



Estatismo y liberalismo

Experiencias en desarrollo

Fundación Milenio

Fundación Milenio

**ESTATISMO
Y
LIBERALISMO**

**Abril de 2012
La Paz - Bolivia**

**ESTATISMO Y
LIBERALISMO**
Experiencias en desarrollo

Segunda edición, abril de 2013

Coordinador: Roberto Laserna

Autores: Bernardo Corro, José Luis Evia, Roberto Laserna, Mauricio Medinaceli, Rolando Morales, Gustava A. Prado y Oscar Zegada.

Comentaristas: Carlos Arze, José Baldivia, Armando Méndez, Juan Antonio Morales y Osvaldo Nina

Asistente de investigación: Enrique Aranibar B.

Diseño de tapa: Carlos A. Laserna

Pintura de tapa: "Pileta de Tapa" (118 x 118 cm)
Fragmento de "El sol tras la montaña" (1978), acrílico en tela de Carlo Rimassa

Fundación Milenio:

Av. 16 de Julio N° 1800, edif. Cosmos, piso 7
Teléfonos: (591-2) 2312788 - 2392341 - 2314563
Casilla postal: 2498
Correo electrónico: milenio.bo@gmail.com
Página web: www.fundacion-milenio.org

CIPE: Center for International Private Enterprise 1115 15th. Street. N. W. Suite 700
Washington, D.C. 2005 www.cipe.org

Depósito legal: 4-1-1164-13

Tiraje: 500 ejemplares

Impresión:

Editorial Quatro Hnos.
Calle Cuba N° 1687, Miraflores

*Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia*

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

VISIÓN HISTÓRICA

I CICLOS LIBERALES E INTERVENCIONISTAS EN LA POLÍTICA ECONÓMICA DE BOLIVIA 5

Gustavo A. Prado

ESTUDIOS MACROECONÓMICOS

II GONI Y EVO: RESTRICCIONES Y OPORTUNIDADES 27

Rolando Morales

COMENTARIO: 57

Armando Méndez

III POLÍTICAS ECONÓMICAS Y CRECIMIENTO 1993-1998 y 2006-2010 67

Oscar Zegada

COMENTARIO: 117

Juan Antonio Morales

IV EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LOS MODELOS “LIBERAL” Y “ESTATISTA BUROCRÁTICO” (Periodos 1993-2005 y 2006-2010)..... 121

Bernardo Corro

COMENTARIO: 175

José Baldivia

BALANCE

V DIFERENCIAS Y CONTINUIDADES EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO. NEOLIBERALISMO Y POPULISMO.....	183
--	------------

Roberto Laserna

ESTUDIOS ESPECIALES

VI DESEMPEÑO ECONÓMICO PASADO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL PRESENTE	215
--	------------

Mauricio Medinaceli

COMENTARIO:	249
--------------------------	------------

Carlos Arze

VII APROXIMACIÓN AL DESENVOLVIMIENTO DE LA INDUSTRIA EN LOS PERIODOS PRO-MERCADO Y PRO-ESTADO	255
--	------------

José Luis Evia

COMENTARIO:	295
--------------------------	------------

Oswaldo Nina

Desde la fundación de las repúblicas latinoamericanas, y seguramente en el futuro se continuará de la misma forma, la historia de la región se ha caracterizado por el tránsito permanente entre la aplicación de políticas y modelos económicos de orientación estatal-proteccionista y liberal. Bolivia no podía ser una excepción, su historia económica también muestra este oscilante cambio. Cada cierto tiempo, el péndulo de la orientación de la política económica oscila entre estatismo-proteccionismo y el liberalismo.

En nuestro país desde el 2006 el péndulo se ha inclinado hacia la política estatista-proteccionista, desplazando al liberalismo, que se implementa con entusiasmo y asumiendo que se está innovando cuando en realidad lo único que cambió son los contextos históricos, actores y tomadores de decisiones. Los estatistas-proteccionistas que implementaron planes, programas y proyectos desde los años cuarenta hasta mediados de los ochenta del siglo XX, han muerto, y los liberales que emergieron en la segunda mitad de la década de 1980, no son los mismos que aquellos que tomaron decisiones entre 1900 y los años treinta del siglo XX. Claro, según Keynes “En el largo plazo todos estamos muertos”.

Considerando que en este momento la orientación de la política económica es estatista-proteccionista y la experiencia liberal es reciente, en la Fundación se ha visto por conveniente comparar de forma objetiva los resultados económicos de los dos modelos. Con esa finalidad se ha convocado a un conjunto de economistas que tienen una trayectoria importante en el análisis económico, tanto en Bolivia como en el exterior, para la elaboración de los trabajos y comentarios respectivos. Además fueron escogidos teniendo en cuenta su orientación ideológica, entre estatistas-proteccionistas y liberales, de manera que el plantel de analistas y comentaristas sea equilibrado. Cada trabajo elaborado por un profesional de orientación estatal, fue comentado por otro liberal. Asimismo, los artículos de los economistas liberales fueron comentados por economistas de tradición estatista.

Los trabajos que se encuentran en este libro, fueron elaborados tomando en cuenta periodos similares en la aplicación de las políticas mencionadas, 1993 a 1998 para las liberales y 2006 a 2010 para las estatistas-proteccionistas. Se incluye un examen sobre la trayectoria histórica del péndulo.

La pretensión de este libro es aportar al debate de las políticas en Bolivia. No obstante que muchos temas no se han examinado, pensamos que constituirá en una fuente de consulta, para analistas, investigadores, empresarios y políticos.

Napoleón Pacheco T.
Director Ejecutivo

VISIÓN HISTÓRICA

I CICLOS LIBERALES E INTERVENCIONISTAS EN LA POLÍTICA ECONÓMICA DE BOLIVIA

Gustavo A. Prado*

1. Introducción

En la historia económica de Bolivia se advierte un movimiento pendular entre dos estrategias de “enriquecimiento” que han adoptado los Estados nacionales modernos desde su formación: el intervencionismo y el liberalismo. Estas oscilaciones —que se remontan a los primeros años de la República— han condicionado el desempeño a largo plazo de la economía nacional. En este ensayo se reseñan los principales cambios de orientación de la política económica boliviana y sus resultados en casi dos siglos de vida republicana.

2. Primer intento de liberalización comercial

Al erigirse como república, Bolivia tenía aproximadamente un millón de habitantes, 80 por ciento de los cuales eran indígenas. Poco menos del 90 por ciento de la población vivía en el campo, ocupada en actividades agrícolas, pastoriles y artesanales, mayormente de subsistencia. Los mercados urbanos eran estrechos y habían sufrido un largo proceso de contracción debido al declive secular del sector minero.

Los presidentes Simón Bolívar (1825) y Antonio José de Sucre (1825-1828), como muchos líderes criollos que lucharon por la independencia, estaban convencidos de que el progreso económico y social de Inglaterra, Francia y Estados Unidos de América se debía, en buena medida, al carácter liberal de sus instituciones. Pensaban, asimismo, influidos quizá por las ideas de Montesquieu y de Condorcet, que el comercio internacional estaba llamado a jugar un papel de “agente civilizador” en las nuevas repúblicas. La política comercial que adoptaron era consistente con el ideario liberal. En diciembre de 1825, Bolívar decretó la rebaja de las tarifas aduaneras sobre las mercancías europeas que se internaban al país, vía Arica y Buenos Aires, del 16 por ciento al 8 por ciento *ad valórem*.

Las reducciones arancelarias alentaron el comercio importador, pero el auge fue efímero por la rápida saturación del mercado interno. El desequilibrio de las cuentas externas se acentuó, la escasez de circulante se agravó y los productores nacionales, principalmente los del sector textil, resultaron afectados.

Los libertadores también intentaron reformar el sistema tributario heredado de la colonia. El decreto que eliminó el tributo indígena e instituyó la contribución directa

* Profesor de Historia Económica y de Historia del Pensamiento Económico en la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (Santa Cruz, Bolivia). El autor agradece los generosos comentarios y las atinadas sugerencias de Napoleón Pacheco Torrico y de José Mansilla Vásquez a una versión preliminar de este ensayo.

fue promulgado por Bolívar el 22 de diciembre de 1825. De acuerdo a la nueva disposición, todo hombre mayor de edad, comprendido entre los 18 años y los 60 años, sin distinción de casta, pagaría una “contribución personal” de 3 pesos por año. El decreto estableció, además, el impuesto a la propiedad (urbana y rural) y el impuesto a la renta personal.

La élite altooperuana opuso firme resistencia a la reforma tributaria, pues no estaba dispuesta a renunciar a los privilegios de casta que había disfrutado en el antiguo régimen. El descontento indígena no se debía tanto al establecimiento de la contribución directa, sino más bien a la reforma agraria liberal que pretendía eliminar la propiedad comunera de la tierra, adjudicar parcelas individuales a los indígenas y vender las tierras sobrantes.

A mediados de 1826, el presidente Sucre tuvo que autorizar el cobro del tributo indígena correspondiente al tercio de San Juan; en diciembre del mismo año, el Congreso acordó restablecer el tributo indígena para evitar el inminente desastre fiscal. El experimento reformista llegó a su fin tras el atentado que sufrió el presidente Sucre en el motín del 18 de abril de 1828.

3. Predominio de políticas proteccionistas

Las primeras manifestaciones del discurso proteccionista fueron reacciones más o menos directas a los desajustes económicos que se habían acentuado tras la liberalización comercial y la reforma tributaria que emprendieron Bolívar y Sucre. La adopción de políticas proteccionistas se inició en 1829, con la asunción de Andrés de Santa Cruz (1829-1839) a la presidencia, en una coyuntura caracterizada por serias discrepancias geopolíticas y comerciales con el Perú. El proteccionismo se afianzó tras la ruptura de la Confederación peruano-boliviana y tuvo su fase áurea durante las administraciones de Manuel Isidoro Belzu (1848-1855) y Jorge Córdova (1855-1857).

La opción por el proteccionismo comercial estaba fundada en un diagnóstico que apuntaba como principales problemas de la economía nacional: a) la carencia de un puerto adecuado sobre el Pacífico; b) el atraso relativo de las manufacturas nacionales; y c) el desequilibrio del comercio exterior. Las medidas empleadas en el periodo 1830-1832 no sólo incluían los instrumentos clásicos de protección comercial, como las tarifas arancelarias, las prohibiciones a importar ciertas mercancías y el fomento directo a determinadas actividades productivas, sino que contemplaban también el recurso menos usual de la adulteración monetaria para lograr el mismo efecto.

El 10 de octubre de 1829, el presidente Andrés de Santa Cruz promulgó un decreto ordenando la reducción del contenido fino de las monedas bolivianas de plata de corte menor. El objetivo del decreto era atenuar la escasez de plata menuda que se sentía en la economía nacional. De esta manera se afianzaba la política proteccionista que se estaba implantando en el país por la vía arancelaria. Aunque la medida no tenía carácter permanente y, en principio, sólo afectaría a una proporción pequeña del total anual acuñado, la práctica de la adulteración

monetaria se prolongó por cuatro décadas y, con el tiempo, terminó afectando a casi toda la plata que se acuñaba anualmente en la Casa Nacional de Moneda.

La acuñación de moneda feble tenía también un objetivo (no declarado) de carácter fiscal. En los periodos 1830-59 y 1865-70, los gobiernos bolivianos recurrieron a la adulteración monetaria en procura de fondos adicionales para financiar gastos corrientes, especialmente de índole militar. Los datos disponibles acusan una razonable coincidencia entre los periodos de mayor acuñación relativa de moneda feble y los momentos de grandes y urgentes necesidades de financiamiento bélico. Las preferencias de los sucesivos gobiernos se explican si observamos que de los diferentes rubros que componían el conjunto de ingresos estatales era sobre el de la acuñación de moneda lo que el Poder Ejecutivo tenía mayor control y posibilidades de arbitrio.

Los impuestos que recaían sobre las pastas rescatadas por los bancos estatales no se restringían a “la sola contribución del 5 por ciento sobre el verdadero valor de las pastas de plata” (conforme lo dispuesto por el decreto del 19 de julio de 1832, en cumplimiento de la ley que había sido aprobada en el Congreso Nacional el 25 de agosto del año anterior). Sumando los derechos metálicos, las utilidades de la acuñación y las ganancias de los bancos de rescate, lo efectivamente cobrado a la minería argentífera osciló entre el 18 y el 33 por ciento *ad valórem*. Los impuestos que incidían sobre la minería eran directamente proporcionales a la acuñación relativa de moneda feble.

El fracaso de la reforma tributaria del presidente Sucre privó a la República de una base tributaria más amplia y equitativa con relación a la que había heredado de la colonia, con la circunstancia agravante de que ahora tenía que hacer frente a un presupuesto mayor de gastos. El largo periodo de estancamiento económico que tuvo el país después de la Guerra de Independencia restringió también el crecimiento de la recaudación tributaria. Hasta mediados de la década de 1860, los ingresos fiscales se mantuvieron estacionarios (en torno a 2.080.000 pesos) y el déficit fiscal fue recurrente. La contribución indígena (34.7 por ciento) continuó siendo la principal fuente de ingresos fiscales y también la más estable. Los impuestos aduaneros (17.5 por ciento) y los gravámenes a la minería (17.1 por ciento) eran otras fuentes importantes de ingreso.

Al no haberse resuelto el problema fiscal, los sucesivos gobiernos trataron de maximizar las rentas estatales a corto plazo; pero, al intentarlo, inhibieron el crecimiento económico a largo plazo. La política comercial proteccionista, el monoposonío estatal sobre la producción privada de plata, la adulteración monetaria y los empréstitos forzosos obstaculizaron el emprendimiento de actividades productivas. Estas medidas también provocaron reclamos de los países vecinos que, en algunos casos, derivaron en interdicción comercial. La precariedad fiscal impidió que los regímenes políticos se estabilizaran y proporcionaran seguridad jurídica a los agentes económicos. Estos factores frenaron el crecimiento de la economía en las cinco primeras décadas de la República.

4. Triunfo del liberalismo económico

Las doctrinas liberales cobraron renovado vigor en Hispanoamérica hacia mediados del siglo XIX y un influyente grupo de políticos e intelectuales bolivianos se adhirió a ellas con entusiasmo. En el inicio del decenio de 1860 se discutieron varias propuestas de modernización para el país. Los debates más intensos se produjeron en torno a la adopción del sistema métrico decimal, el saneamiento monetario, la revocación del monopsonio estatal sobre las pastas de plata, la reforma tributaria y la abolición de la propiedad comunera de la tierra.

Después de que Manuel Isidoro Belzu (1848-1855) y Jorge Córdova (1855-1857) radicalizaran la política proteccionista, tanto por la vía arancelaria como por la monetaria, José María Linares (1857-1861) inició un proceso de liberalización comercial que sería ampliado más tarde por José María Achá (1861-1864). En 1858, Linares rebajó los aranceles sobre el tocuyo, que Belzu había fijado en 40 por ciento para las aduanas terrestres y en 20 por ciento para la de Cobija, al 15.5 por ciento y al 12.5 por ciento, respectivamente. Linares, sometido a fuertes presiones del gobierno peruano y del bloque minero-comercial, también tomó la decisión de suspender la acuñación de moneda feble a partir de 1860. Achá no adulteró la moneda y, en 1863, aprobó una reforma monetaria en el marco del sistema decimal. Los aranceles de importación se rebajaron todavía más en 1864.

La base institucional que posibilitó el auge de la minería argentífera en el último cuarto del siglo XIX fue la abolición del monopsonio estatal sobre las pastas y minerales de plata, que se logró en la presidencia del Gral. Agustín Morales (1871-1872), tras la caída del Gral. Mariano Melgarejo (1864-1871). Los intereses mineros, que habían copado la Asamblea General Constituyente de 1871 (el empresario minero Avelino Aramayo era presidente de la Comisión de Hacienda y Tomás Frías fue Presidente de la República en dos periodos clave: 28/11/1872 - 9/5/1873; y 31/1/1874 - 4/5/1876), lograron hacer aprobar esta medida el 30 de junio de 1871, después de cuatro décadas de forcejeo con los sucesivos gobiernos republicanos. Mientras que el bloque minero-comercial presionaba para que la plata fuera tratada como cualquier mercancía y se decretara su libre comercialización, el Estado insistía en considerarla dinero-mercancía y en mantenerla como una fuente de recursos fiscales que podía incrementar a través de la adulteración monetaria.

La libre comercialización de las pastas y minerales de plata se puso en vigencia en el segundo semestre de 1873, bajo la Presidencia de Adolfo Ballivián Coll (1873-1874). El cambio institucional dio lugar a una considerable rebaja de los impuestos que incidían sobre la minería (a 4 reales por marco exportado), proporcionó garantías a la empresa privada y alentó la inversión extranjera directa. La inyección de capital impulsó la modernización tecnológica en el sector minero e inauguró la era del ferrocarril en el país. Los costos de producción y de transporte bajaron. El impacto favorable del cambio institucional sobre los agentes económicos privados fue tal que propició un auge exportador a pesar del desplome de los precios de la plata en el mercado internacional.

El cambio de reglas de juego impulsó el tránsito hacia un nuevo patrón de articulación comercial donde el sector productor de plata hacía efectiva su capacidad de acumulación encauzando crecientemente su oferta y su demanda al exterior. La industria argentífera se integró al mercado mundial, se desnacionalizó, se concentró y rompió el equilibrio tradicional entre extracción y refinación de minerales. Los ingresos estatales dependieron cada vez más del desempeño del comercio exterior y las redes tradicionales del comercio interior se resquebrajaron.

Las posturas liberales se impusieron también en el agro. La ley de exvinculación de tierras, del 5 de octubre de 1874, abolió la comunidad indígena, eliminó el tributo e instituyó en su lugar un impuesto general a la propiedad de la tierra. La ley comenzó a ponerse en práctica después de la Guerra del Pacífico, pero no tuvo los efectos previstos por los ideólogos liberales: en vez de convertir a los indígenas comuneros en campesinos libres, propietarios de la tierra que trabajaban, la normativa facilitó la expansión del latifundio y la conversión de los comuneros en colonos de hacienda, sujetos a diversas formas de servidumbre. Las comunidades indígenas que no fueron afectadas por la ley de exvinculación de tierras o el interés de los hacendados encontraron respaldo institucional en la reforma agraria de 1953, que reconoció la “propiedad de comunidad indígena” como una de las formas legales de propiedad agraria.

5. Vicisitudes del modelo primario-exportador con reglas de juego liberales

El auge argentífero se agotó en 1895, cuando el ciclo del estaño apenas se iniciaba. Las exportaciones de caucho atenuaron los impactos de la crisis del sector minero sobre las cuentas externas del país y las finanzas públicas. La minería del estaño se benefició del marco institucional, de la infraestructura y del capital humano legados por el ciclo argentífero precedente y respondió con presteza a las oportunidades que le brindaba el mercado internacional.

La economía nacional —impulsada por el dinamismo de las exportaciones de estaño y el endeudamiento externo— creció y se modernizó en las tres primeras décadas del siglo XX. Las transformaciones ocurrieron principalmente en las zonas de influencia del eje Oruro-La Paz. En esta región del Altiplano se concentró en esos años el ingreso y la riqueza del país. Los índices de concentración alcanzaron altos niveles tanto en la minería (por el éxito empresarial de los tres “barones del estaño”) como en el agro (por la expansión del latifundio a costa de las tierras comunitarias). Santa Cruz de la Sierra —a pesar de que ya hacía tiempo que había dejado de ser una “ciudad peregrina”— se encontró más lejos que nunca de los mercados del Altiplano, debido a la construcción de la red ferroviaria que conectó el occidente del país con la costa del Pacífico y el noroeste argentino.

Tres efectos notables de la inserción de la economía boliviana al esquema de división internacional del trabajo propugnado por el liberalismo fueron: a) la sujeción de los ingresos del Estado a los avatares del comercio exterior; b) el desequilibrio estructural de la economía nacional, que se manifestó en la creciente dependencia de alimentos importados; y c) los trastornos monetarios. Estos inconvenientes —que se hacían

sentir con mayor intensidad en coyunturas comerciales adversas— determinaron la reposición del clásico debate entre libremercantilistas y proteccionistas. La repercusión interna de la crisis financiera estadounidense de 1907-1908, que se conoció como el “pánico Roosevelt”, y, posteriormente, los disturbios comerciales provocados por la Primera Guerra Mundial (1914-1918) fueron decisivos para que en el seno del oficialismo tomara cuerpo una postura crítica con relación al modelo económico vigente y se comenzara a esbozar una propuesta alternativa. La oposición principal de intereses se derivaba de la precariedad de la base financiera del Estado, que contrastaba con el sólido poder económico de las grandes empresas mineras. La disputa fundamental en las primeras décadas del siglo XX —tal como había ocurrido a mediados del siglo XIX— era por la apropiación del excedente generado por la minería.

Paradójicamente, los cuestionamientos oficialistas al modelo primario-exportador y la defensa del intervencionismo estatal afloraron cuando el Partido Liberal gobernaba el país (1899-1920): más precisamente, a fines de su penúltimo mandato constitucional (1913-1917) y, con mayor intensidad, en su último periodo de gobierno (1917-1920). El derrocamiento del “régimen liberal” (12 de julio de 1920) y la toma del poder por los líderes del Partido Republicano no conllevaron un cambio del discurso gubernamental con relación a las reformas económicas que se habían estado propugnando. El viraje de la concepción doctrinal se daría en 1927, durante la administración de Hernando Siles Reyes (1926-1930), cuando se invitó al Prof. Edwin W. Kemmerer, de la Universidad de Princeton, a formular propuestas para la modernización de los sistemas monetario, financiero, presupuestario y aduanero. El presidente Siles Reyes estaba persuadido de que la capacidad negociadora de su gobierno para captar crédito externo aumentaría con la adopción de las medidas estandarizadas que Kemmerer había prescrito para Colombia (1923), Chile (1925) y Ecuador (1926). El paquete incluía el restablecimiento del patrón cambio oro, la creación del banco central, la reorganización del sistema bancario, la formulación del presupuesto y cambios en la estructura tributaria. Con la implantación de estas reformas se inició una breve etapa de *laissez faire* en las actitudes del Gobierno.

El marco institucional diseñado por Edwin W. Kemmerer no resistió los embates de la Gran Depresión. La crisis internacional se transmitió al país a través de la vertiginosa caída de los precios del estaño (de 227 £/TM en 1928 a 118 £/TM en 1931) y de la súbita supresión del crédito externo. El valor de las exportaciones de estaño disminuyó (de £ 10.5 millones en 1929 a £ 3.0 millones en 1932) y el valor de las importaciones también se redujo notablemente. La contracción del sector externo provocó una apreciable merma en los ingresos del Estado (la recaudación fiscal bajó de Bs. 48.9 millones en 1929 a Bs. 20.5 millones en 1932). El gobierno recortó gasto público, pero el déficit fiscal se incrementó (de Bs. 4.3 millones en 1929 a Bs. 13.0 millones en 1932).

La renegociación del servicio de la deuda que se había contraído con banqueros estadounidenses en el decenio de 1920 fracasó a fines de 1930 (el saldo de la deuda externa sobre el presupuesto general de la nación había subido de 56.1 por ciento en 1921 a 478.5 por ciento en 1930). El gobierno se vio forzado a interrumpir el pago de la deuda externa en enero de 1931 y abandonó el patrón cambio oro

en septiembre del mismo año (Inglaterra lo había hecho el 21 de septiembre de 1931, al devaluar la libra esterlina; Estados Unidos de América hizo lo propio el 20 de abril de 1933).

El Banco Central de Bolivia (BCB) tuvo que conceder créditos de emergencia, tanto a empresarios privados como al gobierno. En el periodo de la Guerra del Chaco (1932-1935), el gobierno —carente de crédito externo— dependió cada vez más de los empréstitos otorgados por el empresariado minero (para solventar sus obligaciones en divisas) y del crédito del BCB (para efectuar sus pagos en moneda nacional).

La participación estatal en la economía se amplió después de la Guerra del Chaco. El 13 de marzo de 1937, el presidente David Toro (1936-1937) decretó la caducidad de las concesiones otorgadas a la *Standard Oil Co.* de Estados Unidos de América, y la confiscación de sus bienes por haber violado el contrato y por traición a la patria durante la Guerra. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), empresa que había sido creada el 21 de diciembre de 1936 por decreto supremo, asumió el manejo de las áreas revertidas al Estado y de las instalaciones y equipos confiscados a la firma estadounidense. El presidente Germán Busch (1937-1939) —a través del Decreto Ley del 7 de junio de 1939— estableció el monoposonio estatal en el mercado de divisas, aumentó la presión tributaria sobre la minería y estatizó el Banco Minero de Bolivia. En agosto de 1939, Busch estatizó también el BCB. Al año siguiente se creó la Sección de Crédito Rural en el BCB. Sobre esta base se estableció el Banco Agrícola de Bolivia en julio de 1942.

En agosto de 1941 —a pesar de que la demanda de compensación pecuniaria de la *Standard Oil Co.* al Estado boliviano no había sido resuelta— se formalizó el primer acuerdo de cooperación con Estados Unidos de América. Debido a disturbios políticos y comerciales provocados por la Segunda Guerra Mundial, Bolivia tenía urgencia de divisas para importar alimentos (y otras mercancías vitales) y Estados Unidos necesitaba aumentar sus reservas de materias primas estratégicas. Estados Unidos logró condiciones ventajosas para la provisión de estaño, caucho y tungsteno de Bolivia y, en contrapartida, ofreció asistencia técnica y financiamiento para proyectos de desarrollo. Este compromiso de cooperación bilateral dio lugar a la elaboración del Informe Bohan (1942), que propuso la construcción de una carretera asfaltada desde Santa Cruz hasta Cochabamba, la sustitución de importaciones de alimentos y combustibles fósiles concentrada en Santa Cruz, y el establecimiento de la Corporación Boliviana de Fomento (1943) como organización ejecutora de los proyectos delineados en el Informe. Las recomendaciones del Informe Bohan sirvieron como base para la formulación de políticas de desarrollo económico por dos décadas. El modelo de capitalismo de Estado en ciernes se consolidaría con la Revolución de 1952.

6. Capitalismo de Estado

La nacionalización de la gran minería del estaño, la reforma agraria, la diversificación sectorial y la integración espacial de la economía nacional pronto se afianzaron como objetivos fundamentales de la Revolución. El atraso estructural

y el estancamiento de la economía nacional, aliados a la sorprendente derrota del ejército, ayudan a explicar la débil resistencia que opusieron las élites a los formidables cambios que se produjeron en el agro y en la gran minería tras la insurrección popular de 1952. La presión de las milicias urbanas y rurales, frente a la neutralización de la Policía Nacional y al desmantelamiento del ejército, contribuyó a radicalizar la agenda del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en función de gobierno. La dirigencia movimientista, encabezada por Víctor Paz Estenssoro y Hernán Siles Zuazo, reaccionó con lentitud a la presión política y paramilitar de obreros y campesinos, y en vano trató de contener o moderar las reformas.

La nacionalización de las principales empresas mineras tenía el propósito de ejercer el control estatal absoluto del sector más dinámico y estratégico de la economía boliviana. La reforma agraria pretendía distribuir la tierra de las haciendas señoriales entre los campesinos, que habían estado sometidos a la servidumbre por siglos. De esta manera, se quería transformar la realidad socioeconómica del mundo rural. Con la estrategia de diversificación sectorial e integración espacial de la economía se trataba de ampliar la base productiva y de conectar los llanos del Oriente con los valles centrales y el Altiplano.

Los cambios institucionales impulsados por el ala izquierda del MNR conmocionaron el aparato productivo y desequilibraron las finanzas públicas. La caída de los precios de los minerales que exportaba el país empeoró la situación. En el primer periodo gubernamental del MNR (1952-1956), el déficit fiscal aumentó, el desequilibrio externo empeoró, las reservas internacionales se agotaron, la inflación se aceleró y el producto interior bruto (PIB) se contrajo. El gobierno recurrió a la asistencia de Estados Unidos de América para financiar la importación de alimentos, atenuar el déficit fiscal y disminuir la presión sobre la balanza de pagos. Los niveles de producción de 1950 sólo se recobraron diez años después. En esta difícil coyuntura económica y social, el gobierno acentuó su dependencia externa y se vio obligado a ceder soberanía. Las relaciones diplomáticas de Estados Unidos de América con Bolivia en ese periodo —a pesar de la inflamada retórica antiimperialista de los líderes del nacionalismo revolucionario de la época— han sido caracterizadas como un caso típico de “neocolonialismo”.

El programa de estabilización de 1956, ejecutado por el presidente Hernán Siles Zuazo (1956-1960), con el apoyo de técnicos estadounidenses y funcionarios del Fondo Monetario Internacional, impuso duras medidas de disciplina monetaria y fiscal, así como de liberalización comercial, tanto interna como externa. El costo político de la estabilización fue considerable. Las medidas lograron contener la inflación y sentaron las bases de la estabilidad monetaria que se mantuvo por más de diez años, pero no pudieron cambiar el modelo que se había forjado en el proceso revolucionario. El Estado continuó ejerciendo el papel de principal promotor directo del crecimiento económico (la participación del sector público en la formación bruta de capital fijo osciló en torno al 52 por ciento en el periodo 1958-1980). El gobierno reinició los pagos del servicio de la deuda externa en julio de 1957. La falta de acceso a los mercados internacionales de capital por un cuarto de siglo fue una fuerte restricción para la economía nacional.

La política monetaria se flexibilizó a partir de 1963 para alentar el desarrollo económico en el marco del dirigismo estatal. El BCB se inmiscuyó cada vez más en los asuntos inherentes a la planificación del desarrollo y asumió la administración de fondos especiales para el fomento de actividades productivas. El producto interior bruto creció a una tasa promedio del 5.5 por ciento anual en el decenio de 1960.

Los militares derrocaron al presidente Paz Estenssoro en noviembre de 1964 y se mantuvieron en el poder (con cortos interregnos de gobiernos civiles) por dieciocho años, pero preservaron el modelo de capitalismo de Estado. Los generales René Barrientos Ortuño y Alfredo Ovando Candia dominaron el escenario político en el sexenio 1964-1970. El Gral. Barrientos Ortuño se fue perfilando como el líder de la facción conservadora de las Fuerzas Armadas y buscó respaldo civil en agrupaciones políticas de derecha, en organizaciones campesinas y en la empresa privada nacional y extranjera. El Gral. Ovando Candia emergió como el abanderado de la corriente nacionalista de las Fuerzas Armadas que propugnaba una participación institucional más activa y un dirigismo estatal más firme para lograr el desarrollo económico y social.

El activismo nacionalista de la época se concentró en la crítica al Código del Petróleo de 1955, que otorgaba demasiadas ventajas a las empresas extranjeras y no contemplaba normas específicas para la explotación del gas. La empresa estadounidense *Bolivian Gulf Oil Company*, que monopolizaba la producción privada de petróleo, estaba sindicada de corrupción y de injerencia en asuntos internos del Estado. En 1968, esta empresa era responsable del 80 por ciento del petróleo producido en el país; el 20 por ciento restante estaba a cargo de la empresa estatal (YPFB).

La trágica muerte del presidente Barrientos Ortuño (27 de abril de 1969) allanó el camino para el encumbramiento de la facción nacionalista. El 17 de octubre de 1969, el gobierno presidido por el Gral. Alfredo Ovando Candia, con el respaldo del “Mandato de las Fuerzas Armadas” y el entusiasmo de una nueva generación de intelectuales, tecnócratas y políticos que habían abrazado los postulados de la izquierda nacionalista, decretó la reversión de las concesiones que habían sido otorgadas a la *Bolivian Gulf Oil Company* en el marco del Código del Petróleo de 1955 y la nacionalización de todos los bienes que tenía en el país.

El proceso político se radicalizó durante la presidencia del Gral. Juan José Torres González (1970-1971). El establecimiento de la Asamblea Popular (22 de junio de 1971) como un órgano de poder paralelo (encabezado por dirigentes obreros y líderes de diversas organizaciones de izquierda) con pretensiones de cogobernar y encauzar el proceso de cambio hacia el socialismo alarmó a las fuerzas conservadoras. Dos meses después se produjo el cruento golpe de Estado civil-militar que derrocó al gobierno del Gral. Torres González e inició una intensa persecución a dirigentes sindicales, líderes universitarios y políticos de izquierda.

El desempeño de la economía en el decenio de 1970 —con el apoyo de una coyuntura externa favorable— fue razonable. La opción gubernamental por el

endeudamiento externo dio cierta holgura al BCB (el saldo de la deuda externa se multiplicó por cinco en diez años: subió de US\$ 645 millones en 1972 a US\$ 3,328 millones 1982). El gobierno del Gral. Hugo Banzer Suárez (1971-1978) eludió la responsabilidad de efectuar una reforma tributaria que aumentara el universo de contribuyentes y redujera la dependencia financiera del Estado de los gravámenes al comercio exterior. El PIB creció, la inflación se mantuvo controlada y se logró sostener el tipo de cambio fijo tras la devaluación de 1972. La presión sobre el BCB se repuso en los primeros años del decenio de 1980, cuando la crisis de la deuda externa se desató, el flujo neto de divisas tendió a cero y el frágil equilibrio macroeconómico comenzó a resquebrajarse.

Los gobiernos que se sucedieron en la primera mitad del decenio de 1980 fracasaron en sus intentos de estabilización monetaria y la economía entró en depresión. El PIB en términos reales disminuyó en un 10 por ciento entre 1980 y 1986, mientras que el ingreso per cápita se redujo en un 22 por ciento en el mismo periodo. El desequilibrio del sector externo se agravó y obligó a declarar la moratoria unilateral de pagos a la banca privada extranjera en mayo de 1984. La inflación se descontroló: en septiembre de 1985, su proyección era del 23,447 por ciento de incremento anual.

7. Restitución de la economía de libre mercado

El trauma de la hiperinflación con depresión generó el consenso necesario para cambiar las reglas del juego. Con la Nueva Política Económica (establecida mediante el D.S. 21060 del 29 de agosto de 1985), Víctor Paz Estenssoro, en su cuarta gestión presidencial (1985-1989), logró el saneamiento fiscal, la unificación cambiaria, el control de la inflación, la desregulación de los mercados y la liberalización del comercio exterior. Pronto se comenzó a renegociar la deuda externa, se efectuó la reforma tributaria (Ley 843, mayo 1986) y se reorganizó el sistema financiero.

La caída de las cotizaciones internacionales del estaño (y de otros minerales de exportación), que ocurrió tras la declaratoria de insolvencia del Consejo Internacional del Estaño, el 24 de octubre de 1985, hizo tambalear el programa de estabilización. En agosto de 1986, el costo medio del estaño producido en las minas estatales era de US\$/LF10 mientras que su precio de venta había descendido a US\$/LF 2.48. Este desfase demandó la adopción de medidas traumáticas, como el despido masivo de trabajadores de la Corporación Minera de Bolivia. El ajuste estructural y los choques externos agravaron la recesión que se arrastraba desde el periodo hiperinflacionario. La reactivación ulterior no generó empleo suficiente. El reacomodo en el mercado de trabajo se produjo a través del aumento del empleo informal y del autoempleo de baja productividad.

Urgía reactivar y modernizar el aparato productivo y emprender programas de inversión social y de infraestructura para disminuir la pobreza y aumentar la competitividad de la economía nacional. El Estado boliviano, altamente endeudado y sin acceso al mercado financiero internacional, carecía de recursos para potenciar las empresas públicas. Los organismos multilaterales de crédito, en el marco

del “Consenso de Washington”, habían restringido sus operaciones a proyectos que no compitieran con la iniciativa privada. Estas circunstancias indujeron al país —y a otros países en desarrollo y en transición— a promover un segundo ciclo de reformas con el propósito de establecer reglas de juego que alentaran el crecimiento económico a largo plazo.

