparente de medir su capacidad de pago, carece de garantías y no existe mecanismo legal para hacer que pague.

\* Capítulo IV del libro: José Baldivia U. *Las microfinanzas: un mundo de pequeños que se agrandan*. La Paz, Fundación Milenio-Cooperación Técnica Alemana (GTZ), 2004, pp. 33-59.

¿Darle crédito a los pobres? Se interroga el político, para concluir que no es posible ni justo porque no podrán cumplir con las amortizaciones y los intereses con tasas de mercado.

Frente a la contundencia de estas respuestas, Bolivia exhibe como uno de sus productos de exportación un conjunto de tecnologías financieras exitosas que abarcan servicios de crédito, ahorro, giros y transferencias, ofertados a una masa creciente de micro y pequeños empresarios (MyPEs) prestados por instituciones privadas rentables (por tanto sostenibles), las principales de las cuales son fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos. Las estadísticas internacionales ya dan cuenta de esta realidad (Gráfico 9)

**Gráfico 9**  
**Crédito a Microempresas Proveniente de Instituciones de Microcrédito (%)**



Fuente: BID Op ant cit.

La información contenida en el Gráfico 9 es parte de un estudio del BID que compara el porcentaje de microempresas atendida en América Latina por instituciones de microcrédito durante 1998 y 1999 (excluyendo a las cooperativas) sobre un universo estimado de 1.5 millones de microprestatarios, casi todos pobres.

Bolivia aparece de lejos como el país de mejor cobertura, junto con afirmaciones como las siguientes:

“...En Bolivia, donde se encuentra el mercado de microcrédito más desarrollado de América Latina, las instituciones financieras más rentables en los años 1999 y 2000 no fueron los bancos tradicionales, sino las instituciones de microcrédito transformadas. Otros países están siguiendo el ejemplo...”<sup>1</sup>

“En el caso de Bolivia, país que tiene el marco regulatorio del microcrédito más avanzado de la región, el gobierno creó .... el fondo financiero privado o FFP”<sup>2</sup>

En un país donde los éxitos suelen ser vistos con recelo, la afirmación del BID sobre las instituciones de microcrédito probablemente podría inducir a la afirmación de que en Bolivia algunos están haciendo grandes negocios a costa de los pobres. Parece por ello importante conocer algo de la historia de estas instituciones, la misión que se han asignado, su diversidad, su composición accionaria y finalmente hacer algunas comparaciones.

## 2. Los Orígenes (1983-1990)

La experiencia internacional pionera más importante de las microfinanzas fue la del “Grameen Bank” de Bangladesh, impulsada por un académico que sostenía que el crédito es un “derecho humano fundamental” que permite a los pobres -particularmente las mujeres- desarrollar sus propios negocios, ser auto-suficientes y mejorar su autoestima.<sup>3</sup> El Grameen Bank inició actividades en 1983 con el 60% de las acciones del Gobierno y 40% de los “pobres sin tierra”.

En Bolivia los orígenes fueron diferentes pero la mentalidad parecida. Gran parte de las ONGs que durante el prolongado periodo dictatorial se habían abocado a un trabajo de promoción de derechos y libertades entre la población rural, con el advenimiento de la democracia en 1983 redefinieron su rol y se encaminaron hacia el apoyo a las actividades productivas de los campesinos, el estrato social más pobre del país.

Las actividades de capacitación y asistencia técnica realizadas por estas ins-

1 BID. *La Competitividad, el Motor del Crecimiento*. Washington 2001. p. 100.

2 *Ibidem* p. 106.

3 / “*The Impact of Grameen Bank in Bangladesh*”. Rahnuma Shehabuddin. 1991.

tituciones enfrentaron muy pronto la evidencia de que las nuevas prácticas productivas requerían insumos y equipos que los campesinos no poseían y que no tenían capacidad de adquirir. Nacieron así los fondos rotativos y los programas de crédito vinculados a las acciones de desarrollo que impulsaban las ONGs, la mayoría de las cuales estaban vinculadas a organizaciones religiosas y recibían financiamiento de sus similares de Europa. Virtualmente ningún proyecto de desarrollo dejó de contar con su componente de crédito.

El discurso subyacente en estas actividades era contestatario al orden establecido desde posiciones de izquierda y cuestionador de un Estado que había dejado sin servicios de apoyo a la producción a una gran masa de pequeños propietarios agropecuarios. La banca estatal era identificada como ineficiente, ineficaz y manipulada políticamente.

Paradójicamente, desde el Estado se hacían cosas parecidas. La renaciente democracia había merecido el apoyo de la comunidad internacional, por lo que los organismos bilaterales y multilaterales empezaron a apoyar proyectos de desarrollo rural ejecutados por el Estado, todos ellos con su componente de crédito. Ello equivalía a reconocer la inoperancia del Banco Agrícola y de la denominada banca estatal de fomento.

Partiendo de discursos ideológicos diferentes, las ONGs y el Estado terminaron realizando el mismo tipo de prácticas y con los mismos resultados: subsidio a los productores a través de fondos rotativos agotados por incumplimiento en repago y de carteras de crédito reprogramadas en forma reiterada y finalmente condonadas o transferidas en cobranza (el 2000 el Estado terminó por condonar pequeñas deudas que se arrastraron por casi 15 años).

Estado y ONGs promocionaban paquetes tecnológicos (semillas o insumos mejorados, innovaciones mecánicas, etc.), capacitaban a los productores en su manejo y finalmente los inducían a endeudarse para aplicarlos. Virtualmente todos los programas culminaron con la pérdida total de la cartera de crédito; el argumento de los beneficiarios para eludir el pago fue casi siempre que los beneficios de la oferta tecnológica nunca se produjeron.

Esta fase de gestación concluyó con el cierre del Banco Agrícola en 1990 y el languidecimiento de las líneas de crédito de los proyectos estatales. De varias ONGs, en cambio, emergió la crítica a su propia práctica, para proponer una nueva:

- “En los últimos años han surgido ONGs especializadas ... pero predominan aún las de enfoque multidisciplinario... Existen acciones que, como el crédito, requieren de atención especializada”
- “El crédito ha sido subvencionado, lo que supone una o varias de las consideraciones siguientes:
  - “Se trabaja con recursos de donación sobre los cuales no existe la obligación de reposición; por lo tanto la eficiencia de su administración es pobre y existe siempre la duda de brindar un servicio permanente (lo que a su vez impide créditos de más largo plazo).
  - “Se están inflando artificialmente determinadas actividades productivas, las mismas que no podrán competir en el mercado tal cual éste es en el momento que por cualquier razón no exista la subvención.
  - “No se tiene un diagnóstico preciso del proyecto, de la unidad involucrada... y en general se carece de sistemas que permitan establecer si el crédito es o no factible. Lo que a su vez supone el grave hecho de que se involucra en programas de crédito a productores no excedentarios que no pueden soportar crédito.
  - “El crédito inducido ... lleva a un fracaso casi inexorable, en la medida en que el asumir una deuda no obedece a la determinación libre y calculada del beneficiario, sino al criterio de la ONG”.<sup>4</sup>

A mediados y fines de los 80 habían surgido ONGs especializadas en crédito (FADES, ANED, FONDECO, Sartawi, PRODEM) y otras que si bien prestaban también servicios de capacitación y asistencia técnica (FIE, IDEPRO) operaban su brazo financiero como centro de costos y de ingresos diferenciado. Aún así los temas de discusión eran los siguientes:<sup>5</sup>

- Cobrar o no tasas de intereses reales. Respecto a ello se concluyó que la continuidad institucional permitía que la población meta continuara siendo atendida de manera estable y permanente. Se dejaron de lado entonces los fondos rotatorios y se trabajó con grupos solidarios, crédito individual, crédito

---

4 Baldivia, José. *Crédito a Pequeños Productores Asociados en Bolivia. La Experiencia de FADES. Club de Economía Agrícola y Sociología Rural. La Paz. 1993. Pags. 24 y 26.*

5 MacLean, Jorge y Virreira, Rolando. *De ONGs a Fondos Financieros Privados. SRF-FODESIF/GTZ. La Paz. 2000. Inédito.*

asociativo y bancos comunales en una tendencia de acercarse a tasas reales.

- Si el nivel de las tasas de interés debía ser tan bajo como fuera posible a fin de no desincentivar el acceso ni lucrar con los pobres o lo suficientemente altas como para cubrir los costos operativos y garantizar la sostenibilidad institucional. Paulatinamente se impuso el segundo criterio.

- Si las tasas activas en áreas rurales debían ser iguales o menores a las urbanas dado que no existía actividad agropecuaria que soporte las tasas urbanas. Poco a poco se concluyó que el crédito debía operar en condiciones de mercado.

- Si la comercialización es una actividad especulativa que se beneficia de spreads en detrimento de los productores o constituye un eslabón fundamental de la cadena, sin la cual no es posible la realización de la producción. La comprensión cabal del rol de la comercialización y de los servicios permitió que las operaciones de las ONGs urbanas crecieran, pues en las ciudades es más rápida la rotación del pequeño capital de los empresarios y ello permite tasas de interés mayores para cortos periodos.

### **3. Nace el Mundo de las Microfinanzas (1990-1997)**

#### **3.1. Principios Orientadores**

El convencimiento de que la sostenibilidad es la base para la persistencia del servicio a los excluidos del sistema financiero formal, llevó a las ONGs a un conjunto de prácticas que se tradujeron paulatinamente en su filosofía de trabajo.<sup>6</sup>

- La misión institucional es el servicio a una población conformada por pequeños agentes económicos que no tienen acceso al sistema financiero formal; parte importante de la cual está conformada por mujeres que en muchos casos son cabezas de familia y carecen de oportunidades y servicios. Esta misión puede ser cumplida con eficacia si se logra la sostenibilidad de las instituciones, lo que a su vez supone capacidad para cubrir costos administrativos, financieros y previsionales y generar excedentes para expandir los servicios y lograr crecimiento.

---

<sup>6</sup> McLean y Virreira. *Op ant cit.*

- Eliminar las distorsiones que supone a) iniciar al cliente en el crédito, promover el despegue de sus actividades, para luego abandonarlo por no poder continuar con el servicio b) generar en los prestarios la ilusión de competitividad mediante tasas subvencionadas, para que luego del agotamiento de los recursos donados deba enfrentar la realidad de su inviabilidad frente a los costos financieros del mercado.
- Orientar el crédito en función de la demanda y de la capacidad de pago del cliente en lugar de inducir líneas de crédito dirigido hacia determinadas actividades.
- La fuente de la sostenibilidad debe ser fundamentalmente la tasa de interés activa pagada por los clientes.
- Las operaciones se hacen sostenibles (rentables) cuando se logra una importante escala; a su vez, la expansión más allá del punto de equilibrio permitirá lograr economías de eficiencia para encaminarse a la paulatina reducción de la tasa de interés.
- Los servicios financieros constituyen una actividad especializada, que requiere recursos humanos capacitados de diferente manera que los de la banca: a) deben evaluar a cada cliente por su flujo de caja y no por sus garantías b) deben tener conocimiento del mercado regional y local, sus potencialidades, idiosincrasia, cultura, etc.
- Los servicios financieros a la microempresa y a las unidades campesinas requieren celeridad y oportunidad, pues se trata de agentes económicos que actúan con rapidez y flexibilidad frente a las oportunidades que se producen en el mercado o dependen de ciclos de gran estacionalidad, como los de siembra y cosecha.

Finalmente, las ONGs concluyeron que la mejor forma de enfrentar los desafíos de la sostenibilidad y las economías de escala era acceder a fuentes de financiamiento de mayor envergadura, pues no era posible lograr fondos de largo plazo en volúmenes suficientes con los recursos donados de las agencias de cooperación. Sin embargo, su estructura de instituciones sin fines de lucro, no sujetas a la fiscalización de la autoridad financiera, las inhabilitaba para captar ahorros del público y para intermediar recursos del Estado.

### **3.2. El Proceso de Creación de Empresas Financieras**

Sobre la base de su experiencia crediticia y de sus reflexiones analíticas, las ONGs tomaron la iniciativa y buscaron la forma de ser fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos sin abandonar a su población meta.

La reacción inicial del ente regulador y de las autoridades fue de desconfianza y cautela, debido a que acababan de enfrentar el colapso de las denominadas “financieras”, que pagaban elevados intereses por los depósitos y otorgaban créditos a sola firma. Sin embargo, el éxito del microcrédito se evidenciaba ya en el crecimiento de las carteras y las coberturas, a pesar de la restricción de los recursos.

Finalmente, en 1990 la Fundación PRODEM lanzó la propuesta de constitución de un banco especializado en microfinanzas. De esta manera, en 1992 nació el Banco Solidario S.A. (BancoSol) mediante una alianza entre quienes contaban con una tecnología financiera y la misión de permitir el acceso a los servicios financieros a la población de bajos ingresos y algunos empresarios que compartían esa visión y estaban dispuestos a invertir en un proyecto rentable pero riesgoso.

Luego de la apertura de este Banco, la SBEF se mostró reticente a autorizar la conversión de otras ONGs, ante la incertidumbre de los resultados y el desconocimiento de las dimensiones del mercado. El gremio bancario, por su parte, expresó su temor de que se contaminase al sistema con instituciones de dudosa eficiencia.

Tras un complicado proceso de negociación y la persistente oposición de ASOBAN, el Estado lanzó varios proyectos para permitir la conversión de las ONGs financieras de asociaciones civiles sin fines de lucro a sociedades anónimas reguladas por la SBEF: en 1991 la figura fue la de Casas Bancarias, en 1993 de Bancos Departamentales, hasta que a principios de 1995 el Decreto 24.000 posibilitó la constitución de sociedades anónimas denominadas Fondos Financieros Privados (FFPs) a partir de las ONGs financieras.

Los cinco años de este proceso implicaron para las ONGs gastos importantes en estudios de factibilidad para cada una de las figuras jurídicas que el Estado proponía y en algunos casos un deterioro de las relaciones entre los grupos humanos que las conformaban; pero también se hizo posible una maduración de las tecnologías financieras, en la medida en que durante todo ese tiempo con-

tinuaron operando con crédito, con carteras crecientes. De ahí en adelante, se habilitaron varios FFPs.

Como puede apreciarse en el Cuadro 9, tanto BancoSol como los FFPs iniciaron sus actividades teniendo a la ONG impulsora como accionista mayoritaria.

La idea subyacente en esa hegemonía era garantizar que se mantuviese la filosofía de atención a la población marginada de los servicios financieros tradicionales.

La necesidad de recursos para patrimonio era y es un desafío de los FFPs y constituye una diferencia fundamental con su pasado de ONGs, cuando podían acudir a recursos de donación, en pequeños montos. A partir de su transformación en FFPs tuvieron la necesidad de aportar a la sociedad con patrimonio propio y renunciar definitivamente a fondos donados. De ahí en adelante, los recursos para ampliar cartera vinieron de líneas de crédito con costo financiero; el mismo que incide en la tasa de interés cobrada a la clientela.

Por otra parte, destaca la presencia de organismos internacionales de cooperación como la CAF, el BID y COSUDE, que acompañaron el proceso de creación de sociedades anónimas por las ONGs y que con su presencia buscaban apoyar el desarrollo de un mercado financiero menos segmentado y accesible a los pequeños agentes económicos. Desde un punto de vista más instrumental, la participación de estas agencias sirvió para fortalecer patrimonialmente a los FFPs en sus orígenes y apoyar su imagen.<sup>7</sup>

Desde el principio la participación de estos organismos fue planteada como temporal (entre 5 y 10 años), hasta que las entidades se consolidasen en el mercado. De hecho, así ha venido sucediendo, pues en algunos casos las agencias de cooperación procedieron ya a la venta de sus paquetes accionarios.

La presencia de socios privados fue minoritaria en un principio, con objeto de que los intereses contingentes no perturbasen la misión de servicio de estas instituciones, pero la intención subyacente -aunque al parecer nunca escrita- fue la de transferirlas a capitales privados en el largo plazo, una vez que se encuentre comprobado que la atención de los microempresarios es sostenible y rentable.

En rigor de verdad, la presencia de capitalistas privados se debió a la exigencia de las autoridades financieras, en sentido de que entre los accionistas se

---

<sup>7</sup> Mclean y Virreira. *Op ant cit.*

**Cuadro 9  
De ONGs a Empresas de Microfinanzas**

ONG Financiera	Nombre	Entidad Financiera Fiscalizada							
		ONG	CAF	COSUDE	ONGs extranjeras	BID	Fondos Especializ.	Privados	
1) PRODEM	BancoSol S,A, (1992) PRODEM S,A, FFP (2000)	20,16 71,72			37,32		23,18	19,34 28,28	
2) Pro Crédito	Caja Los Andes S,A, FFP (1995)	42,58	19,99	4,31		15,17	11,54	6,41	
3) FIE	FIE S,A, FFP (1998)	73,11	11,73	7,31	2,85			5,00	
4) ANED (*)									
5) FADES	ECO FUTURO S,A, FFP (1999)	75,21	16,19	5,83				2,77	
6) CIDRE									
7) IDEPRO									
8) Sartawi	En proceso								
9) Agrocapital	En proceso								

(\*) Participa además UNITAS, red de ONG's no financieras.

**Fuente:** Elaboración propia sobre Rivas y Rojas.

contara con “capital doliente”; es decir, con personas naturales y jurídicas poco dispuestas a perder su inversión y a dejarse llevar por los fines sociales y por lo tanto agentes de presión permanente por la rentabilidad. De ahí que estos inversores ingresaran a las nuevas empresas en condición de socios minoritarios y en algunos casos realizaran aportes más bien simbólicos.<sup>8</sup>

La combinación de estos actores (la ONG impulsora, Agencias de Cooperación y privados) parece haber sido la adecuada, pues los Fondos Financieros Privados lograron consolidarse en el mercado. Al ser solamente una la ONG impulsora en cada caso, se produjo un evidente esmero en transferir al FFP la cartera más saneada y mejor calificada (Cartera A) a fin de evitarle problemas a la nueva sociedad, donde ella misma sería socia mayoritaria.

En cambio, destacan las dificultades de consolidación que ha tenido ECO-FUTURO, el último de los FFPs incorporado y que contó con cuatro ONGs impulsoras, todas ellas compitiendo por la hegemonía, tratando de transferir carteras que a la postre resultaron de difícil manejo y pugnando por sobrevivir como ONGs financieras. Ello se ha venido reflejando en los resultados e indicadores de la empresa por varias gestiones.

Finalmente la figura de los Fondos Financieros Privados fue también utilizada por dos tipos de instituciones privadas:

- Los fondos de consumo Acceso y FASSIL que entre 1996 y 2000 actuaron en el mercado financiero con crédito masivo de inmediata y libre disponibilidad, hasta que saturaron la capacidad de endeudamiento de los microempresarios. Una debilidad regulatoria de la SBEF permitió esta situación hasta que finalmente Acceso salió del mercado en virtual quiebra y FASSIL inició un difícil camino de reorientación hacia la micro y pequeña empresa.
- Los fondos orientados a la pequeña y mediana empresa -Fortaleza y de la Comunidad- que operan con montos intermedios entre los de las microfinanzas y los de la banca.

### **3.3. Las que Permanecen como ONGs**

Las ONGs que no se transformaron en entidad regulada permanecen operando como entidades financieras que no captan ahorros del público y tienen carteras de crédito mucho menores que las plenamente formalizadas, pero que

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*

son proporcionalmente más grandes que las de muchas de las ONGs crediticias de América Latina y con mejor manejo técnico. (Cuadro 10)

**Cuadro 10**  
**Principales ONGs Financieras**

AGROCAPITAL
ANED
CIDRE
CRECER
DIAKONIA
FADES
FONDECO
FUMBODEM
IDEPRO
PROMUJER
SARTAWI

**Fuente:** Elaboración Propia sobre datos FINRURAL.

La mayor parte de estas instituciones se agruparon en torno a la Asociación FINRURAL y ponen énfasis en atender a la población del área rural, donde las entidades reguladas (salvo PRODEM que está presente desde sus épocas de ONG) tienen dificultades para expandirse debido a los altos costos operativos que ello supone. Sin embargo, tienen también carteras urbanas y en el área rural una proporción importante de las mismas está colocada entre comerciantes y prestadores de servicios de los centros poblados. Es decir, que no existe una estricta división del trabajo entre los FFPs y las ONGs y ello genera a veces tensiones con las primeras, que entienden estar siendo objeto de competencia desleal cuando estas últimas operan con tasas que consideran inferiores a las de mercado.

Las principales fortalezas de estas instituciones pueden resumirse así:

- En su mayoría tienen un buen manejo técnico, contable y administrativo e incluso utilizan el manual de cuentas de la SBEF, lo que les permite llevar indicadores de eficiencia que, en general, son destacables.

- Tienen carteras crediticias importantes, pero sobre todo un número de clientes elevado.
- Intermedian recursos del Estado (FONDESIF) y otros fondos de segundo nivel (FUNDAPRO) asumiendo costos financieros y con la obligación de repararlos. Acceden también a un mercado internacional de capitales solidarios alimentado en lo fundamental por ONGs europeas.
- Tienen un nivel de agremiación importante (FINRURAL) a través de la cual desarrollan sistemas estadísticos agregados y los publican, comparten y debaten sus vicisitudes técnicas y de mercado, realizan interlocución con el Estado y vienen buscando la autorregulación de sus actividades.
- La autorregulación consiste en normas administrativas, financieras y contables tendientes a regular las operaciones de las ONGs financieras bajo una supervisión institucional superior. Estas normas autoimpuestas y consensuadas buscan facilitar la operación en condiciones competitivas, de solidez, transparencia y crecimiento. Se trata por tanto de un proceso de adecuación a las normas de regulación existentes que debe emitir señales de transparencia, eficiencia y eficacia al público, al Estado y a los entes financiadores, mediante mecanismos de información confiables. Requiere para funcionar un mecanismo de convalidación de las normas, un sistema de Monitoreo, un “rating” o sistema de evaluación de indicadores y un sistema de difusión o información.<sup>9</sup>
- Han tendido puentes hacia las instituciones reguladas, con las cuales comparten publicaciones, debaten sus desencuentros, promueven alianzas estratégicas y desarrollaron un buró de información crediticia de utilidad para reguladas y no reguladas, que permitirá integrar los registros de los prestatarios de todas las ONGs financieras y de esa manera reducir los riesgos de sobre endeudamiento y morosidad. (Una especie de central de riesgos para el microcrédito).
- Siguiendo su tradición y aprovechando que no tienen la presión de la rentabilidad, continúan desarrollando y experimentando innovaciones como el microleasing, el capital de riesgo, la incubación de empresas, bancos comunales, etc.

---

<sup>9</sup> Taller “Desarrollo del sistema de autorregulación para entidades financieras no fiscalizadas. PROFINCOSUDE-FINRURAL. Cochabamba, Marzo de 2001.

- Varias de ellas han logrado la autosostenibilidad operativa, entendida como la capacidad de generar ingresos propios a través del tiempo para cubrir los costos de operación, con independencia de los subsidios.<sup>10</sup>

Por el lado de las debilidades pueden destacarse:

- No pueden captar ahorros del público, pues no están conformadas por accionistas inversores que puedan responder por ellos, sino que constituyen fundaciones o asociaciones civiles no sujetas a supervisión de la autoridad financiera.
- No siempre cumplen su compromiso implícito de no competir con tasas subvencionadas en áreas donde intervienen las microfinancieras reguladas, especialmente en contextos de ruralidad. Casi siempre el Estado es el inductor de esta actuación a través de financiamiento dirigido y con tasas límite.
- Son más vulnerables a las presiones del Estado, de las agencias donantes y de las organizaciones sociales.
- Tienen dificultades para alcanzar la autosostenibilidad financiera.

El tema de la autosostenibilidad financiera de estas ONGs es un debate de fondo puesto que al parecer cada vez habrá menos donantes dispuestos a colocar recursos sin retorno para operaciones de crédito y microcrédito. No es esa la voluntad expresa de estas instituciones, por lo que el análisis es importante.

La autosostenibilidad financiera es la capacidad de generar a través del tiempo y sin subsidios, ingresos suficientes para cubrir los costos operativos y financieros (costo del dinero, reserva para incobrables, costos por inflación y de oportunidad) y finalmente cubrir las obligaciones de los pasivos.<sup>11</sup> En principio, casi todos los elementos que componen esta autosostenibilidad pueden ser cumplidos por las ONGs financieras, con excepción del costo de oportunidad del capital, tema que es natural y tensionante para cualquier inversor privado pero trasplantado para las ONGs financieras.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Rodríguez, Tania. *Autosostenibilidad Financiera e Instituciones de Microfinanzas en Bolivia*. FUNDAPRO. La Paz 1998.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Eva Terberger. *Instituciones de Microfinanciación en el Desarrollo de Mercados Financieros*. Revista de la CEPAL Nº 81. Diciembre de 2003.

Ciertamente, estas entidades evalúan constantemente el costo de oportunidad de tal o cual tasa de interés o de cada colocación; sin embargo, no lo pueden hacer respecto a la que han definido como su función social: dar crédito a los pobres. Es decir, no existen en ellas propietarios o inversionistas cuya motivación sea intrínsecamente financiera y que decidan salir del negocio o vender sus acciones en función de un costo de oportunidad de su dinero.

En cambio, para una entidad con fines de lucro que opera en las microfinanzas no basta con alcanzar el punto de equilibrio y ser rentable, sino que esa rentabilidad debe ser igual o mayor a la de otras actividades en las que eventualmente pudiera invertir sus limitados recursos un propietario o accionista. Algunos elementos de esta despreocupación por el costo de oportunidad afectan también a los inversionistas institucionales de los FFPs.

### **3.4. Las Microfinanzas, nuevo Concepto en el Mercado**

No existe todavía una definición conceptual de las microfinanzas, pero puede decirse que es el conjunto de actividades financieras orientadas al servicio de la micro y pequeña empresa. Comprenden al menos tres actividades fundamentales: el microcrédito, la captación de pequeños ahorros, giros y transferencias que hacen las pequeñas unidades empresariales y las familias, además de otros servicios complementarios.<sup>13</sup>

Según la definición de la SBEF, microcrédito es “todo crédito concedido a un prestatario, persona natural o jurídica, o a un grupo de prestatarios con garantía mancomunada o solidaria, destinado a financiar actividades en pequeña escala, de producción, comercialización o servicios, cuya fuente principal de pago lo constituye el producto de las ventas e ingresos generados por dichas actividades, adecuadamente verificados”.<sup>14</sup>

De esta manera, la SBEF introdujo en la normativa la práctica que venían realizando las instituciones de microfinanzas, práctica que se inició con tecnologías muy sencillas y que evolucionó hasta anticiparse a las recomendaciones de Basilea que señalan la necesidad de calificar los créditos en función del flujo de caja del cliente y no solamente de las garantías. En realidad, un nuevo concepto hizo irrupción en el mercado financiero nacional, con marcadas diferencias respecto a la oferta tradicional. Sus peculiaridades son:

---

13 Rosales, Ramón. *Ampliación del Marco Normativo de las Microfinanzas. Informe. La Paz 2000.*

14 *Reglamento de evaluación y calificación de cartera de créditos. Junio 1999.*

- Se trata de colocaciones masivas de créditos, dispersas en miles de pequeñas operaciones, lo que a su vez evita la concentración del riesgo que afecta a la banca. Los préstamos son pequeños, con plazos más cortos y tasas de interés más altas.
- La clientela en gran parte es propietaria de negocios informales y rudimentarios, por lo que la evaluación de su capacidad de pago supone un cuidadoso relevamiento de información en el mismo local o puesto de los solicitantes, ya que carecen de información financiera y garantías reales. En casi todos los casos, el oficial de crédito debe realizar personalmente el flujo de caja del cliente para verificar su capacidad de pago futura. Incluso en caso de ser rechazado el crédito, este ejercicio constituye todo un aprendizaje para el solicitante.

Esta particularidad supone un importante esfuerzo de parte de las entidades, pues deben recopilar una documentación mínima del prestatario y de sus ingresos familiares, acudir a otras fuentes de referencia y cruzar información. Esta situación se complica más aun por la permanente adaptación de los clientes al mercado y su flexibilidad para cambiar incluso de actividad.

- La información asimétrica es más pronunciada en el mercado crediticio de la micro y la pequeña empresa, debido a que i) los instrumentos para evaluar, medir y predecir su éxito empresarial apenas están en desarrollo, como se demuestra en el capítulo anterior de este trabajo ii) sus propietarios mezclan los recursos y gastos empresariales con los familiares iii) carecen de una historia crediticia registrada en la central de riesgos iv) tienen movilidad geográfica y de rubro.

Por ello, atender a este segmento de mercado implica asignar recursos a la evaluación de sus flujos de caja y planes de negocio, lo que se traduce en incremento de costos fijos en personal, infraestructura, capacidad operativa (vehículos, agencias cercanas) y construcción de una base de datos a partir de un sistema de garantías basado en la reputación de cumplimiento del cliente.

- Las operaciones crediticias rotan con gran celeridad, pues se trata de operaciones de corto plazo, que en conjunto presentan gran volatilidad. Ello supone un estrecho seguimiento de la gerencia al trabajo de cada oficial de negocios, ya que una cartera normal puede deteriorarse en un periodo de tiempo muy corto. A su vez, una cartera morosa tiene un impacto inmediato

muy fuerte en la rentabilidad, debido a los altos costos administrativos, a las reservas previsionales impuestas por la SBEF y a la ausencia de garantías. A diferencia de lo que acontece en la banca, donde un oficial de negocios administra a lo sumo una decena de créditos de montos elevados, en las microfinanzas un oficial tiene a su cargo cientos de pequeñas operaciones.

- Miles de pequeñas operaciones difícilmente pueden tener un control y seguimiento centralizado; por lo que la mayoría de las entidades de microfinanzas cuenta con estructuras administrativas descentralizadas, con personal local entrenado en el manejo de la tecnología financiera y dispuesto a un trabajo de campo en los barrios periféricos de las ciudades y en las áreas rurales. Debido a ello, pocas veces reclutan personal emigrado de los bancos y prefieren acudir a costosos procesos de capacitación.
- La estructura de propiedad de las instituciones es diferente a la de los bancos, pues se mantiene el rol de la ONG respecto al mandato de servicio, aunque restringido por la necesidad de rentabilidad.

En síntesis, se trata de una industria que dispersa el riesgo en miles de pequeñas operaciones, pero que también lo incrementa debido a la volatilidad de los negocios; requiere mucho personal, con alto entrenamiento y mantener un contacto permanente con los clientes; ello implica, elevados costos administrativos. El Cuadro 11 muestra algunos rasgos característicos de las microfinanzas en el mundo, aunque debe decirse que las instituciones bolivianas tienen una complejidad mayor, debido a su mayor desarrollo.

### 3.5. La Tecnología Microcrediticia

Las instituciones de microfinanzas desarrollaron una tecnología para la atención especializada a este tipo de prestatarios de pequeña escala, carentes de registros contables y garantías y en la mayoría de los casos incluso de formalización. De ahí que no les resulta fácil a los bancos -cuya tecnología se orienta a atender unidades económicas formales- realizar un “downscaling” para la atención de estos estratos y los intentos de algunas financieras como Acceso redundaron en un sobreendeudamiento peligroso de este mercado. La tecnología del microcrédito, en una apretada síntesis, consiste en lo siguiente:<sup>15</sup>

- Elaborar los estados financieros de los clientes, con objeto de evaluar el flujo

---

<sup>15</sup> Jansson, Tor et al. *Principios y Prácticas para la Regulación y Supervisión de las Microfinanzas*. BID. Washington DC. 2003.

**Cuadro 11**  
**Rasgos Distintivos de las Microfinanzas**

Categoría	Operaciones bancarias	Microcrédito
Propiedad y Gobernabilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accionistas Institucionales e individuales maximizadores de ganancia</li> <li>• Decisiones centralizadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principalmente accionistas institucionales sin fines de lucro</li> <li>• Decisiones descentralizadas</li> </ul>
Clientes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas formales y personas individuales asalariadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresarios de bajos ingresos con negocios familiares rudimentarios y documentación formal limitada</li> </ul>
Metodología crediticia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantías y documentación formal</li> <li>• Incentivos constituyen la menor parte del salario del oficial de crédito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de flujo de caja a través de inspecciones en el lugar</li> <li>• Incentivos constituyen la mayor parte del salario del oficial de crédito (en algunos casos)</li> </ul>
Característica del producto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monto más alto</li> <li>• Plazo más largo</li> <li>• Tasa de interés más baja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monto más bajo</li> <li>• Plazo más corto</li> <li>• Tasa de interés más alta</li> </ul>

**Fuente:** Tomado de BID. Principios y Prácticas para la Regulación y Supervisión de las Microfinanzas.

de ingresos y egresos de la unidad de riesgo conformada por una “empresa-familia” que no separa sus movimientos económicos. A diferencia de la banca que le solicita los datos al cliente, la recopilación de información es realizada por el oficial de crédito mediante visitas a la empresa y al hogar del solicitante. Todo ello sirve para evaluar la capacidad de pago, fijar el monto del crédito y adecuar el plan de pagos al flujo de ingresos del cliente.

- Estimar la voluntad de pago del cliente, mediante información recopilada en su entorno social y económico, con objeto de evaluar su credibilidad. Esta información se obtiene de vecinos, proveedores, clientes, dirigentes de su gremio y finalmente se procesa mediante métodos estandarizados.
- Se calcula el monto del crédito como una proporción entre los activos y pasivos (patrimonio) y el cronograma de pagos en función del flujo de caja ela-

**Cuadro 12**  
**Grupos Solidarios vs. Crédito Individual**

Tecnología Grupal	Tecnología Individual
<b>A nivel de los clientes</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Crédito condicionado a que los clientes se garanticen mutuamente en forma solidaria, pues se conocen.</li> <li>➤ Los miembros del grupo son fuente de apoyo, consejo y respaldo.</li> <li>➤ La garantía solidaria evita las garantías reales, por lo que es útil para gente pobre o que inicia su negocio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Acepta garantías diversas, incluso prendas simbólicas de gente pobre.</li> <li>➤ Clientes carecen de grupo y por lo tanto no tienen costos de organización y mantenimiento y sólo responden por sus deudas.</li> <li>➤ Montos, plazos y fechas ajustados a necesidad y capacidad de cada individuo.</li> </ul>
<b>A nivel de las Instituciones</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La garantía solidaria incentiva el repago; es más fácil evaluar a los clientes pues el propio grupo lo hace.</li> <li>➤ El costo administrativo por prestatario es más bajo.</li> <li>➤ Los costos de transacción son menores al ser grupales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La combinación de garantías prendarias y personales induce al repago a los individuos.</li> <li>➤ Se conoce mejor a los clientes por una evaluación individual detallada de su actividad y capacidad de pago.</li> <li>➤ Se detecta a los mejores clientes sin tener que buscarlos dentro del grupo.</li> </ul>

**Fuente:** Tomado de Jansson, Tor Et al. Op ant cit.

borado.

- El oficial de crédito presenta la propuesta al comité respectivo en la sucursal; sólo acudiría a las gerencias centrales si los montos son altos.
- Los oficiales de crédito tienen en algunos casos un sueldo fijo relativamente bajo, pero importantes comisiones por colocación de créditos, las mismas que son penalizadas en caso de que sus créditos entren en mora, pues ellos mismos deben hacer el seguimiento y la recuperación de sus colocaciones. Otras instituciones tienen sistemas de incentivos diferentes, pero el seguimiento permanente es general en todas.
- Los clientes cumplidores pueden lograr un trato preferencial que les permite nuevos préstamos en el futuro por montos cada vez mayores, aunque cuidando no rebasar nunca su flujo de caja.

### **3.6. Una regulación más exigente para una industria de mayor riesgo?**

El marco regulatorio de las microfinanzas está conformado por el Decreto 24000 que faculta la creación de FFPs, el Decreto 24439 que define las formas de adecuación del sistema cooperativo de ahorro y crédito y un conjunto de normas que fue dictando la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. Todo este cuerpo normativo fue incorporado en la Ley de Bancos de 2001.

Como lo señala la SBEF se permitió la conformación de FFPs “ con capital mínimo menor al de los bancos, pero con un régimen más estricto de diversificación de cartera y restricciones para asumir cierto tipo de riesgos en sus operaciones activas y pasivas”.<sup>16</sup> Bajo estas consideraciones, las condiciones normativas para las entidades de microcrédito son:

- Se organizan como sociedades anónimas con objeto de que cuenten con estabilidad jurídica y para posibilitar incrementos patrimoniales cuando sea necesario.
- El capital necesario para la constitución es de 630.000 Derechos Especiales de Giro.
- Límites de concentración de créditos menores que los de los bancos.

---

16 [www.sbef.gov.bo/marco\\_regulatorio\\_micro.php](http://www.sbef.gov.bo/marco_regulatorio_micro.php)

- Prohibición de otorgar créditos a sus accionistas y administradores.
- Constitución de provisiones por incobrables por el riesgo específico de morosidad y por reprogramaciones. Es decir, en las microfinanzas la reprogramación se considera un riesgo importante, porque implica que el prestatario no ha podido cumplir en su corto ciclo mercantil con los objetivos que se propuso.
- Constitución de provisiones por mora en la escala que muestra el Cuadro 13 para enfrentar el riesgo de no pago o de la cobranza judicial (salvo que se trate de microcrédito con garantía real). Ello incide en los costos y por lo tanto en la tasa de interés.

**Cuadro 13**  
**Provisiones por Calificación de Cartera de Microcrédito**

Días de atraso y/o reprogramación	Calificación	% de Provisiones
1 a 5	1.- Normales	1
6 a 30	2.- Problemas Potenciales	5
31 a 60 o una reprogramación	3.- Deficientes	20
61 a 90 o dos reprogramaciones	4.- Dudosos	50
Más de 90 o tres o más reprogramaciones	5.- Perdidos	100

**Fuente:** [www.sbef.gov.bo](http://www.sbef.gov.bo)

- Constitución de provisiones genéricas en relación con las políticas, reglamentos e instrumentos internos de medición del riesgo de cada entidad. Si la SBEF estima que ellas han incumplido de manera parcial estas normas internas, deberá constituirse una previsión genérica equivalente al 3% del total de la cartera. Pero además si una muestra estadística de la cartera se ha desviado del cumplimiento de estas políticas, la entidad provisionará el 1% por cada 10% de desviaciones.
- Adicionalmente se prevé que en el futuro la normativa podría establecer un rango de provisiones genéricas para los casos de clientes que se encuentren en mora en otra institución financiera.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Norma en estudio en la SBEF.

- Según la Ley de Bancos la tasa de interés se fija en el mercado; sin embargo, los contratos de préstamo deben incluir con claridad todos los pagos a efectuarse y la tasa efectiva convenida, con objeto de evitar cobros no acordados o anatosismo.<sup>18</sup>
- Operación de un Servicio de Atención de Reclamos y Consultas (SARC) en cada institución, con registro de todos los reclamos de los clientes, de modo que si no son atendidos puedan acudir a la SBEF.
- Reglamentos de la función del Síndico, del Comité de Auditoría del Directorio, de la Unidad de Auditoría Interna y de la Unidad de Riesgo en cada entidad.

La restricción más importante de la normativa para las microfinanzas respecto a los bancos es que éstos últimos pueden asumir un riesgo crediticio con un deudor individual o un grupo de deudores vinculados entre sí hasta por el 20% de su patrimonio, mientras que un FFP sólo puede concentrar el riesgo hasta por el 3% de su patrimonio. Si la garantía de estos créditos es personal (no hipotecaria), los bancos pueden asumir un riesgo equivalente al 5% de su patrimonio y las microfinancieras solamente al 1%. (Cuadro 14)

De las diferencias y restricciones de los FFPs respecto a los bancos, la menos justificable es la que se refiere al comercio exterior, pues de alguna manera conlleva implícito el prejuicio de que los pequeños empresarios no realizarían exportaciones e importaciones. A la inversa, establecer límites más severos a la concentración de riesgo en un deudor constituye una fuerte presión para encaminarlas hacia los pequeños prestatarios.

El Cuadro 15 muestra las formas institucionales que han asumido las microfinanzas en América Latina, región en la que gran parte de este tipo de servicios ha asimilado la experiencia boliviana, no solamente porque es una de las más antiguas, sino también la de mayor desarrollo en tecnologías financieras y en supervisión.

### **3.7. Origen y Crecimiento de sus Recursos**

Otro de los cambios fundamentales al cabo del tránsito de varias ONGs financieras a sociedades anónimas reguladas por la Superintendencia de Bancos

---

*18 Anatosismo: Interés sobre interés. Figura prohibida por la Ley. El Movimiento de Pequeños Prestatarios denunció que se les estaba aplicando este tipo de interés, pero no se evidenció que así fuera.*

**Cuadro 14**  
**Diferencias entre bancos y FFPs**

	FFPs	Bancos
Objetivo	Recursos a pequeños y microprestatarios	Intermediación integral
Capital mínimo	630.000 DEGs	5.500.000 DEGs
Operaciones restringidas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comercio exterior y cartas de crédito</li> <li>• Inversión en entidades que emitan valores</li> <li>• Inversiones en seguros</li> <li>• Fideicomiso</li> <li>• Cuentas corrientes y tarjetas de crédito sólo mediante autorización expresa de la SBEP</li> </ul>	No tienen restricciones
Restricciones respecto a riesgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crédito a un deudor máximo por el 3% del patrimonio del FFP</li> <li>• Crédito a un deudor con sólo garantías personales, máximo hasta el 1% del patrimonio del FFP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crédito a un deudor máximo por el 20% del patrimonio del Banco.</li> <li>• Crédito a un deudor con sólo garantías personales, máximo hasta el 5% del patrimonio del banco</li> </ul>

**Fuente:** Caja Los Andes. Documento Interno.

**Cuadro 15**  
**Formas Institucionales para Microcrédito en América Latina**

	BOLIVIA	PERÚ	EL SALVADOR	BRASIL
Nombre	Fondo Financiero Privado (FPP)	EDPYME	Compañía de Ahorro y Crédito	Microempresa, compañía de crédito
Año de creación	1995 (*)	1995	2000	1999
Capital mínimo (miles \$us)	828	245	2.860	60
Nº de instituciones	6	9	0	5 + 3 pendientes
Requerimientos de capital respecto a cartera (%)	10	9.09	12 (igual que bancos)	5 x activos líquidos
Cuenta corriente	No (**)	No	No	No
Depósitos de ahorros	Si	Si, si tiene \$ 1 millón en capital + calificación	Si	No
Tamaño máximo del préstamo (% del capital o \$us )	3% con garantía 1% sin seguro	5% (\$us 12.225)	2.5% individual (\$us 71.500) 10% institucional (\$us 286.000)	\$us 6.000
Operaciones restringidas	Fideicomisos, comercio exterior, acciones, fondos mutuos	Depende del capital y la maduración	Inversiones extranjeras. Intereses mayores en otras compañías	Restringido a préstamos a microempresas
Supervisión	Superintendencia bancaria	Superintendencia bancaria	Superintendencia bancaria	Banco Central
Otra regulación	Análisis del préstamo y provisiones obligatorias	Análisis del préstamo y provisiones obligatorias		Requisitos simplificados y garantía flexible

(\*) En 1992 empezó a operar BancoSol como banco (\*\*). Ya pueden operar con cuentas corrientes, pero todavía ninguno lo ha hecho.

**Fuente:** Tomado de BID. Competitividad, el motor del crecimiento.

es el origen de sus fondos. Antes de su conversión, obtenían recursos donados de instituciones sin fines de lucro de los países desarrollados y en algún caso fondos concesionales de agencias de cooperación (tasas bajas, plazos largos).

Las ONGs tenían una cobertura limitada y su interés era precisamente dar un salto en volumen de cartera y número de clientes, objetivo que fue logrado en pocos años por BancoSol y los FFPs como se muestra en el Cuadro 16, donde se observan por lo menos los siguientes fenómenos:

Sol) y 1995 (cuando se suma Caja Los Andes, el primer FFP habilitado)

**Cuadro 16**  
**El Despegue de las Microfinanzas**

	1991	1993	1995
<b>Cartera (millones \$us)</b>			
Urbana	1,8	29,9	48
Rural	2,8	7,3	17
<b>Total</b>	<b>4,6</b>	<b>37,2</b>	<b>65</b>
<b>Oficinas y agencias</b>			
Urbanas	5	31	56
Rurales	1	14	38
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>45</b>	<b>94</b>

- Un gran crecimiento de la cartera entre 1991 (año que no existían instituciones de microfinanzas formalizadas) y 1993 (cuando ya operaba Banco Sol) y 1995 (cuando se suma Caja Los Andes, el primer FFP habilitado).
- Un despliegue creciente sobre el territorio nacional a través de un número cada vez mayor de agencias y oficinas.
- Un cambio del énfasis rural al urbano, donde existe la clientela más numerosa: el microempresario que opera con montos pequeños, en plazos cortos y puede pagar más altos intereses. Sin embargo, se trata solamente de un cambio de énfasis, pues el crecimiento rural también es significativo.

Estas escalas de crecimiento hubiesen sido impensables con las tradicionales fuentes de fondos de las ONGs, por lo que puede concluirse que la transformación confirmó la hipótesis del potencial de crecimiento de este tipo de ser-

vicios. Las fuentes de financiamiento para la cartera de crédito de las entidades reguladas (FFPs y BancoSol), todas ellas con costo financiero, son ahora las siguientes:

**3.7.1. Los ahorros del público. Esta fuente se desarrolló con lentitud debido a:**

- o El manejo del pequeño ahorro es costoso y existen fuentes de fondos de menor costo, como los bancos de segundo piso (NAFIBO) y los financiadores internacionales. o La clientela se prestaba de las instituciones de microfinanzas, pero seguramente actuaba con cautela para depositar sus ahorros en entidades demasiado jóvenes.
- o Para ser atractivas ante el público, estas instituciones se ven obligadas a pagar mejores intereses por los depósitos.
- o Los pequeños ahorros no son estables en Bolivia, pues los estratos pobres e incluso los de clase media los utilizan en realidad como una caja de seguridad que se llena a principios de mes y va mermando conforme el usuario va efectuando sus gastos corrientes. o A diferencia de la banca, no desarrollaron el servicio de cuentas corrientes, debido a que no estaban habilitados para ello. Cuando fueron habilitados (BancoSol lo estuvo desde un principio) esta actividad se evidenció como algo complejo, con requerimientos grandes en infraestructura y costos en sistemas de información frente a una dudosa rentabilidad.
- o No realizaron mercadeo en otros segmentos de ahorristas naturales o institucionales y en alguna medida esperaron la llegada de los depósitos.

Gran parte de la decepción de algunos promotores de la conversión de las ONGs en bancos y FFPs se debe precisamente a que estas intermediarias se financiaban en muy poca medida a través de los depósitos. Sin embargo, paulativamente los ahorros del público pasaron a ser la principal fuente de fondos de las microfinanzas, lo que las convierte además en un mecanismo de promoción del ahorro interno. Al parecer la decepción fue prematura.

De todos modos, una parte de la captación de ahorros del público es indirecta, pues se nutre de depósitos a plazo efectuados por instituciones financieras y otros depositantes institucionales (agencias de bolsa y fondos de inversión) hábiles en ponderar el perfil riesgo-rendimiento. Esa es en parte la razón que

explica que el promedio de los depósitos a plazo de estas entidades sea de \$us 16.575, aunque en ese promedio inciden pocos grandes depositantes, mientras que el 64% de los DPFs es de menos de \$us 5.000.<sup>19</sup>

La preocupación de movilizar ahorros está ausente en las instituciones que permanecen como ONGs, pero también gran parte de ellas ha cambiado el origen de sus fondos para cartera, pues capta recursos de fondos de segundo piso soportando costos financieros.

**3.7.2. Los bancos de segundo piso**, especialmente NAFIBO (en el pasado también el Fondo de Desarrollo Campesino) son importantes financiadores con créditos por montos elevados a tasas de mercado y plazos que llegan hasta los 5 años para microcrédito.

FONDESIF, por su parte, tiene como uno de sus mandatos centrales canalizar recursos para la cartera de las ONGs financieras a plazos de 5 años y con tasas de interés promedio ponderado de 4.69% al 31 de diciembre de 2003. Un total de \$us 60.8 millones ha sido canalizado bajo estas condiciones a 14 ONGs, (73% de los recursos) 17 cooperativas (14%), 5 FFPs (8%), un banco (1%) y algunas organizaciones gremiales (3%).<sup>20</sup> La Fundación para la Producción (FUN-DAPRO) es también una institución de segundo piso que financia cartera de las entidades reguladas y no reguladas.

**3.7.3. Los financiadores internacionales**, son en unos casos agencias de cooperación y en otros entidades que combinan su misión de desarrollo de mercados financieros con la propia rentabilidad. Las formas de sus financiamientos son variadas, pues invierten en el patrimonio, a la manera de cuasi capital (obligaciones subordinadas) o bajo la modalidad de préstamo. Hasta hace poco estos prestamistas eran escasos, debido al desconocimiento internacional del microcrédito. Bolivia fue un país pionero en la apertura de este tipo de fondos, en parte debido a su avance en la pequeña intermediación y en parte a que la dolarización de su economía reducía el riesgo cambiario de las partes. Sin embargo, esta fuente de fondos todavía presenta algunas dificultades:

- Las sumas relativamente pequeñas que demandan las instituciones de microcrédito (\$us 0.5 a 4 millones) implican costos de transacción altos (evaluación, seguimiento), lo que hace que las operaciones sean poco atractivas para la escala del mundo desarrollado. “Si se cobra un margen del 6% sobre

19 Jansson, Tor. *Financiar las Microfinanzas*. BID. Washington. 2003.

20 FONDESIF. *Boletín N° 5*. Febrero 2004.

un préstamo con un plazo de un año, sólo se obtendrá un beneficio bruto del 3% sobre las tasas Libor a seis meses, para hacer frente al pago de la gestión (normalmente 1.5% o más) y el seguimiento (0,5%), dejando muy poca disponibilidad para el inversionista cuando se combinan riesgos específicos, el riesgo país y el riesgo de tipo de cambio".<sup>21</sup>

- Está todavía en desarrollo un sistema internacional de evaluación del riesgo de las instituciones de microfinanzas, por lo que los financiadores internacionales no siempre tienen metodologías adecuadas para evaluar el riesgo en este tipo de instituciones.
- Los tiempos de tramitación de estos créditos son prolongados (hasta un año) e implican costos que van más allá de la tasa efectiva cobrada (comisión flat, costos de evaluación, etc.)

BancoSol fue la única de estas entidades que acudió a una cuarta modalidad de financiamiento en 1997, consistente en la emisión de bonos de tipo clásico por un monto equivalente a \$us 3 millones a un plazo de dos años y a cupón 9% con la garantía de USAID. La emisión fue exitosa y fue comprada íntegramente por instituciones nacionales aunque el costo para la entidad fue relativamente alto.

Sean cuales fueren sus características, estas fuentes de fondos inciden en la estructura de costos de estas entidades y por lo tanto en la tasa de interés cobrada a los clientes.

El Gráfico 10 muestra que en la estructura de financiamiento de las microfinanzas el ahorro del público se ha convertido en la principal fuente de los recursos que finalmente se destinarán a satisfacer la demanda de crédito. Proteger estos ahorros, se ha convertido en uno de los objetivos más importantes de estas intermediarias y por ello también la normativa regulatoria es más estricta con ellas respecto a sus condiciones de colocación de créditos.

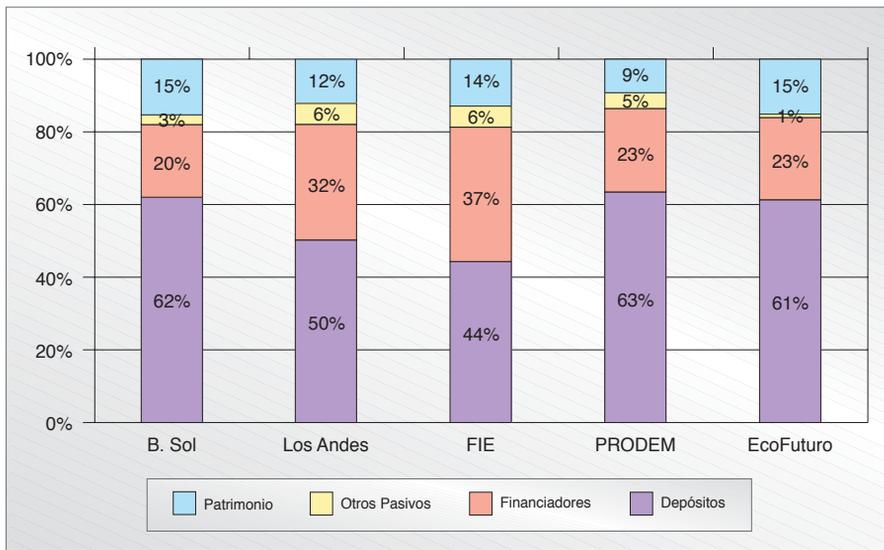
Una característica general de todas las fuentes de fondos descritas es su carácter de corto y mediano plazo (hasta 5 años), lo que es una limitante solamente relativa en instituciones cuya característica dominante es colocar pequeños créditos de corto plazo. Sin embargo, dado que el plazo promedio y el tamaño de estos activos está creciendo paulatinamente, han empezado a observar tendencias divergentes entre los plazos de sus activos y pasivos (descalce) y a lanzarse a la búsqueda de recursos de más largo plazo. Esta realidad puede incidir en una

---

<sup>21</sup> BID. *Competitividad, el Motor del Crecimiento*. Washington. 2001 p 109.

reducción futura de la incidencia de los ahorros del público, caracterizados en Bolivia por su preferencia por el corto plazo.

**Gráfico 10**  
**Estructura de Financiamiento de Microfinancieras Reguladas**



**Fuente:** ASOFIN. Boletín Informativo a Diciembre 2003.



# LAS MICROFINANZAS Y SUS DIMENSIONES\*

José Baldivia

## 1. La Cobertura Geográfica

La incursión de las microfinanzas ha supuesto una ampliación del sistema en su conjunto a partir del crecimiento de la infraestructura de agencias y sucursales. Como muestra el Cuadro 17 la banca cuenta con el 28% de esta infraestructura, mientras que el 56% corresponde a estas entidades, incluyendo entre ellas tanto a las fiscalizadas como a las no fiscalizadas. El 10% corresponde a las cooperativas y el 6% a las mutuales.

Más importante es la diferencia a nivel del área rural, pues el 69% de las agencias son de microfinanzas, el 17% corresponde a la banca y el 11% a las cooperativas. Es necesario destacar, además, que las agencias rurales de la banca trabajan fundamentalmente en el manejo de cuentas fiscales, prestan pocos

*\* Capítulo V del libro: José Baldivia U. Las microfinanzas y sus dimensiones. La Paz, Fundación Milenio-Cooperación Técnica Alemana (GTZ), 2004, pp. 61-96.*

servicios financieros y prácticamente no conceden créditos. En este contexto, destaca la presencia de las ONG financieras (no fiscalizadas), lo que tiene que ver con las dificultades de las fiscalizadas para expandirse en el campo, gran parte de cuyas agencias rurales corresponden solamente a PRODEM FFP, entidad que heredó muchos centros de su antecesora ONG. La insuficiente expansión rural de los FFPs se debe a varios factores:

**Cuadro 17**  
**Oficinas y Agencias del Sistema Financiero (Diciembre 2003)**

Tipo de Entidad	N°	Urbano	Rural	Total
<b>Bancos y Mutuales</b>	<b>24</b>	<b>196</b>	<b>53</b>	<b>249</b>
Bancos	11	162	46	208
Mutuales	13	34	7	41
<b>Microfinancieras Reguladas</b>	<b>9</b>	<b>131</b>	<b>63</b>	<b>194</b>
<b>Cooperativas de Ahorro y Crédito</b>	<b>22</b>	<b>40</b>	<b>30</b>	<b>70</b>
<b>Microfinancieras no Fiscalizadas</b>	<b>11</b>	<b>113</b>	<b>106</b>	<b>219</b>
<b>TOTAL</b>	<b>66</b>	<b>480</b>	<b>252</b>	<b>732</b>

**Fuente:** SBEF y Boletín Microfinanzas.

- Deficiente infraestructura de comunicaciones y otros servicios en el área rural, que dificulta la transferencia diaria de información a la oficina central para, a su vez, cumplir con los cierres diarios exigidos por la Superintendencia de Bancos. Esta exigencia obviamente no alcanza a las no fiscalizadas.
- Los estudios de factibilidad realizados por varios FFPs para abrir agencias en diferentes localidades del área rural no han arrojado resultados claramente positivos, debido a los altos costos operativos frente al reducido número de operaciones previsto. Es decir, no se encuentra economías de escala para establecer muchas agencias rurales.
- Las condonaciones realizadas por el gobierno a la cartera del ex-Banco Agrícola y otros fondos de crédito estatal en el año 2000 propiciaron una cultura de no pago que incrementa el riesgo de mercado en el área rural. A ello se suman los desincentivos que suponen los bloqueos de caminos y el conflicto social de épocas recientes.

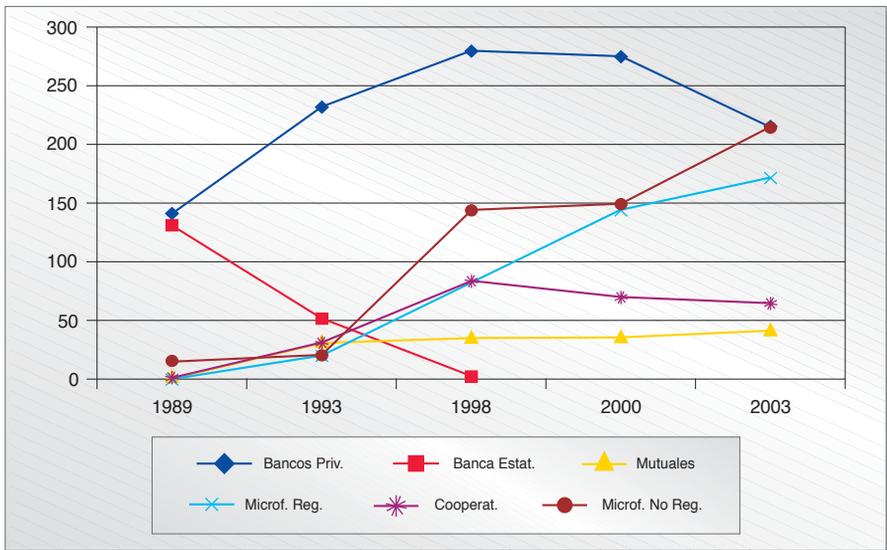
- La existencia de crédito subvencionado otorgado con tasas tope por algunas ONGs y propiciado por el Estado, frente al cual no pueden competir instituciones que deben cubrir costos operativos más altos.

En el tema de las agencias rurales, destaca la poca presencia de las cooperativas de ahorro y crédito, probablemente debido a las mismas limitaciones que tienen los FFPs para ello.

La evolución comparativa del número de agencias del sistema (Gráfico 11) muestra el crecimiento presencial de las microfinanzas. 1993 fue el año de su despegue, en razón de a) la aparición de BancoSol b) ese es el momento de la aplicación de las tecnologías del microcrédito por parte de las ONGs que hasta entonces habían operado con crédito dirigido c) las ONGs financieras empezaron a tener registros agregados.