En el nuevo andamiaje institucional, el Estado, además de preservar la estabilidad macroeconómica, se concentraría en la promoción de la equidad social y la lucha contra la pobreza a través de inversiones públicas en educación, salud y saneamiento básico. El Estado crearía los incentivos necesarios para que la iniciativa privada asumiera el liderazgo en la producción de bienes y servicios y en la generación de empleo. Las fuerzas de mercado actuarían como mecanismo asignador de recursos.

Bajo la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), con la capitalización de las principales empresas estatales con fondos privados procedentes del exterior (1994) y la aprobación de una nueva ley de hidrocarburos (1996), la economía boliviana se convirtió en una de las más liberales de América Latina. La capitalización de las principales empresas públicas fue un proceso novedoso de privatización que, a pesar de la resistencia tenaz de diversos grupos de interés, se llevó a cabo sin quebrantar la institucionalidad democrática y generó enorme expectación. El marco jurídico de la capitalización (Ley Sirese, leyes sectoriales y Ley Sirefi) estableció normas específicas para generar competencia, evitar abusos monopólicos y proteger a los usuarios y consumidores. La reforma del sistema de pensiones fue concebida como el instrumento social de la capitalización.

La capitalización atrajo inversión extranjera directa, mejoró la calidad de los servicios básicos y amplió la cobertura, incrementó la reserva de hidrocarburos y expandió las exportaciones de gas, eliminó las cargas fiscales que generaban empresas estatales deficitarias y creó el beneficio social del Bonosol. Los indicadores sociales (esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad infantil, tasa de analfabetismo) mejoraron.

A partir de mediados del decenio de 1990, la economía creció impulsada por actividades primario-exportadoras (hidrocarburos y minería) intensivas en capital, que estaban controladas por empresas extranjeras. El aporte del complejo agroindustrial de las Tierras Bajas del Este al auge exportador fue notable. El ingreso y la riqueza se concentraron. La economía no logró disminuir su vulnerabilidad externa y continuó dependiendo de la ayuda internacional para financiar el déficit público. El equilibrio económico y social conseguido con las nuevas reglas del juego fue demasiado frágil.

La frustración de la gente, exacerbada por conflictos distributivos y étnicos, se manifestó en una actitud de crítica hacia el “modelo neoliberal” y sus operadores (las organizaciones políticas tradicionales) cuando la economía nacional comenzó a desacelerarse por los impactos negativos de la crisis asiática que se había desencadenado en agosto de 1997. La disminución generalizada de los precios internacionales de las materias primas y las devaluaciones cambiarias de socios

comerciales importantes, como Brasil y Argentina, ocasionaron una drástica caída de los términos de intercambio del país y la pérdida de competitividad de sus exportaciones. A los choques externos se sumaron la contracción de la cartera crediticia de la banca privada en el periodo 1999-2002 y la insuficiencia de las medidas gubernamentales para amortiguar los impactos económicos negativos. El sector exportador, principalmente el subsector de productos no tradicionales, sufrió un duro revés. La agroindustria cruceña resultó gravemente damnificada por el desplome del precio internacional de la soya, las políticas cambiarias de Brasil y Argentina y las restricciones de financiamiento interno.

El programa de erradicación del cultivo de la hoja de coca y de interdicción al narcotráfico en El Chapare, emprendido por Hugo Banzer Suárez en su segundo periodo presidencial (1997-2001), fue resistido con tenacidad por los grupos afectados y aumentó la conflictividad social. Las protestas sociales se intensificaron todavía más cuando Gonzalo Sánchez de Lozada, que estaba considerado como el artífice principal de las reformas liberales, asumió la Presidencia de la República por segunda vez el 6 de agosto de 2002. Sánchez de Lozada tuvo dificultades para conformar gobierno y para lograr apoyo del Parlamento a su gestión. Los intentos de aumentar la presión tributaria mediante restricciones a la deducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que pagaban los asalariados a través de la presentación de facturas (en lugar de incrementar las alícuotas que se cobraban a las empresas petroleras) y el proyecto de exportar gas por Chile, país que había condenado a Bolivia a la mediterraneidad, reavivaron los sentimientos nacionalistas y el descontento social.

Sánchez de Lozada renunció a la Presidencia de la República el 17 de octubre de 2003, cuando se vio imposibilitado de controlar la crisis sociopolítica que había desembocado en una escalada de violencia. Tras dos cortos gobiernos de transición (Carlos D. Mesa Gisbert, 17 de octubre de 2003 - 8 de junio de 2005; y Eduardo Rodríguez Veltzé, 9 de junio de 2005 - 21 de enero de 2006), marcados por la incertidumbre política, las demandas sociales, las reivindicaciones regionales y las dificultades financieras, el 22 de enero de 2006 asumió la Presidencia Juan Evo Morales Ayma, con un considerable apoyo del electorado.

8. Retorno al estatismo nacionalista

El gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) está empeñado en poner en práctica un ambicioso programa político, social y económico de reformas que incluye: a) la reconfiguración del Estado en la economía; b) la construcción de un nuevo Estado plurinacional; c) el desmontaje del colonialismo y del neoliberalismo; d) el cambio del patrón de desarrollo primario-exportador; y e) la convivencia equilibrada y la complementariedad con equidad de la economía estatal, la economía comunitaria, la economía mixta y la economía privada. Para lograr sus objetivos, el gobierno ha recurrido a la reforma constitucional, al aumento de la presión tributaria sobre las empresas hidrocarburíferas, a la creación de empresas estatales en diversos rubros y a prácticas redistributivas del ingreso a través de bonos y subsidios.

El desempeño económico del país en los últimos años ha sido relativamente estable. Los precios de las materias primas se han mantenido elevados y la crisis internacional no ha repercutido con fuerza en la economía nacional. La condonación de la deuda externa y las remesas del exterior han contribuido a mejorar la balanza de pagos. Las reservas internacionales han aumentado, la moneda nacional se ha apreciado ligeramente, la inflación no se ha descontrolado y las tasas de crecimiento del producto interior bruto son moderadas.

La inversión extranjera directa en sectores estratégicos ha sido desalentada por los cambios institucionales de cuño nacionalista y estatista. El gobierno ha tratado de compensar la caída de la inversión privada con mayor inversión pública. La economía nacional y, sobre todo, las finanzas públicas dependen en alto grado de la renta hidrocarburífera y de las vicisitudes del comercio internacional. El aumento del gasto estatal y las presiones redistributivas están comenzando a tensionar las finanzas públicas.

9. Balance preliminar

Es innegable que las condiciones de vida de la población boliviana han mejorado en el periodo republicano, pero no lo suficiente. El 54 por ciento de la gente es pobre y el 31.2 por ciento se encuentra en la indigencia. La distribución del ingreso es una de las más desiguales de América Latina y el producto interior bruto per cápita está entre los más bajos del Continente. La economía boliviana se rezagó considerablemente en su crecimiento con relación a las economías más dinámicas de la región en el primer siglo republicano. Esta tendencia se ha mantenido en la segunda centuria de la República: Haití, Nicaragua, Venezuela y Bolivia registraron las tasas más bajas de crecimiento del PIB real per cápita de América Latina en la segunda mitad del siglo XX.

Una de las enseñanzas que se deduce del recuento histórico es que los cambios institucionales han implicado elevados costos sociales, que se ha hecho muy poco por mitigar y que, además, se ha operado con elevados “costos de transacción” (esto es, costos de especificar lo que es intercambiado y costos de hacer cumplir los contratos), lo cual ha impedido lograr un mejor desempeño a largo plazo. Los “costos de transacción” aumentan en las fases de mayor intervencionismo estatal, cuando las tentaciones confiscatorias afloran y los derechos de propiedad se ven amenazados.

La diversificación productiva ha avanzado poco, las empresas no han conseguido aumentos apreciables de productividad y las oportunidades para mejorar el capital humano han sido muy limitadas. Un número cada vez mayor de la población en edad de trabajar ha tenido que optar por empleos informales o el autoempleo para generar ingresos precarios de subsistencia.

La penuria financiera del Estado ha sido un problema crucial y recurrente que se ha visto agravado por fuertes presiones redistributivas. Esta falencia ha inducido a los gobernantes, en varias ocasiones, a aumentar la participación del Estado en la economía, a recurrir al endeudamiento externo excesivo o a la asistencia

internacional, y a efectuar peligrosas manipulaciones monetarias con resultados nefastos para la economía. No está de más recordar que la inflación es un impuesto altamente regresivo que recae en mayor proporción sobre los estratos sociales de menores ingresos.

Los periodos de liberalización económica —cuando coinciden con coyunturas externas favorables— se han caracterizado por la adopción de innovaciones tecnológicas, el aumento de la productividad, la entrada de inversión extranjera, el endeudamiento externo, y la expansión económica. No obstante, los procesos de apertura comercial también han generado desequilibrios estructurales internos y desigualdades socioeconómicas cuya magnitud se tiende a minimizar o solapar, amén de que en estos periodos suele aumentar la vulnerabilidad externa.

Bibliografía

- Anónimo (1994). *Bosquejo del estado en que se halla la riqueza nacional de Bolivia con sus resultados, presentado al examen de la Nación por un Aldeano hijo de ella. Año de 1830*. Editado por Ana Maria Lema. La Paz: Plural.
- Antezana Salvatierra, Alejandro Vladimir. (1992). *Estructura Agraria en el siglo XIX. Legislación agraria y transformación de la realidad rural de Bolivia*. La Paz: Centro de Información para el Desarrollo.
- (1996). *Los liberales y el programa agrario de Bolivia (1899 - 1920)*. La Paz: Plural.
- Banco Central de Bolivia. *Boletín estadístico* (varios números). La Paz: BCB.
- Banco Mundial. (2006). *Crece beneficiando a los más pobres. Evaluación de la pobreza en Bolivia*. La Paz: Banco Mundial / Plural.
- Becerra de la Roca, Rodolfo. (1975). *Corporación Boliviana de Fomento. Disposiciones Legales 1942 - 1974*. La Paz – Cochabamba: Los Amigos de Libro.
- Benavides Manzaneda, julio. (1972). *Historia de la moneda en Bolivia*. La Paz: puerta del Sol.
- Cariaga, Juan L. (1996). *Estabilización y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1967). “La política económica de Bolivia en el periodo 1952 - 64”. *Boletín Económico de América Latina*, vol. XII, N° 2, (octubre); mecanografiado.
- (2011). *Panorama social de América Latina 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Contreras, Manuel E. (1990). “Debt, Taxes, and War: The Political Economy of Bolivia, c. 1920 - 1935”. *Journal of Latin American Studies*, N° 22 (Mayo), pp. 265 - 287.
- (1993). *The Bolivian Tin Mining Industry in the First Half of the twentieth Century*. Research Papers, N° 32. London: Institute of Latin American Studies.
- Dalence, José Maria. (1851). *Bosquejo estadístico de Bolivia*. Chuquisaca: Imprenta de Sucre.
- Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización. (2004). *10 años de la capitalización: luces y sombras*. La Paz: Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización.

- Drake, Paúl W. (1995). *Kemmerer en los Andes. La Misión Kemmerer 1923 - 1933*. Quito: Banco Central de Ecuador.
- Fundación Milenio. (1998). *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz: Fundación Milenio.
- (2000). *Las reformas estructurales en Bolivia*. Tomo II. La Paz: Fundación Milenio.
- Gamarra Téllez, María del Pilar. (2007). *Amazonía norte de Bolivia: economía gomera (1870 - 1940): bases económicas de un poder regional, la casa Suárez*. La Paz: Colegio Nacional de Historiadores de Bolivia.
- Gómez D'Angelo, Wálter. (1978). *La minería en desarrollo económico de Bolivia 1900 - 1970*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Grieshaber, Erwin P. (1977). "Survival of Indian Communities in Nineteenth Century Bolivia." Ph. D. diss., University of North Carolina.
- Hirschman, Albert O. (1977). *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before its Triumph*. Princeton University Press.
- (1986). "Suavidade, Poder e Fraqueza da Sociedade de Mercado: Interpretacoes: rivais, de Montesquieu a nossos dias ". En *A Economía como Ciencia Moral e Política*, pp. 11 - 48. Sao Paulo: Basiliense.
- Huber Abendroth, Hans, y otros. (2001). *La deuda externa de Bolivia: 125 años de renegaciones y ¿Cuántos mas?* La Paz: CEDLA.
- Lanchovichina, Elena, and Pooja Kacker. (2005). *Growth Trends in the Developing World: Country Forecasts and Determinants*. Policy Research Working Paper N° 3775. Washington. DC: The World Bank, (November).
- Iñiguez, Elizabeth. (1980). *Apuntes históricos del Banco Central de Bolivia e instituciones conexas*: La Paz: Don Bosco.
- Klein, Herbert S. (1993). *Haciendas and Ayllus. Rural Society in the Bolivian Andes in the Eighteenth and Nineteenth Centuries*. Stanford, California: Stanford University Press.
- (2011). *Historia de Bolivia. De los orígenes al 2010*. 4ª ed. La Paz: Liberia Editorial G.U.M.
- Ladman, Jerry R., ed. (1982). *Modern - Day Bolivia: Legacy of the Revolution and Prospects for the Future*. Tempe, Arizona: Center for Latin American Studies, Arizona State University.

- Lavaud, Jean - Pierre. (1998). *El embrollo boliviano: turbulencias sociales y desplazamientos políticos, 1952 - 1982*. La Paz: IFEA - CESU – Hisbol.
- Lehman, Keneth D. (1999). *Bolivian and the United States: A Limited Partnership*. Athens and London: The University of Georgia Press.
- Lofstrom, William Lee. (1968). "Attitudes if an Industrial Pressure Group in Latin America, the Asociacion de Industriales Mineros de Bolivia, 1952 - 1935" MA thesis. Cornell University, 1968.
- (1983). *El Mariscal Sucre de Bolivia*. La Paz: Alenkar.
- Malloy, James M. (1989). *Bolivia: la revolución inconclusa*. La Paz: CERES.
- Eduardo Gamarra. (1988). *Revolution and Reaction: Bolivia, 1964 - 1985*. New Brunswick (USA) and Oxford (U.K.): Transaction Book.
- Medinaceli, Benedicto. (1875). *Investigación de las causas de la crisis monetaria y los medios para salvarla*. Sucre.
- Méndez Morales, Armando, y Alberto Zelada Castedo, eds. (2005). *Historia monetaria contemporánea de Bolivia. La Paz: Banco Central de Bolivia. Siete momentos capitales en los 77 años de historia del Banco Central de Bolivia*. La Paz: Banco Central de Bolivia.
- Mendoza López, Vicente. (1940). *Las finanzas en Bolivia y la estrategia capitalista*. La Paz: Escuela Tip. Salesiana.
- Mesa Gisbert, Carlos D. (2003) *Presidente de Bolivia: entre urnas y fusiles*. 3ª ed. La Paz: Gisbert.
- (2010). *Presidencia Sitiada. Menorías de mi Gobierno*. 4ª ed. La Paz: Plural / Fundación Comunidad.
- Ministerio de Finanzas. (1977). *Informes Musgrave. Reforma fiscal en Bolivia*. 2 vols. La Paz: Ministerio de Finanzas.
- Misión Económica de los Estados Unidos a Bolivia (Merwin L. Bohan, jefe de la Misión). (1943). "Informe de la Misión Económica de los Estados a Bolivia". 3 vols. Mecanografiado. Washington, D.C., 15 de agosto de 1942. Traducido del ingles al castellano por G.V. Bilbao la Vieja. La Paz (3 de agosto).
- Mitre, Antonio. (1981). *Los patriarcas de la plata*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- (1986). *El monedero de los Andes: región económica y moneda boliviana en el siglo XIX*. La Paz: Hisbol.

- Morales, Juan Antonio. (2002). *Informe escrito de un economista boliviano*. La Paz: Fundación Cultural del Banco Central de Bolivia.
- Morales, Juan Antonio y Napoleón Pacheco. (1999). "El retorno de los liberales". en *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*, editado por Fernando Campero Prudencio, pp. 155 - 173. La Paz: Harvard Club de Bolivia.
- Naciones Unidas. (1958). *El desarrollo económico de Bolivia*. Análisis y Proyecciones del Desarrollo IV. México: Naciones Unidas (febrero).
- Navia Ribera, Carlos (1984). *Los Estados Unidos y la Revolución Nacional: entre el pragmatismo y el sometimiento*. Cochabamba: Centro de Información y documentación para el Desarrollo Regional (CIDRE).
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Pres.
- (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton and Oxford; Princeton University Press.
- Ozio, Leandro. (1830). *Proyecto para el fomento de la minería de Potosí*. Potosí
- Pacheco Torrico, Mario Napoleón. (1967). "El sector minero de 1986" Primera parte: *Análisis*, año III, N° 95 (La Paz, 28 de agosto).
- (1989). *Desenvolvimiento del sector minero, 1985 – 1989*. Serie Estudios Económicos N° 3. La Paz: Instituto de Investigaciones Económicas – UMSA (agosto).
- (2004). *En defensa de la racionalidad*. La Paz: Fundación Milenio.
- (2005). "La fundación del Banco Central de Bolivia (1929 – 1932)". En *historia monetaria contemporánea de Bolivia. Siete momentos capitales en los 77 años de historia del Banco Central de Bolivia*. Editado por Armando Méndez Morales y Alberto Zelada Castedo, cap. 1, pp. 31 - 79. La Paz: Banco Central de Bolivia.
- (2010). *La gran depresión (1929 - 1939) con ojos bolivianos*. La Paz: Fundación Milenio.
- Parkerson, Phillip T. (1984). *Andrés de Santa Cruz y la Confederación Perú - Boliviana 1835 – 1839*. La Paz; Juventud.
- Pentland, Joseph Barclay. (1975). *Informe sobre Bolivia 1826*. Colección de la Cultura Boliviana, vol. XIII. Potosí: Casa de Moneda.
- Peñaloza, Luís. (1946). *Historia económica de Bolivia*. Vol. 2. La Paz.

- (1954). *Historia económica de Bolivia*. Vol. 2. La Paz.
- Prado Robles, Gustavo A. (1995). “La reforma tributaria de los Liberadores: una propuesta y un fracaso”. En *Antonio José de Sucre. La Hazaña de la libertad*. Coordinado por Alberto Crespo. Fascículo 7, pp. 107 - 109: La Paz: Instituto de Estudios Andinos y Amazónicos (marzo).
- (1995). “Efectos de la adulteración monetaria en Bolivia, 1830 - 1870”. *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, N° 1 (enero - junio), pp. 35 - 76.
- (1995). “¿Crecimiento hacia dentro o crecimiento hacia fuera? Notas sobre el debate boliviano en el siglo XIX”. *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, vol.1, N° 2 (diciembre), pp. 99 - 113.
- (1997). “El pensamiento económico de Douglass C. North”. *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, vol. 3 N° 2 (diciembre), pp. 115 - 144.
- (2000). “Reflexiones a propósito de ‘El retorno de los liberales’” *Revista de Humanidades y Ciencias Sociales*, vol. 6 N° 1 - 2 (junio - diciembre), pp. 115 - 125.
- (2009). “Economía y población del departamento de Santa Cruz”. En *estados de la investigación: Santa Cruz*. Vol. 1, cap. 2, pp.87 - 168. La Paz: PIEB / UAGRM.
- Prado Robles, Gustavo A. y Herbert S. Klein. 82005). “La revolución nacional y su impacto en el Banco Central de Bolivia. Inflación y estabilización monetaria bajo el régimen revolucionario”. En *historia monetaria contemporánea de Bolivia. Siete momentos capitales en los 77 años de historia del Banco Central de Bolivia*. Editado por Armando Méndez Morales y Alberto Zelada Castedo. Cap. 3, pp. 125 - 181. La Paz: Banco Central de Bolivia.
- Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza (PADEP/GTZ). (2009). *aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia. Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana – GTZ*. La Paz: PADEP/GTZ (diciembre).
- Prudencio, Julián. (1845). *Principios de economía política aplicados al estado actual y circunstancia de Bolivia*. Sucre.
- República de Bolivia - Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2007). *Plan nacional de Desarrollo. Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien. Lineamientos estratégicos 2006 - 2011*. La Paz, (noviembre).
- Rivera Cusicanqui, Silvia. (1978). “La expansión del latifundio en el altiplano boliviano: elementos para la caracterización de una oligarquía regional”. *Avances*, N° 2 (noviembre), pp. 95 - 118.

- Rojas, Casto. (1977). *Historia financiera de Bolivia*. 2ª ed. La Paz: UMSA.
- Romero Loza, José. (1974). *Bolivia: nación en desarrollo*. La Paz - Cochabamba: Los amigos del libro.
- Sachs, Jeffrey. (1986). "The Bolivian Hyperinflation and Stabilization". Working Paper N° 2073. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, (November).
- Sachs, Jeffrey, y Juan Antonio Morales. (1988). *Bolivia: 1952 - 1986*. San Francisco, CA: Internacional Center for Economic Growth.
- Schelchkov, Andrey A. (2011). *La utopía social conservatoria en Bolivia: el gobierno de Manuel Isidoro Belzu (1848 - 1855)*. La Paz: Plural.
- Vargas, Pedro. (1863). *Reflexiones [sic] económicas sobre la moneda feble de Bolivia y la moneda actual de 400 granos de peso y leí [sic] 10 dineros 20 granos*. Potosí.
- White head, Laurence. (1969). *The United States and Bolivia. A Case of Neo - Colonialism*. London: Haslemere Group (Publications).
- (1972). "El impactó de la Gran Depresión en Bolivia ". *Desarrollo Económico*, vol. N° 45 (abril - junio), pp. 49 - 80.
- Zondag, Cornelius H. (1968). *La economía boliviana, 1952 - 1965. La Revolución y sus consecuencias*. La Paz: Los Amigos del Libro.

ESTUDIOS
MACROECONÓMICOS

*Rolando Morales**

1. Introducción

El presente trabajo tiene el objetivo de poner en evidencia las diferencias en el diseño y ejecución de política así como en los resultados respectivos de dos esquemas diferentes de gobierno en Bolivia, el vigente entre los años 1993 y 1998 dirigido por Gonzalo Sánchez de Lozada y el conducido por Evo Morales entre 2005 y el año 2009. El primero es conocido por su marcada afiliación a las ideas neoliberales, mientras que el segundo inició un proceso de cambio o de contrarreforma.

En una primera parte de este trabajo se muestra las principales características de orientación política y económica de ambos gobiernos y se presenta un cuadro sinóptico sobre las principales medidas tomadas. En una segunda parte, a partir de la sección 3, se da a conocer los principales resultados macroeconómicos de ambas gestiones, se los analiza y se procede a algunas simulaciones esencialmente para evaluar la incidencia de las diferencias en el entorno externo. El trabajo termina con la sección de conclusiones que resume los principales resultados encontrados.

Conviene señalar que el telón de fondo de la comparación de resultados macroeconómicos es la dificultad de Bolivia de acelerar su crecimiento económico a lo largo de su historia. En la sección 3 se muestra los valores de la tasa de crecimiento y del coeficiente de inversión desde el año 1951 hasta el año 2009 poniendo de relieve que salvo periodos excepcionales, el crecimiento de Bolivia ha sido moderado independientemente del régimen político y económico adoptado en diferentes momentos.

Durante mucho tiempo se supuso en Bolivia, al igual que en otros países del mundo, que la principal restricción para crecer era el acceso limitado al capital y que habiendo una oferta excedentaria de mano de obra, ésta se adecua naturalmente a la cantidad de capital disponible. Sin embargo, a comienzos del siglo XXI, cuando se da el auge de las materias primas trayendo capitales en abundancia, el crecimiento de la economía siguió siendo parsimonioso, sugiriendo la existencia de otras restricciones, entre ellas las relativas a la oferta de trabajo calificado. La forma cómo se define la restricción al crecimiento da lugar a diferentes formas de enfocar las políticas de desarrollo, pues aquellos que postulan que la restricción mayor es la escasez de capital propugnan políticas de ahorro interno y de captación de ahorro externo; eso ocurrió explícitamente durante el Gobierno de Sánchez de Lozada. Mientras que los que sostienen que la principal limitante tiene que ver con la oferta laboral darán más énfasis a la formación de capital humano. Habiendo

* *Economista. Investigador y docente universitario. www.ciess-econometrica.com.bo
email: rolando@entelnet.bo*

abundancia de recursos financieros durante el gobierno de Evo Morales, se podía haber esperado —lo que no ocurrió— una importante ruptura en la trayectoria de crecimiento. Más allá del énfasis dado en la historia económica al trabajo y al capital como principales factores de producción, hoy en día se busca identificar el peso de otros determinantes como el capital humano, el social, el natural, el contexto externo, etc. a los cuales la política económica boliviana les ha prestado muy poca atención hasta el presente.

2. Régimen político: orientaciones, políticas y reformas

2.1 Mirando hacia atrás

La historia económica moderna de Bolivia empieza con la Revolución Nacional de 1952 que, puso en marcha el modelo económico de sustitución de importaciones llamado también del Nacionalismo Revolucionario y promulgó importantes reformas sociales y políticas.

La Revolución Nacional de 1952 se caracterizó por la irrupción en el escenario político de las clases populares conformada por campesinos, obreros y mineros dirigidos por estratos intelectuales de la clase media. Con la ruptura y con el nuevo modelo económico, se fue desarrollando poco a poco una nueva clase social conformada por funcionarios de gobierno y empleados de las empresas estatales creando el germen de una nueva clase empresarial. Desde entonces, hasta la década de los noventa, los gobiernos de Bolivia estuvieron conducidos por miembros de la clase media, civiles y militares, algunos demócratas y otros tiranos pero todos ellos alineados a los principios políticos y económicos adoptados por la Revolución de 1952.

2.2 El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada

En el año 1985, después de casi medio siglo de historia, volvió al gobierno la antigua clase oligárquica amalgamada a la nueva clase empresarial resultante de la Revolución del año 1952 logrando un éxito histórico en la lucha contra la hiperinflación que azotaba a Bolivia bajo un régimen de izquierda. Algunos años después, en elecciones democráticas, aunque con poco margen, es elegido presidente de la República, el hombre más rico de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada, quien como Ministro de Planificación de Paz Estenssoro tuvo un papel muy activo en el programa de estabilización desarrollado en la segunda década de los años 80 así como en el inicio de la aplicación de las reformas estructurales de primera generación. En su función de Presidente, su proyecto fue el de concluir las reformas estructurales de primera y segunda generación inspiradas en el Consenso de Washington. Entre su participación como Ministro de Planificación y presidente de Bolivia transcurrieron cuatro años de gobierno de Jaime Paz el que continuó, aunque tímidamente, el programa de ajuste aplicado por su predecesor. Para entender la orientación de las políticas adoptadas por Sánchez de Lozada, así como sus resultados posteriores, se requiere mencionar el conjunto de medidas adoptadas durante el periodo 1985-1993. El siguiente es un resumen sucinto de éstas (Morales 2000).

En agosto de 1985, se promulgó un importante plan de estabilización. Las principales medidas de este plan para controlar el alza de precios fueron: a) incremento del precio interno de derivados de hidrocarburos, sobre todo, de la gasolina, b) unificación del mercado cambiario, c) financiamiento del déficit fiscal con créditos externos y operaciones de mercado abierto, d) liberación irrestricta del comercio exterior y del movimiento de capital, e) libre determinación de precios y salarios, d) libre importación con tasas arancelarias reducidas, f) eliminación de las restricciones en materia de exportación. Se creó el “bolsín”, en tanto que un sistema de venta libre de divisas con precios flexibles. A mediados de 1986 entró en vigencia una nueva Ley Tributaria introduciendo un impuesto uniforme de 10 por ciento sobre el valor agregado (IVA) y un impuesto del mismo monto sobre los ingresos de las personas naturales, susceptible de ser devuelto luego de la presentación de facturas. El monto mínimo no imponible fue fijado en US\$ 40 mensuales. En 1992, la tasa del IVA fue elevada al 13 por ciento. El impuesto sobre utilidades de las empresas fue sustituido por otro denominado sobre renta presunta cuya base imponible fue la diferencia entre el activo y el pasivo entre dos gestiones fiscales. Con carácter uniforme fue fijado al 2 por ciento, siendo, posteriormente aumentado, hasta llegar al 3 por ciento. En 1993, la revisión de la Reforma Tributaria repuso el impuesto sobre utilidades.

Se creó un régimen temporal de incentivos para que los trabajadores acepten el retiro o la jubilación con una bonificación igual a 3 meses de salario adicional a la prevista por la Ley del Trabajo. Posteriormente, este beneficio fue mejorado, sobre todo, en el sector minero estatal beneficiando a los 21 mil trabajadores que fueron despedidos. En abril 1987 se emitió un nuevo régimen de Seguridad Social.

Se autorizó al Banco Central de Bolivia (BCB) a emitir bonos con el propósito de canjearlos por la deuda pública. Los bonos, estipulados en dólares, eran transferibles y fraccionables, no reconocían intereses y eran redimibles al cabo de 25 años, pudiendo ser utilizados, en ese plazo, en la compra de acciones de empresas públicas con un sobreprecio del 50 por ciento. Planteada para dar una solución a la deuda pública, la medida fue extendida al área privada.

Utilizando donaciones de países amigos, Bolivia redujo su deuda externa con los bancos comerciales de US\$ 680 millones a US\$ 209 millones.

Entre 1986-1993, el gobierno lanzó un gran programa de privatización de empresas públicas. En el caso de las empresas estatales de minerales e hidrocarburos, firmó contratos de arrendamiento (*leasing*) con contratistas privados y manifestó la intención de promover contratos de riesgo compartido (*joint ventures*), pero, no identificó quien reemplazaría a la empresa estatal de hidrocarburos (YPFB) como proveedora de fondos al Tesoro General de la Nación (TGN) después de que se complete estos procesos. La mayor parte de las empresas públicas fue inserta en el proceso de privatización, incluyendo la línea boliviana de aviación (LAB). Mas, en los hechos, el ambicioso proyecto de privatizaciones tuvo lugar sólo en el caso de pocas empresas públicas con escasa significación nacional hasta que Sánchez de Lozada introdujo la idea de la capitalización de las empresas públicas.

En 1991, el gobierno dispuso el cierre de los Bancos Agrícola, Minero y del Fondo de Exploración Minera. Un año después, fue cerrado el Banco del Estado.

La ley de capitalización emitida en 1994 planteó sustituir la estrategia de privatización, vigente desde 1986, por la de capitalización. A través de esta última, el gobierno buscó conseguir socios externos para duplicar el valor del patrimonio del sector público y junto con ellos conseguir créditos por un monto equivalente al 150 por ciento del nuevo patrimonio. El sector de hidrocarburos constituiría el pilar de esta estrategia. La ley de capitalización estuvo asociada a la necesidad de incrementar la inversión que se mantenía en niveles históricos muy bajos, haciendo imposible un crecimiento económico más acelerado. Desde el punto de vista estrictamente económico se puede argüir, sin embargo, que al buscar incrementar las inversiones en sectores específicos (hidrocarburos, comunicaciones, transportes, electricidad, etc.) podía introducir elementos de suboptimalidad en la asignación de las inversiones. Esta millonaria operación fue realizada con empresas y sectores con muy pocos vínculos con el resto de la economía y con escasa capacidad de generación de empleo.

En forma paralela al intento de captar inversiones extranjeras, la ley de capitalización planteó un esquema de reparto del patrimonio nacional. Las empresas a capitalizarse fueron convertidas en sociedades anónimas y sus acciones fueron distribuidas entre los bolivianos mayores de 18 años de edad, residentes en Bolivia. En forma simultánea y automática, estas acciones fueron trocadas por derechos a “rentas de vejez” en Fondos de Pensiones españoles que se instalaron en Bolivia para tal fin.

A mediados de 1995, se efectuó la capitalización de las empresas generadoras de electricidad que hacían parte de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE); la operación se realizó por puja abierta, lográndose fijar un precio de transacción en US\$ 140 millones. Posteriormente, fueron capitalizadas ENTEL, LAB, ENFE e YPFB. Los montos que se comprometieron a aportar los socios extranjeros fueron US\$ 610, 47, 39 y 835 millones, respectivamente. Se logró, en consecuencia, compromisos de inversión por el monto de US\$ 1,670 millones, cantidad apreciable para una pequeña economía como la boliviana.

La administración de las empresas capitalizadas fue otorgada a los socios extranjeros. Con las nuevas inversiones y las que se suponía que podrían atraer, el Gobierno de entonces esperó que la economía pudiese ingresar en una fase de crecimiento sostenido del 8 por ciento anual, una vez terminado el programa de inversión.

En 1996 se promulgó la Reforma del Sistema de Pensiones. Ésta consistió en cambiar el sistema de reparto, donde los cotizantes activos financian las rentas de los pasivos, por el llamado sistema de capitalización individual que funciona como una cuenta de ahorro individual, es decir, las rentas de jubilación que los trabajadores recibirían a partir de los 65 años están en función de sus aporte hasta entonces. El nuevo régimen de pensiones fue puesto en manos de las dos AFP españoles que se hicieron cargo de administrar las utilidades bolivianas en las empresas capitalizadas y el Fondo de Capitalización Colectiva alimentado por ellas.

El sistema estipuló que las rentas de jubilación de los pasivos y de los que lo serían posteriormente en virtud del antiguo sistema de pensiones, sería asumido íntegramente por el TGN. Simultáneamente, frente a las manifestaciones de descontento de la población por esta reforma, el gobierno accedió a que los trabajadores adelantaran sus jubilaciones pudiendo escoger entre el antiguo y el nuevo sistema de seguro social. El TGN se hizo cargo de una obligación inicial de aproximadamente US\$ 300 millones anuales, el 4 por ciento del PIB, recurrente cada año, durante unos 30 años, pero, con tendencia a disminuir en la medida en que los jubilados y sus derechos habientes vayan muriendo.

En la gestión de Sánchez de Lozada, presionados por la urgencia de renegociar la deuda externa en el Club de París y frente a la necesidad política de mostrar sensibilidad social, se elaboró varios planes de reducción de la pobreza con el apoyo del Banco Mundial. Mas estos planes se enfrentaron con la opción de no intervención del Estado en la economía, razón por la cual poco o nada se hizo para ponerlos en práctica. Sin embargo, entre las medidas eficientes de lucha contra la pobreza, se puede mencionar a la distribución de una renta a la población adulta mayor llamada Bono Sol.

2.3 El gobierno de Evo Morales (2006-2010)

Al iniciarse el siglo XXI, en Bolivia y en toda América Latina corrieron vientos de desencanto sobre el modelo neoliberal asociado al Consenso de Washington. El descontento fue creciente debido a los pobres resultados logrados con altos costos sociales. El año 2000, mientras el gobierno de Bolivia con un fuerte apoyo de los organismos internacionales intentaba consultas “desde las bases” para orientar el gasto público y la ayuda externa, se dio una importante marcha de indígenas en el altiplano que marcó el inicio de una nueva era. Tres años después, Sánchez de Lozada quien había sido elegido nuevamente presidente por un estrecho margen en el año 2002 fue violentamente defenestrado por una importante y cruenta revuelta popular. Los dos años siguientes fueron de gran inestabilidad y de políticas económicas erráticas. En diciembre del año 2005, Morales, un dirigente indígena¹, gana las elecciones con un amplio margen apoyado por las clases populares y varios sectores de izquierda.