El año 2000 la banca empezó a contraer operaciones como consecuencia

**Gráfico 11**  
**Sistema Financiero: Evolución del Número de Agencias**



**Fuente:** Elaboración propia sobre datos SBEF y FINRURAL.

de los shocks externos e internos que sufre el país desde fines de 1998, pero las entidades de microfinanzas -reguladas y no reguladas- continuaron abriendo agencias, aunque las primeras disminuyeron el ritmo de su expansión geográfica. Esta ampliación de la cobertura de los FFPs es de destacar, porque tiene incidencia directa en sus costos operativos y por ende en la tasa de interés.

La percepción de que una parte importante de la clientela de las entidades de microfinanzas está conformada por contrabandistas no se hace evidente en el número de agencias que ellas tienen en las ciudades y poblaciones donde esa actividad es intensa. (11 de un total de 194 agencias de las entidades reguladas representando el 5.6% y 11 de un total de 219 de las entidades no reguladas, representando el 5%).<sup>1</sup> Incluso dentro de estas agencias, resulta aventurado atribuir una cartera importante al contrabando, aunque es evidente que tras la Reforma de la Aduana, las agencias que algunas de estas instituciones tenía en Oruro se vieron afectadas por crecimiento de la morosidad y reducción de su cartera.<sup>2</sup>

En el área rural, las ONGs financieras siempre estuvieron presentes y a pesar de que las más importantes de ellas se capitalizaron para dar vida a los FFPs continuaron su expansión y su presencia es dominante en ese contexto desde 1993, tal como muestra el Gráfico 12. El año 2003 las ONG financieras superaron el número de agencias que en 1989 tenía la banca estatal en el campo. Los propios FFPs no han dejado de expandirse geográficamente, a pesar de las crisis del 2000 y de que la apertura de nuevas agencias incide de manera gravitante en sus costos.

La banca, las cooperativas y las mutuales no tuvieron en el pasado una presencia gravitante en el campo, pero además se han mostrado altamente sensibles a la crisis de los últimos años, mediante un repliegue de sus operaciones rurales.

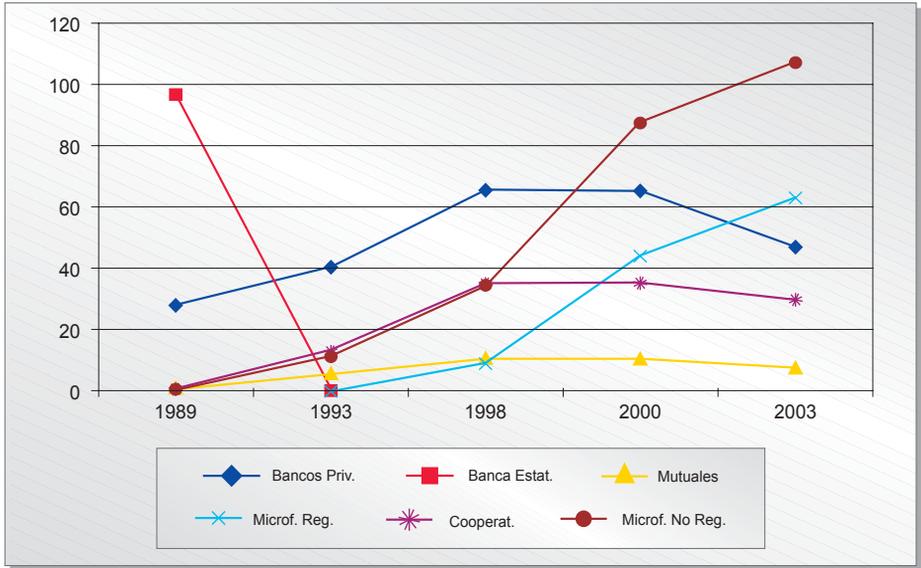
Las políticas públicas han venido planteando desde 1993 la necesidad de desarrollar el sistema financiero rural; sin embargo, la concreción de este cometido ha dado señales confusas, pues en algunos casos indujeron pequeñas líneas de crédito subvencionado para determinadas zonas rurales y realizaron condonaciones. Al ser pequeñas esas líneas no tuvieron impacto masivo, pero fueron

---

*1 De las 194 agencias de las entidades microfinancieras reguladas 4 se encuentran en la ciudad de Oruro, 1 en Guayaramerín, 1 en Copacabana, 1 en Desaguadero, 1 en Villazón, 1 en Puerto Suárez, 1 en Bermejo y 1 en Yacuiba. A su vez, las no reguladas tienen 10 agencias en Oruro y 1 en Bermejo.*

*2 El efecto más notorio en este sentido se produjo en la agencia de Bancosol en Oruro.*

**Gráfico 12**  
**Sistema Financiero: Número de Agencias Rurales**



**Fuente:** Elaboración propia sobre datos FINRURAL.

suficientes para desincentivar a varios FFPs que trataban de llegar a las mismas regiones en condiciones de sostenibilidad de largo plazo; es decir, soportando sus costos.<sup>3</sup>

## 2. La captación de Depósitos

La captación del ahorro interno ha sido durante mucho tiempo una asignatura pendiente del sistema financiero nacional, la misma que tuvo una evolución favorable paulatina conforme se fue ampliando su capacidad de intermediación, pero sobre todo conforme el público fue recuperando la confianza en la estabilidad económica y en la capacidad estatal de preservar sus depósitos. De este modo, se llegó a la situación expuesta en el Cuadro 18, donde la banca concentra el 38% de las cuentas de depósitos y el 75% del monto depositado, aunque se

<sup>3</sup> Río Abajo en La Paz, por ejemplo, donde se canalizó crédito con tasas tope a través de alguna ONG.

### Cuadro 18 Depósitos del Sistema Financiero (Diciembre 2003)

Tipo de Entidad	Cuentas		Monto	
	Nº	%	\$us miles	%
<b>Bancos y Mutuales</b>	<b>843.221</b>	<b>59</b>	<b>2.987.025</b>	<b>88</b>
Bancos	547.930	38	2.573.903	75
Mutuales	295.291	21	413.122	12
<b>Microfinancieras Fiscalizadas</b>	<b>199.594</b>	<b>14</b>	<b>234.310</b>	<b>7</b>
<b>Cooperativas de Ahorro y Crédito</b>	<b>381.657</b>	<b>27</b>	<b>205.744</b>	<b>5</b>
<b>Microfinancieras no Fiscalizadas</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.424.472</b>	<b>100</b>	<b>3.427.079</b>	<b>100</b>

Fuente: SBEF.

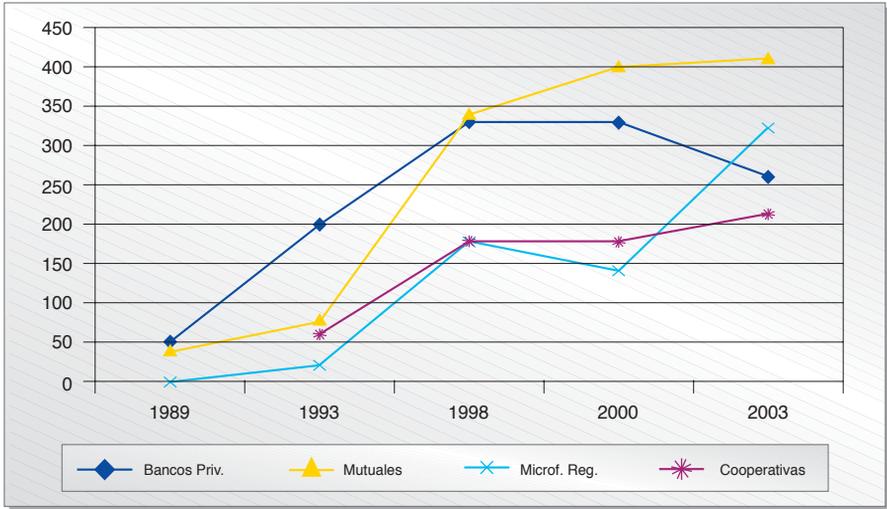
observa también una presencia significativa de las cooperativas y de las instituciones reguladas de microfinanzas en lo que se refiere al número de cuentas. (Las no reguladas no están habilitadas para captar recursos del público).

El predominio de la banca en el monto de los depósitos es natural, debido a que hacia ese subsector se dirigen los depositantes corporativos y los grandes ahorristas; sin embargo, en el número de cuentas no sólo que la incidencia de las microfinanzas es importante (14%) sino que en su caso se refiere solamente a cuentas de ahorro y depósitos a plazo, pues no operan con cuentas corrientes mientras que el dato de la banca si las incluye.

La incidencia de las cooperativas en el número de cuentas se debe a que la esencia del cooperativismo es que en general solamente obtienen crédito los poseedores de cuentas de ahorro en la entidad. En el monto de los ahorros, en cambio, se encuentran por debajo de las instituciones de microfinanzas.

Cuando se observan las tendencias a lo largo de los años (Gráfico 13) se evidencian dos fenómenos importantes: por un lado la caída y estancamiento de la banca y otras entidades en la captación de depósitos y, por otro, el crecimiento sistemático de las microfinanzas en una década a partir del nacimiento de BancoSol. El 2003 BancoSol, Los Andes y PRODEM se ubicaron en los puestos 12, 15 y 16 respectivamente del ranking de volumen de depósitos de la SBEF,

**Gráfico 13**  
**Evolución de los Depósitos**  
**(millones de \$us)**



**Fuente:** Elaboración propia sobre SBEF.

**Nota:** La escala de los bancos es de 1 a 10 por fines de presentación en el gráfico (en 2003 son 2.573 millones).

por encima de las captaciones de la mayoría de las mutuales y de casi todas las cooperativas.

La pérdida de los depósitos que tuvieron la banca, las mutuales e incluso las cooperativas se explica por una parte en una crisis de confianza iniciada en 1999 con los retiros que efectuaron los grandes depositantes a partir de la recesión iniciada ese año. Por otra parte, también como resultado de la recesión, la banca adoptó una política de contracción de gastos y desincentivó a los pequeños ahorristas cobrándoles comisiones por mantenimiento de cuenta si sus depósitos acumulados eran inferiores a determinado monto (\$us 500 ó 1.000, según el caso).

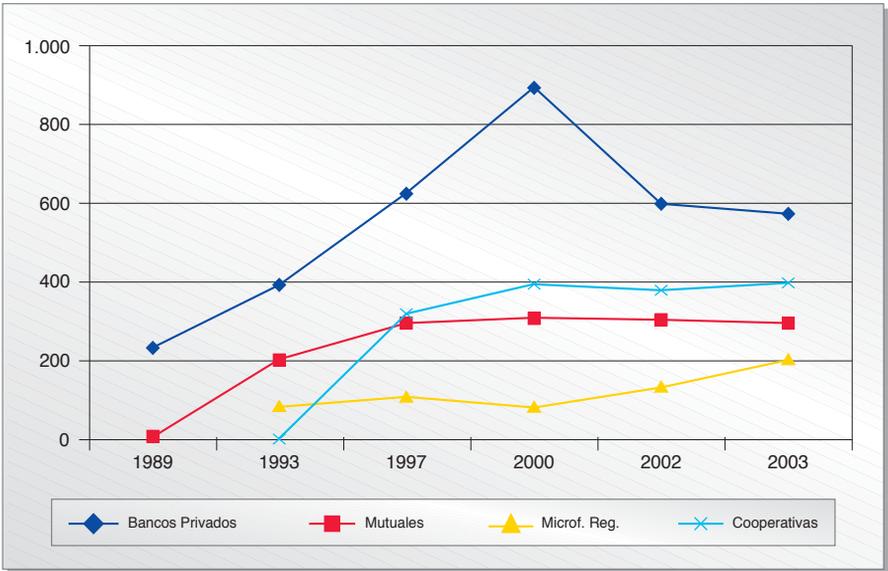
Por el contrario, durante la crisis las instituciones de microfinanzas se encontraron con que las tasas pasivas habían bajado lo suficiente como para hacer atractiva esta forma de obtención de fondos, en sustitución parcial de los créditos

internacionales o de la banca de segundo piso. Como parte de sus políticas de atracción, automatizaron la conexión entre sus agencias y emitieron tarjetas de débito, de modo que sus clientes pudiesen operar en cualquier punto del país; pero lo más importante que hicieron fue pagar intereses por los depósitos a partir de cualquier monto, por mínimo que fuera.

Finalmente, desde la aparición de las empresas de medición de riesgo, que califican a las entidades de intermediación, muchos clientes institucionales bien informados (incluso bancos) conocen la solvencia de estas entidades, la mayoría de las cuales tiene normas prudenciales más exigentes que las de la SBEF, expresadas fundamentalmente en montos previsionales más altos por su cartera en mora, a pesar de que la misma es baja.

El Gráfico 14 muestra una competencia creciente por captar los ahorros del público, especialmente por las entidades vinculadas al pequeño ahorro, aunque en los últimos años se percibe un estancamiento de las mutuales y cooperativas.

**Gráfico 14**  
**Evolución de los Depósitos (Miles de Cuentas)**



**Fuente:** Elaboración propia sobre datos SBEF.

La crisis de inicios del Siglo XXI parece haber encerrado a la banca en torno a los grandes depositantes, pero esa puede ser una señal pasajera, modificada ante cualquier tendencia reactivadora. Sin embargo, una limitante estructural del país que se refleja en el sistema financiero es la escasa capacidad de ahorro interno, expresada en a) la insuficiencia de captaciones en relación con las necesidades de inversión b) el carácter de corto plazo de las colocaciones c) el predominio de depósitos por montos menores a \$us 1.000, los mismos que representan el 82% del total de cuentas de todo el sistema.<sup>4</sup>

### 3. El Crédito

En el tema del crédito es donde mejor se percibe el desarrollo y el impacto del sub sector microfinanciero, pues supera a la banca, las mutuales y cooperativas en número de clientes, aunque en montos canaliza sólo el 10% de la oferta crediticia total (Cuadro 19). Desde este punto de vista se puede afirmar que ha provocado un cambio estructural en el conjunto del sistema financiero, ampliando de manera apreciable la base poblacional con acceso a este tipo de servicios. La correlación entre el número de clientes y el volumen de cartera permite visualizar que se trata de pequeños prestatarios: \$us 1.802 el crédito promedio total de las reguladas y \$us 473 las no reguladas frente a los \$us 15.783 de crédito promedio de la banca, \$us 11.443 de la mutuales e incluso los \$us 3.370 de las cooperativas.

Por otra parte, si se correlacionan los montos promedio del crédito de las microfinanzas con los estados de resultados positivos que en promedio arrojan las micro y pequeñas empresas del país (Ver capítulo III) se puede desechar los juicios de valor que sostenían que el crédito de tan pequeña escala no permitía el desarrollo empresarial de los beneficiarios, por lo que no constituía apenas un soporte de estrategias de sobrevivencia.<sup>5</sup>

El Gráfico 15 habla de la existencia de un mercado muy disputado en torno a los clientes, donde la banca inició un descenso importante después de 1997, mientras que las microfinanzas reguladas y no reguladas no cesaron de crecer, aunque tuvieron un periodo con una pequeña caída, seguida de un ligero estancamiento. Los datos anteriores permiten vislumbrar algunos elementos de

4 *Boletín SBEF.*

5 *Diferentes artículos de prensa de economistas bolivianos contenían afirmaciones de este tipo a propósito de su interpretación de los movimientos de los pequeños prestatarios durante los años 2000 y 2001.*

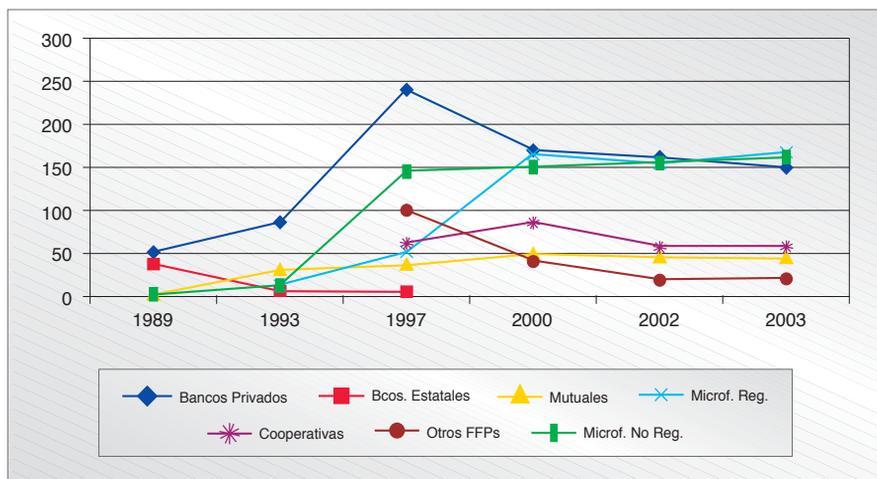
**Cuadro 19**  
**Clientes y Cartera de Créditos del Sistema Financiero**  
**(Diciembre 2003)**

Tipo de Entidad	Clientes		Monto	
	N°	%	Miles \$us	%
<b>Bancos y Mutuales</b>	<b>180.099</b>	<b>30</b>	<b>2.735.694</b>	<b>82</b>
Bancos	155.493	26	2.454.124	73
Mutuales	24.606	4	281.570	9
<b>Microfinancieras Fiscalizadas</b>	<b>182.604</b>	<b>30</b>	<b>329.011</b>	<b>10</b>
Cooperativas de Ahorro y Crédito	58.938	10	198.617	6
Microfinancieras no Fiscalizadas	179.295	30	84.788	2
<b>TOTAL</b>	<b>600.936</b>	<b>100</b>	<b>3.348.110</b>	<b>100</b>

Nota: El dato de la banca incluye a poseedores de tarjeta de crédito.

Fuente: Elaboración propia sobre SBEF y FINRURAL.

**Gráfico 15**  
**Evolución de la Cartera del Sistema**  
**(Miles de Clientes)**



Fuente: Elaboración propia sobre SBEF y FINRURAL.

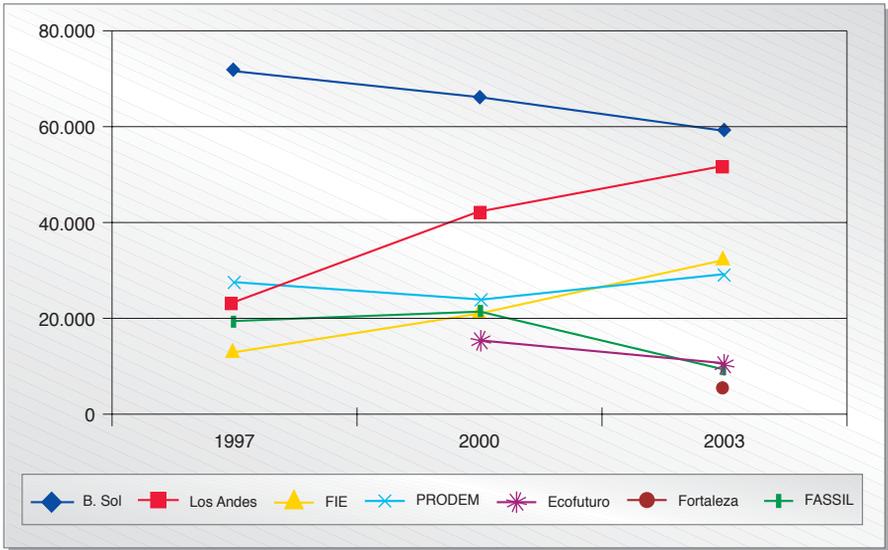
análisis:

- Las microfinanzas reguladas y no reguladas, juntas, en diciembre de 2003 tenían 361.899 clientes de crédito, es decir, superaban a los prestatarios de la banca.
- Las MyPEs no conforman una isla de marginalidad separada del conjunto de la economía, como lo demuestra el hecho de que también fueron afectadas por la crisis recesiva desde 1999. La ligera caída y el estancamiento relativo en el crecimiento del número de clientes del microcrédito es una expresión de esa realidad, que afectó incluso a las microfinanzas no reguladas, que trabajan con los más pequeños de entre los pequeños y los más alejados de los grandes mercados.
- Las MyPEs se vieron afectadas con menos intensidad y durante menos tiempo por la crisis que las medianas y grandes empresas, lo que se expresa en una pequeña y corta caída del número de clientes de las entidades de microfinanzas frente a una profunda y prolongada pérdida de prestatarios por parte de la banca. Esta situación, está vinculada con la mayor flexibilidad de las unidades económicas pequeñas para adaptarse a las condiciones del mercado, tal como se señaló en el capítulo III.
- Salvo en algunas agencias, no parece evidente que los microempresarios prestatarios sean en lo fundamental contrabandistas como suele afirmarse, pues tanto el número de clientes como los créditos del sistema microfinanciero se incrementaron a pesar de que se mantuvo la reforma del sistema de aduanas. Por otra parte, las compras intermedias que efectúan estos empresarios los muestran más bien como agentes dinamizadores del mercado interno (Ver Capítulo III).
- El sistema de microfinanzas ha rebasado el número de clientes que tuvo la Banca Estatal a lo largo de su existencia.
- La competencia por el mismo tipo de clientes entre las reguladas y no reguladas es evidente, por lo que cualquier incentivo para unas que resulte perverso para otras conlleva el peligro de dumping y a la larga de abandono de mercados.

Dentro de las microfinanzas, existe una creciente competencia por los clientes, especialmente en el crédito. La facilidad con que BancoSol y Caja los Andes

crecieron hasta 1996 terminó cuando se hicieron presentes otros FFPs disputando la clientela a partir de calidad de servicio, aunque también en alguna medida a partir de tasas de interés. Sin embargo, esas dos instituciones continúan liderizando el mercado desde el punto de vista del número de clientes, con un crecimiento sostenido de Caja Los Andes. (Gráfico 16)

**Gráfico 16**  
**Número de Clientes de Instituciones Reguladas de Microfinanzas**

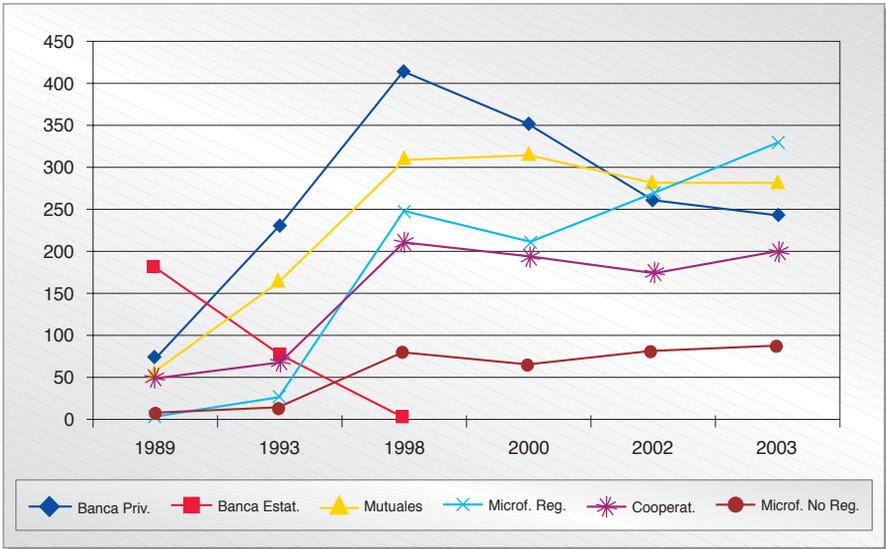


**Fuente:** Arriola, Pedro. Documento de Trabajo.

No existen estudios que expliquen a profundidad el crecimiento de Los Andes y la relativa contracción del pionero BancoSol. Una aproximación puede estar referida a que la tecnología financiera del crédito individual con la que opera Los Andes, tiene mayores posibilidades de expansión que la de los grupos solidarios de BancoSol, especialmente en tiempos de crisis, cuando los microempresarios perciben que no abundan los vecinos o colegas confiables para endeudarse y responder mancomunadamente. A partir de esta situación BancoSol empezó también a trabajar con créditos concedidos individualmente y redujo los créditos a grupos solidarios.

El Gráfico 17 muestra el crecimiento sostenido de la cartera de las microfinanzas reguladas, a despecho de la contracción o estancamiento de las otras instituciones del sistema. Dado que este crecimiento es mayor que el del número de clientes, se hace evidente que han estado incursionando en nuevos mercados, diferentes al tradicional de las microempresas, tales como las pequeñas empresas y los sectores asalariados, con ofertas como el crédito empresarial y de mejoramiento de vivienda. Se trata en todo caso de una diversificación de la clientela, sin abandonar a sus prestatarios tradicionales.

**Gráfico 17**  
**Evolución de la Cartera del Sistema (\$us Millones)**



Nota: La cartera de la Banca se muestra en escala 10 a 1 con objeto de comparar tendencias.

Fuente: Elaboración propia sobre SBEF y FINRURAL.

Parte de la nueva clientela está conformada probablemente por prestatarios que han sido descartados por la banca por sus economías de escala y que han sido atraídos por las condiciones de las microfinanzas, las mismas que a su vez cuentan con tecnologías financieras más adecuadas para la evaluación de las pequeñas empresas a través del sistema de flujo de caja combinado con el apoyo

de garantías reales. De este modo, el sector de pequeña empresa que aparece sin servicios financieros en la encuesta del Viceministerio de Microempresa (Capítulo III) estaría empezando a ser cubierto.

Respecto al volumen de cartera (Cuadro 20), llama la atención que tres de las entidades microfinancieras se ubiquen entre las 15 instituciones más importantes del país a partir del volumen de su cartera de créditos. El posicionamiento es destacable, porque la más antigua de esas instituciones tiene 10 años en el mercado.

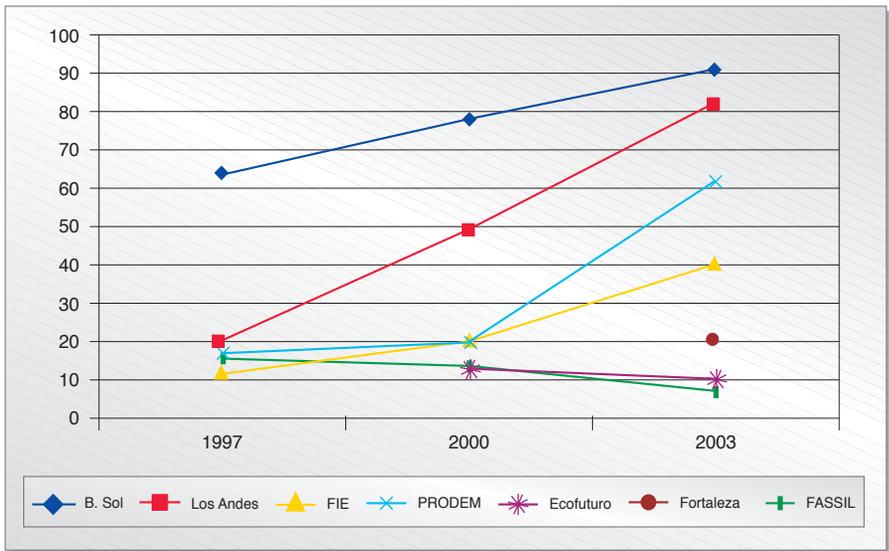
**Cuadro 20**  
**Ranking de Cartera diciembre 2003**

<b>Entidad Financiera</b>	<b>Puesto</b>
Banco Nacional de Bolivia	1
Banco Bisa	2
Banco Mercantil	3
Banco de Crédito	4
Banco Santa Cruz	5
Banco de la Unión	6
Banco Económico	7
Banco Ganadero	8
Mutual La Primera	9
<b>BancoSol</b>	<b>10</b>
Citi Bank	11
<b>Los Andes</b>	<b>12</b>
Mutual La Paz	13
<b>PRODEM</b>	<b>14</b>
Cooperativa Jesús Nazareno	15
(Siguen 38 instituciones)	53

**Fuente:** SBEF.

Dentro de las entidades de microfinanzas la competencia se visualiza también en el crecimiento de las carteras de Crédito, donde nuevamente BancoSol y Los Andes llevan la delantera, pero con un crecimiento importante de PRODEM y FIE. (Gráfico 18). Mucho más rezagados quedaron los FFPs de consumo y Ecofuturo. El rezago de esta última se debe en parte a que i) no existe una visión estratégica hegemónica al interior de la sociedad, sino que se equilibran varias, algunas de las cuales tendieron a forzar las coberturas ampliadas y la expansión antes que la sostenibilidad de largo plazo ii) la gestión estratégica tiende más bien a mantener el equilibrio de las visiones e intereses sociales de las ONGs antes que orientarse de manera agresiva al mercado.

**Gráfico 18**  
**Microfinanzas Reguladas: Evolución de la Cartera de Crédito**  
**(\$us Millones)**



**Fuente:** ASOFIN.

La cartera de las ONGs financieras es comparativamente pequeña, pero reviste importancia porque: a) tiene un número grande de clientes b) continúa creciendo como muestra el Cuadro 21 c) tiene una destacable presencia rural y agropecuaria d) el nivel cobertura de sus provisiones es también mayor que la

banca d) su mora es también más baja que en la banca (12.4 a diciembre 2003), aunque se ha incrementado en los últimos años.

Una cartera de casi \$us 85 millones manejada por ONGs es significativa porque involucra a casi 180.000 clientes, un número que equivale a los clientes de la banca y las mutuales juntas. El 61% de esta cartera y el 50% de los clientes están en el área rural. El 74% de la clientela es del sexo femenino.

**Cuadro 21**  
**Evolución de la Cartera de las ONGs Financieras (\$us miles)**

Institución	Dic 97	Dic 2000	Dic 2003
CIDRE	882	2.561	6.269
DIACONIA		5.395	8.353
FUMBODEM	1.364	2.273	8.353
IDEPRO	4.865	5.459	5.780
PROMUJER	2.321	3.447	5.587
ANED	5.532	6.665	11.424
AGROCAPITAL	10.377	10.053	11.644
CRECER	1.327	3.526	7.025
FADES	6.104	10.908	17.092
FONDECO	2.432	2.746	5.565
SARTAWI	2.458	4.596	2.796
<b>TOTAL</b>	<b>37.664</b>	<b>57.717</b>	<b>84.788</b>

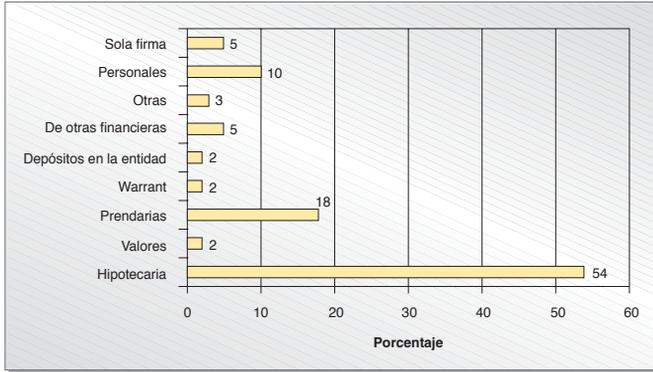
**Fuente:** Caja Los Andes. Documento de Trabajo y Boletín Microfinanzas.

### 3.1. Las Garantías

Como muestra el Gráfico 19 las garantías dominantes en la banca son las hipotecarias, pues se redujo al mínimo los créditos a sola firma por montos elevados y logró un desarrollo de las garantías prendarias. Es decir, aminoró el riesgo en provecho de la estabilidad del sistema y de los ahorristas, pero no desarrolló tecnologías para montos pequeños.

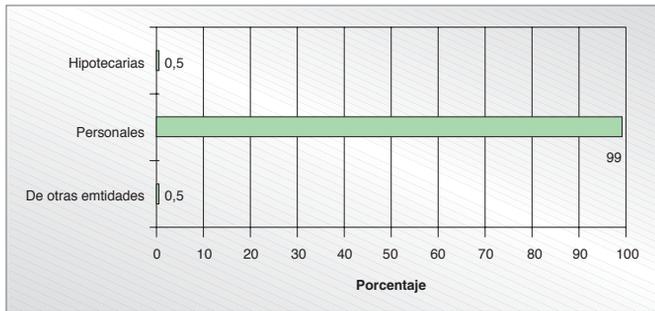
Las microfinanzas revolucionaron el acceso al crédito precisamente en el

**Gráfico 19**  
**Garantías en la Banca (2003)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos SBEF.

**Gráfico 20**  
**Garantías en las Microfinancieras Reguladas 1993**  
**(Sólo Bancosol)**

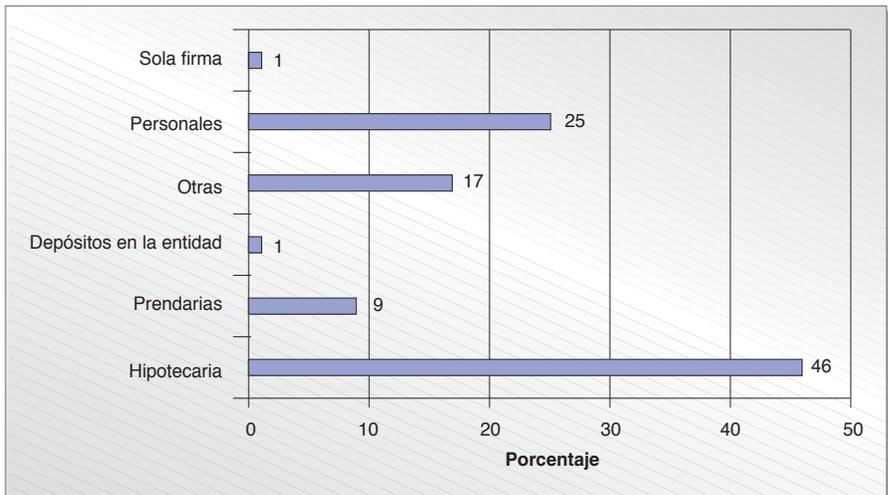


Fuente: Elaboración propia sobre datos SBEF.

tema de las garantías, al seguir aplicando la metodología de sus antecesoras, las ONGs, que se manejaban con garantías mancomunadas y solidarias o con el sistema de evaluación del flujo de caja del negocio. De este modo, al año siguiente de la constitución de la primera entidad especializada en microcrédito (BancoSol) la situación era la que ilustra el Gráfico 20, con el predominio absoluto de las garantías personales a partir de la conformación de pequeños grupos solidarios que respondían por el crédito de cada uno de sus integrantes. Las hipotecarias apenas se vislumbraban.

Al cabo de 10 años, la situación se ha modificado, pues las garantías hipotecarias constituyen también en este medio la forma predominante de prevención de las contingencias del crédito (Gráfico 21). Esta situación se debe a) al paulatino crecimiento de los montos de crédito otorgados por estas instituciones, pues su tecnología crediticia establece que los clientes cumplidores paulatinamente pueden acceder a financiamientos mayores y a mayores plazos. Por seguridad institucional y por exigencias de la normativa vigente, estos montos mayores no pueden manejarse con garantías personales b) BancoSol y PRODEM han pasado de la tecnología de grupos solidarios a la individual y buscan respaldar sus

**Gráfico 21**  
**Garantías en las Microfinancieras Reguladas (2003)**



**Fuente:** Elaboración propia sobre datos SBEF.

créditos con bienes muebles e inmuebles.

Aunque la evolución del sistema de garantías acercó a estas instituciones a la banca, la diferencia radica en el tipo de bienes inmuebles que sirven de respaldo colateral al crédito en uno y otro caso. En realidad, tanto BancoSol como los FFPs aceptan como garantía hipotecaria propiedades normalmente inaceptables para la banca, ubicadas en las áreas de conurbación de las principales ciudades, en la periferia de las ciudades capitales y/o secundarias e incluso en zonas rurales. Por otra parte, el 46% de garantías hipotecarias constituye un porcentaje respecto al monto total de la cartera y no al número de créditos, por lo que la mayoría de los clientes se apoya todavía en garantías personales.

Probablemente sin proponérselo, por la sola evolución de los montos promedio de crédito, estas instituciones descubrieron que la mayoría de la población boliviana es propietaria de bienes inmuebles, principalmente de su vivienda: 72% en el departamento de Chuquisaca, 69% en La Paz, 68% en Cochabamba, 70% en Oruro, 79% en Potosí, 64% en Tarija, 56% en Santa Cruz, 65% en Beni y 70% en Pando.<sup>6</sup>

Es decir, la propiedad de bienes inmuebles no es el principal problema de los micro y pequeño prestatarios, sino el valor comercial de estos inmuebles en función de su ubicación y sus características. En este sentido, también sin proponérselo, el sistema microfinanciero tiene dos impactos importantes: a) una presión indirecta a que los micro y pequeños empresarios realicen el saneamiento de sus inmuebles y por esa vía contribuyan impositivamente b) la incorporación de inmuebles “marginales” al sistema de mercado.

Por otro lado, en las microfinanzas se aceptan garantías que no son registrables (cocinas, refrigeradores y otro tipo de bienes), que en la información de la SBEF aparecen en el rubro de “otras garantías”.

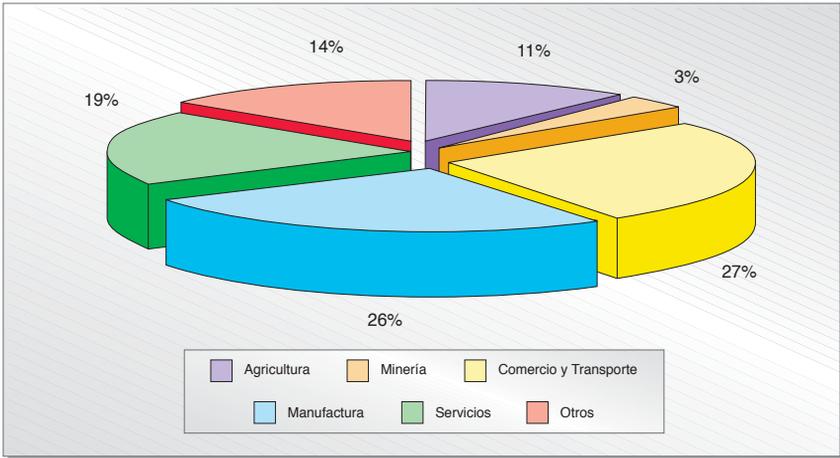
### **3.2. El Destino de los créditos**

El carácter terciarizado de la economía se expresa en el destino de los créditos de la banca (Gráfico 22) con una incidencia fuerte del comercio y los servicios, pero también con un repunte de la industria manufacturera, probablemente de aquella que cuenta con mercados de exportación. En este sentido, la situación no es muy diferente de 1989.

---

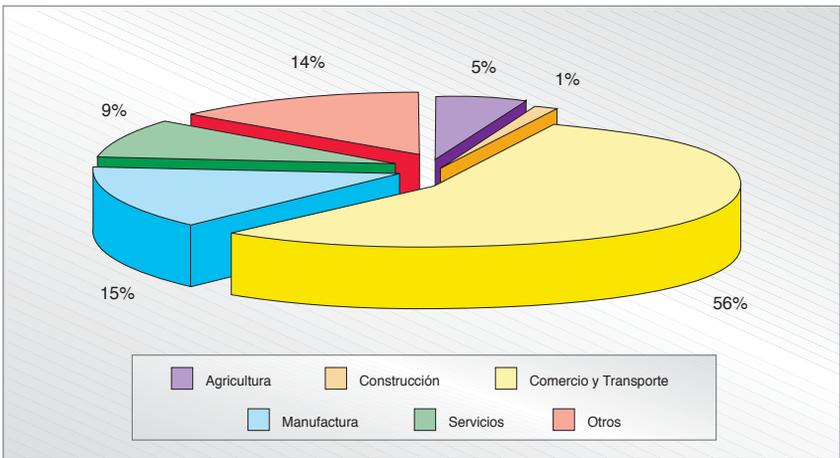
6 INE. *Censo de Población y Vivienda 2001*.

**Gráfico 22**  
**Banca: Actividad Económica del Deudor (2003)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos SBEF.

**Gráfico 23**  
**Microfinanzas Reguladas: Actividad Económica del Deudor (2003)**

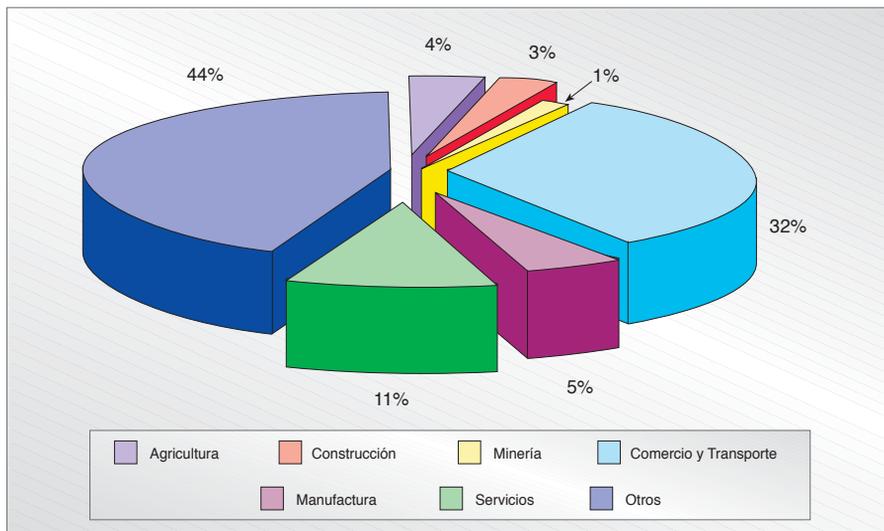


Fuente: Elaboración propia sobre datos SBEF.

En las instituciones de microfinanzas reguladas (Gráfico 23) se presenta con mayor agudeza el predominio de los comerciantes en la recepción del crédito, lo cual se explica no solamente en el carácter terciarizado de la economía nacional, sino también en los siguientes elementos:

- a) la manera de inserción de los migrantes recientes a la actividad económica urbana es el comercio o los servicios, por lo que el microcrédito constituye un auxilio fundamental para sus operaciones de pequeña escala.
- b) los comerciantes requieren montos pequeños y plazos cortos, pues no invierten en activos sino en capital de trabajo y tienen una alta rotación de su capital.
- c) los depósitos que captan estas instituciones son de corto plazo y por lo tanto no les permiten financiar operaciones crediticias de mayor aliento; sin embargo, sus líneas de crédito no financian solamente capital de trabajo, sino también inversiones de pequeñas y microempresas.

**Gráfico 24**  
**Cooperativas: Actividad Económica del Deudor (2003)**



d) estas instituciones se han concentrado solamente en la microempresa, que en su mayoría es comercial y sólo recientemente han empezado a incursionar en el financiamiento de la pequeña empresa.

e) Las líneas de crédito agropecuario se operan con prudencia, debido al riesgo natural que conlleva el sector, pero también debido a las interferencias extra económicas como los bloqueos de caminos, la politización que induce al incumplimiento de los contratos de crédito o genera expectativas de condonación y los programas de crédito subvencionado que en el pasado inmediato promocionó el Estado.

La cartera de las cooperativas atiende preferentemente el crédito de consumo de sus demandantes (44% de “Otros” en el Gráfico 24), pero también tiene una línea de atención muy importante al comercio, el transporte y los servicios. El corto plazo de los depósitos es mucho más evidente en este tipo de entidades y ello les impide, entre otras cosas, dirigir su atención a los sectores productivos.

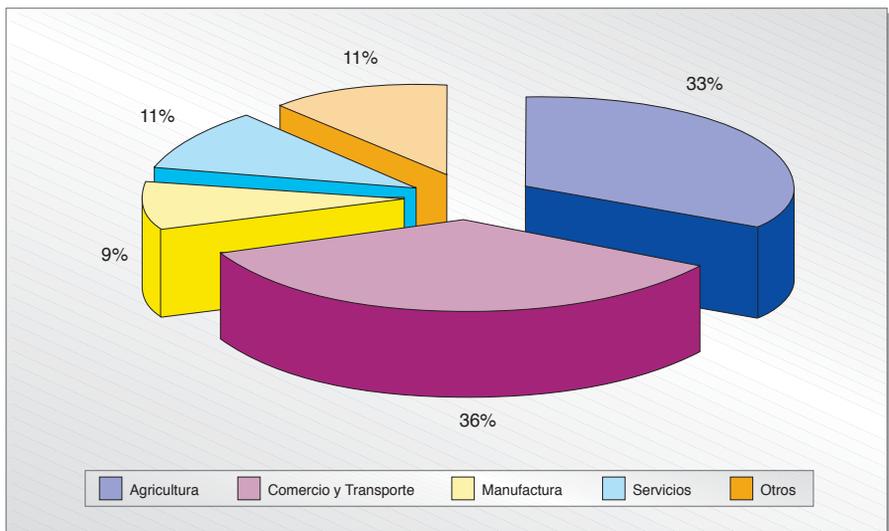
Las entidades que mayor atención brindan al sector productivo, principalmente agropecuario, aunque en la pequeña escala de sus operaciones, son las ONGs financieras, que incluso aplican diferentes tipos de innovaciones para utilizar garantías alternativas. (Gráfico 25). Sin embargo, ellas también tienen a los comerciantes como su principal tipo de clientes, probablemente debido a que se trata de un sector de rápido giro y de mayor seguridad de pago que los campesinos. Si ello es así, las no reguladas también estarían migrando hacia la atención preferente de sectores urbanos a pesar de su fuerte vocación rural. En general, las características del crédito de estas instituciones parecen ser:

- Carteras relativamente pequeñas debido a más limitado acceso a fondos importantes.
- Sus líneas de crédito agropecuario se concentran en lo fundamental en las áreas de mayor potencial económico y vinculadas a los mercados, lo cual es coherente con la capacidad de pago de los clientes. Hacerlo de otra manera podría ser casi suicida para estas instituciones que, sin embargo, están fuertemente presionadas por su mandato de atender a los más pobres.
- Sus líneas de mayor éxito son las de libre disponibilidad que se ofrecen en las ferias rurales, donde la clientela no está conformada principalmente por

productores, sino por intermediarios o población urbano-migrante.<sup>7</sup>

- El concepto de servicios financieros rurales se ha venido imponiendo por sobre el de crédito agropecuario, lo cual constituye un mejor relevamiento de la realidad del país, donde gran parte de la población residente en el área rural no realiza actividades agropecuarias.
- La radicalidad de los movimientos sociales y políticos ha quebrado en cierto modo la alianza que otrora existía entre estas instituciones y las organizaciones locales campesinas. Las instituciones crediticias se han modernizado adecuándose a la realidad del medio rural, pero el movimiento político-social ha retrocedido a posiciones conservadoras.

**Gráfico 25**  
**Microfinancieras No Reguladas: Actividad Económica del Deudor (2003)**



El tema del desarrollo del sistema financiero rural (SFR) constituye una de las asignaturas pendientes del país, caracterizado por su baja cobertura, la poca

<sup>7</sup> Rojas, Rafael y Wisniwsl, Sylvia. *Oferta Actual de Servicios Financieros en las Areas Rurales de Bolivia FDC*. La Paz. 1996.

diversificación de servicios y la inadecuada e insuficiente atención al productor agropecuario. En 1999 la cartera bruta colocada en ese rubro era de \$us 23 millones entre 22.000 prestatarios, un 81% de los cuales correspondía a las ONGs financieras. El 53% de estos créditos eran individuales colocados a un plazo máximo de 5 años y a tasas sumamente variables: del 9 al 42% anual en moneda extranjera.<sup>8</sup> Conspiran contra el desarrollo del SFR factores de diverso tipo:

- Operativos -como la insuficiente vinculación caminera y de comunicaciones y servicios- que inciden en los costos de transacción.

**Cuadro 22**  
**Distribución Regional**  
**de Cartera de Microfinanzas (2003)**  
**(\$us)**

Depto.	Total
Beni	14.186.770
Chuquisaca	27.349.886
Cochabamba	75.066.339
La Paz	150.666.482
Oruro	11.756.014
Pando	3.623.055
Potosí	16.922.207
Santa Cruz	143.771.064
Tarija	23.764.570
<b>Total</b>	<b>468.106.387</b>

**Nota:** Incluye a Reguladas, No Reguladas y Cooperativas que reportan datos a FINRURAL.

**Fuente:** Elaboración Propia sobre Boletín Microfinanzas.

---

<sup>8</sup> Marconi, Reynaldo. *Et al. Demanda por Crédito Agropecuario de Pequeños Productores. FINRURAL. La Paz. 2000.*

- De tecnología financiera, referidos a la dificultad de desarrollar una oferta que se adapte a los ciclos agropecuarios diversificados que caracterizan a las economías campesinas del Occidente del país y de las zonas de colonización.
- Estructurales: a) la carencia de garantías reales por parte del pequeño productor, atado a la propiedad de la tierra por una concepción jurídica protectora de corte feudal, que lo inhabilita para utilizarla como hipoteca b) el vaciamiento demográfico rural, habitado en 2001 solamente por el 37% de los habitantes de Bolivia, de los cuales un 60% son mayores de 60 años y menores de 15<sup>9</sup>, factor que reduce la clientela y conspira contra la generación de economías de escala.

El 79% de los créditos de las instituciones de microfinanzas se concentró en los departamentos del eje central, demostrando con ello que el sistema financiero constituye un reflejo de las condiciones socioeconómicas del contexto y de la demanda; estas instituciones no escapan a este condicionante a pesar de su vocación de atender a la población con menor acceso a los servicios. Las economías de escala constituyen un determinante central para que cualquier entidad alcance el punto de equilibrio y se torne rentable. (Cuadro 22)

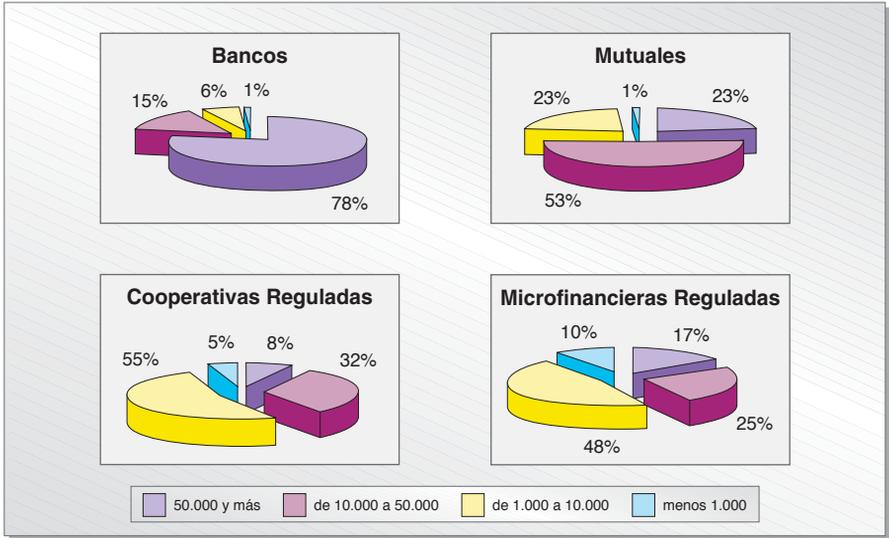
### 3.3. El Tamaño de los Créditos

La dimensión de los créditos es otro aspecto que ilustra el tipo de población y de necesidades que atienden las instituciones financieras. Como muestra el conjunto de Gráficos 26, en la estratificación de la cartera según el volumen de los créditos, las microfinancieras reguladas concentran casi la mitad de su cartera en créditos menores de \$us 10.000 y solamente tienen 17% colocados en créditos mayores de \$us 50.000, mientras que la banca se encuentra en el extremo opuesto y las mutuales y cooperativas en una situación intermedia, mostrando en conjunto una adecuada distribución del mercado. Las ONGs financieras son las instituciones que tienen un mayor porcentaje de su cartera por montos pequeños, pues el 68% de ella se encuentra en créditos de menos de \$us 10.000.

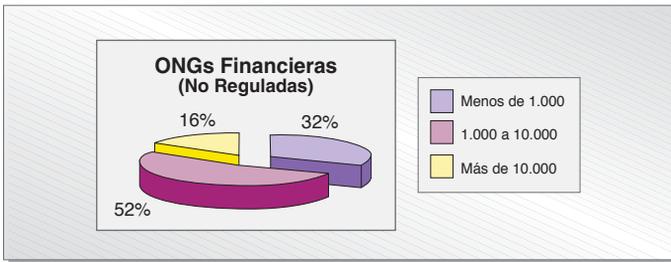
Llama la atención que el 17% de la cartera de las microfinancieras reguladas en cuanto a volumen de los créditos colocados se encuentre en más de \$us 50.000, pero ello debe ser esclarecido en los siguientes sentidos i) una parte de los créditos mayores es de reciente data y se refiere a su incursión en el hasta ahora desatendido sector de la pequeña empresa, que requiere montos mayores

9 INE. *Censo Nacional de Población y Vivienda. 2001.*

**Gráfico 26**  
**Estratificación de la Cartera por Montos en \$us**  
**(2003)**



**Fuente:** Elaboración propia sobre datos SBEF.



**Fuente:** Elaboración propia sobre Boletín Microfinanzas Dic. 2003.

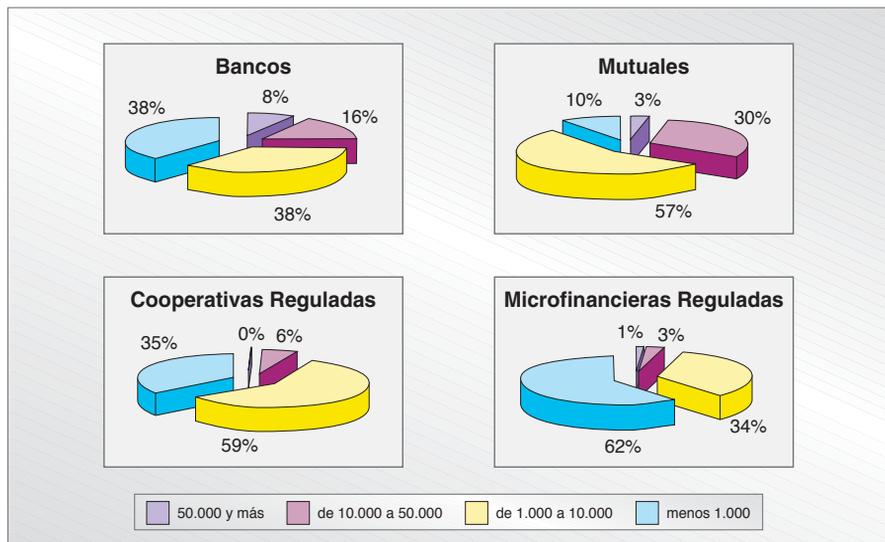
ii) otra parte de esa cartera está conformada por clientes antiguos, que empezaron con montos menores.

Desde el punto de vista del número de clientes (Gráfico 27) la situación es diferente, pues el 62% de los prestatarios de microfinanzas recibió créditos me-

nores a \$us 1.000 y dentro de ellos el 47% obtuvo montos menores a \$us 500<sup>10</sup>. A la inversa, en la banca sólo el 38% recibió menos de este monto y 19% obtuvo el 91% de los recursos prestados.

Los porcentajes de las microfinancieras se pueden traducir también del siguiente modo: A diciembre de 2003 ellas solamente tenían 419 clientes con créditos mayores a \$us 50.000; mientras que 4.580 habían obtenido entre \$us 10.000 y \$us 50.000; otros 64.443 entre \$us 1.000 y \$us 10.000 y la mayoría -116.822 clientes- tenía saldos inferiores a \$us 1.000<sup>11</sup>. Ello es expresivo de que se están expandiendo hacia nuevos mercados, pero no están abandonando a su clientela original, conformada por gran masa de pequeños prestatarios.

**Gráfico 27**  
**Estratificación de la Cartera por Número de Clientes (2003)**



**Fuente:** Elaboración propia sobre datos SBEF.

10 Rivas, Hugo y Rojas, Rafael. De ONGs Financieras a Fondos Financieros Privados. SOS Faim. La Paz 2002.

11 ASOFIN. Boletín Informativo N° 13. La Paz. Diciembre 2003.

Antes de la crisis iniciada en 1999, atraídos por la rentabilidad de las entidades microfinancieras, los bancos realizaron esfuerzos por incorporar el microcrédito a sus actividades y por esa vía en 1997 sus “créditos pequeños” llegaron a representar el 7% de su cartera. El intento fracasó debido a la dificultad de adaptar una tecnología financiera adecuada para analizar y operar créditos grandes a la realidad de las pequeñas operaciones. Desde entonces su orientación fue nuevamente hacia los grandes y medianos prestatarios.

Esta realidad representó también un fracaso para las políticas públicas y de las agencias de cooperación que pretendían incentivar el “downscaling”; es decir, la paulatina orientación de la banca hacia operaciones más pequeñas, en beneficio de los medianos y pequeños empresarios. Se produjo más bien el “upgrading”, mediante la maduración y crecimiento de las operaciones de las entidades de microfinanzas, que han empezado a atacar a segmentos de mercado algo mayores, cooptando además la clientela abandonada por la banca.

### 3.4. La Productividad

Al igual que en cualquier industria, en el sector financiero una parte del desempeño empresarial se mide por la productividad, referida al rendimiento del trabajo. La banca y las microfinanzas atienden segmentos de mercado diferentes, con también diferentes requerimientos de productos financieros y montos. De ahí que no sea adecuado buscar los resultados empresariales solamente a partir

**Cuadro 23**  
**Productividad Comparada**

Al 31/12/2003	Banca (1)	Microfinancieras Reguladas (2)
Nº de empleados	3.595	2.329
Cartera (\$us millones)	2.454	329
Nº de clientes	155.493 (3)	182.597
Cartera en millones/Nº de empleados	708	0.141
No clientes/Nº de empleados	42	78
Saldo cartera en \$us millones/Nº de clientes	15.783	1.802

(1) Excluye a la banca extranjera que es poco relevante en cartera, clientes y empleados.

(2) Incluye Banco sol y 7 FFPs.

(3) Incluye a tarjetahabientes.

**Fuente:** Caja Los Andes. Documento Interno.

de los volúmenes de cartera (resultado que propicia el producto bancario) y del número de créditos (resultado propio de las microfinanzas), sino del rendimiento de la capacidad instalada en recursos humanos.

El Cuadro 23 muestra que en la banca el coeficiente de cartera/empleados es alto respecto a las microfinanzas, y que en estas últimas es elevada la capacidad de atender a un número mayor de clientes por empleado. El primer coeficiente muestra la capacidad de intermediación propia del sistema bancario en su relación con el sistema empresarial corporativo; el segundo el esfuerzo de ampliación de la base clientelar propio del microcrédito en su relación con las MyPEs. De todos modos, no puede perderse de vista que el número de clientes de la banca incluye a un número de tarjetahabientes no precisado en este trabajo, que en 2003 tenían un crédito bruto de \$us 46 millones.

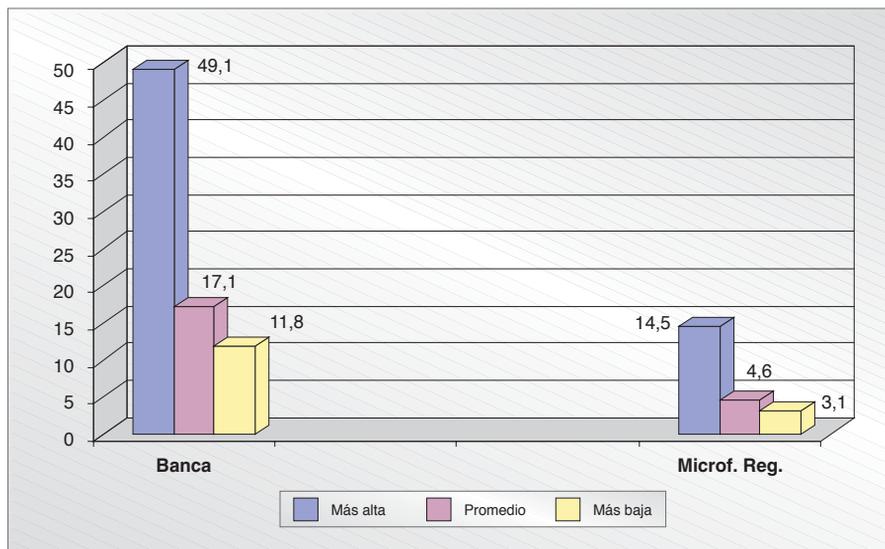
### **3.2. La Morosidad**

La morosidad de la cartera es uno de los motivos de permanente preocupación en las instituciones financieras, no solamente debido a que implica el riesgo de no recuperar los créditos, sino a la carga en costos que conlleva: gastos de cobranza, honorarios de abogados, gastos judiciales y, lo más importante, las provisiones que exige la Superintendencia de Bancos.

Por una parte, la escala de esas provisiones se va incrementando conforme se hace más largo el periodo en que un crédito se encuentra en mora y, por otra, la ausencia de garantías hipotecarias que caracteriza al microcrédito hace que las entidades de microfinanzas sean sumamente sensibles a este tema. Es decir, la cartera morosa tiene una incidencia muy importante en la estructura de costos y ello se refleja finalmente en la tasa de interés.

El Gráfico 28 muestra que a pesar del riesgo de prestar sin garantías hipotecarias, las instituciones reguladas de microfinanzas tienen un nivel de morosidad menor que la banca. En esta última existen entidades que al 31 de diciembre de 2003 se acercaban al 50% de su cartera en mora, tenía en promedio una morosidad superior al 17% y la entidad que menos mora tenía era de casi el 12%. En el otro extremo se encontraban las microfinancieras reguladas, la más afectada de las cuales tenía una mora de 14.5%, la promedio era de 4.6% y la menor de 3.1%. Pero además este promedio está fuertemente afectado por la incidencia de la morosidad de FASSIL, (precisamente 14.5%), fondo financiero que viene saliendo del crédito de consumo, actividad similar a la que realizaba la desaparecida Acceso.

**Gráfico 28**  
**Mora mayor a 30 días al 31/12/2003**  
**(% de la cartera)**



**Fuente:** Elaboración propia sobre datos SBEF.

No existen estudios que establezcan con precisión las causas de la baja morosidad en las microfinanzas, pero la explicación más plausible parece ser la que señala que el microcrédito constituye el único soporte del pequeño empresario para tener pequeñas expansiones en su giro; de lo contrario, estaría condenado a los límites de su propio capital (siempre escaso) o al crédito informal con tasas efectivas superiores al 60% anual. Es por ello que cuida “su crédito” con objeto de no aparecer con calificación negativa en la Central de Riesgos de la SBEF. Por otra parte, los pequeños empresarios tienen mayores posibilidades que los más grandes de reorientar su actividad durante las crisis.

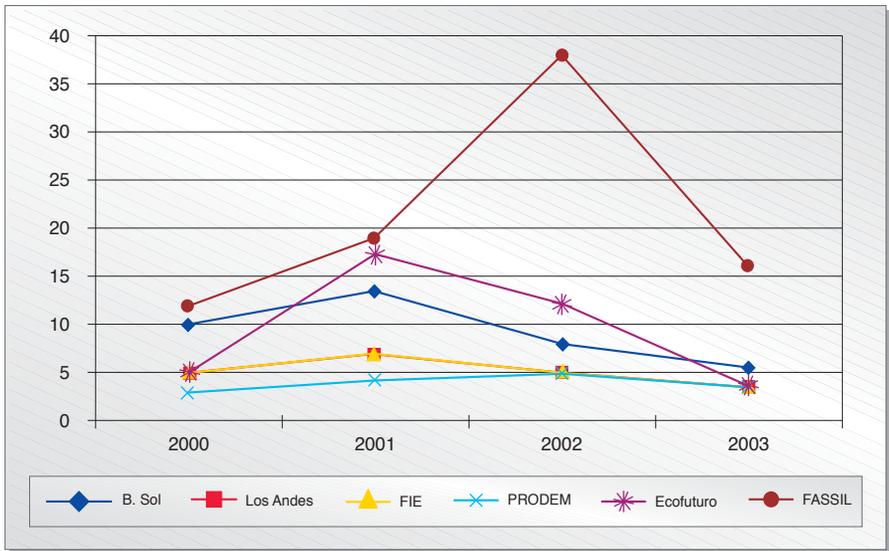
La rotación acelerada de la oferta de los microempresarios hace que para lograr pequeñas expansiones deban acudir al financiamiento de manera recurrente, por lo que tienen la tendencia a fidelizarse con una sola institución, solicitando cada vez mayores montos. Todo ello solamente es posible mediante el cumplimiento de las obligaciones. Es decir, si bien las microfinanzas tienen el mérito de haber logrado buenos niveles de gestión, anticipándose incluso a los principios

de Basilea en el sentido de privilegiar el análisis del flujo de caja respecto a las garantías, probablemente su principal mérito es haber encontrado y desarrollado este nicho de mercado, ávido de un servicio de esta naturaleza.

Además, las tecnologías desarrolladas por estas entidades logran un crédito sustentado en un análisis del flujo de caja del demandante elaborado por el oficial de crédito en estrecha relación con el demandante. Este trabajo y el seguimiento estricto luego del desembolso, hacen que el cliente microempresario se sienta muy comprometido con su obligación.

El Gráfico 29 ilustra sobre la realidad de la mora al interior de las microfinanzas, donde se evidencia que existen cinco entidades con niveles de mora verdaderamente bajos: Los Andes, PRODEM, FIE, BancoSol y Ecofuturo. La mora de estas instituciones tuvo su momento más crítico entre 1999 y 2001, debido a que la crisis de contracción de mercados afectó también a las microempresas y ello coincidió con la explosión de sobreendeudamiento provocada por la financiera

**Gráfico 29**  
**Microfinanzas Reguladas: Mora a más de 30 días (31/12/2004)**



Fuente: Arriola, Pedro. Documento de Trabajo.

de consumo Acceso y el programa “Crediágil” de Banco Unión que se lanzaron al mercado en una apresurada colocación de recursos de crédito fácil, con tasas de interés efectivo muy altas aunque subsumidas como gastos de escrituración, papelería, trámites, etc.

Crisis de mercado y sobre endeudamiento fueron las bases objetivas que posibilitaron el nacimiento de un movimiento urbano de pequeños prestatarios que tenía como reivindicación la reprogramación de sus deudas y la erradicación de las prácticas agresivas de cobranza de algunas instituciones.<sup>12</sup> La decisión política gubernamental tomada el año 2000 de condonar a los campesinos las antiguas deudas del Banco Agrícola y otros proyectos estatales, transmitió señales erráticas y convirtió la demanda del movimiento de pequeños prestatarios en un pedido de condonación.

El movimiento de los pequeños prestatarios afectó solamente la imagen pública de las instituciones de microfinanzas, pues de las 10.000 personas registradas en dicho movimiento<sup>13</sup>, muchas eran clientes de las financieras de consumo, de cooperativas y de la propia banca; quienes eran clientes del sistema de microfinanzas representaban menos del 1% de los clientes de cada institución. Por lo demás, una parte significativa de ese porcentaje correspondía a créditos castigados; es decir, que ya no incidían en los resultados empresariales, pero que debían seguir siendo presionados con objeto de no afectar la moral de pago de los clientes cumplidos.

La crisis de las microfinanzas fue más corta que la de la banca, pues desde el 2001 bajaron su mora y reiniciaron su expansión, una parte de la cual está orientada hacia un sector diferente, conformado por pequeños empresarios que requieren montos mayores de capital y cuentan con garantías hipotecarias. La institución más agresiva en la expansión hacia este nuevo mercado fue Los Andes, que fue también la de más rápida expansión en el microcrédito. El salto al crédito PyME constituye un desafío para estas instituciones, pues en el marco de una cartera relativamente pequeña, algunos créditos en mora por montos mayores pueden tener efectos devastadores en sus resultados e indicadores.

### **3.6. ¿Tasas Demasiado Altas?**

La discusión del tema de la tasa de interés de las microfinanzas desde el

---

*12 En algún momento alguna entidad de microfinanzas subcontrató la cobranza de su cartera en mora a gestores que aplicaban métodos ilegales de cobranza, como el embargo directo de bienes.*

*13 Registros de su representante legal y portavoz negociador, la Dra. Sagredo.*

punto de vista político es ocioso, pues carece de sustento en las posibilidades de la realidad. Tasas blandas, tasas de fomento, tasas de incentivo, constituyen un léxico heredado de las épocas del Estado Benefactor, aquel que contrataba deuda externa para subvencionar desde el crédito actividades consideradas estratégicas por razones políticas, geopolíticas o de balanza comercial.

Independientemente de las ideologías, el retorno a ese pasado es impensable en un país como Bolivia, que carece de recursos para subvencionar carteras “blandas” o de solvencia para endeudarse con ese cometido. El crédito es ahora uno de los pulmones de la intermediación financiera que se alimenta fundamentalmente del ahorro del público. En esa medida la explicación de la tasa de interés -evidentemente más alta en las entidades de microfinanzas- tiene un componente técnico y otro de economías de escala. Dado que la segunda es evidente (son instituciones jóvenes y relativamente pequeñas, que requieren crecer para abatir sus costos fijos), la explicación técnica se la presenta de manera sintética en el Cuadro 24, donde se compara la composición de la tasa de interés de los bancos y de las instituciones de microfinanzas reguladas por la SBEF.

- Los ingresos financieros constituyen el rendimiento directo de la cartera de crédito y en ese sentido si se los presenta como porcentaje de la cartera bruta promedio, constituyen una aproximación muy cercana al nivel de la tasa de interés activa promedio ponderada, la misma que en las microfinanzas es reguladas por la SBEF.

**Cuadro 24**  
**La Formación de la Tasa de Interés**  
**(como % de la cartera bruta promedio)**

Al 31/12/03	Bancos	Microfinancieras Reg.	Diferencia
Ingresos Financieros	11,22	21,6	10,38
Otros ingresos	1,57	0,85	-0,73
Gastos Financieros	-4,16	-5,28	-1,12
Gastos por provisiones	- 2,09	-1,89	0,20
Gastos Administrativos	-6,06	-13,24	-7,17
Margen Neto	0,48	2,04	1,56

casi el doble de la de la banca. Es decir, la tasa activa promedio en la Banca el 2003 fue de 11.22% y en la microfinanzas de 21.6%. (si bien es comparativamente alta, resulta menor a la tasa de interés bancaria de fines de los 80).

- Otros ingresos se refiere al rendimiento de los servicios no crediticios prestados por las entidades financieras, como giros, transferencias, cobro de servicios eléctricos y telefónicos, pago del bonosol, etc., actividades en las que las microfinancieras ingresan paulatinamente.

A partir de estos ingresos, se plantea la estructura de los costos más importantes y que componen la tasa de interés activa que se cobra al público prestatario.

- Los gastos financieros están conformados en lo fundamental por el costo del dinero pagado a los proveedores de fondos: i) el público depositario de cuentas de ahorro y depósitos a plazo ii) la banca nacional de segundo piso que presta a las intermediarias de primer piso (NAFIBO, FUNDAPRO, FONDESIF) iii) los financiadores internacionales. Este costo es normalmente más alto para las microfinancieras (5.28% frente a 4.16% de la banca el año 2003) por la percepción del riesgo que tiene el mercado respecto a ellas.

Dentro de estos gastos los más importantes son los depósitos del público, a los que se les retribuye con tasas de interés pasivas promedialmente más altas que las de la banca, independientemente del monto depositado.

- Los gastos por provisiones tienen como componente central las normas prudenciales emitidas por la Superintendencia de Bancos, que imponen la constitución de reservas contables crecientes en función de la antigüedad de la cartera en mora (Revisar Cuadro 13 en Capítulo I). Otro componente son las provisiones genéricas establecidas también por el ente regulador y finalmente están las provisiones voluntarias que asumen las entidades para mostrar una mayor solvencia. Como la mora es menor en el segmento microfinanciero, las provisiones representaron en 2003 el 1.8% de la estructura de costos, mientras que en los bancos fue el 2.09%, lo cual constituye una demostración de lo relativo que resulta el concepto de mayor riesgo de las microfinanzas.

- El tercer gran determinante de la tasa de interés son los costos administrativos, los cuales tienen que ver con la eficiencia operativa de cada entidad, pero también con las características del servicio. En este rubro los costos de las microfinanzas son mayores debido a las siguientes razones:

- a pesar de la mayor productividad por analista de crédito, requieren más personal para captar demanda, evaluar y hacer seguimiento a miles de pequeños créditos y finalmente recuperarlos (tienen en promedio 420 empleados mientras que la banca 362).
- el levantamiento de la información del cliente y la evaluación de las solicitudes es más difícil y cara debido a que la clientela carece de registros del movimiento de su negocio y obviamente de estados financieros y se encuentra en las áreas periféricas de las ciudades, muchas veces no están en puestos fijos o se desplazan a diferentes lugares.
- cada oficial de crédito administra una cartera pequeña en volumen pero de un gran número de clientes.
- existen elevados costos de transporte.

Otro importante rubro de costos de las microfinanzas es el de su desarrollo, pues se trata de entidades en expansión, que no han concluido el proceso de apertura de nuevas agencias en todo el país, lo que les impone gastos en nueva infraestructura, inversión en sistemas de procesamiento de datos, comunicaciones, seguridad y capacitación del personal.

El año 2002 los costos administrativos de las microfinancieras reguladas representaron el 13.24% sobre su cartera promedio, mientras que los de la banca solamente el 6.06%. Esto quiere decir, que más de 13 puntos de los 21.6 que reciben de ingresos por su cartera se van a cubrir los costos administrativos.

La diferencia entre los ingresos y egresos operativos conforma el margen neto o utilidad, que en el caso de las microfinanzas ha venido siendo más alto que el de la banca (2.04% en 2003, frente a 0.48). Es decir, de los 21.6 puntos de ingreso financiero, les quedan 2 como ganancia.

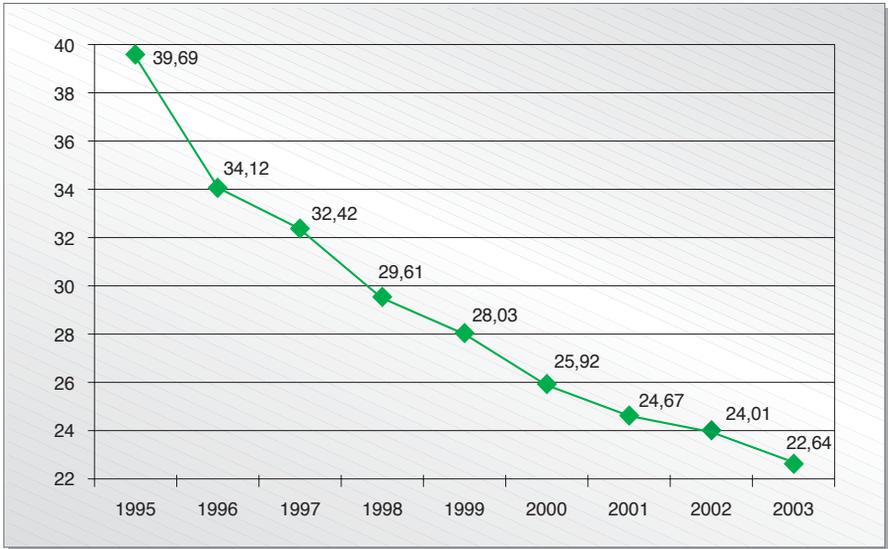
A partir del análisis anterior, se evidencia que una reducción de los ingresos financieros en un punto porcentual (reducción de la tasa de interés en un punto anual) determinada de manera voluntaria o por decisión política de la autoridad, pone en riesgo la rentabilidad de la industria y la reducción en dos puntos definitivamente le quita toda utilidad. Quiere decir que estos dos puntos les permiten a estas instituciones un margen para asumir eventuales incrementos de los costos previsionales por un eventual crecimiento de la mora que podría producirse. Sus

estados de resultados son muy sensibles a los costos previsionales debido a que en buena proporción sus créditos no están respaldados en garantías reales.

Quiere decir que la reducción de la tasa de interés cobrada por estas instituciones no podría provenir de decisión política alguna, sino del desarrollo de sus economías de escala y de su mayor eficiencia, como de hecho ha venido sucediendo en los últimos años.

El Gráfico 30, que técnicamente debiera denominarse Ingresos Financieros en relación con la Cartera Bruta Promedio, muestra en realidad la evolución de las tasas de interés promedio de las microfinancieras reguladas desde 1995. Dicho gráfico confirma por una parte que estas instituciones se encuentran insertas en el mercado del dinero, pues acompañaron la caída de las tasas de interés que vivió todo el sistema financiero. Sin embargo, sus tasas bajaron mucho más que

**Gráfico 30**  
**Microfinanzas Reguladas: Evolución de la Tasa Activa**  
**(Tasa de retorno promedio de la Cartera)**



**Nota:** Para 1995, 1996 y 1997 sólo los datos de Los Andes y BancoSol. De 1998 en adelante promedio de entidades asociadas en ASOFIN.

**Fuente:** Pedro Arriola. Documento interno.

las del sistema debido a los siguientes factores:

- Maduración de las economías de escala, que se expresa en que cada institución nace con tasas muy altas y las va bajando conforme va amortizando sus costos de instalación y a medida que va ampliando su cartera y puede prorratear costos. Según algunos estudios, una cartera de microcrédito que atienda a menos de 10.000 clientes difícilmente será autosostenible.<sup>14</sup>

### **Cuadro 25**

#### **Retorno promedio de cartera para microfinancieras por país al 31/12/03**

País	Retorno de cartera promedio
México (1)	84,87%
Nicaragua (2)	43,17%
Ecuador (3)	38,66%
Colombia (4)	35,41%
Perú (5)	34,43%
El Salvador (6)	23,92%
Bolivia (7)	22,89%

**Fuente:** Microrate.

- (1) Incluye a Compartamos y FINCOMUN.
- (2) Incluye a CONFIA, FINDESA y NIEBOROWSKI.
- (3) Incluye a D-MIRO y MAQUITA.
- (4) Incluye a WWB CALI, WWB POPAYAN, FINAMERICA, WWB BUCARAMANGA, WWB BOGOTA y WWB MEDELLIN.
- (5) Incluye a Las Cajas Municipales AREQUIPA, TRUJILLO, CUSCO, SULLANA, TACNA, ICA y SANTA, así como a PROEMPRESA, CONFIANZA, CREAM AREQUIPA, EDYFICAR, CREAM TACNA y NUEVA VISIÓN.

(6) Incluye a CAI PIA

<sup>14</sup> Rodríguez, Tania. *Autosostenibilidad Financiera en Instituciones de Microfinanzas en Bolivia FUNDAPRO*. La Paz 1998.

- La diversificación de ingresos provenientes de otros servicios no crediticios empezó a permitir que no todos los costos fijos sean asumidos por los tomadores de crédito.
- Mayor eficiencia administrativa y operativa, por reducción de costos a pesar de que continuaron su expansión en agencias y sus mayores provisiones por mora.
- Existe una fuerte competencia entre ellas y con otras entidades bancarias y no bancarias, que se disputan clientes e incluso se compran carteras ofreciendo cada una mejores condiciones para el cliente.

El Cuadro 25 proporciona una visión comparativa de las tasas de interés vigentes en las intermediarias microfinancieras de varios países de América Latina sobre los que se tiene información. Se observa que la de las entidades bolivianas es promedialmente más baja, debido probablemente a su mayor eficiencia, pero también a su mayor antigüedad, a las mayores dimensiones de sus carteras y a la competencia en el mercado.

De todas maneras, la expectativa general es que esas tasas de interés continúen en reducción mediante la ampliación y diversificación de las carteras hacia nuevos estratos de clientes, sin abandonar a los microempresarios; mediante la estandarización de determinados procesos de evaluación y seguimiento para créditos muy pequeños y la centralización de ciertos servicios de apoyo hoy duplicados en agencias y sucursales.

Es decir, existen razones técnicas y de escala que hacen que la tasa de interés del microcrédito sea alta; sin embargo, debería continuar reduciéndose, pues de lo contrario los servicios de las microfinanzas quedarán vedados para importantes segmentos de pequeños productores urbanos y rurales.

# MICROFINANZAS: ¿UN MODELO DE INCLUSIÓN DE LOS POBRES?\*

José Baldivia

## 1. Introducción y Método

Las ONG financieras constituyen un buen referente para el análisis del rol que pudieran tener en el futuro las organizaciones no gubernamentales o fundaciones en general en lo que tiene que ver con el desarrollo o los impactos sociales. Lo son porque tuvieron éxito en la misión que se plantearon y lograron superar la principal traba que en todos los países en desarrollo tienen este tipo de instituciones: su dependencia de financiadores extranjeros.

Los impactos de las microfinanzas puede ser estudiados desde dos puntos de vista: i) sus efectos en la conformación de un sistema financiero inclusivo (su alcance, penetración, resultados y solidez así como su incidencia en el desarrollo económico nacional y ii) sus efectos en la reducción de la pobreza de sus beneficiarios-clientes.

\* Capítulo 5 de: *Filantropía y Desarrollo. Ensayos para potenciar el aporte de las ONGs en Bolivia.* Fundación Milenio. Análisis, No. 13 (Diciembre de 2011), pp. 53-86.

El primer enfoque es relativamente fácil de verificar, en la medida en que se cuenta con información emitida por las propias instituciones, la misma que es verificada tanto por las autoridades como por diversas instancias de seguimiento. Existen para ello benchmarks y ratings de evaluación que recogen de manera sistemática estos indicadores. El impacto en la pobreza, en cambio, es más difícil de evaluar en la medida en que requiere i) requiere costosos y complicados sistemas de medición de condiciones que no siempre son económicas (ingresos, inversión) sino también de bienestar (educación, salud, nutrición) y de construcción de capital social (empoderamiento de mujeres, participación en la comunidad)<sup>1</sup> ii) no existe una relación de causalidad directa entre servicios financieros y cambios en los niveles de pobreza iii) el trabajo de las ONGs financieras es lo suficientemente complicado como para que asuman ellas mismas el seguimiento de indicadores de pobreza, restando recursos a su actividad central o pero aún, utilizando en ello parte de los ahorros que captan.

Dentro de ambos enfoques resulta importante la autosostenibilidad o el acceso a fuentes nacionales y seguras de financiamiento, como condición instrumental para el mejor cumplimiento de su misión por parte de las ONG financieras

Estos elementos (inclusión, impacto en la gente, autosostenibilidad e incidencia en el desarrollo) serán analizados a continuación en la medida de la existencia de información, con objeto de evaluar, de manera somera, el rol desempeñado en el país por las ONG financieras. Para los fines de nuestro análisis, de aquí en adelante se excluye a BancoSol, Los Andes Procredit y FIE de las estadísticas de la banca convencional y se los incluye en las de las entidades de microfinanzas reguladas, junto a los Fondos Financieros Privados (FFP).

## **1. Desarrollo del Servicio Autosostenible**

Las ONG financieras nacieron en un entorno económico de estabilidad a partir de 1985. Su servicio se orientó a un mercado desatendido por la banca comercial y donde la banca estatal había fracasado. Esta última había tenido como resultados negativos i) su contribución al crecimiento de la deuda externa ii) el soporte del TGN a sus saldos en contra ii) la configuración de visiones perwersas tales como que si el crédito no es devuelto, no hay daño iv) la politización de las decisiones sobre el crédito v) sus proyectos "estratégicos" que resultaron inviables.

---

<sup>1</sup> *Gutiérrez Goiria, Jorge y Berezo Diez, Jorge. Introducción a las Microfinanzas como Instrumento de Desarrollo. Universidad del País Vasco. Bilbao, 2010.*

Los orígenes del trabajo financiero de las ONG se remontan al periodo 1983-1990, cuando percibieron que los campesinos, artesanos y microempresarios que recibían su apoyo técnico-productivo requerían además insumos y equipos, por lo que organizaron fondos rotativos y programas de crédito subsidiados, los que se agotaron por incumplimiento y condonación y por no poder soportar sus costos operativos tras el retiro de los donantes. Pero aprendieron del fracaso:

- Se especializaron en crédito, dejando a otros el apoyo productivo y la asistencia técnica.
- Empezaron a cobrar intereses reales de modo que de cubrir sus costos y garantizar la sostenibilidad de su servicio.
- Su crédito se orientó por la demanda y la capacidad de pago de los productores, en vez de ser dirigidos por los paquetes tecnológicos que deseaban promocionar.
- Dejaron de percibir al comerciante como un escollo apropiador de excedentes ajenos para tratarlo como actor de la conexión de la producción con el mercado.

Entre 1990 y 1997 Las ONG desarrollaron servicios microfinancieros especializados, cuya fuente de sostenibilidad era la tasa de interés, pero se percataron además que:

- La microempresa requiere celeridad, pues actúa ante oportunidades, por lo que se necesitaba un sistema de evaluación del flujo de caja de los clientes, de su voluntad de pago y de seguimiento de sus cambiantes actividades y domicilios, lo que hacía caro el servicio y elevada la tasa de interés.
- Requerían ampliar la escala de sus operaciones para alcanzar el punto de equilibrio y reducir la tasa.
- La demanda es enorme, pues en la estructura empresarial boliviana la microempresa es mayoritaria; por lo tanto, en vez de donaciones limitadas y cambiantes era necesario captar ahorros del público.

### **3. Independencia de Recursos y Acceso a Servicios de Ahorro**

La permanencia del servicio es condición fundamental, por lo que algunas

ONG financieras transitaron de instituciones sin fines de lucro a entidades lucrativas sometiéndose a la supervisión de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras con objeto de captar ahorros del público y lograr la autosostenibilidad. Con objeto de garantizar se mantenga el mandato de atender a sectores pobres que no tenían acceso al sistema tradicional de financiamiento retuvieron para sí la mayor parte del paquete accionario (Gráfico N° 1). Los otros socios fueron en general agencias públicas o privadas de cooperación y en menor medida inversores particulares, pero se trató del primer esfuerzo de convergencia en torno a una misión social de ONG nacionales, cooperación internacional, ONG extranjeras y algunos empresarios nacionales que en muchos casos sólo dieron un aporte simbólico, pero comprometieron su nombre en el capital accionario.

La captación del ahorro del público no resultó tarea fácil para las entidades transformadas, probablemente debido a que los microempresarios y la clientela en general carecían de razones para confiar en su solidez, por lo que durante varios años debieron acudir a instituciones financieras nacionales o internacionales de segundo piso como las estatales NAFIBO y FONDESIF. Sin embargo, a partir de 2003 la principal fuente de sus recursos pasó a ser la captación los depósitos de sus ahorristas.

### GRAFICO N° 1 Primer gran hito: FORMACIÓN DE EMPRESAS DE MICROFINANZAS

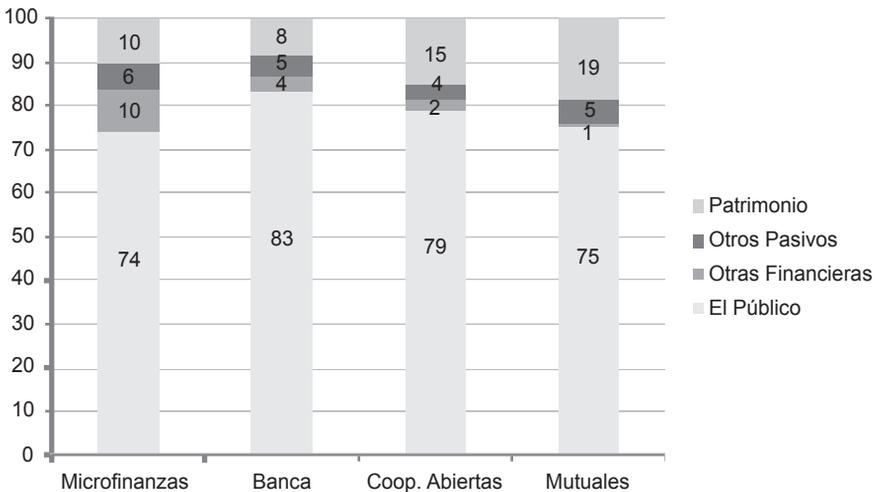
ONG IMPULSORA	EMPRESA CREADA					
	Nombre	TIPO DE ACCIONISTAS IMPULSORES				
		ONG Generadora	Organismo Internacional	ONG Extranjera	Fondos Especializados	Inversores Privados
PRODEM	Banco Solidario S.A.	X		X	X	X
	PRODEM FFP S.A.	X				X
PROCREDITO	Caja los Andes FFP S.A.	X	X		X	X
FIE	FIE FFP S.A.	X	X	X		X
ANED	EcoFuturo FFP.SA	X	X			X
FADES						
CIDRE						
IDEPRO						

Fuente: Baldivia. Las Microfinanzas: Un mundo de Pequeños que se Agrandan.

El Gráfico N° 2 muestra que al presente el sistema de microfinanzas reguladas obtiene el 74% de los recursos que presta de la captación de ahorro del público, más o menos en igual proporción que el resto de las instituciones del sistema. De esta manera, contribuye a la bancarización de sectores importantes de la población que anteriormente no ahorraban o lo hacían mediante medios tradicionales, en espacios secretos del hogar o "bajo el colchón" como popularmente se afirma. Dado que no se produjo una caída en las captaciones que las otras entidades financieras hacen de los ahorros del público, es plausible suponer las captaciones de las microfinanzas son producto de la captura de una nueva clientela ahorradora y por lo tanto se trata de una ampliación del universo bancarizado en el país.

Que el crecimiento de las captaciones de las instituciones de microfinanzas no se produjo a costa de arrebatarle ahorristas al resto del sistema se demuestra en el Gráfico N° 3, en el que se constata que la banca convencional nunca dejó de crecer en el número de ahorristas, aunque se evidencia también que a partir de 2003 su crecimiento fue mucho más lento que el de aquellas. De este modo, al finalizar el 2010 las microfinancieras reguladas casi duplicaban a la banca

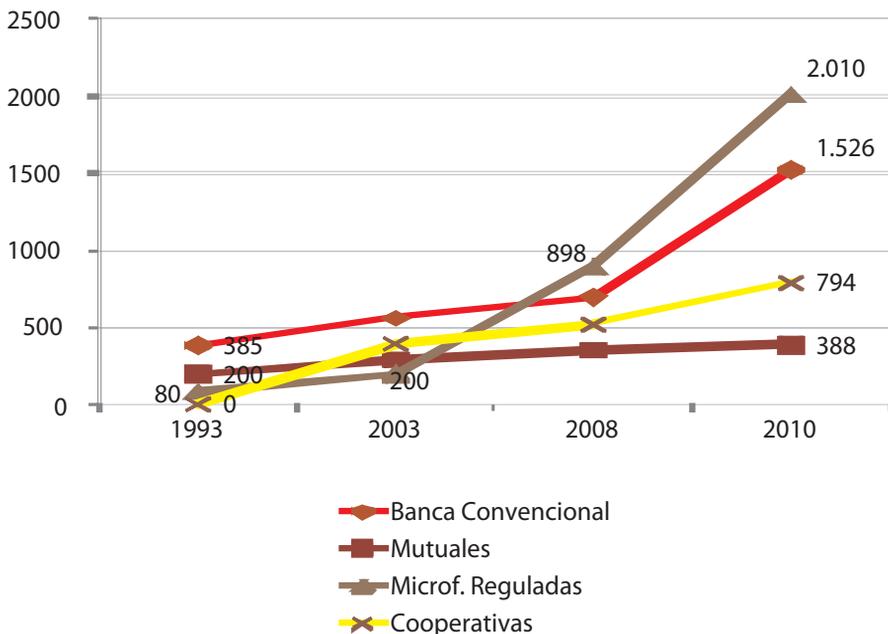
**GRAFICO N° 2 Microfinanzas Reguladas**  
Origen de los Fondos (% Julio 2011)



Fuente: Elaboración propia sobre datos ASFI y ASOFIN

convencional en número de depósitos tanto en cuentas de ahorro como en depósitos a plazo fijo y cuentas corrientes (2.010.000 cuentas, frente a 1.326.000 de la banca, 794.000 de las cooperativas y 388.000 de las mutuales). En términos porcentuales, las microfinancieras tenían en diciembre de 2010 el 42.5% de las cuentas de ahorro del país, mientras que la banca convencional el 32.4% y las cooperativas abiertas el 16.8% y las mutuales el 8.2%<sup>2</sup>.

**GRAFICO Nº 3 Evolución de los Depósitos**  
(Miles de Cuentas)



Fuente: Elaboración Propia sobre datos ASFI y ASOFIN

Que el crecimiento de la captación de ahorros por las entidades de microfinanzas se produjo principalmente entre los microempresarios y en general los pequeños ahorristas, se evidencia en el hecho de que a pesar tener más ahorristas que el resto del sistema, tienen un menor monto de recursos captados: \$us 1.844.000 frente a \$us 6,300.000 de la banca convencional<sup>3</sup>. De todos modos,

2 ASFI Y ASOFIN

3 ASFI Y ASOFIN

el monto de ahorro captado por las microfinancieras creció en 1.266% entre el 2000 y 2010, mientras que el de la banca convencional lo hizo sólo en 57% en ese mismo lapso.

De esta manera, mediante la formalización como entidades financieras supervisadas, varias ONG lograron su independencia de las donaciones y de otras fuentes de financiamiento y simultáneamente posibilitaron el acceso a servicios de ahorro a un número muy importante de pequeños ahorristas, los mismos que, a juzgar por el número de cuentas existente, superan los 2 millones de personas. A diciembre de 2010, sus captaciones equivalían al 7.1% del PIB nacional y sus depositantes representaban el 48% de la Población Económicamente Activa<sup>4</sup>.

Por otro lado, las ONG financieras que no se transformaron en reguladas permanecen operando como entidades que no captan ahorros, tienen carteras de crédito menores que las reguladas, ponen énfasis en la población rural aunque tienen también carteras urbanas y optaron por denominarse Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD). Las principales son ANED, CIDRE, CRECER, DIAKONIA, EMPRENDER, FONDECO, FUBODE, FUMBODEM, IDEPRO, IMPRO, PROMUJER y SARTAWI. Sus características son:

- i) están especializadas en crédito y utilizan el manual de cuentas de la ASFI, lo que les permite llevar indicadores de eficiencia
- ii) tienen carteras crediticias importantes, pero sobre todo un número de clientes elevado
- iii) tienen un sistema de autoregulación, que consiste en normas administrativas, financieras y contables autoimpuestas<sup>5</sup>.
- iv) continúan desarrollando innovaciones, como microleasing, micro warrant, capital de riesgo, incubación de empresas, bancos comunales, etc.
- v) se encuentran en un proceso de adecuación para ser supervisadas por la ASFI con objeto de habilitarse para captar ahorros del público, es decir, van también en busca de autosostenibilidad total.

Varias de estas IFD han logrado la autosostenibilidad operativa, entendida

---

4 INE y ASOFIN

5 Taller "Desarrollo del Sistema de Autorregulación para Entidades Financieras no Fiscalizadas. PROFINCOUDE-FINRURAL. Cochabamba, Marzo de 2001

como la capacidad de generar ingresos propios para cubrir sus costos de operación, con independencia de los subsidios<sup>6</sup> y vienen logrando la autosostenibilidad financiera, es decir, la capacidad de generar sin subsidios, ingresos suficientes para cubrir los costos operativos y financieros (costo del dinero, reserva para incobrables, costos por inflación y de oportunidad) y finalmente cubrir las obligaciones de los pasivos<sup>7</sup>.

Por otra parte, la sostenibilidad financiera está relacionada con la capacidad de la clientela para ahorrar. Es decir, el mismo instrumento que sirve a los ahorristas para enfrentar emergencias, permite operar a las microfinanzas de manera sostenible haciendo que los ahorros sean la fuente más importante de los recursos que prestan<sup>8</sup>.

## 2. El Acceso al Crédito y la Sostenibilidad

El impacto de las ONG -tanto de las que se formalizaron en sociedades anónimas como de las IFD- es mucho más notable por el acceso al crédito que brindaron a millones de pequeños empresarios y prestatarios en general. El Gráfico N° 4 muestra que las instituciones reguladas de microfinanzas se iniciaron en 1993 con una modesta cartera de \$us 11 millones (cuando la banca ya contaba con un portafolio de \$us 850 millones). Al presente las distancias se han acortado significativamente pues las microfinancieras cuentan con una cartera de más de 2 mil millones de dólares, que equivale a poco más de la mitad de la de la banca convencional.

El crecimiento de la cartera de las IFD es menos espectacular, pero también importante, pues en el mismo periodo pasó de \$us 3 millones a \$us 254 millones, con la ventaja de que brindan acceso a sectores más difíciles de atender, tanto por su tamaño como por su hábitat rural.

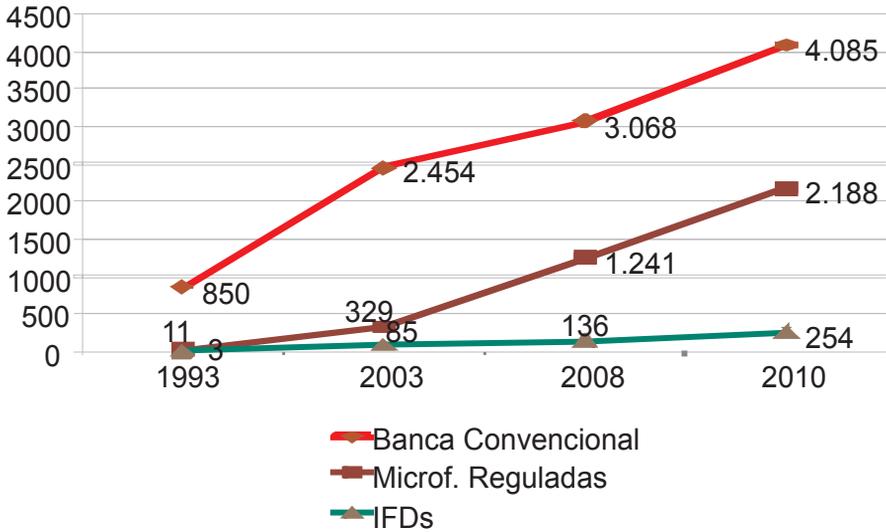
El tamaño del promedio de los créditos, es ilustrativo del tipo de población al que llegan las instituciones. En la banca convencional ese promedio es de \$us 20.800, en las Mutuales de \$us 11.619, en las Cooperativas Reguladas de \$us 3.474; en las Microfinanzas reguladas de \$us 1.662 y en las IFD de \$us 497.

6 *Rodríguez, Tania. Autosostenibilidad Financiera e Instituciones de Microfinanzas en Bolivia. FUNDAPRO. La Paz 1998*

7 *Ibidem*

8 *Bicciato, Francesco; Foschi Laura; Bottaro, Elizabetta y Ivardi Ganapini, Fillipo. Microfinanzas en Países Pequeños de América Latina: Bolivia, Ecuador y El Salvador. CEPAL. Santiago 2002,*

**GRAFICO N° 4 Evolución de la Cartera de Crédito**  
(\$us miles)

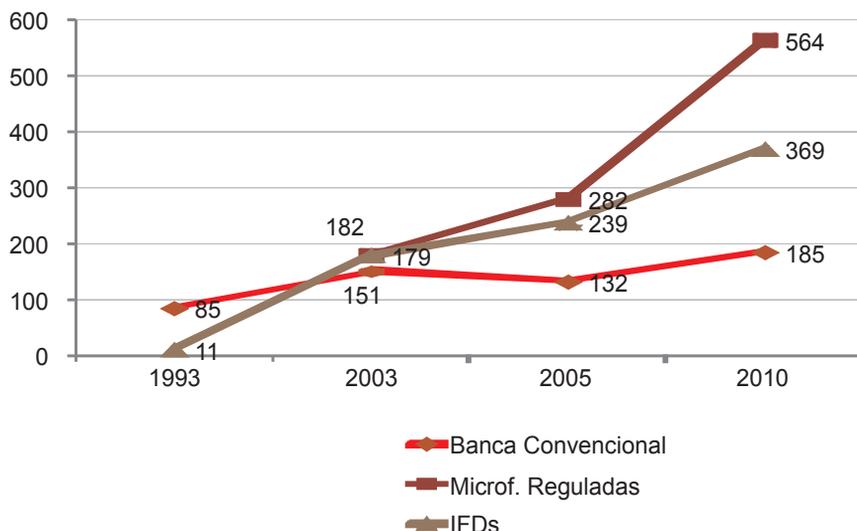


Fuente: Elaboración Propia sobre datos ASFI, ASOFIN y FINRURAL

Quiere decir que el sistema microfinanciero en su conjunto llega a los estratos poblacionales más pobres del país, los mismos que en su gran mayoría desarrollan actividades económicas, es decir, son microempresarios que demandan pequeños montos de dinero para ponerlos en alta rotación

El Gráfico N° 5 muestra la consecuencia lógica de esta especialización de las instituciones de microfinanzas en el pequeño crédito: teniendo una cartera menor que la banca, tienen un número mucho más grande de clientes: 564.000 las de finanzas reguladas y 369.000 las IFD, frente a 185.000 de la banca convencional. Entre 1993 y 2003 estas instituciones se encontraban en fase de maduración, pero a partir de ese último año empezaron a incidir de manera determinante en la intermediación financiera nacional, pudiendo afirmarse que al presente constituyen parte indispensable del sistema financiero en tanto fuente de crédito de casi un millón de empresas familiares si se suma la cartera de las entidades reguladas y de las no reguladas, pues cada una por su lado ha superado en número de clientes a la banca convencional. Un crecimiento de esta naturaleza, es demostrativo de que estas instituciones cumplen un importante rol en la generación y

**GRAFICO N° 5 Evolución de la Cartera de Crédito**  
(Miles de clientes)



Fuente: Elaboración propia sobre datos ASFI, ASOFIN y FINRURAL

consolidación de los pequeños negocios, los que a su vez constituyen el principal mecanismo de contención del desempleo en el país.

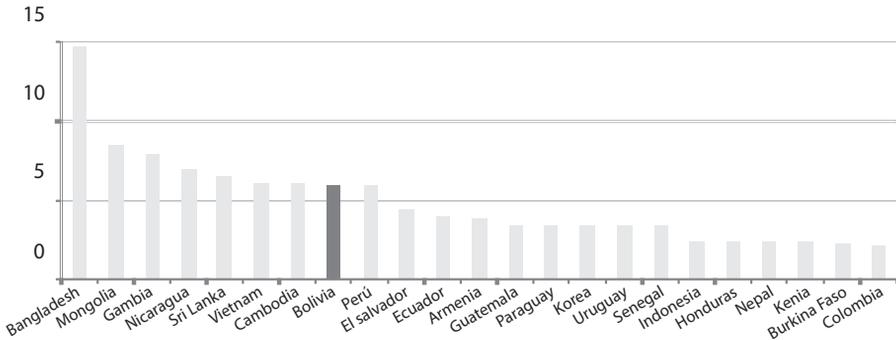
La preferencia de los microempresarios por las instituciones de microfinanzas tiene que ver con las condiciones de los créditos: i) en gran parte de las operaciones la garantía es solamente el flujo de caja positivo del negocio ii) los montos pequeños están adaptados a las necesidades de los demandantes iii) la rapidez en la atención de las demandas, debido a la mayor cantidad y especialización del personal.

La penetración crediticia de las microfinanzas reguladas equivalía en 2010 al 9,6% del PIB y sus prestatarios al 13.4% de la Población Económicamente Activa<sup>9</sup>. Quiere ello decir que la profundización financiera en Bolivia (cartera bruta/ PIB) sería solamente del 24.5% si no se contara con la actividad del sector de microfinanzas, con el apoyo del cual llega al 35.3%.

El Gráfico N° 6 da cuenta de la incidencia de las microfinanzas en el país, el mismo que en América Latina tiene la mayor cantidad de prestatarios en relación

9 10 INE y ASOFIN

## GRAFICO N° 6 Prestatarios de Microfinanzas en Relación a la Población Total



Fuente: Microfinance Información Exchange

con la población total y que a escala mundial se encuentra entre los de mayor penetración del servicio de microcrédito: 6% de la población nacional. Si se considera el tamaño de los créditos y que en Bolivia la pobreza tiene una incidencia importante, se hace evidente que las microfinanzas nacionales han logrado el acceso masivo al financiamiento de sectores de pobreza que normalmente no accedían a este tipo de servicios.

Desde el punto de vista del desarrollo, el financiamiento al sector productivo es central en la medida en que es el genera valor agregado, empleo y dinamiza el conjunto de la actividad económica nacional. En ese sentido, la cartera de crédito de las microfinanzas reguladas destinó en 2010 \$us 418 millones a sectores productivos, lo que representa el 22% de su portafolio total y el 21% del total de sus clientes. Ello es congruente con la estructura económica del país, en la que el sector productivo es minoritario respecto al comercio y los servicios. Así por ejemplo en la micro y pequeña empresa urbana, solamente el 18% de las unidades económicas se desempeñan en el sector productivo, correspondiendo el 46% a comercio y el 36% a servicios<sup>10</sup>.

Por su parte, las IFD canalizaron el 12.31% de sus préstamos al sector productivo, aunque en el área rural el 42% de ellos tuvieron un destina productiva, principalmente la agricultura<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Baldivia, José. *Desarrollo del Sector Productivo. Obstáculos y Propuestas de Solución. Cámara Nacional de Industrias. 2011.*

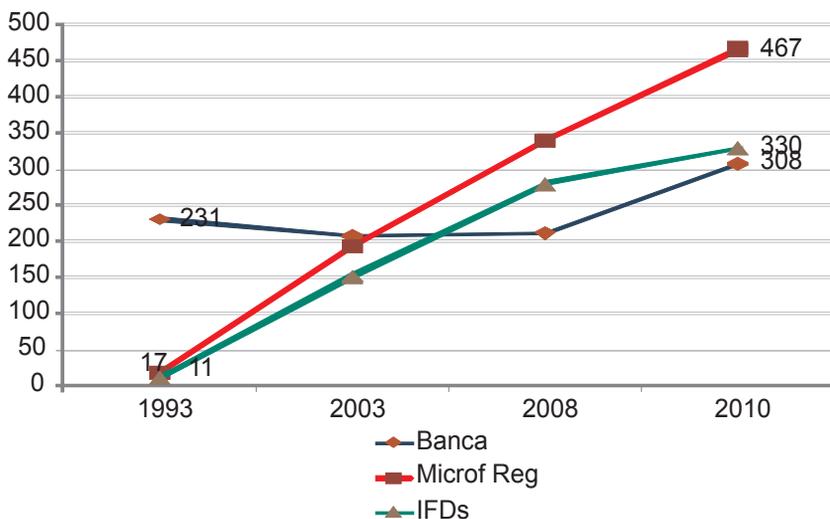
<sup>11</sup> FINRURAL. *Boletín Financiero IIFD a diciembre 2010*

## 5. El Acceso Físico

Para lograr esta cobertura en sus servicios de crédito, ahorro, cambio de moneda, giros, cobro de servicios básicos (agua, energía y telefonía), pago de salarios y bonos, recepción de aportes y pago de impuestos, el sistema de microfinanzas desarrolló una importante red de agencias, sub agencias y puestos de atención a la población, con una evolución casi vertiginosa desde 2003, lo que le ha permitido superar a la banca en número de agencias, pues si se suman las de las entidades reguladas y las de las no reguladas, llegan caso a 800 en todo el país, mientras que la banca solamente cuenta con 308, especialmente luego de su expansión a partir de 2008. (Gráfico N° 7). La cantidad de puntos de atención a los clientes de ahorro y crédito es parte de la penetración de la microfinanzas y de su contribución al acceso brindado a cada vez más usuarios.

Para atender estas agencias las microfinanzas reguladas cuentan con 8.807 empleados y las no reguladas (IFD) con 2.518, totalizando 11.634 personas, mientras que la banca convencional cuenta con 7.306, las cooperativas con 1.556 y las mutuales con 506.

**GRAFICO N° 7 Evolución del Número de Agencias**



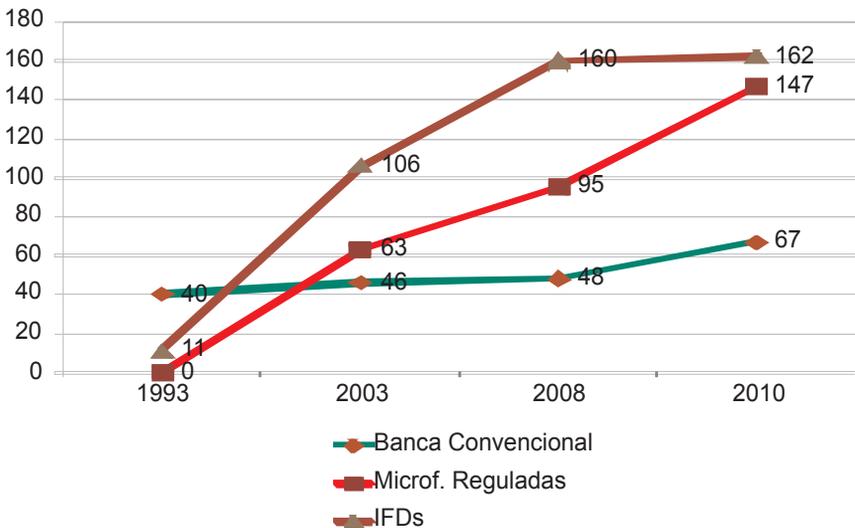
Fuente: Elaboración propia sobre datos ASFI, ASOFIN y FINRURAL

## 6. El Acceso de la Población Rural

La pobreza de Bolivia se concentra con mayor profundidad en el área rural, donde la misma no solamente se refiere a insuficiencia de ingresos, sino también a la ausencia de servicios básicos y de falta de oferta de servicios de apoyo a la producción. Tratándose de una población agricultura, la ausencia o insuficiencia de asistencia técnica, transferencia de tecnología y crédito constituyen graves limitaciones. Las microfinanzas, especialmente las IFD han puesto por ello énfasis en la atención de la población rural del país, mediante la apertura de un importante número de agencias en ese contexto. El Gráfico N° 8 muestra la evolución de esas oficinas, donde se percibe el dominio absoluto del sistema regulado y no regulado de microfinanzas: 309 agencias, frente a 67 de la banca convencional. La presencia de las cooperativas y mutuales es mucho menor.

Finalmente, según el lugar de su presencia y las características de su clientela las instituciones aplican diferentes tecnologías crediticias: Las reguladas aplican créditos individuales, solidarios y asociativos, mientras que la IFD aplican créditos individuales, asociativos, solidarios y bancos comunales.

**GRAFICO N° 8 Evolución de Agencias Rurales (N°)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos ASFI, ASOFIN y FINRURAL

A fines de 2010, la cartera rural de las instituciones de microfinanzas reguladas afiliadas a ASOFIN llegó a \$us 470 millones, representando el 22% de su cartera total y el 24.4% de sus clientes de crédito. De la misma manera, cuenta con \$us 207 millones de pequeño depósitos rurales, que representan el 11.6% del total de sus captaciones y el 21.4% del total de sus ahorristas. La incidencia no es menor si se toma en cuenta que el censo de 2001 indicaba que solamente el 37% de la población boliviana era rural; 10 años después y con la acelerada urbanización que vive el país es probable que ese porcentaje se haya reducido al 29%. Ello equivale a decir que las microfinanzas tienen una muy importante cobertura rural, la misma que además viene creciendo de manera sistemática desde 2005. Es más importante aun si se considera que la pobreza en el área rural tiene una incidencia del 78%, afectando a 2,7 millones de personas<sup>12</sup>.

Por su parte, las IFD en diciembre de 2010 tenía una cartera rural de casi \$us 93 millones, que representa el 39% de su cartera total, en beneficio de 109.195 clientes (el 33% del total de sus beneficiarios),

## **7. Equidad de Género**

Otro núcleo poblacional reconocido como más afectado por la pobreza en general y por la derivada de condiciones de discriminación es el de las mujeres, el mismo que se ha constituido en el principal generador de la masa de clientes de las microfinanzas de Bolivia, tal como lo demuestran los siguientes datos a diciembre de 2010 consignados en el Cuadro N°1.

La información anterior muestra que existe una muy importante participación e las mujeres en los servicios de las instituciones de microfinanzas, en algunos casos incluso en una mayor proporción que los varones, lo que permite inferir sobre la existencia de un empoderamiento de ellas tanto al interior del hogar como ante la sociedad, pues se trata de servicios que utiliza tanto para la seguridad de la familia ante eventuales contingencias (diferentes formas de ahorro), como para la generación de ingresos (crédito y cuentas corrientes).

El microcrédito al parecer coadyuva a aumentar la autoridad y el poder de las mujeres sobre los recursos que maneja al interior de sus familias y en su propio negocio. Cuando el financiamiento viene acompañado de capacitación, como en los bancos comunales, se producen además efectos en el desarrollo de destre-

---

12 UDAPE 2002

## Cuadro N° 1 Clientes de Microfinzas según Género

Indicador	Microfinanzas Reguladas		IFD
N° de Cuentas de Ahorro	Hombres	947.454 (48,7%)	
	Mujeres	994.748 (51,1%)	
	Empresas	3.496 (0,1%)	
N° de DPF	Hombres	22.926 (39,8%)	
	Mujeres	29.032 (50,4%)	
	Empresas	5.618 (9,7%)	
N° de Cuentas Corrientes	Hombres	1.029 (56,1%)	
	Mujeres	500 (27,2%)	
	Empresas	305 (16,6%)	
N1 de Clientes de Crédito	Hombres	287.730 (51%)	Hombres 67.200 (20,4%)
	Mujeres	275.943 (48,9%)	Mujeres 261.546 (79,6%)
	Empresas	187 (0,93%)	

Fuente: Elaboración propia sobre datos ASOFIN y FINRURAL  
 zas en el manejo de cuentas e incluso en la lectura<sup>13</sup>.

## 8. El Costo del Acceso

Un tema de alta sensibilidad es la tasa de interés, la misma que es particularmente alta en el sistema de microfinanzas debido a sus costos comparativos mayores: i) pagan tasas pasivas algo más altas que la banca para hacer atractivos los depósitos ii) tienen previsiones regulatorias y voluntarias más altas iii) sus gastos son mucho más altos en razón de la cantidad de personal necesario para evaluación de cada pequeño cliente. El sistema de microfinanzas reguladas muestra una tendencia constante a la reducción de las tasas activas (Gráfico N° 9), la misma que tiene que ver con dos procesos simultáneos: i) una mayor eficiencia administrativa por el aprendizaje y la competencia entre instituciones y ii) el crecimiento de su cartera y en general del volumen de sus operaciones le ha posibilitado economías de escala.

La tasa de microfinanzas reguladas (19% en promedio) respecto a las que

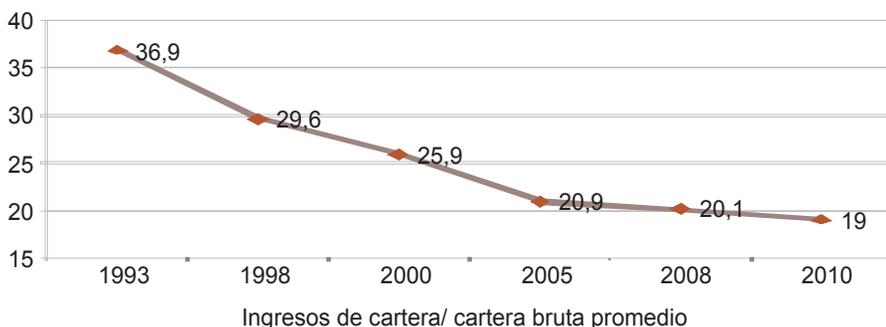
<sup>13</sup> Villavicencio, Ricardo. *Importancia de las Microfinanzas para el Empoderamiento de las Mujeres*. FINRURAL. La Paz. 2003

cobra la banca (7% en promedio) no parece tener un carácter crítico para los microempresarios, para quienes parece pesar más la no exigencia de garantías hipotecarias y el hecho de que en términos absolutos la tasa de interés signifique pequeñas sumas de dinero. Así por ejemplo, un crédito frecuente en las microfinanzas es por \$us 1.000 a la tasa promedio de 19% y a un año de plazo, implica para el microempresario una cuota mensual de \$us 92, donde el interés represente en su momento de mayor incidencia poco más de \$us 14. A su vez, para la entidad financiera representa un ingreso anual de solamente \$us 87.

La tasa promedio que cobran la IFD es algo más alta, pues a diciembre de 2010 se ubicaba en 23.98%, debió a que sus costos administrativo son también más altos, situados en alrededor del 16.5%<sup>14</sup>.

Con la sumatoria de esos ingresos las microfinancieras deben analizar el flujo de caja del pequeños prestatario y hacerle seguimiento a un costo tan o más alto que el de una gran corporación; por lo tanto, para lograr su sostenibilidad institucional requieren la concurrencia de dos factores: que la tasa sea lo suficientemente alta y que la escala de operaciones lo suficientemente grande. A pesar de ello, su desempeño ha sido tal que las instituciones de microfinanzas reguladas de Bolivia aparecen con las tasas más bajas de América Latina, frente a países como México con tasas de microcrédito de 69.3%, El Caribe con 48.3%, Centro América con 26.9% y Sudamérica en general con un promedio de 27.1%.

**GRAFICO N° 9 Microfinanzas Reguladas:**  
Evolución de la Tasa de Interés



Fuente: Elaboración Propia sobre datos de ASOFIN

14 16 FINRURAL. Boletín Financiero IFD

Finalmente, el Gráfico N° 10 muestra un acercamiento a lo que viene a ser la estructura de la tasa de interés en las diferentes instituciones del sistema financiero nacional, donde se observa que el rubro de mayor incidencia es el de los gastos administrativos, con la diferencia que en las microfinanzas más de 12% del 19% cobrado como interés está compuesto por estos gastos. Esos costos se vinieron reduciendo desde 1997 - cuando eran del 17.7%, sobre la base de una mayor eficiencia y del crecimiento de la cartera. Se observa también que la utilidad o margen neto de estas instituciones representa el 2.65% de la tasa, lo que equivale a decir que sin alguna política pública estableciese por decreto una tasa tope promedio de 16% estas entidades empezarían a tener pérdidas y en relativamente corto plazo entrarían en situación de insostenibilidad o quiebra.