Pasados muchos años desde el triunfo de Morales, sigue siendo una tarea difícil caracterizar políticamente a su gobierno. Las siglas de su partido, MAS, Movimiento Al Socialismo sugieren que pudiese ser socialista, mas, ellas son solamente el resultado de la compra del registro electoral a una agrupación política disidente de la Falange Socialista Boliviana. Inicialmente, los dirigentes del MAS afirmaban que no “eran de derecha ni de izquierda”, posteriormente, cambió el discurso buscando alinearse con otros gobiernos de América Latina que se reclamaban socialistas. En sus inicios, tampoco fue indigenista, pero poco a poco se fueron confundiendo las figuras de indigenista, indígena, originario y campesino. El vicepresidente Álvaro

¹ La expresión “indígena” así como otras que hacen referencia a orígenes étnicos es confusa. Generalmente, aymaras y quechuas no son considerados indígenas (Evo es de origen aymara), expresión que es reservada para las poblaciones de las tierras bajas, mas, la opinión pública nacional e internacional ha tendido a indilgar este adjetivo al presidente Evo Morales.

García y algunos intelectuales del grupo Comuna contribuyeron a dar al gobierno de Morales una imagen indigenista y socialista.

El siguiente es un resumen sucinto de las medidas promovidas y/o adoptadas por el régimen del presidente Morales entre los años 2006 y 2010:

- Se promulgó una nueva Constitución Política del Estado.
- Se renegoció los contratos de Sánchez de Lozada con las empresas petroleras subiendo la participación de Bolivia al 82 por ciento.
- Se recuperó la empresa nacional de telecomunicaciones (ENTEL) de manos de los capitalizadores italianos.
- Se recuperó las empresas de generación eléctrica que se encontraban en manos de consorcios europeos desde su capitalización.
- Se eliminó la independencia del BCB.
- Se eliminó el carácter autárquico de las superintendencias para convertirlas en reparticiones de los ministerios respectivos.
- Se impuso que ningún funcionario público recibiese un salario superior al del Presidente de la República el que fue fijado en Bs. 15.000 mensuales (alrededor de US\$ 2.000).
- Se pasó al Estado las acciones que Sánchez de Lozada *repartió* a todos los bolivianos como consecuencia de la Capitalización y que se encontraban en manos de las Administradoras de Pensiones.
- Se planteó la modificación el régimen de seguro de largo plazo, eliminándose la participación de las Administradoras de Pensiones e introduciéndose un aporte solidario².
- Se promulgó las autonomías departamentales e indígenas (pero no se les dio vigencia).
- Impuso temporalmente control de precios y prohibición de exportar a algunos productos de la canasta básica.
- Profundizó la política de operaciones de mercado abierto como medio para luchar contra la inflación, aunque el año 2009 el BCB redimió muchas de estas obligaciones.
- En el plano político, el régimen de Morales se caracterizó por intentar controlar el máximo de instituciones y eliminar el sistema de partidos

² Esta modificación entró en vigencia el año 2012.

políticos. Utilizó los mecanismos de justicia como instrumento de represión política.

- Con el objetivo de disminuir la pobreza, creó dos bonos suplementarios, el Juancito Pinto dirigido a la población escolar y el Juana Azurduy de Padilla orientado a las mujeres en estado de maternidad y a los niños pequeños. Paralelamente, lanzó un programa llamado “Evo Cumple” de donaciones a municipios y comunidades de algunos elementos de labranza y de campos deportivos.
- En el plano internacional, el gobierno del presidente Evo Morales se caracterizó por su distanciamiento con los Estados Unidos al punto de instruir el desalojo de su embajador y en el acercamiento a los gobiernos progresistas de América Latina (Venezuela, Ecuador, Nicaragua). Durante su gestión, se perdieron las ventajas del ATPDEA y se afianzó los acuerdos comerciales al interior del ALBA y del MERCOSUR.

A continuación se hace un resumen de las orientaciones de política económica en ambos regímenes (ver cuadro 1).

CUADRO 1

CUADRO SINÓPTICO DE ORIENTACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

Neo-Liberalismo 1986-2005 La Contra-Reforma 2005-2011

Temas	
Sector real	
Agriculturaria	Ausencia de políticas de apoyo Distribución tractores
Minería	Transporte subsidiado Se mantiene
Hidrocarburos	Contratos con transnacionales Revisión de contratos
Manufactura	Ausencia de políticas industriales Ausencia de políticas industriales
Construcción	Impulso a través de la inversión pública sobretodo en carreteras Impulso a través de la inversión pública
Otros sectores	Ausencia de políticas
Multisectorial	Comercio de viveres subsidiados Créditos concesionales
Planificación	Se cierra el Ministerio de Planificación y las Corporaciones de Desarrollo Se habilita el Ministerio de Planificación sin muchas funciones.
Empresas públicas	
Minería	Empresa residual
Hidrocarburos	Empresa residual Se intenta su fortalecimiento
Manufactura	Privatización Se crean nuevas empresas
Multisectorial	Capitalización Reversión de algunas capitalizadas
Aviación	Se crea la empresa boliviana de aviación
Comercio exterior y Balanza de Pagos	
Importaciones	Idem
Exportaciones	Libertad total prohibiciones temporales en algunos productos
Convenios	Libertad total Se termina ATPDEA. Acuerdos ALBA
Ayuda externa	Vigencia ATPDEA Se beneficia de acuerdos previos de condonación de la deuda Auge de las exportaciones Crecimiento de remesas No se requiere nuevos apoyos externos
Entorno internacional	Importante apoyo externo (donaciones y créditos)
Política monetaria	Caída del Muro de Berlín Excelente
OMAS	Se introduce por primera vez
Tasa de interés	Libre Se vende y recompra títulos
Tipo de cambio	Ajustes controlados buscando el mantenimiento del tipo de cambio real Idem.
Banco Central	Independiente del Ejecutivo Apreciación para combatir la inflación
Banca Estatal	Se cierran los bancos estatales Pierde su independencia
Dolarización	Se crea un Banco de Desarrollo El Estado toma el control del Banco de La Unión Se reduce paulatinamente
Oferta crediticia	Se mantiene alta Por encima de la demanda (bajas tasas de interés)
Finanzas públicas	Por debajo de la demanda (altas tasas de interés)
Gasto público	Controlado y alineado con el ingreso Alineado con el ingreso pero fuertemente creciente
Inversión pública	Infraestructura y sociales Idem
Ingresos del s.público	Impuestos, ayuda externa, se prohíbe los créditos del BC impuestos, hidrocarburos, se autoriza al BC otorgar créditos al s. público
Gobiernos regionales	Presupuestos reducidos Aumento del presupuesto pero bajas inversiones.
Empleo y salarios	
Empleo y salarios	Programas de emergencia Expansión del empleo público; empleo de emergencia

Empleo y salarios	Programas de emergencia	Expansión del empleo público; empleo de emergencia
Salarios	Alta varianza en el sector público Libertad de fijación de salarios en el sector privado	Drástica reducción de salarios en la función pública Obligación de aumentar salarios según inflación
Pobreza		
Políticas	Planes (no ejecutados) de reducción de la pobreza	Plan de desarrollo (no ejecutado)
Bonos	Bono Dignidad	Bonos Dignidad, Juancito Pinto y Juana Azurduy
Educación		
Básica	Segunda Reforma Educativa	Ninguna política
Secundaria	Ninguna política	Ninguna política
Universitaria	Proyecto de control de las universidades por el Congreso	Gasto sujeto a control estatal
Tecnología		
Agropecuaria	SIBTAS (sin resultados)	INJAF (sin resultados)
Otra	Ninguna	Ninguna
Poder Judicial y Legislativo		
Poder Judicial	Se descabeza la Corte Suprema de Justicia	Fuerte intervención del Estado en el Poder Judicial
Poder Legislativo	Alianzas para asegurar la mayoría en el Congreso	Cuasi-hegemonía del partido de gobierno
Política exterior		
Org. Internacionales	Fuerte sumisión a presiones externas provenientes de los organismos internacionales y de EE.UU	Independencia de los organismos internacionales
Estados Unidos	Sumisión	Retiro del Embajador de EE.UU en Bolivia
Comunidad Andina	Se debilita JUNAC	UNASUR, ALBA
Descentralización		
Descentralización	Ley de Participación Popular; Ley de Descentralización Administrativa	Restricciones administrativas al gasto descentralizado
Autonomías	Ley de Municipalidades	Ley de Autonomías y Ministerio de Autonomías
Salud y pensiones		
Pensiones	Reforma del sistema de pensiones con alto costo para el país Concesión de la administración a consorcios privados	Se mantiene Se prevé el traspaso de la administración al Estado
Salud	programas específicos de atención a la salud	programas específicos de atención a la salud
Administración pública		
Gestión pública	Programa de reforma y modernización, Ley Safco, Ley del Funcionario Público, etc.	Fuerte clientelismo (fragmentado), Debilitamiento de la calidad de la gestión pública.
Regulación	Superintendencias	Se elimina la autarquía e independencia de las Superintendencias
Financiamiento del desarrollo		
Sector público	Hidrocarburos y apoyo externo	Hidrocarburos
Sector privado	Ahorros propios	Ahorros propios y créditos del BDP

FUENTE: elaboración propia.

2.4 El perfil de ambos presidentes

Gonzalo Sánchez de Lozada hizo estudios de Filosofía en la Universidad de Chicago. Gobernó con el apoyo de empresarios y de profesionales que estudiaron en Europa y Estados Unidos. Se considera que su familia hace parte de la élite cochabambina.

Evo Morales estudió hasta el tercer año de bachillerato. Se caracterizó por una vida sindical activa en el seno de los productores de coca del departamento de Cochabamba. Nació en la localidad de Orinoca, en Oruro, en una familia pobre de origen aymara. Según el Censo de Población y Vivienda, Orinoca tenía 163 habitantes en el año 2001, su principal actividad económica es la crianza de auquénidos. Un bus conecta Orinoca con Oruro dos veces por semana.

2.5 Luces y sombras

Las medidas más rechazadas adoptadas por el gobierno de Sánchez de Lozada son la capitalización de las empresas públicas y la reforma de pensiones. Fue también muy criticado por el alto costo social implicado por las reformas y por su falta de sensibilidad social. Las calificadas como positivas fueron las referentes a la modernización del sector público y al mejoramiento de su eficiencia.

Las políticas más rechazadas del gobierno de Morales fueron la confrontación permanente con diversos sectores de la población, la abierta discriminación manifestada contra algunos de ellos (incluso inscrita en la nueva Constitución Política del Estado), la instrumentación política de la justicia, el debilitamiento de la gestión pública y el alejamiento de las clases medias. Se le critica también el no haber puesto énfasis en aprovechar la excelente coyuntura internacional para acelerar el crecimiento. Las políticas calificadas como positivas fueron la revisión de los contratos con las transnacionales del campo de los hidrocarburos y la mayor inserción en niveles de gobierno de sectores otrora marginados.

En ambos gobiernos, se dio muy poca importancia al capital humano, al social, al natural y a la tecnología.

3. Evaluación por resultados

Para evaluar el desempeño de la economía en los periodos presidenciales de Sánchez de Lozada y de Morales se tomará en cuenta: a) el contexto internacional, b) los periodos que anteceden a cada gestión. Con este propósito, se ha construido modelos econométricos incluyendo en cada uno de ellos las tasas de crecimiento promedio en Latinoamérica y valores rezagados.

La información utilizada en este estudio proviene de fuentes oficiales (UDAPE, INE, BCB) y de ASOBAN. Algunas variables han sido deducidas a partir de la información oficial usando identidades contables. La mayor parte de las variables se encuentran en porcentaje del PIB, son tasas de crecimiento o cocientes entre dos variables observadas para un mismo periodo. En algunos casos se tiene

información desde el año 1951, en otros, sólo a partir de los años setenta y ochenta. La década de los ochenta se caracterizó por tener muy altas tasas de inflación lo que generó comportamientos atípicos de los diferentes agentes económicos y, posiblemente, problemas en la elaboración de estadísticas económicas. Esta es la razón por la cual casi toda la información que se presenta y usa en este trabajo cubre sólo el periodo 1990-2009.

El propósito de los cuadros y modelos que se muestran en lo que sigue es comparar los resultados económicos en las gestiones presidenciales de Sánchez de Lozada y de Morales, pero, además, se presenta información de los periodos que precedieron estas gestiones. Los periodos de estudio están detallados en el cuadro 2.

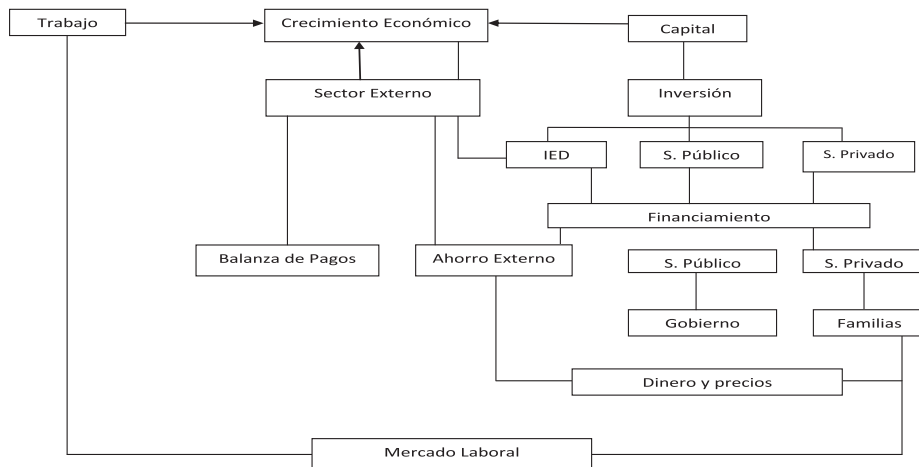
CUADRO 2
PERIODOS PRESIDENCIALES

Presidentes	Periodos anuales	Periodos trimestrales
Jaime Paz	1990-1992	marzo 90 a junio 93
Gonzalo Sánchez de Lozada	1993-1998	sep 93 a junio 98
Varios	1999-2005	setp 98 a dic 2005
Evo Morales	2006-2009	sept 2006 a dic 2009

FUENTE: elaboración propia.

La evaluación por resultados está centrada en la tasa de crecimiento del PIB y en los factores que le están asociados: capital, trabajo y contexto externo. Se analiza el impacto de la inversión por agentes económicos: privado nacional, extranjero y público y su financiamiento de fuentes externas, públicas y privadas nacionales. Se muestra la evolución de algunos importantes rubros de la Balanza de Pagos y la conformación de los ingresos del sector público y privado. Se repasa los cambios en el comportamiento de las variables monetarias y se destaca las diferencias en el mercado del trabajo en ambos periodos. La lógica del análisis que sigue está ilustrada en el gráfico 1.

GRÁFICO 1
ESTRUCTURA LÓGICA DEL ESTUDIO



FUENTE: elaboración propia.

4. Crecimiento económico

4.1 Panorama general

Desde los años 50 hasta la primera década del siglo XXI, Bolivia adoptó diferentes regímenes económicos sin haber logrado encaminarse en el sendero del crecimiento sostenido. A partir de 1952, se adoptó el modelo llamado de “sustitución de importaciones” o también de “nacionalismo revolucionario” que estuvo vigente hasta fines de los años setenta habiendo sucumbido en la década de los 80 como consecuencia de la crisis de la deuda externa. En la segunda mitad de los 80, Bolivia adoptó las políticas del Consenso de Washington, habiendo sido calificado como uno de sus mejores émulos (Lora y Panizza 2002). Al comienzo del nuevo siglo volvieron las corrientes estatistas. En un horizonte de largo plazo, 60 años, se puede afirmar que el crecimiento de la economía boliviana fue modesto, pues lo hizo con una tasa promedio de 2.9 por ciento anual, apenas superior a la tasa de crecimiento de la población. A su vez, el esfuerzo de inversión realizado por Bolivia durante este periodo ha sido escaso pues con relación al PIB registró un promedio de 15.8 por ciento.

Durante este largo periodo, ha habido algunas variaciones en la tasa de crecimiento del PIB y en el coeficiente de inversión (ver cuadro 3). Las décadas de los sesenta y setenta, cuando estuvo vigente el modelo del “nacionalismo revolucionario” fueron las mejores, mientras que la década del 80 fue la peor. En las décadas siguientes, se tuvo tasas de crecimiento modestas.

DÉCADA	PIB (Porcentaje)	Coeficiente de inversión
1951-1959	0.1	16.1
1960-1969	5.5	15.5
1970-1979	5.0	19.5
1980-1989	(0.2)	12.4
1990-1999	4.0	16.6
2000-2009	3.7	14.9
TOTAL	2.9	16.6
Δ coef.inversión		0.015

FUENTE: elaboración propia en base a datos de cuentas nacionales.

Además del valor modesto de las tasas de crecimiento, su gran volatilidad a lo largo del tiempo es otro de los problemas de la economía boliviana.

Entre los factores que inciden en el bajo desempeño de la economía boliviana están: a) el fenómeno de El Niño que incide fuertemente en el sector agropecuario, b) la volatilidad de los precios de las exportaciones, c) la desigualdad de ingresos y oportunidades que provoca paros en los procesos productivos e inestabilidad política, d) la falta de políticas de estado que aseguren la permanencia de marcos jurídicos por largos periodos de tiempo, e) la escasa formación de capital humano

y el poco esfuerzo en la introducción de progreso técnico, f) el poco esfuerzo realizado para desarrollar el capital social y conformar consensos así como la poca atención prestada al medio ambiente (tierra, agua, bosques, etc.).

El coeficiente de inversión es igual al cociente entre la formación bruta de capital y el PIB. En general, se puede esperar que haya una fuerte correlación intertemporal entre esta variable y la tasa de crecimiento, lo que no ocurre en el caso de Bolivia. Mas, si se excluye de este cociente a la Inversión Extranjera Directa (IED), la que tuvo mucha variabilidad en el periodo de estudio, el cociente conformado sólo por la inversión doméstica y el PIB (FBCD) tiene correlación estadísticamente significativa con la tasa de crecimiento, sin embargo, como se mostrará después, su incidencia es preocupantemente débil.

El siguiente modelo (modelo 1) ha sido elaborado para estimar la incidencia del coeficiente de inversión doméstica FBCD sobre la tasa de crecimiento del PIB:

$$Y(t) = \alpha_0 + \alpha_1 \text{fbcd}(t) + U(t)$$

Con las hipótesis usuales para el error aleatorio $U(t)$. Este modelo ha sido estimado sobre el periodo 1990-2009 (19 observaciones)³. Los resultados de la estimación se encuentran en el Anexo (MODELO 1). El coeficiente α_1 vale 0.269, lo que sugiere que por cada 4 puntos de variación del coeficiente de inversión doméstica, la tasa de crecimiento varía aproximadamente en 1 punto lo que puede ser considerado un impacto débil.

Por otra parte, siendo una economía pequeña, la de Bolivia es muy dependiente de la economía internacional. Esa es la razón por la cual se ha incluido en el modelo precedente la tasa $x(t)$ de crecimiento de América Latina según datos del Banco Mundial para el periodo 1990-2009 (modelo 2):

$$y(t) = \alpha_0 + \alpha_1 \text{fbcd}(t) + \alpha_3 x(t) + U(t)$$

Este modelo ha sido estimado en el marco de dos ecuaciones simultáneas por el método SUR. La segunda ecuación explica la tasa de crecimiento del PIB de Latinoamérica a través de su coeficiente de inversión actual y rezagado de un periodo. Los resultados de la estimación se encuentran en el Anexo (MODELO 2). La inclusión de la tasa de crecimiento de América Latina en la ecuación que explica el crecimiento de Bolivia es estadísticamente significativa, permite un aumento significativo del R² con relación al modelo anterior y disminuye la incidencia de la inversión en el crecimiento, rebajando el valor del coeficiente α_1 a 0.206.

El coeficiente de correlación parcial entre el crecimiento de Bolivia y el de América Latina, despejado de la influencia de la inversión toma un valor relativamente alto de 38.47 por ciento, poniendo de manifiesto la influencia del desarrollo continental en el nacional.

3 Cabe señalar que la década del ochenta ha sido muy irregular debido a las altas tasas de inflación prevalentes. En ese contexto, existe también alguna duda sobre la confiabilidad de los resultados.

4.2 Comparación entre dos periodos

El cuadro 4 muestra las tasas de crecimiento del PIB para diferentes periodos, el coeficiente de inversión y los valores ajustados según el modelo anterior para dar cuenta de la incidencia del contexto internacional y del periodo previo o inicial. En este cuadro puede observarse:

- El coeficiente de inversión doméstica del periodo de Morales fue 2 puntos superior al de la gestión de Sánchez de Lozada, pero a pesar de ello, las tasas de crecimiento en ambos periodos fue similar.
- Las tasas de crecimiento en ambas gestiones fueron mejores que las esperadas a través del modelo 2. Esto hay que entenderlo en el marco de la débil *performance* de los periodos intermedios.

CUADRO 4
COMPARACIÓN DE CRECIMIENTO E INVERSIÓN ENTRE PERIODOS
AÑOS 1990 - 2009

GESTIÓN	Crecimiento	FBKF	Estimado	Residuo
1990-1992	3.85	12.88	4.12	(0.27)
1993-1998	4.66	11.08	3.89	0.77
1999-2005	2.62	9.64	3.40	(0.79)
2006-2009	4.76	13.05	4.34	0.42

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

FBKF: Formación Bruta de Capital Fijo.

La tasa de crecimiento del PIB de América Latina durante el Gobierno de Sánchez de Lozada fue 3.56 por ciento y durante el Gobierno de Morales fue 3.58 por ciento. Siendo ambas tasas similares, su incidencia en el crecimiento en ambos periodos es más o menos la misma.

5. Incidencia de la inversión por agentes económicos

El cuadro 5 muestra la distribución de la inversión en porcentaje del PIB por agentes económicos. En este cuadro destaca la baja participación de la inversión privada nacional a pesar de los importantes esfuerzos del gobierno de Sánchez de Lozada de dar a este sector un papel protagónico en el desarrollo del país. Las razones de este comportamiento son de diferente índole, entre ellas, algunas tienen que ver con las características del empresariado nacional y otras con las del entorno económico en el que se mueven. Entre las primeras, se puede señalar al poco desarrollo empresarial no obstante de los esfuerzos realizados por Bolivia desde la Revolución de 1952. Su poco desarrollo se hace patente en su aversión al riesgo y a su falta de profesionalización. Entre los factores de entorno, se puede mencionar a las deficiencias nacionales en capital humano, social y a la poca atención al medio ambiente y a la adopción de tecnologías.

CUADRO 5
ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN
AÑOS 1990 - 2009

GESTIÓN	Valor (Porcentaje del PIB)					
	Pública	Privada	Inversión extranjera			Total
			Privada Nacional	Directa	Doméstica	
1990-1992	7.9	7.0	5.3	1.7	12.9	14.6
1993-1998	7.6	10.0	4.0	6.0	11.1	17.0
1999-2005	6.9	8.2	2.8	5.5	9.6	15.1
2006-2009	7.9	8.0	5.3	2.7	13.1	15.7

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

Otros aspectos interesantes a señalar en el cuadro son: la similitud de coeficiente de inversión pública en ambas gestiones, la mayor inversión privada nacional en la gestión de Morales y la caída de la inversión extranjera en su gestión con relación a la de Sánchez de Lozada.

El modelo 3 ha sido construido para estimar el impacto de la inversión por agentes económicos: el sector público, el sector privado nacional y el extranjero (IED). Para su construcción, se ha estimado previamente las correlaciones intertemporales entre el crecimiento del PIB y las inversiones de cada uno de estos agentes. A través de este ejercicio, se pudo verificar empíricamente que la inversión pública incide en el crecimiento sólo dos años después pero que su incidencia es bastante superior a la del sector privado. Así, mientras que un aumento de 1.4 puntos en la inversión pública genera (dos años más tarde) el incremento en 1 punto en la tasa de crecimiento, un aumento de igual magnitud en la inversión del sector privado permite aumentar el crecimiento del PIB sólo en 0.31 puntos. Ha sido incluida en este modelo la IED pero como puede observarse (Anexo, MODELO 3), su incidencia en el crecimiento es muy pequeña y no es estadísticamente diferente de cero⁴. Como muestra el anterior cuadro, la IED en la gestión de Sánchez de Lozada llegó a ser 6.0 por ciento del PIB, un valor particularmente elevado, pero el crecimiento que indujo en ese periodo y/o en los siguientes fue modesto, lejos del 8 por ciento esperado y prometido con la capitalización de las empresas públicas. Ese contraste fue una de las razones del desencanto popular con su gobierno.

Según este modelo, en ambas gestiones las tasas de crecimiento observadas fueron superiores a las esperadas teniendo en cuenta la tendencia histórica de las variables incluidas en el modelo (ver cuadro 6).

CUADRO 6
CRECIMIENTO E INVERSIÓN POR AGENTES
AÑOS 1990 - 2009

GESTIÓN	Crecimiento	Estimado	Residuos
1990-1992	3.9	3.4	(1.7)
1993-1998	4.7	4.6	0.1
1999-2005	2.6	2.9	(0.3)
2006-2009	4.8	3.9	0.8

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

4 Posiblemente, ello se deba a su gran variabilidad en el tiempo.

Con el apoyo del modelo 3, se ha estimado las tasas de crecimiento del PIB en el supuesto que ambos sectores hayan utilizado todo su ahorro en la inversión y no más que eso, es decir, suponiendo que se haya dado la igualdad sectorial ahorro=inversión ($I=S$)⁵. En este escenario, el cuadro 7 muestra que en la gestión de Evo Morales el crecimiento promedio anual podía haber sido más de un punto superior, mientras que en la gestión de Sánchez de Lozada hubiese sido bastante menor debido a que en esa época la inversión pública y privada fueron superiores a los ahorros respectivos (ver cuadro 9 más abajo) habiendo sido financiada la diferencia con ahorro externo. Esta es una primera forma de evaluar la incidencia del contexto externo: por una parte, sin el financiamiento externo, el crecimiento de la economía en la gestión de Sánchez de Lozada hubiese sido bastante menor a la efectivamente observada. Por otra parte, la utilización de la totalidad del ahorro doméstico en la inversión en la gestión de Morales hubiese permitido un crecimiento bastante mayor al observado. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que este escenario lleva implícito el supuesto que las decisiones de inversión son independientes entre sectores lo que no es muy realista. En la sección siguiente, se planteará la misma interrogante sobre la incidencia en el crecimiento del contexto externo suponiendo que las decisiones de inversión están interrelacionadas.

CUADRO 7
CRECIMIENTO ESTIMADO EN EL SUPUESTO $I=S$ EN LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO
AÑOS 1990 - 2010

GESTIÓN	Crecimiento	Simulación	Diferencia
1990-1992	3.9	(0.1)	1.8
1993-1998	4.7	2.8	1.9
1999-2005	2.6	0.9	1.8
2006-2009	4.8	6.0	(1.2)

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

6. Incidencia del ahorro doméstico y de la ayuda externa

La interesante coyuntura internacional en la gestión de Morales diferencia notablemente a ese periodo de los precedentes. El saldo en cuenta corriente de Balanza de Pagos (igual al ahorro externo con signo cambiado) es la variable que puede dar cuenta de la incidencia en el crecimiento del contexto internacional (deuda y precios) a través de su contribución a la Formación Bruta de Capital (FBC).

Hasta mediados de la primera década del siglo XXI, el ahorro doméstico expresado en porcentaje del PIB fue insuficiente para asegurar un adecuado nivel de inversión aún si su tendencia fue creciente pero dio un importante salto durante el segundo quinquenio como consecuencia de la excelente coyuntura internacional de las exportaciones bolivianas conformadas esencialmente por minerales e hidrocarburos. Hasta entonces, se requirió montos importantes de ahorro externo para asegurar niveles de inversión que de todas maneras eran bajos (ver cuadro 8).

⁵ Por sus siglas en inglés.

CUADRO 8
CRECIMIENTO, AHORRO EXTERNO Y AHORRO DOMÉSTICO
AÑOS 1980 - 2009

GESTIÓN	Valor (Porcentaje del PIB)		
	Crecimiento	Ahorro externo	Ahorro doméstico
	1980-1987	(1.1)	5.1
1988-1992	3.7	2.3	11.4
1993-1998	4.7	5.4	11.6
1999-2005	2.6	1.1	14.0
2006-2009	4.8	(10.1)	25.8

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

Durante el gobierno de Sánchez de Lozada, el ahorro doméstico fue 11.6 por ciento del PIB mientras que el ahorro externo llegó a su nivel más elevado, 5.4 por ciento. En la gestión de Morales, esta situación dio un giro importante pues el ahorro doméstico llegó a 25.8 por ciento, un nivel histórico sin precedentes. Pero, el coeficiente de inversión fue sólo un poco mayor dando lugar a que el ahorro externo sea negativo. Por primera vez en la historia, Bolivia registró tanta bonanza. Cuando el ahorro externo es negativo significa que el país adquiere activos del exterior, es decir, se pone en situación de acreedor. La pregunta delicada, no fácil de contestar, sobre esta situación es por qué Bolivia no aprovecha esta coyuntura favorable para aumentar su inversión doméstica en lugar de invertir en activos del exterior.

6.1 Balances sectoriales ahorro-inversión

Durante el gobierno de Sánchez de Lozada tuvo lugar la capitalización de las principales empresas públicas generando el aumento de la inversión privada (gracias a la IED) la que superó a la del sector público. El gobierno de Morales manifestó su deseo de incrementar la participación del Estado en la economía pero los niveles de inversión del sector público fueron apenas superior a los de la gestión de Sánchez de Lozada (ver gráfico 9) no obstante tener un importante nivel de ahorro.

CUADRO 9
AHORRO, INVERSIÓN Y DÉFICITS SECTORIALES
AÑOS 1990 - 2009

GESTIÓN	Sector público			Sector privado nacional		
	Ahorro	Inversión	Diferencia	Ahorro	Inversión	Diferencia
	(Porcentaje del PIB)	(Porcentaje del PIB)		(Porcentaje del PIB)	(Porcentaje del PIB)	
1990-1992	3.6	7.9	(4.3)	8.2	5.3	2.9
1993-1998	4.1	7.6	(3.5)	8.0	4.0	4.0
1999-2005	1.4	6.9	(5.5)	12.7	2.8	9.9
2006-2009	10.3	7.9	2.4	15.7	5.3	10.4

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

Mientras que en el periodo 1993-1998, en ambos sectores la inversión fue superior al ahorro, en el periodo 2006-2009, ocurrió lo contrario, dejando diferencias muy importantes sobre todo en el sector privado. Las razones por las cuales el sector

privado no invirtió todo su ahorro son desconocidas. Algunos economistas piensan que ello se debió a la “inseguridad jurídica”, pero posiblemente existen también otras razones, entre ellas la falta de oportunidades de inversión teniendo en cuenta expectativas pesimistas con relación a sus rendimientos. De todas maneras su nivel de inversión no disminuyó pero podía ser mayor. A la vista de estos datos, es interesante destacar que si la inversión fue modesta durante el gobierno de Morales, se debió sobre todo a que el sector privado no invirtió todo lo que podía haberlo hecho. Como puede observarse en el cuadro anterior, en la gestión de Morales, el ahorro del sector privado llegó a 15.7 por ciento del PIB pero invirtió sólo 5.3 por ciento, quedándole un saldo de 10.4 por ciento del PIB, monto que puede considerarse excesivo. El sector público tuvo también un ahorro mayor a su inversión pero de menor magnitud. Sin embargo, cabe señalar que la tendencia del sector privado a guardar una proporción importante de su ahorro sin invertir comenzó en el periodo anterior a la gestión de Morales.

6.2 Incidencia en el crecimiento del ahorro doméstico y externo

El modelo 4 conserva la misma estructura que el modelo 3 pero incluye ecuaciones para explicar la inversión pública, privada y extranjera a través de diferentes combinaciones de sus fuentes de financiamiento (ahorro público, privado, externo). En este modelo, se ha supuesto que la inversión privada nacional es función del ahorro externo, del ahorro privado (doméstico) y del ahorro del sector público y que la inversión pública depende del ahorro del sector público y de la ayuda externa (ahorro externo más transferencias unilaterales netas⁶). Se trata de funciones de comportamiento. Obsérvese en particular que la inversión privada es una función creciente del ahorro público en la medida en que muchas de las inversiones de este sector son dependientes del nivel esperado del ahorro público que podría dar lugar a inversiones concomitantes.

Utilizando este modelo, el cuadro 10 muestra los resultados que se habría obtenido en el caso en que el ahorro externo (SE) hubiese sido igual a cero en todo el periodo estudiado, independientemente si cada uno de los sectores público y privado mantenía la igualdad ahorro-inversión (pero se supone que el presupuesto agregado de ambos mantiene esta igualdad).

CUADRO 10			
CRECIMIENTO SIMULADO SIN AYUDA EXTERNA			
AÑOS 1990 - 2009			
GESTIÓN	Crecimiento (Porcentaje)	Simulación (Porcentaje)	Diferencia
1990-1992	3.9	2.0	(0.4)
1993-1998	4.7	2.9	1.8
1999-2005	2.6	2.4	0.2
2006-2009	4.8	5.4	(0.6)

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

6 Ver sección 7 Balanza de Pagos.

El cuadro muestra que en este caso, el crecimiento de la economía hubiese sido considerablemente menor a la observada en la gestión de Sánchez de Lozada y mayor la registrada en la gestión de Morales, pero la diferencia entre la situación de simulación y la realidad sería algo menor que la observada en el cuadro 7.

Los resultados mostrados en esta sección y la precedente y los relativos a los modelos 3 y 4 sugieren que políticas económicas diferentes han arrojado resultados similares, las primeras bajo fuertes restricciones financieras mientras que las segundas en un ambiente de abundancia.

7. Balanza de Pagos: ahorro externo y préstamos

Una de las diferencias más importantes en las gestiones de Sánchez de Lozada y de Morales es el comportamiento del sector externo. Mientras que en la primera de estas gestiones, los términos de intercambio registraron una importante tendencia a la baja, en la gestión de Morales ocurrió lo contrario debido, especialmente, al alza de los precios de los principales productos de exportación de Bolivia (ver cuadro 11). También se observa las diferencias en el apoyo externo entre una y otra gestión. Éste está definido como la suma de dos cuentas de Balanza de Pagos: las transferencias unilaterales netas (TR) y el saldo en cuenta corriente con signo cambiado (es decir, el ahorro externo) que da lugar a su financiamiento vía créditos del exterior. Por una parte, llama la atención que las TR durante el gobierno de Sánchez de Lozada, constituidas esencialmente por donaciones al Estado, hayan sido comparables a la tasa de crecimiento del PIB y que el total de ayuda externa haya llegado a ser 9.3 por ciento del PIB. Durante la gestión de Morales, las TR fueron más grandes aún, doblaron a los de su predecesor, alimentadas en gran medida por las remesas provenientes del exterior⁷. Obsérvese que si se hubiera distribuido las TR en salarios (aún en trabajos con poco o ningún rendimiento) hubieran permitido un crecimiento mayor del PIB⁸, pero, en forma simétrica, se puede decir que el crecimiento en la gestión de Sánchez de Lozada fue básicamente impulsado por la ayuda externa más que por las medidas de política económica que adoptó. El cuadro 11 muestra también cómo en la gestión de Morales, fue Bolivia la que aportó ayuda al exterior y no vice-versa como fue en el pasado.

CUADRO 11
AYUDA EXTERNA Y PRECIOS DE IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES
AÑOS 1980 - 2009

GESTIÓN	Valor (Porcentaje del PIB)			Deflatores (Base 1990)		Índice
	Total ayuda externa			Exportación	Importación	Términos de Intercambio
	Transferencias Unilaterales Netas	Ahorro externo				
1980-1987	1.6	5.1	6.7	20.7	18.3	100.1
1988-1992	3.8	2.3	6.1	98.9	105.3	96.0
1993-1998	3.9	5.4	9.3	148.4	183.5	80.6
1999-2005	5.2	1.1	6.3	216.3	238.9	89.6
2006-2009	7.9	(10.1)	(2.2)	447.9	405.8	110.5

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE, UDAPE y BCB.