A pesar de ello la rentabilidad de las instituciones reguladas de microfinanzas es más alta que la de los otros actores del sistema: 20.8% de ROE en 2009, frente a 17% de los bancos, 8% de las cooperativas y 7,5% de las mutuales. Por otro lado, ROE de la IFD es de 10.47%, inferior al de los bancos, pero superior al de las cooperativas y mutuales<sup>15</sup>.

**GRAFICO N° 10 La Formación de la Tasa de Interés**  
(como % de la cartera bruta promedio)

	Microf. Reguladas	Banca Convencional	Cooperativas	Mutuales
Ingresos por Cartera	18,97	7,11	S/d	7,55
Otros ingresos	2,27	8,89	1,77	5,13
Total Ingresos	21,24	16,03	17,71	12,68
Gastos financieros	3,93	2,15	3,64	1,48
Gasto por Incobrabilidad	2,4	1,2	1,6	0,57
Gastos administrativos	12,24	9,86	10,68	8,01
Otros Gastos	0,02	0	0,02	0,03
Total Gastos	18,59	13,21	15,94	10,09
Margen Neto	2,65	2,82	1,77	2,59

15 FINRURAL. Boletín Financiero IFD a junio 2011

## 9. Impactos en la Pobreza y otros Indicadores Sociales

Como se dijo, se trata de resultados más difíciles de medir y sobre los que no existen en el país estudios completos. Sin embargo existen algunas aproximaciones que es importante sintetizar.

En 1999 se realizó un estudio del impacto de FADES durante 1994-98, IFD que hasta ese año trabajó con el apoyo de la ONG Belga SOS FAIM por \$us 885.000. Con ese monto la institución logró una rotación que le permitió colocar \$us 4.2 millones en créditos para engorde de ganado, agricultura y comercialización de productos agrícolas en Tarija, Oruro, Potosí y la Paz. Los principales impactos fueron<sup>16</sup>:

- La producción agropecuaria promedio creció de 40% a 300%, según las zonas.
- El impacto sobre los ingresos varía de 29% a 85% según las zonas; la excepción fue Potosí, afectado por el fenómeno del Niño.
- Los ingresos del microcrédito para comercialización tuvieron como destino mejora de vivienda (35%), material y equipo de cocina (34%), bicicletas (24%), radios (19%) y educación de los niños (11%).

Por otra parte, un estudio de valuación de impacto más agregado realizado en 2003 por FINRURAL sobre los programas de microcrédito de ocho instituciones de diverso tipo: IFD, Instituciones reguladas y cooperativas de ahorro y crédito arrojó los siguientes resultados<sup>17</sup>:

- El ingreso: en los micro-negocios cuyas ventas no superaban \$us 500 por mes, se redujo en 18%; en los que vendían entre \$us 500 y \$us 2.000 se incrementó en 12% y en los que vendían más de \$us 2.000 por mes subió en 6%.
- El empleo: en los negocios que operaban con 1 ó 2 trabajadores redujo en 15%; en los que contaban 3 ó 4 trabajadores, se incrementó en 9% y en los que contaban con más de 5 creció en 6%.
- La inversión: en los negocios con capital inferior a \$us 500 se redujo en 19%,

<sup>16</sup> SOS FAIM. *Zoom Microfinanzas. Julio 2000*

<sup>17</sup> FINRURAL. *Impactos Agregados de las Microfinanzas en Bolivia*

en los tenían entre \$us 500 y \$us 5.000 se incrementó en 13% y en los que superaban los \$us 5.000 aumentó en 6%.

- En el ingreso familiar: en las familiar con ingresos mensuales menores a \$us 200 se redujo en 12%, en los contaban con ingresos que oscilaban entre \$us 200 y \$us 2.000 en incrementó en 2% y en los que tenían ingresos superiores a \$us 2.000 subió en 10%.
- La seguridad alimentaria de lo hogares se incrementó en promedio en 10%.
- La prevención de la salud de los hogares mejoró en 4%
- La vivienda de los hogares mejoró en un 11%
- La autoestima de las mujeres mejoró en 13% en las que fueron sujeto de crédito.
- Las habilidades empresariales de las mujeres, medido en su capacidad de llevar registros contable sencillo se incrementaron en 13% en promedio
- Una correlación final permitió establecer que los negocios más pequeños, que tuvieron resultados económico-financieros negativos en gestión, desviaron parte del crédito a atender su seguridad alimentaria, la vivienda y la salud. Ello explica que las unidades de todos los tamaños hubiesen tenido resultados positivos en estos rubros.

Un poco más tarde, en 2005, se realizó un estudio sobre el impacto de las microfinanzas en la educación en Bolivia<sup>18</sup> con la conclusión central siguiente: Para algunos hogares pobres el acceso al crédito tiene efectos conflictivos con la permanencia de los niños en el sistema educativo, pues a pesar de que aumenta la demanda por educación por el mejoramiento del ingreso, el mejor manejo del riesgo y la equidad de género, también descubren nuevas demandas para el trabajo infantil y recurrirán a él si sabes o piensan que el costo de oportunidad del trabajo de sus hijos es superior al de la educación

Finalmente, las IFD desarrollaron y aplican un sistema de monitoreo de su desempeño social, el mismo que en 2010, arrojó los siguientes resultados para

---

<sup>18</sup> Maldonado, Jorge y Gonzalez Vega, Claudio. *Impacto de las Microfinanzas en la Educación Formal de los Niños de Bolivia. Desarrollo y Sociedad. Universidad de Los Andes. Bogotá. Noviembre 2005.*

sus 13 entidades socias:

- El 92.3% de ellas orienta sus productos y servicios principalmente a personas de bajos ingresos así como a mujeres (61.5%) y área de pobreza (69.2%)
- Entre los impactos que esperan lograr en sus clientes predomina en interés por buscar cambios positivos en el capital de trabajo (76.9%), el capital de inversión (61.5%) y el empoderamiento de mujeres ((46%).
- A pesar de esta voluntad, no aplicaban herramientas de medición de sus impactos; solamente lo hacen desde hace un par de años.
- Los créditos otorgados por la tecnología de banca comunal están respaldados en un 99% por garantías sociales; en los grupos solidarios estas garantías se aplican en un 86%, y en los créditos individuales el 43%.
- El 46% de las entidades brinda acceso a sus clientes a por lo menos un sistema de microseguro, siendo el más común el de gastos funerarios con una cobertura del 80%.
- El 54% brinda a sus clientes servicios de giros y remesas
- El 54% realiza el pago de los bonos gubernamentales, salarios y servicios básicos.
- El 54% ofrece servicios de educación financiera y el 23% de educación no financiera.
- El 15% ofrece servicios de acceso a la salud
- El 15% ofrece servicios de desarrollo empresarial
- Al ser instituciones sin fines de lucro, el 100% de las instituciones reinvierte sus utilidades operativas.

### **3. Conclusiones**

- Las instituciones de microfinanzas nacieron para atender un sector poblacional que desarrolla actividades económicas de pequeña escala desatendido por el sistema financiero tradicional y atendido erráticamente por el Estado. Esta

orientación es importante en el país, caracterizado por la escasa generación de empleo formal y la presencia de una masa importante de autoempleo bajo la forma de microempresas, la mayoría informales.

- Las microfinanzas tienen un papel social crucial creando directa e indirectamente nuevas oportunidades de trabajo para los grupos sociales más desprotegidos. No tienen un rol declarado en la salud y la educación, pero cumplen un papel en esos sectores a partir de i) los mayores ingresos de los microempresarios exitosos les permite atender de mejor manera sus necesidades de la familia ii) una parte de los microcréditos de libre disponibilidad son destinados por los prestatarios a atender sus contingencias de educativas y de salubridad.
- La demanda reiterada de los microempresarios por los servicios de las entidades de microfinanzas constituye un indicador de la preferencia de esta clientela por ellos, la misma que se basa en la utilidad que le representa. A su vez, la baja morosidad constituye un indicador indirecto de que no existen efectos perniciosos o que empeoren la situación de los beneficiarios.
- La permanencia del servicio constituye una necesidad de cualquier usuario, por lo que las instituciones de microfinanzas buscaron esta continuidad de su servicio en la autosostenibilidad, la misma que fue alcanzada varia de ellas mediante su sometimiento a la regulación de la autoridad de regulación financiera. Las que no optaron por este camino tuvieron un crecimiento menor y hoy se encuentran en un proceso de adecuación a la regulación.
- Los ámbitos académicos y políticos es esperan de la microfinanzas que i) logren la inclusión financiera de sectores que no tienen acceso al sistema financiero tradicional ii) generen empleo iii) apoyen la generación de empresarios iv) ayuden al empoderamiento de las mujeres v) alivien la pobreza vi) apoyen la seguridad alimentaria y vii) financien la vivienda de los hogares de bajos ingresos<sup>19</sup>. Claramente lograron los cuatro primeros puntos (de i a iv) y existen indicios de que contribuyen parcialmente al resto de los efectos esperados, con excepción del último, referido a la vivienda.
- Los objetivos sociales (educación, salud, vivienda, pobreza) son seguramente más importantes que los financieros, pero es obvio que no se pueden resolver si no se ha resuelto el problema financiero de los pobres. Por otro

---

<sup>19</sup> Gonzalez Vega, Claudio. *Reflexiones sobre el Impacto de las Microfinanzas. Presentación Academia de Centroamérica. Junio 2011*

lado los estudios para medir su cumplimiento son difíciles y costosos, pero sobre todo sus resultados suelen ser menos espectaculares de lo previsto y tienen complicaciones para demostrar que son las microfinanzas las desencadenantes de las mejoras. Por último, en tanto actores económicos, no todos los microempresarios tienen iguales capacidades y suerte en sus emprendimientos<sup>20</sup>.

- La inclusión financiera implicó el acceso de nuevos estratos poblacionales a una gama diversa de servicios financieros que permitieron a sus clientes i) aprovechar las oportunidades para quienes no contaban con recursos propios para hacerlo por su cuenta, lo que se tradujo en un incremento de su ingreso ii) acumular activos para comercializarlos en un momento de mejor precio iii) ayudar a la estabilización del consumo iv) hacer frente a gastos imprevistos<sup>21</sup>.
- Las microfinanzas bolivianas fueron pioneras en diseñar herramientas para manejar los flujos de una población de ingresos bajos, irregulares e impredecibles y que sin embargo maneja sus finanzas cotidianamente. Esas herramientas son costosas en su manejo diario y ello les impide la reducción significativa de las tasas de interés.
- El éxito de las microfinanzas en Bolivia desde el punto de vista de su impacto consiste en i) el desarrollo de instituciones solventes, confiables y sostenibles ii) la amplitud, profundidad y variedad de su cobertura iii) la calidad de sus servicios en relación un costo (tasa de interés) que se continúa reduciendo iv) la estabilidad frente a eventos sistémicos como los estancamientos cíclicos de la economía nacional v) la baja mora de la cartera de crédito.
- Las microfinanzas bolivianas rompieron las barreras de acceso económico que tenía la banca tradicional en cuanto a montos mínimos muy superiores a la demanda de los sectores de bajos ingresos y a la exigencia de garantías hipotecarias. Rompieron también las barreras sociales y culturales que dificultaban la relación del público pobre con las instituciones financieras, mediante formularios y solicitudes de difícil comprensión. Finalmente, rompieron las barreras físicas y de documentación al acercar sus agencias a los barrios populares y las áreas rurales y al eliminar la existencia de títulos de propiedad para los créditos más pequeños.

---

20 Gutierrez, Jorge y Berezo, Jorge. *Op ant cit*

21 Gonzales Vega, *Op ant cit*.

- Llama la atención la escasa o casi nula participación de inversores privados nacionales en el esfuerzo de construcción de entidades financieras sostenibles y el apoyo brindado en su momento por el sector público a través de los entes regulatorios.
- Que las microfinanzas constituyen una herramienta poderosa para sacar de la pobreza a sectores importantes de la población solamente lo pueden demostrar estudios cuantitativamente representativos, a profundidad y que logren aislar las variables en las que realmente ellas inciden. Por lo pronto lo que existen son muchos testimonios favorables y algunas pruebas aleatorias con resultados diversos. Por ello, la conclusión más cercana a la verdad podría ser parecida a la de Claudio Gonzales Vega: con las microfinanzas no se ve centenares de pobres saliendo de la pobreza, pero se ve a centenares de pobres que están mejor de manera muy modesta pero muy importante<sup>22</sup>.

---

22 Gonzales Vega. *Op ant cit.*



# LA PROPUESTA AGRARIA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO: MUCHO RUIDO POCAS NUECES\*

José Baldivia

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) tiene un marco general agrarista, en el sentido de que toda su conceptualización inicial sobre el desarrollo concibe a la sociedad boliviana como una sociedad eminentemente agraria, donde deberían funcionar -como en el pasado- principios comunalistas y de reciprocidad. De este modo, se le plantea al país el retorno a la concepción del “vivir bien, propia de las culturas originarias e indígenas...”

Independientemente de si esa es o fue verdaderamente la concepción de tales culturas, se evidencia que la idea general del desarrollo que tiene el gobierno es eminentemente conservadora: les plantea a los bolivianos un retorno al pasado, rompiendo todos los esquemas y concepciones modernas del desarrollo. Pero además de conservadora, la propuesta es etnocéntrica, pues aunque

\* Forma parte de: *Espejismos y realidades. Análisis del Plan Nacional de Desarrollo. La Paz, Fundación Milenio. Análisis de Coyuntura. No. 5 (Octubre de 2066), pp. 112-116.*

menciona a los indígenas de tierras bajas, realiza la crítica del desarrollo pasado y presente a partir de lo que los antropólogos denominan “cosmovisión andina” y la proponen como alternativa para el desarrollo futuro de todos.

Si alguna caracterización general puede hacerse del PND del gobierno antes de entrar a un análisis sectorial, es que constituye el reflejo de la gran confusión intelectual de sus autores, que llegan al extremo de elaborar una propuesta eminentemente agraria para un país fundamentalmente urbano. No hay un razonable reconocimiento de que el mundo urbano boliviano tiene fuertes vínculos económicos, sociales y culturales con el mundo rural debido a la migración reciente y se oferta retornar a una sociedad casi paradisíaca, sin propiedad privada, de bondadosos hombres originarios que habrían existido en un momento indeterminado en nuestro territorio.

### **La propuesta de transformación agraria**

El Plan tiene como eje central su declarado deseo de solucionar los problemas de pobreza de las poblaciones originarias e indígenas, lo que constituiría una loable intención si no constituyera algo monotemático, que omite y olvida a sectores agropecuarios tan importantes como los de la agroindustria y la agroexportación, que constituyen ejes articuladores de la economía de regiones como Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando y crecientemente Cochabamba.

Es más; el Plan de Desarrollo considera que “en los últimos veinte años, la agricultura estuvo orientada hacia la exportación en un contexto de políticas neoliberales (...) que privilegia la apertura externa y liberalización interna de la economía, los derechos de propiedad, etc”. La frase textual no sería demasiado grave si no constituyera la única mención que se hace a la agroexportación en todo el capítulo referido al desarrollo agropecuario. En este contexto, dado que ese es verdaderamente el pensamiento de los ideólogos del MAS y del gobierno, se comprende de manera clara el desinterés por los acuerdos regionales de comercio y el APTDEA.

Tras estas definiciones centrales, el PND diseña un conjunto de siete políticas (que si se suman son en realidad ocho, lo que muestra el apresuramiento de sus autores) “para estos sectores” (es decir, los pueblos originarios e indígenas, pues al parecer no existen o no interesan los otros). Los aspectos más importantes contenidos en estas políticas son los siguientes:

- **Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra.** Aquí, las propuestas aparecen en principio como sensatas y hasta administrativas, muy parecidas a los que buscaba hacer Gonzalo Sánchez de Lozada: i) acelerar el saneamiento de tierras de modo que hasta el 2010 se logre beneficiar con este proceso a 56 millones de hectáreas (ha), ii) distribución inmediata de 2.2 millones de ha, las mismas que deben llegar a 20 millones al finalizar la gestión de gobierno<sup>1</sup>, iii) crear un sistema de administración y registro de tierras iv) crear el catastro rural y desarrollar un sistema tributario sobre la tierra. Algunas de estas propuestas ya estaban en curso antes del gobierno de Morales, con financiamiento de agencias de cooperación.

A pesar de lo anterior, el afán distribuidor del gobierno tendrá efectos nocivos por lo menos sobre las áreas forestales del país, pues es evidente que no existen 20 millones de ha de tierras fiscales cultivables tal como lo reconoce el Plan “las tierras a distribuirse son en su mayoría muy frágiles y de aptitud forestal”; lo que quiere decir que se echará mano de superficies boscosas y que, a pesar de las promesas de capacitación en gestión ambiental que contiene el Plan, la experiencia demuestra que solamente con inversiones importantes y mercados que exijan la certificación de la madera, es posible lograr un manejo no depredatorio de estos recursos. No parece posible que ésto sea logrado por los “originarios e indígenas” al menos en los primeros años del ejercicio de su propiedad.

Por otro lado, en consecuencia con su postulado comunitario, el PND anuncia que las tierras “se entregarán con carácter de propiedad colectiva a favor de un conjunto de familias que se registren previamente” y no podrán ser transferidas a terceros. Empujado por su visión colectivista y azuzado por las lecturas de intelectuales que algo saben del pasado comunitario, pero muy poco de la realidad agraria del presente, el gobierno busca repetir la experiencia de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) creadas por la Ley INRA, las cuales no han solucionado los problemas de pobreza de sus beneficiarios ni están en camino de hacerlo. Peor aún, las familias “beneficiarias” de esta forma de propiedad trabajan aisladas, sobreviviendo de la mejor manera posible mediante la incorporación de prácticas agrícolas a tierras de vocación forestal, mientras sus dirigentes venden los certificados forestales (CEFOR) a comerciantes de madera.

---

<sup>1</sup> Se trata en principio y al parecer durante todo el proceso de tierras fiscales, lo que induce a pensar que la propiedad privada legalmente consolidada no debería temer avasallamientos propiciados por el gobierno.

Las únicas TCOs que funcionan relativamente bien son aquellas que se encuentran asentadas en reservas forestales y ello es así debido a las siguientes razones: i) las agencias de cooperación les vienen inyectando importantes recursos para inversión en actividades no depredatorias (como el ecoturismo) ii) se trata de comunidades indígenas selvícolas, verdaderamente unidas por fuertes lazos comunitarios y no como las “familias seleccionadas” que pretende asentar el gobierno.

- **Dinamización de las capacidades de comunidades y territorios.** Se trata de una confusa divagación sobre asentamientos humanos asistidos, cuya propuesta más concreta es la “implementación de 120 planes de gestión territorial en TCOs de tierras altas y bajas y 30 en otras áreas (...) con financiamiento del gobierno de Dinamarca”.
- **Afianzamiento de derechos de los pueblos indígenas y originarios.** Nuevas divagaciones sobre un Estado intercultural y el establecimiento de derechos territoriales indígenas y originarios, la recuperación de suelos degradados en altiplano y valles (sin decir cómo lograrlo ni con qué financiamiento).

En este punto destaca la propuesta de “contrarrestar el avance del fraccionamiento de tierras a través de la reversión y redistribución intracomunal de las tierras en manos de los residentes...” Es decir, se trataría de una medida orientada a expropiar las propiedades de aquellos campesinos que migraron a las ciudades, para asignarlas a la comunidad, lo que de aplicarse, supondría un enfrentamiento monumental con miles de pequeños propietarios rurales que son “residentes” en las ciudades que no han vendido su propiedad, pero que no están dispuestos a renunciar a ella.

Esta parte del Plan es la más conflictiva y la que probablemente fue introducida por alguna ONG o un grupo de intelectuales ideológicamente comprometidos con el comunismo, pero absolutamente desconocedores de la realidad. En caso de aplicarse, generaría una monumental resistencia urbana contra el gobierno en los migrantes y eventualmente una guerra civil con quienes en el campo quisieran usufructuar esas tierras. De ahí su inviabilidad.

- **Desarrollo tecnológico de producción agraria.** Se trata de propuestas conocidas para combinar la recuperación de tecnologías tradicionales con otras externas, fuertemente centradas en la producción ecológica. La única novedad radica en la propuesta de reestructurar los actuales Sistema Boliviano de Transferencia de Tecnología (SIBTA) y Servicio Nacional de Sanidad Animal

e Inocuidad Alimentaria (SENASAG) para una atención más directa de los productores. Aunque no precisa la manera de hacerlo, es de presumir que se busca un retorno a la práctica del viejo IBTA y su ejército de extensionistas, con magros resultados a nivel de finca.

- **Ampliación de la cobertura de riego.** Casi una copia de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuaria y Rural (ENDAR) denostada sólo porque fue elaborada durante el gobierno de Sánchez de Lozada.
- **Producción para la soberanía alimentaria.** Acápite mal concebido, donde parece sostenerse que la orientación principal debe ser la autosuficiencia de alimentos. En tanto que no se habla de productividad ni competitividad, es de presumir que estos son factores sin importancia para una economía muy cerrada, casi totalmente endógena.
- **Desarrollo rural.** Donde se postula con bastante buen criterio la necesidad de vincular el mundo rural con el urbano a través del desarrollo de la agroindustria y la capacitación técnica agropecuaria y no agropecuaria (nuevamente muy parecido a lo de la ENDAR), pero poniendo énfasis en la propiedad colectiva o por lo menos asociativa de las plantas beneficiadoras, procesadoras y transformadoras, cuyos titulares serían las Organizaciones Económicas Campesinas (OECAs).

El Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (SINAFID) financiaría tanto el capital de inversión como de capital de operaciones de estos emprendimientos así como las necesidades de mecanización de los pequeños productores, con tasas de interés muy bajas, es decir, subsidiadas.

- **Industrialización de la coca.** El programa culmina con la ya conocida propuesta de industrialización de la coca - solamente menciona trimate y harina - productos para los cuales se creará un programa encargado de buscarles mercado. Esta búsqueda implica un reconocimiento de la fragilidad de la propuesta, pues es evidente que no se puede industrializar algo que no se sabe si se podrá vender o no.

En síntesis, todo el Plan destaca la ausencia de planteamientos técnicos y su sustitución por divagaciones antropológicas y políticas. Asimismo, incluso si no se tratará de un Plan de Desarrollo sino de políticas de lucha contra la pobreza, se extraña la ausencia de conceptos centrales como nutrición, productividad, generación de ingresos y mecanismos de comercialización.

En atención a ello, el componente de desarrollo agropecuario del PND insinúa (porque no lo dice con claridad) la búsqueda de una sociedad poseedora de una actividad agropecuaria de autosuficiencia, sin comercio exterior y con una población que debería consumir los productos nacionales sin importar la calidad ni el costo de los mismos. En rigor de verdad no constituye un plan de desarrollo, ni siquiera un esbozo de lineamientos de política. Es un ensayo desordenado de búsqueda del futuro en el pasado.

# **EI SECTOR AGROPECUARIO Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA\***

José Baldivia

## **Introducción**

La subida de los precios de los alimentos constituye un fenómeno relativamente nuevo en el país, que afecta la economía familiar en general, pero especialmente la de los sectores de menores ingresos, que son los que destinan la mayor parte de su presupuesto al rubro alimenticio. En principio se trata de un fenómeno internacional que demuestra que la globalización articula incluso economías como la boliviana, considerada de algún modo marginal y orientada, según las políticas oficiales, a la total soberanía.

*\* Forma parte de: Seguridad alimentaria en Bolivia. La Paz, Fundación Milenio. Coloquios Económicos. No. 22, (Julio de 2011), pp. 77-104.*

## I. La inflación internacional

El incremento de los precios de los alimentos constituye desde 2004 una tendencia general, persistente y poco reversible en el corto plazo. Quiere decir que si bien algunos factores coyunturales la han acicateado en los tres últimos años, existen condicionantes estructurales que permiten pensar en un fenómeno de largo plazo (ver cuadro 1).

CUADRO 1  
**ÍNDICE ANUAL DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS EN EL MUNDO DEFLACTADO**  
 (2002 - 2004 = 100)

Año	Índice promedio	Carne	Lácteos	Cereales	Aceites y grasas	Azúcar
1990	105,5	124,1	74,9	97,7	74,0	178,3
1991	101,6	123,0	78,1	95,1	77,6	124,8
1992	102,5	118,3	90,1	96,7	79,6	121,4
1993	98,1	110,8	79,3	93,3	80,6	133,4
1994	100,1	104,2	74,5	94,6	102,7	155,6
1995	105,3	101,3	93,7	102,1	106,9	161,2
1996	116,1	115,5	98,4	126,6	100,0	152,6
1997	114,5	119,1	101,6	108,3	108,8	156,0
1998	107,6	103,7	99,6	100,3	130,5	127,2
1999	93,1	98,6	87,0	91,0	92,3	89,7
2000	92,9	98,7	98,3	87,1	69,9	119,5
2001	99,0	102,4	113,6	91,5	71,7	130,1
2002	96,6	96,2	88,4	101,6	93,5	105,1
2003	97,7	96,7	95,1	98,0	100,8	100,5
2004	105,1	106,3	114,7	100,4	104,9	95,1
2005	109,7	112,4	126,6	96,7	96,9	131,2
2006	116,5	109,1	117,8	111,8	103,1	192,9
2007	139,4	110,0	186,7	146,7	148,7	125,7
2008	164,5	126,3	180,9	196,0	185,7	149,6
2009	134,9	114,3	121,7	149,4	129,0	221,3
2010	158,1	130,0	171,2	156,0	164,8	258,0
2011*	205,4	154,1	201,5	225,5	234,8	328,5

FUENTE: FAO.

\* Corresponde al periodo enero - mayo.

Los factores estructurales que se encuentran detrás de este incremento y que hacen pensar que se trata de una tendencia de largo plazo son:

- i) el aumento del ingreso medio de la población a nivel global, el mismo que se traduce en mayor consumo de alimentos básicos;
- ii) el crecimiento de la población de países en desarrollo en África, Asia y América Latina;
- iii) el crecimiento económico de los países asiáticos y su mayor demanda de

energía para electricidad, usos industriales y transporte, lo que encarece el costo de los combustibles de uso agrícola y de derivados del petróleo, como los fertilizantes;

iv) la reducción de la pobreza en China e India que en menos de 20 años ha incorporado al consumo a más 400 millones de personas;

v) adhesión de la China a la OMC y por lo tanto incorporación de un mercado gigante al comercio liberalizado;

vi) los campos agrícolas del mundo están ocupados en labores de ganadería en un 70 por ciento, como tierras de pastoreo o de producción de pienso.

En lo coyuntural, la tendencia general se expresa en incremento en la demanda de alimentos y crecimiento más lento de la producción debido a:<sup>1</sup>

i) el aumento de los costos de producción agrícola por el mayor precio de los insumos, principalmente de los derivados del petróleo;

ii) la creciente demanda mundial por biocombustibles ante el alto costo comparativo del petróleo, la Incertidumbre sobre su normal abastecimiento y la búsqueda de combustibles más limpios. Estos biocombustibles utilizan como materia prima la caña de azúcar, el maíz y la soya;

iii) condiciones adversas del clima provocadas por el cambio climático: sequías en Rusia a fines de 2010, lo mismo que en China, Francia, Alemania y Norte de México; heladas en Sinaloa e inundaciones en el Misisipi a principios de 2011;

iv) sustitución parcial de los holding comercializadores por grandes países importadores de alimentos;

v) caída del valor del dólar que abarató las exportaciones de Estados Unidos y que redujo los precios de los commodities cotizados internacionalmente en esa moneda. De este modo, la mayor demanda de alimentos baratos presionó los precios hacia arriba, neutralizando el abaratamiento;

vi) incremento de costos de fletes como consecuencia del mayor precio de los combustibles; así, el costo de alquiler de buques graneleros se incremen-

---

1 Antelo Gil, Pablo. *Presentación en CNEP. La Paz.*

tó en más del 350 por ciento entre 2006 y 2008;

vii) reducción de los inventarios de alimentos por parte del gobierno Chino e incremento del costo de almacenamiento por parte de otros gobiernos para desincentivar al sector privado a mantener stocks.

## **II. La situación nacional de precios y las políticas públicas**

El precio interno de los alimentos se mantuvo relativamente estable hasta el 2006 con un incremento de 3 puntos bases entre 2000 y 2006, mientras que entre 2007 y marzo de 2011 el incremento fue de 80 puntos bases<sup>2</sup>.

Naturalmente, la inflación alimenticia externa incidió en el incremento de los precios en Bolivia, pero también fueron importantes los factores internos, entre los que se cuentan tanto los de orden macroeconómico como los específicos del sector. Entre los primeros destacan:

- i) el incremento de la masa monetaria en poder del público que abarata el precio del dinero e incentiva la demanda, principalmente de alimentos;
- ii) las remesas de los bolivianos en el exterior que, al estar generadas en sectores de estratos bajos de la población, se orientan en lo fundamental al consumo;
- iii) el incremento del gasto corriente del gobierno, especialmente en sueldos y salarios de una masa creciente de empleados del Estado y de las nuevas empresas públicas;
- iv) los bonos del gobierno a diferentes sectores de la población que tienden a reforzar el consumo;
- v) el auge de la minería y la construcción, con la consiguiente generación de capacidad de consumo en los sectores asalariados de ambos sectores;
- vi) los recursos generados por el contrabando y el narcotráfico.

De esta manera, a pesar de que el cambio de la base de ponderación del Índice de Precios al Consumidor le resta peso a los alimentos en alrededor del

---

<sup>2</sup> Riveros, Vannesa, *Seguridad Alimentaria (documento en esta publicación)*.

10 por ciento, la inflación de alimentos y bebidas en 2008 fue superior al 20 por ciento y en 2010 superior al 10 por ciento.<sup>3</sup> El siguiente cuadro presenta un panorama del incremento de precios acumulado producido en las tres ciudades del eje central del país en de los principales alimentos a partir de 2007; su cálculo parte de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), los mismos que a su vez fueron resumidos por Vanessa Rivero (ver cuadro 2).

CUADRO 2  
EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE PRODUCTOS DE LA CANASTA ALIMENTICIA

Producto	Ciudad	Periodo	Unidad	Cambio de precio	
				(Bolivianos)	Incremento (Porcentaje)
Azúcar	Santa Cruz	2007-2011	Kg	4 a 9.20	130
	Cochabamba			4 a 11	175
	La Paz			4 a 10	150
Harina de trigo	Santa Cruz	2007-2011	Kg	4 a 5.20	30
Arroz	Santa Cruz	2007-2011	Kg	5 a 8	60
Fideo	La Paz y Cochabamba	2008-2011	Kg	9 a 13	44
Maíz	La Paz y Cochabamba	2008-2011	Kg	6 a 13	117
Carne de res	La Paz y Cochabamba	2007-2011	Kg con hueso	15 a 26	73
			Kg molida	16 a 25	56
Pollo	Santa Cruz	2007-2011	Kg	9 a 16	78
Aceite	Santa Cruz, La Paz y Cochabamba	2007-2011	900 cc	10 a 12	20
Margarina	Santa Cruz, La Paz y Cochabamba	2007-2011	227 grs	5 a 7	40
Leche	Santa Cruz	2007-2011	2 kg polvo	80 a 114	42
	La Paz		400 gr evapor.	6 a 8	33
Queso	Santa Cruz	2007-2001	kg	18 a 27	50
	La Paz			18 a 39	116
Mantequilla	Cochabamba	2007-2011	200 grs	7 a 10	43
Papa	Santa Cruz	2007-2011	Kg	3 a 5	67
	La Paz			2 a 4	100
	Cochabamba			2.6 a 4.2	61
Lechuga	La Paz	2007-2011	unidad	1 a 3	200
	Cochabamba			0.60 a 2.20	266

FUENTE: elaboración propia en base a datos de V. Riveros y el INE.

En esta información destacan los elevados incrementos porcentuales del precio del azúcar y el maíz, pero también de la lechuga y la papa. Los dos primeros son productos vinculados a la agricultura mecanizada del Oriente, pero los dos últimos corresponden a las regiones de tierras altas, donde el predominio de la pequeña propiedad familiar campesina es absoluto.

3 Carvajal, José Luis. "La inflación de alimentos, ¿un problema de sensación térmica?" Nueva Crónica 1era. quincena de febrero 2011.

Las medidas monetarias del gobierno, orientadas a reducir la liquidez mediante la emisión de bonos y letras del tesoro y la apreciación del tipo de cambio, tuvieron el efecto de moderar el crecimiento de los precios, pero no de contenerlo, pues no existieron acciones sustantivas orientadas a impulsar la oferta alimentaria nacional con objeto de generar una autonomía relativa respecto a los precios externos y de aprovechar las ventajas que el mercado internacional ofrece. En contraposición, se dictaron o mantuvieron medidas de desincentivo:

- i) La prohibición de algunas exportaciones: animales bovinos vivos (de raza pura y los demás); carne de res (fresca, refrigerada o congelada, en canales, medios canales o en cortes, deshuesada o sin deshuesar); sorgo (en grano para siembra y los demás); trigo (duro para siembra, duro en grano, en semilla, morcajo y los demás); harina de trigo; arroz (con cáscara para siembra y los demás, sin y con escaldera y partido, descascarillado y semiblanqueado o blando); maíz para siembra; sub productos del maíz (harina, grañones, sé-mola y pellets de maíz, grano de maíz mondado, perlado o trocelado); azúcar en bruto o refinada; caña de azúcar. Algunas de estas prohibiciones fueron luego levantadas.
- ii) La regulación de algunas exportaciones mediante certificación de suficiencia otorgada por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras: granos oleaginosos (grano de soya y de girasol); harina integral de soya: tortas de soya y de girasol; aceites oleaginosos (bruto, refinado y los demás de soya, crudo y refinado de girasol); azúcar (descascarillada y blanqueada).
- iii) Facilidades de importación de algunos productos mediante el diferimiento del arancel de importaciones a 0 por ciento: azúcar de caña en bruto y refinada, maíz amarillo.
- iv) La imposición de algunos precios máximos.
- v) La comercialización directa a cargo de empresas estatales a precios erráticos y varias veces con productos de importación directa.

A estas medidas se suman la inseguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra en las áreas productivas y los factores climáticos adversos, trayendo como consecuencia:

- ✓ Entre 2008 y 2010 se dejaron de exportar US\$ 178 millones por 352,000 TM.

- ✓ Cayó la producción en algunos rubros como girasol, caña de azúcar y maíz.
- ✓ El financiamiento al sector agropecuario bajó de US\$ 474 millones en 2000 a US\$ 255 millones en 2010, debido a que el sistema bancario no considera sólidas las garantías hipotecarias sustentadas en la propiedad de la tierra.

El factor climático está siempre presente en todo tipo de agricultura y constituye uno de los principales riesgos de esta actividad, la misma que puede ser mitigada con la implementación de sistemas de riego para prevenir las sequías y aumentar los rendimientos y con mecanismos de alerta temprana para las inundaciones y otras incidencias del clima. Ambas suponen como punto de partida importantes asignaciones de inversión pública que en el país no se realizan.

La inseguridad jurídica, en cambio, proviene de una voluntad política que en el caso de los alimentos ha sido errática, pues por un lado endurece las condiciones de tenencia de la tierra para el sector más productivo del país y, por otra, le reclama mayor producción y productividad y menores precios. En lo específico, la inseguridad jurídica es producto de la Ley 3545 de Reconducción de las Reforma Agraria y se expresa en los siguientes elementos:<sup>4</sup>

Respecto a la pequeña propiedad:

- Es inembargable, por lo tanto no es sujeto de hipoteca y no sirve para apalancar recursos de crédito.
- No puede ser alquilada, por lo tanto el propietario está obligado a trabajarla directamente incluso si tiene graves problemas económicos o de salud.
- Para ser vendida se requiere autorización del juez de familia.
- Si el juez de familia autoriza la venta, la misma debe realizarse en remate, nunca en trato directo entre compradores y vendedores.
- Si el propietario la vende sin seguir este proceso, comete delito de estelionato.
- Se vende a valor catastral, por lo que difícilmente se reconocen las mejoras.

---

4 Asturizaga, Fernando. *Presentación de ANAPO en CEPB*

Respecto a la mediana y gran propiedad:

- Si el uso es agrícola, si se tiene más de 50 ha en Santa Cruz ya se es mediano productor.
- En todos los casos si tiene más de 500 ha se es mediano o gran empresario.
- Todos los productores deben cumplir la Función Económico-Social de la tierra (FES), pero el condicionamiento es mayor para los medianos y grandes productores, pues se les revierte la propiedad sin indemnización si se produce alguna de estas situaciones:
  - Se retrasan en el pago a sus empleados.
  - Les prestan dinero a sus empleados por el equivalente a más de tres salarios.
  - Si el hijo menor de edad ayuda a su padre empleado.
  - Si varias generaciones trabajan para el mismo empleador.
  - Si se desmontó sin autorización (muchos agricultores no tuvieron autorización debido a que la ex Superintendencia Forestal no la otorgaba si el solicitante no contaba con títulos saneados y, como se sabe, el saneamiento continua sin concluir).
  - Si hay contradicción entre los usos de la tierra y las normas (sólo se aplica a los medianos y grandes productores, pues por ejemplo toda el área de colonizadores de Yapacaní tenía establecido un uso forestal y desmontó en 80 por ciento para uso agrícola).
  - Si se degrada la tierra.
  - Si durante 2 años dejan de trabajar más del 25 por ciento de su tierra, sin importar que la situación se haya producido por desastres, plagas, baja de precios o desgracias personales.
  - Las inversiones (maquinaria, pozos de agua) y mejoras (alambradas, campamentos, corrales, galpones, silos) no son reconocidas como cumplimiento de la FES.

- Existen más de medio millón de predios saneados por el INRA que se encuentran en espera de la firma del Presidente de la República que es el único que firma las resoluciones y títulos.
- Los avasallamientos de propiedades realizados por los denominados movimientos sociales no han sido solucionados por el gobierno.

### **III. La disponibilidad nacional de alimentos y los productos fundamentales**

La seguridad alimentaria es un concepto bien trabajado y preciso que se refiere a la necesidad de garantizar la disponibilidad de alimentos en un país y el acceso de la población a los mismos de manera permanente, inocua y nutritiva. Se trata por lo tanto de un concepto que articula la fase productiva y comercial de los alimentos con fenómenos tan complejos como la generación de ingresos y la situación nutricional de la población. El último elemento, el nutricional, contiene un conjunto relevante de indicadores para medir las condiciones de la seguridad alimentaria nacional, las mismas que en síntesis son las siguientes:<sup>5</sup>

- Bolivia tiene un déficit de disponibilidad de alimentos de 12 millones de toneladas por año.
- La desnutrición aguda, medida en la deficiencia de peso por talla en menores de 2 años es de 8 por ciento; es decir, ese es el porcentaje de niños que se encuentran sometidos a procesos recientes de hambruna.
- La desnutrición crónica referida a la deficiente talla para menores de 5 años es del 27 por ciento; es decir, un importante porcentaje de niños que viven en la pobreza, sometidos a mala alimentación de manera permanente.
- La desnutrición global, medida como el bajo peso para la edad, es de 4 por ciento en niños menores de 5 años.

La expansión de los cultivos de Santa Cruz incidió en el crecimiento de la frontera agrícola general del país, la misma que no dejó de crecer en la última década, llegando en la campaña 2008-2009 a 2.8 millones de ha, pero decayendo

---

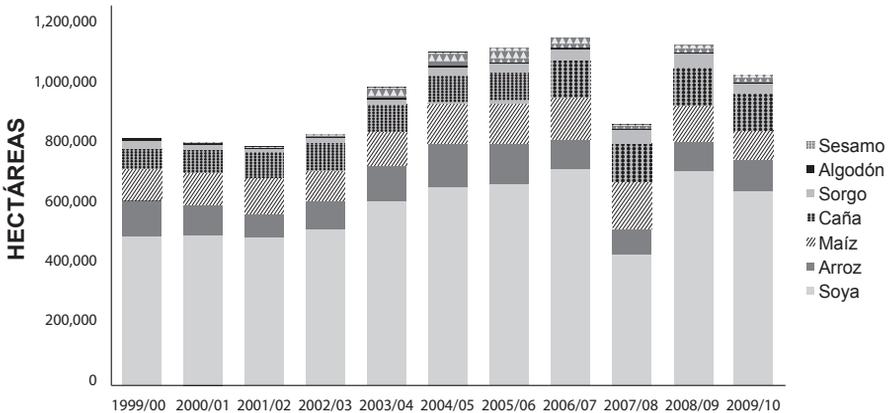
5 Riveros, Vanessa. *Op ant cit.*

en 2009-2010 a 2.4 millones<sup>6</sup>.

Santa Cruz es un departamento estratégico para la disponibilidad de alimentos. Allí, la superficie cultivada en verano, que es la de mayor producción, bajó de 1.6 millones de hectáreas en 2009 a 1.1 millones en 2010 (ver gráfico 1). Las reducciones más importantes se produjeron en soya, maíz y arroz, que son precisamente algunos de los cultivos sujetos a las restricciones de exportación por parte de las políticas gubernamentales. El acercamiento del gobierno a los gremios agropecuarios producido entre diciembre de 2010 y los primeros meses de 2011 tuvo al parecer resultados favorables en la superficie sembrada, pues ésta alcanzó las 760,000 ha en la campaña 2010-2011, batiendo un record histórico en el cultivo veraniego<sup>7</sup>.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la superficie sembrada en Santa Cruz considerando la sumatoria tanto de los cultivos importantes de verano (soya, maíz, algodón, caña de azúcar, arroz, sorgo y sésamo) como los secundarios de invierno (girasol, sorgo, soya, trigo y maíz). Esa superficie tendió a

**GRÁFICO 1**  
**SANTA CRUZ: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE CULTIVADA EN LA CAMPAÑA DE VERANO SEGÚN CULTIVOS**  
 AÑOS 2000 - 2010

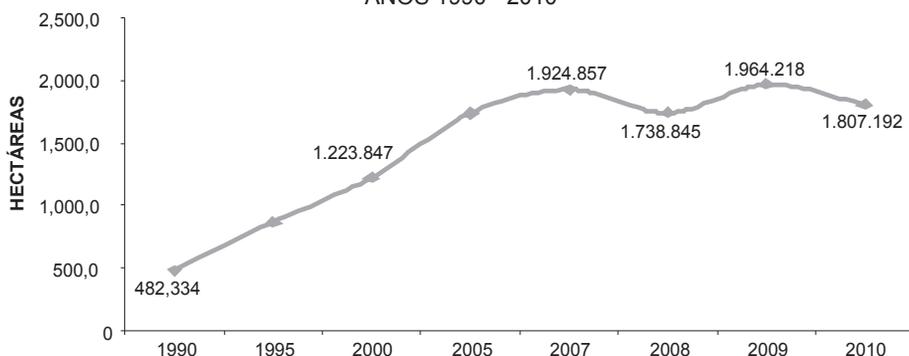


FUENTE: elaborado por la ANAPO en base a datos de la CAO.

6 Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

7 ANAPO.

GRÁFICO 2  
**SANTA CRUZ: EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE SEMBRADA INVIERNO - VERANO**  
 AÑOS 1990 - 2010



FUENTE: elaboración propia en base a datos de la CAO.

crecer hasta el 2007, a partir del cual empezó a tener un comportamiento errático a pesar de que en general los precios tuvieron una tendencia alcista (ver gráfico 2). Ello lleva a presumir que los factores restrictivos fueron el climático y el de las políticas públicas.

A nivel nacional los volúmenes de producción tuvieron también una tendencia creciente hasta 2008-2009 para caer a partir de ese momento; lo que es demostrativo de que la agricultura nacional está fuertemente determinada por la suerte de la producción de Santa Cruz.

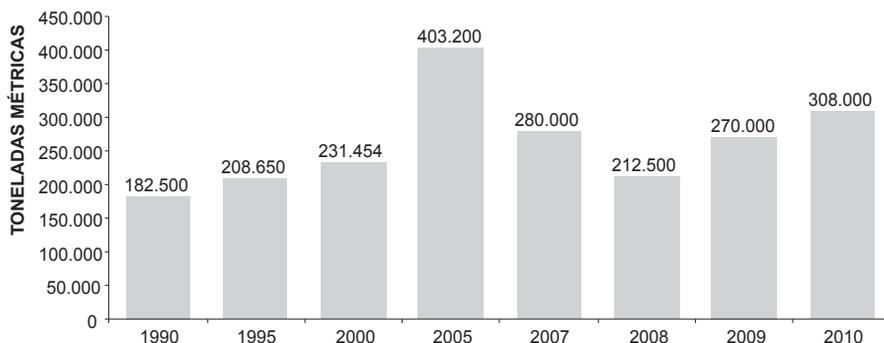
## 1. Arroz

El área cosechada de este producto se mantuvo relativamente estable en los últimos años, con un ligero incremento en 2011 e incluso con rendimientos que parecen mejorar desde 2008, con lo cual la producción tiene tendencias al alza (ver gráfico 3). El 72 por ciento de la producción proviene de Santa Cruz y se destina en lo fundamental al mercado interno.

El rendimiento del arroz en promedio de Bolivia es de lejos el más bajo de América Latina (2.1 kg por hectárea). Ello se debe en lo fundamental a:

- i) La insuficiencia de los sistemas de riego que hace que el 90 por ciento de los cultivos sean a secano. El 10 por ciento que aplica riego por inundación

GRÁFICO 3  
**SANTA CRUZ: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ARROZ**  
 AÑOS 1990 - 2010



FUENTE: elaboración propia en base a datos de la CAO.

a partir de perforación de pozos o la construcción de pequeñas represas<sup>8</sup>, genera el 20 por ciento de la producción total.

ii) La insuficiente mecanización, pues 1,660 productores combinan la agricultura manual con la mecanizada en espacios de hasta 20 hectáreas; tienen el 5 por ciento de la superficie cultivada y generan el 5.5 por ciento de la producción. Los mecanizados generan alrededor del 75 por ciento de la producción total del país.

iii) La carencia de economías de escala y de inversión tecnológica por parte de los pequeños agricultores, los mismos que serían 41,000 familias que trabajan en lo fundamental manualmente y a secano sobre superficies de 0.1 a 15 ha, tienen el 34 por ciento de la superficie sembrada, pero producen solamente el 19 por ciento del volumen nacional. El rendimiento de los pequeños es, en promedio de 1.3 T/ha, mientras que los medianos y grandes productores tienen rendimientos de 4.7 T/ha si trabajan con riego (62 productores que logran rendimientos superiores a los de Brasil y Ecuador) y de 2.7 T/ha si lo hacen a secano (poco más de 1,000 productores).

Gran parte de la explicación sobre el rezago productivo de los pequeños agricultores de arroz se trató de explicar en el carácter de autoconsumo que tendría su producción; sin embargo, se ha evidenciado que el 72 por ciento de la

<sup>8</sup> CIPCA 2008:20.

producción manual se destina al mercado.

El año 2008 Bolivia incrementó sus importaciones de arroz debido al arancel cero impuesto por el gobierno para contener el alza de precios y el desabastecimiento, problemas que, a juzgar por la producción, pueden explicarse más en el crecimiento del consumo interno y en inflación externa que en la oferta nacional que fue creciente.

## 1. Maíz

Este es uno de los cultivos más importantes, pues representa el 50 por ciento de la producción de cereales y después de la soya tiene la mayor superficie sembrada. Santa Cruz, tiene el 70 por ciento de esa superficie, donde se cultiva tanto en verano como en invierno. Su siembra decayó de manera importante después del 2008 debido a la prohibición de su exportación y a los problemas climáticos, por lo que las importaciones son desde entonces relativamente importantes. Su rendimiento promedio es uno de los más bajos de la región (2.8 T/ha) debido a que se trata de un cultivo exigente en mecanización, tecnología, tratamientos fitosanitarios y riego, mientras que en Bolivia se lo trabaja en suelos de poca fertilidad, con semilla de baja calidad, insuficiente disponibilidad de riego y bajo control de plagas.

En Santa Cruz se utiliza tanto la labranza convencional mecanizada como la siembra directa que hace uso de herbicidas y semilla híbrida, mientras que los pequeños productores utilizan la labranza convencional con tracción animal, que demanda abundante mano de obra<sup>9</sup>. Estos productores inciden de manera determinante en la baja productividad del maíz en el país que se encuentra muy por debajo del promedio nacional: 1.2 T/ha en Cochabamba y Chuquisaca.<sup>10</sup>

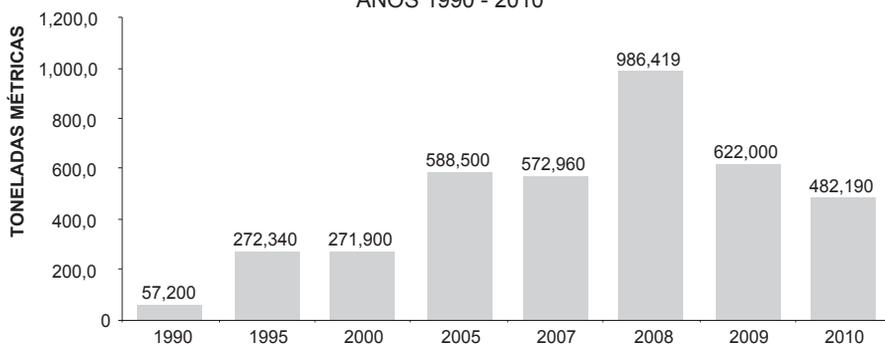
La industria avícola insume el 55 por ciento de la producción, la porcina el 30 por ciento, la bovina el 5 por ciento y sólo se destina al consumo humano el 10 por ciento. Este producto involucra a los sectores lechero, avícola, de huevos, porcino y engorde de ganado, por lo que resulta crítico para la disponibilidad alimenticia nacional.

Puede observarse la producción lograda desde 1990, donde destacan el salto producido desde 2005, año en que el maíz empezó a cultivarse también en

<sup>9</sup> Campero 2008:10.

<sup>10</sup> INE. Encuesta Agropecuaria 2009.

GRÁFICO 4  
SANTA CRUZ: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE MAÍZ DE VERANO  
AÑOS 1990 - 2010



FUENTE: elaboración propia en base a datos de la CAO.

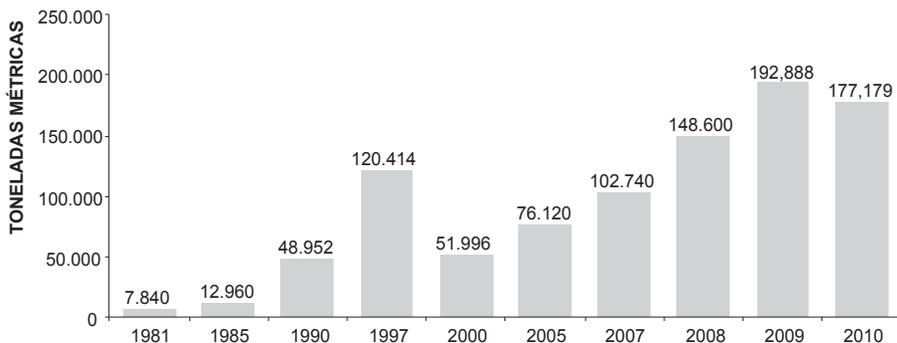
invierno y la caída productiva iniciada el 2008 (ver gráfico 4), tras el cual las alternativas parecen ser básicamente dos: i) la importación reiterada o ii) duplicar el rendimiento con semilla transgénica como se hace en Brasil y Argentina, países de donde precisamente el gobierno boliviano importó el producto en 2010.

La paradoja para los productores es que en el país no se autoriza la siembra del maíz con semilla genéticamente modificada, pero todo el maíz cosechado que se compra del exterior es transgénico. De hecho, el 100 por ciento de maíz que se produce en Argentina es transgénico al igual que en toda América Latina, pues sólo Bolivia y Perú siembran la semilla híbrida, en parte importada y en parte producida en la zona norte de Santa Cruz.

### 3. Trigo

Bolivia no produce todo el trigo que consume, aunque su producción se ha venido incrementando de manera sostenida principalmente en Santa Cruz, de donde proviene el 61 por ciento del total nacional. La superficie sembrada no ha dejado de crecer desde su inicio en la década del '80 al igual que los volúmenes de producción. La demanda de 728,000 toneladas es cubierta en 22 por ciento por producción nacional, 30 por ciento por importaciones, 16 por ciento por harina de contrabando y 5 por ciento por donaciones. La declinación de las importaciones entre 2008 y 2011 podría deberse al contrabando.

GRÁFICO 5  
**SANTA CRUZ: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE TRIGO**  
 AÑOS 1981 - 2010



FUENTE: elaboración propia en base a datos de la CAO.

La sostenida producción cruceña (ver gráfico 5) sentó las bases para la reducción y virtual eliminación de las donaciones de trigo que hasta mediados de los '90 eran parte importante de la ayuda alimentaria de Estados Unidos y Canadá. La caída de la cosecha de 2010 es atribuible a razones climáticas, pues ese año la superficie cultivada alcanzó el record histórico de 107,221 ha.

Sin embargo, los rendimientos se encuentran entre los más bajos de América Latina (1.3 T/ha), aunque también en este caso la productividad es baja debido a la incidencia de los pequeños productores de la región occidental, los que destinan gran parte de su producción al autoconsumo (36 por ciento), tienen un rendimiento promedio de 0.85 t/ha<sup>11</sup>, producen bajo un sistema de rotación con la papa, la cebolla y el ajo, cultivos de los que aprovecha la fertilización residual, utilizan tecnología rudimentaria y mano de obra familiar y en algunos casos - para la trilla y cosecha- realizan acuerdos comunales de trabajo. El rendimiento de estos pequeños productores es de 0.7 T/ha en Chuquisaca y de 0.6 T/ha en Cochabamba<sup>12</sup>.

En el oriente, la producción se orienta al mercado y está a cargo de empresarios agrícolas y pequeños productores en las zonas de colonización, donde el trigo es un cultivo de invierno y forma parte de la rotación de las oleaginosas. Allí

<sup>11</sup> Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. *Estudio de Identificación, mapeo y Análisis de las Cadenas Productivas del Trigo*. La Paz. 2004.

<sup>12</sup> INE. *Encuesta Agropecuaria 2008*.

se articulan proveedores de semilla, insumos, maquinaria y equipo; además de empresas molineras, panificadoras, industrias de pastas y fábricas de galletas<sup>13</sup>. La productividad en el Oriente oscila entre 2 y 1.67 T/ha; es decir es casi igual a la de Brasil.

En ambos casos el trigo depende del agua de lluvia y por tanto la producción y productividad está en función de su disponibilidad y regularidad.

## 4. Papa

Es un tubérculo de altiplano y valles del que La Paz es el principal productor e involucra a más de 200,000 familias. Su superficie de cultivo se incrementó desde 2008 junto con los volúmenes producidos, pero sus rendimientos son decrecientes desde hace bastante tiempo, con la productividad más baja de la región (5.4 T/ha)<sup>14</sup> debido a la precariedad tecnológica de los pequeños productores, una pequeña proporción de los cuales utiliza parcialmente la mecanización.

La extrema parcelación de la propiedad de los pequeños productores constituye una traba permanente para mejorar la productividad, pues impide la aplicación de técnicas modernas, mecanización y finalmente constituye la principal razón de su masiva migración a las ciudades en el altiplano de La Paz.

El mercado nacional absorbe 490,000 TM de papa fresca al año y la industria aproximadamente 26,000 TM para su transformación. Las importaciones no son significativas, aunque cobran fuerza en épocas de malas cosechas internas.

## 2. Azúcar

La caña de azúcar es un cultivo en expansión por el incremento sistemático de la superficie sembrada, con una lenta mejoría en los rendimientos que continúan siendo los más bajos de América Latina (45 T/ha) a pesar de las mejoras tecnológicas introducidas tanto a nivel de variedades como de manejo de finca, debido al deterioro de suelos. Las zonas de cultivo más importantes están en Santa Cruz (90 por ciento) y Tarija.

Los insuficientes rendimientos se deben en lo fundamental a que i) el cultivo

---

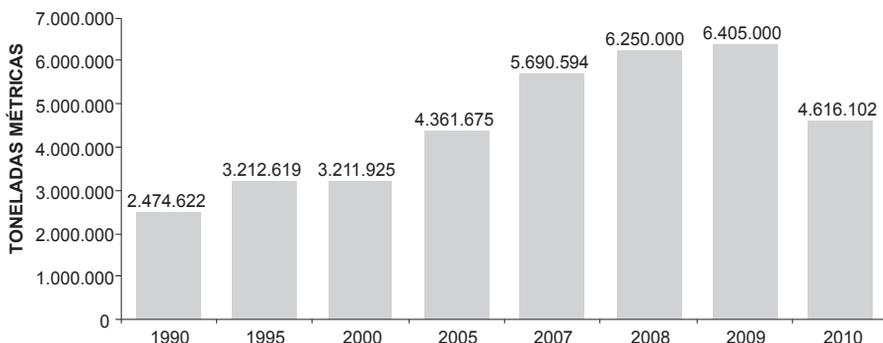
<sup>13</sup> *Herbas 2008: 25.*

<sup>14</sup> *Campero 2008: 24.*

se realiza sin riego; ii) la cosecha es manual en un 50 por ciento, semimecanizado en 40 por ciento e integral solamente en un 10 por ciento; iii) para el cultivo y cosecha no se cuenta con maquinaria y equipo adecuados ni se dispone de infraestructura; iv) no existen técnicos especializados en cultivos y cosechas, dependiendo de tecnologías agrícolas desarrolladas en el extranjero<sup>15</sup> para otro tipo de suelos y; v) una mayoría de los productores son pequeños, con escasa capacidad de inversión en investigación y aplicación de tecnologías.

La superficie sembrada con caña en Santa Cruz, donde es un cultivo de

**GRÁFICO 6**  
**SANTA CRUZ: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE CAÑA DE AZÚCAR**  
AÑOS 1990 - 2010



FUENTE: elaboración propia en base a datos de la CAO.

verano, pasó de 47,995 ha en 1990 a 129,009 ha en 2009 con un crecimiento sostenido de campaña en campaña, de modo que 2010 es el primer año en que se produjo una ligera contracción de esta superficie a 126,500 ha, principalmente debido al desincentivo de precio de los productores y la autorización de importaciones.

La producción ha sido normalmente superior al consumo interno, lo que ha permitido contar con saldos exportables; sin embargo, desde 2008 el gobierno viene realizando importaciones de azúcar procesada con objeto de contener los precios y la escasez, lo que parece haber constituido un desincentivo para la producción nacional, que da cuenta de una importante caída en 2010 en la oferta

15 *Página web:* <http://www.bolivia-industry.com/sia/sectores/Alimento/Azucar.html>

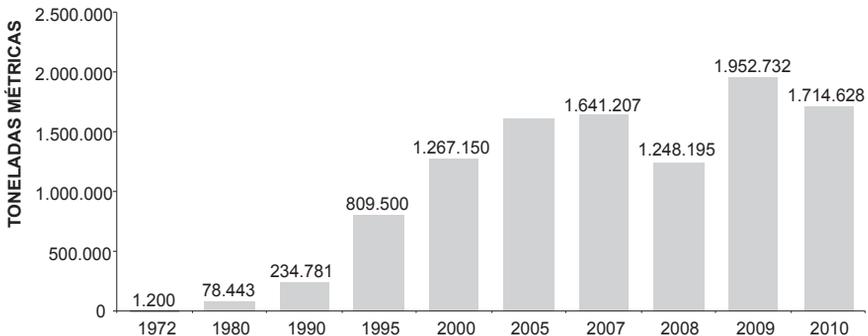
cruceña (ver gráfico 6). Parte de la producción cañera se destina obtención de los derivados industriales como azúcar cruda, azúcar refinada y alcohol<sup>16</sup>.