7 En Economía, el concepto de remesas se refiere a las remuneraciones al trabajo provenientes del exterior. Últimamente, en América Latina este concepto ha sido ampliado a toda clase de envíos de dinero sin contrapartida.

8 Esto debido a la forma cómo se elaboran las Cuentas Nacionales.

El importante saldo positivo en la Balanza de Pagos en la gestión de Morales se explica por el aumento sin precedentes de los precios de las exportaciones Bolivianas en los mercados mundiales. En ese periodo, hubo también un importante aumento en el índice de precios de las importaciones pero menor al de exportaciones de tal manera que los términos de intercambio superaron el valor de 100.

Las interrogantes de los desarrollos precedentes son: 1) por qué la inversión tiene tan poca incidencia en el producto, 2) si esa es la razón que explica porqué la inversión privada es tan reducida. Todo ello, independientemente del régimen político adoptado.

8. Dinero y precios

El cuadro 12 ha sido construido con datos trimestrales (72 observaciones). Las variables monetarias están expresadas en términos de tasas de crecimiento. En este cuadro, se puede apreciar que el promedio de la tasa de inflación en la gestión del presidente Morales fue algo menor a la observada durante el gobierno del presidente Sánchez de Lozada y que entre ambos periodos hubo cambios significativos en lo que concierne el origen y la composición de la masa monetaria. En la gestión de Morales, la base monetaria, los billetes y monedas en poder del público así como los depósitos en moneda nacional tuvieron importantes crecimientos, mientras que los depósitos en moneda extranjera cayeron abruptamente. M1 creció aceleradamente en desmedro de M3. Por su parte, M3 disminuyó ligeramente en porcentaje del PIB.

CUADRO 12
ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR E INDICADORES MONETARIOS
AÑOS 1990 - 2009

GESTIÓN	Porcentaje			Depósitos (Porcentaje del PIB)			Agregados (Porcentaje del PIB)	
	IPC	Base	BYM	MN	ME	Total	M1	M3
marzo 90 a junio 93	3.2	3.8	6.1	5.3	9.9	9.3	9.6	9.4
sep 93 a junio 98	2.1	3.6	5.0	2.2	5.9	5.7	5.4	5.5
setp 98 a dic 2005	0.8	4.4	5.2	6.1	0.7	1.0	2.7	1.4
sept 2006 a dic 2009	1.7	9.3	7.9	13.3	1.5	4.3	6.5	5.1

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE, UDAPE y ASOBAN.

BYM: Billetes y monedas.

Estos cambios estuvieron acompañados de la disminución del multiplicador monetario ($m=M3/base$) y de la disminución de los depósitos en porcentaje de M3 (ver cuadro 13). En otras palabras, el público aumentó sus activos más líquidos ($m1$ y billetes y monedas) en desmedro de los menos líquidos. La pérdida de importancia de los depósitos en monedas extranjera y el gran aumento de los depósitos en moneda nacional ha sido calificada por las autoridades monetarias de "bolivianización" de la economía como consecuencia de medidas tomadas por el BCB, anteriores a la gestión de Morales, orientadas a aumentar el costo de transacción en moneda extranjera. Pero cabe señalar que el proceso de bolivianización ha sido también acompañado por una mayor preferencia por los activos monetarios más líquidos. Posiblemente, la principal razón para la recomposición de activos monetarios en

poder del público fue el bajo nivel de la tasa de interés real pasiva, pero quizás también se deba a algún grado de desconfianza en el sistema bancario y a la mayor informalización de la economía.

CUADRO 13
MULTIPLICADORES MONETARIOS, PROPENSIÓN A DEPOSITAR Y MASA MONETARIA
AÑOS 1990 - 2009

GESTIÓN	M3/Base	Depósitos/M3	M1/PIB	M3/PIB
marzo 90 a junio 93	3.5	72.9	0.4	1.3
sep 93 a junio 98	4.7	74.0	0.9	3.3
setp 98 a dic 2005	7.2	73.9	1.4	5.2
sept 2006 a dic 2009	3.4	61.9	3.0	7.9

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

En la gestión de Morales la tasa de inflación trimestral promedio medida por el Índice de Precios al consumidor (IPC) fue ligeramente menor a la registrada durante el gobierno de Sánchez de Lozada aspecto que sorprende teniendo en cuenta el acelerado crecimiento los activos monetarios más líquidos en esa gestión. Autoridades del BCB atribuyen esta situación a su política cambiaria y a la absorción de liquidez mediante operaciones de mercado abierto. La política cambiaria fue diseñada en el sentido de apreciar la moneda nacional para fomentar las importaciones y de esta manera elevar la oferta global, sin embargo, el cuadro 15 muestra que el tipo de cambio real se mantuvo más o menos constante entre ambas gestiones.

Otra de las diferencias importantes en las dos gestiones analizadas es, por una parte, el importante crecimiento de depósitos y cartera y por otra, el signo de la diferencia entre ambas magnitudes (ver cuadro 14). En la gestión de Sánchez de Lozada, la cartera fue superior al monto de los depósitos sugiriendo la existencia de restricciones crediticias (*crunch*) mientras que en la gestión de Morales los bancos tuvieron grandes dificultades a colocar créditos quedándose con importantes excedentes ociosos. Esta información corrobora los datos referidos al ahorro y a la inversión privada analizados en la sección 5, invitando nuevamente a interrogar sobre las razones del sector privado para no aumentar sus inversiones.

CUADRO 14
DEPÓSITOS Y CARTERA
AÑOS 1997 - 2009

GESTIÓN	Valor		
	(Millones de Dólares)		
	Depósitos	Cartera	Diferencia
1997-1998	3,328.0	3,667.0	(339.0)
1999-2005	3,045.0	2,612.0	432.0
2006-2009	5,030.0	3,278.0	1,752.0

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

Finalmente, cabe hacer mención a las tasas de interés real activa y pasiva en las dos gestiones analizadas. Éstas fueron particularmente elevadas en la gestión de

Sánchez de Lozada y muy bajas, incluso negativas, en la gestión de Morales, habiendo sido preocupantemente negativas para las cajas de ahorro y depósitos a plazo fijo en moneda extranjera (ver cuadro 15).

CUADRO 15
TASAS DE INTERES REAL ACTIVA Y PASIVA Y TIPO DE CAMBIO REAL
AÑOS 1988 - 2009

GESTIÓN	Activas (Porcentaje)		Pasivas- cajas de ahorro (Porcentaje)		Depósitos a plazo fijo (Porcentaje)		Tipo de cambio real
	MN	ME	MN	ME	MN	ME	
1988-1992	15.8	19.1	2.6	5.2	5.8	11.5	0.980
1993-1998	28.3	13.2	6.6	4.4	7.7	6.9	1.165
1999-2005	17.1	15.2	3.5	5.2	6.1	7.3	1.438
2006-2009	3.8	(0.6)	(5.1)	(8.6)	(3.5)	(7.6)	1.164

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

MN: Moneda nacional; ME: Moneda extranjera.

El anterior cuadro abre una nueva interrogante. En la gestión de Sánchez de Lozada las tasas reales activas fueron tan elevadas que cabe preguntarse cuál fue el destino de esos créditos pues sus magnitudes estuvieron por encima de las tasas de rentabilidad esperadas en la mayor parte de negocios. Corresponde también preocuparse por los posibles efectos en la estructuración de los activos monetarios y el comportamiento futuro de los precios del hecho que las tasas pasivas reales sean negativas en la gestión 2006-2009.

9. Mercado laboral

9.1 Evolución del empleo y de la productividad

El cuadro 16 pone de relieve importantes diferencias en lo que concierne al volumen de la oferta laboral por sectores público y privado entre los dos periodos estudiados. Da cuenta del número de años de escolaridad, el número de ocupados y las unidades de eficiencia laboral, equivalente a la suma de años de escolaridad de los ocupados. Como puede observarse, entre las dos gestiones, el incremento en todas estas variables fue importante poniendo de manifiesto la expansión de la mano de obra y su sucesiva cualificación.

CUADRO 16
OCUPADOS, ESCOLARIDAD Y UNIDADES DE EFICIENCIA
AÑOS 1997 - 2009

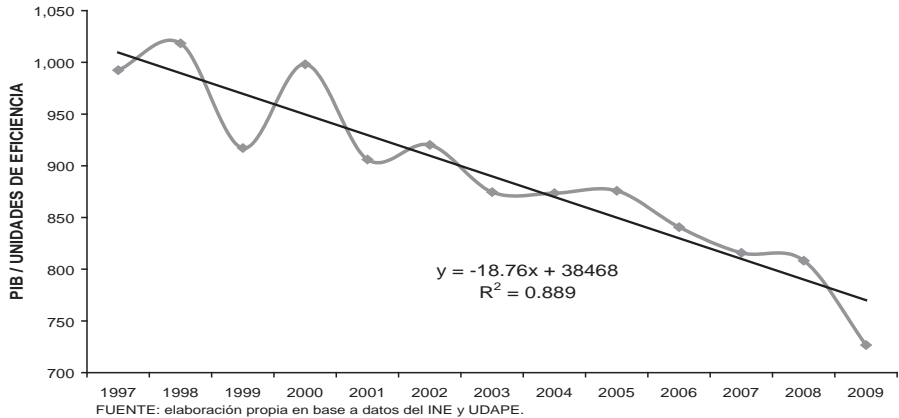
GESTIÓN	Sector público			Sector privado			Total ocupados		
	Años de escolaridad	Número de ocupados	UEL	Años de escolaridad	Número de ocupados	UEL	Años de escolaridad	Número de ocupados	UEL
1997-1998	14.0	257,167	3,597	6.6	2,600,000	17,483	7.3	2,900,000	21,080
1999-2005	13.3	272,924	3,637	7.2	3,100,000	22,451	7.6	3,400,000	26,029
2006-2009	14.4	403,938	5,816	8.3	3,700,000	30,745	8.9	4,100,000	36,561

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

UEL: unidades de eficiencia laboral.

Pero, contrastando con la interesante evolución de la oferta laboral, preocupa la sucesiva disminución de la productividad de los trabajadores medida por el cociente entre el PIB y el número de ocupados o por el PIB y el indicador de eficiencia laboral (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL PIB DIVIDIDO POR LAS UNIDADES DE EFICIENCIA LABORAL
AÑOS 1997 - 2009



El gráfico sugiere que Bolivia se encuentra en un proceso de desaprovechamiento de su fuerza laboral, sea por su número sea por su calificación.

El cuadro 17 muestra que la pérdida de productividad es sobretodo notoria cuando se califica el número de ocupados por sus años de escolaridad. Ello sugiere que los logros realizados en educación en Bolivia en las últimas décadas no han producido incrementos en el producto como podría esperarse.

CUADRO 17
INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD POR GESTIÓN
AÑOS 1997 - 2009

GESTIÓN	PIB/Eficiencia	PIB/Ocupados
1997-1998	1,005	7.318
1999-2005	909	6.923
2006-2009	807	7.112

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

La disminución de la productividad laboral reflejada en este cuadro puede deberse a 3 razones diferentes: a) siendo la función de producción cóncava con relación al factor trabajo, la productividad media tiende normalmente a disminuir cuando el parámetro de escala se mantiene constante a lo largo del tiempo, es decir, cuando los otros factores de producción fuera del capital y el trabajo se mantienen constantes, b) la estructura de la economía boliviana ha evolucionado en el sentido de dar mayor importancia a la explotación de recursos naturales, actividad que no requiere gran cantidad de recursos humanos calificados, c) la pérdida de confianza en la sociedad boliviana sobre las ganancias que genera la educación es notoria. Si bien la disminución de la productividad laboral parece ser una tendencia histórica,

conviene destacar las diferencias que muestra el cuadro anterior entre la gestión de Sánchez de Lozada y la de Morales.

9.2 Desempleo urbano

El cuadro 18 muestra las tasas de desempleo urbano según las encuestas de hogares del INE para el periodo 1989-2009. En él se puede observar que en los dos periodos de gobierno estudiados estas tasas fueron más o menos similares como en el caso de la tasa de crecimiento del producto⁹.

GESTIÓN	Crecimiento	Desempleo		
	(Porcentaje)	Hombres	Mujeres	TOTAL
1989-1992	3.6	8.6	10.0	9.1
1993-1998	4.7	6.2	10.6	8.1
1999-2005	2.6	8.3	16.2	12.0
2006-2009	4.7	6.3	11.0	8.5

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

9.3 Oportunidades perdidas: empleo y educación en área urbana

El cuadro 19 muestra el promedio de años de escolaridad de los ocupados y de los que no trabajan (desocupados e inactivos) en área urbana. Como era de esperarse, entre las dos gestiones hubo un incremento de los años de escolaridad en ambos grupos. Obsérvese que las diferencias en años de escolaridad entre los que trabajan y no lo hacen son relativamente pequeñas añadiendo argumentos a otros estudios según los cuales la educación no abre posibilidades de empleo y que una parte significativa de ella es subutilizada.

GESTIÓN	Trabaja	No trabaja	Relación
1989-1992	9.4	9.5	0.98
1993-1998	9.8	9.9	0.99
1999-2005	9.4	9.5	0.98
2006-2009	10.5	10.2	1.03

FUENTE: elaboración propia en base a datos de las encuestas MECOVI.

9 En este cuadro cabe de todas maneras destacar la gran diferencia que existe entre las tasas de desempleo de hombres y de mujeres, sobretudo en épocas de crisis (1999-2005).

Sin embargo, entre ambos periodos ha habido cambios significativos en la distribución del desempleo y en las remuneraciones al trabajo. En el cuadro 20 y en lo que sigue, se ha separado a los trabajadores por años de escolaridad acumulados, llamando (convencionalmente) calificados a aquellos que tienen más de 12 años de instrucción y no calificados a aquellos que tienen 12 o menos años de instrucción. Se observa: a) mientras que en la gestión 1993-1998, la tasa de desempleo urbano de los trabajadores calificados era inferior a la de los no calificados, en la gestión 2006-2009, se revierte esta situación, habiendo aumentado considerablemente la tasa de desempleo de los trabajadores calificados, b) simétricamente, mientras que la remuneración dividida por los años de escolaridad de los trabajadores calificados fue 166.8 por ciento la de los trabajadores no calificados, en el periodo 2006-2009 disminuyó hasta situarse por debajo de estos últimos (87.7 por ciento) (ver cuadro 20).

CUADRO 20
TASAS DE DESEMPLEO URBANO POR NIVELES EDUCATIVOS Y DIFERENCIA SALARIAL
AÑOS 1989 - 2009

GESTIÓN	Trabajadores		Diferencia en remuneración
	No calificados	Calificados	
1989-1992	9.5	8.3	156.2
1993-1998	8.4	7.4	166.8
1999-2005	12.0	11.8	98.1
2006-2009	7.7	10.3	87.7

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

La información relativa al mercado laboral muestra tendencias sobre largos periodos de tiempo, no pudiéndose atribuir a ninguno de los regímenes estudiados los cambios que se produjeron, mas, cabe manifestar preocupación por el deterioro persistente de la calidad del empleo.

10. Ingresos sectoriales y consumo de las familias

El cuadro 21 muestra la distribución del Ingreso Nacional Disponible en porcentaje del PIB entre los sectores público y privado. Como puede observarse, entre la gestión de Sánchez de Lozada y la de Morales hubo dos cambios importantes. Por una parte, en la primera de estas gestiones el Ingreso Nacional Disponible fue menor al PIB como consecuencia del peso del servicio de la deuda externa (cuenta de Balanza de Pagos), mientras que en la gestión de Morales superó al PIB debido a la disminución del servicio de la deuda y el gran incremento en las transferencias unilaterales netas. Por otra parte, el sector público aumentó su participación en 7 puntos en la distribución del ingreso (última columna del cuadro 21), aunque el ingreso del sector privado también creció en porcentaje del PIB (tercera columna del cuadro 21).

CUADRO 21
DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DEL INGRESO NACIONAL DISPONIBLE
AÑOS 1988 - 2009

GESTIÓN	Valor (Porcentaje del PIB)			Valor (Porcentaje)
	Sector público	Sector privado	TOTAL	Sector público/total
1988-1992	15.3	84.6	99.9	15.3
1993-1998	15.5	82.1	97.6	15.9
1999-2005	12.9	86.6	99.5	13.0
2006-2009	21.4	86.8	108.3	19.8

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

El cuadro 22 muestra que en porcentaje del PIB, el consumo de los hogares disminuyó entre la gestión de Sánchez de Lozada y en la de Morales, pero que en ambas gestiones, la tasa de crecimiento de esta variable fue significativamente superior a la tasa de crecimiento de la población, sobre todo en la última gestión, sugiriendo un mejoramiento de las condiciones de vida de las familias. El ingreso del sector privado (hogares y empresas) aumentó su participación en el PIB durante la gestión de Morales pero con tasas de crecimiento negativas mientras que en la gestión de Sánchez de Lozada fueron positivas. Finalmente, es interesante señalar que el ingreso y el gasto público registraron tasas negativas de crecimiento en la gestión de Sánchez de Lozada mientras que en la de Morales el ingreso creció en cerca del 8 por ciento anual (en promedio) pero el gasto lo hizo moderadamente manteniéndose en un nivel histórico de alrededor del 19 por ciento del PIB.

CUADRO 22
CONSUMO DE LOS HOGARES, INGRESOS Y GASTOS DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO
AÑOS 1988 - 2009

GESTIÓN	Hogares (Porcentaje del PIB)		Sector privado (Porcentaje del PIB)		Sector público (Porcentaje del PIB)		Variación del sector público (Porcentaje)	
	Consumo	Crecimiento	Ingreso	Crecimiento	Ingreso	Gasto	Ingreso	Gasto
1988-1992	77.3	2.6	84.6	(4.6)	15.3	19.6	10.2	7.8
1993-1998	74.0	3.9	82.1	1.4	15.5	19.0	(4.0)	(3.5)
1999-2005	73.9	2.4	86.6	0.1	12.9	18.4	4.9	0.9
2006-2009	71.1	4.5	86.8	(1.1)	21.4	19.0	7.9	1.8

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

11. Conclusiones

La presente comparación se realiza en el contexto histórico (1951-2009) de bajas tasas de crecimiento, acompañadas de coeficientes de inversión más o menos constantes y de magnitud moderada y con una débil incidencia en el crecimiento.

A pesar de las grandes diferencias de orientación en la política económica en las gestiones de Gonzalo Sánchez de Lozada y de Evo Morales y de las importantes diferencias en el contorno externo, algunas variables clave de la economía han registrado valores similares. Entre estas se puede mencionar a las siguientes:

- La tasa de crecimiento del PIB.
- El coeficiente de inversión.
- La tasa de variación del IPC.
- El tipo de cambio real.

Las principales diferencias en ambas gestiones se refieren a las siguientes variables:

- Los términos de intercambio.
- El saldo en cuenta corriente de Balanza de Pagos (o ahorro externo).
- Las cuentas fiscales (crecimiento del ingreso del sector público).
- Las cuentas monetarias (mayor preferencia por los activos más líquidos).

Con relación al crecimiento y el contexto externo, las conclusiones más importantes son: 1) el crecimiento durante la gestión de Sánchez de Lozada se sustentó esencialmente en un importante apoyo externo que llegó al 9.3 por ciento del PIB, 2) en la gestión de Morales se hubiera podido crecer más si el sector privado hubiese invertido una porción más grande de su ahorro.

Con relación al comportamiento de la inversión, preocupa su bajo monto histórico atribuible al sector privado, aunque creció levemente en la gestión de Morales, pero, teniendo en cuenta el nivel de su ahorro, podía haber sido el doble. Preocupa también la imposibilidad empírica de identificar algún tipo de incidencia en el crecimiento de la inversión extranjera.

La inversión privada no creció como podía esperarse en la gestión de Morales estando dado el incremento de su ahorro y la importante disminución de las tasas de interés reales activas.

Aunque es difícil atribuir al resultado de alguna de las orientaciones de política económica, cabe señalar que la productividad laboral disminuye constantemente en un contexto donde el número de trabajadores y los años de escolaridad que acumulan está en continuo aumento. Simultáneamente, se observa el incremento de la tasa de desempleo en los trabajadores más calificados y su disminución en los menos calificados y la disminución de las remuneraciones laborales por año de estudio.

La conclusión general del estudio es que en ninguna de las dos gestiones ha sido posible identificar los factores que podrían acelerar el crecimiento y actuar sobre ellos. En la gestión de Sánchez de Lozada podría atribuirse esto a la restricción financiera y otras (entre ellas, su debilidad política), mientras que se puede afirmar que en la gestión de Morales hubo oportunidades perdidas sobre todo porque no tuvo que lidiar con restricciones financieras ni políticas.

Anexo: Modelos econométricos

MODELO 1						
CRECIMIENTO DEL PIB Y COEFICIENTES DE INVERSIÓN						
AÑOS 1951 - 2009						
Source	SS	df	MS	Number of obs	20	
Model	10.96	1	10.96	F(1, 18)	6.44	
Residual	30.638	18	1.702	Prob > F	0.0206	
				R-squared	0.2635	
				Adj R-squared	0.2226	
Total	41.598	19	2.189	Root MSE	1.3046	
crec	Coef.	Std. Err.	T	P>t	[95% Conf.	Interval]
fbc_d	0.269	0.106	2.54	0.021	0.046	0.492
cons	0.817	1.228	0.67	0.514	-1.762	3.396

MODELO 2						
CRECIMIENTO DEL PIB, COEFICIENTE DE INVERSIÓN Y PIB DE LAC						
AÑOS 1990 - 2009						
Equation	Obs	Parms	RMSE	R-sq	chi2	P
crec	20	2	1.154	0.360	11.59	0.003
clac	20	2	0.777	0.888	157.77	0.000
crec	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf.	Interval]
clac	0.212	0.12	1.77	0.077	-0.023	0.448
fbc_d	0.206	0.101	2.04	0.042	0.008	0.404
cons	0.892	1.087	0.82	0.412	-1.239	3.023
clac	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf.	Interval]
flac	1.746	0.149	11.72	0.000	1.454	2.039
L1.flac	-1.354	0.142	-9.5	0.000	-1.633	-1.074
cons	-4.801	3.047	-1.58	0.115	-10.773	1.170

MODELO 3						
CRECIMIENTO DEL PIB, INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA						
AÑOS 1990 - 2009						
Equation	Obs	Parms	RMSE	R-sq	chi2	P
crec	18	4	0.885	0.635	31.89	0.000
clac	18	2	0.714	0.906	174.48	0.000
crec	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf.	Interval]
clac	0.264	0.102	2.60	0.009	0.065	0.463
L2.fpub	0.762	0.233	3.27	0.001	0.306	1.219
fprivn	0.222	0.098	2.27	0.023	0.030	0.414
ied	0.031	0.071	0.44	0.661	-0.108	0.171
cons	-3.737	1.895	-1.97	0.049	-7.451	-0.023
clac	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf.	Interval]
flac	1.843	0.145	12.69	0.000	1.558	2.128
L1.flac	-1.424	0.144	-9.87	0.000	-1.707	-1.142
cons	-5.445	2.839	-1.92	0.055	-11.009	0.118

MODELO 4
CRECIMIENTO DEL PIB, AHORRO PÚBLICO Y PRIVADO Y EXTERNO
AÑOS 1990 - 2009

Equation	Obs	Parms	RMSE	R-sq	chi2	P
crec	18	4	0.908	0.616	47.95	0.000
clac	18	2	0.721	0.905	240.8	0.000
fprivn	18	3	2.559	0.187	42.49	0.000
fpub	18	2	0.742	0.305	18.14	0.000
ied	18	1	3.193	0.353	11.38	0.001
	Coef.	Std. Err.	Z	P>z	[95% Conf. Interval]	
crec						
clac	0.260	0.094	2.75	0.006	0.075	0.445
L2.fpub	0.883	0.216	4.09	0.000	0.46	1.307
fprivn	0.252	0.091	2.77	0.006	0.074	0.430
ied	0.007	0.067	0.11	0.914	-0.124	0.139
_cons	-4.619	1.765	-2.62	0.009	-8.078	-1.161
clac						
flac	1.762	0.121	14.53	0.000	1.524	1.999
L1.flac	-1.359	0.119	-11.44	0.000	-1.592	-1.126
_cons	-5.12	2.552	-2.01	0.045	-10.121	-0.118
fprivn						
se	0.335	0.117	2.86	0.004	0.106	0.564
spriv	0.647	0.105	6.18	0.000	0.442	0.853
spub	0.542	0.141	3.83	0.000	0.265	0.819
_cons	-6.006	1.748	-3.44	0.001	-9.433	-2.580
fpub						
spub	0.196	0.046	4.26	0.000	0.106	0.287
aid	0.086	0.037	2.31	0.021	0.013	0.158
_cons	6.117	0.406	15.05	0.000	5.321	6.914
ied						
se	0.334	0.099	3.37	0.001	0.140	0.528
_cons	4.702	0.754	6.24	0.000	3.225	6.179

UN CRÓNICO BAJO CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LARGO PLAZO

Armando Méndez*

Tengo el agrado de comentar la bien estructurada investigación sobre el comportamiento de la economía boliviana, del colega y amigo Rolando Morales Anaya, titulada: “Goni y Evo: restricciones y oportunidades”, quien hace un análisis completo para el periodo 1990-2009. Utiliza los instrumentos del análisis económico, referencias históricas, datos estadísticos y aplica modelos econométricos, campo en el cual Rolando es toda una autoridad.

1. Inversión insuficiente

De principio Rolando establece un conjunto de inquietudes para destacar la evidente dificultad de Bolivia de acelerar su crecimiento económico a lo largo de su historia, independientemente del régimen político y económico adoptado en diferentes momentos. Con acierto él dice: “Desde los años 50 hasta la primera década del siglo XXI, Bolivia adoptó diferentes regímenes económicos sin haber logrado encaminarse en el sendero del crecimiento sostenido”, tiempo en el cual la inversión a PIB registró un promedio de 15.8 por ciento. Debemos calificarlo de bajo. A esto yo le añadiría que la tasa de crecimiento promedio del producto per cápita anual ha estado en el orden del 0.5 por ciento, mientras el país que inició el desarrollo del capitalismo, Inglaterra, arroja una tasa de crecimiento per capita anual para el periodo 1800-1850 de 1.3 por ciento.

Nos recuerda que a partir de 1952, se adoptó el modelo llamado de “sustitución de importaciones” en el contexto del “nacionalismo revolucionario” vigente hasta la década de los años 70 pero para sucumbir en la primera mitad de la década de los 80, y como consecuencia, en última instancia, de la crisis de la deuda externa. En este punto creo que un hecho a destacar es la hipótesis de que el modelo económico vigente colapsó más por un shock externo, que por las propias contracciones del modelo económico estatista hasta entonces dominante.

Es cierto que la historia económica moderna comienza con la revolución del 52 pero también inicia una década pérdida y profundiza el capitalismo de Estado que se había comenzado desde fines de los años 30.

Hace una afirmación no del todo cierta: “En el año 1985, después de casi medio siglo de historia, volvió al gobierno la antigua clase oligárquica amalgamada a la nueva clase empresarial resultante de revolución del año 1952 logrando un éxito histórico en la lucha contra la hiperinflación que azotaba a Bolivia bajo un

* *Magister en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile. Expresidente del Banco Central de Bolivia. Profesor Emérito de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia). Académico de Número de la Academia Boliviana de Ciencias Económicas y autor del libro “Economía monetaria”, año 2011.*

régimen de izquierda.” No creo que en 1985 hubiese habido un cambio de “clase” gubernamental. Creo yo que desde los tiempos de la revolución nacional, Bolivia siempre estuvo gobernada por la clase media, cuyos componentes se han ido intercalando, unas veces en la oposición y otras ocupando cargos burocráticos. Con el advenimiento del gobierno del MAS, también se observa que otros integrantes de la clase media han ingresado a funciones de gobierno. Lo que es cierto es que el gobierno que se instaló en 1985 fue capaz de enfrentar el grave problema de la hiperinflación con éxito porque se dio un gran acuerdo político entre los dos principales partidos políticos de entonces: Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), bajo el denominativo “Pacto por la Democracia”

Nos dice que en Bolivia (así como en la región) se supone que la principal restricción para crecer es el acceso limitado al factor capital frente a una oferta excedentaria de mano de obra. Esta posición llevó al gobierno de Sánchez de Lozada a buscar atraer el ahorro externo. Sin embargo, a comienzos del siglo XXI, Bolivia enseña capitales en abundancia y el crecimiento sigue siendo bajo. Esto sugiere la existencia de otras restricciones, nos dice Rolando, entre ellas las relativas a la oferta de trabajo calificado. “No se da atención al capital humano, el social, el natural, el contexto externo”. Con el gobierno de Evo Morales hay ahorro financiero pero no cambió la situación.

2. Factores que inciden en el bajo crecimiento

Entre los factores que inciden en el bajo desempeño de la economía boliviana según Rolando Morales están: a) el fenómeno de El Niño que incide fuertemente en el sector agropecuario, b) la volatilidad de los precios de las exportaciones, c) la desigualdad de ingresos y oportunidades que provoca paros en los procesos productivos e inestabilidad política, d) la falta de políticas de estado que aseguren la permanencia de marcos jurídicos por largos periodos de tiempo, e) la escasa formación de capital humano y el poco esfuerzo en la introducción de progreso técnico, f) el poco esfuerzo realizado para desarrollar el capital social y conformar consensos así como la poca atención prestada al medio ambiente (tierra, agua, bosques, etc.).

De estos factores estructurales que explican el bajo desarrollo económico yo subrayaría la ausencia de un marco jurídico que pudiese asegurar los derechos de propiedad en Bolivia. Toda la historia boliviana, con claridad desde los años 50 del siglo pasado, fue la constante amenaza de que en el país se estructuraría la sociedad socialista, o lo que es lo mismo decir nacionalizaciones de empresas. La nacionalización de minas y la reforma agraria de los años cincuenta del siglo pasado son dos señales contrarias a la atracción de la inversión privada. No se debe olvidar que la agricultura cochabambina, “el granero de Bolivia” que se movía con relaciones feudales y su reto era pasar a la etapa de empresa capitalista, fue completamente destruida. La reforma agraria jamás logró estructurar una agricultura moderna en Cochabamba.

Pero no solamente ha estado en riesgo siempre la propiedad privada empresarial en Bolivia, sino que jamás se pudo estructurar un verdadero Estado de Derecho donde reine la justicia, donde reine el postulado de la seguridad ciudadana y el orden público. El ex-presidente Rodríguez Veltzé, con propiedad, dijo que en Bolivia siempre estuvo olvidada la “Agenda de la Justicia”. Y la justicia, la seguridad ciudadana, el respecto a los derechos de propiedad y el orden público son funciones y competencias de ineludible cumplimiento de un Estado moderno.

En este escenario: ¿Cómo se podía esperar que la inversión privada se asentara en un país, en una región, que constantemente da señales contrarias a la propiedad privada? Pertenezco a una generación de mentalidad predominantemente estatista. Toda mi vida he sido testigo del continuo llamado a la revolución. ¿Cómo se puede esperar masivas inversiones privadas cuando siempre ha estado presente el discurso de las expropiaciones? Es cierto que esto cambió en el periodo 1985 hasta el 2005, pero hoy comprobamos que solamente había sido una coyuntura, no un cambio estructural. Esto explica la rapidez con la cual el gobierno del Presidente Morales ha retomado el capitalismo de Estado en Bolivia, donde las principales empresas son de propiedad del Estado y no de privados.

Por tanto, el principal factor que explica el bajo crecimiento económico en Bolivia es la crónica e insuficiente inversión debido, en mi opinión, a la falta de garantías.

3. Coeficientes económicos

Rolando Morales calcula el coeficiente de inversión a PIB para Bolivia y para el largo plazo, arrojando un valor de 0.25, lo que sugiere que por cada 4 puntos de variación del coeficiente de inversión doméstica, la tasa de crecimiento varía aproximadamente en un punto lo que puede ser considerado un impacto débil. Cuando se introduce el sector externo este coeficiente se reduce a 0.2 indicando que por cada cinco puntos de crecimiento de la inversión crece sólo en un punto el PIB.

Hay que destacar de la investigación de Morales, para el periodo 1990 - 2009, el hecho que la inversión privada interna hubiese sido siempre menor al ahorro privado interno. Se destaca el periodo 1999-2005, en el cual la inversión habría sido sólo del 2.8 por ciento del PIB frente a un ahorro del 12.7 también respecto al PIB. No se puede desconocer que, precisamente, este fue un periodo de gran turbulencia social y político, ambiente completamente inadecuado para la expansión de la empresa privada moderna. Sin embargo, esta conducta puede estar indicando que en Bolivia no hay oportunidades de inversión.

Rolando Morales pregunta: ¿Por qué la inversión tiene tan poca incidencia en el producto?, y responde, puede ser ésta la razón que explica porqué la inversión privada es tan reducida. Todo ello, independientemente del régimen político adoptado

Rolando Morales, analiza el comportamiento de la inversión tanto nacional como extranjera, privada y pública, para el periodo 1990-2009, confirmando la hipótesis

de baja inversión. Como consecuencia le merecen especial atención la baja tasa de crecimiento real de la producción, del ingreso y del consumo. No sólo que busca verificar la relación económica básica entre ahorro e inversión, sino que desglosa para ver la importancia del ahorro nacional y extranjero sobre la inversión, y de aquí ver su impacto en el crecimiento de la economía nacional. Adicionalmente, buscar ver la influencia que ha tenido en este comportamiento las transferencias del exterior a Bolivia y los términos de intercambio. Concluye viendo el comportamiento del mercado laboral.

En este comentario me voy a detener en enfatizar el comportamiento de la economía en el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada comparando con el de Evo Morales Ayma, dado que ambos, en su momento, fueron vistos como iniciadores de grandes transformaciones y llegaron con apoyo popular, mucho más Evo que Goni.

4. Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada

Hoy se puede confirmar que el gobierno de Sánchez de Lozada no tiene ninguna connotación histórica, su principal medida estructural cual fue la privatización de las grandes empresas públicas fueron rápidamente revertidas por el gobierno revolucionario de Evo Morales, como cuando las nubes las bate el viento. Esto nos llevaría a una conclusión: ha debido ser una reforma tan defectuosa que con tanta facilidad fue revertida.

La característica central del gobierno de Sánchez de Lozada (1993-1997), según Rolando Morales, sería que las reformas por él llevadas a cabo se basan en el Consenso de Washington. Esta afirmación la comparto. Hay que recordar que las políticas que inspiraron dicho consenso buscaban impedir que se repita la grave crisis de la deuda vivida en la década de los ochenta, para lo que el control del déficit fiscal se constituía en lo medular. Es lamentable que su gobierno no le hubiese dado fundamental atención al décimo planteamiento de este consenso que dice: "Asegurar los derechos de propiedad y reducir la informalidad sobre todo en el mercado laboral caracterizado por su poca liberalización".

Rolando Morales destaca a la capitalización de las empresas públicas y a la Reforma de Pensiones como las medulares medidas del gobierno de Goni. No hay referencias a la ley de participación popular.

No lo dice él, pero deberemos suponer que Rolando comparte el planteamiento de que el denominado proceso de capitalización de las empresas públicas era otra modalidad del proceso de privatización comenzado en el gobierno anterior, no desde 1986. Y es verosímil que este proceso fundamentalmente se lo vio para el sector de hidrocarburos, convirtiéndose de esta manera este sector en el pilar del futuro crecimiento económico. Esto se confirma cuando se observa que de los US\$ 1,670 millones comprometidos por los "socios externos" para capitalizar empresas públicas, 835 debían ser para YPFB, lo que significa el 50 por ciento.