## 6. Cultivos oleaginosos

En soya la producción vino creciendo a ritmos importantes, especialmente debido a la expansión de los cultivos, pues los rendimientos se incrementan con lentitud; son todavía bajos, pero ya dejaron de ser los más bajos de la región (entre 2 y 2.3 T/ha). En el sub sector sojero existen 14 mil productores, de los cuales el 77 por ciento son pequeños, mientras que el 1 por ciento posee áreas superiores a 1,000 ha<sup>17</sup>. En cambio, la tecnología empleada por la industria aceitera está desarrollada con inversiones en almacenamiento y procesamiento. Sin embargo, existe una alta dependencia a insumos y tecnología extranjera. Entre 2008 y 2010 se han producido algunas importaciones de aceites vegetales y animales.

El siguiente gráfico constituye una sumatoria histórica de las producciones de verano e invierno logradas en la soya. El salto producido a partir de 1990 tiene que ver con la incorporación de las siembras de invierno y el comportamiento algo errático desde 2008 está vinculado a factores climáticos, pero principalmente al desincentivo de la restricción de exportaciones (ver gráfico 7).

GRÁFICO 7  
SANTA CRUZ: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE SOYA DE VERANO E INVIERNO  
AÑOS 1972 - 2010



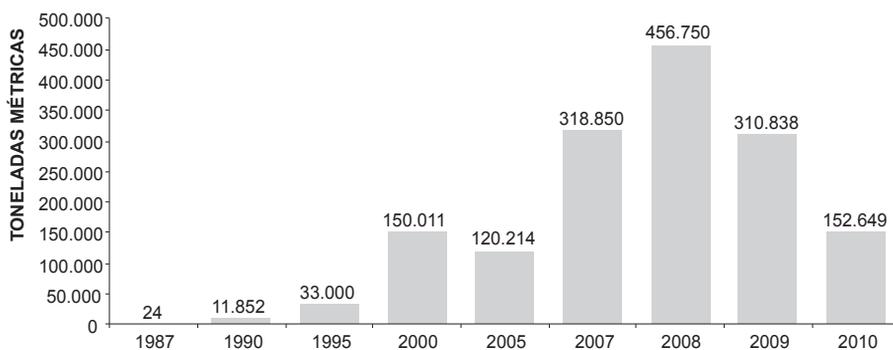
FUENTE: elaboración propia en base a datos de la CAO.

16 *Campero 2008: 37.*

17 *Puentes 2008:19.*

El girasol es otro de los productos oleaginosos importantes en el país, pues constituye la materia prima más utilizada en la fabricación de los aceites comestibles. Su producción tuvo un crecimiento sostenido hasta el año 2008, a partir del cual inició un descenso muy importante debido a la regulación de su exportación y de los precios de sus derivados en el mercado interno (ver gráfico 8).

GRÁFICO 8  
SANTA CRUZ: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE GIRASOL  
AÑOS 1987 - 2010



FUENTE: elaboración propia en base a datos de la CAO.

### 3. Carnes

En carne vacuna la producción continúa en aumento mientras la productividad se mantiene estancada (167 kg/animal en carcasa); es decir, es uno de los más bajos de la región. Su producción se desarrolla en lo fundamental en Beni y Santa Cruz. Las importaciones no tienen una tendencia estable y oscilan en función de los precios y los factores que afectan la producción forrajera y de alimentos.

La baja productividad se debe a que son pocos los sistemas industriales que emplean alta tecnología, pues la mayor parte de la ganadería del país es extensiva, basada en acceso a praderas nativas y agua, sin aplicación de tecnología ni servicios. En el occidente es trabajo es más precario aún, pues se realiza en fincas pequeñas, con suelos erosionados, sobre pastoreo, uso de genotipo nativo o naturalizado e insumos caros y escasos.

Sin embargo, esta ganadería tiene importantes logros, pues el 80 por ciento del hato nacional es adaptado a la ganadería extensiva de las llanuras de Santa Cruz y Beni, se realizan cruzamientos que agregan productividad y rusticidad al ganado de carne y leche y los cabañeros nacionales tienen reconocimiento internacional por sus resultados en mejoramiento genético. La ganadería de Santa Cruz invirtió US\$ 600 millones.

#### 4. Leche

La producción nacional de leche fresca ha venido creciendo de manera sostenida, con la hegemonía de Santa Cruz (62 por ciento) y Cochabamba (23 por ciento), aunque destaca el crecimiento importante de La Paz. A pesar de ello, no cubre el requerimiento de la industria láctea, por lo que las empresas importan leche en polvo<sup>18</sup>. Además, Bolivia ocupa el último lugar de Sudamérica en el consumo promedio de leche por habitante (38 litros al año, vs un mínimo recomendable de 120)<sup>19</sup>.

La mayoría (65 por ciento) son pequeños productores, que se caracterizan por dedicarse a diferentes actividades y para quienes el ganado sirve tanto para engorde como para producción de leche, cuentan poca tecnología y poco ganado. Los productores medianos con cierto grado de especialización y uso de pasturas cultivadas son un 25 por ciento y los grandes que poseen sistemas estabulados son solamente el 10 por ciento.

El balance entre oferta y demanda muestra que la producción, la importación y la exportación estarían creciendo pero también lo hace la demanda, no sólo por el incremento de población, sino también por el crecimiento del consumo (ver cuadro 3). Este último, a su vez, tuvo un desarrollo importante debido al proceso de urbanización, al incremento del ingreso y a las políticas municipales de desayunos lácteos para la población escolar. De esta manera, la existencia de un déficit de 37 por ciento en la atención de la demanda en 2008 y un 41 por ciento para 2009 son indicativos de las posibilidades de expansión de la cadena<sup>20</sup>.

La articulación entre empresas y pequeños productores se ha venido desarrollando desde hace más de 20 años, impulsando a muchos campesinos a

18 *El negocio de la leche de vaca*: <http://www.cedib.org/pdocumentos/PL/a/06.pdf>.

19 *El negocio de la leche de vaca*: <http://www.cedib.org/pdocumentos/PL/a/06.pdf>.

20 Baldivia José. *Bolivia: Pequeños Productores e Inserción a Mercados*. FAO-Banco Mundial. Roma 2009.

CUADRO 3  
BALANCE DE OFERTA Y DEMANDA DE LECHE  
AÑOS 2004. 2008 Y 2009

DATO	AÑOS		
	2004	2008	2009
Población	8.973.281	9.997.916	10.271.859
Producción (TM)	260.573.600	284.474.800	290.450.100
Importación (TM)	43.019.159	52.216.193	54.515.452
Exportación (TM)	30.548.059	49.471.249	54.202.046
<b>Oferta total (TM)</b>	<b>273.044.700</b>	<b>287.219.744</b>	<b>290.763.506</b>
Consumo p/c	38	46	48
<b>Demanda (TM)</b>	<b>340.984.678</b>	<b>459.904.136</b>	<b>493.049.232</b>
<b>Déficit (TM)</b>	<b>(67.939.978)</b>	<b>(172.684.392)</b>	<b>(202.285.726)</b>

FUENTE: tomado de Baldivia, José FAO - Banco Mundial Noviembre 2008.

TM: toneladas métricas.

incursionar en la actividad lechera debido a que: i) tiene menos riesgos que la agricultura que está sujeta a contingencias de clima, precios y oscilaciones de la demanda; ii) proporciona un ingreso seguro semanal o quincenal (dependiendo del acuerdo entre proveedor y empresa compradora); iii) gran parte de las tierras agrícolas de Bolivia tienen más vocación pecuaria que agrícola<sup>21</sup>.

La paradoja de los pequeños productores es que cuentan con una demanda creciente y precios que tienden a mejorar, pero tienen dificultades para expandirse debido a: i) las restricciones del mercado de tierras; ii) la falta de colaterales para respaldar créditos pues la tierra no es embargable; iii) dificultades para reponer activos importantes perdidos como el ganado; iv) el deterioro de los suelos<sup>22</sup>. En lo coyuntural enfrentan los siguientes problemas:

- La revaluación de la moneda nacional hace más competitiva la importación de lácteos y productos procesados que tienen subsidios en los países desarrollados.
- La propuesta comunitaria del programa de gobierno, reforzada en la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria plantea volver a las prácticas antiguas de ONGs y proyectos de gobierno que beneficiaban "a todos los miembros de la comunidad originaria", lo que supone el reemplazo de las asociaciones especializadas de productores, como la de los lecheros,

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

por entidades territoriales no productivas, como los sindicatos agrarios, los ayllus, las OTBs, etc.

- En el mediano plazo los pequeños productores podrían perder el mercado de las empresas industrializadoras, pues existen por lo menos tres plantas en construcción con importante capacidad instalada, cuya propiedad aun no esta clara, pero parecen orientarse a sustituir mediante dumping a las actuales industrias privadas.

#### **IV. La agroindustria alimenticia**

Para diferenciar la agroindustria de otras industrias no siempre se cuenta con estadísticas que la desagreguen de otras ramas industriales. El gráfico 9 ubica a la agroindustria en el contexto más general de la industria manufacturera y da cuenta de su importancia en la economía nacional, pues más de la mitad (el 52.2 por ciento) de las empresas existentes trabajan en el rubro de alimentos, bebidas y tabaco. A su vez, tanto en la generación de valor agregado como de empleo, es el rubro de mayor incidencia dentro de la manufactura (ver cuadro 4)<sup>23</sup>.

Aunque la integración de la agricultura con la agroindustria es todavía débil, existe con mayor plenitud en Santa Cruz y en menor medida en Tarija, Pando y Beni. Los sectores agroindustriales con mayor desarrollo e integración con la producción agrícola primaria son:

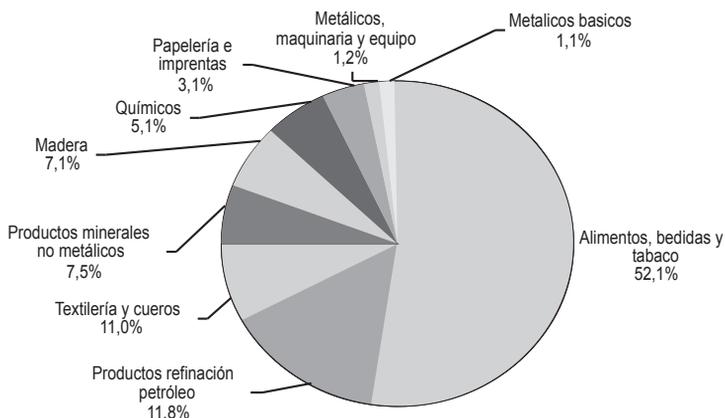
- El trigo y la molinería. La expansión del cultivo del trigo y la industria molinera que articula fueron sustituyendo la importación de harina hasta abastecer cerca del 50 por ciento de la demanda nacional luego de la eliminación de las subvenciones y la racionalización de las donaciones. La molinería incrementó la producción con una Formación Bruta de Capital Fijo de US\$ 30 millones, aunque últimamente se encuentra bajo amenaza con la política gubernamental de realizar importaciones directas.

Existen 21 industrias molineras, 17 en el área tradicional y 4 en la oriental con una capacidad instalada de 855,072 t/año. Actualmente sólo 6 del área tradicional y 3 del oriental se encuentran en actividad. La estructura del mercado del trigo en Bolivia tiene las siguientes particularidades: i) La integración vertical en el área tradicional es nula, mientras que en oriente la industria mo-

---

<sup>23</sup> Baldivia, José. *Desarrollo del Sector Productivo Empresarial. Cámara Nacional de Industrias. La Paz. 2011*

**GRÁFICO 9  
ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA  
2007**



FUENTE: Cámara Nacional de Industrias.

**CUADRO 4  
INCIDENCIA DE LA AGROINDUSTRIA EN LA INDÚSTRIA MANUFACTURERA**

Indicador	Alimentos (Porcentaje)	Madera (Porcentaje)
Valor agregado	39,0	1,2
Generación de empleo	35,0	5,4
Valor de Exportaciones	71,0	3,0
Monto de ventas (\$us/año)	1.224.030.000	31.765.000
Productividad (ventas/empleo)	429,0	2,5
Insumos importados	46,0	0,0
Insumos nacionales	56,0	2,0
Insumos nacionales/insumos importados	80,0	100,0

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística.

linera absorbe el 53 por ciento de la producción; ii) Los pequeños productores se vinculan al mercado de manera individual, trasladando su producto a los principales centros de transformación y almacenamiento, donde se vinculan con rescatistas, quienes a su vez abastecen a las molineras.

- La caña y el azúcar. El cultivo de la caña está logrando diversificar su oferta exportable con alcohol anhidro para la perfumería europea. A su vez, la industria azucarera procesa toda la caña producida en el país, pero debe

soportar los bajos rendimientos agrícolas de los pequeños productores y el bajo contenido de sacarosa de la caña, factores que encarecen los costos de producción y los precios. Los ingenios azucareros proyectaban incrementar las exportaciones de azúcar y alcohol, pues el 70 por ciento de la producción se consume en el país y el 30 por ciento se exporta o almacena debido a falta de mercado asegurado. Con las últimas restricciones a la exportación, las importaciones y los topes de precios los ingenios han reducido sus exportaciones.

- Las oleaginosas y el aceite. El cultivo de girasol y la expansión de la soya incrementaron el valor agregado del complejo oleaginoso, con lo que la industria aceitera logró el autoabastecimiento nacional. La cadena de las oleaginosas constituye una importante generadora de divisas y movilizadora de otros servicios y es la de mayor dinámica, con inversiones en la ampliación de la capacidad de acopio y procesamiento por US\$ 300 millones. Se concentra en 7 plantas procesadoras que tienen una capacidad instalada de procesamiento de 1,916,000 t/año.
- En la industria cárnica las inversiones fueron realizadas a partir de las perspectivas de crecimiento del mercado, pero si bien se han exportado pequeños volúmenes al Perú, las exigencias zoo-sanitarias constituyen la principal limitante, a pesar de haberse consolidado una gran región libre de fiebre aftosa. La exportación es de carne procesada para hamburguesas a mercados regionales.
- La leche producida en el sector primario se destina a la industria en un 69 por ciento y a la producción artesanal en 31 por ciento. Las inversiones son de US\$ 35 millones en las grandes empresas, US\$ 1.5 millones en las medianas, US\$ 0.25 millones en las pequeñas y US\$ 0.096 en las artesanales; su capacidad instalada es de 990,700 litros por día. La utilización de la capacidad instalada industrial es del 36 por ciento debido a la insuficiente producción primaria existente, por lo que resulta poco explicable la construcción de varias plantas industrializadoras de leche por parte del gobierno nacional.
- La avicultura, comprende i) producción de pollos BB de razas mejoradas, rubro en el que el país alcanzó autosuficiencia, con manejo de planteles de aves reproductoras pesadas y livianas y de plantas de incubación; ii) producción de carne y huevos de forma eficiente con muy poco alimento; iii) desarrollo de una inseminación artificial en la primera planta de incubación con ambiente presurizado en el mundo, que le permite incubar aves a una

altura de 2,650 msnm con presión y oxígeno adecuados para el desarrollo embrionario; iv) fabricación de alimentos balanceados con formulaciones monitoreadas y técnicas de control sanitario.

Esta industria se concentra fundamentalmente en Cochabamba y Santa Cruz con más de 30 empresas, que demandan maíz, sorgo, soya y torta de soya. Sin embargo, la mayoría de los avicultores produce el alimento balanceado para sus aves.

En los 7 mataderos existentes la producción de carne de pollo tuvo un crecimiento del 150 por ciento en menos de 10 años. La producción de Cochabamba es 48 por ciento del total, el de Santa Cruz al 43 por ciento y el 9 por ciento restante corresponde a los demás departamentos. La producción de huevos tuvo un crecimiento de 70 por ciento en una década principalmente en Santa Cruz a cargo de medianos y pequeños productores. La transformación se presenta a dos niveles: para el consumo humano en la forma de fiambres y embutidos y para el consumo de mascotas.

Este complejo se encuentra en crisis de precios debido por una parte al encarecimiento y/o escasez del maíz, que constituye el principal insumo alimenticio y, por otro, a las restricciones de precios de las políticas públicas.

- Los ingenios arroceros, tienen una capacidad instalada de 337,000 qq. orientada a la comercialización interna. Pertenecen tanto a empresas privadas como a asociaciones de pequeños productores que son los principales proveedores de la materia prima, pues en general no existen empresas dedicadas a la producción primaria.

En síntesis, la producción de alimentos ha venido creciendo de manera sostenida en el país, pasando de 6,162 kg per cápita en 2001 a 7,814 kg en 2009. La producción de cereales y oleaginosas fue la que más creció, mientras que la de frutales y tubérculos presenta un relativo estancamiento<sup>24</sup>.

## V. El comercio exterior alimenticio

Las exportaciones no conspiran contra la seguridad alimentaria pues constituyen un incentivo de ingreso sostenido muy importante para los productores y se traducen a la larga en incrementos en producción y productividad y en la

---

<sup>24</sup> Zeballos, Hernan. *Ver trabajo en esta publicación.*

generación de valor agregado, tal como ha sucedido con el complejo oleaginoso que se inició con la producción de semillas (granos) y hoy tiene su punto fuerte en los derivados.

En la evolución reciente del valor de las exportaciones de alimentos, no se visualizan las restricciones impuestas en los últimos años, debido a que el incremento de los precios permitió compensar los menores volúmenes ofertados en el mercado exterior, especialmente en derivados de soya, girasol, azúcar y maíz, productos que sumados representan el 70 por ciento de las exportaciones alimenticias del país. Aún así el maíz y los granos de soya y girasol tuvieron reducciones en el valor exportado durante 2010 (ver cuadro 5).

CUADRO 5  
BOLIVIA: EXPORTACIONES DE ALIMENTOS  
AÑOS 2000 - 2010

PRODUCTO	Valor (Dólares)					
	2000	2005	2007	2008	2009	2010
Soya y derivados	252.711.228	346.645.793	399.090.520	471.482.424	530.886.359	548.207.907
Girasol y derivados	14.571.754	24.569.743	76.499.701	141.848.449	111.411.960	116.150.281
Castaña	34.065.959	75.049.446	76.949.564	88.022.210	72.788.119	103.712.741
Productos alimenticios	37.548.873	21.890.889	41.060.476	37.411.880	42.144.199	58.790.267
Quinua	1.801.884	5.573.332	13.107.287	23.028.222	43.156.308	46.648.205
Azúcar	7.219.503	18.688.493	32.525.687	49.744.006	76.819.867	44.010.190
Frijoles	3.769.917	9.323.888	20.680.100	42.310.089	34.273.999	35.431.744
Semilla y habas de soya	46.458.501	33.390.041	17.284.603	39.696.972	51.037.721	19.433.178
Otros agropecuarios	3.116.888	3.896.520	9.881.147	15.715.782	13.021.127	16.985.995
Frutas y frutos comestibles	1.203.355	8.444.753	10.877.414	13.078.239	14.210.229	15.522.326
Café sin tostar	10.337.468	11.274.952	13.772.781	13.898.953	14.628.361	15.324.646
Semillas de sésamo	182.058	16.579.480	11.594.800	11.359.728	16.984.072	11.862.528
Semillas de girasol	175.861	552.896	2.648.113	15.140.261	16.769.692	6.418.611
Maní	55.325	2.208.965	2.809.099	6.658.097	2.707.727	3.425.330
Maíz	576.873	699.485	4.099.259	2.627.063	7.048.558	2.714.641
Cacao en grano	411.256	536.326	737.909	603.813	1.190.892	2.400.639
Cacao	642.694	922.708	1.083.928	1.558.316	767.902	1.635.596
Café elaborado	15.754	16.426	5.891	19.101	1.547.099	683.388
Ganado vacuno	230.000	-	-	-	-	-
Pesca	-	804	1.909	6.699	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>415.095.151</b>	<b>580.264.940</b>	<b>734.710.188</b>	<b>974.210.304</b>	<b>1.051.394.191</b>	<b>1.049.358.213</b>

FUENTE: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística.

En términos de volumen las exportaciones del complejo oleaginoso se redujeron en 4 por ciento entre 2009 y 2010, sobre todo debido a la reducción de la cantidad de girasol exportado en todas sus formas, de 309,717 TM a 217,363 TM<sup>25</sup>.

Dada la concentración de las exportaciones en los productos sujetos a regulación gubernamental, la pérdida de los mercados que conlleva dejar de exportar

25 INE-IBCE.

los volúmenes de otros años, puede traducirse en el mediano plazo en un retroceso del crecimiento exportador del país en los rubros no tradicionales.

Por otra parte, las exportaciones agropecuarias constituyen una fuente de ingresos estratégica para el país, pues a diferencia de la minería y los hidrocarburos se trata de recursos naturales renovables, con efectos multiplicadores en otros sectores de la economía, generadores de empleo y con crecientes procesos de agregación de valor. De hecho, son exportaciones que pasaron de US\$ 35 millones en 1980 a US\$ 712 millones en 2008, implicando una tasa de crecimiento promedio anual de 17 por ciento. Su incidencia porcentual en el total de las exportaciones pasó del 4 por ciento en 1981 al 34 por ciento en 2004 (antes del auge de los precios de los hidrocarburos que la redujo al 10 por ciento)<sup>26</sup>.

Si bien las importaciones agropecuarias crecieron también de manera importante entre 1980 y 2008, pasando de US\$ 15 millones a US\$ 211 millones, se evidencia que el saldo comercial sectorial resulta favorable para el país, incluso si se le suman los US\$ 97 millones que solamente en 2008 se importaron en bienes de capital<sup>27</sup>. En 2010 las importaciones de alimentos y bebidas y de insumos para la agricultura tuvieron un incremento importante.

## VI. Coca: cultivo sin competencia

Durante los 90, la coca representó el 3 por ciento del PIB con una movilización de recursos de US\$ 200 millones por año. A su vez la salida de sus derivados representó un 14.5 por ciento de las exportaciones del país. El desarrollo del producto tiene más o menos la siguiente historia<sup>28</sup>:

- Hasta 1990 creció la superficie y la producción con rendimientos de 2.3 TM/ha.
- Entre el 90-98 se mantuvo la producción y la superficie, pero los rendimientos cayeron a 2.2 TM/ha.
- Con el Plan Dignidad, en el 2000 la superficie bajó de 37,921 ha a 19,953 ha.
- Del 2000 en adelante se volvieron a incrementar las superficies y la produc-

<sup>26</sup> Medeiros Urioste, Gustavo. *Area macrosectorial: El Sector Agropecuario*. UDAPE. 2009.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

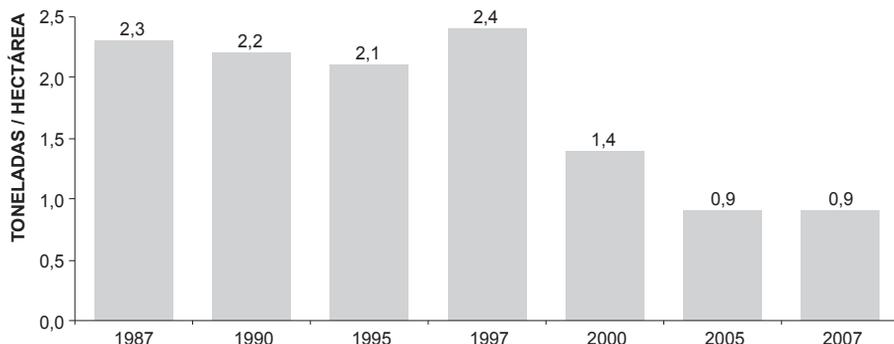
ción al calor de los movimientos sociales del Chapare.

- En 2007 la superficie llegó a 27,537 ha con 18,847 toneladas de producidas.
- En 2008 se llegó a 30,500 ha.
- Las estimaciones señalan que en 2010 se estaría en 35,000 ha.

Por otro lado, los rendimientos de la coca se reducen de manera sistemática, induciendo con ello a los productores a incursionar en nuevas áreas tropicales, preferentemente vírgenes, a fin de mantener su productividad por hectárea (ver gráfico 10). Es decir, la expansión de los cultivos no se debe tanto a la incorporación de nuevos productores, debido al férreo control sindical existente para evitar nuevos competidores, sino de manera especial, a la racionalidad económica de los antiguos en la búsqueda de productividad.

No siendo un producto alimenticio, la coca incide indirectamente en la seguridad alimentaria debido a que compite con ventaja con cualquier cultivo tropical o semi-tropical, siendo el factor precio el determinante en su dinamización. Ello es tan evidente que mientras los programas de desarrollo se esfuerzan con poco éxito en promover a través de la capacitación la incorporación de nuevas tecnologías productivas para los cultivos alimenticios, la hoja de coca se cultiva en andenes trabajados con esmero, beneficiándose de todos los agroquímicos

GRÁFICO 10  
EVOLUCIÓN DE LOS RENDIMIENTOS DE LA COCA  
AÑOS 1987 - 2007



FUENTE: elaboración propia en base a datos de UDAPE.

necesarios para su preservación y en algunos casos con sistemas de riego por aspersión.

## VII. Algunas conclusiones

✓ Un elemento fundamental que emerge de todos los diagnósticos es que el departamento de Santa Cruz es estratégico para la seguridad alimentaria nacional, pues genera los volúmenes más importantes de los productos que son básicos para atender los requerimientos de alimentación de la población. Constituye el nuevo granero de Bolivia. Ese departamento es también fundamental para la generación de divisas, empleo e ingresos para un número creciente de habitantes poblacionales que viven o migran hacia allí. Por esta última vía -la generación de ingresos- tiene también que ver con la seguridad alimentaria, en tanto genera condiciones de acceso a los alimentos por la capacidad de compra.

Hablar de departamento "estratégico" podría constituir una falacia chauvinista si no fuera evidente que en los próximos años el mundo continuará viviendo un proceso de crecimiento acelerado de los precios de los alimentos.

✓ Los precios internos de los alimentos continuarán teniendo presiones al alza como producto de la incidencia de los factores inflacionarios externos, pero también por las condiciones internas, entre las que corresponde destacar el incremento del ingreso de estratos pobres de la población producido en los últimos años a raíz de la confluencia de los precios externos de los productos de exportación, las remesas, las políticas públicas redistributivas y las actividades informales. Es decir, existe una inflación por demanda que incide en el índice de precios al consumidor. A ello deben agregarse los problemas tanto estructurales como coyunturales que tiene el sector agrario boliviano, los mismos que inciden de manera significativa en restricciones en la oferta alimenticia.

✓ Las políticas públicas han sido relativamente exitosas en la contención de la inflación y la disponibilidad física de alimentos, pero han sido de corto plazo, atacando en lo inmediato el precio y la escasez con altos costos para el erario nacional, pero sin promover el desarrollo de la oferta a largo plazo. Al contrario de ello, tanto los lineamientos macroeconómicos (tipo de cambio) como los específicos sectoriales (controles de precios, restricciones a las exportaciones, importaciones subvencionadas) han castigado a los productores

en aras de proteger al consumo, generando pérdidas y desincentivos para la inversión y el crecimiento de la oferta.

✓ Es evidente que la exportación de alimentos no es la causa del eventual desabastecimiento del mercado interno o del incremento de los precios, sino que más bien se requieren incentivos de precios (externos e internos) a los productores para crear la capacidad adquisitiva rural y superar la pobreza.

✓ No es menos evidente que el incremento del precio de los alimentos afecta a los hogares más pobres, gran parte de los cuales tiene diversos niveles de desnutrición crónica, pero ello no debe llevar a que las políticas públicas sacrifiquen a los productores, sino que debe ser objeto de acciones específicas y focalizadas.

✓ La visión de corto plazo de las políticas públicas está llevando al país a perder la oportunidad de aprovechar sus recursos naturales renovables y el posicionamiento en el mercado internacional de los productores nacionales. En este sentido, es evidente que la crisis de precios hacia arriba constituye una oportunidad tanto para posicionar al país en el mercado como para aprovechar el mejoramiento de los términos de intercambio campo-ciudad para reducir la pobreza rural, que es la de mayor incidencia y profundidad.

✓ En el largo plazo la seguridad alimentaria de Bolivia ha mejorado, especialmente en los últimos 30 años de estabilidad macroeconómica, pues se han sustituido importaciones en diversos productos componentes de la canasta alimentaria, quedando solamente el trigo como producto con insuficiente oferta interna. De todos modos, con excepción de sus ciudades capitales, los departamentos de Potosí, Chuquisaca, Oruro, Cochabamba y La Paz son vulnerables en términos alimentarios<sup>29</sup>.

✓ En el plano estructural es evidente que el ciclo benéfico de la Reforma Agraria se agotó debido a la institucionalización de la pequeña propiedad de ella emergente como una propiedad de segunda clase, impedida de apalancar recursos de crédito y de incrementar sus límites mediante procesos de compra-venta. Ello ocasionó que la pequeña propiedad dotada a los campesinos en el Occidente (altiplano y valles) se parcele por efecto de la sucesión hereditaria hasta conformar unidades inviables, con cultivos que en promedio tienen 2 ha, incapaces de generar economías de escala, con baja productividad y sin mejoras tecnológicas. Finalmente, los campesinos migran a las

---

29 Zeballos, Hernan. *En la presente publicación.*

ciudades haciendo que el país cuente rápidamente con una población mayoritariamente urbana, demandante de alimentos que su entorno rural produce cada vez en menores cantidades y con mayores costos.

✓ En general existe en el país un culto a la pequeña propiedad que ignora las limitaciones de la escala micro en la economía y que tiende a castigar al que crece, generándole inseguridad jurídica mediante políticas punitivas, como la reversión de la tierra por causas menores.

✓ En los últimos años la importación de productos alimenticios que el país produce y en los que era autosuficiente, para comercializarlos a precios subvencionados en el mercado interno constituyó una señal de precaución para los productores, quienes planifican sus siembras en función de los datos del mercado. De ahí que si bien su oferta no decayó sustancialmente, no tuvo el crecimiento que era de esperar en función de lo atractivo de los precios de mercado.

✓ Otra señal negativa que reciben los productores son las revisiones bi-anuales al cumplimiento de la Función Económico Social (FES) establecidas en la Ley de Reconducción Agraria, pues pende sobre ellos la amenaza de reversión de las tierras por razones a veces menores. Ello los inhibe de realizar nuevas inversiones y puede inducirlos a trabajar solamente el 25 por ciento de sus propiedades; es decir, lo estrictamente necesario para no incumplir la FES.

✓ El sistema agropecuario boliviano tiene actores diversos, pero bien definidos en sus características, potencialidades y necesidades. Ellos son:

i) los pequeños, medianos y grandes empresarios del oriente, principalmente Santa Cruz, y en menor medida Cochabamba, Beni, Pando y Tarija;

ii) los colonizadores de Santa Cruz y el norte de La Paz que cuentan con tierras individuales;

iii) los campesinos beneficiarios de la Reforma Agraria del Altiplano y los Valles que cuentan cada día con tierras individuales más pequeñas por efecto de la sucesión hereditaria;

iv) los campesinos e indígenas que todavía poseen tierras comunales pero que realizan un aprovechamiento de las mismas en parcelas familiares;

v) los beneficiarios de TCOs en tierras forestales de propiedad común pero que realizan aprovechamiento individual tanto de los recursos forestales, como de los cultivos que introdujeron.

Todos estos actores contribuyen a la producción de alimentos en el país, aunque lo hacen con diversos niveles de eficiencia y productividad. En su gran mayoría son pequeños productores (incluso en Santa Cruz) y absolutamente todos desarrollan formas de producción familiares para un aprovechamiento también familiar de los beneficios económicos que obtienen. Es decir, no existe producción ni economía comunal.

Las políticas gubernamentales, explicitadas tanto en su programa de desarrollo rural como en la más reciente "Ley de La Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria" parecen desconocer esta realidad, pues i) no toman en cuenta a los pequeños, medianos y grandes empresarios agropecuarios que son los que producen con mayor eficiencia; ii) consideran que todos los demás desarrollan una economía comunitaria y han dictado medidas en ese sentido.

✓ Es importante la organización de los productores agropecuarios en torno a entidades representativas y sólidas, capaces de expresar sus intereses productivos, tanto para prestar servicios a sus afiliados como para servir de instancia de interlocución con el Estado, otros gremios y los actores de las cadenas de valor a ellos vinculadas. El sector agropecuario empresarial cuenta con ese tipo de entidades y los pequeños productores han venido desarrollando cada vez con mayor fuerza asociaciones de productores que incluso les ayudan a superar la dificultad de enfrentar el mercado de manera atomizada y en algunos casos incursionan en la agregación de valor e incluso la exportación, habiendo adoptado el nombre genérico de OECAs.

El gobierno nacional, reconoce a las entidades representativas del sector productivo empresarial e interactúa con ellas en una relación de conflicto-acercamiento. Sin embargo, tanto en la práctica cotidiana como a través de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria, considera como interlocutores válidos de este sector a las que denomina "comunidades indígenas- originarias-campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas"; es decir, a los sindicatos agrarios, ayllus, comunidades u OTBs que no son entes productivos sino político-territoriales.

✓ A pesar de los recursos hídricos disponibles, la agricultura boliviana es una

actividad que se desarrolla en lo fundamental sin riego, lo que constituye la principal restricción para el mejoramiento de los rendimientos y la productividad. Sólo el 10 por ciento de la superficie cultivada a nivel nacional (2.2 millones de has) está cubierta por sistemas de riego. La región andina de Bolivia tiene un promedio de 8 meses secos, por lo que cuenta con una superficie de 326,200 k2 que requiere riego<sup>30</sup>. Existen 4,724 sistemas<sup>31</sup> para 226,564 ha, la mayoría de los cuales son muy pequeños, con tomas de ríos de caudales inestables y se aplican fundamentalmente a tubérculos; solamente 49 tienen capacidad para regar superficies mayores a 500 ha. La región de los llanos tropicales tiene regímenes pluviales intensos, pero la deforestación, el cambio climático y el deterioro de los recursos naturales han alterado los ciclos y generado períodos de sequía. Se carece de estudios sobre la disponibilidad de aguas subterráneas en el país.

El gobierno nacional ha destinado un presupuesto especial para que cada municipio desarrolle proyectos de riego (US\$ 300.00 para cada uno); sin embargo, no se produjeron desembolsos debido a la inexistencia de estudios de factibilidad.

✓ La coca afecta de alguna manera a la seguridad alimentaria, no solamente debido a que incide en el deterioro de suelos y afecta la cobertura vegetal con los chaqueos que propicia, sino también a que con su rentabilidad genera desincentivos para otros productos.

#### **IV. Las políticas deseables**

A continuación se proponen acciones para el mejoramiento de la seguridad alimentaria nacional y el desarrollo agropecuario en general, algunas de las cuales fueron tomadas de la agenda del Grupo DRU y otras emergen de los estudios de la presente publicación.

Inmediatas:

- Es imperativo eliminar las restricciones comerciales, de precios y de exportación a los productos alimenticios que frenan el desarrollo a mediano y largo plazo de la producción e implican un castigo a los productores.

---

30 PRONAR. *Informe Principal*. 1996.

31 *Inventario Nacional de Riego MAGDER*. 2000.

- Incentivar la inversión privada agropecuaria orientada a la producción de alimentos mediante la facilitación del acceso a financiamiento adecuado, tanto en crédito como en otras modalidades.
- Orientar la inversión pública hacia el desarrollo de la infraestructura productiva, principalmente en riego, para lo cual es imperioso contar con las iniciativas de los gremios y asociaciones de productores que conocen las necesidades y posibilidades existentes. Asimismo, es necesario eliminar las restricciones que tienen los gobiernos municipales y departamentales para financiar sistemas de riego mayor.
- Moderar y/o reducir la sobrevaloración de la moneda nacional con objeto de evitar la pérdida de competitividad de la producción nacional.
- Subsidiar directamente el consumo de alimentos de los sectores más vulnerables, previa identificación y focalización, y evitar el subsidio generalizado al consumo.
- Generalizar la práctica del desayuno escolar en todos los municipios del país, con compras de productos nacionales y locales.
- Liberar de impuestos la importación de semillas de alimentos y de fertilizantes
- Acelerar el saneamiento de tierras en las áreas más productivas, especialmente en Santa Cruz, con objeto de dotar de seguridad jurídica plena a los productores e incentivar sus inversiones.
- Dejar de ver la crisis alimentaria mundial como una amenaza y orientar las políticas públicas y el accionar privado a transformarla en una oportunidad, tanto para aprovechar los precios para el desarrollo de la economía nacional como para acelerar el estrechamiento de los términos de intercambio campo-ciudad y apoyar por esa vía la reducción de la pobreza.
- Ampliar a 5 años la frecuencia de verificación del cumplimiento de la FES, de modo que los productores agropecuarios pequeños, medianos y grandes puedan realizar inversiones de largo plazo, sin estar sujetos a que las contingencias climáticas de un año los ponga en riesgo de reversión de sus tierras.
- Modificar la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria con objeto de que sus beneficiarios sean de verdad productores y no organizaciones político- territoriales no vinculadas directamente a la producción.

- Reconocer a las asociaciones de productores y las OECA's como los interlocutores válidos de los pequeños productores del Occidente con objeto de concertar políticas productivas de apoyo a la seguridad alimentaria.
- Promulgar la Ley de Garantías muebles y prendarias con objeto de facilitar el acceso al crédito a aquellos productores que carecen de garantías inmobiliarias.

Mediatas:

- Recuperar la potencialidad productiva del occidente del país, para lo cual es necesario:
  - Titular a los pequeños propietarios rurales y dotarlos de un sistema de registro y catastro con objeto de proporcionarles también a ellos seguridad jurídica plena y facilitarles el aprovechamiento pleno de su propiedad.
  - Igualar la pequeña propiedad rural con las otras formas de propiedad de modo de que: i) jurídicamente deje de ser equiparable a la propiedad de un menor de edad; ii) económicamente deje de ser un bien de usufructo para transformarse en un medio de producción. Ello supone eliminar las restricciones legales que le impiden apalancar crédito y la inhabilitan para un aprovechamiento más intensivo y tecnificado de las parcelas.
  - Orientar el reagrupamiento de las propiedades extremadamente parceladas mediante mecanismos regulados de mercado, de manera tal que: i) los minifundios se vayan transformando en pequeñas y medianas propiedades con economías de escala para el trabajo mecanizado y tecnificado; ii) la tierra de altiplano y valles vuelva a cumplir su función económico-social y deje de permanecer en condiciones de semi-abandono.
- Crear sistemas descentralizados de extensión agropecuaria y asistencia técnica, utilizando la capacidad instalada existente de recursos humanos en instituciones, ONGs, proyectos y empresas.
- Aclarar la división de roles entre el Ministerio de Salud, las Alcaldías y el SENASAG e institucionalizar este último de modo que cumpla su misión de certificar las condiciones exportables de la producción nacional y de garantizar la inocuidad de los alimentos que consume la población.



# LA CAPITALIZACIÓN: APUNTES PARA UNA EVALUACIÓN\*

José Baldivia

## 1. ANTECEDENTES: LAS EMPRESAS ESTATALES BAJO EL MODELO DEL 52

El proceso de capitalización iniciado en Bolivia en 1994 constituye un intento por dar salida a la crisis del Estado del 52, la misma que presenta síntomas terminales desde principios de la década de los años 80 y se caracteriza por los siguientes elementos substanciales

- Agotamiento del ciclo de la Reforma Agraria, como consecuencia de la extrema parcelación de la tierra y el deterioro de la base de recursos naturales.
- Este agotamiento trajo como consecuencia un vertiginoso aceleramiento de la migración rural-urbana, la conformación de cinturones de pobreza en las principales ciudades y el crecimiento del sector informal.

\* Forma parte de: Horst Grebe et. al. *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz, Fundación Milenio, 1998, pp. 53-123.

- Pérdida del eje articulador de la economía como consecuencia de la crisis mundial de la minería estañífera, pero particularmente de la incapacidad del país para desarrollar una minería competitiva, basada por una parte en la incorporación de tecnologías que permitan la explotación rentable de yacimientos de baja ley y, por otra, en la disponibilidad de recursos para exploración.

Ello se tradujo a su vez en: (i) una insolvencia estatal para atender los servicios sociales; (ii) un deterioro sistemático de la capacidad empleadora y remunerativa de la administración estatal y de sus empresas; y (iii) en la imposibilidad de subvencionar servicios, productos y empresas. Es decir, el modelo basado en torno al Estado como actor central de la economía y benefactor societal se ha desmoronado.

- Crisis del aparato productivo privado como resultado de dos factores concomitantes: (i) la menor incidencia del Estado como principal demandante de bienes y servicios; y (ii) los efectos de la globalización de la economía que trasladaron el eje de la competitividad de la mano de obra de bajo costo a la incorporación de tecnología de punta, incluso para la industria liviana.
- Desconfiguración de la centralidad obrera que había caracterizado a los movimientos sociales del país desde la fundación de la FSTMB en 1946. Este fenómeno fue consecuencia tanto de las modificaciones producidas en la estructura productiva (crisis de la minería, cierre de industrias de tecnología obsoleta, etc.) como de la reestructuración estatal generada por el D.S. No. 21060.

En lo estructural, el Estado del 52 había mostrado resultados de enorme importancia, junto con notables fracasos. Entre los primeros destaca la nacionalización de las minas, como medida orientada a concentrar los excedentes de la minería con objeto de destinarlos al desarrollo y a la vertebración nacional. El resultado de esta concentración fue la incorporación del oriente boliviano a la actividad económica y productiva del país.

Pero quizás el resultado más importante de la nacionalización de las minas estuvo en que -al igual que la Reforma Agraria- generó la posibilidad de construir un verdadero Estado Nacional, al desarticlar un modelo de capitalismo que curiosamente sólo completaba su proceso de realización mercantil en el exterior, a la manera de un enclave, sin generar una dinámica capitalista en lo interno.

Este enclave minero había hecho imposible el margen de autonomía relativa

que todo Estado moderno reclama para sí respecto al capital, y en los hechos se había convertido en el Estado mismo. Es decir, el interés privado se confundía con el interés público.

Pero lo que constituyó un éxito en el proceso de desarrollo de la nacionalidad llevaba implícito el germen de su fracaso económico, pues la transferencia de los excedentes generados por la COMIBOL a otros destinos privó al consorcio estatal minero de recursos para exploración y renovación tecnológica. Además de ello, la administración estatal de lo productivo generó un nuevo patrón de acumulación privado, centrado en la articulación de una burguesía intermediaria, ligada estrechamente con los negocios del Estado empresario.

Esa articulación reprodujo de manera hiperbólica, en relación a las dimensiones del país, los fenómenos -al parecer universales- del prebendalismo y la corrupción. Venderle al Estado y comprar para él, paulatinamente fueron constituyendo dos caras de una misma medalla, en la que un sector social depositaba su modalidad central de acumulación y otro realizaba su acumulación originaria.<sup>1</sup>

De este modo, desde 1952 y hasta 1985, el país desarrolló una economía fundamentalmente estatal, centrada en empresas públicas que explotaban yacimientos minerales y petrolíferos, fundiciones, transporte aéreo y ferroviario, generación de energía y hasta hoteles, terminales de buses y granjas ganaderas.<sup>2</sup>

El proceso tenía, sin duda, una racionalidad que no era prebendal sino desarrollista y encontraba respaldo en la debilidad congénita de la burguesía nacional. Por otra parte, constituía una de las pautas ideológicas dominantes en América Latina -desde el leninismo hasta el pensamiento difundido por la CEPAL- que otorgaban al Estado el rol de agente central del desarrollo.<sup>3</sup>

En Bolivia se concibió entonces que los transportes, la energía y los recursos del subsuelo constituían sectores estratégicos que debían ser reservados al control del Estado o, a lo sumo, concedidos en contratos temporales de administración al sector privado. COMIBOL, YPFB, ENFE, ENDE, LAB, ENTEL Y ENAF fueron la expresión empresarial de estos sectores, aunque algunas de ellas habían nacido antes de la Revolución Nacional.

---

1 *Marcelo Quiroga Santa Cruz bautizó con el nombre de burguesía burocrática al conjunto de funcionarios vinculados con los aparatos de compra y licitación de las empresas públicas bolivianas.*

2 *En 1993 las empresas públicas eran 65, según el listado del Anexo: La Privatización.*

3 *Se alude aquí al leninismo para diferenciarlo del pensamiento de Marx que, en esencia, nunca propugnó el fortalecimiento del Estado, sino todo lo contrario.*

A su vez, luego de haber logrado su inserción en el mercado, las empresas de industria ligera y de agroindustria debían pasar de manos de su incubadora -la Corporación Boliviana de Fomento (CBF)- a las del capital privado, preferentemente nacional.

De este modo, la revolución de 1952, que sentó las bases de un país estatista, tuvo el mérito de construir una nación más integrada, al incorporar a la por entonces mayoría indígena a la vida ciudadana y al utilizar los excedentes mineros para el desarrollo de otros sectores y regiones. Por lo demás, la intervención estatal en la producción y en los servicios aparecía como fundamental en un país con un casi nulo desarrollo del mercado de capitales y la ausencia de un empresario dinámico.

En este sentido, tan fuertes fueron los cambios del 52 que ni siquiera las dictaduras militares que controlaron el país entre 1964 y 1983 se animaron a modificar la estructura estatal y más bien la reforzaron.

Sin embargo, al concebirse como eje de la redistribución y benefactor de las nuevas clases sociales emergentes, también consolidó un modelo de políticas públicas que obstruyeron la vida de las empresas y el propio desarrollo nacional. Las características negativas de este modelo fueron las siguientes:<sup>4</sup>

- Política de precios políticos en los productos, pero sobre todo en los servicios ofrecidos por las empresas públicas, la misma que atentaba contra la rentabilidad y -a la larga- contra la sostenibilidad de las propias empresas.
- Manejo político del empleo a partir de las empresas estatales y la propia administración pública. Siendo el Estado el principal empleador, se generaron dos tipos de deformaciones extraeconómicas que dificultan hasta el presente el desarrollo de la productividad del trabajo: por un lado, los núcleos políticos y la propia sociedad civil perciben al Estado como una fuente natural de empleo; y, por otro, los rendimientos, la eficiencia y la productividad son conceptos ausentes de la reflexión y la práctica ciudadana dentro y fuera del Estado.
- En efecto, una economía centrada en el juego de las empresas públicas, tanto para la generación de empleo como para la acumulación capitalista no podía sino reflejarse en la superestructura societal y hacerse parte de un comportamiento colectivo en el que todos esperaban vivir del Estado. Sola-

---

<sup>4</sup> Las características aquí mencionadas no cuestionan la validez de las medidas estructurales de la Revolución del 52, las mismas que no son tema del presente trabajo.

mente Santa Cruz, debido a su marginamiento tanto del modelo de enclave minero como del estatismo del 52, logró perfilar un capitalismo más moderno tanto en lo ideológico como en la inversiones.

- Baja presión tributaria sobre la economía como consecuencia de contar con acceso fácil a los excedentes de las empresas estatales más productivas (COMIBOL primero, YPFB después). Como resultado de ello, el país nunca sostuvo su administración pública como lo hacen todos los países del mundo, es decir, mediante los ingresos fiscales de renta y aduana, sino a través de la descapitalización de las empresas responsables de la explotación de los recursos no renovables.

De esta forma, en poco más de 30 años el país literalmente "se comió" COMIBOL (una de sus empresas "estratégicas") y estuvo a punto de hacer lo propio con YPFB. Esta última empresa llegó al extremo de obtener créditos para exploración, una práctica que constituye una herejía financiera para cualquier empresa petrolera del mundo, por el riesgo que conlleva.

- Crecimiento desmesurado de la administración pública debido a la existencia de recursos públicos generados por las transferencias de las empresas estatales. La sociedad civil, a su vez, a pesar de su conciencia sobre la hipertrofia e ineficiencia de la burocracia, no ejerce resistencia alguna, en tanto que ese crecimiento no supone mayores impuestos.

Este contexto ha echado por tierra el viejo supuesto de la acumulación de capital sobre la base de un precio bajo de la fuerza de trabajo, pues la competitividad moderna requiere la incorporación de capital de alta composición orgánica, operada por una mano de obra cada vez más calificada, aunque reducida en número.

- Inviabilidad productiva y comercial de prácticamente todas las empresas creadas por la CBF y otros consorcios y entes estatales (COFADENA y CORDES, principalmente). Esta condición tiene que ver con problemas de gestión, de deficientes estudios de factibilidad, de atención desde el Estado a presiones regionales, etc., pero también con la corrupción y el prebendalismo, tanto en la gestión como al momento mismo de dar nacimiento a empresas sin mercado (ENAUTO), sin acceso a insumos (Karachipampa) o simplemente manejadas políticamente (el ingenio San Aurelio, que podía manejarse con 1.000 empleados, en su momento se manejó con 3.500).

- Desarrollo de un sindicalismo corporativo, que en lo subjetivo desarrollaba una natural lucha gremial por la defensa de su fuente de trabajo y mejores niveles salariales, pero cuyos intereses objetivos entraban en contradicción con los de la sociedad en su conjunto al desvincular sus reivindicaciones de la productividad y el rendimiento de las empresas estatales.
- En los momentos de polarización social, cuando la sociedad boliviana se planteaba la disyuntiva entre dictadura o revolución, esta despreocupación sindical por la productividad encontraba su racionalidad en la utopía: era una despreocupación transitoria, hasta que el poder obrero transforme el conjunto de los medios de producción en propiedad colectiva.

Diluida la utopía y perdido el referente de la centralidad obrera del movimiento sindical, la despreocupación transitoria se transformó en una curiosa convivencia entre la dirigencia sindical y la alta burocracia de las empresas estatales (con excepción de la dirigencia minera, cuyo sindicalismo se desgastó hasta casi desaparecer en la lucha por la utopía).

## **2. LA SITUACIÓN INTERNA DE LAS EMPRESAS Y SUS DESAFÍOS**

Como casi todos los países de la región, Bolivia desarrolló grandes empresas estatales en actividades que casi siempre constituyen monopolios naturales o exigen elevados niveles de inversión: dos productoras (YPFB y ENAF) y cuatro de servicios no transables (ENTEL, ENDE, ENFE y LAB). La otra de las grandes empresas -COMIBOL- virtualmente ya no existe y se limita a la administración y concesión de unidades descapitalizadas.

Con todos sus problemas, esas empresas constituyen un patrimonio nacional que durante muchos años la conciencia nacional se negó a enajenar, probablemente intuyendo que constituirían parte de una acumulación del país. Sin embargo, es importante analizar, caso por caso, su realidad y las condiciones que hicieron necesaria y posible su capitalización, sustituyendo todas las propuestas de enajenación o privatización directa.

### **2.1. La Empresa Nacional de Electrificación**

El desarrollo inicial de la energía eléctrica en el país es el resultado combinado del impulso de la economía minera en el Occidente y del esfuerzo cooperativo de sus habitantes en el Oriente. Este último tuvo las características de un auto esfuerzo solidario verdaderamente ejemplar, especialmente en Santa Cruz.

Esta ejemplaridad, sin embargo, es propia de una fase de gestación, nacimiento y crecimiento de urbanizaciones, cuando la cuota del vecino sirve para la compra del postaje y el tendido de cables y las actividades económicas empiezan a perfilarse, pero resulta insuficiente cuando se la pretende aplicar a complejos contextos urbanos, afectados por industrias demandantes. Es más, en las modernas ciudades el cooperativismo en los servicios se convierte en una restricción que segrega a los sectores más pobres de la población, al exigirles un aporte de ingreso de US\$ 500.

La dicotomía viene a colación de la falsa polémica generada en el país, especialmente en La Paz durante la década de los años 80, cuando se pretendía la conversión de la generadora-distribuidora COBEE (anteriormente *Bolivian Power Co.*) en cooperativa municipal.

De hecho, el tema energético es sumamente complejo, pero en Bolivia el sector tuvo las características desordenadas de la emergencia aunque siempre con avances positivos. Desde la creación de la Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica, en 1908 -como un esfuerzo privado fallido-, esta tarea tuvo que ser asumida por una sociedad mixta con fuerte injerencia estatal.

La empresa mixta de Cochabamba, la empresa privada en La Paz creada en 1925 y la CRE de Santa Cruz fundada en 1962 son expresiones de la mixtura de modalidades institucionales, tecnologías, jurisdicciones y funciones que existían en el país incluso después de la creación de ENDE en 1962, cuyo principal mérito consiste en haber logrado la interconexión entre los sistemas. Las más importantes empresas eléctricas del país eran la siguientes:

- Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDE)
- Compañía Boliviana de Energía Eléctrica S.A. (COBEE)
- Cooperativa Rural de Electrificación Ltda. (CRE)
- Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica Cochabamba S.A.M. (ELFEC)
- Cooperativa Eléctrica Sucre S.A. (CESSA)
- Servicios Eléctricos Potosí S.A. (SEPSA)
- Servicios Eléctricos Tarija S.A. (SETAR)

- Cooperativa de Servicios Eléctricos Trinidad Ltda. (COSERELEC)
- Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica de Oruro S.A. (ELFEO)
- Varias cooperativas y municipalidades que distribuyen energía eléctrica.

En esta multiplicidad de agentes, no había una estructura racional que separe con nitidez y transparencia las fases de generación, transmisión y distribución lo que introducía ventajas monopólicas en actividades que pueden ser fácilmente competitivas, como era el caso de COBEE. De hecho, la industria eléctrica tiene segmentos que constituyen monopolios naturales (la transmisión que carece de economías de escala por la indivisibilidad de las operaciones y los costos hundidos). Otros de sus segmentos, en cambio, son competitivos, como la generación, y los últimos, los de distribución, que tienen economías de ámbito.

Probablemente, ENDE ha sido de lejos la mejor de las empresas públicas desde el punto de vista de su gestión. Ello ha sido posible debido a dos factores concurrentes: (i) su organización como sociedad anónima, donde se imponía el criterio del Directorio por encima de los de los ministros sectoriales, y (ii) el poder

**CUADRO N° 1  
CAPACIDAD INSTALADA Y GENERACIÓN DE ENERGÍA 1995**

Empresas	Potencia en Mw				Energía Gwh			
	Hidro-eléctrica	Termo-eléctrica	Total	%	Hidro-eléctrica	Termo-eléctrica	Total	%
Corani S.A.	126,00	0,00	126,00	15,66	439,90	0,00	439,90	14,57
Guaracachi S.A	0,00	248,06	248,06	30,84	0,00	905,55	905,55	29,99
Valle Hermoso S.A.	0,00	87,25	87,25	10,85	0,00	399,80	399,80	13,24
COBEE S.A.	142,20	17,60	159,80	19,87	765,80	7,30	773,10	25,60
ENDE S.A	8,20	27,00	35,20	4,38	24,00	190,05	214,05	7,09
Cooperativas	0,00	40,00	40,40	4,97	0,00	60,00	60,00	1,99
Autoproductores	23,70	84,40	108,10	13,44	74,20	153,10	227,30	7,53
<b>Total</b>	<b>175,50</b>	<b>628,91</b>	<b>804,41</b>	<b>100,00</b>	<b>1.303,90</b>	<b>1,715,80</b>	<b>3.019,70</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Dirección Nacional de Electricidad

de veto sobre la designación de los gerentes que tuvo el Banco Mundial durante 15 años, por ser el principal ente financiador.

En este contexto, el sector presentaba un sistema tarifario absolutamente arbitrario y distorsionado, que, por una parte, no reflejaba el costo del servicio, y, por otra, introducía subvenciones o imposiciones indiscriminadas a la industria, el comercio y los servicios, haciendo imposible determinar la verdadera competitividad de los agentes económicos.

A ello se sumaba la falta de claridad jurisdiccional que hacía que las municipalidades y la Dirección Nacional de Electricidad disputen competencias sobre precios y tarifas, sin que exista un sistema regulatorio eficaz e independiente.

Pero lo más importante de todo es que predominaba una visión monopólica del suministro (sea público o privado) que permitía a las empresas negociar políticamente un sistema de tarifas que no promovían su eficiencia. Paralelamente, al no existir competencia la propensión a la inversión era mínima y en algunos casos una misma empresa generaba la energía y la distribuía.

El potencial hidroeléctrico del país se estima en 18.000 MW de potencia instalable para una producción potencial de energía de 90 Mwh por año.<sup>5</sup> Sin embargo, actualmente se produce solamente el 1,4 por ciento de ese total aprovechable. A su vez, la abundancia de gas en el país permite disponer de importantes recursos para la generación de energía termoeléctrica, muy por encima de las necesidades del mercado interno y de su crecimiento previsto.

La capacidad instalada -lograda en lo fundamental con endeudamiento externo concesional- y la generación real de energía en Bolivia, están, sin embargo, muy por debajo de esas potencialidades, como muestra el Cuadro No. 1 (que refleja la organización del mercado post-capitalización, pues antes la estructura era arbitraria). A su vez, la distribución de energía está en función de la demanda (Véase cuadro No. 2), la misma que en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) está conformada por 1,7 millones de usuarios y crece en aproximadamente 7 por ciento por año.

Uno de los desafíos del sector de energía eléctrica en Bolivia es crear condiciones para un desempeño eficiente y competitivo de las empresas encargadas tanto de la generación como de la distribución, con el doble objetivo de que el

---

*5 La capacidad de planta se mide en Mega Wats (MW); en cambio, la energía que esta planta genera en un periodo de tiempo se mide en Mega Wats/hora. Son en realidad dos medias distintas*

costo energético no se constituya en un factor de alta incidencia en el desenvolvimiento de la economía nacional y que, sin embargo, el sector sea atractivo para las inversiones, especialmente para desarrollar el potencial hidro y termoeléctrico del país.

CUADRO N° 2  
DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA Y DEMANDA 1995

Empresas	Energía Mwh	Porcentaje	Demanda kw
COBEE	769.246,10	27,87	185,50
CRE	701.767,00	25,43	157,46
ELFEC	371.678,10	13,47	92,46
ELFEO	79.215,80	2,87	21,44
CESSA	80.901,80	2,93	18,86
SEPSA	52.718,00	1,91	14,60
<b>Total SIN</b>	<b>2.759.653,90</b>	<b>100,00</b>	<b>552,10</b>
SETAR (*)	31.560,90		9,50
COSERELEC (*)	17.291,00		5,29
<b>Total general</b>	<b>2.808.505,80</b>		

(\*) Sistemas aislados

Fuente: Dirección Nacional de Electricidad

Pero, a decir verdad, Bolivia no cuenta con industrias electrointensivas sino con aquéllas en las que la electricidad es apenas un insumo. A su vez, el 60 por ciento del consumo tiene carácter doméstico, con una estructura horaria que concentra la demanda pico entre las 20 y las 22 hrs., lo que implica que se tiene una capacidad instalada que debe operar al máximo solamente 2 horas al día. Si las tarifas son bajas, este consumo tiende a incrementarse innecesariamente.

Los recursos para las inversiones necesarias para este rubro no existen en el país y las posibilidades de financiamiento externo al sector público son prácticamente nulas, lo cual es grave si se considera que el sector eléctrico es intensivo en capital. En Bolivia, por ejemplo, para atender el crecimiento del 7 por ciento anual en el consumo, se deben duplicar las instalaciones cada 10 años.

En este sentido, el principal desafío consiste en que la capacidad instalada nacional se desarrolle de manera tal que atienda la demanda interna, pero sobre todo que sea posible ganar los mercados de los países vecinos, fuertemente afectados por una demanda potencial insatisfecha: Brasil, entre 200 y 500 MW; Chile, 150 MW; Perú, entre 60 y 100 MW; y Argentina, 60 MW.

## **2.2. La Empresa Nacional de Telecomunicaciones**

La Empresa Nacional de Telecomunicaciones nació a fines de 1965 con objeto de prestar servicios públicos. En realidad, se trataba de servicios muy precarios que operaban con grandes dificultades no solamente debido a la obsolescencia de los equipos, sino también a la carencia de un sistema regulatorio que evite el congestionamiento.

A pesar de las limitaciones propias de toda empresa estatal, ENTEL ha tenido un sistemático e importante desarrollo, el mismo que le ha permitido contar con un patrimonio interesante desde el punto de vista económico, pero muy importante desde el punto de la incorporación de tecnología. La evolución de este patrimonio es más o menos la siguiente:

- Hasta 1975, operación de sistemas de línea física (cables) y de alta frecuencia en condiciones precarias.
- 1975. Incorporación de la Red Analógica Troncal de Microondas La Paz - Oruro - Cochabamba - Santa Cruz, que permite por primera vez una comunicación fluida entre las ciudades del eje troncal.
- 1978. Inauguración de la estación terrena "Tiwanacu" que permite la comunicación satelital de Bolivia con el mundo.
- 1979. Inauguración del sistema de Discado Directo a Distancia en la red troncal, mediante un sistema automático que constituyó casi una primicia en América Latina. Expansión de los servicios de microondas a Sucre, Potosí y Tarija y a la radiodifusión y televisión.
- 1980-85. Ampliación de la cobertura y modernización de las redes.
- 1992. Incorporación de la red troncal digital, que permite servicios de telefonía, télex, facsímil, datos, televisión y radio para las ciudades del eje troncal.

- Sistema Domsat I, que a partir de la estación "Tiwanacu II" se complementa con 13 estaciones terrenas remotas instaladas en el oriente y el norte boliviano y amplía la cobertura de los servicios de la red troncal.
- Expansión de la Red Nacional de Telecomunicaciones a 80 poblaciones menores de La Paz, Cochabamba y Tarija.
- Enlace Santa Cruz - Puerto Suárez, que incluye a todas las poblaciones intermedias.
- Estación Terrena en Santa Cruz para la expansión nacional de los servicios.
- Finalmente, ENTEL ha introducido servicios de valor agregado, tales como transmisión internacional de datos, tarjeta magnética, etc.

A pesar de este desarrollo, Bolivia continúa siendo uno de los países con menor cobertura en telecomunicaciones en el continente, en una fase en que precisamente la información y la comunicación constituyen pilares fundamentales de la actividad económica, del conocimiento y la educación.

En 1995, Bolivia sólo tenía 260.000 líneas en servicio, con una demanda insatisfecha de 240.000. La densidad telefónica era de 3,8 por cada 100 habitantes con un diferencial de 7,02 a nivel urbano y de 1,2 a nivel rural, comprendiendo un total de 538 centros poblados atendidos. La antigüedad promedio de los equipos era de más de 10 años, justo en el momento en que la revolución tecnológica está provocando un acelerado proceso de descarte en el rubro de las comunicaciones.

Los indicadores del Cuadro No. 3 muestran por un lado la baja densidad del servicio de comunicaciones en Bolivia y, por otro, hasta qué punto este servicio constituye una suerte de producto suntuario, que está al alcance de las élites, pero que resulta sumamente oneroso para el conjunto de los ciudadanos, y para el sector empresarial.

La estructura de la industria de telecomunicaciones en Bolivia era (y aún lo es) substancialmente diferente a la del resto de los países de América Latina, pues se caracteriza por la presencia de 17 cooperativas de telefonía local que tienen el monopolio en su ámbito de trabajo.

Que el servicio telefónico comercial (y con él los servicios de discado directo, facsímil, bancos de datos, información comercial y de precios) cueste en Bolivia

10 veces más que en el resto del continente, explica en parte el aislamiento de la producción y el comercio nacional, especialmente de los medianos y pequeños empresarios, respecto a los flujos de exportación.

CUADRO N° 3  
INDICADORES DE COMPARACIÓN INTERNACIONAL 1995

Empresas	Bolivia	Promedio regional
Densidad telefónica (por 100h)	3,80	26,03
Líneas digitales %	44,60	69,50
Densidad telefónica móvil (por 100h)	0,07	1,70
Tarifa instalación residencial (US\$)	1.500,00	68,50
Tarifa instalación comercial (US\$)	1.500,00	120,00
Inversiones por habitante / año (US\$)	2,50	46,40

Fuente: Ministerio de capitalización

De acuerdo a la escala de penetración de las comunicaciones, los flujos económicos y el tráfico de ENTEL son pequeños: US\$ 68,3 millones de venta de servicios en 1994; 149,5 millones de minutos por año de tráfico nacional y apenas 21,9 millones de minutos en el tráfico internacional.

En este marco, el desafío de ENTEL consiste en por lo menos duplicar en 5 años la densidad telefónica tanto urbana como rural, pero sin limitar los servicios a la comunicación interpersonal, sino expandiendo la red de servicios conexos y de valor agregado, de modo que el conjunto de los agentes económicos y los demandantes de información y conocimientos puedan acceder a ellos.

Finalmente, dada la particular posición geográfica del país, el desarrollo de una infraestructura de comunicaciones le abriría las puertas de un vasto mercado regional, que podría contar en Bolivia con una suerte de centro articulador del tráfico de las telecomunicaciones.

Sin embargo, ello no es posible de lograr con los niveles de inversión viables en el marco de la empresa estatal, como lo demuestran las modestas cifras de los últimos años: US\$ 150 millones entre 1990 y 1995, con una tendencia a la reducción, pues en 1994 solamente se invirtieron US\$ 4,5 millones y en 1995 US\$ 7 millones. Asimismo, no es posible de lograr en una empresa que se su-

pone requiere un alto nivel de calificación de su personal, pero que debido a las injerencia extra-empresarial cuenta con 1.750 empleados, de los cuales el 50 por ciento tiene menos de 2 años de antigüedad.

### **2.3. El Lloyd Aéreo Boliviano**

El Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) fue creado en 1925 a partir de la donación de un avión monoplano *Junkers* f-13 de un solo motor y con capacidad para dos tripulantes y cuatro pasajeros. La donación fue hecha por los residentes alemanes en Bolivia en ocasión del primer centenario de la República (Boero).

Como muestra el Cuadro No. 4, el LAB fue siempre una pequeña empresa de aviación comercial dotada de una muy pequeña flota de aviones, la misma que llegaba a 10 al momento de su capitalización. En 1992 cubría 21 rutas nacionales y 16 destinos internacionales. En 1994 las primeras se habían reducido a 12, como consecuencia de la eliminación de algunos destinos que no solamente no eran rentables, sino que representaban una carga onerosa para la empresa, la misma que venía acumulando pérdidas durante muchos años, especialmente desde 1992, lo que disminuyó su patrimonio.

En 1995, las pérdidas del LAB fueron de US\$ 6,1 millones, debido, fundamentalmente, a la anarquía administrativa, la falta de unidad de mando y la carencia de una visión de economías de escala. Las limitaciones afectaban el conjunto de las actividades de la empresa:

- En lo técnico destaca el hecho de que los servicios trianuales de mantenimiento de los aviones se los hacía en Costa Rica a un costo verdaderamente elevado de US\$ 1 millón por aeronave, a pesar de contar con recursos humanos calificados en el país.
- No existía seguridad en el manejo de equipajes y carga; esta última se transportaba a granel, el índice de reclamo de equipajes perdidos llegaba al 2 por ciento, la puntualidad era del 65 por ciento y la regularidad del 80 por ciento.
- El sistema de adquisiciones que norma a las empresas estatales generaba demoras en el proceso de abastecimientos de repuestos, las mismas que se traducían en paralización parcial de la flota o en incumplimiento a las normas de aeronáutica civil, que establecen la cantidad mínima de repuestos que se debe tener en existencia.

**CUADRO N° 4**  
**LAS FLOTAS DEL LAB**

Años	Tipos	N°	Características
1925	Junkers f-13	1	Monomotor, 4 pasajeros
1927	Junkers f-13	3	Idem
1928	Junkers f-13	6	Idem
1932	Junkers trimotores	4	Conexiones al exterior
	Ford trimotor	1	
1934	Sikorsky bimotor	2	Anfibios americanos
1939	Lockheed Lodeslar	6	Se descartan todos los junkers
1945	Douglas DC-3	1	
1946	Douglas DC-3	3	
	Curtis C-46	2	Aviones cargueros
1955	Boeing B-1 7	2	Descartan Curtis
	Douglas DC-4	2	
1962	Douglas DC-6	4	
1968	Lockheed Electra L-188	1	Turbo hélice
1970	Boieng 727-100	1	El primer jet en Bolivia
1973	Boeing 727-100	2	
	Boeing 727-200	3	
	Boeing 707	2	Cargueros
	Fairchild F-27	4	Para rutas secundarias
1987	Fokker F-27	2	Reemplazaron a los Fairchi Id
1993	Airbus A310 - 300 alquilado	1	Cabina ensanchada

Fuente: Lloyd Aéreo Boliviano

Aún así, las adquisiciones del LAB siempre resultaban lesivas a los intereses de la empresa, sin que ello hubiese sido causa de mayor preocupación. Al igual que en el caso de YPFB, un conjunto de abastecedores nacionales encontraban su razón de ser empresarial en la venta onerosa de bienes y servicios al LAB.

- En lo administrativo, existían numerosas e injustificadas jefaturas. Las horas extras, que debieran responder a necesidades evidentes de la empresa, se volvieron un derecho adquirido del personal, lo mismo que los pasajes gratuitos y la peligrosa liberalidad en la concesión de peso libre por tripulante,

especialmente en viajes al exterior.

Esta liberalidad permitió que se organizaran verdaderas empresas alrededor del LAB, las mismas que ofrecían a particulares un servicio de adquisiciones rápidas en Miami de todo tipo de equipos y repuestos.

- En lo financiero, se venían acumulando deudas con Impuestos Internos y FOPEBA por US\$ 1 millón y con AASANA y otros servidores por US\$ 1,8 millones.
- Su flota estaba compuesta por 10 aviones: 3 Boeing 727-199 (modelos 63, 68 y 69, respectivamente); 1 Boeing 707 de carga, modelo 78; 1 Fokker 27 modelo 59; 3 Boeing 727-200 (modelos 75 y 78) y 2 Airbus A-310 (modelos 88 y 90).

La principal ventaja que presentaba el LAB era que, en su calidad de línea bandera nacional, había suscrito una importante cantidad de convenios con diferentes países del mundo para abrir servicios hacia ellos. Estos convenios constituían una mera formalidad en la medida en que la empresa carecía de recursos de flota, infraestructura y de finanzas para concretarlos, pero abrían las puertas de un significativo potencial desarrollo. A su vez, había alcanzado un importante récord de seguridad.

En este contexto, el principal desafío del LAB consistía, por una parte, en obtener recursos frescos que le permitieran modernizar su flota, expandir sus rutas, mejorar los servicios y competir en el largo plazo; y, por otra, en contar con una administración técnica y comercial, desligada de toda interferencia política y de los manejos corporativos de funcionarios y sindicatos.

#### **2.4. La Empresa Nacional de Ferrocarriles**

Bolivia cuenta con 3.643,9 km de vías férreas en dos redes desconectadas entre sí en la medida en que obedecen a dos lógicas y dos historias diferentes (véase Cuadro No. 5). La Red Occidental, especialmente la que orienta ramales hacia el Pacífico, es la más antigua y tiene su origen en 1913, cuando se planteó la necesidad de la minería andina de conectar los centros de producción con las ciudades proveedoras de insumos y alimentos y, además, con los mercados externos.

La Red Oriental, en cambio, responde a los primeros intentos de integración

nacional a partir del desarrollo del Oriente en 1949. Tiene como eje articulador a la ciudad de Santa Cruz, la misma que por una parte debía buscar los mercados de la actividad agropecuaria en Argentina y Brasil, y, por otra, tratar de conectarse con el occidente del país mediante la unión de El Palmar con Alquile. Lo primero se ha logrado, pero lo segundo casi se ha hecho innecesario con la hegemonía de las carreteras.

CUADRO N° 5  
RED FERROVIARIA NACIONAL

Red occidental		Red oriental	
Tramos	Km	Tramos	Km
La Paz-Villazón	847,2	Santa Cruz-Yacuiba	539,0
Viacha-Charaña	209,2	Santa Cruz-Puerto Quijarro	651,0
Viacha-Guaqui	65,8	Santa Cruz-Yapacaní	190,5
Uyuni-Avaroa (Ollagüe)	172,3		
Oruro-Cochabamba-Aiquile	413,6		
Río Mulato-Potosí-Sucre	420,9		
Machacamarca-Uncia y otros	110,6		
El Alto-Viacha	23,8		
<b>Total</b>	<b>2.263,4</b>		<b>1.380,5</b>

Fuente: Elaboración propia

El estado de los bienes de ENFE era (lo es todavía) lamentable. Los durmientes están en muchos casos en estado de putrefacción y las uniones entre rieles que deberían tener una separación máxima de 2 cm, tienen hasta 20 cm de separación, razón por la que los espacios han sido rellenados artesanalmente con clavos, pernos y toda suerte de artificios.

Por cierto, destaca la inventiva y la habilidad manual del personal de vías, pues semejante situación en cualquier parte del mundo hubiese redundado en que sencillamente los trenes no circularsen.

Dadas las características de la topografía, esta situación es mucho peor en la red andina, en la que solamente 1.000 km de vías, es decir, menos del 50 por

ciento, son operables. Asimismo, sus locomotoras han sufrido un desgaste mayor y de las 30 existentes sólo funcionan precariamente 21.<sup>6</sup>

El material rodante de ENFE está conformado por unidades que no han sido nunca renovadas. Sus locomotoras constituyen piezas únicas en el mundo que en su momento fueron compradas en fábricas de Alemania y Japón que ya han discontinuado la producción de este tipo de máquinas; por ello, la reparación de cada una de ellas demora por lo menos 8 meses, pues los repuestos deben ser fabricados expresamente. El costo promedio de reparación de cada una asciende a US\$ 400.000.

Los ferrobuses definitivamente no tienen futuro, pues sus motores son de tipo vertical, mientras que hoy toda la producción es horizontal. Es decir, deben ser reemplazados por unidades nuevas.

Las instalaciones de ENFE fueron siempre precarias. Fueron pensadas para un servicio de pasajeros de estación a estación y constituyen en realidad galpones alejados de los centros de generación de carga o de posibilidades de organizar un servicio intermodal con camiones.

Como en todas las empresas estatales, el personal de ENFE era en su mayoría supernumerario. Contaba con casi 5.000 empleados, cuando en realidad podía funcionar con 750, pero más importante que ello es que en la empresa se logró articular, desde muchos años atrás, un sistema corporativo que permitió -casi permanentemente- una estrecha alianza entre el sindicato y los funcionarios designados políticamente. Ello generó niveles de corrupción sin precedentes que, sumados a la ineficiencia y a la carencia de un sentido comercial, culminaron en una pérdida de US\$ 20 millones por año que era subsidiada por el Estado.

En 1986, como consecuencia del D.S. N° 21060, ENFE quedó con un pasivo equivalente a cero, pero ocho años más tarde, en 1994, había vuelto a acumular un pasivo de US\$ 200 millones. De ello se enteró el país solamente ese año, pues desde 1990 la empresa no contaba con balance alguno.

Siendo iguales los problemas descritos en ambas redes, la Oriental tuvo permanentemente ventajas sobre la Occidental. En primer lugar, la soya boliviana está en expansión y es el principal producto transportado hacia Puerto Quijarro, mientras que en Occidente los minerales están en decadencia y además las políticas nacionales se orientan a reducir sistemáticamente las importaciones y

---

6 *Inventario para la valoración de activos de la Red Andina.*

donaciones de trigo.

Por otra parte, los costos operativos son más bajos en la Red Oriental, debido a que la planicie permite un mayor rendimiento en la carga por locomotora. A la inversa, en Occidente el consumo de energía es mayor y muchas veces no basta una locomotora para movilizar la carga.

Por estas razones, por la carencia de una visión comercial y la corrupción, la Red Occidental perdió, además, la competencia con las carreteras y pasó de movilizar el 80 por ciento de la carga entre La Paz y Arica en 1980 a transportar sólo el 20 por ciento en 1994.

Finalmente, ambas redes mantenían un sistema tarifario orientado a subvencionar a determinados sectores, con objeto de hacerlos competitivos en el mercado externo o de mantener precios estables en el mercado interno. En el primer caso eran los exportadores de minerales y soya, y en el segundo los importadores de trigo.

El desafío de los ferrocarriles bolivianos en la actualidad es bastante modesto: la sobrevivencia en condiciones tales de eficiencia que logre ser un servicio rentable sin asfixiar el comercio interno y externo del país y su complementación-competencia con el transporte camionero.

A pesar de su modestia, este objetivo resulta sumamente complicado en Bolivia, debido a que es prácticamente imposible competir con las carreteras. Estas últimas son construidas o mejoradas por el Estado sin costo alguno para los camioneros (salvo peajes simbólicos, que apenas costean el 15 por ciento del mantenimiento), mientras que la simple reposición de vías resulta una onerosa inversión para una empresa ferroviaria. Si se mantiene esa lógica, incluso a los eventuales propietarios privados o socios capitalizadores de los ferrocarriles puede resultarles más rentable invertir en camiones.

El sueño boliviano de unir la Red Occidental y la Oriental no tiene posibilidades de concreción en el corto plazo, al menos mientras el país no pueda garantizar altos tonelajes de carga a los ferrocarriles. Pero resulta que todos los altos tonelajes que se comercializan hacia ultramar, con excepción de los que llevan minerales, salen por el océano Atlántico y no por el Pacífico, pues son los *traders* y no los países los que organizan los flujos comerciales mundiales.

Es decir, no basta que Brasil cuente con una importante capacidad de carga

de soya que desea transportar hacia el Pacífico a través de ferrocarriles bolivianos integrados; sería necesario, mas bien, que los agentes comerciales internacionales crean que ello es también conveniente para la soya y otros granos que movilizan de Brasil, Venezuela, Argentina, Malasia y Sudáfrica.

La unificación de las redes ferroviarias del país tiene entonces -al menos por ahora- un contenido más de integración nacional que de proyecto rentable o que no pueda ser suplido por las carreteras.

Frente a esta realidad, el país tenía tres alternativas: cerrar los ferrocarriles (al menos en su red occidental), continuar cargando al Estado con una pérdida de US\$ 20 millones por año o buscar una administración privada medianamente eficiente.

## **2.5. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos**

En poco más de 60 años de existencia, YPFB sólo exploró el 13 por ciento del territorio potencialmente hidrocarburofero del país y mantuvo un nivel de producción que osciló entre los 20.000 y los 25.000 barriles diarios de petróleo, debido principalmente a su crónica carencia de tecnología y capital y a las transferencias realizadas al TGN (Royuela). Asimismo, hasta la fecha en el país solamente se han perforado 1.600 pozos y se encuentran en producción 470 (Fundación Milenio, 1996a).

El Cuadro No. 6 muestra la existencia de 61 campos petrolíferos manejados por YPFB y sus contratistas, 17 centros de almacenamiento de productos, 4 plantas de tratamiento de gas y 4 refinerías. Del total, 37 campos se encuentran en producción, 9 en reserva y 14 fueron abandonados. En estos datos, llama la atención la poca cantidad de infraestructura gasífera a pesar de ser los yacimientos principalmente de gas. Ello explica que debido a la inexistencia de mercado se debe proceder a la quema o a la re-inyección de condensado. Lo primero representa una pérdida neta, lo segundo un costo tan alto como el que se tiene para la extracción.

El Cuadro No.7 muestra la infraestructura de transporte existente en el país, compuesta en total por 3.791 km de oleoductos y poliductos y 2.431 km de gasoductos. A ellos se sumarán el proyectado gasoducto Santa Cruz - Trinidad y el de exportación a Brasil. Este último tendrá en territorio boliviano una extensión de 563 km y en territorio brasileño de 1.240 km.

### CUADRO N° 6 INFRAESTRUCTURA HIDROCARBURÍFERA

Departamentos	Campos	Almacenaje	Planta de gas	Refinerías
La Paz		Senkata Puerto Linares		
Cochabamba	Vivora Ichoa Bulo Bulo Carrasco Katari	Pto. Villarreal		G. Villarreal
Santa Cruz	Carnada Espejos Naranjillos Palmar Santa Cruz Río Seco Cascabel Sirari Boquerón Yapacaní Palacios H. Suárez Sta. Rosa Sta. Rosa W Palomelas Enconada Colpa Warnes Montecristo La Peña Río Grande Tita Techi Tacoba Tararanda Espino Camiri Cambeiti Guayruy Patujú San Ignacio Junín Cobra	San José de Chiquitos Puerto Suárez	Río Grande Colpa Carnda	Palmasola Camiri
Tarija	Nupuco La Vertiente Escondido Los Sunis Madrejones Bolivia Bermejo Toro Barredero Tigre San Alberto Sanandita Villamontes San Roque Los Monos Caigua Taiguati Guayruy Huayco	Tarija Bermejo Yacuba Villamontes		
Chuquisaca	Monteagudo Buena Vista Porvenir Vuelta Grande Camatindi		Vuelta Grande	C. Montenegro
Potosí		Potosí Uyuni Tupiza		
Oruro		Oruro		
Beni		Trinidad Guayaramerín Ribalta		
Pando	Pando	Cobija		
9	61	17	4	4

Fuente: Elaboración propia sobre datos de YPFB

Descontando las que se refieren a la construcción del gasoducto a Brasil, las inversiones bolivianas son magras si se considera que 588.000 km del territorio nacional tienen potencial hidrocarburiífero; de ellos, YPFB se ha reservado el 12,3 por ciento para trabajos de exploración y explotación, el 30 por ciento se ha concedido al sector privado mediante contratos de operación y el 57,7 por ciento restante permanece disponible.

Las posibilidades de inversión estatal a un sector que -como el energético- es sumamente intensivo en capital, son cada día más difíciles no solamente por la insuficiencia del ahorro interno, sino también por la dramática declinación del financiamiento de los organismos multilaterales para este tipo de inversiones.

### CUADRO N° 7 DUCTOS EXISTENTES

Gasoductos	Oleoductos	Poliductos
Cochabamba - Oruro - La Paz	Norte Santa Cruz	Santa Cruz - Camiri
Taqiuprenda - Cochabamba	Santa Cruz - Sica Sica - Arica	Cochabamba - Oruro - La Paz
Villamontes - Tarija - El Puente	Camiri - Santa Cruz	Villamontes - Tarija
Sucre - Potosí	Río Grande - Santa Cruz	Cochabamba - Pto. Villarroel
Río Grande - Cochabamba	Camiri - Yacuiba	Sucre - Potosí
Tarabuco - Sucre		Camiri - Villamontes
Santa Cruz - Yacuiba (ex port.)		Río Grande - Santa Cruz

Fuente: Elaboración propia

De hecho, el Banco Mundial tiene como decisión institucional de aplicación internacional no financiar más a sectores en los que puede incursionar con ventajas la inversión privada. Sus argumentos: los recursos no son bien utilizados por las empresas estatales, los plazos de ejecución son demasiado largos y los costos son inflados.<sup>7</sup>

Con objeto de evitar la descapitalización, desde 1985 Yacimientos niveló sus precios con los del mercado internacional, pero mantuvo la obligación de entregar el 65 por ciento de sus ingresos brutos al TGN. Del 35 por ciento restante debía aún aportar el 11 por ciento como regalías a las regiones productoras, cubrir sus

<sup>7</sup> Al parecer, desde Julio de 1997 el Banco Mundial endurecerá más aún sus financiamientos, pues se está reestructurando para convertirse de institución de crédito en "institución de políticas", al estilo del FMI.

costos operativos e invertir.

Entre los costos operativos destaca el del personal, pues la empresa petrolera no solamente se convirtió en el principal canal de transferencias al TGN sino también en la fuente de empleo más cotizada del país.<sup>8</sup> Casi desde siempre, el sobreempleo ha sido un mal permanente en YPF, agravado por el hecho de que solamente un 20 por ciento de su planilla correspondía a técnicos, operarios de campo e ingenieros.<sup>9</sup>

Los niveles de inversión de YPF no han sido desdeñables, pues han permitido mantener las reservas de hidrocarburos en niveles aceptables, garantizando el abastecimiento por 12 años. Estas inversiones se estiman en US\$ 70 millones por año, pero se han venido concretando a través de endeudamiento interno y externo, lo que implica que mantener ese ritmo no era ya sostenible. A pesar de ello, algunos niveles de obsolescencia son graves, como por ejemplo en la refinería de Chuquisaca.

Además, una auditoría financiera de las inversiones probablemente determinaría valores considerablemente menores, pues el sobreprecio parece haber sido una constante en la venta de bienes y servicios a YPF, ejercido por parte de un reducido número de empresas que obtenían todas las licitaciones y se las repartía a la manera de un sindicato. La política no ha estado ausente de estas vinculaciones y su naturalidad era tal que formaba y aún forma parte central de lo que se entiende como control del poder a nombre de los defensores del petróleo en el Chaco.

Pero quizás lo más importante de la situación empresarial de YPF es el convencimiento definitivamente alcanzado en la década de los 80 de que el nuestro es un país cuyos yacimientos hidrocarburiíferos contienen fundamentalmente gas condensado y petróleo muy liviano; es decir, pequeñas cantidades de petróleo y grandes cantidades de gas.

El convencimiento de contar con cantidades relativamente pequeñas de petróleo y abundantes de gas, le planteó a YPF un problema adicional: el del mercado. El petróleo es un producto que puede ser trasladado, por distintas vías, incluso a los mercados de ultramar una vez que es puesto en Arica, mientras que el gas solamente puede ser comercializado a distancias relativamente cortas a

*8 Una autoridad de YPF se lamentaba de recibir de 8 a 10 recomendaciones por día de parte de autoridades, funcionarios y parlamentarios.*

*9 Planillas 1993 y 1994.*

través de una costosa inversión en ductos.

Empero, en caso de contar con recursos de inversión suficientes, el país estaría en condiciones de convertirse en el principal centro abastecedor de un combustible poco contaminante, en una región que tiene y tendrá una demanda insatisfecha de este producto en el corto, mediano y largo plazo.

Bolivia tiene reservas probadas de 4 trillones de pies cúbicos de gas, potenciales de otros 2 trillones y con inversiones exploratorias aceleradas podría llegar a 22 trillones, mientras que su consumo es apenas de 500 millones de pies cúbicos por día y en el mejor de los casos llegaría a los 2.000 millones en el año 2005 (Miranda).

Es decir, el principal desafío de YPFB consiste en desarrollar sus reservas de gas de modo de transformarlas de probables en probadas y convertirse así en proveedor de este producto al Brasil y eventualmente a otros países de la región. Más aún, dada la posición central del país respecto a los eventuales mercados, desarrollar una infraestructura de ductos hacia Brasil, que es y será de lejos el principal demandante, es interesante incluso para canalizar a través de ellos las exportaciones gasíferas de otros países.

La Argentina es, entre nuestros vecinos, el productor potencial más grande, pero es también el tercer país del mundo en depender del gas, por lo que a pesar de sus inversiones exploratorias y de desarrollo hidrocarburífero, en el año 2005 demandará todo lo que producirá y aún más. Ya ahora, la Argentina es un país cuya matriz energética de consumo está compuesta en un 45 por ciento por gas.

Brasil es otro consumidor neto de gas, pero con reservas menores a las de Argentina y con un nivel mucho más acelerado en sus patrones de consumo, el mismo que pasará de los 120 millones de pies cúbicos por día actuales a los 2.200 millones en el año 2005 (Miranda).

Perú es un potencial competidor de Bolivia en oferta de gas a Brasil pues tiene importantes reservas en Camisea y virtualmente no consume su producción; sin embargo, la producción boliviana está más al alcance del mercado consumidor de Brasil.

En síntesis, el desafío central de Bolivia tiene un doble contenido inmediato. Por una parte, asegurar el mercado brasileño mediante la construcción de un gasoducto capaz de transportar las cantidades que interesan al comprador, y, por

otra, lograr una capacidad interna de producción tal que el gas que se transporte al Brasil sea fundamentalmente boliviano.

El reto de construir el ducto está en camino de lograrse mediante un novedoso acuerdo logrado con PETROBRAS, empresa que financiará su construcción. El país proporcionará a Brasil 8 millones de metros cúbicos de gas por día durante los primeros años; al cabo del octavo año, la cantidad se elevará a 16 millones de metros cúbicos y al cabo del decimosexto a 20 millones de metros cúbicos.

Estos compromisos iniciales se han visto superados por la realidad de la demanda brasileña, la misma que está dispuesta a comprar 30 millones de metros cúbicos diarios de gas prácticamente desde el momento en que Bolivia pueda abastecer esa cantidad. Por sí sola, esta realidad planteaba la imposibilidad de que la administración estatal de YPFB y sus limitados niveles de inversión exploratoria pudiese cumplir con estos compromisos.

Dado que el gasoducto tendrá capacidad para transportar 30 millones de metros cúbicos diarios desde el inicio, se abre la posibilidad de que el gas peruano pueda fluir al Brasil pagando "los peajes" correspondientes a Bolivia, aunque en todos los casos tendrá preferencia el gas nacional.

El compromiso de venta está contraído, pero resta desarrollar las reservas y ello supone la incorporación de importantes recursos de capital y tecnología de punta, factores escasos en el país y especialmente en la propia empresa.

En un plano más general, una deficiencia evidente del sector de hidrocarburos era que carecía de un marco regulatorio que separe las fases de exploración, explotación, transporte, refinación y comercialización y que introduzca elementos de eficiencia a través de la competencia.

## **2.6. La Empresa Metalúrgica de Vinto (EMV)**

La fundición de estaño en Bolivia es parte de los intentos de emancipación económica nacional, pues es consecuencia de prolongados esfuerzos técnicos y políticos por superar casi 80 años de exportación de concentrados que incluían, por una parte, metales como plomo, plata y cobre por los que no se le reconocía valor alguno, y, por otra, tierra inaprovechable sobre la que se pagaban fletes falsos.

Los esfuerzos por obtener metal de grado A con casi 100 por ciento de pure-

za se lograron en 1971 con la puesta en marcha de ENAF, uno de los complejos más grandes de América Latina y la cuarta del mundo para procesar minerales no ferrosos, que en 1986 se convirtió en la EMV.

El complejo ocupa una superficie de 843.000 m<sup>2</sup>, de los cuales casi 60.000 están edificados. Cuenta con una red ferroviaria de 2,5 km; 4,5 km de caminos y una potencia instalada de 30 MVA.<sup>10</sup> Cuenta con tres plantas de procesamiento metalúrgico:

- Fundición de estaño de alta ley con capacidad de procesar 20.000 toneladas anuales.
- Fundición de estaño de baja ley, con capacidad de procesar 10.000 toneladas anuales.
- Fundición de antimonio con capacidad de 9.300 toneladas por año, cifra que convirtió a Bolivia en el segundo productor de este recurso en el mundo.

El Cuadro No. 8 muestra las vicisitudes de la producción de la EMV debidas en lo fundamental: (i) a la crisis internacional de los precios del estaño; (ii) a problemas tecnológicos producidos a raíz de la dificultad del diseño original para adaptarse a la evolución del tipo de mineral ofertado por el mercado; y (iii) a los problemas financieros provocados por la planta de concentrados de baja ley. Pero los problemas se debieron también a la ausencia de gerencia con sentido empresarial y a la presencia de un sindicalismo corporativo.

Los problemas financieros de la empresa llegaron a ser tan graves, que su funcionamiento solamente se hizo posible merced a su situación monopólica, derivada de la obligación impuesta a los productores de entregar el 100 por ciento de su producción a Vinto.

Paradójicamente, la libre comercialización de minerales introducida en 1985 y el desarrollo de un importante complejo privado perteneciente a los pioneros de la fundición en Bolivia (la familia Perú), tensionaron a tal punto a la empresa que hoy procesa el 85 por ciento de la producción nacional de estaño, el 70 por ciento de la de antimonio e incluso cantidades variables de concentrados peruanos. Ello se ha traducido en cinco años consecutivos de rentabilidad.

---

<sup>10</sup> El Mega Voltio/Amperes, es una medida que expresa la capacidad de distribución de energía (Voltios X Amperes = Wats)

**CUADRO N° 8**  
**PRODUCCIÓN DE ESTAÑO METÁLICO DE ENAF**  
**(Toneladas métricas finas)**

Años	Alta Ley	Baja Ley	Total
1971	6.939	---	6.939
1974	7.092	---	7.092
1977	12.786	---	12.786
1980	15.589	1.964	15.553
1983	10.251	3.903	14.154
1985	9.044	3.918	12.962
1987	2.610	---	2.610
1989	9.467	---	9.467
1992	15.000	---	15.000
1993	18.514	---	18.514
1994	20.056	---	20.056
1995	17.664	---	17.664

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, la prosecución de estos éxitos y su sostenibilidad en el tiempo supone el desafío de incorporar tecnología de punta en la empresa de modo de poder competir con los procesos de modernización que se están dando en otros países, incluyendo el Perú. Los excedentes internos de la empresa no son suficientes para cubrir las inversiones necesarias para dicha modernización.

### **3. LAS ALTERNATIVAS: PRIVATIZACIÓN O CAPITALIZACIÓN**

La realidad interna de las empresas estatales constituye una expresión nítida del agotamiento del modelo de capitalismo de Estado, proceso en el cual aquellas pasaron de ser ejes articuladores del desarrollo, sustitutivos de la precaria burguesía nacional, a centros propiciadores de procesos de acumulación originaria y finalmente a meros resortes de atemperamiento del desempleo urbano.

En realidad, el papel cumplido en ese proceso por cada una de las empresas en cuestión fue distinto: así, por ejemplo, YPFB, ENDE y ENTEL cumplieron en alguna medida el rol de ejes articuladores del desarrollo (aunque en menor medida que COMIBOL), mientras que ENFE y el LAB se limitaron a ser onerosas fuentes de empleo público.

Pero, independientemente de ese rol diferenciado, la realidad final de todas ellas fue su descapitalización o por lo menos su insuficiencia de capital para hacer frente a las necesidades de inversión que exige su competitividad y por tanto su sobrevivencia en la época actual, que se caracteriza además por el impresionante desarrollo de los mercados financieros, la caducidad de las estructuras monopólicas como resultado del cambio tecnológico y la globalización de los mercados.

Esto último es central, porque las reflexiones provenientes de los defensores de las empresas estatales limitan su análisis causal a los procesos de descapitalización producidos durante la época de la hiperinflación o a los mecanismos desreguladores del mercado introducidos en 1985 por el D.S. N° 21060 (en especial, la carga tributaria del 65 por ciento de sus ingresos brutos impuesta a YPFB) (Mariaca).

Independientemente de los posibles efectos perversos de dichos fenómenos, lo evidente es que la globalización no es sino la consecuencia del cambio tecnológico sin precedentes que está viviendo la humanidad, que posibilita nuevas escalas de producción, pero también nuevas calidades. Ello supone, a su vez, formas diferentes de organización de los servicios y de aprovisionamiento de materias primas (Baldivia).

Este cambio tecnológico ha desmoronado el rol estratégico de algunas materias primas, como los energéticos, pues las mismas han dejado de tener valor por sí mismas si la oferta no está en condiciones de colocarlas en los mercados demandantes en las cantidades requeridas, con las calidades deseadas, con la oportunidad exigida.

El tema de la oportunidad vale ahora tanto para la demanda como para la oferta. La primera, la requiere para insumirla rápidamente en el proceso productivo y lograr la realización mercantil, y, la segunda, para contrarrestar la competencia, por una parte, y adelantarse al descarte, por otra.

Es así que, desde la finalización de la crisis del petróleo de la década de los 70, nadie más podrá presionar al mercado con materia prima alguna, por estratégica que se la considere; la revolución tecnológica ha permitido el desarrollo de la exploración y la acumulación de reservas a niveles sin precedentes. Esta fue, en su momento, una respuesta estratégica de los países industrializados, cuyo ajuste ha consistido en aminorar su dependencia de las denominadas "materias primas estratégicas".

En este nuevo contexto, la obsolescencia productiva y de sus servicios ha provocado la desaparición del campo socialista y ha colocado a los países en desarrollo en la disyuntiva de modernizar radicalmente sus estructuras de producción y servicios, o quedar al margen de los procesos de intercambio y de generación de producto que, por otra parte, tienden a concentrarse cada vez más en los países desarrollados.

Es por esta necesidad modernizadora, planteada en el contexto de carencia de recursos de capital interno, que incluso los países socialistas sobrevivientes como la China y la propia Cuba se orientan a captar recursos de inversión externa, los mismos que a su vez han cambiado substancialmente su modalidad de intervención local: la alta composición orgánica de su capital los condiciona a incorporar tecnología de punta, pero por ello mismo a generar menos empleo y requerir fuerza de trabajo calificada.

En suma, la inversión extranjera ha dejado de constituir la abanderada del indeseable imperialismo, para convertirse en una de las pocas posibilidades de los países en desarrollo, luego de la evidencia de que la transferencia de excedentes de los países en desarrollo a los desarrollados ha sido mas abundante a través de la captación de ahorro externo, servicio de la deuda externa, inversión de petrodólares, etc., que de las remesas de utilidades del capital externo invertido.

La hipótesis del fortalecimiento de las empresas estatales no es por tanto viable en el país en la época actual o, en todo caso, resulta orientada solamente a la prolongación de su rol de amortiguadora del desempleo, más aún cuando se integran en el sistema prebendal desarrollado por el sistema político boliviano.

En este orden de ideas, la privatización de las empresas estatales es inevitable y constituye un esfuerzo de inserción en la economía mundial a partir de potencialidades específicas.

El tema de las potencialidades es también sustantivo, pues algún desorientado razonamiento supone que se puede privatizar las empresas no rentables y fortalecer en manos del Estado aquellas que sí son rentables, como si el capital extranjero careciera de racionalidad económica para adquirir lo inservible o poseyera cualidades excepcionales para obtener de ello utilidades.

Por lo tanto, la privatización de las empresas estatales supone por lo menos que ellas tienen la posibilidad de ser rentables; caso contrario, el Estado tiene la opción de continuar sosteniéndolas artificialmente, cerrarlas o enajenarlas a pre-

cios de liquidación. De hecho, es lo que ha venido sucediendo con algunas de las minas de COMIBOL y con varias de las empresas creadas por la CBF.

Siendo inexorable, el proceso de privatización tiene empero graves dificultades, especialmente cuando se trata de complejos económicos que constituyen ejes centrales de la economía de un país o tienen el carácter de virtuales monopolios, como es el caso de YPF y en menor medida de las otras grandes 5 empresas descritas anteriormente en detalle. Probablemente en países de economía más diversificada y privatizada las complejidades son menores.<sup>11</sup> Estas complejidades son:

- La enajenación lisa y llana supone la pérdida total del control sobre determinados objetivos de desarrollo nacional que pueden estar planteados como posibilidades por la mera existencia de estas empresas. Los compradores pueden, por tanto, con legítimo derecho, buscar la rentabilidad de la manera más fácil, prescindiendo de tales objetivos. Desarrollar la telefonía rural, por ejemplo, podría ser desechado por eventuales nuevos propietarios de ENTEL, lo mismo que continuar en ENFE con el servicio de pasajeros que opera a pérdida desde hace varios.

En un caso extremo, los propietarios podrían, incluso, liquidar los activos de la empresa o trasladarlos a contextos que consideren tengan mercados más desarrollados.<sup>12</sup>

- El interés de los consumidores y/o usuarios desaparece de la perspectiva de la empresa, lo que puede tener connotaciones sumamente graves cuando se trata de monopolios o cuasi-monopolios en un país carece de un sistema regulatorio asentado sobre bases técnicas, experimentado, confiable y transparente.
- El Estado aparece de golpe y porrazo dotado de una gran cantidad de recursos de libre disponibilidad en el TGN (en el caso boliviano, las 6 empresas en cuestión podrían valer 3.000 millones de dólares si se enajenaran en un 100 por ciento), lo cual paradójicamente conlleva un conjunto de peligros, el principal de los cuales es que el gobierno gaste los recursos en "obras sociales" y al cabo de un lustro el patrimonio nacional se desvanezca. Esta es a la que se ha dado en denominar "privatización espuria".

---

*11 Se suele no percibirlo, pero en los hechos la economía boliviana ha sido durante muchos años -entre 1952 y 1993- una de las más estatizadas del mundo.*

*12 De alguna manera, es lo que ha acontecido con la fábrica de vidrio plano de CORDEPAZ privatizada en 1990 y que hoy no existe. Los adquirentes liquidaron la maquinaria.*

De hecho, ésta ha sido la experiencia en México, país en el que el proceso de privatización dio sustento al plan presidencial denominado "Solidaridad", mediante el cual entre 1990 y 1995 se ejecutaron miles de pequeñas obras en beneficio de la población más pobre. El resultado fue empero insignificante. Las obras, aun siendo necesarias, no solucionaron ni atenuaron el problema de la pobreza y el Estado dilapidó su patrimonio.

- Las eventuales utilidades pasan a ser de beneficio exclusivo de los nuevos propietarios. En este caso solamente obtenían utilidades ENDE, ENTEL y YPFB, pero potencialmente las 6 grandes empresas en cuestión tienen condiciones de lograrlas.
- Los nuevos propietarios pueden o no aportar nuevos recursos de inversión a la empresa, pero en principio no tienen la obligación de hacerlo. Una vez que adquirieron el patrimonio, pueden considerar que su inversión está hecha y de ahí en más que su trabajo consiste en obtener el máximo rendimiento de ella.
- La privatización a través de la venta masiva de acciones tiende a acentuar la concentración de la riqueza en manos de grupos de privilegio, como aconteció en Inglaterra y en los ex países socialistas, donde los ensayos de capitalismo popular sólo lograron que los trabajadores, campesinos y otros adquirentes menores terminaran vendiendo sus activos a empresarios, banqueros y especuladores bursátiles.

A estas dificultades se suma el hecho de que la experiencia de privatización directa producida en el país durante el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-93) quedó inconclusa, pues no solamente no cumplió ni la mitad de las metas que se había propuesto (Manzetti), sino que la transparencia del proceso dejó mucho que desear.

La capitalización, en tanto modalidad específica de privatización, elimina algunas de estas complejidades, relativiza otras y mantiene algunas. Su característica central no es, empero, su contenido privatizador (que sin duda lo tiene), sino la asociación entre el capital privado y los ciudadanos, estos últimos representados en última instancia por las AFPs.

A diferencia de la privatización tradicional, mediante la cual un inversionista adquiere de inmediato la propiedad total del patrimonio de una empresa, la capitalización implica un aporte de capital nuevo, que por lo menos duplica el patri-

monio existente y conforma una nueva empresa en la que el Estado Nacional (no ya el aparato estatal) mantiene el 50 por ciento de las acciones, en la forma de propiedad accionaria de los ciudadanos.

Esta modalidad difiere también de aquellas otras que en alguna época tendieron a implementarse en algunos países del tercer mundo, mediante las cuales el Estado enajenaba el 49 por ciento del patrimonio de las empresas y retenía para sí el 51 por ciento para mantener su carácter de socio mayoritario. La capitalización no enajena patrimonio alguno, sino que compromete nueva inversión con socios que se mantienen como propietarios de ella mientras el país también conserva (y aún incrementa) el valor de su patrimonio.

Por otro lado, una participación mayoritaria del Estado en la propiedad accionaria resulta poco atractiva para el capital extranjero, conocedor de las presiones políticas a las que están sometidos los gobiernos en temas como el empleo, las adquisiciones y los precios y/o tarifas políticas.

Otra de las ventajas que está implícita en esta modalidad radica en el hecho de que el Estado Nacional mantiene, al menos como posibilidad y durante un lapso de 60 años, la facultad de incidir en el cumplimiento de determinados objetivos de desarrollo nacional según lo señalado en el contrato de administración.

Desde el punto de vista del inversor externo, es también más saludable comprometer todos sus recursos en la inversión que desdoblarlos en la compra y en la inversión, como sucede con los procesos privatizadores tradicionales.

Es asimismo positivo que el país cuente con un capital y utilidades (el 50 por ciento de las que se logre) que pueda utilizar en el cumplimiento de objetivos económicos o sociales internos. En el caso concreto de la Ley de Capitalización, se ha fijado como destino de dichas utilidades y del paulatino proceso de privatización mediante la venta de las acciones, una suerte de fondo universal de pensiones que beneficia a los mayores de 65 años.<sup>13</sup>

El riesgo de que el aparato estatal dilapide con mayor o menor impacto el patrimonio de las empresas también se ha diluido con la capitalización, por el mismo hecho de que no ha habido compra-venta alguna. Eso sí, al haber concedido la administración general de las empresas a los socios capitalizadores, el Estado se ve privado de acudir directamente a las empresas (principalmente a YPBF) para

---

<sup>13</sup> *El análisis de la pertinencia o impertinencia de este destino de las utilidades no es objeto de este trabajo.*

soportar su gasto corriente, tal como se lo venía haciendo.

Desde el punto de vista del Estado del 52, parece anatema privar al TGN de esta fuente de ingresos permanente, pero en realidad la capitalización ha producido simultáneamente otros efectos compensatorios: por una parte, el TGN deja de erogar recursos para el sostenimiento de las empresas deficitarias (ENFE, EMV y el LAB, principalmente) y, por otra, se ve obligado a elevar la presión tributaria y hacer que el Estado Nacional obtenga sus recursos de donde los obtiene todo Estado moderno: de los ingresos de renta y aduana.

Este último efecto conlleva una modernización del Estado pues resta discrecionalidad a los administradores gubernamentales en lo que se refiere al gasto público. Incrementarlo desmesuradamente para responder a los requerimientos de las cuotas políticas de poder supone, desde la capitalización, incidir directamente en los impuestos y aranceles y ello tiene los límites de la racionalidad económica y de la resistencia de los contribuyentes. Se ha eliminado así una fuente importante de sustento del Estado prebendal.

En lo que no existe diferencia entre la privatización y la capitalización es que ambas se refieren a empresas cuya producción o servicios tienen fuertes efectos multiplicadores en la economía nacional y presentan, por tanto, el riesgo de que un sistema regulatorio débil permita precios y tarifas inflacionarios o por lo menos que descuiden los intereses de los usuarios y consumidores.

La dificultad es significativa porque se trata de consorcios de gran poder económico, que administran gran parte del movimiento económico nacional y que carecen del contrapeso de un empresariado nacional fuerte y de un Estado con recia capacidad de gobernabilidad.

Por otro lado, en ambos casos, pero principalmente con la capitalización, no puede esperarse en el corto plazo la generación de empleo importante, debido a que precisamente por las exigencias del desarrollo que no podían lograr las empresas estatales, se han comprometido inversiones que suponen la incorporación de tecnología de punta, cuya característica es la alta intensidad de utilización de capital orgánico y poca incorporación de mano de obra, aunque de alta calificación.

Probablemente sea discutible el destino de los recursos de la capitalización, pues la distribución gratuita de la propiedad entre la población es una característica única del proceso boliviano. Ello representa una transferencia de activos del

sector público al privado (los ciudadanos), pero no una contribución a la generación de ahorro nacional (Cominetti).

Sin embargo, existe la posibilidad de que, en la medida en que las AFPs tienen el incentivo del 0,2285 por ciento de los beneficios, su administración tenga la racionalidad de no acelerar la venta de las acciones de las empresas capitalizadas, sino esperar la máxima valorización de las mismas. Ello podría hacer que en los próximos 10 años los US\$ 1.670 millones obtenidos se transformen en US\$ 10.000 millones.

Si la evolución se plantea en los términos favorables arriba descritos, el BONOSOL dejaría de convertirse en un polémico gasto improductivo, para transformarse en un importante instrumento de dinamización de la demanda en el mercado nacional, por parte de una población que, en lo fundamental, a su edad, dirige sus ingresos hacia el consumo.

#### **4. EL PROCESO DE CAPITALIZACIÓN: DESCRIPCIÓN Y CONTENIDO**

El proceso de capitalización, que se inició en Bolivia con la Ley No. 1544 de 21 de Marzo de 1994, autoriza al Poder Ejecutivo a aportar los activos de las empresas estatales para la constitución de nuevas SAM, a distribuir gratuitamente su paquete accionario a los ciudadanos bolivianos mayores de edad a través de las AFPs y a vender, mediante licitación pública internacional, las acciones de nueva emisión resultantes de un proceso de incremento de capital de las empresas. Finalmente, establece determinadas inhabilitaciones para asegurar la transparencia del proceso.

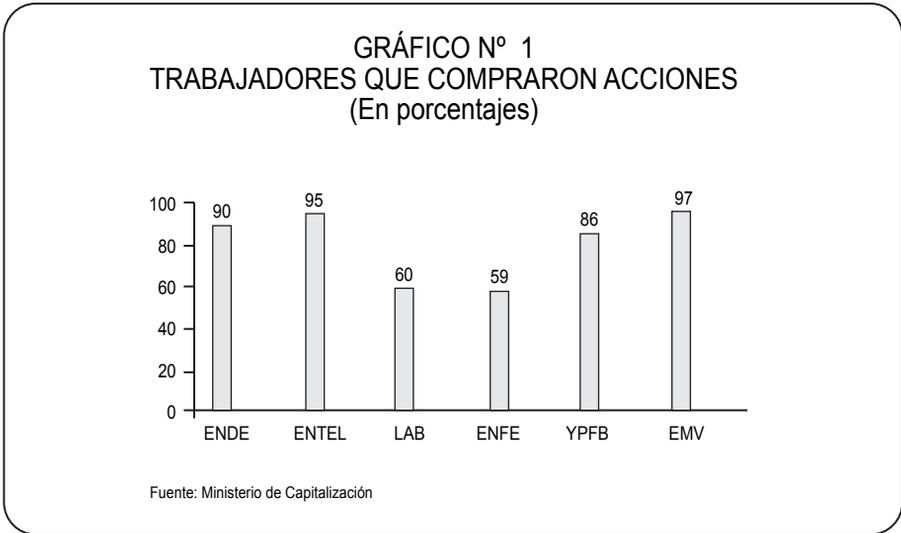
El proceso de capitalización tiene ocho pasos fundamentales, que es preciso sintetizarlos para comprender sus alcances y sus diferencias y similitudes con la privatización llana:

Determinación del valor en libros del patrimonio de cada una de las empresas a ser capitalizadas *"de acuerdo a normas contables y de auditoría aceptadas nacional e internacionalmente"* (Ministerio de Capitalización, 1997a). Esta parte del proceso fue una de las más morosas, debido a que en ella afloraron las consecuencias de una larga tradición prebendal y de corrupción: activos inservibles, equipos de utilidad desconocida o de tecnología obsoleta que nunca sé usaron, papelería por millones de dólares, etc.

- Conversión de cada una de las empresas en una o más SAM, con participación del Estado y de los trabajadores que aceptan la invitación de suscribir acciones al valor de libros. Fue también una parte conflictiva debido a la oposición de la COB a todo el proceso de capitalización.

Los trabajadores de las empresas tenían frente a sí la opción de continuar como asalariados o comprar acciones hasta un monto equivalente a sus beneficios sociales y convertirse así en socios de empresas administradas por capitales extranjeros. La disyuntiva no era fácil, pues en el marco del tradicional accionar de los sindicatos ello equivalía a "traicionar a la clase obrera".

El resultado final fue que el 76 por ciento de los trabajadores de las empresas (11.000 personas) aceptó la propuesta gubernamental y adquirió acciones de las SAM por un monto tope equivalente a sus beneficios sociales, según el detalle que muestra el Gráfico No.1. Es curioso que los trabajadores de las empresas mas deficitarias (LAB y ENFE) fueron los que menos se interesaron por la compra de acciones y prefirieron su liquidación.



Esta participación de los trabajadores en la composición accionaria de las empresas es similar a la que se ofreció al sector laboral en otros procesos de privatización de América Latina. La diferencia en el caso boliviano es que la fórmula ofrecida y aplicada carece de riesgos para los trabajadores, pues compraron las acciones al valor de libros, pero hicieron efectiva la compra una vez conocido el

valor ofertado por el socio estratégico, con la posibilidad de no suscribir si el valor de mercado fuese inferior al de libros (Cominetti).

- Incremento del capital de la SAM, mediante la emisión de nuevas acciones, las mismas que son ofrecidas a socios estratégicos potenciales. Dichas acciones equivalen al 50 por ciento del capital total de la nueva empresa resultante.
- Licitación pública internacional del 50 por ciento de las acciones, al cabo de la cual el accionista que realiza la mayor oferta económica por ese lote se las adjudica. Esta licitación tuvo las siguientes fases:
  - Pre-calificación, en la cual las empresas interesadas presentaron la documentación que acreditaba su capacidad técnica, financiera y administrativa, de acuerdo a las especificaciones de los términos de referencia previos.
  - Oferta económica, donde los inversionistas pre-calificados que cumplían todos los requisitos eran invitados a presentar propuestas económicas para adjudicarse el 50 por ciento de las acciones de la empresa.
  - Cierre, en el cual luego de concluidos los trámites legales y administrativos se suscribieron los contratos, se pagó el monto ofertado que ingresa a las cuentas de la empresa capitalizada y se transfieren las acciones del Estado a un fiduciario en forma temporal, hasta su transferencia a las AFPs.

A diferencia de un proceso de privatización directo, donde lo fundamental es la oferta económica, en el caso de la capitalización la licitación resultó mas compleja, pues más allá de la oferta era preciso calificar y verificar la idoneidad técnica y administrativa de los inversionistas que se constituirían en socios capitalizadores. La aplicación de este proceso de verificación requirió, por su complejidad, de la participación de 24 empresas asesoras internacionales.

Un factor novedoso en este proceso de licitación es que el concepto aplicado para la calificación fue el "cumple o no cumple", en lugar del más subjetivo criterio de los puntajes.

Pago al contado del monto de la oferta económica por parte de los inversio-

nistas que ganaron la licitación y firma de los contratos de suscripción de acciones y de administración.

El Gráfico No. 2 ilustra los resultados del proceso de capitalización emergentes de esta fase, en la que se obtuvieron US\$ 1.670 millones de inversión nueva en 5 de las 6 empresas.<sup>14</sup> Este monto no tiene precedentes en la inversión privada en el país, porque además significa recursos netos que ingresan al país, ya que no constituyen un pago por el patrimonio previamente existente, sino un aporte patrimonial a las empresas. El conjunto de ellas pasó de US\$ 689 millones de patrimonio a US\$ 2.359 millones.

El único caso en que el valor en libros era superior al monto capitalizado es ENFE, debido al escaso valor comercial de la red andina del país. Aún así, el valor patrimonial de ambas redes se ha incrementado.

- Transferencia de las acciones del Estado al banco fiduciario CITITRUST LIMITED en fideicomiso hasta que entren en funcionamiento las AFPs que administrarán definitivamente dichas acciones y distribuirán los dividendos en favor de las personas mayores de 65 años. Estas administradoras podrán, a su vez, colocar los recursos en los mercados mundiales de capital.

Como primer resultado de la capitalización, el gobierno instauró el BONO-SOL, el mismo que transfiere las acciones que originalmente eran propiedad del Estado a los ciudadanos mayores de 21 años al 31 de diciembre de 1995 para que puedan cobrar anualmente un monto aproximado de US\$ 220 a partir de sus 65 años de edad.

Este bono benefició en 1997 a cerca de 280.000 personas y constituyó en la fase pre-electoral uno de los temas más controvertidos. Conviene por ello ensayar un acercamiento a sus limitaciones y ventajas.

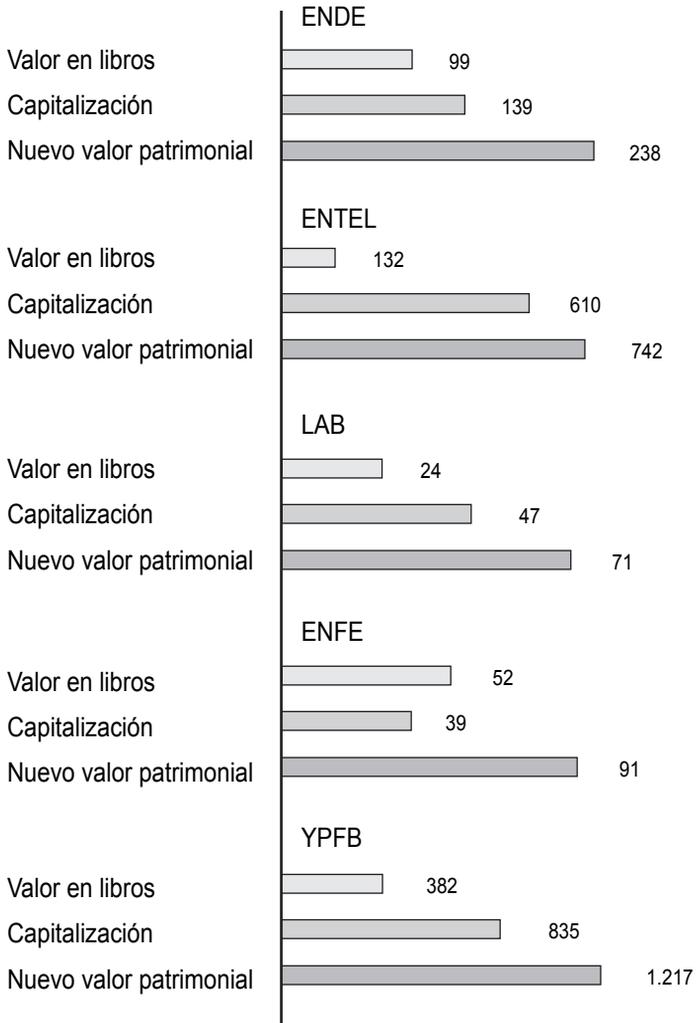
Se trata, sin duda, de un uso no productivo de las utilidades y acciones generadas por empresas productivas; beneficia por igual a quienes tienen magros ingresos y a los estratos pudientes de la sociedad, para quienes US\$ 220 por año nada significan; en un país de baja esperanza de vida, la edad de 65 años parece algo tardía. He ahí los cuestionamientos más sólidos lanzados contra esta modalidad de seguro parcial de vejez.

Resulta, sin embargo, que antes de la capitalización la mayor parte de las

---

14 Falta la Fundación de Vinto, que no se ha capitalizado aún.

**GRÁFICO N° 2**  
**APORTE DE SOCIOS VS. VALOR EN LIBROS**  
(Millones de dólares)



Fuente: Ministerio de capitalización

empresas no generaban utilidad alguna, sino contrariamente pérdidas. A su vez, aquellas que generaban utilidades destinaban muy pocos recursos a la inversión y los aplicaban a su operación interna (sueldos, principalmente) o transferían recursos al TGN (también sueldos, en lo fundamental). Es decir, el uso de las utilidades era ya improductivo y además poco transparente.