Con la capitalización Sánchez de Lozada planteó alcanzar un "crecimiento sostenido del 8 por ciento anual, una vez terminado el programa de inversión", lo que no

se dio. Pero si el tiempo confirmó que la tasa promedio del 4 por ciento desde entonces hasta ahora es gracias a la producción y exportación de gas natural, proyecto que se confirmó en el gobierno siguiente al de Sánchez de Lozada.

La reforma de pensiones fue una medida con gran visión. Fue la respuesta adecuada dado que el sistema anterior había colapsado por la hiperinflación de los años 80. Hasta el momento el gobierno del presidente Morales no ha modificado la esencia de la reforma que es la capitalización del ahorro propio durante la vida del trabajador activo para financiar la renta de vejez, aunque ya tomó la decisión que su administración pasará a ser responsabilidad del Estado.

Rolando concluye que: “Las medidas más rechazadas adoptadas por el Gobierno de Sánchez de Lozada son la capitalización de las empresas públicas y la reforma de pensiones”. Estoy de acuerdo con lo primero, pero no con lo segundo. Creo que la reforma de pensiones se posesionó muy bien, motivo que explica por qué no ha sido revertida.

5. Gobierno de Evo Morales

Ha transcurrido ya un sexenio de gobierno de Evo Morales Ayma y todavía le quedan tres años para completar su segundo periodo de gobierno. Una coincidencia entre propios y extraños es que su ascenso al poder es consecuencia del desencanto con el modelo neoliberal asociado al Consenso de Washington, lo cual comparte Rolando Morales. Él sostiene que hubo pobres resultados con altos costos sociales.

Comparto el planteamiento de Rolando Morales cuando califica al MAS como un partido político ideológicamente confuso: “No son de izquierda ni de derecha, no son indigenistas, luego se reclamaron socialistas, más tarde indígena, originario y campesino”. El denominado Grupo Comuna introdujo lo indígena y lo socialista.

Las principales medidas del gobierno de Evo Morales, en opinión de Rolando Morales, habrían sido las siguientes:

- i) Nueva Constitución Política del Estado.
- ii) Renegociación de contratos con las empresas petroleras.
- iii) Recuperación de empresas estatales.
- iv) Se eliminó la independencia del Banco Central de Bolivia.
- v) Se eliminó el carácter autárquico de las superintendencias para convertirlas en reparticiones de los ministerios respectivos.
- vi) Se impuso que ningún funcionario público recibiese un salario superior al del Presidente de la República el que fue fijado en Bs. 15,000 mensuales (alrededor de US\$ 2,000).

- vii) Se transfirió al Estado las acciones que el gobierno de Sánchez de Lozada había repartido a todos los bolivianos como consecuencia de la capitalización y que se encontraban en manos de las Administradoras de Pensiones.
- viii) Se planteó la modificación el régimen de seguro de largo plazo, eliminándose la participación de las Administradoras de Pensiones e introduciéndose un aporte solidario.
- ix) Se promulgó las autonomías departamentales e indígenas (pero no se les dio vigencia).
- x) Impuso temporalmente control de precios y prohibición de exportar a algunos productos de la canasta básica.
- xi) Introducción de subsidios de amplia cobertura (Juancito Pinto, Juana Azurduy).

Me parece un acierto de Rolando cuando sostiene: “Las políticas más rechazadas del gobierno de Evo Morales son la confrontación permanente con diversos sectores de la población, la abierta discriminación manifestada contra algunos de ellos, la instrumentación política de la justicia, el debilitamiento de la gestión pública y el alejamiento de las clases medias. Se le critica también el no haber puesto énfasis en aprovechar la excelente coyuntura internacional para acelerar el crecimiento. Las políticas calificadas como positivas fueron la revisión de los contratos con las transnacionales del campo de los hidrocarburos y la mayor inserción en niveles de gobierno de sectores otrora marginados”.

Rolando Morales no encuentra que exista un rechazo social a la reinstalación del Capitalismo de Estado en Bolivia.

6. Restricciones y oportunidades

Se supone que la orientación del Consenso de Washington sobre el gobierno de Sánchez de Lozada explica por qué durante su gobierno no hubieran políticas directas de apoyo a la agropecuaria y a la industria, dado que la verdadera política de incentivo productivo para el sector privado se encontraban en las siguientes políticas estatales: disciplina fiscal, impuestos moderados, tasas libres de interés, tipo de cambio competitivo, libre comercio entre naciones, apertura a la inversión extranjera, privatización de empresas públicas, derechos de propiedad garantizados e informalidad disminuida. Bajo este contexto se explica el cierre del Ministerio de Planificación. Sin embargo, sostiene que tampoco hay políticas directas de apoyo a la producción con el gobierno del MAS, aunque se reabrió el ministerio de planificación. El gobierno del MAS “intenta fortalecer” YPFB y COMIBOL, pero no más, dice Rolando Morales.

Mientras en el gobierno de Goni hubo plena libertad de comercio exterior, con Evo se retorna a las prohibiciones. Goni tiene gran apoyo de recursos externos y Evo

se beneficia de la condonación de la deuda externa, de las remesas y del auge exportador.

En el sector fiscal Goni habría manejado el gasto acotado a los ingresos, yo diría más acotado a los flujos de deuda externa sostenible en el largo plazo. En cambio, Evo está gastando por debajo de los ingresos, lo que implica superávit. Sin embargo seguimos endeudándonos. ¿Por qué?

El sistema de capitalización individual para la seguridad social de largo plazo comenzada por Goni no se ha modificado con Evo, aunque lamentablemente se prevé que pase a ser administrado por el Estado.

Durante el gobierno de Goni los términos de intercambio de Bolivia con el mundo fueron desfavorables, en cambio con el gobierno de Morales lo son completamente favorables.

En ambos gobiernos, se dio muy poca importancia al capital humano, al social, al natural y a la tecnología.

7. Los resultados económicos

El crecimiento económico en los gobiernos de Sánchez de Lozada y de Evo Morales prácticamente es el mismo. En los cuatro años de gobierno de Sánchez de Lozada, la inversión creció a una tasa anual del 11 por ciento y el PIB a una tasa del 4.7 por ciento. Durante los cuatro primeros años de gobierno de Evo Morales, la inversión creció a una tasa anual del 13 por ciento y el PIB a una tasa del 4.8 por ciento. Con relación al PIB la inversión total fue del 17 por ciento con Goni y del 16 por ciento con Evo. Con Goni la inversión extranjera llegó a representar un 6 por ciento del PIB y con Evo sólo 2.7 por ciento. En la región el crecimiento fue el mismo para ambos periodos. En general se puede concluir que la situación macroeconómica real es muy parecida. La única diferencia sería que con Goni hubo mayor inversión extranjera que con Evo, sin embargo, esta mayor inversión extranjera no se tradujo en un mayor crecimiento del PIB. Creo yo que esta afirmación empíricamente puede ser cierta para el corto plazo.

Si en ambos periodos se hubiese invertido sólo el ahorro interno la situación habría sido la siguiente: en el periodo de Goni la economía habría crecido sólo a 2.8 por ciento anual frente al efectivo 4.7 por ciento, lo que indica que la inversión hubiese sido menor. Con Evo Morales el crecimiento hubiese sido mayor, casi un 6 por ciento cuando en la realidad fue 4.8. Esto es así porque con Goni el ahorro doméstico alcanzó al 12 por ciento del PIB, en cambio con Morales alcanzó a 26, mucho mayor a la inversión total.

Rolando Morales dice: “el sector privado no invirtió todo lo que podía haberlo hecho en la gestión de Evo Morales, el ahorro del sector privado llegó a 16 por ciento del PIB pero invirtió sólo 5.3 por ciento, quedándole un saldo mayor al 10 por ciento del PIB, monto que puede considerarse excesivo”. Ronda la pregunta ¿por qué no se hizo? Mi respuesta es inseguridad jurídica. Rolando Morales sostiene que

esto puede deberse a la falta de oportunidades de inversión teniendo en cuenta expectativas pesimistas con relación a sus rendimientos, criterio que lo comparto.

8. Conclusiones

Bajas tasas de crecimiento, acompañadas de coeficientes de inversión más o menos constantes, durante los gobiernos de Sánchez de Lozada y de Evo Morales.

En el gobierno de Sánchez de Lozada se presenta un importante apoyo externo. La inversión extranjera a PIB es la más alta en todo el periodo estudiado llegando al 6 por ciento del PIB. La ayuda externa llegó al 9.3 por ciento del PIB. En cambio con Evo Morales la inversión extranjera es sólo del 2.7 por ciento y la ayuda externa fue negativa 2 por ciento del PIB. Por otro lado, Evo se favorece con una gran expansión de precios de exportación y términos de intercambio altamente favorables. Sin embargo, la importancia de la inversión pública en ambos gobiernos es muy similar: (7.6 por ciento del PIB con Goni y 7.9 por ciento con Evo).

El comportamiento de la inflación de precios es la siguiente. Es mayor en el periodo de Sánchez de Lozada con una tasa trimestral del orden del 2.1 por ciento cuando en el periodo de Morales es de 1.7 por ciento. Este comportamiento no guarda relación con la expansión de la liquidez monetaria. La base monetaria se expande en un 7.9 por ciento trimestral contra cinco de Goni. Y la gente hoy está prefiriendo mantener billetes en lugar de depósitos. El comportamiento reciente de depósitos por encima de créditos en estos años confirma el comportamiento del ahorro interno. ¿Por qué el sector privado no invierte? Como nunca las tasas bancarias de préstamos son bajas e incluso han llegado a ser negativas en términos reales.

La productividad de la mano de obra no aumenta sino que disminuye aunque hubiese aumentado los años de escolaridad. Bolivia no aprovecha su fuerza laboral. Logros en educación no se traducen en incrementos de la producción. ¿Por qué? Habría tres razones:

- i) La explotación de recursos naturales no requiere cantidad de recursos humanos calificados.
- ii) La educación no abre posibilidades de empleo y gente educada no tiene trabajo.
- iii) Mayor educación no da mayor ganancia.

Rolando Morales encuentra resultados que hay que destacar en cuanto a comportamiento del mercado del trabajo:

- i) Mientras que en la gestión 1993-1998, la tasa de desempleo urbano de los trabajadores calificados era inferior a la de los no calificados, en la gestión 2006-2009, se revierte esta situación, habiendo aumentado considerablemente la tasa de desempleo de los trabajadores calificados.

- ii) Simétricamente, mientras que durante el gobierno de Goni, la remuneración dividida por los años de escolaridad de los trabajadores calificados fue 166.8 por ciento la de los trabajadores no calificados, en el periodo 2006-2009 disminuyó hasta situarse en 87.7 por ciento.

Con el gobierno de Morales el desempleo de los calificados es mayor a los no calificados. 10.3 por ciento contra 7.7 por ciento cuando con Goni fue de 7.4 por ciento contra 8.4 por ciento.

La caída de la productividad laborar está sugiriendo la urgencia de aumentar el stock de capital y tecnología. Se debe aumentar significativamente la tasa de inversión.

Rolando Morales sostiene que antes de la llegada al gobierno de Evo Morales la característica fue la: "Fuerte sumisión a presiones externas provenientes de los organismos internacionales y de EE.UU. Ahora, hay independencia de los organismos internacionales".

Oscar Zegada*

1. Introducción

Bolivia es un país en el que todo pasa y no pasa nada, sentenció hace poco más de dos décadas Víctor Paz, más o menos en los años en que bajo su mandato se comenzaba un conjunto de reformas que buscaban desmontar las bases económicas, institucionales y políticas del modelo de economía y sociedad que se erigió en los años 50 del siglo pasado, también bajo su mandato.

Veinte años más tarde, se comenzó un nuevo conjunto de reformas que apuntaban a desmontar, esta vez las bases económicas, institucionales y políticas del modelo de economía y sociedad que se trató de construir a partir del año 1985.

Reformas y contrarreformas, transformaciones y más transformaciones son parte de la historia de la sociedad boliviana que, pese a esta dinámica, no parece encontrar los rumbos para resolver las dificultades y contradicciones económicas y sociales que la caracterizan en su devenir histórico.

El trabajo que sigue es un esfuerzo de exploración de las dos más recientes olas de reformas experimentadas en Bolivia, desde la puerta de entrada de la economía. Se trata de comparar dos procesos diferentes, en momentos diferentes, con características diferentes, con actores diferentes, pero que tienen en común la búsqueda de opciones viables y efectivas para enfrentar los mismos problemas, aunque desde una u otra lógica se los perciba y caracterice de modo diferente.

Vamos a tratar de ver el contexto y las circunstancias en los que surgen, se diseñan e implementan las políticas estatales, tanto de definición del marco institucional más general de la actividad económica, como de gestión macroeconómica de la coyuntura. Intentaremos establecer los factores que han favorecido o dificultado los procesos de las políticas, y procuraremos explorar la interrelación entre estas acciones y el desempeño de la economía.

Vamos a trabajar con las categorías y metodologías de la economía convencional, para facilitar un diálogo amplio y constructivo que sería difícilmente posible si se utilizan otros enfoques.

Con el costo de recortar severamente la realidad, hemos optado por no incorporar en nuestro estudio la economía de la coca, su industrialización y comercialización

* *Economista. Catedrático e investigador de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba, Bolivia). Áreas de trabajo: política económica, instituciones económicas y enfoques críticos de la ciencia económica.*

ilegal. Esta omisión se debe a la carencia de información validada y a la poca disponibilidad de tiempo para construir datos consistentes y confiables para un periodo de tiempo tan largo. Al tomar esta decisión, estamos velando un aspecto de la economía y sociedad bolivianas que es determinante de los procesos que se viven en el país desde los años 80 del siglo pasado y, principalmente en los últimos años. Pero, pensando como economistas, quizás posteriormente podamos avanzar en su consideración, una vez que hayamos desbrozado aquellos aspectos a los que podemos acercarnos mejor, por ahora.

Se ha utilizado información oficial del Instituto Nacional de Estadística (INE), de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) y del Banco Central de Bolivia (BCB), disponible en sus páginas web así como en publicaciones escritas. También se ha utilizado material estadístico y analítico contenido en los Informes de Mileno sobre la Economía de varios años.

2. El contexto internacional y la situación de la economía al iniciar los periodos 1993-1998 y 2006-2010

2.1 El contexto internacional

Los periodos de estudio son parte de dos décadas notablemente diferentes en su contexto internacional, así como en sus condiciones económicas, sociales y políticas.

En la década de los 90 la economía mundial se caracterizó por la intensificación y aceleración de la internacionalización de los capitales y la alta movilidad de las inversiones y de los flujos comerciales y financieros. El crecimiento económico mundial fue moderado alcanzando una tasa promedio anual del 2.5 por ciento, con un repunte entre 1994 y 1997, resaltando el desempeño de las economías de EEUU, Japón, Singapur, Hong Kong, Taiwan, Corea del Sur y varias de Europa occidental, comenzando a destacar el crecimiento de China y en menor medida de India. El comercio mundial aumentó pasando del 12.7 por ciento del PIB en 1990 a 18.8 por ciento en 2000¹, con una importante participación de EEUU y en menor medida de Europa occidental, que aumentaron considerablemente sus importaciones de bienes manufacturados de los países recientemente industrializados, principalmente del sudeste de Asia.

La década se caracterizó también por recurrentes crisis financieras como la europea en 1992, la mexicana en 1994, la crisis asiática en 1997, la rusa en 1998 y la brasileña a comienzos de 1999, que provocaron reiterados episodios de inestabilidad en el ámbito financiero, con efectos importantes aunque de corto plazo en la economía mundial.

En este contexto llegaron y salieron de América Latina importantes flujos de capital, según las condiciones de los mercados financieros. El desempeño de las

1 Crafts, Nicholas. *The World economy in the 90s: A long run perspective*. Working Paper 87/04, London School of Economics. December 2004.

economías latinoamericanas, estuvo muy influido por el contexto internacional relativamente favorable para el comercio, pero negativamente afectado por las crisis financieras internacionales. El crecimiento promedio del PIB para la década llegó al 2.9 por ciento, considerablemente influido por el bajo crecimiento de los años 1998 y 1999, ya que el crecimiento promedio para los años 1993-1997 fue del 3.4 por ciento². Los términos intercambio para las economías latinoamericanas tendieron a aumentar ligeramente, brindando un contexto externo relativamente favorable.

Por su parte, la década de los 2000 se caracterizó por la continuación de los procesos de globalización acentuados en años anteriores, a la que vez que se mantenían los intensos flujos comerciales y financieros entre países, con la presencia creciente y cualitativamente importante de países como China, India, Brasil, Rusia, Corea del Sur, México, entre otros, en la economía mundial.

Algunos rasgos importantes de la década son el deterioro de la economía de EE.UU. y de Europa occidental por la crisis internacional desatada el año 2008, que afectó principalmente a los países desarrollados, y la mejora en el desempeño de las economías de los países llamados emergentes, particularmente de China e India, con creciente importancia en la economía mundial (China fue principal exportador del mundo en 2009). Las exportaciones de productos básicos aumentaron, así como sus precios, ocurriendo además una importante mejora de los términos de intercambio para los países exportadores de materias primas³.

Para América Latina, el contexto económico internacional favorable a las economías primario exportadoras de los últimos años, suele ser caracterizado como un periodo de bonanza. Las tendencias que se observan, particularmente en la segunda mitad de la década son: disminución de la deuda pública, aumento de las reservas internacionales, incremento de la inversión extranjera directa y un aumento cercano al 25 por ciento de los términos de intercambio. Además han tendido a disminuir, tanto la pobreza como la desigualdad, el desempleo y la precariedad de los empleos, con un notable aumento del gasto social⁴.

En suma, observando las dos décadas, encontramos que el contexto internacional fue, en la década del 90, relativamente favorable para las economías latinoamericanas y la economía boliviana, en cuanto a exportaciones, precios de exportaciones, cierta recuperación de los términos de intercambio y aumento de los flujos financieros y las inversiones extranjeras. Mientras, la década de los 2000, pese a los efectos de la crisis de 2008 y sus secuelas, fue notablemente benigna para las economías latinoamericanas, y para la economía boliviana, con mercados mundiales favorables para sus exportaciones, mayor demanda, mejores precios, mejora de los términos de intercambio y más flujos financieros.

2 CEPAL, 2007. *Estudio económico para América Latina y el Caribe, 2006-2007*. Santiago, CEPAL.

3 <http://www.libertaddigital.com/economia/la-decada-de-2000-negra-para-eeuu-dorada-para-las-economias-emergentes-1276381421/>

4 Bárcena, Alicia, 2010. *Balance de una década en América Latina: brechas por cerrar y caminos por abrir*. CEPAL, diciembre.

2.2 El contexto nacional

Los años 1993 y 2006, en los que se inicia el estudio de los dos periodos, son momentos diferentes en los respectivos ciclos históricos de los modos de desarrollo neoliberal y neoestatista, pero tienen en común que en ellos se diseñaron y aplicaron reformas institucionales importantes.

Después de la crisis y la hiperinflación de los años 80, en 1993 ya se había consolidado la estabilidad monetaria, así como las reformas institucionales denominadas de primera generación, que avanzaron en la liberalización de los mercados y dieron los primeros pasos en el ajuste estructural, modificando aspectos centrales de las relaciones económicas y de la relación entre el Estado y la economía, desmontando muchos de los fundamentos económicos e institucionales del nacionalismo revolucionario que estuvieron vigentes en el país por varias décadas⁵.

Pese a los éxitos de las políticas de estabilización y ajuste, persistían severas restricciones de orden fiscal, y no se había avanzado en transformaciones en los patrones productivos de la economía boliviana, ni en las formas y mecanismos de su participación en la economía mundial. Además se hacía imperiosa la introducción de modificaciones institucionales que den fluidez al sistema político, adecuen el sistema legal al proceso de cambios en curso, abran canales a la participación ciudadana y continúen la modernización institucional.

El contexto político de las reformas neoliberales es el de los esfuerzos de construcción de una democracia representativa, con un sistema político multipartidista de pactos y coaliciones partidarias que, pese a sus dificultades, ayudó a resolver muchas de las contradicciones políticas generando márgenes mínimos de gobernabilidad y facilitando la gestión gubernamental. Pero la moneda tenía otra cara: inconsistencias y contradicciones apreciables en la gestión congresal y en la del ejecutivo.

Aquellos años estuvieron signados por avances importantes en la construcción y modernización institucional democrática, y si bien no había cuestionamientos importantes al sistema electoral, persistía la conflictividad, los partidos políticos no superaban el caudillismo ni avanzaban en su institucionalización interna y los gobiernos tenían dificultades, tanto para aplicar políticas como para superar los problemas de gobernabilidad⁶. Al mismo tiempo las expresiones políticas y sindicales tradicionales de los sectores populares, como la COB y su estructura sindical, estaban debilitadas.

5 Las políticas de estabilización comprendieron la reducción significativa del déficit fiscal que ayudó a evitar financiamientos del BCB al sector público, una política monetaria anti-inflacionaria consistente, una política cambiaria de flotación controlada que estabilizó el mercado de divisas, liberación de los mercados de bienes y servicios que transparentaron los precios, y esfuerzos fructíferos de reprogramación y reducción de la deuda externa. Las políticas de ajuste levantaron los controles y fijaciones de precios en los mercados de bienes y servicios, de trabajo, financiero, en el comercio exterior e iniciaron el proceso de achicamiento del Estado.

6 Calderón, Fernando y Laserna, Roberto, 1994. *Paradojas de la modernidad*. Fundación Milenio, La Paz. Laserna, Roberto, 2010. *La democracia en el chéno*. Fundación Milenio, La Paz.

Gonzalo Sánchez de Lozada, presidente en 1993-1997 resolvió en parte y al menos temporalmente algunas de las dificultades mencionadas, con base en la relativa mayoría electoral que obtuvo en las elecciones de 1993 (38 por ciento) y en la formación de una coalición de partidos que ayudaron su gestión, tanto en el Congreso como en el Poder Ejecutivo. Los acuerdos políticos que se fueron logrando brindaron respaldo político suficiente para el diseño, aprobación congresal y aplicación de las políticas de reforma, pese a las tensiones y disputas políticas que no faltaron⁷.

Por su parte, las condiciones del momento de inicio del periodo 2006-2010, fueron diferentes. Sus antecedentes cercanos provienen del año 1999, cuando la economía boliviana ingresó en una fase contractiva de su ciclo económico⁸. Casi al mismo tiempo, diversos sectores de la sociedad comenzaron a demandar no sólo su cuota parte en los frutos del crecimiento económico que se ofrecía desde 1985, sino también mayores espacios de participación en las decisiones respecto al aprovechamiento de los recursos naturales y los recursos públicos. La insuficiente respuesta a las demandas sociales provocó una agudización del descontento social, mientras se iniciaba el cuestionamiento de sectores de la sociedad al modelo imperante, provocando lo que Prats, ha denominado una crisis de gobernabilidad⁹. El contexto político de las reformas neostatistas es el de una profunda crisis de la democracia pactada y de su sistema multipartidista. Algunos de los partidos políticos más importantes comenzaron a disgregarse mientras se surgían y se fortalecían otros como el Movimiento al Socialismo (MAS) y la Nueva Fuerza Republicana (NFR) que tuvieron presencia política importante en las elecciones del año 2003. A su vez sectores campesinos, populares e indígenas comenzaron a autorepresentarse políticamente, un proceso que tuvo en los años siguientes profundas connotaciones políticas y sociales¹⁰.

Desde inicios de la década comenzó un intenso cuestionamiento a elementos centrales de la institucionalidad neoliberal, que le fue quitando legitimidad y debilitó a las fuerzas políticas que la sustentaban, mientras se fortalecían las fuerzas políticas contestatarias. Fueron parte de este proceso las movilizaciones populares de abril y septiembre del año 2000, la guerra del gas de octubre de 2003 y las movilizaciones de mayo del 2005.

Un primer paso importante en el quiebre de la institucionalidad construida con las reformas de segunda generación de los años 90, ocurrió con el referéndum sobre el uso de los recursos de hidrocarburos llevado adelante por el presidente Mesa en junio de 2004. Otro paso fue la promulgación de la Ley de Hidrocarburos

7 Grebe, Horst, 1998. "La crisis del patrón de desarrollo y la reforma del Estado". En Milenio, 1998. *Las reformas estructurales en Bolivia*. Fundación Milenio, La Paz.

8 Zegada, Oscar (editor) 2003. *Bolivia: Modelo de desarrollo y crisis*. PROMEC-UMSS, Cochabamba

9 Este autor entiende a la gobernabilidad como "...un atributo de las sociedades que se han estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones de autoridad y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales e informales... Dentro el cual formulan sus expectativas y estrategias". (Prats, 2003, p. 28)

10 Zegada, María; Tórriz, Yuri; Camatra Gloria, 2008. *Movimientos sociales en tiempos de poder*. Centro Cuarto Intermédico, Plural, La Paz.

3058 a mediados del año 2005, que redistribuyó a favor del Estado parte del excedente generado en el sector de hidrocarburos. Un tercer paso fue la victoria de la candidatura de Evo Morales en las elecciones de diciembre del 2005, inédita en la historia política reciente del país por el casi 54 por ciento de los votos que consiguió¹¹.

A inicios de la década del 2000 comenzó un ciclo de protestas sociales intensas contra el modelo y las políticas vigentes en Bolivia desde 1985, con énfasis en la capitalización de las empresas estatales, especialmente en los hidrocarburos, que generó gran inestabilidad política y que terminó con la llegada del MAS al gobierno.

Dos tesis ayudan a entender mejor la crisis de la primera mitad de la primera década de este siglo¹². Una postula que las reformas neoliberales de segunda generación, que tuvieron componentes que buscaban aumentar la participación ciudadana y la inclusión social, chocaron con el sistema de partidos que para asegurar su gobernabilidad interna exigía se hagan arreglos contractuales con empresarios (mercantilismo), control de cargos para compensar a la militancia (patrimonialismo), discrecionalidad en el gasto estatal (clientelismo). La otra es que las reformas neoliberales reemplazaron al capitalismo de estado de los años 1952-1985, por un capitalismo de camarilla (arreglos institucionales informales entre élites económicas y políticas), cerrando espacios de acceso a algunos privilegios estatales a sectores populares sindicalmente organizados, a la vez que los abrió a grupos más reducidos, hecho que le quitó sustento social y socavó su legitimidad. En este proceso la democracia pactada multipartidista se debilitó y las movilizaciones sociales rompieron el relativo equilibrio institucional alcanzado, abriendo los cauces para una nueva ola de reformas institucionales.

Las condiciones de arribo del MAS al gobierno fueron muy diferentes de las que tuvieron gobiernos anteriores de la etapa democrática. Había logrado mayoría absoluta en las elecciones (54 por ciento), por lo que su gestión en el ejecutivo y en el legislativo no necesitó de pactos formales con otras fuerzas políticas. Gozaba de importante respaldo, fuerza política y legitimidad al recuperar las demandas de amplios sectores de la sociedad, y tenía establecidas conexiones políticas con muchas organizaciones sociales que se estrecharon, incorporando a muchos de sus dirigentes al gobierno.

Esta situación no eliminó la conflictividad, que hace parte de características históricas de más larga data, pero la modificó. Los movimientos sociales, que protagonizaron las más agresivas protestas los años anteriores, con muchos de sus dirigentes en cargos del ejecutivo o en el parlamento, respaldaron activamente la gestión gubernamental recibiendo atención a muchas de sus demandas y formando parte de redes corporativas basadas en relaciones clientelares. Por

11 Las elecciones estaban previstas constitucionalmente para mediados del año 2007. El presidente Gonzalo Sánchez de Lozada dejó el cargo en octubre de 2003 después de un alzamiento popular de varios días. Su sucesor, Carlos Mesa, dejó el cargo en junio de 2005 como consecuencia de la grave crisis política que estuvo a punto de provocar enfrentamientos de magnitud. En estas condiciones las elecciones generales tuvieron que adelantarse por diciembre de 2005.

12 Pratts, 2003.

otro lado, surgieron nuevos tipos de conflictos que tuvieron como contendientes a sectores sociales, que en muchos casos aliviaron la presión sobre el Estado.

La oposición se articuló en torno a los movimientos cívicos regionales jugando sus mejores cartas hasta el año 2008 cuando, tras las fallidas movilizaciones que protagonizó en agosto y septiembre, terminó diezmada y debilitada.

La llegada de Morales a la presidencia se dio en un contexto de expectativas sobre cambios en la economía, reformas institucionales y la inclusión de pobres e indígenas. En atención a ellas se comenzaron a llevar adelante reformas neoestatistas como las llamadas nacionalizaciones y las políticas redistributivas de bonos condicionados¹³; se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se propone una nueva visión de desarrollo y sus estrategias; se llevó a cabo el proceso constituyente y se comenzó una ofensiva, a la postre exitosa, de quitar la bandera autonómica a la oposición política.

Los procesos de diseño y aplicación de reformas institucionales tanto neoliberales como neoestatistas tienen en común que se enmarcan en una sociedad con mucha pobreza, desigualdad y exclusiones de grandes grupos de la población, fragmentada en muchos grupos de interés, con elevada conflictividad y enfrentamientos de esos grupos con el Estado y cada vez más entre sí, en un mar de debilidad institucional formal cuyos bordes están permanentemente cuestionados y rebasados.

2.3 La economía al iniciar los periodos 1993-1998 y 2006-2010

A inicios de la década de 1990, la economía había comenzado a crecer nuevamente después de la recesión de los años 80, pero no se apreciaba la configuración de ejes dinámicos que inserten competitivamente a la economía boliviana en la economía mundial, sostengan su crecimiento y lo diseminen estableciendo un entramado productivo capaz de articular económica y territorialmente a los diversos actores socioeconómicos. Si bien la estabilización había sido conseguida, preocupaba su precariedad ya que los déficit fiscal y de las cuentas externas, así como las reservas internacionales, si bien habían mejorado sus niveles respecto a los años anteriores, todavía expresaban fragilidades que debían superarse, pues las cuentas fiscales y externas se sostenían en un importante financiamiento externo¹⁴. En el ámbito monetario, las acciones estatales se dirigían a monetizar la economía garantizando liquidez para las transacciones y neutralizando posibles presiones inflacionarias originadas en la esfera monetaria de la economía. El crecimiento del PIB había mejorado pero aun mostraba fluctuaciones considerables, revelando la vulnerabilidad macroeconómica del país (ver cuadro 1).

13 El Bono Dignidad para los mayores de 60 años que se paga anualmente desde fines del 2007, una versión modificada del BonoSol creado en las postrimerías del gobierno de Sánchez de Lozada en 1998; el Bono Juancito Pinto para los niños escolares que se paga anualmente desde fines del año 2007; el Bono Juana Azurduy para las mujeres embarazadas y niños menores de dos años, se paga desde mayo del año 2009.

14 Ver Antelo, Eduardo, 2000. Políticas de Estabilización y Reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985. En: Jemio, Luis y Antelo, Eduardo (editores), 2005. *Quince años de reformas estructurales en Bolivia*. CEPAL, UCB, La Paz.

CUADRO 1
INDICADORES MACROECONÓMICOS SELECCIONADOS
AÑOS 1990-2010

AÑOS	Crecimiento PIB (Porcentaje)	PIB per cápita (US\$/hab)	Tasa de Inflación anual (Porcentaje)	Superávit/(Déficit) fiscal (Porcentaje del PIB)	RIN (Millones de US\$)	Deuda externa (Porcentaje del PIB)	Term. Interc. (Índice 2000=100)	Tasa de Desempleo (Porcentaje)	Tipo cambio real multilateral (Índice 2003=100)
1990	4.63	740.6	18.01	(4.4)	132.3	77.5	160.0	7.2	
1991	5.11	792.6	14.52	(4.2)	200.3	67.8	139.4	5.9	90.9
1992	1.60	808.7	10.46	(3.0)	233.5	67.2	122.1	5.5	93.7
1993	4.39	802.1	9.31	(4.8)	370.9	65.6	107.6	6.0	95.0
1994	4.71	816.6	8.52	(3.0)	502.4	70.3	110.2	3.1	102.0
1995	4.35	897.6	12.58	(1.8)	650.3	66.7	110.4	3.6	105.1
1996	4.45	964.4	7.95	(1.9)	950.8	58.1	108.0	3.1	99.4
1997	4.88	1,008.8	6.73	(3.3)	1,066.1	57.2	108.0	3.7	97.1
1998	4.49	1,057.0	4.39	(4.7)	1,063.4	54.9	102.0	7.3	93.6
1999	1.51	1,005.0	3.13	(3.5)	1,113.5	55.3	97.0	7.2	93.6
2000	2.43	995.4	3.41	(3.7)	1,048.8	53.2	100.0	7.5	94.7
2001	1.60	942.2	0.92	(6.8)	1,077.4	55.3	95.8	8.5	96.3
2002	1.95	894.7	2.45	(8.8)	853.8	54.5	96.2	8.7	90.1
2003	2.70	894.3	3.94	(7.9)	975.8	62.4	98.5	9.2	99.9
2004	3.62	949.2	4.62	(5.5)	1,123.3	56.5	104.1	8.7	106.6
2005	4.00	1,009.9	4.91	(2.2)	1,714.2	51.9	111.8	8.1	112.1
2006	4.67	1,182.4	4.95	4.5	3,177.7	28.5	139.8	8.0	112.9
2007	4.38	1,363.0	11.73	1.8	5,319.2	16.9	142.1	7.7	109.8
2008	6.07	1,651.0	11.85	3.2	7,722.0	14.8	143.9	7.3	97.9
2009	3.94	1,683.5	0.27	0.1	8,580.1	15.1	139.4	7.9	91.1
2010	3.66	1,729.8	7.18	2.1	9,729.7	16.0	152.5	6.5	

FUENTE: elaboración propia en base a datos de UDAPE.

Los ingresos fiscales dependían de las ventas de bienes y servicios que tenían como su factor determinante a las transferencias de YPF que llegaban a un 60 por ciento de los ingresos totales del TGN,¹⁵ aunque poco a poco, a medida que la reforma tributaria iniciada en 1987 iba dando algunos frutos, los ingresos tributarios comenzaron a aumentar. Sin embargo dadas las rigideces de los gastos públicos, el déficit fiscal se mantenía relativamente elevado.

Los términos de intercambio se deterioraron sostenidamente desde fines de la década del 80 y las presiones de la deuda externa, aunque se habían reducido por las renegociaciones y condonaciones, todavía eran considerables dadas las condiciones de la economía boliviana. Las donaciones externas se hicieron un factor importante en el alivio a la precaria situación de la cuenta corriente de la balanza de pagos, y habrían de acompañar por muchos años a la economía boliviana.

El ajuste estructural había avanzado poco, ya que aun no había emergido una alternativa al patrón de acumulación del nacionalismo revolucionario. La configuración sectorial de la economía boliviana no se había modificado mucho desde los años 80 (ver cuadro 2).

15 Ver Comboni, Javier y Delgado, María, 1993. "La política fiscal en Bolivia y su relación con la política económica". En: *Análisis Económico* UDAPE. Vol. 6, julio 1993. UDAPE, La Paz.

CUADRO 2
ESTRUCTURA DEL PIB POR SECTORES
AÑOS 1980, 1985 Y 1992

SECTORES	Valor (Porcentaje)		
	1980	1985	1992
A. Industria	84.2	82.5	81.7
Agricultura, caza y pesca	13.8	16.2	15.1
Extracción de minas y canteras	13.0	10.7	9.9
Industria manufacturera	19.4	16.2	16.6
Electricidad, gas y agua	1.1	1.4	1.7
Construcción y obras públicas	3.7	3.2	3.4
Comercio	9.3	8.6	8.9
Transporte y comunicación	6.1	8.4	9.7
Establecimientos financieros	10.7	11.1	10.5
Servicios comunitarios	5.0	4.6	4.5
Restaurantes y hoteles	3.9	3.7	3.4
Servicios bancarios	(1.8)	(1.5)	(2.0)
B. Servicios de la administración pública	11.7	11.8	9.9
PIB a valores básicos	95.9	94.3	91.5
Impuestos	4.1	5.7	8.5
PIB a precios de mercado	100.0	100.0	100.0

FUENTE: elaboración propia en base a datos de UDAPE.