Por otro lado, es complicado idear un sistema que beneficie exclusivamente a los sectores de bajos ingresos, pues si bien ellos están cuantificados en los mapas de pobreza, no existe el "pobretómetro" que permita identificarlos con transparencia. Quitarle la universalidad a este beneficio lo hace susceptible de instrumentación política y de nuevos usos prebendales y clientelares.

Finalmente, la edad de 65 años aparece como la única posible para un beneficio universal que debe alcanzar para 300.000 personas sin perder significación. Asimismo, la esperanza de vida al nacer de 61 años, constituye para los bolivianos un registro estadístico en el que influye de manera decisiva la alta mortalidad infantil existente en el país (75 por cada 1.000 nacidos vivos en 1994).

El problema más real que tuvo este bono radica efectivamente en su utilización electoral por parte del propio régimen que le dio vida, restándole así legitimidad de largo plazo y haciéndolo susceptible a propuestas también electorales de inviábiles mejoras.

- Administración de las empresas capitalizadas por parte del socio estratégico de acuerdo a contratos (este tema se analiza con más detalle en el punto 5).
- Regulación, control y supervisión por parte del SIRESE de las actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes y agua, sectores todos que constituyen monopolios naturales y que bajo una administración privada podrían obtener ganancias extraordinarias que afecten a los consumidores o se conviertan en acicates inflacionarios.

De hecho, la privatización (capitalización bajo administración privada, en este caso) de los sectores que constituyen monopolios naturales puede generar efectos adversos en la eficiencia asignativa y la equidad, pues el empresario privado puede tender a una menor cobertura de sus servicios a tarifas mayores que las que impondría en un mercado de competencia. Este riesgo solamente puede ser evitado con un sistema regulatorio pre-definido.

Este sistema tiene la finalidad establecida por la Ley No. 1600 de 28 de Oc-

tubre de 1994, de hacer que las actividades bajo su jurisdicción operen eficientemente, contribuyan al desarrollo de la economía y tiendan a maximizar la cobertura de los servicios; debe, asimismo, preservar los intereses de los usuarios, de las empresas y del Estado. Todo ello a través de las Superintendencias sectoriales y la Superintendencia General. Los tres aspectos centrales a regular son las tarifas, la cobertura de los servicios y su calidad. A su vez, la Superintendencia General fiscaliza a los reguladores y actúa como tribunal de máxima instancia en caso de recursos de revocatoria.

Como muestra el Gráfico No. 3, el régimen del SIRESE se asienta en una nueva concepción del Estado Nacional, en el que el aparato del Estado pierde tanto su rol de productor o prestador de servicios, como de regulador, para abocarse a un rol normativo. La función de agente económico la transfiere íntegramente a la empresa privada y la de regulación a entes autárquicos, como las superintendencias.

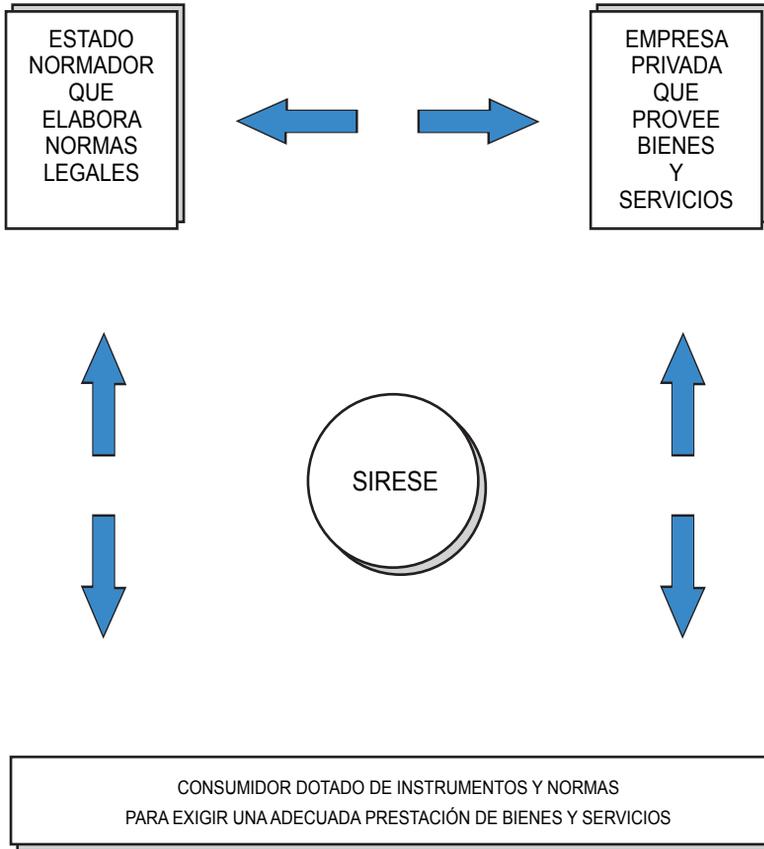
Las primeras experiencias de este rol regulador a través de las Superintendencias han sido bastante difíciles, sobre todo por el desconcierto de las autoridades del Poder Ejecutivo, de los políticos y del público en general frente a la actuación de quienes se confundía con "defensores del pueblo".

En efecto, la inexperiencia hizo que se asimile las funciones del SIRESE con las de un intendente o de un defensor de la economía popular, cuando en realidad se trata de un regulador técnico, que debe preservar también la eficiencia de las empresas y evitar su descapitalización.

De este modo, las tarifas tendieron a subir, probablemente como un efecto de sinceramiento de los precios y tarifas políticas impuestas tradicionalmente por el Estado, pero probablemente también como resultado de ineficiencias preexistentes en las empresas y que deberían desaparecer conforme se amplían las coberturas, principalmente en las empresas de servicios. Las empresas petroleras a su vez no deberían presentar tendencias al alza de precios, debido a que tienen en puertas un crecimiento sin precedentes de sus volúmenes de operaciones con la exportación de gas al Brasil.

Es evidente, empero, que cualquier sistema regulatorio tendrá dificultades para funcionar ante la nueva realidad, en la que por primera vez han ingresado al país varias empresas transnacionales, sumamente conocedoras de su rubro, pero también de los mecanismos de transgresión de las normas en países más institucionalizados que el nuestro.

GRÁFICO N° 3  
EL SIRESE EN EL MERCADO



Fuente: Ministerio de capitalización

El avance radica en que el establecimiento del SIRESE elimina la impredecibilidad del Estado, que sujetaba los precios y tarifas a necesidades de orden político e incluso a los requerimientos de incrementar el empleo en la administración pública para resolver el problema de las cuotas de poder.

Precisamente un elemento novedoso de la experiencia de capitalización boliviana fue que este proceso estuvo precedido del establecimiento de un marco regulatorio previo, que definió competencias, funciones y marcos de actuación de los diferentes actores. Se trata, obviamente, de un sistema complejo y que tiene como marco de actuación sectores que como el telefónico y el energético están inmersos en una constante de transformación tecnológica, que es sumamente difícil normar en Bolivia y en cualquier parte del mundo.

## **5. LAS EMPRESAS CAPITALIZADAS**

### **5.1. Las empresas de electricidad**

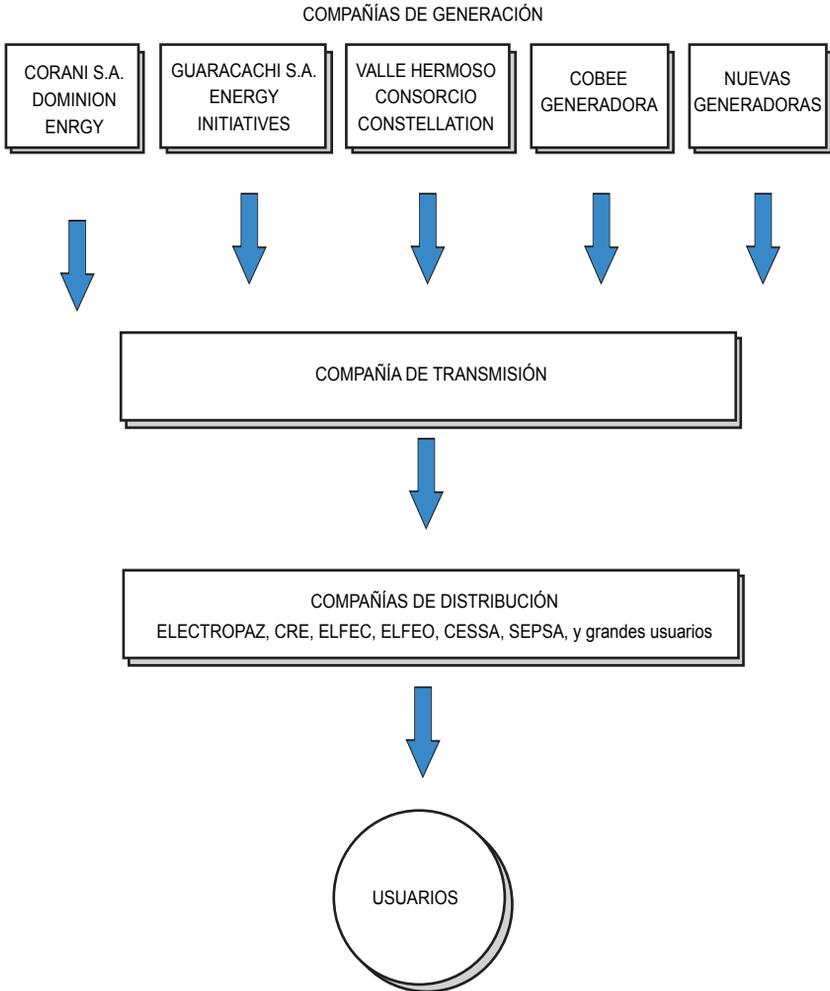
El paso previo a la capitalización de ENDE fue la desregulación y organización del mercado mediante la Ley de Electricidad No. 1604 de 31 de Diciembre de 1994. La desregulación afecta principalmente a la generación, estableciendo un mercado competitivo para esa actividad, mientras que las fases de transmisión y distribución se mantienen reguladas debido a sus condiciones monopólicas.

De esta manera, con carácter previo al proceso de capitalización del sector, el mercado eléctrico quedó estructurado como lo muestra el Gráfico No. 4, con objeto de crear condiciones para un desempeño eficiente y competitivo de las empresas del sector y atraer la inversión privada que posibilite la expansión.

El mercado de generación está conformado por un mercado mayorista de operadores dentro del SIN en el que existe un mercado de contratos de suministro y un mercado *spot* de transacciones de compra-venta de electricidad a corto plazo

Las condiciones de preselección de los operadores de la generación fueron básicamente las siguientes: un mínimo de 200 MW de capacidad de placa (instalada en planta) en centrales de su propiedad en los últimos 3 años; antigüedad no menor a 5 años en el rubro; eficiencia hidráulica del 90 por ciento y térmica del 85 por ciento; patrimonio neto superior a US\$ 100 millones y relación deuda/patrimonio máximo de 5.

### GRÁFICO N° 4 LA ESTRUCTURA DEL SECTOR ELÉCTRICO



Fuente: Ministerio de capitalización

Estas condiciones fueron cumplidas por empresas extranjeras, de las cuales 3 fueron calificadas como adjudicatarias de la sociedad estratégica, como muestra el Cuadro No. 9.

El compromiso de inversión de cada una de los socios estratégicos establece que los montos deben destinarse en un 90 por ciento a bienes de capital y un 10 por ciento a operación, lo que constituye un fenómeno novedoso en el desarrollo energético del país, pues hasta el presente ENDE no contaba con recursos propios para invertir y para hacerlo siempre debió acudir al endeudamiento externo, el mismo que era permanentemente subrogado por el gobierno.

En los últimos años, los principales financiadores (Banco Mundial y BID) restringieron sus créditos al sector como parte de su política de no subsidiar sectores que pueden lograr desarrollos tecnológicos importantes si cuentan con una administración privada. El aporte de inversión de más de US\$ 1 39 millones logrado con la capitalización garantiza la evolución tecnológica y genera condiciones para iniciar la exportación de electricidad a los países vecinos.

Por lo demás, las empresas generadoras deben competir entre sí en calidad, eficiencia del servicio y precios, pues cualquiera de los grandes usuarios puede comprar a cualquiera de ellas, independientemente de su ubicación geográfica.<sup>15</sup> La compañía de transmisión es una sola por ahora y acaba de ser entregada en concesión por cerca a US\$ 1 20 millones. Su beneficio es el peaje que cobra por el servicio que presta.

## LOS SOCIOS Y SU APORTE

Unidad	Capacidad en Mw	Socio estratégico	Aporte en US\$	% Sobre valor de libros
Corani	126,0	Dominion Energy	58.796.300	78,00
Guaracachi	248,0	Energy Initiatives	47.131.000	33,60
Valle Hermoso	87,2	Constellation Energy	33.921.100	10,31
<b>Total</b>	<b>461,2</b>		<b>139.848.400</b>	<b>40,63</b>

Fuente: Ministerio de capitalización

<sup>15</sup> En el futuro, incluso los consumidores domiciliarios podrían elegir a su proveedor de energía en función de tarifas o combinar a qué hora le conviene recibir de tal o cual proveedor, mediante medidores de acceso múltiple.

El sistema tarifario establece ahora que las empresas de generación cobran según su costo marginal, es decir, a tarifas competitivas, por que la superintendencia sectorial solamente fija los topes máximos. Las empresas de transmisión cobran según su costo más un rendimiento establecido y las de distribución según un precio tope con un factor de eficiencia.

Estos sistemas tarifarios basados en lo fundamental en la eficiencia económica suelen traer aparejados graves problemas políticos, pues las distorsiones actuales del sistema se transparentan en los costos y ello incide inevitablemente en elevaciones tarifarias que molestan a la población. Esto es precisamente lo que está sucediendo tras la capitalización en Bolivia.

Asimismo, este sistema de tarifación no incentiva al empresario eléctrico a buscar la eficiencia en el futuro, sino simplemente a trasladar los costos al usuario.

## 5.2. La Empresa Nacional de Telecomunicaciones

La capitalización de ENTEL se ha propuesto como objetivos duplicar la densidad telefónica a nivel nacional, modernizar la red y los servicios ofrecidos y establecer la infraestructura para la apertura del mercado.

Con los aportes de capital, la telefonía debe alcanzar -en los próximos 6 años- a todas las poblaciones del país que tengan más de 350 habitantes; se tiene que instalar -en 18 meses- 5.000 nuevos teléfonos públicos; se asegura que en 6 años se satisfará el 95 por ciento de las solicitudes de servicio telefónico y en ese mismo lapso se reemplazará todos los equipos de tecnología antigua por equipos digitales, de modo que en todo el país se cuente con los servicios de larga distancia nacional e internacional, satélite, telefonía celular, distribución de señales por cable, transmisión de datos, télex y telegrafía, buscapersonas, teléfonos públicos y telecomunicaciones locales.

Los requisitos para la preselección de la empresas que pretendían ser socias estratégicas, eran las siguientes: ser operador del sector o estar relacionado con una empresa que lo sea; haber prestado servicios telefónicos en 1994 a más de 900.000 líneas principales; contar con un nivel de ingresos superior a US\$ 2.000 millones y un *rating* crediticio a largo plazo "A" o "BBB".<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> En la clasificación internacional de confiabilidad de las instituciones financieras, empresas e incluso países, el nivel más alto es AAA, seguido de AA, A, BBB, BB, B, CCC, etc., hasta D. Existen sistemas que inducen modificaciones como A1 o B-, etc.

El Cuadro No. 10 muestra el caso de la empresa estatal que fue más exitosamente capitalizada, por cuatro veces su valor en libros. De este monto comprometido, en 1996 se habían invertido ya US\$ 160 millones en los siguientes rubros en orden de importancia: telefonía celular, 43 por ciento; otros proyectos, 12 por ciento; desarrollo empresarial de ENTEL, 11 por ciento; ampliación de las redes existentes, 9 por ciento; desarrollo de la red nacional de fibra óptica, 9 por ciento; desarrollo de la red internacional, 6 por ciento, desarrollo de redes rurales, 5 por ciento. En 1997 está prevista una inversión de US\$ 127 millones, principalmente en fibra óptica.

Estos montos de inversión son significativos, sobre todo si se los compara con la inversión que históricamente había tenido la empresa estatal en los últimos años: US\$ 4,5 millones en 1994 y US\$ 7 millones en 1995.

La parte más visible de este proceso de modernización fue el rápido desarrollo de la telefonía celular, la misma que tuvo dos virtudes: por un lado introdujo la competencia y por otro hizo accesible la telefonía celular a gran parte de los agentes económicos de 8 de las ciudades capitales del país (excepto Cobija), pues abarató en 9 veces los costos de acceso. Este año, el servicio empezará a cubrir las principales carreteras y otros centros poblados del país.

Por su parte, la telefonía pública tiene un 90 por ciento de avance en el proceso de instalación de 5.000 conexiones en todo el país, de las cuales 1.400 están en las áreas rurales. A su vez, en 1996, la telefonía rural ha llegado a 50 nuevas poblaciones.

Sin embargo, el avance más importante que se está concretando en materia de telecomunicaciones es el tendido de la red de fibra óptica, que ya tiene un

CUADRO N° 10  
LOS SOCIOS Y SU APORTE

Unidad	Socio estratégico	Aporte en US\$	% Sobre valor de libros
ENTEL	E.T.I. Euro telecom International N.V. Stet International (Italia)	610.000.000	362

Fuente: Ministerio de capitalización

avance del 80 por ciento y que permitirá ampliar la red analógica de transmisión al sur y posteriormente a la red troncal digital para finalmente ofrecer a los países vecinos un nodo de transmisión que sea el puente del tráfico internacional entre Brasil, Paraguay, Argentina, Chile y Perú, además del tráfico de cada uno de esos países hacia el resto del mundo (ENTEL).

La fibra óptica puede considerarse como la tecnología más avanzada en comunicaciones, pues tiene las siguientes ventajas: permite llevar mucha información por una sola fibra (mientras el mejor cable común transporta hasta 140 megabits, cada fibra lleva más de 2.000), es inmune a las tormentas, no le afecta la electricidad, no puede ser interferida y el peso y tamaño de los cables es pequeño.<sup>17</sup>

Finalmente, en materia laboral la empresa capitalizada ha introducido el contrato colectivo de trabajo, vieja aspiración del sindicalismo boliviano, que constituye una novedad en materia del relacionamiento obrero-patronal. Esta modalidad supone, por un lado, un sistema de remuneración variable, basado en premios e incentivos relacionados con la productividad, medida a su vez a través de parámetros acordados con los trabajadores, y, por otro, condiciones de estabilidad laboral.

Como resultado de este proceso, los activos de las empresa han pasado de Bs 1.026.988.770 en 1995 a Bs 4.129.136.060 en 1996 y la utilidad neta de Bs 160.221.554 a Bs 249.650.626 en el mismo periodo.

La principal restricción de este proceso es que la estructura del mercado mantiene la presencia de las 17 cooperativas de servicio local, con sus correspondientes monopolios regionales. Ello constituye una limitación en la medida en que el carácter verazmente cooperativo de estas empresas es sumamente dudoso. En los hechos se trata de empresas semi-estatales, fuertemente influenciadas por la política contingente y que mantienen elevados costos de acceso a las líneas telefónicas (dichos costos oscilan en Bolivia de US\$ 1.200 a US\$ 1.400 por instalación, frente a US\$ 550 en Argentina, US\$ 257 en Chile, US\$ 202 en Ecuador, US\$ 495 en México y US\$ 490 de promedio regional). Con ello, el costo de instalación boliviano es el segundo más caro del continente (Cominetti).

La persistencia de este curioso cooperativismo político tendrá como resultado que los beneficios emergentes de una mayor competencia tardarán en concretarse, debido a que se prolonga excesivamente el tiempo de recuperación de la

*17 El mégabit es la unidad que expresa la velocidad en que la voz se transforma en dígitos binarios (1 y 0) en un punto geográfico y se descodifica nuevamente en voz en otro punto.*

inversión del socio estratégico al no haber un periodo neto de exclusividad, como suele suceder en telecomunicaciones

### 5.3. El Lloyd Aéreo Boliviano

La capitalización del LAB se orientó a modernizar la flota, expandir rutas, lograr economías de escala, evitar la interferencia político-sindical en la administración y mejorar los servicios para competir en el largo plazo.

Debido a la dificultad de poner metas precisas a los potenciales socios en un rubro tan delicado y con una empresa tan precaria, no se fue demasiado rígido en el señalamiento de las contribuciones del inversionista, de modo que se abrieron cuatro líneas de posibles aportes: (i) efectivo; (ii) aeronaves y equipo relacionado, (iii) aportes especiales en asesoría gerencial y alquiler operativo de naves; y (iv) una combinación de las tres anteriores.

Al proceso de capitalización postularon 8 empresas extranjeras y 2 nacionales.

El Cuadro No. 11 ilustra el resultado económico de la capitalización del LAB, en el que se obtuvo más del doble del valor en libros. Este aporte se viene concretando del siguiente modo:

- Un aporte en efectivo de US\$ 5 millones.
- Un aporte en bienes de US\$ 31.900.000, que se concretó con la adquisición de la aeronave "Paitití", Boeing 737-300, modelo 96, especialmente fabricada para el LAB.
- Un aporte especial de US\$ 10.575 consistente en:

**CUADRO N° 11  
LOS SOCIOS Y SU APORTE**

Unidad	Socio estratégico	Aporte en US\$	% Sobre valor de libros
ENTEL	Viação Aérea Sao Paulo (VASP)	47.475.000	96

Fuente: Ministerio de capitalización

- Alquiler de 2 aeronaves Boeing 737-300 por US\$ 8.605.000
- Contribución en contratación de asistencia técnica especializada por US\$ 1.970.000.

De este modo, el LAB cuenta ahora con una flota de 13 aviones y en la gestión de 1996 tuvo utilidades por primera vez en su historia. En 1995, antes de la capitalización, la pérdida de la gestión fue de US\$ 6,1 millones. En 1996, la utilidad fue de US\$ 1,2 millones, lo que permitió por una parte remitir al fiduciario US\$ 0,6 millones con objeto de pagar el BONOSOL, y por otra distribuir entre los empleados una prima de US\$ 0,3 millones. Asimismo, el crecimiento en ventas fue del 8,4 por ciento, las pérdidas operativas disminuyeron en 24 por ciento y mejoró la participación en el mercado internacional en 9,6 por ciento.

Otro hecho significativo producido es el desarrollo técnico alcanzado en los talleres propios de Cochabamba, donde por primera vez se realizaron los servicios mayores ("*D*" Checks) para naves *Boeing*, con un ahorro de US\$ 1 millón por aeronave. Este servicio se realizaba hasta 1995 en Costa Rica.

Finalmente, en 1996 el LAB ha saneado sus deudas pendientes con la DGII, FOPEBA, AASANA y otros antiguos acreedores por un valor de US\$ 2,8 millones.

Desde el punto de vista de la gestión del servicio, la transición parece haber sido bastante dificultosa para los nuevos administradores del LAB, pues al menos durante gran parte de 1996 la calidad del servicio pareció haber disminuido a juzgar por los vuelos suspendidos, las demoras y otras deficiencias.

Al parecer, estos problemas del servicio se originaron en un conjunto de ajustes administrativos y organizacionales que debieron emprenderse al interior de la empresa, con objeto de reducir su burocracia y calificar al personal. Sin embargo, estos problemas se manifestaron en el servicio, que es el único punto de referencia que tienen los usuarios y, finalmente, el que les importa.

Si supera los problemas de servicio, el LAB capitalizado se apresta a aprovechar al máximo las potencialidades dormidas de la empresa, que consisten en el conjunto de acuerdos suscritos con otros países para operar con ellos. De hecho se ha abierto la ruta a México y está próxima a abrirse otra a Cuba.

Sin embargo, la perspectiva más importante que busca explotar el LAB capitalizado es el movimiento del MERCOSUR, tanto entre los países que lo compo-

nen como en su relacionamiento con los puertos del océano Pacífico.

#### **5.4. Las empresas ferroviarias**

La estrategia de capitalización de los ferrocarriles bolivianos se orientó primero a distribuir los bienes de ENFE en tres tipos:

- Bienes que se transfieren en calidad de propiedad a cada una de las empresas capitalizadas: material rodante y repuestos, equipos de telecomunicación, existencias en almacenes y equipos y materiales de maestranzas.
- Bienes que continúan siendo propiedad del Estado, pero que se otorgan en licencia a las empresas capitalizadas: vías y obras, infraestructura ferroviaria, edificios y terrenos necesarios para las operaciones, y vehículos y equipo pesado.
- Bienes que permanecen en poder de ENFE estatal hasta que sean liquidados: bienes raíces excedentarios, vehículos, equipo pesado y todo tipo de material excedentario.

Con los bienes que reciben tanto en propiedad como bajo licencia, las empresas capitalizadas deben explotar el mercado ferroviario de pasajeros y carga, mantener y reparar la infraestructura y comercializar los servicios. Los derechos de operación se conceden por 40 años.

Dentro de estas empresas, el socio estratégico debe administrar por 7 años renovables la empresa capitalizada, invertir el aporte comprometido y prestar un servicio eficiente y seguro, resguardando el buen estado de los bienes afectos.

Por su parte, la subsistente ENFE estatal debe liquidar los bienes excedentarios y crear unidades empresariales de servicios ferroviarios. Se trata, por tanto, de una empresa estatal en proceso de desaparición.

Los requisitos exigidos en la fase de pre-selección de los socios estratégicos fueron cumplidos por 7 empresas extranjeras que se presentaron a la licitación. Estos requisitos fueron:

- Capacidad técnico operativa, que se manifiesta mediante la experiencia de estar actualmente operando algún ferrocarril en alguna parte del mundo, haber transportado un mínimo de toneladas-kilómetro y pasajeros kilómetro.

- Capacidad empresarial, que se evalúa a partir de los antecedentes empresariales y en el currículum del personal ejecutivo más importante.
- Capacidad económica-financiera, acreditada mediante balances y estados financieros auditados que expongan ratios de apalancamiento, liquidez, rentabilidad y de valor de mercado.

El Cuadro No. 12 muestra el resultado final del proceso de capitalización, en el cual la misma empresa chilena se convirtió en la soda estratégica del país en materia ferroviaria, en el único caso de un aporte menor que el valor de libros (25 por ciento menos). En realidad sólo la red andina fue capitalizada por un valor menor que el de libros debido a las características que se señalan en el acápite 2.2.

El ingreso de capitales chilenos a la co-propiedad y a la administración de los ferrocarriles bolivianos generó malestar en algunos sectores de la ciudadanía y en particular en las Fuerzas Armadas, debido al problema marítimo-territorial subsistente entre Bolivia y Chile. En verdad, los argumentos en contra de las inversiones chilenas establecieron un puente entre el interés empresarial y el geopolítico, recordando los prolegómenos de la Guerra del Pacífico.

Tales argumentos no son, empero, sostenibles, en tanto el transcurso de más de un siglo ha transformado radicalmente la relación de los estados con las empresas que invierten en el exterior y de los estados anfitriones respecto al capital externo.

**CUADRO N° 12  
LOS SOCIOS Y SU APORTE**

Unidad	Socio estratégico	Aporte en US\$	% Sobre valor de libros
Andina SAM	Cruz Blanca S.A. (Chile)	13.252.000	
Oriental SAM	Cruz Blanca S.A. (Chile)	25.853.099	
<b>Total</b>		<b>31.105. 099</b>	<b>-25</b>

Fuente: Ministerio de capitalización

De este modo, independientemente de la postura del Gral. Pinochet y de sus escritos geopolíticos, el capitalismo chileno se ha constituido en la avanzada de la competitividad como medio de expansión económica, mucho más importante que cualquier intento eventual de expansión territorial. De hecho, la propia burguesía chilena que auspició el golpe de 1973 se apresuró a propiciar su retirada cuando ese pensamiento geopolítico y de seguridad interna entró en contradicción con el desarrollo de las exportaciones de ese país a Europa, continente caracterizado por sus gobiernos defensores de la democracia.

Por otro lado, es evidente que los ferrocarriles bolivianos solamente podían interesar en algo a las empresas chilenas, debido a la solución de continuidad que puede existir entre nuestro territorio y el suyo, que es donde se encuentran los puertos naturales del comercio exterior de Bolivia. Dado el pequeño tráfico interno boliviano, muy difícilmente iban a pujar en la licitación, de manera decisiva, capitales norteamericanos o europeos.

El resto de los países latinoamericanos, o carece de suficiente desarrollo ferroviario, o sus ferrocarriles atraviesan crisis parecidas a los ferrocarriles nacionales. No es por ello casual que 3 de las 7 empresas proponentes hayan sido chilenas.

La proponente calificada, la empresa Cruz Blanca, es en realidad parte de un *holding* el que participa el grupo "Antofagasta Holdings PCL" que opera los ferrocarriles del Norte de Chile, mientras que su soda Cruz Blanca lo hace en el Sur. Integrar las redes bolivianas hacia el flujo que va a los puertos constituye pues para ellos una inversión integrada a su presente.

Lo que sorprende, empero, es el desinterés de empresarios nacionales para invertir en los ferrocarriles, especialmente de aquellos que movilizan volúmenes importantes de soya, minerales y harina.

A poco más de un año de la transferencia de la administración, ambas unidades ya han invertido algo más de US\$ 5 millones y han programado completar la totalidad del compromiso hasta fines de 1998, debido a la necesidad de modernizar los servicios.

Las primeras inversiones se han dirigido a computarizar íntegramente los servicios, a reparar el material rodante y las vías, y a organizar servicios integrales de modo que la carga deje de encaminarse de estación a estación y se dirija de origen a destino, sin importar que para ello haya que utilizar ferrocarril o flotas

de camiones. Ello tiene la potencialidad de hacer competitivas las exportaciones bolivianas.

Asimismo, las pérdidas históricas se han convertido en utilidades, como lo evidencia que cada acción de Bs 100 haya pagado dividendos de Bs 12,55. Por su parte, los pagos al Estado (impuestos) por concepto de arriendo de material rodante e instalaciones, han sumado en 1996 cerca de US\$ 4 millones.

Entre los problemas surgidos destacan las alzas de tarifas por los servicios de carga, las mismas que afectan precisamente a los sectores exportadores, a los que se pretende beneficiar con servicios eficientes de transporte. No es posible precisar si se trata de ajustes iniciales, tendentes a equilibrar costos, o de una política de maximización de utilidades, debido a que la propia Superintendencia Sectorial carece de referencias sobre estos temas.

Finalmente, todo parece indicar que el servicio deficitario de pasajeros (US\$ 1 millón de pérdidas por año, que se compensan con utilidades en el servicio de carga) desaparecerá pronto, al no poder competir con el transporte terrestre, especialmente luego de la inauguración de la carretera Patacamaya - Tambo Quemado.

En síntesis: los desafíos viables que deben enfrentar los ferrocarriles del país son más bien modestos, pero importantes para favorecer la articulación de la producción nacional con los mercados externos. Bajo la administración estatal ello no solamente que se había tornado imposible, sino que la crisis tenía características terminales y se encaminaba a la desaparición de la empresa de ferrocarriles. A su vez, la administración capitalizada no ha logrado aún pasar de la fase de los ajustes tarifarios a la de resultados demostrables.

### **5.5. Las empresas hidrocarburíferas**

La Ley de Hidrocarburos, aprobada antes de la capitalización, estableció las condiciones de operación de cada una de las fases de la explotación, desde la exploración hasta la comercialización al detalle de los productos refinados.

Las condiciones de preselección de los socios estratégicos del sector fueron básicamente tres:

- Ser actualmente operador del sector hidrocarburos o estar relacionado con uno que lo sea.

- No ser parte de empresas extranjeras en las que directa o indirectamente el sector público de otros países participe con más del 50 por ciento en la propiedad accionaria.
- Tener una calificación crediticia "Senior unsecured" en los mercados internacionales de capital que sea por los menos "B" (excepto para comercialización).

Las fases más costosas del proceso y que requieren mayores niveles de tecnología y por ende de inversión -la exploración, la producción y el transporte por ductos- fueron capitalizadas con el aporte de 3 compañías, como muestra el Cuadro No. 13, luego de haber analizado las ofertas de 35 compañías internacionales.

**CUADRO N° 13  
LOS SOCIOS Y SU APORTE**

Unidad	Actividades	Socio estratégico	Aporte en US\$	% Sobre valor de libros
Petrolera Chaco (A)	Exploración y producción	Amoco Bolivia Petroleum	306.667.001	204
Petrolera Andina (B)	Exploración y producción	YPF-Perez Compac-Pluspetrol	264.777.021	197
Transportadora Boliviana	Transporte por ductos	Enron - Shell Overseas Holding	263.500.000	271
Total			<b>834.944.022</b>	<b>224</b>

Fuente: Ministerio de capitalización

Las actividades de exploración y operación de hidrocarburos (gas y petróleo) fueron divididas en dos bloques equivalentes en todo el territorio nacional y concedidas a dos consorcios que pagaron montos muy superiores al valor en libros y que participarán a prorrata en los mercados de gas y petróleo y competirán entre sí.

La exploración compromete 8 años de adjudicación inicial, al cabo de los cuales la concesionaria deberá devolver por lo menos el 50 por ciento del área que le tocó, salvo que haga descubrimientos comerciales, en cuyo caso podrá seleccionar un área de explotación que tenga como máximo 25.000 has.

A los 5 años del descubrimiento, las concesionarias deben iniciar la perforación de los pozos o devolver las parcelas. La producción debe iniciarse en un plazo no mayor a 3 años en las áreas tradicionales y de 5 en las no tradicionales.

La producción pagará una regalía nacional al TGN equivalente al 18 por ciento del valor de la misma.

Las operaciones de exploración y operación fueron juntadas con el objeto de que cada una de las empresas concesionarias tenga como aliciente de la exploración la consecuente explotación de los recursos. Sin embargo, se les ponen límites de tiempo para evitar la acumulación de reservas especulativas particulares.

Este nuevo marco normativo tiene aplicación no solamente para las empresas capitalizadas, sino para todo el sector; es decir, las nuevas empresas que ingresen a la exploración y explotación también deben someterse a él.

La inversión comprometida por las empresas debe concretarse en un período de 8 años, lo que arroja una inversión conjunta en exploración y explotación de US\$ 71 millones por año.

Con los compromisos suscritos, los ingresos impositivos del TGN previsiblemente serán menores que los actuales durante los 3 primeros años del contrato, pero se incrementarán sensiblemente conforme aumenten los volúmenes de producción a partir del cuarto año y mucho más cuando se inicie la venta de gas al Brasil.

A la unidad de exploración y producción **A** se le exigió tener por lo menos un patrimonio neto superior a los US\$ 1.000 millones a fines de 1994, en caso de no tener la calificación "BBB" en los mercados internacionales de capital; se le exigió también haber tenido como experiencia una producción mínima anual de 20 millones de petróleo crudo en ese mismo año. A la unidad **B** se le exigió un patrimonio neto superior a US\$ 500 millones y la misma producción mínima anual.

La tercera de las sodas es una empresa transportadora conformada por una asociación de las empresas Enron y Shell, que se encarga de los gasoductos internos (excepto los 4 poliductos que continuarán siendo manejados por YPFB), del gasoducto a la Argentina, del oleoducto de exportación a Chile y participará en el gasoducto a Brasil. Esta empresa debe permitir el acceso a los ductos de los productores bajo tarifas reguladas.

Las condiciones de su pre-calificación incluyeron un patrimonio neto superior a US\$ 500 millones al final de 1994 y un mínimo de 8.000 km de ductos de hidrocarburos como experiencia lograda hasta 1994.

La participación de la ENRON en esta sociedad con el 40 por ciento de las acciones es otro de los elementos controvertidos de la capitalización. Su intervención se originó cuando en 1993 se iniciaban las negociaciones con PETROBRAS para obtener el financiamiento para la construcción del gasoducto, en el entendido de que se requería de un "gigante" para enfrentar a la mencionada empresa brasileña, asociada a su vez a British Gas, B.H.P y Teneco.

El financiamiento fue finalmente concedido por la propia PETROBRAS, pero se desconoce el papel jugado por la ENRON en la obtención del financiamiento. En todo caso, su participación de facto (no por licitación) en la administración del gasoducto parece como demasiado generosa en relación al papel desempeñado.

Finalmente, tres unidades se mantienen bajo la administración estatal de YPFB, referidas a las siguientes actividades:

- Operación de las refinerías de Palmasola, Valle Hermoso y Carlos Montenegro, los poliductos Cochabamba - Oruro - La Paz; Cochabamba - Puerto Villarroel; Santa Cruz - Camiri - Sucre - Potosí y Villamontes.
- La comercialización al por mayor de todos los derivados del gas y del petróleo.
- Los servicios de almacenaje, equipos de perforación y sísmica, engarrafadoras y servicios aéreos.

En realidad, la supervivencia de un ente estatal de estas características es producto de la negociación política y de la presión sindical. Debido a ello, el Estado se hace cargo de la parte menos rentable de las operaciones hidrocarburíferas, como son la refinación y los servicios conexos, que son al mismo tiempo las que mayor personal permanente insumen. De hecho, YPFB absorbió la mayoría de la planta de empleados y operarios de la anterior empresa, entre los que se cuenta una importante proporción de supernumerarios.

Sin embargo, la parte más desventajosa para la reducida empresa estatal es que debe adquirir el petróleo y el gas de las empresas capitalizadas a US\$ 18 por barril, por ahora, y a los precios que la racionalidad del mercado y los costos de producción lo exijan más tarde, pero debe comercializar en el mercado interno a precios políticos, que difícilmente cubrirán sus elevados costos operativos, ahora compuestos en lo fundamental por sueldos.

En suma, tras su capitalización el sector hidrocarburífero está en mejores condiciones para enfrentar los desafíos inmediatos que se le plantean, tales como contar con recursos de inversión suficientes para desarrollar la producción con tecnología de punta y en especial para comercializar el gas natural en el Brasil en volúmenes cada vez más importantes, según la creciente demanda de su mercado.

Los efectos multiplicadores en la economía serán, sin embargo, de largo plazo, conforme empiecen los ingresos por la producción incrementada y por la venta del gas. El empleo directo no será nunca importante en este sector, caracterizado por insumir poca mano de obra de alta calificación. De todas maneras, solamente la construcción del gasoducto demandará 2.000 empleos directos y 10.000 indirectos.

### **5.6. La fundición de Vinto**

La capitalización de esta empresa fue uno de los fracasos del proceso de capitalización en su conjunto, probablemente debido a que venía ligada, en un solo paquete, con la opción de arrendamiento o *joint venture* de las conflictivas minas Huanuni y Colquiri.

Las razones de este fracaso pueden atribuirse, por un lado, al clima social reinante en los mencionados centros mineros y, en general, en el departamento de Oruro, que poco ha cambiado respecto al pasado. La amenaza de toma de las minas por parte de los trabajadores pesó en el ánimo de los inversionistas mucho más que las seguridades ofrecidas por un gobierno en retirada.

Por otro lado, colocar en un mismo paquete las minas y la fundición pudo haber sido un contrasentido, en la medida en que las primeras suponen una actividad muy diferente de la segunda. La minería se caracteriza por ser una actividad de alta inversión y riesgo, a la que se aventuran capitalistas experimentados en el rubro, mientras que la fundición es apenas un servicio complementario, que no necesariamente interesa a los grandes inversores mineros.

## **6. ALGUNAS CONCLUSIONES**

La capitalización de las principales empresas estatales del país constituye un intento de respuesta a la crisis terminal del Estado del 52, el mismo que había llegado a su punto crítico de agotamiento tanto por razones internas como exter-

nas. Entre las primeras se puede mencionar la utilización de los excedentes de las propias empresas en destinos diferentes a los de su expansión y desarrollo interno, y entre las segundas la exigencia de incorporación de nuevas tecnologías como condición básica de competitividad.

En consecuencia de lo anterior, la capitalización constituye también una respuesta a la necesidad de atraer capitales externos ante la evidencia que las condiciones de insuficiente ahorro interno no posibilitan la existencia de recursos de inversión internos en cantidades suficientes. En este sentido, el programa de capitalización logró comprometer US\$ 1.670 millones de inversión extranjera.

Este modelo constituyó en su momento una sorpresa para los organismos multilaterales, como el Banco Mundial, firmes impulsores de la privatización directa, pero normalmente recelosos de propuestas como la boliviana, que suponen una maduración a plazos más largos. Los éxitos relativos alcanzados, sin embargo, han convertido a la capitalización en un modelo replicable que esos organismos tratan de impulsar en otros países. Mas aún, el propio Banco Mundial se ha convertido en un guardián de las reformas en el país, ante la eventualidad de intentos de desarticulación por parte de futuros gobiernos.

La capitalización puede ser entendida como una modalidad de privatización, pero solamente en dos direcciones: por una parte, en el sentido de transferencia de la gestión a los socios estratégicos; y, por otra, como una realidad de largo plazo, cuando las acciones de propiedad nacional puedan ser comercializadas libremente en el mercado.

En su aplicación actual, la capitalización constituye una forma de asociación con el capital extranjero, en la que este último aporta inversión, tecnología y gerencia, mientras que el país aporta bienes de capital con diferentes niveles de desarrollo y/u obsolescencia y otros activos tangibles y no tangibles. No existe en sentido estricto privatización inmediata, puesto que no se enajena patrimonio alguno, lo que supone a su vez que tampoco corresponde pago alguno.

Más allá de cualquier disquisición de tipo jurídico, este criterio es importante, por cuanto algunas percepciones políticas e incluso sindicales se orientaron a señalar que se estaba produciendo una enajenación de los recursos naturales y de las empresas estatales "a cambio de nada".

En rigor, la capitalización no supone enajenación, sino asociación. A su vez, cuando están involucrados recursos naturales, éstos no son enajenados, sino

otorgados en concesión a partir de una ley sectorial previa. De este modo, la capitalización de cada una de las empresas ha supuesto la suscripción de varios contratos: de capitalización y suscripción de acciones, de concesión de los recursos o servicios, de arriendo, de administración, etc.

Finalmente, la capitalización supone el nacimiento de 10 nuevas sociedades anónimas mixtas, con participación accionaria paritaria del país y del socio capitalizador en cada una de ellas, en sustitución de las anteriores 5 empresas públicas.

La capitalización fue planteada como una alternativa a la privatización directa que se venía planteando como una necesidad, debido precisamente al nivel de asfisia económica, tecnológica y financiera a la que habían llegado las empresas públicas. La privatización ofrecía la ventaja de su eventual mayor celeridad y de lograr para el Estado recursos de libre disponibilidad que éste podía utilizar en el financiamiento de obras de desarrollo nacional o de lucha contra la pobreza.

Pero, precisamente, esta aparente ventaja se constituye en una falacia a la luz de la experiencia de los procesos de privatización vividos por otros países y del conocimiento del comportamiento tradicional del aparato estatal boliviano. El mérito de la capitalización consiste precisamente en no haber enajenado el patrimonio público para aplicarlo al gasto o a obras de infraestructura de utilidad relativa. A cambio, se tienen empresas inyectadas con capital, tecnología y gerencia, que en el plazo inmediato le otorgan dividendos al país (todas ellas) y en el largo plazo tendrán un efecto multiplicador en la economía y por esa vía en el empleo.

Probablemente, es todavía demasiado temprano para ensayar juicios evaluatorios definitivos sobre los resultados y el impacto del proceso de capitalización. Por ello, con toda la provisionalidad del caso, parece más pertinente extraer conclusiones sobre la forma en que se han alcanzado algunos de los objetivos que podrían definirse como "de interés nacional" a los siguientes:

- Como negocio público, la capitalización ha tenido éxitos importantes, pues ha logrado asociaciones adecuadas, con socios experimentados en el rubro y que están realizando aportes de capital significativos. Podría decirse que el país ha tenido éxito en la evaluación que los inversionistas hicieron de las empresas, "sobrevvalorándolas" respecto al valor de libros.

Las excepciones a este éxito son Vinto y la Red Andina de Ferrocarriles, aunque en este último caso no existe fracaso, pues es evidente que se trataba de

una de las empresas con mayores complejidades: obsolescencia de equipos y vías, tramos de alto costo de explotación debido a la topografía y rentabilidad con pocas probabilidades de superar una media razonable.

La eventual insolvencia técnica o financiera de algunos de los socios estratégicos se ha develado como parte de un juego de especulaciones integrada a su vez en un complejo juego de intereses afectados.

En este sentido, la capitalización parece haber afectado diferentes tipos de intereses que reaccionaron contra ella. En cierto modo, los intereses de tipo político parecen haber sido los más legítimos, porque al fin y al cabo es deber de toda oposición, por muy constructiva que se defina, escudriñar las medidas de gobierno, cuestionarlas y finalmente reformularlas.

Más cuestionables son otros intereses, como los vinculados a la provisión de bienes y servicios a las ex empresas públicas, insertas en el abigarrado mecanismo prebendal subsistente en el país, mediante el cual la competitividad, el libre juego del mercado, las licitaciones públicas y otros conceptos e instrumentos se convierten en meras formalidades.

La capitalización ha afectado sin duda a ese tipo de intereses y parece haber estado exenta de influencias extraeconómicas en su proceso de licitación y contratación.

Finalmente, la capitalización ha afectado a los intereses corporativos de las dirigencias sindicales de las empresas, en tanto estos últimos fueron partícipes de las negociaciones para la canalización de excedentes hacia la masa salarial y del manejo prebendal de los puestos de trabajo.

- Como resultado material, se puede afirmar que la capitalización es un éxito, en tanto los socios estratégicos están cumpliendo los planes de inversión comprometidos. Ello se ha hecho más visible en el caso de ENTEL, debido a la naturaleza del servicio, pero se ha concretado también en las inversiones de las empresas generadoras de electricidad y en el LAB. Las empresas petroleras apenas están en el proceso de transferencia, por lo que no es posible evaluar en ellas este tipo de resultados.

En Bolivia se ha elegido la estrategia -diferente de la experiencia de los otros países de América Latina- de condicionar la capitalización a la realización de inversiones en las propias empresas capitalizadas, lo que es una garantía

para el inversionista y para el país de que los recursos serán utilizados para expandir el sector.

Ello tiene, empero, el riesgo de concentrar demasiadas inversiones en un mismo sector sin que en el momento de hacerlas efectivas tengan la mayor eficiencia asignativa. A su vez, supone un costo de oportunidad para los inversionistas por la inmovilización temporal de recursos que implica.

La eventualidad de que algunas de las empresas sobrevalúen sus inversiones a través de procesos de sobrefacturación no podría descartarse, pero en todo caso las aseveraciones concretas en este sentido no han resultado evidentes.<sup>18</sup> Asimismo, contradice toda lógica que las propias empresas mezquinen la inversión comprometida, pues estarían con ello comprometiendo su crecimiento, desarrollo y competitividad. Salvo demostración en contrario, lo evidente parece ser que en todos los casos se está produciendo la incorporación de nueva tecnología.

- Como mejora en los bienes y servicios provistos, los resultados son contradictorios, especialmente en lo que se refiere a tarifas que, como los de la electricidad y el transporte, inciden en los costos de producción de la industria y el comercio nacionales.

Es probable que tales elevaciones sean producto del rezago tarifario existente en los servicios que eran prestados por las empresas estatales, pero lo evidente es que ellas están incidiendo en los costos de la actividad económica y, por lo menos en apariencia, están contradiciendo uno de los postulados de la capitalización, que establecía la necesidad de contar con servicios que, gracias a una eficiencia traducida en tarifas competitivas, se conviertan en apoyo para la producción nacional.

De hecho, algunas modalidades tarifarias, excesivamente basadas en los costos de producción -como en el sector eléctrico-, están induciendo a la transferencia de viejas ineficiencias a los usuarios y no necesariamente a su superación. En este marco, seguramente se harán necesarias revisiones, pues no hay por qué suponer que la mera racionalidad empresarial llegará al equilibrio.

---

*18 Que la VASP pagó la construcción de la nueva aeronave comprada con la venta de un gran stock de repuestos pre-existente y que la Stet International estaba sobrefacturando las cabinas telefónicas a US\$ 5.000 cada una resultaron versiones insostenibles de diferentes intereses.*

- Como transformación de la organización del Estado Nacional, la capitalización ha supuesto un proceso de racionalización, asignando al aparato estatal la función normativa, delegando a los privados la actividad productiva y de servicios, y encomendando la regulación a entes autárquicos especializados.

En el caso boliviano, la existencia de un sistema regulatorio previo o por lo menos coetáneo con la entrada de la administración privada es un fenómeno importante, pues si el traspaso no está asociado con la competitividad, los impactos puede ser altamente negativos en lo que se refiere a eficiencia.

Sin duda, Bolivia tendrá problemas en lo inmediato con esta función regulatoria debido a la inexperiencia y a los costos que supone, pero constituye la única posibilidad de evitar que las empresas impongan tarifas superiores a los costos marginales de producción. Obviamente, la función reguladora debe estar exenta de cualquier manejo político para poder cumplir su cometido y ello en Bolivia no es muy sencillo.

El riesgo de captura de los entes reguladores por parte de las empresas multinacionales con las que se ha asociado el país tampoco puede perderse de vista, especialmente en un contexto de tanta fragilidad institucional como el nuestro. Una camino para dificultar esta captura consiste en mantener al sistema regulatorio como unidades pequeñas de alta capacidad técnica, con personal bien remunerado y con recursos para la contratación de consultorías independientes.

Otro problema del sistema regulatorio en Bolivia es la insuficiencia de recursos humanos calificados para la fiscalización, la prospección de la rama que se trate y la actualización en nuevas tecnologías y procedimientos que casi siempre traen aparejadas nuevas necesidades de regulación.

El principal desafío de este sistema regulatorio radica en su sostenibilidad sobre la base de su separación de la administración estatal. Ello supone el cumplimiento de los siguientes principios:

- Independencia basada en la designación de los superintendentes por 2/3 de votos en el senado por períodos fijos y diferentes de los períodos políticos.
- Inamovilidad.
- Independencia económica al ser sostenido por tasas pagadas por las em-

presas sometidas a la regulación.

- Organización como autarquía, de modo de estar liberado de los requerimientos de orden político.

Con la instauración de la autarquía regulatoria, por primera vez se concreta en la institucionalidad económica del país la diferencia entre Estado y Gobierno, introduciendo un elemento de modernización verdaderamente desafiante y conflictivo en un país de gran precariedad institucional. Antes se lo había hecho con la Contraloría y la Corte Nacional Electoral.

Desde el punto de vista político, el sistema de regulación significa el ensayo modernizante más importante realizado en un país periférico, mediante el cual las clases dominantes deben ceder un margen de autonomía relativo al Estado respecto a sus intereses directos, los cuales son mediados por una autarquía técnica. Se trata de un proceso de modernización política porque precisamente en países como Bolivia los sectores hegemónicos tienen la tendencia a controlar el Estado y sus resortes de poder, ya sea directamente o a través de sus expresiones políticas.

- Como elemento propiciatorio de mayor equidad, la capitalización se ha orientado a introducir el seguro de vejez o BONOSOL, lo que sin duda contiene retornos directos y constituye un mecanismo sin precedentes en el continente. Probablemente, distribuir el 50 por ciento de las utilidades de las empresas capitalizadas entre la población menos productiva (los mayores de 65 años) puede ser el destino social de menores retornos, pero también puede ser percibido como un aliciente para la productividad de las desmoralizadas generaciones productoras del presente que en su mayoría carecen de seguridad social.
- Quizás la principal desventaja de la capitalización sea que tiene un considerable costo fiscal, pues a diferencia de la privatización no supone la recaudación de ingresos; pero, a cambio de ello, logra un sustancial incremento en los recursos de inversión. Evita, además, la dilapidación del patrimonio en pretendidas obras de desarrollo o de lucha contra la pobreza.

Habiendo sido importantes, estos niveles de inversión pudieron ser probablemente mayores si el proceso de capitalización se planteaba dentro de un cronograma más ajustado, de modo de haber aprovechado la cresta de la ola de inversiones antes de la generalización de los desincentivantes resultados

del "efecto tequila".

- Las restricciones para la participación de los capitalistas nacionales en la subasta para su eventual conversión en socios estratégicos, se explican en la necesidad de contar con operadores con solvencia técnica, pero también con capacidad y experiencia en la gestión del rubro. Eventualmente, los inversores nacionales tienen la oportunidad de asociarse a las empresas capitalizadas una vez que las AFPs lancen al mercado las acciones del 50 por ciento correspondiente a los ciudadanos.

En este sentido, queda como asignatura pendiente la aprobación de la Ley de Valores que permita, entre otras cosas, la transacción de las acciones de las empresas capitalizadas en el mercado.

Como es fácil deducir del contenido de este trabajo, la capitalización es una medida difícilmente reversible, pues por una parte ha involucrado la fe del Estado y por otra tiene resultados tangibles. Sin embargo, no puede descartarse que por decisión política, pero sobre todo por la necesidad de los gobiernos de contar con recursos de libre disponibilidad, no tienda a apresurarse la enajenación del 50 por ciento de las acciones que permanecen en poder de los ciudadanos del país a través de las AFPs.

Esta enajenación significaría la privatización total de las empresas públicas y probablemente ello sería aceptable para los propios socios estratégicos actuales. Sin embargo, es dudoso que ello resulte de beneficio para el país, por cuanto se perdería toda posibilidad de incidir a través de las empresas en determinados objetivos de desarrollo nacional y se dejaría de percibir la alícuota parte de las utilidades crecientes que se pronostican para esas empresas y se perdería la creciente valoración accionaria que se espera.

Existe también la posibilidad de que se modifique solamente el destino del valor de las acciones y las utilidades que las sociedades capitalizadas transfieren ahora al seguro de vejez en beneficio de los mayores de 65 años y se las destine a usos productivos. Ello no alteraría el contenido económico de la capitalización, pero modificaría su propuesta social, con elevados costos políticos en caso de una supresión total del BONOSOL y con deficiencias de transparencia en caso de su reorientación exclusiva "hacia los pobres".

En vez de una alternativa como la boliviana, en Argentina, Brasil y Perú se utilizaron los ingresos de la privatización para financiar el déficit fiscal y la balanza

de pagos; es decir, el Estado alivió momentáneamente algunos de sus problemas macroeconómicos, pero no compensó a sector social alguno ni logró dar un uso multiplicador a los recursos.

Pero, independientemente de todo ello e incluso de sus efectos económicos, la capitalización ha significado la superación definitiva del Estado del 52, suprimiendo definitivamente su rol de agente económico y de incubador de iniciativas productivas y comerciales por el de normador y árbitro.

Las limitaciones en este sentido se refieren fundamentalmente a las concesiones hechas al sindicalismo y a los movimientos políticos, al haber renunciado por ejemplo a la capitalización de las refinerías de YPF y permitir que se concentre el personal supernumerario en el componente con mayor obsolescencia de la ex empresa. Ello pondrá en aprietos al Estado, pues las tarifas de los productores de gas y petróleo deberán ser pagadas por una empresa que, a su vez, tiene altos costos operativos internos y que, por tanto, presionará permanentemente para la elevación de los precios finales al consumidor. Una limitación parecida subsiste en el caso de la permanencia de las cooperativas telefónicas en los mercados regionales.

Este cambio estaba insinuado en el país desde 1985, con la aplicación del D.S. N° 21060, pero las bases materiales del Estado anterior estaban todavía sustentadas por las empresas públicas, que controlaban gran parte del movimiento económico del país, transferían recursos para el funcionamiento del aparato del Estado, aprovechaban el 70 por ciento del financiamiento concesional de los organismos internacionales en desmedro del sector social y reforzaban la ligazón prebendal que se había establecido entre la política y un sector del empresariado.

El aparato del Estado deberá ahora reorientarse dramáticamente para que Impuestos Internos y Aduanas amplíen el universo tributario y se conviertan por primera vez en los únicos sostenes de su andamiaje. Con esa racionalidad, el uso transparente, eficiente y eficaz de los tributos y rentas se convertirá probablemente en el eje del interés político de los ciudadanos, e instituciones como las Fuerzas Armadas, la Policía, la Universidad se verán fuertemente presionadas a un uso racional de los recursos fiscales.

Seguramente ello traerá aparejadas nuevas tensiones sociales y conflictos ciudadanos y cívicos, pero será parte inexorable del proceso de transformación estatal.

Desde un punto de vista más global, la capitalización se está constituyendo en un incremento del flujo de formación bruta de capital y tiene la posibilidad de crear un marco de eficiencia en la provisión de energéticos y servicios para el desarrollo de la industria, el comercio y otros servicios en términos competitivos. Pero ello solamente puede ser posible en la medida en que el sistema regulatorio opere a plenitud, acrecentando, por un lado, la unidad contradictoria y por tanto dialéctica que existe tanto entre Estado y Gobierno, y, por otro, incrementando el margen de autonomía relativa del Estado con respecto a la burguesía nacional e internacional.

## **ANEXO: LA PRIVATIZACIÓN**

La privatización directa de empresas públicas se realizó también en el periodo comprendido entre 1993 y 1997, en el marco de la Ley N° 1330, que autoriza a las instituciones, entidades y empresas a enajenar activos o aportarlos a la constitución de Sociedades de Economía Mixta. A su vez, el DS N° 23991 dispone el reordenamiento de todas las empresas y entidades del sector público, y la RS No. 215521 establece los procedimientos para la ejecución de dicho reordenamiento. Los procedimientos establecidos fueron básicamente dos:

- Licitación pública: licitación, reunión técnica, ofertas, adjudicación, forma del contrato y entrega de bienes.
- Subasta mediante un martillero independiente.

El proceso de privatización aplicado en el país se sintetiza en los siguientes cuadros:

**CUADRO A**  
**EMPRESAS PRIVATIZADAS (En US\$)**

<b>Empresas</b>	<b>Precio</b>
Hotel Balneario Asahi	102.000
Empresa Forestal Tariquia (L-1-2)	4.572
Planta de Alimentos Balanceados Portachuelo (L-1)	139.000
Planta de Alimentos Balanceados Portachuelo (L-2)	29.300
Empresa Nacional de la Castaña (L-1)	11.500
Industrias Metálicas (L-1)	659.863
Industrias Metálicas (L-2)	67.523
Planta Industrializadora de Quinoa (L-1)	10.800
Planta Industrializadora de Quinoa (L-2)	1.500
Fábrica de Objetos de Peltre	36.178
Proy. Producción Harinas Compuestas-Tarwi	11.000
Hotel Prefectural de Chulumani	105.000
Hotel Prefectural Urmiri	238.000
Hotel Prefectural Copacabana	310.000
Terminal de Buses de Cochabamba	3.423.500
Planta Laminadora de Goma SAM	245.817
Hotel Prefectura I Coroico	451.000
Hotel Prefectural Sorata	213.000
PAIT Planta Procesadora de Caranavi	209.650
PAIT Planta Procesadora de Chimate	93.000
Fábrica de Cadenas SAM	43.800
Hotel Prefectural de Viscachani	135.000
Inmueble de la Prefectura La Paz (Av. Arce)	750.000
Planta de Hilandería Viacha (PHV)	672.000
Planta Industrializadora de Leche PIL La Paz *	8.041.000
Planta Industrializadora de Leche PIL Cochabamba *	
Fondo Ganadero del Beni-Pando **	
Fábrica de Vidrio Plano ***	
Multipropósito Gran Chaco ***	
Empresa de Luz y Fuerza SAM (ELFEC)	50.270.331
Producción de Alimentos de Maíz Mairana	720.000
Planta de Alimentos Balanceados Tarija	301.541
Línea Aérea Imperial	600.500
Terminal de Buses Oruro	1.500.000
Planta Industrializadora de Leche PIL Santa Cruz	6.363.000
Planta Industrializadora de Leche PIL Tarija	300.500
Planta Industrializadora de Leche PIL Sucre	421.150
<b>Total: 37 Empresas</b>	<b>76.481.025</b>

Fuente: Ministerio de capitalización

\* Transferencia de las 2 unidades económicas (PIL La Paz y Cochabamba).

\*\* Tres licitaciones desiertas, ahora en liquidación y recuperación cartera.

\*\*\* En proceso de adjudicación.

## CUADRO B EMPRESAS POR PRIVATIZARSE

Empresas	Departamento
Hilandería Santa Cruz	Santa Cruz
Planta elaboradora de quesos San Javier	Santa Cruz
Terminal de Buses de Sucre	Sucre
Hotel Terminal Oruro	Oruro
Planta de Alimentos Balanceados Chuquisaca	Chuquisaca
Planta de Silos Sachojere	Beni
Planta de Alimentos Balanceados del Beni	Beni
Industrias Agrícolas Bermejo	Tarija
Fábrica de Cerámica Roja de Camiri SAM	Santa Cruz
Fábrica de Cerámica Roja Roboré SAM	Santa Cruz
Hotel Prefectural Oruro	Oruro
Cabaña de Porcinos " El Zapallar"	Chuquisaca
Hilandería Pulacayo	Potosí
Hotel IV Centenario de Potosí	Potosí
Planta Industrializadora de Productos Lácteos	Cochabamba
Cooperativa Eléctrica de Sucre S.A.	Sucre
Servicios Eléctricos Potosí S.A.	Potosí
Servicios Eléctricos Tarija S.A.	Tarija
Fábrica Nacional de Cemento	Sucre
Fábrica de Cemento El Puente	Tarija
Financiera de Desarrollo S.A.	Santa Cruz
Planta Industrial de Oruro	Oruro
<b>Total: 22 empresas</b>	

Fuente: Ministerio de capitalización

## **EL “SOCIAL COMUNITARISMO” INDIGENISTA: MITO SIN REALIDAD\***

Jose Baldivia

El sustrato ideológico más fuerte en el partido y en el gobierno de Evo Morales es el indigenismo, interpretado tanto como la recuperación de lo que el colonialismo español y su herencia republicana usurparon a las colectividades pre-colombinas, y como una posibilidad de superación de los males y vicios implantados por la sociedad occidental mundial.

Este contenido es tan importante que adquiere mayor coherencia que el nacionalismo y el socialismo, formas de pensamiento político que están presentes en el discurso del MAS y su gobierno, pero que lo están de una manera más difusa o en todo caso penetradas por el indigenismo. Así, el nacionalismo es largamente superado por el etnocentrismo indígena, y el socialismo por el comunismo andino.

*\* Forma parte de: José Baldivia et . al. Buscando el porvenir en el pasado. Radiografía de la ideología del gobierno. La Paz, Eureka Ediciones, 2007, pp. 51-93.*

Si ello es así, parece pertinente examinar en detalle por un lado los contenidos de esa forma de pensamiento y, por otro, las posibilidades que la misma tiene de construir una hegemonía o por lo menos de imponerse como propuesta de una construcción de país. Para ello es necesario establecer las raíces que esas ideas encuentran en la historia de Bolivia y su gente, y en las condiciones materiales de existencia de la población actual.

No tratándose de una ideología que se encuentre sistematizada y escrita, con sustentos filosóficos o programáticos, el análisis debe sustentarse más bien en una decodificación de documentos, discursos y programas dispersos, pero sobre todo de las propuestas centrales del Presidente y de sus principales colaboradores políticos. Por ello, con objeto de que el análisis no se torne una especulación sin sentido, trataremos de limitarnos a los elementos discursivos más evidentes.

## **El origen de los 500 años**

En el pensamiento político y económico que nos ocupa es clave la dicotomía entre el mundo indígena y el del colonialismo blanco o blancoide, la misma que aparece como la contradicción principal de la sociedad boliviana y que por momentos parece adquirir carácter de antagonica y encaminarse por tanto a una violenta resolución.

No es un pensamiento traído de los pelos. La Colonia española sometió a los indígenas estableciendo un ordenamiento económico de tipo feudal, aunque comercialmente ligado al mercantilismo internacional que sentaba las fases del emergente capitalismo. En lo concreto, ello se tradujo en que los indígenas fueron obligados a servir en la mita de la minería y en la encomienda en las haciendas.

Los españoles no encontraron en el Alto Perú las cantidades de oro que buscaban, pero sí abundante plata. Importaron tecnología, desarrollaron otra y sellaron el destino minero de la región, constituida en un enclave andino ligado al comercio internacional de la riqueza. Potosí fue más habitada que Londres y la Audiencia de Charcas fue durante mucho tiempo la envidia de Lima y Buenos Aires. El indio en la mita fue la base productiva de ese esplendor. Cómo negarlo.

Por otro lado, al encontrar una población nativa conocedora de la agricultura, los españoles reprodujeron el sistema feudal de tenencia de la tierra, apropiándose de vastas extensiones “hasta donde se pierde la vista”, trabajadas en lo

fundamental por mano de obra gratuita sometida a un régimen de vasallaje y de prestaciones en moneda y en especie. Se organizaron así las haciendas sobre las mejores tierras del altiplano y los valles y se dejaron en poder de las comunidades aquellos parajes de altura, pobres en recursos naturales y poco aptos para las actividades agropecuarias.

Hasta aquí, en una apretada síntesis, los hechos; es decir, los datos de la historia que configuran una historia de dominación colonial, injusta y dura como toda dominación.

Sobre estos hechos históricos evidentes, el pensamiento indigenista ha elaborado un conjunto de interpretaciones etnocéntricas que tratan de presentar a la Colonia como una dominación brutal y exterminadora, orientada a destruir un ordenamiento expresivo de una cultura de paz y equidad social, como habría sido la de los pueblos andinos, aymaras y quechuas principalmente.<sup>1</sup>

Esta interpretación, que oscurece las diferencias que existían entre los pueblos precolombinos, sostiene que éstos contaban con una organización comunitaria del trabajo y la producción que había logrado al mismo tiempo la abundancia y la distribución equitativa, sobre la base de la centralización en torno a un Estado benefactor, promotor de la ciencia y las artes y poseedor de conocimientos científicos y técnicos avanzados. Como demostración del carácter armónico y laborioso de estas sociedades comunitarias, los indigenistas citan la trilogía de principios que supuestamente regía en los Andes al momento de la llegada de los españoles: “No seas ladrón, no seas flojo, no seas mentiroso”.

Obviamente, tratándose de una sociedad casi perfecta, con las características anotadas, un retorno a ella aparece por lo menos como deseable, y así lo postulan no solamente los intelectuales del indigenismo boliviano –como por ejemplo Fausto Reynaga y sus sucesores– sino también un conjunto de antropólogos que creyeron encontrar en las investigaciones de John Murra razones suficientes para ello. Es necesario por eso conocer cuánta seriedad contiene el pensamiento social comunitario indigenista.

- No es evidente que los pueblos andinos precolombinos hubieran carecido de diferencias. De hecho, los incas quechua parlantes impusieron su dominio sobre los aymaras, los uros, y les impusieron tributos en especie y en prestaciones laborales. Ello facilitó la conquista española que aprovechó, entre

---

<sup>1</sup> Por razones políticas, las corrientes indigenistas incorporaron a esta visión etnocéntrica a las culturas “tupi-guaraníes” sin poder identificar con precisión a los sujetos que son descritos con esta denominación.

otras contradicciones, no solamente los conflictos dinásticos entre Huáscar y Atahualpa, sino también el profundo rencor de los aymaras hacia sus distantes dominadores incaicos. Así, el sistema de los mitimaes, con sus masivos traslados de las poblaciones rebeldes a otros territorios, que debe de haber sido traumático para los dominados.

- La igualdad y equidad al interior de las sociedades andinas es también una falacia. Los incas constituían una casta nobiliaria que logró constituir un Estado coercitivo y ejércitos conquistadores organizados en torno al trabajo gratuito de miles de sirvientes (donde los yanaconas aparecen como manifestaciones embrionarias de esclavitud) y a la contribución en productos y servicios de los pueblos sometidos, entre ellos los aymaras. Estos últimos, a su vez, estaban organizados en señoríos despóticos más primitivos que los incas, pero también escindidos en estratos sociales diferenciados.
- Las culturas andinas eran ciertamente más avanzadas que las de regiones tropicales o de las llanuras patagónicas, pues eran ya sedentarias y conocían el trabajo de la minería y la agricultura. Ello posibilitó que los españoles simplemente reemplazaran el dominio de los incas por el suyo propio, a diferencia de lo que les sucedió en las pampas argentinas y chilenas, donde pueblos de salvajismo nómada<sup>2</sup> se enfrentaron con ellos a muerte en una guerra que terminó en su virtual exterminio. De esta manera nació el latifundio señorial en los Andes y en la pampas del sur emergió un esforzado colonizador que fue ampliando su frontera agrícola a partir del esfuerzo familiar, la incorporación de técnicas agropecuarias y del trabajo asalariado, pues careció de mano de obra gratuita.
- Sin embargo, el avance del hombre andino era relativo. Su actividad agrícola era restringida, pues de los cereales solamente conocía el maíz y de los animales domésticos sólo contaba con los camélidos. Su trabajo de los metales era rudimentario, pues no se aplicaba más que a ciertos utensilios de labranza y del hogar y a la decoración. Desde el punto de vista tecnológico, lo más importante era que desconocía la rueda, el invento que en Egipto posibilitó el tránsito de la barbarie a la civilización. Finalmente, carecía de alfabeto por lo que su historia constituye una reproducción de tradiciones orales y de reconstrucciones ex post, siempre fragmentarias y muchas veces ideologizadas.

---

<sup>2</sup> Los términos “salvajismo” y “barbarie” no tiene en este trabajo una connotación peyorativa, sino que aluden a la clasificación científica realizada por Lewis Morgan en su célebre estudio *Ancient Society*.

- Es difícil establecer cuándo nació la famosa trilogía "Ama sua, ama llulla y ama kella" y menos aún el contexto concreto de su aplicación. En todo caso tiene más bien la forma de un código restrictivo, que tiende a reprimir delitos o comportamientos ya existentes en la sociedad, pues es improbable se instruya no pecar a quien carece de malicia para hacerlo. De lo contrario, la sociedad andina era el paraíso terrenal perdido y cabría compartir con el escritor Villamil de Rada la búsqueda de la "Lengua de Adán" en los valles de Sorata o en sus inmediaciones.

En resumen, la Colonia impuso un sistema de dominación sobre bases feudales parecidas a las vigentes en Europa, en el que la mita minera constituyó un mecanismo particularmente duro para los pueblos sometidos. Por otra parte, España introdujo una importante diversificación productiva que fue incorporada definitivamente por los pueblos originarios andinos: el trigo, la cebada, la oveja, la vaca, el caballo y todos los animales domesticables, con excepción de los camélidos y el perro.

Por otro lado, no es fácil reconstruir la forma de organización de la producción al interior de las comunidades andinas antes de la llegada de los españoles, pero lo cierto es que en las tierras que se mantuvieron como de propiedad comunal durante la Colonia, las familias mantuvieron siempre el usufructo privado de las parcelas asignadas. Ni qué decir de las haciendas, donde los colonos recibían familiarmente los espacios que trabajaban en beneficio propio.

Sin embargo, lo más importante de la colonización en las zonas andinas fue el lento pero inexorable proceso de mestizaje humano que produjo, precisamente porque no hubo exterminio. Se sentaron así las bases para la conformación de una identidad vigorosa, la cual hubiese sido más acelerada si la República no se hubiese constituido en una réplica de la Colonia Española.

## **De taras y q'haras**

El pensamiento político del MAS y de las corrientes indigenistas que lo apoyan considera que el advenimiento de la República significó para los pueblos indígenas una mera continuación del orden colonial, pues solamente se produjo un cambio cupular en la estructura de poder, mediante la cual los españoles fueron reemplazados por sus descendientes constituidos en oligarquía criolla. Los indígenas continuaron sometidos al trabajo servil en las haciendas y contributivo en las comunidades y fueron sistemáticamente segregados por un Estado de tipo

colonial, controlado por una casta blanca y blancoide.

En ese contexto, la Reforma Agraria de 1953 y sus transformaciones en la estructura agraria del país resultan un tema incómodo para los indigenistas. Sus intelectuales las consideran una continuación del Estado Colonial dentro de su adecuación a las condiciones impuestas por el emergente imperialismo norteamericano, mientras que sus políticos tienden a referirse a ellas lo menos posible. A ambos actores evidentemente les disgusta la distribución familiar de las tierras de hacienda, pues consideran que se debía haber respetado la tradición de propiedad comunal de los pueblos aymaras y quechuas.

Finalmente, intelectuales y políticos indigenistas coinciden en cuestionar el resultado de la “marcha al Oriente”, propiciado por la Revolución del 52, el mismo que se habría traducido en la emergencia de una nueva oligarquía agraria, dotada de manera prebendal y dolosa de grandes extensiones de tierra en un proceso de reconstitución del latifundio. El “Estado Colonial” por su parte habría beneficiado a esa oligarquía con abundante crédito concesional, el mismo que nunca habría sido pagado. Los apellidos de raíz europea de una parte de estos propietarios da pie a que los indigenistas los consideren “extranjeros”.

Según esta corriente de pensamiento, durante los más de 180 años de vida republicana se habría mantenido la vieja dicotomía entre los indígenas originarios y los colonizadores españoles, reemplazados estos últimos por sus descendientes, tan colonialistas como sus antecesores. De ahí que, con mayor o menor cautela, los indigenistas tienden a desconocer a la nación boliviana como unidad integradora, propugnando la reconstitución de los territorios originarios y la sustitución de los símbolos patrios del “Estado Colonial” por otros como la wiphala.

Hasta aquí, muy sucintamente, las reflexiones indigenistas, muchas de las cuales tienen asidero en datos de la historia, mientras otras constituyen visiones ideológicas forzadas, en torno a las cuales se pretende acomodar la realidad, como vemos a continuación:

- La población indígena constituyó durante casi toda la historia colonial y republicana la mayoría nacional, debido precisamente a que tanto un poder como el otro no realizaron nunca guerras de exterminio, como sucedió por ejemplo en la Argentina, donde el General Roca culminó la guerra contra los indígenas iniciada en la pampa patagónica por los españoles. Sin embargo, es evidente que las condiciones de sometimiento feudal no variaron para los pueblos aymaras y quechuas del occidente de Bolivia, y que los guaraníes

fueron paulatinamente transferidos del orden misional a condiciones de semi-esclavitud, especialmente en la región del chaco cercano a la otrora capital de la República, Sucre.

La oligarquía criolla y su régimen expansivo de haciendas sustituyó en el campo a los encomenderos y hacendados españoles. Se salvaron de ello las comunidades tradicionales, debido a que poseían las tierras menos productivas, pero incluso así continuaron aportando tributariamente al Estado.

- Sin embargo, no es evidente que la oligarquía exista todavía en Bolivia, al menos con las mismas características esenciales. A partir del latín se define a la "oligarquía" como el gobierno de pocos, pero desde la economía política se la concibe como un grupo social rentista, cuyo elevado nivel de vida no proviene de su trabajo ni de la inversión de capital, sino del trabajo de otros o de la renta de la tierra. En ese sentido, las oligarquías constituyen resabios de las formas feudales de organización de la producción, que en Bolivia existieron en el altiplano y los valles hasta la Reforma Agraria de 1953. Sus características centrales: grandes latifundios trabajados de manera gratuita o semi-gratuita por colonos indígenas, ninguna o escasa inversión de capital y tecnología arcaica.

Bajo esta organización del trabajo, el hacendado no requería realizar innovaciones tecnológicas o incrementar inversiones para acrecentar la renta; le bastaba ser más exigente con los indios y repartir prebendas entre los mayordomos y jilacatas, quienes a su vez mantenían una relación despótica con los peones. Con esa intermediación, el patrón podía ser incluso más benevolente y justo que sus colaboradores.

Esta estructura de atraso tuvo matices. Fue menos dura en los valles quechuas, donde la tierra es más generosa y el patrón, atraído por el clima, estuvo menos ausente, compartió con sus siervos, aprendió el idioma nativo y hasta llegó a mestizarse con los originarios. Fue secante en el altiplano, donde el hacendado segregó a su mano de obra y erigió una barrera de desprecio en contra del aymara, curtido y encorvado no solamente por el clima agreste, sino también por las secuelas que en su genética dejó el tránsito por las minas. Conocedor de ello, el aymara acuñó para el patrón el apelativo de "jaira k'ara", que literalmente quiere decir "pelado flojo", pero que figurativamente alude a un holgazán que llegó sin bienes ni propiedad.

Esas oligarquías fueron expropiadas en 1953. La de los valles continuó su

mestizaje y fue conformando una identidad cultural bilingüe, algo parecida a la vigorosa entidad idiosincrásica forjada en el Paraguay. La del altiplano, en cambio, se concentró en La Paz y se autosegregó de los indígenas convertidos en ciudadanos luego de la Revolución del 52. Desde entonces, La Paz es una ciudad sin región, donde el espacio rural sobrevive inercialmente, mientras sus habitantes van penetrando en la economía urbana y conformando el mundo del cholaje migrante, altamente diferenciado y con eslabones propios de desprecio y segregación hacia arriba y hacia abajo.

- Contra lo que suele afirmarse, en Santa Cruz no existió ni existe propiamente una oligarquía. Ante la ausencia de minas y de población indígena agricultora, rodeada de selvas y aislada del Estado centralizador, la población cruceña desarrolló pequeños mercados locales, organizó cooperativas para dotarse de servicios y se fue mestizando con la población indígena. La apertura de caminos primero y la transferencia de excedentes estatales después encontraron en este esfuerzo un campo fértil para el desarrollo de una burguesía agraria.

Santa Cruz tiene una burguesía que ha puesto todos sus huevos en el campo, donde invirtió lo que tenía y lo que no tenía, muy al estilo cambia. Gracias a ello, el sector rural cruceño cuenta con cultivos mecanizados asentados sobre superficies de distinto tamaño –varias de gran extensión–, pero que en estricto sentido no constituyen latifundios, pues se basan en el trabajo asalariado, la inversión de capital, el desarrollo de tecnología y la articulación con la agroindustria.

La oligarquía del Occidente fracasó en su intento de construir un país para ella, resistió a la Revolución del 52 y languideció sin encontrar bases productivas para constituirse en burguesía, con gran aversión al riesgo empresarial. La burguesía cruceña, en cambio, a pesar de sus limitaciones y en algunos casos del origen de sus dotaciones agrarias, ha logrado construir una hegemonía regional más inclusiva y distributiva, que articula a grandes y pequeños productores y a industriales, transportistas y comerciantes en torno a una envidiable red de progreso.

- La Reforma Agraria del 53 no fue una mera adaptación a los dictados de potencia alguna. Revolucionó las estructuras agrarias y transformó a la nación en pleno, al generar un país allí donde sólo había un conjunto de haciendas articulado en torno al abastecimiento de la minas y del reducidísimo mercado interno. Independientemente de las deficiencias técnicas de la Reforma –que

las tuvo, por cierto—, su efecto principal fue convertir en ciudadana a la mayoría nacional indígena, haciéndola además propietaria. Ello sentó las bases definitivas para la construcción de un verdadero Estado Nacional y eliminó todos los resabios que en la república habían quedado del feudalismo colonial.

- La Reforma Agraria respetó las formas comunitarias de propiedad de la tierra que se habían mantenido desde la Colonia, pero, como ya se dijo, en las áreas marginales de altura, de baja productividad. En el resto del Occidente se produjo el reparto de haciendas entre los colonos, no tanto porque esa hubiese sido la propuesta política del partido de gobierno, sino porque así lo decidieron los campesinos que tomaron las fincas por asalto y procedieron a la asignación familiar antes de que la ley se aprobara. Es lógico que así fuera, porque cada colono prefirió seguir trabajando las parcelas que le había asignado tradicionalmente el patrón, en las que él y sus antecesores habían puesto su esfuerzo; la tierra expropiada a los patrones simplemente debía anexarse a ella y conformar una propiedad familiar sin solución de continuidad. La Ley de Reforma Agraria sancionó, desde el derecho, lo que se había constituido en una realidad de hecho.

### **De los antropólogos y ONG al colectivismo comunitario**

Fausto Reynaga y sus descendientes fueron probablemente los primeros en traducir las ideas indigenistas en líneas políticas, aunque no lograron conformar un movimiento de seguidores. Más tarde, desde las ONG vinculadas a la Iglesia Católica, empezaron a conocerse interpretaciones mistificadoras de la “cultura andina” acompañadas de algunas acciones de apoyo al desarrollo rural impregnadas de colectivismo. Estas interpretaciones eran una síntesis en la que convergían diferentes vertientes:

- Las visiones antropológicas, que parten de en muchos casos interesantes investigaciones sobre el pasado de las culturas andinas y de estudios de casos sobre comunidades que, por diversas circunstancias, preservan en lo fundamental formas antiguas de propiedad y de organización del trabajo y la producción. La intelectualidad libresca y desconocedora de la realidad concreta que tanto abunda en Bolivia no tuvo el menor reparo en generalizar dichos estudios de caso y aplicar las investigaciones históricas como si las mismas fueran realidades inalteradas en el presente. El respaldo “empírico” de ello fueron algunas manifestaciones culturales que se mantienen en las festividades y en el trabajo vecinal. Ese trabajo de oscurecer la realidad fue

recompensado por el financiamiento de algunos institutos, ONG y universidades europeas y norteamericanas, gustosas de encontrar al buen salvaje vivito y coleando en las tierras altas de Bolivia.

- Las visiones religiosas de grupos y ONG vinculadas con la Iglesia Católica que quisieron ver en las comunidades antiguas de antaño y en sus manifestaciones supérstites los mismos principios de hermandad, solidaridad y honestidad que aparentemente reinaban en las misiones jesuíticas y franciscanas de los tiempos coloniales. El sincretismo de la “Iglesia de los pobres” y la comunidad de hermanos indígenas suponía entonces algo así como un retorno a un pasado idílico de indígenas buenos y justos. Los 500 años transcurridos, con su carga de materialismo y egoísmo individualista, debían pasar al olvido. De estas instituciones emergió una buena parte de los dirigentes campesinos con residencia urbana, la mayoría de los cuales son ahora militantes del MAS (algunos incluso ministros).

Por otra parte, los hijos más letrados e intelectualizados de los migrantes indígenas a las ciudades ya no eran campesinos, pero el ámbito urbano, especialmente en La Paz, les cerraba las puertas de la plena integración. La profesionalización no les abría el camino para el ascenso social y para triunfar económicamente debían ingresar a la informalidad y el contrabando. De entre estos jóvenes empezaron a surgir en la década de los 70 los movimientos kataristas, que a su vez empezaron a influir a los nuevos dirigentes campesinos.

Desde mediados de los 80 hasta el primer quinquenio de los 90, el movimiento peruano Sendero Luminoso tuvo como retaguardia de sus operaciones la parte norte del altiplano boliviano. Probablemente nunca pensó extender hasta allí sus operaciones insurgentes, pues requería tranquilidad para abastecerse de vituallas y alimentos, así como para atender a sus heridos; sin embargo, reclutó jóvenes campesinos de la zona que estuviesen comprometidos con sus ideas y por lo tanto suficientemente adoctrinados. Sedujo entonces a jóvenes de entre 13 y 25 años y operó entre Escoma, Warista y Achacachi, de donde pocos años más tarde surgirían los más radicales militantes del colectivismo indigenista, portadores de la violenta metodología senderista: “Si no estás con nosotros, estás contra nosotros. Si estás contra nosotros, te quemaremos tu casa, mataremos tus animales y finalmente a ti mismo”. La migración del campo a la ciudad, trasladó muy pronto estas ideas y estas prácticas a algunas dirigencias sindicales y vecinales de la ciudad de El Alto.

Estas diferentes vertientes confluyeron finalmente en el MAS (aunque al pa-

recer las más radicales se automarginaron), una diversidad de corrientes y tendencias de difícil articulación. El punto de coincidencia de todas ellas (aunque no necesariamente compartida por la minoría de neo-marxistas y nacionalistas) es el comunitarismo, el mismo que tiene un contenido esencialmente reaccionario, pues "reacciona" contra el progreso y propugna un retorno a formas productivas y distributivas arcaicas, propias de culturas que a la llegada de los españoles se encontraban en el estadio medio de la barbarie.

## ¿Cuáles nacionalidades?

La visión nostálgica por el pasado sustenta también la arbitraria y poco científica tesis de que en Bolivia existen múltiples nacionalidades; tesis alimentada por el sentimiento culpable de antropólogos europeos que, incapaces de comprender la hibridación y el progreso, pretenden fosilizar el movimiento de la sociedad boliviana a partir de la existencia de lenguas nativa y la persistencia de formas comunales de propiedad.

Existen en el país lenguas nativas vivas como el aymara, el quechua y el guaraní, pero son éstas sólo las más importantes, pues pueden contabilizarse otras 73, aunque de mucho menos importancia y casi en extinción. ¿Habrá entonces 76 nacionalidades en Bolivia? Si lo de las naciones fuese cuestión de idiomas, países como Italia no hubiesen consolidado jamás su unidad nacional.

Por otro lado, las formas de comunidad que subsisten no constituyen un fenómeno idiosincrático de las "naciones" indígenas, sino más bien un condicionamiento histórico. Nuestras formas comunales (que también pervivían en la Rusia zarista y en la Europa feudal) se hicieron funcionales a diversas formas de dominación (a la colonial, a la semi feudal y aún a la capitalista), precisamente porque su atomización y falta de sentido globalizante, más allá del ayllu o, en algún caso de la federación de ayllus, facilitó el intercambio desigual con las ciudades, sedes de la dominación. Es decir, precisamente porque no eran naciones.

Estas formas comunitarias no permanecieron estáticas en su longevidad, pues cada dominación les introdujo modificaciones importantes. Así, los incas truncaron el proceso de unificación de los aymaras mediante el sistema de los mitimaes; los españoles modificaron un componente unificador tan importante como la religión y, a través de las reformas del Virrey Toledo, introdujeron en la comunidad ingredientes organizativos de tipo ibérico y obligaron incluso al uso de vestimenta peninsular (que es la que llevan hoy los indígenas). Desde el punto

de vista de la obtención de excedente económico, los incas sentaron su dominio sobre los aymaras, montando su aparato de dominio sobre las comunidades de éstos, y lo propio hizo la conquista española respecto a los incas y sus comunidades.

Tan funcional resultó la comunidad al colonialismo español, que los costos de la manutención de la fuerza de trabajo durante enfermedad, y de reproducción familiar, le fueron transferidos a ella. El patrón tan solo se responsabilizó de un jornal que apenas cubría la reconstitución inmediata de los trabajadores, es decir, la alimentación. Como estos “asalariados” eran parte de un trabajo forzoso, su huida tampoco perjudicaba al contratista. La penalizada de manera pecuniaria o en mitayos gratuitos que compensen el “perjuicio” era la comunidad. Por ello, los fugitivos se constituían en parias que también perdían todo derecho dentro de su grupo comunitario.<sup>3</sup>

La comunidad no sobrevivió, pues, por un sentimiento nacional o por razones de fuerza endógena, sino porque así convenía a los estados dominantes, asentados desde la colonia hasta 1952 en la contribución indígenal para el sostenimiento de su andamiaje administrativo, militar y religioso. Es decir, la “comunidad” sobrevivió a la manera en que el Estado dominante quiso.

Ciertamente, en Europa la organización comunitaria permitió la formación de federaciones de clanes y la ulterior constitución de las nacionalidades, las mismas que en la época moderna se convirtieron casi siempre en estados nacionales, territorialmente asentados, o por lo menos con reivindicaciones sobre territorios. En el caso de las culturas precolombinas, este proceso quedó trunco incluso en México, la región de mayor desarrollo de las sociedades indígenas.

La nacionalidad es ante todo un sentimiento de identificación basado en una cultura y desarrollado a lo largo del tiempo. Este sentimiento se consolida por la posesión de una lengua común, de una comunicación extendida, de la soberanía sobre un territorio y de la libertad jurídica de los individuos hasta llegar a conformar el Estado Nacional. En alguna medida, la Nación conforma el cuerpo ideológico emergente de una forma moderna de organizar la producción, y constituye por ello un producto que nada tiene que ver con el comunismo primitivo y ni siquiera con las formaciones feudales. Es decir, no basta un grupo étnico asentado en un territorio para que exista Nación, como tampoco bastan el folklore ni los lazos genéticos y de sangre como lo sostuvo el nacional socialismo de Hitler.

---

3 Enrique Tandeter. *Trabajo forzado y trabajo libre en el Potosí colonial tardío. Desarrollo Económico V, 20 N° 80. México 1981.*

Y si de sangre se trata, el territorio de lo que hoy es Bolivia empezó a vivir el mestizaje desde sus primeros años coloniales, debido, en un primer momento, a la escasez de mujeres españolas, y más tarde a que las mujeres indígenas aprendieron que una forma de liberar a sus hijos de las prestaciones, las levas y la discriminación era que tuvieran padres europeos.

Claro. Se mantuvieron las diferencias y se mantienen hasta nuestros días, pero el mestizaje continúa, muy acentuado desde la década de los 80 por la aceleración del proceso migratorio a las ciudades, derivado del agotamiento del ciclo benéfico de la Reforma Agraria. Por ello, aunque la diferencia entre la particularidad y el particularismo puede parecer sutil, es muy importante. Desconocer la particularidad individual y colectiva constituye un atropello; enfatizar el particularismo es una práctica segregadora propia del fascismo, que inviabiliza la construcción del Estado Nacional, pues lleva a la confrontación entre las particularidades y conlleva el peligro de campañas de limpieza étnica en torno a un territorio.

En nuestro caso las culturas indígenas no tuvieron tiempo histórico para constituirse en nacionalidades e incluso el país en su conjunto no cumplió a plenitud su consolidación como Estado nacional precisamente debido a la segregación social y la explotación económica que se impuso a quechuas, aymaras y guaraníes. Pero todo ello no convierte a estos grupos étnicos en naciones, como el común proceso de mestizaje producido en Santa Cruz no creó una "nación Camba" ni mucho menos.

La tarea revolucionaria no es pues inventar nacionalidades que no existen, ni plantear el retorno a un supuesto paraíso comunal, sino oponer la democratización del progreso al progreso excluyente. En lo cultural, el nuestro es un país diverso y habrá que preservar esa diversidad, pero sin desconocer el mestizaje ni oponerse a la hibridación, porque ello sería negar al movimiento de la sociedad.

## **Los mitos comunales**

Los interlocutores de los intelectuales y ONG en cuestión son los dirigentes campesinos, sindicales y vecinales. Es decir, se retroalimentan entre ellos para interpretar la realidad desde la distancia y hacer hablar a las bases o peor aún, hablar a nombre de ellas. Como semejante atropello no es bueno, parece más pertinente describir los hechos que acompañan hoy la realidad de las denominadas culturas andinas, antes que interpretar su pensamiento. Veamos.

En el altiplano y los valles predomina la propiedad familiar campesina, muy pequeña y trabajada por la mano de obra doméstica y cada vez más parcelada. Nada tiene de comunal y se encuentra en una crisis estructural, casi terminal, debido a:

- Su oferta productiva pierde terreno frente a la empresarial, aunque sobrevive porque la dieta básica de la población, incluyendo la urbana, sigue siendo sostenida por ella.
- Existen ya pocos beneficiarios originales de la Reforma Agraria<sup>4</sup> y en tres generaciones<sup>5</sup> la propiedad se fragmentó de manera significativa. Así, en la región del lago Titicaca el promedio de tierra por propiedad es de 0,35 ha<sup>6</sup> y en los valles de Cochabamba muchos campesinos solamente son propietarios de algunos surcos. Si bien las familias suelen tener más de una propiedad, cada una resulta demasiado pequeña para lograr buenas condiciones de productividad.
- Debido a la presión sobre la tierra, las familias han acelerado el ritmo de rotación de los cultivos y van eliminando el descanso de las parcelas; proceso en el que además se está produciendo la apropiación privada de las pocas tierras tradicionalmente comunales ubicadas en zonas de agricultura marginal.
- Como la Ley establece que la propiedad emergente de la Reforma Agraria no es enajenable ni embargable, los campesinos están impedidos de acceder al crédito para realizar inversiones y tampoco pueden vender sus parcelas a precios comerciales; es decir, su propiedad es de segunda clase, incapaz de apalancar recursos.
- El saneamiento de tierras no avanzó con las familias campesinas, en gran medida por la oposición de los dirigentes; solamente lo hizo con las TCO, debido a que este tipo de propiedad coincide con la visión comunitaria de estos liderazgos y no mina su ascendiente corporativo. El resultado es que casi todos los pequeños propietarios actuales carecen de un título que no sea otro que el entregado a sus abuelos luego de la Reforma Agraria. El problema empezó tratando de evitar el retorno del latifundio, pero terminó como una protección que equipara al campesino con un menor de edad, imposibilitado

---

4 *Ibíd.*

5 Al menos hasta hace 30 años las hijas mujeres aymaras no heredaban; incluso hoy en muchos lugares no heredan en la misma proporción que los hombres.

6 *Miguel Urioste. Los nietos de la Reforma Agraria. La Paz, CIPCA-Fundación Tierra, 2006.*

de decidir con racionalidad sobre su propiedad.

- A pesar de todo existe un mercado de tierras en la región andina, pero que se manifiesta solamente: i) en las áreas de expansión de las ciudades, ii) en las zonas de actividad turística, iii) intra estrato, es decir, entre parientes y vecinos colindantes en las zonas de mejores tierras.

La comunidad existe, pero no es una organización económica, sino una entidad territorial y de autogobierno de los campesinos, la misma que se vino adaptando a los cambios institucionales y políticos del país, por lo que en algunos casos mantiene la forma tradicional del ayllu y en otros muchos se superpone con los sindicatos y federaciones. Esta organización territorial, que viene a ser una especie de junta de vecinos, está presente en el occidente del país, pero no debe confundirse con la propiedad comunal de la tierra, que es mucho menos generalizada y subsiste de manera diferenciada:

- En las áreas con mejores tierras y mejor acceso a los mercados y sobre algunas carreteras de gran flujo vehicular y comercial el predominio de la propiedad familiar es total y solamente en áreas marginales de montaña se mantienen espacios comunales de pastoreo o rotación. Incluso en estos últimos se tiende a la apropiación familiar definitiva. En las áreas más productivas, el mercado de tierras intra estrato también se encuentra más desarrollado, pues, por ejemplo, el 40 por ciento de los propietarios de la zona del lago Titicaca adquirió su tierra mediante compra, el 50 por ciento por sucesión hereditaria y el 10 por ciento mediante otro mecanismo.<sup>7</sup>
- En las áreas marginales, alejadas de los mercados y con población decreciente, existe la propiedad comunal, pero dentro de ella hay espacios familiares, sobre los que se tiene un derecho de usufructo que nadie discute.

Esto quiere decir que existe una correlación directa entre pervivencia de propiedad comunal y pobreza de recursos naturales e insuficiencia de acceso a mercados, por lo que surge como interrogante la viabilidad social y económica de los más de dos millones de hectáreas que se encuentran en saneamiento en el altiplano bajo la modalidad de TCO,<sup>8</sup> la mayoría de las cuales se encuentra en áreas de baja potencialidad y expulsoras de población.

A pesar de la marginalidad de la propiedad comunal, el indigenismo está

7 Vladimir Claire. *Valores de mercado de las tierras rurales en Bolivia*. La Paz, UDAPSO, 1988.

8 INRA, Informe de avance de saneamiento de tierras. La Paz. 2005.

tratando de restituirla en todo el ámbito rural. Su propuesta solamente ha avanzado donde este tipo de propiedad se mantenía de facto (es decir en las zonas de mayor pobreza y menor potencialidad, y lo ha hecho no sólo consolidando las autoridades territoriales tradicionales, sino también tratando de incidir en la gestión de un territorio, incluyendo los recursos naturales. La propuesta de gobierno del MAS va incluso más allá: plantea “la reversión y distribución intracomunal de las tierras en manos de los ‘residentes’, legalizando el mercado informal intracomunal que opera de facto, estableciendo límites máximos de superficie individual dentro de las comunidades.”<sup>9</sup> Ello implica la voluntad de restituir la propiedad comunal incluso allí donde es dominante la patrimonialización familiar de la tierra.

Por otro lado, aunque para el igualitarismo comunal de nuestros días el mercado constituye una mala palabra, la principal aspiración de los productores andinos es insertarse en los mercados. De hecho, la mayor parte de su producción agrícola y pecuaria tiene como destino el mercado, dejando pequeños márgenes para la reproducción de la cosecha y de la mano de obra familiar. Mientras mayor es el potencial productivo de una región y más fácil su acceso a los mercados de consumo, son menores las cantidades de autoconsumo de la producción. Los mercados a los que acceden los productores andinos son:

- El mercado primario de las ferias locales semanales, donde el intercambio es monetario, aunque se producen también procesos de trueque y donde los productores toman contacto con transportistas e intermediarios para comprometer ventas futuras y obtener adelantos por cosechas. Las relaciones de compadrazgo se utilizan como mecanismos que sellan estos compromisos comerciales y generan una relación de confianza.
- El importante mercado de las ferias regionales, que se consolidaron debido a la libertad de precios vigente desde 1985, y que incentivó la oferta de los campesinos<sup>10</sup> y el desarrollo de la infraestructura caminera que se produjo en los últimos 20 años. El intercambio monetario es generalizado en estas ferias y se realizan operaciones de diferente naturaleza, incluso de crédito, pues a ellas asisten instituciones de microfinanzas con puestos móviles.

---

9 *Bolivia. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011. p. 135. “Residente” es el eufemismo con el que son reconocidos aquellos campesinos que migraron a las ciudades y que mantienen su propiedad rural. Los más antiguos de ellos son prósperos ciudadanos que regresan a sus comunidades con ocasión de las fiestas patronales y normalmente fungen como “prestos”.*

10 *Contra lo que suele creerse, antes del DS 21060 los intermediarios imponían condiciones de precio a los productores, utilizando como referencia los precios oficiales fijados en los centros urbanos por las municipalidades.*

- El mercado de las ciudades es el más grande que tiene la producción agropecuaria andina. Su demanda crece debido a la expansión demográfica urbana y al incremento en la capacidad adquisitiva de los inmigrantes.
- El mercado especializado es el de algunas cadenas de exportación (quinua, fibras de camélidos, café, haba, cuero curtido y prendas de vestir). Es el que paga mejores precios a los productores, siempre y cuando logren las calidades exigidas. Sin embargo, se desarrolla en una relación complicada por la carencia de un clima de confianza entre los actores, por la presión igualitarista de los sindicatos agrarios y asociaciones, que buscan precios iguales para todos, y por el monopolio del acopio.
- El mercado laboral crece conforme se agudiza el deterioro de la producción tradicional y aumentan las actividades no agropecuarias. Pero las propias actividades agropecuarias demandan estacionalmente mano de obra, la misma que es remunerada de manera monetaria sobre la base de jornales diarios; el pago en especie (mink'a) solamente es aceptado en productos de fácil realización. Finalmente, el ayni o ayuda recíproca se practica sólo entre parientes y vecinos muy cercanos y con una cuidadosa contabilidad de los jornales.
- El único trabajo no remunerado es el que se cumple en obras vecinales y caminos, tiene carácter obligatorio y es regulado por las autoridades comunales, quienes suelen aceptar compensación monetaria por la inasistencia. Lo propio sucede con los cargos comunales rotatorios.

De todo lo anterior se desprende que la propiedad comunal subsiste marginalmente en el área rural del país, aunque en los últimos años se ha visto reforzada por la artificial extrapolación de las Tierras Comunales de Origen, de las llanuras tropicales a los Andes.

### **Asociación, sindicato y ayllu: ¿cuál vale?**

La atomización de los productores es una consecuencia de la fragmentación de la propiedad agraria. Ello provoca no solamente que los campesinos sean propietarios de unidades poco viables, sino que deban enfrentar el mercado individualmente, con elevados costos de transporte y transacción.

Los productores de los rubros más dinámicos percibieron este problema y se dotaron de formas organizativas que tienden a paliarlo. Emergieron así las

asociaciones de productores, como entidades que brindan servicios a sus afiliados. Su desarrollo es incipiente y adolecen de deficiencias de representatividad, transparencia y solvencia técnica. A pesar de ello, algunas lograron significativos avances en el acopio de la producción para la comercialización conjunta e incluso en actividades de transformación y exportación. Su precariedad es producto no solamente de su relativa juventud, sino también de que el Estado y la sociedad no las perciben como interlocutoras, a pesar de que se vienen insertando en las cadenas de valor.

La comunidad, el ayllu y el sindicato tienen la tendencia a expresar a los productores, pero su estructura obedece a una lógica reivindicativa y política, y no productiva. De hecho, las federaciones agrarias se transformaron en instancias políticas que trabajan en una suerte de intermediación prebendal entre los gobiernos y los campesinos, con dirigentes que rara vez son productores, pues viven en las ciudades y nadie sabe de qué. Esta intermediación sindical resta visibilidad y capacidad de presión a las asociaciones de productores, las mismas que difícilmente son atendidas por las instancias superiores de la administración pública. Es común, también que los mismos dirigentes “usen dos sombreros”, pues por un lado son líderes de organizaciones de productores y por otro retoman los nombres de mallkus y jilaqatas.<sup>11</sup>

En el nivel más local de la organización campesina, las comunidades, ayllus, subcentrales y/o sindicatos son más representativos, pero con escasa vinculación en la economía de las unidades familiares. Regulan la convivencia comunal, canalizan demandas hacia las estructuras políticas y organizan el trabajo en obras públicas, pero no intervienen en la economía de las familias, salvo tangencialmente en la organización de la rotación de cultivos en las pocas áreas que permanecen como comunales.

Los habitantes andinos están tendiendo a la consolidación de la propiedad individual en el marco de la estructura familiar dominante, que es la característica central de su cultura, representa su nivel básico de confianza y limita la extensión de una confianza más amplia en las actividades económicas. El “capital social” o capacidad de los individuos de trabajar junto a otros, en grupos y organizaciones, para alcanzar objetivos comunes <sup>12</sup> muestra en Los Andes una clara preferencia por la familia, la misma que limita los hábitos de asociación no basados en el parentesco. A la inversa, existe un déficit de confianza entre pobladores que no

11 Miguel Urioste. *Los nietos de la Reforma Agraria*, op. cit.

12 James Coleman. “Social Capital in the Creation of Human Capital”, en: *American Journal of Sociology*. 1988: S95-S120.

están unidos por lazos de parentesco, lo cual crea una gran debilidad para el funcionamiento de asociaciones económicas voluntarias. Al parecer, las comunidades buscan limitar este egoísmo familiar estableciendo reglas morales, de cooperación y de festividad muy estrictas, las mismas que a veces adquieren carácter compulsivo, pero que se refieren a temas extra-económicos: obras comunales, trabajo social, aporte a la celebración de fiestas patronales, etc.

La unidad básica de cohesión social sirve también como unidad básica de la empresa económica: el trabajo se divide entre los esposos y los hijos, y se extiende a los parientes políticos.<sup>13</sup> Esto posibilitó una gran autosuficiencia económica basada en la diversificación del riesgo, pero la fragmentación de la propiedad, la falta de competitividad, el cambio en los hábitos de consumo y el desplazamiento de la producción tradicional, muestran que la agricultura familiar ha alcanzado los límites de su potencial productivo sin que hubiesen emergido formas asociativas o cooperativas exitosas de reemplazo.

En ciertos aspectos de la vida familiar andina, la comunidad es absorbente y con diversas fuentes de autoridad comunal superpuestas y limitativas del individuo. Vistas así, desde su interior, las familias aparecen como altamente comunitarias; pero cuando se observa la desconfianza y el recelo que existe con lo que está fuera de ellas, se percibe un marcado individualismo.

Esta tradición familiar ayuda a comprender la dificultad andina para comprometer la propiedad en cooperativas. El cooperativismo constituye, en este contexto, un esfuerzo fallido tanto de la Revolución del 52, como de las ONG y las corrientes cooperativistas internacionales, a diferencia de lo que ocurrió en las tierras bajas. Las propias asociaciones de productores no logran comprometer totalmente a sus asociados, en parte por la desconfianza de éstos cuando deben rebasar su marco familiar, núcleo básico de su confianza, y en parte porque estas organizaciones no logran superar las formas de trabajo de los sindicatos agrarios y los entes comunales, pues tienden a la rotación de cargos y se resisten a la contratación de gerencias especializadas.

El peso de la familia se reproduce también entre los inmigrantes en el ámbito urbano. Allí la estructura primaria de acogida de los recién llegados es la familia ampliada, donde generalmente el pariente político residente en la ciudad los subcontrata como jornaleros en la actividad económica con la que se introducen en el mercado laboral: la construcción. Del contratista a la microempresa, de ella a

---

13 Esta fue la forma primaria que al parecer fue común a gran parte de las sociedades orientales y varias de las occidentales, según Francis Fukumaya, *Trust*, 2003.

la empresa artesanal, industrial o comercial de pequeña escala y de ésta última al transporte y la mediana empresa, los migrantes continúan reproduciendo la unidad económica familiar en una forma que en general es exitosa.

## **La realidad marcha por otro lado**

Las políticas que se le proponen a un país y su gente pueden ser más o menos progresistas o más o menos reaccionarias, pero lo importante es saber cuán viables pueden ser en un contexto específico. Eso es lo que trataremos de establecer a continuación. En su contenido nacional comunitario, la propuesta indigenista es profundamente reaccionaria y en ese sentido se inviabiliza por sí sola:

- No es posible introducir la propiedad comunitaria a los sectores modernos de la economía, pues ello equivaldría a la expropiación y/o confiscación de los medios de producción industrial y agroindustrial para transferirlos a una propiedad social corporativa no muy definida e integrada no se sabe por qué personas. En poco tiempo estas empresas irían a la quiebra o exigirían la permanente subvención de un Estado que apenas puede pagar los sueldos de los maestros y del personal sanitario.
- Parece ser que, en lo nacional, la propuesta es menos radical (por lo menos la del gobierno del MAS) y solamente busca capitalizar al productor primario campesino dotándolo de plantas industrializadoras y beneficiadoras de todo tipo (de leche, quinua, arroz, fibra de llama, café, té, productos cárnicos, etc.). El costo para los beneficiarios sería prácticamente nulo, la propiedad colectiva, y la administración autogestionaria. A fin de garantizar el flujo de materia prima e insumos a estas plantas, los productores asociados tendrían la obligación de vender su producción a la planta acopiadora. Con recursos estatales sin retorno, siempre es posible reproducir el fracasado modelo de la Corporación Boliviana de Fomento, aunque esta vez confiando la gestión de las empresas comunitarias a los campesinos (es decir, fracaso garantizado).

No se trata de un prejuicio respecto a los campesinos. Las empresas de la CBF fracasaron porque eran de todos y de nadie y en esa medida su finalidad dejó de ser la rentabilidad y se convirtió simplemente en la necesidad de subsistir. Si se robó o no se robó es otro cuento. Lo evidente es que carecieron de una gerencia interesada en resultados económicos, no solamente en su manejo cotidiano, sino incluso en el momento de su diseño. En efecto, cuando un individuo o un grupo de individuos deciden invertir en algo, lo hace al

cabo de un minucioso cálculo y convencido de que obtendrá utilidades que le permitirán no solamente recuperar su inversión, sino también vivir en el largo plazo. Aun así, en Bolivia a los empresarios suele irles mal.

También tenemos la experiencia de las empresas comunitarias campesinas (CORACAS), creadas en la década de los 80 por el sindicalismo campesino bajo el influjo ideológico de las ONG de la Iglesia. Baste decir que no queda una sola de ellas.

Finalmente, con criterio menos comunal y más empresarial, en los últimos años emergieron por voluntad de los campesinos más progresistas y emprendedores las Asociaciones de Productores (recientemente bautizadas como OECA). Su finalidad es superar la dispersión de los productores en el mercado y proceder al acopio y comercialización conjunta, casi a la manera cooperativa. A pesar de su visión moderna, estas organizaciones llevan como herencia las tradiciones sindicales y ello les genera enormes dificultades de eficiencia, eficacia, transparencia y representatividad.

La propuesta del indigenismo oficial mira con cierto desdén a las OECA y se orienta con preferencia al igualitarismo de las empresas comunales; es decir, a la forma más primitiva y demostradamente inviable de organización, pues agrupa y trata por igual a todos: capaces e incapaces, flojos y laboriosos; algo así como si se pretendiese que todos los vecinos de una cuadra o manzana conformasen empresas vecinales, independientemente de sus inclinaciones, capacidades y voluntad.

- Pero la pretendida generalización de la propiedad comunal sobre la tierra no solamente que es inviable, sino también explosiva. Independientemente de cual hubiere sido su tradición hace 500 años, la mayoría de los campesinos de nuestro tiempo tienen la propiedad privada sobre la tierra y es imposible arrebatársela si no es por la fuerza. No importa las imperfecciones jurídicas de esa propiedad ni el relativo abandono de las mismas por parte de los emigrantes o "residentes"; se trata de un derecho profundamente arraigado en todo el país y el patrimonio que todo padre desea dejar a sus hijos. Por otro lado, los pequeños propietarios campesinos conocen mejor que los intelectuales indigenistas (que al fin y al cabo nunca fueron productores) los problemas de los bienes comunales y el descuido con el que ellos son tratados.
- Finalmente, la propia modalidad campesina tradicional de producción se encuentra en una crisis que parece terminal. La propiedad se parceló en extre-

mo o por lo menos a un punto cercano a la inviabilidad y por ello los jóvenes migran masivamente a las ciudades. Las estadísticas establecen que solamente el 37 por ciento de la población de Bolivia es rural, pero mucho más significativo es que el 60 por ciento de ese porcentaje está compuesto por menores de 14 años y mayores de 60; es decir, la población en sus edades más productivas ha abandonado el campo y no retornará a él.<sup>14</sup>

La economía campesina, tradicionalmente, estuvo basada en: i) producción de ciertas cantidades para asegurar el autoconsumo, ii) diversificación del riesgo en varios productos, iii) maximización de la eficiencia del trabajo familiar, y iv) multiplicación de las fuentes de ingreso.<sup>15</sup> Dentro de esta racionalidad, se vienen produciendo las siguientes modificaciones tendenciales:

- La mayor parte de las familias produce para el mercado, buscando ingresos monetarios efectivos y guardando pequeñas cantidades para semilla y autoconsumo. No producir para el mercado constituye una limitación de su actividad económica y no una decisión adoptada o una tradición.
- La multiplicación de las fuentes de ingreso se ha acentuado. Antes, las familias contrarrestaban el riesgo agropecuario con estrategias de complementación de ingresos mediante la migración temporal a las ciudades entre la siembra y la cosecha. Hoy se ha masificado la migración definitiva de los jóvenes y han cobrado importancia las actividades rurales extraprediales como fuentes principales de ingresos.<sup>16</sup> Así por ejemplo, en el altiplano el 40 por ciento de los ingresos familiares de la población provienen de salarios, el 36 por ciento de actividades agropecuarias y el 13 por ciento de actividades independientes.<sup>17</sup>
- La diversificación del riesgo en varios productos se mantiene; sin embargo, existe una tendencia a la especialización en cultivos que tienen éxito en el mercado, con productores poco propensos a migrar y que al parecer forman parte de quienes vienen realizando compras de tierra “intra estrato”. Es

---

14 No existen en el mundo experiencias importantes de reversión de migración hacia las ciudades.

15 Danilo Paz. “Hacia un modelo de desarrollo agrario nacional”, en *Cuestión agraria boliviana*. La Paz, Academia Nacional de Ciencias-PL480, 1997.

16 UDAPE, *Oportunidades de empleo e ingresos en el área rural*. La Paz. 2003.

17 Elizabeth Jiménez y Charo Gutiérrez, *Reconsiderando la cuestión agraria en Bolivia*. La Paz, CIES Internacional, 2003.

un proceso emergente y diferenciador, simultáneo al deterioro general de la economía campesina, debido a que el mercado no puede absorber los altos costos de producción derivados de su baja productividad.

### **Algunas conclusiones**

Las corrientes que postulan la vuelta a la propiedad comunal de la tierra y a la organización comunal de la economía no solamente que son ideológicamente reaccionarias, sino que van en sentido contrario a la voluntad propietarista, casi individualista de la población andina.

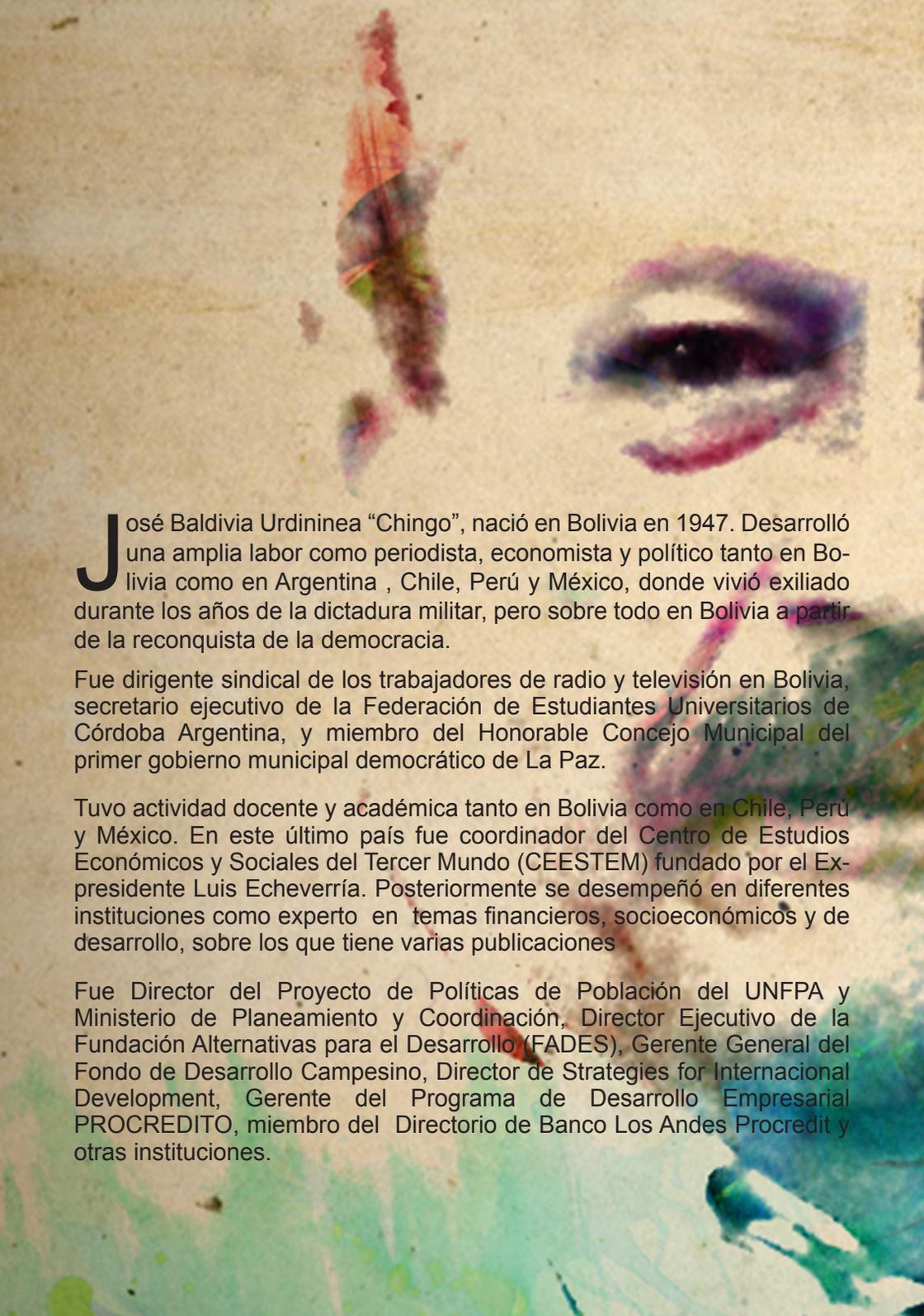
Es cierto que la pequeña propiedad campesina se enfrenta a una crisis que tiene apariencia de ser terminal, por lo que es necesario impulsar procesos de reagrupamiento de las tierras para constituir unidades económicamente viables; sin embargo, ello no puede hacerse mediante la confiscación de la propiedad familiar ni mediante el retorno a formas arcaicas de organización del trabajo y la producción.

Bolivia es un país que no ha logrado consolidarse plenamente como Estado Nacional, pero se trata de un proceso que se encuentra encaminado mediante el mestizaje y la convergencia de culturas; las naciones y nacionalidades inventadas constituyen más bien una traba para ese proceso y un peligro muy serio de balcanización violenta y la confrontación étnica.

El mercado es el destino natural de la producción campesina. No poder llegar a él en condiciones adecuadas de precio y oportunidad constituye una limitación que la perjudica. El desprecio al mercado a este nivel, constituye pues una reacción conservadora de intelectualidades ancladas en la nostalgia del pasado o demasiado atadas a las modas que imponen algunas líneas de financiamiento.







**J**osé Baldivia Urdininea “Chingo”, nació en Bolivia en 1947. Desarrolló una amplia labor como periodista, economista y político tanto en Bolivia como en Argentina, Chile, Perú y México, donde vivió exiliado durante los años de la dictadura militar, pero sobre todo en Bolivia a partir de la reconquista de la democracia.

Fue dirigente sindical de los trabajadores de radio y televisión en Bolivia, secretario ejecutivo de la Federación de Estudiantes Universitarios de Córdoba Argentina, y miembro del Honorable Concejo Municipal del primer gobierno municipal democrático de La Paz.

Tuvo actividad docente y académica tanto en Bolivia como en Chile, Perú y México. En este último país fue coordinador del Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo (CEESTEM) fundado por el Ex-presidente Luis Echeverría. Posteriormente se desempeñó en diferentes instituciones como experto en temas financieros, socioeconómicos y de desarrollo, sobre los que tiene varias publicaciones.

Fue Director del Proyecto de Políticas de Población del UNFPA y Ministerio de Planeamiento y Coordinación, Director Ejecutivo de la Fundación Alternativas para el Desarrollo (FADES), Gerente General del Fondo de Desarrollo Campesino, Director de Strategies for International Development, Gerente del Programa de Desarrollo Empresarial PROCREDITO, miembro del Directorio de Banco Los Andes Procredit y otras instituciones.