La demanda interna aumentó de 1990 a 1992 en 10.6 por ciento, sin cambios importantes en las tendencias del consumo tanto público como privado. Su principal impulso vino de la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF), algo que habrá de mantenerse los años siguientes (ver cuadros 3 y 4).

CUADRO 3
DEMANDA DOMÉSTICA
AÑOS 1990 - 1993

	Valor (Millones de Bolivianos de 1990)			
	1990	1991	1992	1993
PIB	15,443.1	16,256.5	16,524.1	17,229.6
Demanda interna total	15,620.6	16,642.6	17,281.1	17,750.8
Consumo público	1,815.4	1,876.1	1,945.3	1,994.6
Consumo privado	11,869.9	12,264.4	12,700.4	13,122.7
FBKF	1,939.4	2,309.2	2,587.9	2,655.9
Variación de existencias	(4.1)	192.9	47.4	(22.4)

FUENTE: elaboración propia en base a datos de UDAPE.

FBKF: Formación Bruta de Capital Fijo.

CUADRO 4
VARIACIÓN ANUAL DE LOS COMPONENTES DE LA DEMANDA INTERNA
AÑOS 1990-1992

RAMAS	Variación (Porcentaje)		
	1990	1991	1992
Gasto de consumo público	(0.1)	3.3	3.7
Gasto de consumo privado	3.4	3.3	3.6
Variación de existencias	(93.4)	(4,804.1)	(75.4)
Formación bruta de capital fijo	13.6	19.1	12.1

FUENTE: elaboración propia en base a datos de UDAPE.

La composición de las exportaciones mostraba que el perfil primario exportador de la economía boliviana se mantenía, aunque el peso relativo de la minería y los hidrocarburos había disminuido, no porque hubieran surgido sectores exportadores alternativos de significación, sino por efecto de su crisis. El desempeño de los sectores exportadores estuvo negativamente afectado por la disminución de los precios, mientras el volumen exportado tendía a variar poco. Consiguientemente el valor de las exportaciones se contrajo por efecto de las bajas en los precios internacionales de minerales e hidrocarburos (ver cuadros 5, 6 y 20).

CUADRO 5
ÍNDICES DE EXPORTACIONES
AÑOS 1990 - 1993

ÍNDICE	Índices (1990 = 100)			
	1990	1991	1992	1993
Precio	100.0	91.9	82.9	74.5
Volumen	100.0	101.4	95.5	112.7
Valor	100.0	93.2	79.2	83.9
Valor de los minerales	100.0	87.4	92.9	93.8
Valor de los hidrocarburos	100.0	106.2	58.9	45.3
Valor de otras exportaciones	100.0	91.3	75.6	99.3

FUENTE: elaboración propia en base a datos de UDAPE.

CUADRO 6
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES
AÑOS 1980, 1990 Y 1993

PRODUCTO	Composición (Porcentaje)		
	1980	1990	1993
Minerales	62.2	42.7	28.0
Hidrocarburos	23.3	23.7	9.9
Soya	0.7	4.2	4.2
Maderas	3.0	5.2	3.7
Joyería	0.0	0.0	2.0
Otros	10.8	24.2	52.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

La balanza de pagos mostraba sostenidos déficits en cuenta corriente y en la balanza comercial (con excepción de los años 1989 y 1990), con una creciente importancia de las transferencias que aliviaron considerablemente la balanza de pagos en cuenta corriente. El financiamiento externo era fuente importante de recursos para la economía boliviana (ver cuadro 7).

CUADRO 7		
BALANZA DE PAGOS		
AÑOS 1985 Y 1993		
	Valor	
	(Porcentaje del PIB)	
	1985	1993
Cuenta corriente	(7.3)	(7.3)
Balanza comercial	(1.2)	(8.0)
Balanza de servicios	(7.6)	(3.6)
Transferencias	1.5	4.4
Cuenta capital	(4.5)	7.3
IED	0.2	2.1
Cap. Med y LP.	(1.0)	4.9
Otro capital	(3.7)	0.3
Errores y omisiones	5.4	(2.6)
Resultado	(6.4)	(2.5)
Fin. Excepcional	7.0	3.1
Reservas (+aumento)	0.6	0.6

FUENTE: Antelo, 2000.

Si bien el mercado se había extendido a costa de una menor presencia estatal en varios ámbitos del quehacer económico, todavía era débil y fragmentado.

Pese a la debacle de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), que de ser la más importante empresa del país por más de tres décadas casi no existía a fines de los años 80, el capitalismo de estado todavía era fuerte, la inversión pública representaba más de la mitad de la inversión total en el país, la inversión privada externa era pequeña y el Estado sostenía su presupuesto con recursos originados en la petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)¹⁶.

Ante esta situación, comenzó a debatirse la continuación de las políticas iniciadas en 1985 con la privatización de todas las empresas estatales, y se puso en el orden del día un nuevo ciclo de reformas que se denominaron de segunda generación, orientadas a terminar con el capitalismo de estado, abrir mayores espacios al mercado y definir un escenario de mayor certidumbre institucional e incentivos a la inversión privada¹⁷.

En suma, para inicios del año 1993 la economía boliviana había alcanzado la estabilidad de precios y controlado las principales fuentes de presiones inflacionarias, y si bien la actividad económica se recuperaba, no estaba apoyada en bases sólidas de sustentación productiva. El ámbito fiscal era todavía precario y la política monetaria cautelosa y bien monitoreada apuntaba exitosamente a la

16 UDAPE Equipo Técnico 1993. *Ajuste estructural y crecimiento económico*. CIEDLA. Buenos Aires.

17 Muller y Asociados (1991). *La privatización y el DS 22836*. Boletín No. 66, agosto de 1991. La Paz.

estabilidad. Las cuentas externas presentaban tendencias negativas en cuenta corriente y el financiamiento externo era importante.

Por su parte la economía boliviana en los años previos al gobierno de Morales tuvo dos fases. Una, que es parte de la crisis de fines de los años 90, que alcanzó hasta el 2003, con bajo crecimiento del PIB, —tasas inferiores al 3 por ciento anual—, y otra en la que el PIB se recupera a partir del año 2004.

Desde el año 2004 la economía se fue recuperando —el PIB creció 4 por ciento el año 2005— a medida que las condiciones externas mejoraban, con mejores precios para las exportaciones primarias del país. Las exportaciones el año 2005 aumentaron en valor un 118 por ciento respecto al año 2001, como consecuencia de aumentos en sus precios y volumen, iniciando una etapa expansiva de las exportaciones que continuó en los años próximos.

La estructura de las exportaciones muestra que se mantuvo y consolidó el perfil primario exportador de la economía boliviana, aumentando el peso del sector hidrocarburos, reduciéndose el de la minería y bajando mucho más la participación en las exportaciones de productos no tradicionales como la soya, las maderas y las joyas, que en la década pasada habían tenido un mayor peso relativo en las exportaciones. Los términos de intercambio que se habían deteriorado entre 2001 y 2003, comenzaron a recuperarse desde el año 2004 (ver cuadro 8).

CUADRO 8
COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES
AÑOS 2002 Y 2005

PRODUCTO	Valor	
	(Porcentaje)	
	2002	2005
Minerales	25.2	18.5
Hidrocarburos	25.2	49.0
Soya	23.2	12.9
Maderas	3.0	2.3
Joyería	4.2	2.2
Otros	19.2	15.2
TOTAL	100.0	100.0

Fuente:UDAPE.

La demanda interna se vio negativamente afectada por la baja expansión del consumo privado. La FBKF fue severamente afectada por la inestabilidad política de los años 2003 y 2004, comenzando su recuperación el 2005 (ver cuadros 9 y 10).

**CUADRO 9
DEMANDA DOMÉSTICA
AÑOS 2002 - 2005**

	Valor (Millones de Bolivianos de 1990)			
	2002	2003	2004	2005
	PIB	23,297.7	23,929.4	24,928.1
Demanda interna total	23,866.3	23,795.6	23,999.9	25,495.6
Consumo público	2,707.3	2,804.0	2,892.3	2,989.3
Consumo privado	17,311.6	17,637.8	18,151.0	18,755.3
FBKF	3,655.6	3,259.1	3,222.7	3,437.6
Variación de existencias	191.8	94.7	(266.1)	313.3

FUENTE: elaboración propia en base a datos de UDAPE.

FBKF: Formación Bruta de Capital Fijo.

**CUADRO 10
VARIACIÓN ANUAL DE LOS COMPONENTES DE LA DEMANDA INTERNA
AÑOS 2002 - 2005**

RAMAS	Variación (Porcentaje)			
	2002	2003	2004	2005
Gasto de consumo público	3.5	3.6	3.2	3.4
Gasto de consumo privado	2.0	1.9	2.9	3.3
Variación de existencias	6.8	(50.6)	(381.0)	(217.7)
Formación bruta de capital fijo	18.5	(10.9)	(1.1)	6.7

FUENTE: elaboración propia en base a datos de UDAPE.

Las tasas anuales de inflación no superaron el 5 por ciento y fueron incrementándose a medida que aumentaba el crecimiento del PIB. El déficit fiscal aumentó hasta el 2003, comenzando a disminuir para el 2004 y alcanzando el año 2005 niveles comparables a los de la mitad de la década pasada.

El desempleo se mantuvo elevado, con tasas mayores al 8 por ciento, más que duplicando las tasas de desempleo de mediados de los años 90.

Las RIN que superaron los mil millones de dólares en 1997, cayeron por debajo de este monto en 2002 y 2003, comenzando a aumentar desde el 2004. Y la deuda externa medida como porcentaje del PIB, que aumentó un poco en 2003, mantuvo su nivel con alguna tendencia a la baja.

La balanza de pagos que históricamente ha tenido déficit en cuenta corriente, comenzó a exhibir superávit desde el año 2003; algo parecido ocurrió con la balanza comercial, tendencias que se consolidaron los años siguientes (ver cuadro 11).

CUADRO 11
BALANZA DE PAGOS
AÑOS 2002 - 2005

	Valor (Porcentaje del PIB)			
	2002	2003	2004	2005
Cuenta corriente	(4.4)	1.0	3.8	6.5
Balanza comercial	(6.0)	(0.2)	3.4	4.8
Balanza de servicios	(3.1)	(4.6)	(5.2)	(4.4)
Transferencias unilaterales netas	4.7	5.9	5.6	6.1
Cuenta capital	8.8	2.2	5.0	2.1
IED	8.5	2.4	0.9	(3.0)
Cap. Med y LP.	0.6	0.5	4.3	6.7
Errores y omisiones	(8.1)	(2.2)	(7.4)	(3.4)
Resultado	(3.7)	1.0	1.4	5.3
Reservas (+aumento)	3.5	(1.1)	(1.6)	(5.3)

FUENTE: elaboración propia en base a datos de UDAPE.

En suma, pese al remezón que la crisis provocó en la economía boliviana a inicios de la década del 2000, para el año 2005 la economía boliviana estaba en franca recuperación, con condiciones macroeconómicas similares a las que se tuvo el año 1993: crecimiento del PIB, estabilidad de precios, mejoras en las cuentas externas y fiscales, y exportaciones mayoritariamente primarias con tendencias a la mejora de los términos de intercambio.

3. Políticas estatales neoliberales y neoestatistas: políticas de ordenamiento y políticas de proceso

En las dos últimas décadas se han realizado en Bolivia dos olas de políticas de reformas que han modificado el marco de ordenamiento institucional: las reformas neoliberales y las neoestatistas.

Las políticas de reformas forman parte de lo que se suelen denominar políticas de ordenamiento, aquellas que establecen el marco institucional de la economía para las interrelaciones de los actores socioeconómicos y para las políticas macroeconómicas.

3.1 Las políticas de reforma neoliberales

La llegada al gobierno del MNR el año 1993, puso en el orden del día la urgencia de avanzar en el proceso de reconfiguración económica y política, con el diseño y aplicación de las reformas que buscaban completar el escenario institucional —las reformas de segunda generación— que debían llevar al logro de objetivos tales como el crecimiento económico, el desarrollo rural, la gobernabilidad, la equidad social y el uso racional de los recursos naturales. El Estado abandonaba el rol de productor e interventor para dedicarse a inducir las inversiones privadas, invertir en infraestructura, asignar eficientemente los recursos de inversión social, garantizar

un favorable contexto macroeconómico y brindar el marco institucional regulatorio y legislativo para un buen funcionamiento de los mercados¹⁸. A la concepción que sostiene este punto de vista llamamos neoliberal¹⁹.

Las reformas de segunda generación comprendieron²⁰ la reforma de la Constitución Política del Estado (para fortalecer el sistema judicial, el reconocimiento de la diversidad cultural y la descentralización del Estado fortaleciendo la administración prefectural y municipal); la reforma del Ejecutivo (para sistematizar y racionalizar la acción del gobierno); la capitalización (para transferir la propiedad de las empresas estatales al capital privado atrayendo su inversión); la reforma del sistema de pensiones (para mejorar su administración, fomentar el ahorro y ayudar a la formación de un mercado de capitales); la participación popular (para reasignar recursos a favor de los municipios dotándoles además de autonomía de decisión y gestión); la reforma educativa (para orientar la formación de los recursos humanos a las necesidades productivas y atender las demandas culturales de la población)²¹.

La necesidad de estructurar un marco institucional sólido, que tenga la mayor legitimidad posible en un contexto democrático, llevó al gobierno del MNR a seguir adelante las reformas con base en leyes que, si bien tuvo que negociar en las instancias políticas congresales, se aprobaron en los términos que la intencionalidad de las reformas requería. Esto facilitó llevar adelante las reformas en un contexto políticamente complejo, no exento de conflictos ni resistencia de la oposición, que pese a sus esfuerzos no logró detener el proceso ni poner en riesgo la implementación de esas políticas, aunque algunas de ellas, como la reforma educativa y la capitalización, fueron cuestionadas por ciertos actores como consecuencia de lo cual la primera no logró implementarse plenamente, y la segunda fue convertida en una muy efectiva bandera de lucha de la oposición.

3.2 Las políticas de reforma neoestatistas

El antecedente de las políticas de reforma neoestatistas fue la elaboración y aprobación por el Congreso Nacional de la Ley de Hidrocarburos 3058, que aumentó la participación estatal en las rentas provenientes de la explotación de este recurso natural, estableciendo además las formas de su distribución. Fue en el gobierno del MAS, iniciado en enero de 2006, que las reformas neoestatistas empezaron a diseñarse y aplicarse, con poca oposición, en un contexto político y social muy favorable.

18 Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente 1997. *Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República de Bolivia: El cambio para todos*. Octubre, La Paz. p. 101.

19 Entendemos por neoliberalismo a la versión del liberalismo desarrollada en el siglo XX que, en debate con las posiciones keynesianas, postula la iniciativa privada como el fundamento esencial de una economía de mercado, en la que los actores socioeconómicos privados decidiendo libremente e interactuando en la esfera institucional del mercado, consiguen asignar los recursos y distribuir la riqueza de mejor manera que cuando existe alguna forma de intervención extra-económica como la estatal.

20 Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, 1994. *Plan General de Desarrollo Económico*, op. cit.

21 Ver Fundación Milenio, 1998. *Las reformas estructurales en Bolivia*. Fundación Milenio, La Paz.

Las políticas de ordenamiento neoestatistas²² buscan cambiar el patrón de desarrollo primario-exportador y los fundamentos del colonialismo y neoliberalismo que lo sustentan, y crear un nuevo modelo de desarrollo que tiene al Estado como actor fundamental, ya que a él se le asigna el rol de promotor y protagonista del desarrollo, con activa participación en la producción y el comercio de los sectores estratégicos, mientras protege y alienta a otros los sectores productivos²³.

La propuesta estratégica del Plan Nacional de Desarrollo, denomina sector estratégico a las actividades generadoras de excedente —hidrocarburos, minería, electricidad, recursos ambientales— en los que el Estado participa en la producción y el comercio para garantizar la acumulación interna, sólo o en relación con empresas privadas nacionales o extranjeras. Los excedentes generados tendrían que destinarse a los sectores sociales (salud, educación, justicia, seguridad pública, defensa nacional, culturas, saneamiento básico) y al desarrollo económico, impulsando y apoyando a los sectores generadores de empleo e ingresos como la manufactura, la artesanía, el turismo, la agropecuaria, la vivienda, el comercio, el transporte, etc. Este enfoque del desarrollo también está presente en la Constitución Política del Estado aprobada en 2009.

El proceso de reformas estructurales neoestatistas se ha realizado en dos etapas. La primera abarca el periodo enero 2006 a enero 2009, cuando se lleva a cabo el proceso constituyente que termina con la aprobación, mediante referéndum de la nueva CPE. En esta etapa, se restituyen las bases del capitalismo de Estado revirtiéndose la capitalización, se hacen modificaciones en la legislación agraria, se diseña una política de redistribución de ingresos con los bonos sociales condicionados, y en el ámbito de las relaciones internacionales se abandona el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), se firma la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y se debilitan las relaciones comerciales con los EE.UU.

La segunda etapa comprende el periodo 2009 en adelante, en el que se comienza a aplicar la nueva CPE, con leyes que rediseñan el marco normativo electoral, judicial, del Tribunal Constitucional y de las autonomías. Todas ellas dirigidas a reemplazar la superestructura legal erigida en el periodo neoliberal.

Entre los años 2006 y 2010, se nacionalizaron²⁴ empresas en el campo de los hidrocarburos, minería, telecomunicaciones, electricidad y cemento; se trató de fortalecer a la COMIBOL; se crearon 16 empresas estatales en alimentos, transporte aéreo, papel y lácteos, muchas de ellas en sectores no estratégicos de la economía, y se hicieron intentos de explotación del hierro del Mutún en sociedad con una empresa extranjera.

22 Entendemos por neoestatismo a la concepción desarrollada en el siglo XXI en debate con el neoliberalismo, que postula una importante presencia estatal en la economía para hacer más eficiente la asignación de los recursos, promover el crecimiento, lograr cambios estructurales en la economía, controlar el mercado y redistribuir la riqueza.

23 Ver Plan Nacional de Desarrollo, Ministerio de Planificación del Desarrollo. Septiembre de 2007, La Paz.

24 Es objeto de discusión en qué medida la más importante de estas nacionalizaciones, la de los hidrocarburos, es efectivamente tal. Esta nacionalización ha significado el control de poco más de la mitad de las acciones de las principales empresas extranjeras de hidrocarburos operando en el país, una modificación de los contratos que tenían con el Estado y la refundación y fortalecimiento de YPFB.

Empero, muchos de los fundamentos institucionales y de las bases económicas del neoliberalismo, correspondientes a las reformas de primera y segunda generación, fueron mantenidos pese a la retórica gubernamental. Esto se puede ver, por ejemplo, en los recurrentes debates sobre la continuidad o no del DS 21060 y sus contenidos de libre mercado que, más allá de algunas medidas de control y restricciones temporales en algunos sectores, no fueron modificados.

Las reformas neoestatistas contaron con apoyo popular, un liderazgo de tipo caudillista complementado con un sistema de redes de poder geográfico y sectorial, basado en organizaciones corporativas articuladas al aparato estatal, mientras la oposición política fue rápidamente perdiendo orientación y sustento discursivo y político.

3.3 Las políticas de proceso neoliberales

En el periodo 1993-1998 se diseñaron y aplicaron políticas de proceso que se dirigieron a mantener los equilibrios macroeconómicos conseguidos con las políticas de estabilización de los años 80. Los elementos centrales de las políticas macroeconómicas fueron un crecimiento moderado y cuidadosamente monitoreado de la emisión monetaria, la reducción del déficit fiscal, disminución del financiamiento al sector público, mayores recursos a la banca privada y un tipo de cambio real estable que ayudó al aumento de las RIN.

La política fiscal de reducción del déficit fiscal tuvo resultados exitosos, aunque los costos fiscales de las reformas de segunda generación, principalmente de la reforma del sistema de pensiones, incrementaron considerablemente los gastos públicos desde el año 1998. En 1994 se comenzó a financiar el déficit fiscal con Letras del Tesoro, liberándose recursos del BCB que pasaron a financiar a la banca privada. Estos recursos más los recursos externos, cubrieron los déficits fiscales sin generar presiones inflacionarias.

La política monetaria mantuvo como objetivo la estabilidad de precios y se manejó con prudencia dada la fragilidad macroeconómica del país. La emisión y los agregados monetarios fueron programados según el objetivo de control inflacionario y de crecimiento del producto. El crédito interno neto y las reservas internacionales se gestionaron en función de las metas de crecimiento e inflación. Las operaciones de mercado abierto, líneas de liquidez, operaciones con el sector público, se utilizaron para controlar el crédito interno neto y se convirtieron en el principal instrumento de la política monetaria, ya que el encaje legal no fue modificado. El BCB, estabilizando las tasas de rendimiento de los bonos públicos, ayudó a la disminución de las tasas de interés —más altas que las internacionales—, aunque las tasas activas no bajaron mucho. Los créditos de liquidez para atender necesidades del sistema financiero fueron manejados con buen criterio, particularmente en 1997 cuando la banca privada confrontó problemas de liquidez. El encaje legal no fue modificado entre 1994 y 1997 (el reglamento aprobado en mayo de 1994 estuvo vigente hasta diciembre de 1997). Desde 1998 se buscó reducir las tasas de interés activas y aumentar las pasivas reduciendo los saldos ociosos de la banca privada.

En 1993 y 1994 el sistema financiero atravesó dificultades. Los depósitos en la banca y la deuda externa privada de algunas entidades bancarias aumentaron mucho, lo que las llevó a una excesiva expansión de su cartera, que además fue en muchos casos gestionada de manera poco responsable. Para 1995 esta situación derivó en una seria situación de iliquidez de algunos bancos que obligó al BCB a asistirlos con créditos de liquidez y llevó a la creación del Fondo de Apoyo del Sistema Financiero y Desarrollo del Sector Productivo (FONDESIF). Para 1996 la situación del sistema financiero se había regularizado y el BCB dejó de hacer préstamos de liquidez a la banca de manera directa.

Por otro lado, desde noviembre de 1996 el BCB dejó de hacer préstamos para el desarrollo siendo reemplazado en esta tarea por la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO) que pasó a actuar como banca de segundo piso para el desarrollo.

La política cambiaria consiguió mantener el tipo de cambio estable con depreciaciones nominales graduales, con lo que la competitividad de las exportaciones fue preservada en un contexto internacional muy volátil. Pese a que desde 1996 entraron capitales externos de inversión, se sostuvo el tipo de cambio nominal. En la medida del aumento de las RIN, se pudo flexibilizar la emisión monetaria sin provocar presiones inflacionarias, ampliándose el margen de maniobra de la política monetaria.

En 1997 Bolivia calificó para acogerse a la Iniciativa de Reducción de la Deuda de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC), que en los siguientes años liberó importantes recursos de la deuda para la inversión social.

Las políticas de comercio exterior no fueron modificadas, manteniéndose los lineamientos de libre comercio introducidos con el DS 21060. Asimismo se mantuvieron las políticas de levantamiento de los controles estatales en los mercados de bienes, servicios y trabajo, aunque en este último caso sin dejar atrás el modelo proteccionista reconocido por la legislación laboral.

3.4 Las políticas de proceso neoestatistas

La llegada al gobierno de Morales en enero de 2006, introdujo algunos cambios en el diseño e implementación de las políticas de proceso, manteniéndose con éxito los esfuerzos orientados a preservar los equilibrios macroeconómicos conseguidos desde mediados de los años 80.

El *boom* exportador de minerales e hidrocarburos que vive Bolivia en los últimos años, gestionado adecuadamente con políticas macroeconómicas en líneas generales acertadas, ha hecho posible mantener la estabilidad monetaria, un nivel de crecimiento económico comparable al de los mejores años del periodo neoliberal, con equilibrios fiscal y de las cuentas externas y aumento de las RIN. Los efectos de la crisis internacional del año 2008 y siguientes fueron moderados, en parte por las políticas macroeconómicas aplicadas y en parte por la limitada conexión de la economía boliviana con las finanzas internacionales. Pese a los

conflictos, inestabilidades y la cambiante dinámica de la economía mundial, el desempeño macroeconómico de Bolivia ha sido razonablemente bueno.

La política monetaria del BCB fue predominantemente contractiva hasta el año 2008, volviéndose expansiva el 2009 para volver a ser mesuradamente contractiva el 2010, buscando controlar los agregados monetarios a fin de mantener la estabilidad de precios y, más tímidamente, expandir la demanda cuando se consideraba necesario activar la economía. Los instrumentos de política monetaria más utilizados han sido las OMA y, en menor medida, variaciones en los encajes legales, utilizados principalmente para retirar los excedentes monetarios.

La política cambiaria ha sido conducida con especial cuidado, en un contexto internacional complejo, por las variaciones de los tipos de cambio de los distintos países, muy afectados por la crisis financiera internacional. Su orientación ha sido neutralizar las presiones de la inflación externa, priorizándose este objetivo de corto plazo respecto al incentivo a la producción exportadora.

El tipo de cambio del dólar había alcanzado su máximo nominal en marzo del 2005 (8.10 Bs. por dólar). Posteriormente comenzó a bajar paulatinamente, principalmente desde el año 2007, cuando se aplica una política cambiaria de apreciación del boliviano para moderar las presiones inflacionarias que se habían activado, en parte por las alzas en los precios internacionales y por la depreciación que experimentó el dólar respecto a las monedas de los socios comerciales del país. Desde octubre del 2008 se optó por mantener fijo el tipo de cambio para evitar expectativas volátiles que contagien a la economía. Esto hizo que la competitividad cambiaria baje, aunque el gobierno ha justificado esta política argumentando que, dadas las variaciones de las políticas cambiarias de los socios comerciales, el tipo de cambio real boliviano se ha mantenido estable y que además, las eventuales apreciaciones del boliviano abaratan las importaciones de bienes de capital e insumos para el sector productivo. Desde fines del 2010 se inicia una política de apreciación cambiaria que ha priorizado el objetivo anti-inflacionario.

Las políticas monetaria y cambiaria también se dirigieron a bajar la dolarización de la economía, objetivo que fue alcanzado.

Vale la pena hacer notar que la CPE aprobada a inicios del 2009 reduce la independencia del BCB, ya que establece que las políticas monetaria y cambiaria se harán en coordinación entre el ejecutivo (Ministerios de Economía y de Planificación) y el BCB.

La política fiscal fue expansiva, pero sin incurrir en déficits fiscales, algo poco habitual en la economía boliviana. El aumento del gasto, que expresa la mayor presencia estatal en la economía, fue financiado con los mayores ingresos públicos, especialmente provenientes de la dinámica exportadora de los hidrocarburos, que dio un margen de maniobra presupuestario elevado ayudado por la baja ejecución presupuestaria de prefecturas y municipios. Sin embargo la deuda pública interna aumentó notablemente, y está todavía en debate las razones de este incremento considerando el superávit fiscal de los últimos años.

Aunque en general los mercados funcionaron sin interferencia estatal, se implementaron políticas sectoriales temporales orientadas a ayudar a frenar las presiones inflacionarias, con la intervención en los mercados de alimentos. Así se decidió la liberación de aranceles para la importación y la prohibición por un tiempo de las exportaciones de algunos alimentos como harina, arroz, aceite, azúcar, trigo, carne roja, muchos de los cuales fueron vendidos por el gobierno mediante las agencias de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA). Si bien la eficacia de estas políticas en los mercados de alimentos es aun objeto de debate, no se pueden ignorar sus efectos de desincentivo para los productores y el papel que han tenido en la larga pulseta de relaciones de fuerza entre el gobierno y sectores empresariales agropecuarios, principalmente del oriente²⁵.

Por otro lado, el gobierno derogó en mayo de 2006 el artículo de libre contratación del DS 21060 de 1985, que en su momento había intentado llevar, con muchas limitaciones, el mercado de trabajo hacia la flexibilización laboral. Esta derogatoria adolece de las limitaciones del restringido alcance que la legislación laboral tiene, en mercados laborales segmentados predominantemente informales como los de Bolivia.

Otras políticas específicas, como la creación del Banco Desarrollo Productivo y EMAPA, así como las muy publicitadas políticas de créditos para los pequeños productores que debieron impulsar la actividad productiva, han tenido poca incidencia en la economía del país.

Pese a estar restringido por la Ley 1670 del BCB, éste desembolsó créditos como el de “emergencia” para el TGN para financiar el Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo (2008); el crédito concesional a YPFB en 2009, y en el año 2010 créditos a la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) y a COMIBOL, estos últimos definidos como créditos estratégicos productivos, para lo cual se “exceptuó” al BCB de cumplir ciertos artículos de su Ley²⁶.

Si bien algunas de estas políticas, por ejemplo las intervencionistas en los mercados son objeto de discusión, la gestión de las políticas macroeconómicas no introdujo distorsiones importantes en la economía, y tampoco rompió los equilibrios macroeconómicos básicos legados por las reformas de los años 80 y mantenidos a lo largo de muchos años por los gobiernos neoliberales.

4. El desempeño de la economía en 1993-1998 y 2006-2010

En esta parte revisamos el desempeño de la economía en los periodos de estudio utilizando un enfoque de comparación específico, con el que iremos siguiendo el comportamiento de distintos aspectos de la economía.

25 Luis Arce, Ministro de Hacienda se refiere a esto como una “guerra económica” que grupos empresariales del oriente habrían desatado contra el gobierno, a la que éste respondió en los mismos términos. Ver: El 2008 bajo la lupa de 12 economistas. La Prensa 30 diciembre 2007.

26 Banco Central de Bolivia, 2010. *Memoria Anual 2010*.

4.1 Crecimiento económico, inflación, desempleo, reservas, términos de intercambio y deuda externa

Podemos tener una primera aproximación a la economía boliviana revisando algunos indicadores macroeconómicos (ver cuadro 12).

CUADRO 12
INDICADORES MACROECONÓMICOS SELECCIONADOS
AÑOS 1990-2010

AÑOS	Crecimiento PIB (Porcentaje)	PIB per cápita (US\$/hab)	Tasa de Inflación anual (Porcentaje)	Superávit/(Déficit) fiscal (Porcentaje del PIB)	RIN (Millones de US\$)	Deuda externa (Porcentaje del PIB)	Term. Interc. (Índice 2000=100)	Tasa de Desempleo (Porcentaje)	Tipo cambio real multilateral (Índice 2003=100)
1990	4.63	740.6	18.01	(4.4)	132.3	77.5	160.0	7.2	
1991	5.11	792.6	14.52	(4.2)	200.3	67.8	139.4	5.9	90.9
1992	1.60	808.7	10.46	(3.0)	233.5	67.2	122.1	5.5	93.7
1993	4.39	802.1	9.31	(4.8)	370.9	65.6	107.6	6.0	95.0
1994	4.71	816.6	8.52	(3.0)	502.4	70.3	110.2	3.1	102.0
1995	4.35	897.6	12.58	(1.8)	650.3	66.7	110.4	3.6	105.1
1996	4.45	964.4	7.95	(1.9)	950.8	58.1	108.0	3.1	99.4
1997	4.88	1,008.8	6.73	(3.3)	1,066.1	57.2	108.0	3.7	97.1
1998	4.49	1,057.0	4.39	(4.7)	1,063.4	54.9	102.0	7.3	93.6
1999	1.51	1,005.0	3.13	(3.5)	1,113.5	55.3	97.0	7.2	93.6
2000	2.43	995.4	3.41	(3.7)	1,048.8	53.2	100.0	7.5	94.7
2001	1.60	942.2	0.92	(6.8)	1,077.4	55.3	95.8	8.5	96.3
2002	1.95	894.7	2.45	(8.8)	853.8	54.5	96.2	8.7	90.1
2003	2.70	894.3	3.94	(7.9)	975.8	62.4	98.5	9.2	99.9
2004	3.62	949.2	4.62	(5.5)	1,123.3	56.5	104.1	8.7	106.6
2005	4.00	1,009.9	4.91	(2.2)	1,714.2	51.9	111.8	8.1	112.1
2006	4.67	1,182.4	4.95	4.5	3,177.7	28.5	139.8	8.0	112.9
2007	4.38	1,363.0	11.73	1.8	5,319.2	16.9	142.1	7.7	109.8
2008	6.07	1,651.0	11.85	3.2	7,722.0	14.8	143.9	7.3	97.9
2009	3.94	1,683.5	0.27	0.1	8,580.1	15.1	139.4	7.9	91.1
2010	3.66	1,729.8	7.18	2.1	9,729.7	16.0	152.5	6.5	

FUENTE: elaboración propia en base a datos de UDAPE.

El crecimiento de la economía boliviana es similar en los dos periodos de estudio, en los que la tasa de crecimiento del PIB se ubica por encima de su tendencia histórica. En promedio anual la tasa de crecimiento del PIB fue de 4.5 por ciento en 1993-1998 y 4.4 por ciento en 2006-2010. En 1993-1998 el PIB de Bolivia creció de manera más estable, ya que sus tasas anuales de crecimiento estuvieron todos los años por encima del 4 por ciento, mientras en 2006-2010 hubo un año donde la economía creció por encima del 6 por ciento (2008) y dos años por debajo del 4 por ciento.

El PIB per cápita tuvo dos momentos de crecimiento importantes. Uno entre 1997 y 1999, cuando sobrepasó los mil dólares para bajar luego, y otro a partir del año 2005, cuando nuevamente sobrepasó los mil dólares, llegando el 2010 a una cifra récord, bastante superior al promedio de los últimos veinte años. El PIB per cápita promedio de los años 2006-2010 es 1.5 veces más alto que el de los años 1993-1998.

Otro indicador macroeconómico importante es la tasa de inflación. En ambos periodos la tasa de inflación promedio no superó los dos dígitos, siendo un

punto porcentual más baja en los años 2006-2010. La tasa de inflación varió interanualmente menos en los años 90, pues en el periodo 2006-2010 llegó a casi el 12 por ciento en 2007 y 2008, cayendo luego a menos de medio por ciento en 2009. Estas variaciones se deben tanto a las condiciones externas e internas que provocaron inestabilidades monetarias que fueron atenuadas, con relativo éxito mediante políticas expansivas y contractivas de sintonía más o menos fina que aplicó el BCB. En ambos periodos la economía boliviana tuvo niveles muy próximos de inflación y en general gozó de precios estables.

La tasa desempleo abierto ha sido bastante más alta en 2006-2010, —con un promedio anual de 7.5 por ciento— que en los años 1993-1998, cuando alcanzó el 4.5 por ciento. El alto desempleo de los últimos años ya es apreciable a inicios de los años 2000, cuando la economía boliviana crece muy tenuemente. Lo que llama la atención es que la tasa de desempleo no haya bajado a medida que la economía boliviana se recuperaba. Es posible que el crecimiento económico activado por sectores que emplean poca mano de obra, explique la persistencia de niveles elevados de desempleo.

Uno de los aspectos que más ha impactado en los años recientes es el aumento de las RIN que, ciertamente, han alcanzado un nivel récord histórico de poco más de US\$ 9,700 millones en 2010. Las causas de este aumento serán consideradas más adelante. Por ahora podemos dejar señalado que en términos proporcionales, el aumento de las reservas en los periodos de estudio ha sido casi el mismo. Las RIN aumentaron 2.9 veces entre 1993 y 1998, y 3 veces de 2006 a 2010, aunque por cierto los montos absolutos son claramente diferentes, ya que el monto de las reservas el 2010 es poco más de 9 veces que el de 1998.

Otro campo en el que la economía boliviana tiene en los últimos años una tendencia poco habitual, es el de los términos de intercambio. Durante muchos años el deterioro de los términos de intercambio ha sido una constante para muchas economías exportadoras de bienes primarios e importadoras de bienes manufacturados, habiendo sustentado varias explicaciones de las causas del subdesarrollo. A inicios de los años 90 se registró una mejora en los términos de intercambio, que se revirtió al acabar la década y a inicios de la siguiente, llegando a su nivel más bajo el año 2001, recuperándose luego sostenidamente, principalmente desde el año 2006, llegando el 2010 a su nivel más alto en últimos 20 años. Esta notoria mejora es fruto de las condiciones de la economía mundial ya mencionadas, y ha tenido efectos importantes en la balanza comercial, en la cuenta corriente de la balanza de pagos y en las RIN.

Tradicionalmente la deuda externa ha sido un factor que ha provocado preocupación en el país, especialmente porque su elevada proporción respecto al PIB, muestra un alto grado de vulnerabilidad de la economía boliviana. Además, pues su servicio en determinadas coyunturas, como las de los años 80, contribuyó a ahondar la crisis. La proporción de la deuda externa respecto al PIB estuvo encima del 50 por ciento en 1993-1998, bajando posteriormente a alrededor del 18 por ciento en promedio para 2006-2010. Es entre los años 2005 y 2006 que el peso de la deuda disminuye de modo importante, manteniendo esta tendencia hasta el año 2010, cuando

la relación deuda externa/PIB llega al 14.6 por ciento. En términos absolutos la deuda externa bajó de un promedio anual de casi US\$ 4,400 millones entre 1993 y 1998, a un promedio anual de poco menos de US\$ 2,700 millones para 2006-2010. Esta disminución es fruto de los alivios de la deuda por reprogramación, reducción de stock y donaciones de las iniciativas HIPC y MDRI (*Multilateral Debt Relief Initiative*)²⁷ que han beneficiado al país por varios años.

4.2 La estructura del PIB por sectores

En últimos 20 años, en los que la economía boliviana pasó por dos olas de reformas estructurales importantes, la estructura del PIB por sectores tuvo cambios menores. Más allá de los cambios inherentes a la dinámica permanente de la economía, en ninguno de los periodos hay cambios significativos en la estructura del PIB (ver cuadro 13).

CUADRO 13
ESTRUCTURA DEL PIB POR SECTORES
AÑOS 1993 - 2010

SECTORES	Valor (Porcentaje)										
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2006	2007	2008	2009	2010
A. Industria	81.9	82.1	82.0	82.4	82.3	82.0	81.3	81.2	81.3	81.6	81.2
Agricultura, caza y pesca	15.1	15.4	14.9	15.2	15.2	13.8	14.4	13.7	13.3	13.3	12.7
Extracción de minas y canteras	10.1	10.0	10.2	9.6	9.7	9.7	10.9	11.1	12.9	12.2	12.2
Industria manufacturera	16.6	16.7	17.1	17.1	16.7	16.3	17.0	17.3	16.9	17.1	16.9
Electricidad, gas y agua	1.9	2.0	2.1	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9	2.0	2.0
Construcción y obras públicas	3.4	3.3	3.4	3.5	3.5	4.5	2.8	3.1	3.1	3.4	3.5
Comercio	8.8	8.8	8.6	8.7	8.7	8.4	8.1	8.2	8.1	8.2	8.2
Transporte y comunicaciones	9.7	9.8	10.0	10.2	10.6	10.8	10.9	10.8	10.5	10.8	11.2
Establecimientos financieros	10.7	10.9	10.8	11.2	12.0	12.9	11.3	11.4	11.3	11.4	11.5
Servicios comunitarios	4.5	4.4	4.4	4.4	4.4	4.3	4.3	4.2	4.1	4.1	4.1
Restaurantes y hoteles	3.4	3.3	3.2	3.2	3.1	3.1	2.8	2.8	2.7	2.6	2.6
Servicios bancarios imputados	(2.3)	(2.3)	(2.4)	(2.8)	(3.5)	(3.8)	(3.2)	(3.4)	(3.5)	(3.5)	(3.6)
B. Servicios de la administración pública	9.7	9.6	9.4	9.1	9.1	9.0	9.0	9.0	8.8	9.0	9.0
PIB a valores básicos	91.6	91.7	91.4	91.5	91.4	90.9	90.3	90.2	90.1	90.6	90.2
Impuestos	8.4	8.3	8.6	8.5	8.6	9.1	9.7	9.9	9.9	9.4	9.8
PIB a precios de mercado	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: elaboración propia en base a datos de UDAPE.

Dos aspectos llaman la atención. La disminución de la participación de la agricultura en el PIB, una tendencia que se mantiene por muchos años, y el aumento de la participación de minas-hidrocarburos, que tras ir bajando en su participación en los años 90, aumenta sostenidamente desde mediados de los años 2000, principalmente desde el año 2008. El resto de los sectores tiende a mantener su participación en el PIB, con variaciones que no son determinantes en su estructura sectorial, como el mayor peso del sector transportes y las variaciones que son características del sector de la construcción. Ateniéndonos a estos datos, no

27 La MDRI es una iniciativa de alivio de la deuda a la que desde el año 2005 califican los países que han llegado al punto de culminación de la iniciativa HIPC y que demuestran estabilidad macroeconómica, tener estrategias de reducción de la pobreza y un manejo del gasto público adecuado según el FMI.

parece alejado de la realidad afirmar que, en cuanto a la configuración sectorial del PIB, neoliberalismo y neostatismo han mantenido la estructura sectorial de la economía boliviana.

En cuanto a la estructura de la demanda interna, se puede apreciar que tampoco registra variaciones importantes, tanto para las dos décadas consideradas en conjunto, como para cada periodo de gobierno. La participación porcentual en promedio de sus componentes apenas si ha cambiado, más allá de cambios eventuales que no han llevado a modificaciones sostenidas en el tiempo. El consumo público y el privado mantienen su participación en el PIB, y los cambios más importantes ocurren con la FBKF, que aumentó en términos absolutos y en su peso relativo los años 1997 a 1999 por efectos de la capitalización, bajando luego a inicios de la década del 2000, y aumentando desde el 2008 para alcanzar su máximo nivel de la década el año 2010 (17 por ciento), por efectos principalmente de un aumento de la inversión pública. Sin embargo las expansiones de la FBKF son seguidas por contracciones que al final la dejan en su nivel de largo plazo cercano al 16 por ciento del PIB (ver cuadro 14).

CUADRO 14
ESTRUCTURA DE LA DEMANDA INTERNA
AÑOS 1990-2010

AÑOS	Valor (Porcentaje)				TOTAL
	Consumo público	Consumo privado	FBKF	Variación de existencias	
1990	11.6	76.0	12.4	0.0	100.0
1991	11.3	73.7	13.9	1.2	100.0
1992	11.3	73.5	15.0	0.3	100.0
1993	11.2	73.9	15.0	(0.1)	100.0
1994	11.5	75.4	13.6	(0.5)	100.0
1995	11.7	74.2	14.8	(0.7)	100.0
1996	11.4	72.7	15.7	0.2	100.0
1997	10.8	70.2	18.3	0.7	100.0
1998	10.2	67.5	21.6	0.7	100.0
1999	10.8	70.8	18.6	(0.2)	100.0
2000	10.9	72.0	16.9	0.1	100.0
2001	11.5	74.3	13.5	0.8	100.0
2002	11.3	72.5	15.3	0.8	100.0
2003	11.8	74.1	13.7	0.4	100.0
2004	12.1	75.6	13.4	(1.1)	100.0
2005	11.7	73.6	13.5	1.2	100.0
2006	11.8	74.6	14.4	(0.8)	100.0
2007	11.7	74.0	15.4	(1.0)	100.0
2008	11.1	71.8	16.8	0.3	100.0
2009	11.1	71.7	16.7	0.5	100.0
2010	11.0	71.4	17.2	0.4	100.0

FUENTE: elaboración propia en base a datos de UDAPE.
FBKF: Formación Bruta de Capital Fijo.

4.3 La inversión pública

La inversión pública expresa notables diferencias entre los años 1993-1998 y 2006-2010 (ver cuadro 15).

CUADRO 15
INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA
AÑOS 1990 - 2010

AÑOS	Valor (Millones de US\$)	Tasa de crecimiento (Porcentaje)
1990	315.4	n.a
1991	420.5	33.3
1992	531.6	26.4
1993	480.6	(9.6)
1994	513.3	6.8
1995	519.7	1.3
1996	588.7	13.3
1997	548.3	(6.9)
1998	504.7	(8.0)
1999	530.6	5.1
2000	583.5	10.0
2001	638.8	9.5
2002	584.7	(8.5)
2003	499.8	(14.5)
2004	601.6	20.4
2005	629.2	4.6
2006	879.5	39.8
2007	1,005.4	14.3
2008	1,351.2	34.4
2009	1,439.4	6.5
2010	n.d.	n.a

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

n.d.: no disponible; n.a.: no se aplica.

En los años neoliberales inversión pública tuvo una importancia menor, que condice con la menor participación del Estado en la economía. Así, en millones de dólares corrientes, creció solamente 5 por ciento entre 1993 y 1998, con una tasa de crecimiento promedio anual próxima a cero, fruto de su reducción en algunos años al parecer por efectos de la capitalización.

En los años neoestatistas, la inversión pública aumentó en 64 por ciento, con una tasa de crecimiento promedio anual del 23.8 por ciento. En estos años la inversión pública se dirigió infraestructura, el sector social, apoyo a la producción y actividades productivas como hidrocarburos, la nueva línea aérea estatal, fábricas de papel, cemento, cítricos, leche, etc. La inversión pública es la que marca una notable diferencia entre los años 1993-1998 y 2006-2010 y expresa en los

últimos años el agrandamiento de la presencia estatal en la economía. Sus efectos empero son limitados, pues de alguna forma reemplaza más que complementa a la inversión privada²⁸.

El destino sectorial de la inversión pública nos ayuda a ver qué cambios de orientación han habido entre los periodos neoliberal y neoestatal (ver cuadros 15 y 17).

CUADRO 16
INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA POR SECTORES
AÑOS 1990 - 2010

AÑO	Valor (Porcentaje)					TOTAL
	Extractivo	Apoyo productivo	Infraestructura	Sociales	Otros	
1990	32.6	12.5	36.5	18.4	0.0	100.0
1991	28.9	20.1	42.1	8.8	0.0	100.0
1992	22.8	12.3	49.0	15.9	0.0	100.0
1993	20.5	9.8	52.0	17.6	0.0	100.0
1994	21.1	8.1	45.7	25.2	0.0	100.0
1995	12.3	10.1	42.3	35.4	0.0	100.0
1996	9.9	10.0	39.4	40.7	0.0	100.0
1997	5.6	13.3	36.1	45.0	0.0	100.0
1998	1.2	15.2	35.0	48.6	0.0	100.0
1999	1.3	15.4	33.4	49.9	0.0	100.0
2000	0.5	15.8	34.8	48.9	0.0	100.0
2001	0.3	17.4	36.0	46.2	0.0	100.0
2002	0.5	18.6	38.0	43.0	0.0	100.0
2003	0.6	16.5	45.5	37.4	0.0	100.0
2004	0.2	13.7	49.3	36.7	0.0	100.0
2005	1.2	16.2	51.8	30.8	0.0	100.0
2006	1.2	14.2	54.7	29.9	0.0	100.0
2007	1.9	15.1	54.8	28.3	0.0	100.0
2008	3.5	12.6	48.1	31.6	4.2	100.0
2009	5.5	11.8	48.2	33.0	1.4	100.0
2010	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.a.
Promedio						
1993-1998	11.8	11.1	41.7	35.4	0.0	100.0
Promedio						
2006-2010	3.0	13.4	51.5	30.7	1.4	100.0

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

n.d.: no disponible; n.a.: no se aplica.

28 Aunque refiriéndose a este asunto un alto dignatario de estado afirmaba contundentemente: "Este es un Estado productor, un Estado líder, hemos duplicado la inversión y vamos a volver a duplicarla en 2008 respecto al 2006." Vicepresidencia de la República. 2008. Álvaro García, 2008. Del Liberalismo al Modelo Nacional Productivo. Entrevista al Vicepresidente de la República, "El pueblo es Noticia", 22 julio, Vicepresidencia de la República, p. 16.

CUADRO 17
INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA POR SECTORES
AÑOS 1990 - 2010

AÑO	Valor (Millones de Dólares)					TOTAL
	Extractivo	Apoyo productivo	Infraestructura	Sociales	Otros	
1990	102.7	39.5	115.2	58.0	0.0	315.4
1991	121.6	84.7	177.2	37.0	0.0	420.5
1992	121.1	65.5	260.3	84.7	0.0	531.6
1993	98.7	47.1	250.1	84.7	0.0	480.6
1994	108.2	41.4	234.5	129.1	0.0	513.3
1995	63.7	52.3	219.8	183.8	0.0	519.7
1996	58.5	59.1	231.8	239.4	0.0	588.7
1997	30.8	73.1	197.7	246.8	0.0	548.3
1998	6.1	76.9	176.6	245.1	0.0	504.7
1999	6.7	81.5	177.5	264.9	0.0	530.6
2000	3.0	91.9	203.1	285.5	0.0	583.5
2001	2.1	111.5	229.8	295.5	0.0	638.8
2002	2.7	108.7	222.1	251.2	0.0	584.7
2003	2.9	82.4	227.7	186.9	0.0	499.8
2004	1.1	82.7	296.7	221.1	0.0	601.6
2005	7.3	101.9	326.0	194.0	0.0	629.2
2006	10.4	124.9	481.5	262.7	0.0	879.5
2007	18.9	151.4	550.9	284.2	0.0	1,005.4
2008	46.9	170.7	649.6	427.3	56.7	1,351.2
2009	79.2	169.9	694.3	475.3	20.7	1,439.4
2010	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

n.d.: no disponible; n.a.: no se aplica.

La inversión pública en los sectores extractivos, que superaba los US\$ 100 millones a inicios de los 90, fue disminuyendo, llegando el año 2004 a su valor más bajo (poco más de US\$ 1 millón), aumentando luego, especialmente en 2008 y más aun en 2009, pero sin llegar al nivel que tuvo, por ejemplo, en pleno periodo neoliberal, el año 1994. Si bien de 1992 a 1994 la inversión pública bajó su participación en los sectores extractivos, de alrededor de un 30 por ciento a poco más del 20 por ciento, fue desde 1995, cuando se hace la capitalización, que baja fuertemente su peso relativo en la inversión pública. Desde el 2005 la inversión pública extractiva comienza a aumentar especialmente en 2008 y más en 2009, cuando llega a US\$ 79.2 millones (5.5 por ciento de la inversión pública total), sin llegar empero a los niveles que se tenían a inicios de los años 90. Efectivamente el achicamiento del Estado en éste campo fue importante, manteniéndose incluso en los años neoestatistas.

La inversión pública en apoyo a la producción, que bajó en 1993-1994 comenzó a aumentar en 1995 recuperándose parcialmente en 1997 y 1998. Posteriormente osciló para, desde el año 2005 aumentar, principalmente desde el 2006, superando los montos de las últimas dos décadas. Su participación en la inversión pública total en promedio llegó al 11.1 por ciento en 1993-1998, incrementándose en

promedio, para los años 2006-2010 al 13.4 por ciento, alcanzando en 2008 y 2009 en términos absolutos su nivel más alto de los últimos veinte años. En este rubro la diferencia entre neoliberalismo y neoestatismo es manifiesta.

La inversión pública en infraestructura, después de aumentar en 1993-1995, bajó en la segunda mitad de los años 90, aumentando luego sostenidamente cada año, alcanzando en 2006-2009 sus montos más altos desde 1990. De un promedio de participación en la inversión pública total de 41.7 por ciento en 1993-1998, aumentó a un promedio de participación del 51.1 por ciento en 2006-2009, casi triplicándose en valor para el año 2009.

La inversión pública social aumentó sostenidamente en 1993-1996, llegando a triplicarse entre 1993 y 1998, manteniendo su tendencia a crecer con alguna disminución a inicios de la década de los 2000. Desde el 2006 comenzó aumentar alcanzando en 2009 valor más elevado de los últimos veinte años. En términos relativos bajó su participación en el total de la inversión pública de 34.5 a 30.7 por ciento.

En el contexto del aumento considerable de la inversión pública en los años 2006-2010, la inversión pública en apoyo a la producción, infraestructura y social aumentó de manera considerable. La excepción ha sido la inversión en sectores extractivos que no llegó a recuperar el nivel que tenía en los primeros años de los 90.

4.4 Inversión extranjera directa

El promedio anual de inversión extranjera directa (IED) en los años 1990-2010 ha sido de US\$ 385.0 millones. Desde 1996 hubo aumentos importantes en la IED, que registra montos elevados en 1998 y 1999, e incluso hasta el año 2002, bajando en años posteriores. En 2006-2010 la IED comenzó a recuperarse después de haber bajado mucho en los años inmediatamente anteriores (en 2005 se hizo incluso negativa), alcanzando niveles mayores a los años anteriores a 1995. Este aumento parece responder a una mayor estabilidad política y a cierto grado de certidumbre, aunque también se podría argumentar que el contexto para la IED en los últimos años no ha sido muy atractivo. Sin embargo, si excluimos el año 1998, cuando la IED aumentó mucho por efectos de la capitalización, los años 1993-1997 no fueron mejores que los años 2006-2010 (ver cuadro 18).

CUADRO 18
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
AÑOS 1990 - 2010

AÑOS	Valor
	(Millones de US\$)
1990	65.9
1991	93.7
1992	120.1
1993	121.6
1994	128.0
1995	372.3
1996	471.9
1997	598.9
1998	1,023.4
1999	1,008.0
2000	733.9
2001	703.3
2002	674.1
2003	194.9
2004	82.6
2005	(290.8)
2006	277.8
2007	362.3
2008	507.6
2009	425.7
2010	409.9
PROMEDIO	385.0

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

4.5 Sector externo

De 1993 a 1998 la cuenta corriente de la balanza de pagos registró déficits importantes, que se atenuaron en alguna medida por las transferencias. Estos déficits se fueron reduciendo desde 1999 para volverse superávit en 2004. Por su parte la cuenta capital muestra saldos positivos, con errores y omisiones que variaron considerablemente de un año a otro. En este periodo, el saldo global de la Balanza de Pagos, con relativamente reducidos déficit, se tornó superavitario desde 1996. Aquí fue importante el aumento de la IED desde 1995, y especialmente en 1998 y 1999, que provocó aumentos considerables en la cuenta capital (ver cuadro 19).

CUADRO 19
BALANZA DE PAGOS
AÑOS 1993 - 2010

CUENTAS	Valor										
	(Porcentaje del PIB)										
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2006	2007	2008	2009	2010
Cuenta corriente	(7.1)	(1.2)	(4.5)	(4.9)	(7.0)	(7.9)	6.5	11.4	12.0	4.7	4.6
Balanza comercial	(7.4)	(2.7)	(5.1)	(5.5)	(8.6)	(10.4)	4.8	9.2	7.6	8.7	
Balanza de servicios	(3.7)	(3.0)	(3.0)	(2.8)	(2.0)	(1.5)	(4.9)	(5.1)	(4.4)	(5.3)	
Transferencias unilaterales netas	4.0	4.5	3.7	3.4	3.7	4.0	7.1	9.6	7.6	7.2	
Cuenta capital	7.1	6.6	8.0	8.8	11.6	14.9	2.6	3.6	2.3	(0.2)	4.3
IED	2.1	2.1	5.6	6.4	7.6	12.1	2.4	2.7	3.0	2.5	
Cap. Med y LP.	4.9	4.4	2.4	1.7	2.9	3.6	(15.7)	(7.9)	0.4	(2.4)	
Errores y omisiones	(1.7)	(6.2)	(4.2)	0.0	(3.3)	(5.6)	(0.9)	(0.8)	(0.1)	(2.7)	
Resultado	(1.8)	(0.8)	(0.7)	3.9	1.3	1.5	13.2	14.8	14.1	1.9	
Financiamiento	1.8	0.8	0.7	(3.9)	(1.3)	(1.5)	(13.2)	(14.8)	(14.1)	(1.9)	
Reservas (+aumento)	(2.4)	(1.4)	(2.2)	(4.1)	(1.3)	(1.5)	(13.2)	(14.8)	(14.1)	(1.9)	

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y BCB.

Una situación diferente ocurrió en 2006-2010, cuando hubo superávits importantes en la cuenta corriente (fruto del aumento tanto de las exportaciones como de las remesas internacionales) que junto a los de la cuenta capital (bastante menores los de los años 90), generaron saldos globales positivos de magnitud poco habitual en la economía boliviana. El resultado ha sido el sustancial incremento de las RIN.

Las RIN comenzaron a aumentar desde 1994, superando los US\$ 1,000 millones entre 1997 y el 2001, cayendo luego para aumentar nuevamente desde el año 2004, particularmente desde 2006, manteniendo una tendencia al aumento hasta el año 2010. El saldo promedio de las RIN en 1993-1998 fue US\$ 767.3 millones, mientras que el de 2006-2010 alcanza a US\$ 6,905.6 millones (ver cuadro 20).

CUADRO 20	
RESERVAS INTERNACIONALES NETAS	
AÑOS 1992 - 2010	
AÑOS	Valor (Millones de US\$)
1990	132.3
1991	200.3
1992	233.5
1993	370.9
1994	502.4
1995	650.3
1996	950.8
1997	1,066.1
1998	1,063.4
1999	1,113.5
2000	1,048.8
2001	1,077.4
2002	853.8
2003	975.8
2004	1,123.3
2005	1,714.2
2006	3,177.7
2007	5,319.2
2008	7,722.0
2009	8,580.1
2010	9,729.7

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

4.6 Comercio exterior

Las exportaciones sufrieron una contracción desde 1993 respecto a los niveles de inicios de la década, llegando en 1997 a su nivel más bajo desde 1990, comenzando a recuperarse el año 2000 y mejorando los siguientes años. Dado que las importaciones fueron aumentando sostenidamente en estos años, la balanza comercial tuvo déficits abultados, especialmente los años 1996-1999, influidos por los efectos de la capitalización que aumentaron las importaciones. La recuperación de las exportaciones comenzó el año 2000, iniciando un periodo

exportador expansivo que habrá de acentuarse desde el 2006, alcanzando casi los US\$ 7,000 millones el año 2010. Las importaciones también aumentaron, aunque en menor proporción, por lo que la balanza comercial dio saldos positivos ya desde el 2004, que se incrementaron en los siguientes años (ver cuadro 21).

CUADRO 21
EXPORTACIONES, IMPORTACIONES, BALANZA COMERCIAL Y CUENTA CORRIENTE
AÑOS 1990 - 2010

AÑOS	Valor (Millones de Dólares)			Saldo cuenta corriente
	Exportaciones totales	Importaciones totales	Saldo comercial	
1990	1,049.8	702.7	347.1	98.4
1991	991.3	993.7	(2.4)	(216.8)
1992	917.2	1,130.5	(213.3)	(409.2)
1993	829.5	1,176.9	(347.4)	(408.3)
1994	784.0	1,196.3	(412.4)	(71.2)
1995	675.3	1,433.6	(758.3)	(299.7)
1996	650.5	1,656.6	(1,006.2)	(364.1)
1997	587.8	1,925.7	(1,338.0)	(553.1)
1998	608.2	2,450.9	(1,842.7)	(666.9)
1999	852.4	2,098.1	(1,245.7)	(488.5)
2000	1,475.0	2,020.3	(545.3)	(446.5)
2001	1,352.9	1,708.3	(355.4)	(274.0)
2002	1,374.9	1,832.0	(457.1)	(349.9)
2003	1,676.6	1,692.1	(15.5)	84.9
2004	2,265.2	1,920.4	344.8	337.4
2005	2,948.1	2,440.1	508.0	622.5
2006	4,231.9	2,925.8	1,306.1	1,317.6
2007	4,889.7	3,588.0	1,301.7	1,591.2
2008	7,058.0	5,100.2	1,957.8	1,992.7
2009	5,452.6	4,466.9	985.8	813.5
2010	6,956.6	5,366.5	1,590.1	690.2

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

Las condiciones favorables en la economía mundial para las exportaciones de bienes primarios es algo que es necesario tener presente. Condiciones que han llevado a un aumento sostenido del índice de volumen de las exportaciones ya desde 1995, favorablemente influido por el aumento de la demanda externa. Y puesto que el índice de precios también aumentó, aunque en menor proporción, el resultado ha sido el incremento del índice de valor de las exportaciones que comenzó a subir en 1994 con oscilaciones en los siguientes diez años, para terminar aumentando sostenidamente desde año el 2002, y de modo intenso desde el 2005 (ver cuadro 22).

CUADRO 22
ÍNDICES DE LAS EXPORTACIONES
AÑOS 1990 - 2010

AÑOS	Índice (1990 = 100)			
	Precio	Volumen	Valor	Valor otros no tradicionales
1990	100.0	100.0	100.0	100.0
1991	91.9	101.4	93.2	91.3
1992	82.9	95.5	79.2	75.6
1993	74.5	112.7	83.9	99.3
1994	78.6	148.1	116.4	180.0
1995	81.6	148.9	121.5	156.7
1996	81.8	158.6	129.7	196.6
1997	81.0	165.4	133.9	213.7
1998	75.5	156.9	118.4	190.3
1999	71.0	156.9	111.4	188.2
2000	74.1	180.3	133.2	212.2
2001	70.0	187.3	131.1	192.4
2002	70.6	199.9	141.1	206.9
2003	75.8	224.1	169.9	236.2
2004	95.7	244.8	234.4	292.7
2005	108.0	282.1	306.1	290.1
2006	124.7	349.4	436.4	436.4
2007	137.2	370.9	511.6	511.6
2008	n.d.	350.9	691.1	n.d.
2009	n.d.	323.4	574.9	n.d.
2010	n.d.	383.8	689.2	n.d.

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

n.d.: no disponible.

Desde el 2001 el índice de valor de las exportaciones de hidrocarburos comenzó a recuperarse, aumentando considerablemente el año 2005 y en años posteriores, influyendo positivamente en el desempeño del sector exportador. Estos incrementos combinan mejoras en los precios y en los volúmenes exportados. Por su parte, los minerales mejoraron sus índices de valor exportado en 1993-1998, cayendo luego para recuperarse y aumentar notoriamente desde el año 2004, subiendo aun más en los años siguientes. La relativa mejora en 1993-1998 se debió a aumentos en el volumen exportado ya que los precios tendieron a bajar. Luego mejoras en los volúmenes exportados, y principalmente en los precios hicieron que el valor de las exportaciones mineras alcance sus niveles más altos de las últimas dos décadas (ver cuadro 23).

CUADRO 23
ÍNDICES DE LAS EXPORTACIONES DE MINERALES E HIDROCARBUROS
AÑOS 1990 - 2010

AÑOS	Índices de las exportaciones de minerales (1990 = 100)			Índices de las exportaciones de hidrocarburos (1990 = 100)		
	Precio	Volumen	Valor	Precio	Volumen	Valor
1990	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1991	83.4	104.8	87.4	103.2	102.9	106.2
1992	88.6	104.8	92.9	58.7	100.5	58.9
1993	77.3	121.4	93.8	42.6	106.4	45.3
1994	84.0	127.9	107.4	41.8	112.7	47.1
1995	88.5	141.6	125.2	44.6	151.0	67.3
1996	88.4	132.7	117.2	44.9	139.0	62.3
1997	86.8	141.1	122.5	42.5	111.2	47.2
1998	78.6	135.8	106.7	32.9	129.7	42.7
1999	76.2	127.7	97.4	35.7	92.9	33.1
2000	77.7	134.1	104.2	56.7	139.1	78.9
2001	67.6	123.3	83.4	57.1	234.4	133.9
2002	66.4	128.2	85.1	55.9	273.5	152.8
2003	72.1	125.6	90.6	62.7	355.6	222.9
2004	101.6	110.6	112.1	73.4	511.4	375.3
2005	110.2	121.3	133.8	98.5	641.1	636.6
2006	156.5	165.8	260.4	128.1	713.8	908.6
2007	182.8	185.4	339.7	138.2	731.0	1,009.6
2008	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2009	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2010	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

n.d.: no disponible.

Líneas arriba nos hemos concentrado en los índices de exportación de minerales e hidrocarburos. La razón de esto es que las exportaciones bolivianas han tenido históricamente un perfil primario, con predominio evidente de las exportaciones de estos productos; un rasgo que se ha acentuado en los últimos años.

En los 90 dio la impresión que el perfil exportador de la economía boliviana se modificaba, al menos en parte, con el aumento de las exportaciones no tradicionales, que entre los años 1994 y 2000 superaron el 50 por ciento de las exportaciones. Pero desde el 2001 su peso relativo fue bajando sostenidamente, para estar por debajo del 30 por ciento desde el 2006. El aumento de las exportaciones no tradicionales se debió principalmente a que aumentaron las exportaciones agrícolas (principalmente soya), para luego disminuir relativamente a medida que las de minerales e hidrocarburos se incrementaron, aunque en términos absolutos las exportaciones de ese producto aumentaron sostenidamente. Pero también aumentaron en esos años las exportaciones de otros productos no tradicionales, como joyas y maderas, que en ciertos momentos, cuando el peso relativo de las exportaciones tradicionales bajó, parecieron mostrar indicios de diversificación de las exportaciones, algo que no sucedió (ver cuadro 24).

CUADRO 24
EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES
AÑOS 1990 - 2010

AÑOS	Valor (Porcentaje)		TOTAL
	Tradicionales	No tradicionales	
1990	68.8	31.2	100.0
1991	70.2	29.8	100.0
1992	69.1	30.9	100.0
1993	61.7	38.3	100.0
1994	50.0	50.0	100.0
1995	58.3	41.7	100.0
1996	51.0	49.0	100.0
1997	48.4	51.6	100.0
1998	48.0	52.0	100.0
1999	45.3	54.7	100.0
2000	48.4	51.6	100.0
2001	52.5	47.5	100.0
2002	52.5	47.5	100.0
2003	55.0	45.0	100.0
2004	59.6	40.4	100.0
2005	69.4	30.6	100.0
2006	76.4	23.6	100.0
2007	76.4	23.6	100.0
2008	79.1	20.9	100.0
2009	73.8	26.2	100.0
2010	79.4	20.6	100.0

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

Ya en 2004, más en 2005, pero principalmente desde el año 2006, las exportaciones bolivianas han estado concentradas en bienes primarios: minerales, hidrocarburos y agrícolas. Es notable la importancia de las exportaciones de minerales e hidrocarburos, particularmente gas. Cuando las exportaciones de gas fueron bajas, la absoluta mayoría de las exportaciones primarias provenían de los minerales. Sin que bajaran las exportaciones de minerales, las de gas fueron aumentando espectacularmente desde el 2004, superando el 40 por ciento del valor de las exportaciones desde el año 2006. En estos años Bolivia vivió un intenso proceso de reprimarización de sus exportaciones, sostenida en aumentos de los precios y los volúmenes de exportación minerales e hidrocarburos, inéditos en la historia económica reciente del país.

Las importaciones han sido por muchos años mayores a las exportaciones, razón por la cual, hasta el año 2004 la balanza comercial exhibe déficits que se revierten desde el 2005, ya que si bien las importaciones siguen aumentando, en especial desde el 2007, el mayor aumento del valor de las exportaciones lleva a superávits en la balanza comercial.

Las proporciones de importaciones de bienes de consumo se han mantenido en promedio en los periodos 1993-1998 y 2006-2010. Las de bienes intermedios han aumentado en 2006-2009, mientras y las de bienes de capital han disminuido.

Considerando las dimensiones de la economía boliviana en ambos periodos, las importaciones de bienes de capital parecen tener un valor bajo. No así las de productos intermedios que parecen ir en consonancia con el dinamismo de la economía boliviana. Las importaciones de bienes de consumo han mantenido ciertas tendencias en el tiempo, con un alza el año 2008, cuando suben los precios de las importaciones por efectos de la crisis internacional (ver cuadro 25).

CUADRO 25
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES POR TIPO DE BIENES
AÑOS 1993 - 2009

AÑOS	Valor (Porcentaje)				TOTAL
	Bienes de consumo	Materias primas Bienes intermedios	Bienes de capital	Otros	
1993	19.1	40.6	38.7	1.6	100.0
1994	23.6	42.8	32.4	1.2	100.0
1995	19.7	42.1	37.3	0.9	100.0
1996	20.5	37.2	39.8	2.5	100.0
1997	20.2	38.3	39.2	2.3	100.0
1998	20.6	36.4	41.1	1.9	100.0
2006	16.8	50.1	32.3	0.8	100.0
2007	23.3	49.3	26.5	0.8	100.0
2008	21.9	51.0	25.8	1.3	100.0
2009	20.1	51.0	27.4	1.4	100.0

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

Más exportaciones, mejores cuentas de comercio internacional, pero pocos cambios en el contenido de las exportaciones e importaciones caracterizan el comercio exterior del país en los últimos años.

4.7 Términos de intercambio

Los términos de intercambio han tenido en las dos últimas décadas 4 etapas. Disminuyeron a inicios de los 90 para estabilizarse con tendencia a bajar a mediados de esa década (1994-1998), luego volvieron a bajar entre 1999 y 2003, (estos cambios están muy influidos por las crisis internacionales de esos años que contrajeron los precios de las materias primas), recuperándose desde el 2004, dando un salto para el año 2006 y manteniéndose en niveles elevados hasta el 2010 (ver cuadro 1).

Las condiciones de los términos de intercambio han sido en 2006-2010 considerablemente mejores que las que se tuvieron no sólo en los años 1993-1998 sino en las dos últimas décadas, y se deben a las favorables condiciones internacionales para los precios de los productos de exportación de Bolivia. No es posible apreciar políticas estatales de alcance estructural que hayan incidido en el desempeño del sector exportador.

4.8 Tipo de cambio

En los periodos de estudio el manejo del tipo de cambio ha variado de acuerdo a las condiciones externas, y al prioritario objetivo de reducir las presiones inflacionarias externas.

Dada la política cambiaria de los socios comerciales, el tipo de cambio real aumentó en 1994 y 1995, bajando luego en 1998 y 1999 (apreciación), principalmente por la fuerte depreciación de la moneda de Brasil, manteniéndose esa tendencia varios años (hasta el 2002). Después aumentó alcanzando su mayor nivel en 2005 y 2006 para bajar un poco en 2007, y más pronunciadamente desde 2008 y especialmente el 2009.

En los años 90 se tuvo mucho cuidado en el manejo de la política cambiaria debido al efecto de las variaciones del tipo de cambio sobre la inflación interna, por lo que no hubo una política cambiaria de estímulo a las exportaciones. Se podría atribuir el aumento que algunos años tuvieron los índices de tipo de cambio real multilateral, más a las políticas cambiarias de los socios comerciales.

Entre 2004 y 2007 el tipo de cambio real multilateral aumentó, llegando a sus niveles más altos desde inicios de los años 90. Posteriormente, Bolivia mantuvo sin variación el tipo de cambio nominal, por lo que el índice del tipo de cambio real multilateral bajó en 2008, y principalmente en 2009, a un nivel que incluso fue inferior al que se tenía en algunos años de la década de los 90. De fines del 2008, se mantuvo un tipo de cambio nominal fijo, dándose señales de estabilidad cambiaria en un contexto de marcada incertidumbre sobre las condiciones de la economía mundial. Posteriormente se comenzó un proceso de apreciación de la moneda nacional, para evitar la transmisión de la inflación importada a la economía boliviana.

Por otro lado, en el contexto de incertidumbre provocado por la crisis internacional, el BCB estableció una banda de variación para la compra y venta de dólares en el mercado paralelo, atando el precio del dólar al tipo de cambio oficial, consiguiendo tranquilizar las expectativas en este mercado.

El efecto de la política cambiaria reciente del BCB es objeto de discusión, ya que esta política ha tendido en los tres últimos años a mantener bajo el tipo de cambio real multilateral, aspecto que incide negativamente en la competitividad internacional de las exportaciones, principalmente no tradicionales, y abarata las importaciones aunque, por otro lado, se argumenta que dadas las características de la economía boliviana, un tipo de cambio real alto no necesariamente es favorable para la actividad económica²⁹.

Comparando los manejos de la política cambiaria en los dos periodos, se ve que las diferencias se explican por razones de análisis técnico de las circunstancias

29 Ver Gabriel Loza, 2010. "Política cambiaria y crisis internacional: el rodeo innecesario". Serie: *Financiamiento del desarrollo*, No. 231. CEPAL, Santiago.

internas y externas de la economía boliviana. Contrariamente a lo que sucedió en las épocas estadísticas previas a la estabilización de 1985, cuando las condiciones internas y externas, así como diversas presiones de grupos de interés, llevaron a una política cambiaria que alimentó el descontrol de los precios, en el periodo neoestatista se tuvo una conducción de la política cambiaria que ayudó a atenuar los efectos negativos de la crisis internacional y a frenar las alzas de precios.

4.9 Deuda pública

La deuda interna del TGN se incrementó considerablemente, y en proporciones cercanas en los dos periodos. En 1993-1998 aumentó en 45 por ciento y en 2006-2009 en 40 por ciento. Esta variación debe apreciarse tomando en cuenta la magnitud absoluta de la deuda, por lo que su aumento en los años 2006 a 2009 es considerable (ver cuadro 26).

CUADRO 26 DEUDA PÚBLICA INTERNA Y EXTERNA AÑOS 1993 - 2010								
AÑOS	Deuda interna			Deuda externa	TOTAL DEUDA PÚBLICA			
	Valor (Millones de US\$)	Sector público (Porcentaje)	Sector privado (Porcentaje)	Valor (Millones de US\$)	Valor (Millones de US\$)	Deuda interna (Porcentaje)	Deuda externa (Porcentaje)	
1993	788.0	99.7	0.3	3,782.8	4,571.0	17.2	82.8	
1994	881.0	88.9	11.1	4,216.1	5,098.0	17.3	82.7	
1995	935.0	83.6	16.4	4,523.7	5,459.0	17.1	82.9	
1996	1,022.0	76.3	23.7	4,643.2	5,665.0	18.0	82.0	
1997	1,056.0	68.6	31.4	4,531.5	5,587.0	18.9	81.1	
1998	1,142.0	63.5	37.0	4,659.3	5,801.0	19.7	80.3	
1999	1,343.0	55.2	45.9	4,573.4	5,917.0	22.7	77.3	
2000	1,588.0	50.5	49.5	4,460.5	6,048.0	26.3	73.7	
2001	2,052.0	41.9	58.1	4,497.0	6,549.0	31.3	68.7	
2002	2,169.0	41.6	58.4	4,299.7	6,469.0	33.5	66.5	
2003	2,429.0	39.7	60.3	5,039.7	7,468.0	32.5	67.5	
2004	2,730.0	36.7	63.3	4,949.5	7,680.0	35.6	64.4	
2005	2,968.0	33.9	65.8	4,941.7	7,910.0	37.5	62.5	
2006	3,043.0	24.6	73.1	3,248.3	6,291.0	48.4	51.6	
2007	3,239.0	25.4	74.0	2,208.5	5,448.0	59.5	40.5	
2008	3,927.0	32.7	67.3	2,443.7	6,371.0	61.6	38.4	
2009	4,247.0	31.4	68.4	2,601.6	6,848.0	62.0	38.0	
2010	4,560.0	30.0	69.0	2,881.6	7,442.0	61.3	38.7	

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

La deuda con el sector público ha ido bajando en el tiempo, a medida que va aumentando la magnitud de la deuda. De ser casi el 100 por ciento en 1993 bajó de manera importante en 1993-1998 y en años posteriores, llegando al 25 por ciento en 2006 y 2007, aunque para 2009 esta proporción sube al 31.4 por ciento. En sentido inverso ha ido aumentando la deuda con el sector privado, siendo las administradoras de fondos de pensiones las principales acreedoras (el año 2009 la deuda con las AFPs alcanza al 64 por ciento del total de la deuda que se tiene con el sector privado y al 42 por ciento del total de la deuda pública interna). Este cambio del perfil acreedor de la deuda se relaciona con su incremento, ya que el aumento de la deuda interna proviene de recursos privados, una tendencia que se mantiene y aun acrecienta en los años 2006-2010.

La deuda pública externa tendió a mantener su monto entre 1996 y 2002, con una ligera tendencia a bajar. Luego aumentó en 2004, bajando un poco en 2005 y bajando más aun desde el 2006. En 2009 era casi la mitad de la del año 2005. Esta baja fue resultado de importantes condonaciones y renegociaciones que aliviaron el peso de la deuda en la economía boliviana y que provienen de años atrás.

La composición de la deuda pública total ha variado sustancialmente en los últimos veinte años. La deuda externa que era alrededor del 80 por ciento de la deuda pública total a inicios de los 90, bajó al 40 por ciento a medida que aumentaba la deuda interna. Las implicaciones de este cambio son importantes, ya que la deuda externa, que es multilateral y bilateral abre espacios de negociación más amplios. No ocurre lo mismo con la deuda interna que, en el contexto de la economía boliviana, deja un menor margen de maniobra aunque, por otro lado, reduce la dependencia de factores externos.

Con todo, el cambio de la composición de la deuda no es un fenómeno reciente, ni parece responder explícitamente a un cambio de enfoque de la política de endeudamiento externo. Es fruto de una tendencia de más largo plazo, que combina los alivios de la deuda externa que han favorecido al país y el aumento del ahorro interno generado por la reforma del sistema de pensiones del periodo neoliberal.

4.10 Fiscal

El déficit fiscal ha sido casi una constante en la economía boliviana, debido a rigideces en los gastos y a dificultades recaudatorias. Después de la estabilización de los años 80, la relación del déficit con el PIB tendió a bajar, registrando niveles relativamente reducidos entre 1994 y 1996. Luego comenzó a subir en la medida de la absorción por el TGN de los costos de la reforma del sistema de pensiones, que implicaron una pesada carga fiscal. Esta situación se acentuó en los primeros años de la década del 2000, ya que las recaudaciones no cubrían los egresos. El déficit fiscal comenzó a bajar el 2005 y se convirtió en superávit desde 2006, inaugurando un periodo poco habitual en la economía boliviana.

En los años 90 los ingresos estatales se sostuvieron en las ventas de bienes y servicios por el sector público, que comenzaron a bajar desde 1996, mientras aumentaban un poco los ingresos tributarios y "otros". Los gastos totales disminuyeron en 1995 y 1996, en la medida que la capitalización liberó el presupuesto estatal de gastos vinculados a las empresas estatales. Pero desde 1997 comenzaron a aumentar por los costos de la reforma del sistema de pensiones, y en menor medida por los de la reforma educativa. Los gastos de capital bajaron por efecto de la capitalización desde 1997, reduciéndose también con respecto al PIB y otros rubros de gastos.

Mientras tanto, en 2006-2009 los ingresos estatales aumentaron sostenidamente, con una contracción el año 2009 fruto de la reducción de recaudaciones, debida a una baja en los precios de las exportaciones por el contexto internacional. En estos años los ingresos tributarios son los más importantes, particularmente los impuestos indirectos que, en el periodo neoestatista, llegan en promedio al 14.6

por ciento del PIB. Los ingresos tributarios de hidrocarburos están por el 8.9 por ciento del PIB en promedio, muy sensibles a las condiciones de exportación de hidrocarburos. En 2006 fruto de la aplicación de la Ley de Hidrocarburos 3058 y de medidas recaudatorias temporales comprendidas en el decreto de nacionalización de los hidrocarburos, las recaudaciones de hidrocarburos aumentaron considerablemente, bajando los años siguientes³⁰.

Con respecto a los gastos, los egresos en salarios, las transferencias corrientes (subsidios a combustibles), los gastos en programas sociales y los gastos en pensiones son los más importantes. Todos caracterizados por su rigidez a la baja por lo que sólo son sostenibles si los ingresos estatales no disminuyen.

El gasto social como proporción del PIB aumentó a inicios de la década del 2000, en buena medida por los compromisos con organismos internacionales como parte de las negociaciones HIPC. Esta tendencia se ha mantenido en el tiempo (ver cuadro 27).

CUADRO 27 GASTO SOCIAL AÑOS 1990 - 2010	
Valor	
AÑOS	(Porcentaje del PIB)
1990	6.2
1991	5.8
1992	7.8
1993	8.9
1994	9.4
1995	9.2
1996	13.9
1997	14.8
1998	15.4
1999	16.2
2000	16.4
2001	17.7
2002	18.8
2003	18.8
2004	18.1
2005	17.6
2006	16.9
2007	17.4
2008	18.4
2009	n.d.
2010	n.d.

FUENTE: elaboración propia en base a datos de UDAPE.
n.d.: no disponible.

30 Ver Fundación Milenio, 2010. *Informe de Milenio sobre la economía, gestión 2009*, abril 2010. La Paz.

4.11 El sector monetario

En los años 90 la emisión monetaria se vinculó al crecimiento del producto y los objetivos inflacionarios. Entre 1993 y 1998 el medio circulante y la liquidez total aumentaron, la segunda más que la primera, con aumentos que algunos años fueron importantes, pero sin que el BCB hubiera perdido la brújula estabilizadora que comandó su accionar desde mediados de los años 80.

En 2006-2010 el aumento de las RIN provocó aumentos de la base monetaria y de los agregados monetarios. Esta situación llevó al BCB a hacer operaciones de mercado abierto para retirar recursos y aumentar el ahorro desde el 2007, apreciar el boliviano y luego aumentar el encaje legal. En 2009 cuando los precios de las exportaciones bajaron y la tasa de inflación se redujo a casi cero, el BCB cambió la orientación de las operaciones de mercado abierto para aumentar la cantidad de dinero en la economía y la demanda. Luego la política monetaria pasó de expansiva a ligeramente contractiva, con operaciones de mercado abierto que han procurado bajar la liquidez pero sin afectar la demanda (ver cuadro 28).

CUADRO 28
INDICADORES MONETARIOS SELECCIONADOS
(A fines de diciembre de los años indicados)

AÑOS	Medio circulante M ¹			Liquidez total M ³		
	Valor (Millones de Bs.)	Valor (Porcentaje del PIB)	Crecimiento (Porcentaje)	Valor (Millones de Bs.)	Valor (Porcentaje del PIB)	Crecimiento (Porcentaje)
1990	988.4	6.4	n.a.	3,338.5	21.6	n.a.
1991	1,446.8	7.6	46.4	5,171.0	27.0	54.9
1992	1,924.0	8.7	33.0	7,092.1	32.2	37.2
1993	2,499.5	10.2	29.9	9,675.2	39.6	36.4
1994	3,232.0	11.7	29.3	11,767.5	42.6	21.6
1995	3,913.0	12.1	21.1	12,880.3	40.0	9.5
1996	4,768.2	12.7	21.9	18,429.6	49.1	43.1
1997	5,737.9	13.8	20.3	22,039.0	52.9	19.6
1998	6,341.7	13.5	10.5	25,118.3	53.6	14.0
1999	5,893.0	12.2	(7.1)	25,777.0	53.5	2.6
2000	6,405.9	12.3	8.7	27,263.7	52.5	5.8
2001	7,532.8	14.0	17.6	29,159.6	54.2	7.0
2002	8,115.3	14.3	7.7	28,472.7	50.2	(2.4)
2003	9,206.1	14.9	13.4	29,911.5	48.3	5.1
2004	9,371.5	13.5	1.8	30,193.9	43.4	0.9
2005	11,483.3	14.9	22.5	34,313.0	44.5	13.6
2006	14,891.0	16.2	29.7	40,518.5	44.2	18.1
2007	21,325.5	20.7	43.2	52,240.3	50.7	28.9
2008	25,645.6	21.2	20.3	62,632.8	51.9	19.9
2009	30,295.5	24.9	18.1	74,984.6	61.6	19.7
2010	37,244.2	27.0	22.9	84,382.3	61.2	12.5

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

n.a.: no se aplica.

4.12 Sector financiero

Las reformas de 1985 habían reestructurado sustancialmente el sistema financiero en Bolivia fortaleciéndolo. El Estado abandonó toda injerencia en los mercados financieros y a inicios de los años 90 desapareció la banca de fomento estatal. En

1993-1998 el sector financiero continuó su fortalecimiento. Este proceso no fue interrumpido en los años 2006-2010, por lo que el sector financiero en Bolivia ha alcanzado un considerable grado de desarrollo.

Con la liberalización financiera las tasas de interés activas y pasivas se fijan libremente, con acciones del BCB que tratan de influirlas de manera indirecta y que han sido señaladas anteriormente. En los años 1993-1998, como en años anteriores, las tasas de interés fueron elevadas, comenzando a reducirse recién en 1997 y 1998. El diferencial entre tasas de interés activas y pasivas ha sido elevado en todos a los años, tanto en los 90 como en los años 2000.

En los años 1993-1998 se promulgaron varias disposiciones (Ley de Bancos y Entidades Financieras en 1993; Ley del BCB en 1995; Ley del Mercado de Valores y Seguros en 1998 y otras de menor importancia) que configuraron el marco institucional para el sistema financiero apoyando su desarrollo.

Así entre 1993 y 1998 los depósitos aumentaron en un 80.0 por ciento, la cartera aumentó en un 36.5 por ciento y las tasas de interés activas y pasivas en moneda nacional y extranjera se redujeron. En esos años creció la importancia de la banca extranjera en el país, que compró varios bancos importantes. Sin embargo la banca privada presentaba algunos rasgos negativos como la concentración de los depósitos y la cartera en torno a operaciones grandes (10 por ciento de operaciones grandes eran el 90 por ciento del valor total de depósitos y cartera) y la cartera en mora era elevada (7 por ciento de la cartera en 1999)³¹ (ver cuadro 29).

CUADRO 29
TASAS DE INTERES, CARTERA Y DEPÓSITOS DE LA BANCA PRIVADA
AÑOS 1990 - 2010

AÑOS	Tasas de interes				Cartera Millones de US\$	Depósitos Millones de US\$
	Activa MN (Porcentaje)	Activa ME (Porcentaje)	Pasiva MN (Porcentaje)	Pasiva ME (Porcentaje)		
1990	41.8	23.0	23.8	14.7	1,307.9	797.4
1991	41.2	21.5	23.8	12.9	1,758.6	1,183.5
1992	45.5	19.1	23.2	11.4	2,390.9	1,544.8
1993	53.9	18.5	22.2	11.2	2,948.4	1,929.3
1994	54.3	16.3	18.4	9.9	3,184.3	1,992.3
1995	51.0	16.9	18.9	10.4	3,465.4	2,238.3
1996	56.0	17.6	18.7	9.9	3,629.6	2,719.3
1997	50.1	16.5	14.4	8.2	4,275.5	3,035.0
1998	39.4	15.7	12.6	8.0	4,023.6	3,473.0
1999	35.4	16.0	12.3	7.2	3,783.1	3,519.9
2000	34.6	15.7	11.0	7.8	3,220.5	3,371.6
2001	20.1	14.5	9.8	5.2	2,581.7	3,239.4
2002	20.6	12.1	9.6	2.8	2,196.2	2,818.6
2003	17.7	10.3	11.4	2.0	2,124.4	2,713.0
2004	14.5	10.1	7.6	2.0	2,080.4	2,558.9
2005	16.6	11.3	4.9	1.9	2,300.6	2,878.7
2006	11.9	11.7	4.0	2.5	2,527.0	3,343.3
2007	12.9	10.5	3.5	2.4	3,024.4	4,237.9
2008	13.9	11.5	4.7	3.5	3,574.0	5,689.9
2009	12.4	11.2	3.4	1.9	3,985.5	6,847.8
2010	10.8	11.4	1.3	1.1	4,756.0	7,472.8

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

En 2006-2010 el sistema financiero aceleró y profundizó su desarrollo. Las condiciones macroeconómicas y el notable aumento de los depósitos en la banca (fruto del aumento de la demanda interna y externa que incrementaron el ahorro financiero), llevaron a una baja en las tasas de interés, especialmente pasivas, que ya se puede observar el año 2004 y que continuó en los años siguientes. Y aunque la cartera fue aumentando, lo hizo mucho menos que los depósitos. La banca estuvo comprando títulos del BCB utilizando parte de los depósitos del público, pero cuando el BCB redujo las ventas de estos la banca contó con recursos que no se canalizaron, quedando como disponibilidades. Entre 2006 y 2010 la banca privada obtuvo notables utilidades que en promedio fueron 11 veces mayores a las de los años 2002-2005, con un aumento notable de la relación de rentabilidad sobre el patrimonio. El Informe de Milenio sobre la Economía de la gestión 2010 explica que estas ganancias fueron fruto más del aumento de inversiones temporarias y de la brecha compra-venta de divisas, que de la expansión de la cartera³². Según una publicación especializada, que utiliza datos de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) y de los estados financieros de la Asociación de Bancos Privados de Bolivia (ASOBAN), las ganancias de la banca, que en el periodo 2001-2005 fueron US\$ 19 millones, en 2006-2010, llegaron a US\$ 562 millones³³.

4.13 Empleo y Salarios

El empleo en Bolivia es un problema macroeconómico y microeconómico, laboral y social. Desde hace muchos años el desempleo en Bolivia es elevado pues la demanda de trabajo es limitada e inestable. Y también es precario, pues los mercados de trabajo, además de segmentados, no garantizan para los demandantes ni para los oferentes la cantidad y calidad de empleos y de fuerza de trabajo requeridas.

Desde el punto de vista macroeconómico, la tasa de desempleo no necesariamente responde a la dinámica del PIB, ya que si bien en ciertos periodos el empleo aumenta cuando crece el producto, es lo que sucedió los años 1993-1997, y disminuye cuando la economía se desacelera, es lo que sucedió de 1998 a 2005, en los años 2006-2009 se mantiene elevado, pese al crecimiento de la actividad económica. Como ya hemos señalado, posiblemente el empleo no ha aumentado en los últimos años pues los sectores más dinámicos de la economía no ocupan mucha mano de obra (minería, hidrocarburos, construcción, transporte). Además parece que el crecimiento de la economía y de la demanda laboral quedan cortos con relación al aumento de la oferta de trabajo que cada año aumenta con 90.000 a 100.000 nuevos trabajadores³⁴.

Por otro lado, tener trabajo no quiere decir contar con ingresos suficientes ni con empleos estables. Investigaciones especializadas revelan que el empleo informal

32 Ver Fundación Milenio, 2011. *Informe de Milenio sobre la economía*, No. 30. Gestión 2010, abril 2011. La Paz.

33 [http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/banca-boliviana-multiplica-por-30-sus-ganancias-y-alcanza-a-US\\$-539-millones](http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/banca-boliviana-multiplica-por-30-sus-ganancias-y-alcanza-a-US$-539-millones)

34 Enrique Velazco, 2010. *Competencias autonómicas, transformación productiva y el derecho al empleo digno*. Fundación INASET.

es muy elevado, alcanzando al 74 por ciento del empleo en el país en 2010³⁵; que la estructura ocupacional en las principales ciudades ha cambiado poco de 1992 al 2008, y más bien se ha consolidado, por lo que, ya sea en el periodo de las políticas neoliberales como en el de las estatistas, las principales características del empleo se mantienen³⁶.

Entre las características más destacadas del empleo en Bolivia están que el empleo asalariado no supera el 50 por ciento del total, el 61 por ciento del empleo se concentra en actividades terciarias (servicios sociales, comunales, comercio), el empleo urbano está concentrado en los sectores familiar (40 por ciento) y semi-empresarial (19.9 por ciento); el 83 por ciento de los trabajadores labora en unidades económicas con menos de 10 trabajadores. En estos establecimientos se genera un 3.3 por ciento de valor agregado, mientras en el otro extremo, en las empresas grandes, con 50 y más trabajadores, donde se genera el 80 por ciento en el valor agregado, se ocupa a solamente el 8.7 por ciento de los trabajadores. Por otro lado, la participación del trabajo en el valor agregado habría caído del 36.1 por ciento en 2001 a 25 por ciento en 2008 y la productividad bruta del trabajo subió de US\$ 1,886 a US\$ 2,063 en 2007, con diferencias considerables entre sectores. La precariedad laboral extrema alcanza al 58.9 por ciento de los trabajadores, el 24 por ciento trabaja en actividades con moderada precariedad, y sólo el 17.1 por ciento tiene ocupación plena. El subempleo visible (jornada laboral) e invisible (ingresos) son elevados: 9.1 por ciento y 60 por ciento. El desempleo aflige más a las mujeres, particularmente jóvenes, y la fuerza de trabajo femenina tiene empleos de menor calidad³⁷.

Estos estudios revelan que la problemática laboral en Bolivia lejos de mejorar parece haber empeorado en el transcurso de los últimos años, y que laboralmente hablando el periodo neoestatista no ha introducido ningún cambio en las tendencias de insuficiencia de empleo, deterioro y precariedad laboral que caracterizan al mundo del trabajo en Bolivia.

En cuanto a los salarios de los trabajadores se puede ver que en valores constantes (año base 2007), el salario mínimo aumentó 24 por ciento entre 1996 y 1998, bajó en 1.4 por ciento entre 2006 y 2010, y alcanzando su máximo en 2002, oscilando posteriormente en función de las variaciones de los precios (ver cuadro 30).

35 Enrique Velazco, 2010. op. cit. Fundación INASET.

36 CEDLA, 2009. *Empleo insuficiente y precario*. Boletín de seguimiento a políticas públicas. Segunda Epoca, año VI, No. 11. Los datos y análisis del año 2009 se asemejan considerablemente a los del año 2001 provenientes de una investigación realizada por la misma institución el año 2001: CEDLA, 2001. Ajuste neoliberal y mercado de trabajo en Bolivia. CEDLA, La Paz.

37 Estos datos provienen de las investigaciones de INASET Y CEDLA arriba citadas.

CUADRO 30
SALARIO MÍNIMO Y REMUNERACIONES PROMEDIO
AÑOS 1991 - 2010

AÑOS	Valor (Bolivianos constantes de 2007)			Porcentaje	
	Salario mínimo	Remuneración media del		Tasa de desempleo abierto	Tasa de crecimiento del PIB
		sector privado	sector público		
1991	316.6	n.d.	n.d.	5.9	5.1
1992	317.8	n.d.	n.d.	5.5	1.6
1993	347.1	n.d.	n.d.	6.0	4.4
1994	382.1	n.d.	n.d.	3.1	4.7
1995	374.1	n.d.	n.d.	3.6	4.4
1996	362.0	2,898.0	1,862.4	3.1	4.5
1997	372.0	3,007.9	1,922.7	3.7	4.9
1998	431.9	3,049.3	1,930.1	7.3	4.5
1999	465.0	3,216.5	1,955.8	7.2	1.5
2000	478.3	3,229.4	2,025.6	7.5	2.4
2001	530.4	3,389.7	2,153.5	8.5	1.6
2002	565.0	3,520.7	2,392.3	8.7	2.0
2003	559.4	3,707.3	2,669.5	9.2	2.7
2004*	535.7	3,730.2	2,555.4	8.7	3.6
2005*	508.2	3,604.6	2,492.6	8.1	4.0
2006	553.8	3,537.7	2,554.6	8.0	4.7
2007	535.0	3,272.2	2,465.5	7.7	4.4
2008	516.2	3,106.1	1,211.7	7.3	6.1
2009	559.6	3,097.2	1,261.5	7.9	3.9
2010	545.8		1,188.3	6.5	3.7

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y UDAPE.

n.d.: no disponible.

La remuneración media en el sector privado en valores constantes (año 2007) aumentó en 5.2 por ciento entre 1996 y 1998, bajando 12.5 por ciento entre 2006 y 2009. Por su parte la remuneración media en el sector público en valores constantes aumentó en 3.6 por ciento entre 1993 y 1996, bajando en casi la mitad entre 2006 y 2009, por efecto de aumentos en los salarios nominales menores a las tasas de inflación. Esta podría ser una de las razones por la cuales la gente no percibe que sus condiciones de vida estén mejorando.

4.14 Pobreza y distribución del ingreso

La pobreza moderada se ha reducido poco entre 1996 y el año 2008. Hasta el 2003-2004 no se registraron mejoras en este indicador, siendo el año 2005 cuando baja, manteniendo ese nivel hasta el 2008. La pobreza extrema ha tenido una reducción importante entre los años 2007 y 2008; de ser sostenible esta situación en el periodo neoestatista, se habría dado un avance importante en este sentido. La desigualdad se ha reducido ligeramente entre 1996 y el año 2007. El principal avance en esta dirección corresponde al periodo neoestatista. Los datos empero no ayudan a tener una visión temporal más amplia de estos procesos. Las causas de la pobreza no parecen haber sido removidas desde mediados de los años 90 (ver cuadros 31 y 32).

CUADRO 31
INDICADORES DE POBREZA Y DESIGUALDAD
AÑOS 1993 - 2008

AÑO	BOLIVIA		AREA URBANA		AREA RURAL	
	Incidencia de pobreza moderada (Porcentaje)	Incidencia de pobreza extrema (Porcentaje)	Incidencia de pobreza moderada (Porcentaje)	Incidencia de pobreza extrema (Porcentaje)	Incidencia de pobreza moderada (Porcentaje)	Incidencia de pobreza extrema (Porcentaje)
1993	61.6	29.3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1994	45.6	18.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1995	75.5	32.2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1996	64.8	41.2	51.9	23.7	84.4	67.8
1997	63.6	38.1	54.5	24.9	78.0	59.0
1999	63.5	40.7	51.4	23.5	84.0	69.9
2000	66.4	45.2	54.5	27.9	87.0	75.0
2001	63.1	38.8	54.3	26.2	77.7	59.7
2002	63.3	39.5	53.9	25.7	78.8	62.3
2003-04	63.1	34.5	54.4	22.9	77.7	53.7
2005	60.6	38.2	51.1	24.3	77.6	62.9
2006	59.9	37.7	50.3	23.4	76.5	62.2
2007(p)	60.1	37.7	50.9	23.7	77.3	63.9
2008(e)	59.3	32.7	51.2	22.0	74.3	53.3

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.
n.d.: no disponible; (p) preliminar; (e) estimado.

CUADRO 32
INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER CÁPITA MENSUAL
AÑOS 1999 - 2007

AÑO	Índice de Gini			Razón de percentiles					
	Bolivia	Área urbana	Área rural	Percentil 90 / Percentil 10	Percentil 90 / Percentil 50	Percentil 10 / Percentil 50	Percentil 75 / Percentil 25	Percentil 75 / Percentil 50	Percentil 25 / Percentil 50
1999	0.58	0.49	0.65	40.28	4.05	0.10	5.21	2.05	0.39
2000	0.63	0.54	0.69	55.65	4.21	0.08	5.95	2.14	0.36
2001	0.59	0.53	0.64	27.12	3.84	0.14	4.36	1.96	0.45
2002	0.61	0.54	0.61	36.95	3.97	0.11	4.72	2.03	0.43
2005	0.60	0.54	0.62	33.18	4.29	0.13	4.60	2.11	0.46
2006	0.59	0.53	0.64	23.63	4.12	0.17	4.44	2.07	0.47
2007	0.56	0.51	0.64	19.03	3.93	0.21	3.90	1.96	0.50

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

En los últimos años la pobreza rural —extrema y moderada— bajó considerablemente, mucho más la extrema. La incidencia de la pobreza urbana no parece haber sufrido modificaciones.

La reducción de la pobreza es un proceso que tiene más larga data que el inicio del periodo neoestatista, aunque en éste se observa un aumento del ritmo de disminución de la pobreza, que posiblemente está vinculado con las políticas sociales y el aumento del gasto social en los últimos años. De ser este el factor causal principal de esta reducción, puede haber dudas respecto a su sostenibilidad en el tiempo.

5. La economía al concluir los periodos, ¿qué cambian los cambios?

Para tener una visión de conjunto, aunque todavía lejos de ser completa, vamos a tratar de resaltar algunos de los resultados de corto plazo de la aplicación de las políticas estatales en los años 1993-1998 y 2006-2010. Es obvio que hacer

un balance de los resultados de las políticas neoliberales y neoestatistas en estos años, no puede circunscribirse solamente a esos periodos ni a su último año. Lo que se ha hecho y lo que ha ocurrido es parte de procesos más largos, que incluso podrían remitirnos a tendencias de largo plazo que los cambios introducidos por las políticas pueden no haber modificado esencialmente. Por otro lado, muchas de las transformaciones provocadas por estas políticas pueden dar resultados deseados o indeseados en periodos de tiempo más largos, que es difícil por el momento establecer de modo más evidente en el caso de las políticas neoestatistas.

En menos de 30 años ha habido en Bolivia dos oleadas de políticas de ordenamiento estructural con orientaciones y contenidos diferentes, que han reordenado los ámbitos institucionales de la relación entre el Estado y la economía, reconfigurando las relaciones entre actores socioeconómicos e incidido en las formas de creación, distribución y uso de la riqueza social. Hemos denominado a estas políticas neoliberales y neoestatistas por su distinta orientación respecto a los roles del mercado, del Estado y de los actores socioeconómicos. En ese mismo periodo, independientemente del tipo de orientación de las políticas de ordenamiento estructural, se han aplicado políticas macroeconómicas que, más allá de sus obvias diferencias dadas las diferentes coyunturas, se han caracterizado por priorizar con éxito los equilibrios macroeconómicos básicos.

El contexto internacional es crucial en el desempeño de la economía boliviana y condiciona el grado de éxito de los modelos y las políticas, tanto neoliberales como neoestatistas, en las últimas dos décadas. En un proceso continuado de intensificación de los flujos internacionales de capital y aumento del comercio mundial, en los años 90 el contexto internacional fue levemente favorable para la economía boliviana. Mientras tanto, en la primera década del siglo XXI, particularmente desde el año 2005, pese a la crisis internacional, los mercados mundiales de bienes primarios se activaron con aumentos en la demanda y los precios, brindando condiciones especialmente ventajosas para las economías primario exportadoras como la boliviana.

Para el inicio de los periodos 1993-1998 y 2006-2010, las condiciones económicas que en ambos casos se habían deteriorado años antes, comenzaron a mejorar, con inflación controlada y recuperación del crecimiento económico. Por su parte a inicios de los años 90 las condiciones políticas eran relativamente favorables para emprender reformas estructurales neoliberales profundas, mientras a mediados de los 2000 ya se hallaba en curso un proceso político que no solamente favorecía, sino además presionaba para llevar adelante reformas estructurales neoestatistas.

Por tanto, si bien las condiciones externas, las condiciones económicas y las condiciones políticas fueron favorables para llevar adelante tanto las reformas neoliberales como las neoestatistas, éstas últimas tuvieron un entorno más propicio.

El desempeño de la economía en los periodos 1993-1998 y 2006-2010, tiene importantes similitudes, observables en indicadores como la tasa de crecimiento del PIB, la tasa de inflación, la relación de la inversión con el PIB. Las mejores condiciones internacionales en los años de las reformas neoestatistas (2006-2010),

han llevado a mejorar las cuentas externas respecto a los años de las reformas neoliberales (1993-1998), así como a disminuir el peso de la deuda pública externa, aunque ésta se ha acompañado de un aumento de la deuda pública interna, por lo que la deuda pública total se ha incrementado. Los tradicionales déficits fiscales de los años anteriores se han convertido, en el periodo neoestatista, en superávits poco habituales en la economía boliviana, dado el notable aumento de los ingresos públicos, que sin embargo están muy ligados a las condiciones externas de la economía. El sistema de crédito e intermediación financiera nacional, después de cierta turbulencia los años 90, se ha consolidado en los últimos años, brindando estabilidad financiera a la economía y buenas ganancias a sus titulares. En este sentido las políticas neoestatistas no han provocado cambios, ni en la estructura de poder económico ni en los mecanismos de funcionamiento del sistema financiero.

Unas y otras reformas no han transformado la estructura sectorial ni el perfil exportador de la economía boliviana, que se han mantenido sin modificaciones sustanciales a lo largo de las dos últimas décadas. Lo que ha habido es un aumento en la magnitud del PIB y del PIB per cápita influido por el sector externo de la economía, sin que las condiciones de crecimiento a largo plazo de la economía se hayan modificado. Posiblemente por esto tampoco se han registrado cambios importantes en las características del empleo, que continua siendo insuficiente, precario y generador de bajos ingresos para los trabajadores. Se observan en el tiempo tendencias a la disminución de la pobreza, en cierta medida acentuadas en los años de las reformas neoestatistas, particularmente en el área rural, ayudadas por efecto de las políticas redistributivas de bonos condicionados.

A pesar de la exuberancia del discurso anti-neoliberal y en ocasiones anti-capitalista y anti-imperialista, de las acciones dirigidas a fortalecer el sector estatal de la economía y del cambio en el tipo de relación del Estado con el capital transnacional que protagonizó la capitalización de los años 90³⁸, las reformas neoestatistas no han modificado las formas de vinculación con la economía mundial ni el predominio de las fuerzas del mercado. Si bien hay una mayor presencia estatal en la economía, sectores clave como los hidrocarburos, la gran minería y la banca, cuentan con presencia determinante del capital privado transnacional y nativo, por lo que los circuitos de acumulación están al menos compartidos en una suerte de economía mixta, estatal-privada-transnacionalizada en la que coexisten, con grados de articulación variables, fracciones “tradicionales” de la burguesía agroindustrial, minera, comercial manufacturera y financiera —que mantienen sus espacios reales de poder económico—, con nuevos grupos de poder como los productores de coca, la emergente burguesía agrícola indígena en el oriente, grandes importadores y comerciantes informales, empresarios del autotransporte, caracterizados por componentes étnico-indígenas.

Neoliberalismo y neoestatismo han ocasionado cambios en Bolivia. Cada uno a su manera ha provocado transformaciones en el patrón de acumulación de capital y en la estructura social de acumulación, en contextos de crecimiento modesto y

38 Una relación que el gobierno define como de sociedad y no de patronazgo, aunque sectores críticos al gobierno que reivindican posiciones más radicales sostienen que en el sector de los hidrocarburos el Estado no ha logrado modificar los fundamentos de las relaciones de poder con el capital transnacional.

estabilidad de precios, con equilibrios macroeconómicos que, incluso en momentos poco propicios de la economía mundial, han sido logrados y mantenidos. Sin embargo ni las reformas neoliberales, como las privatizaciones; ni las reformas neostatistas, como las nacionalizaciones, han conseguido cambiar las bases endeble de la economía y sociedad bolivianas: baja productividad, extractivismo exportador, poca diversificación económica y exportadora, difícil gobernabilidad. Ni unas ni otras han dado lugar a modificaciones en las formas de inserción en la economía mundial globalizada, y tampoco han provocado mutaciones en la base productiva que ayuden a resolver sostenidamente los déficits internos y externos, así como a mejorar las condiciones de vida y aliviar sostenidamente la pobreza. Tampoco hay cambios en prácticas patrimonialistas, clientelares, rentistas y camarilleras que han caracterizado desde la colonia a la esfera institucional del Estado.

Se puede argumentar que las reformas neoliberales de segunda generación no lograron estabilizarse cuando llegó la crisis de fines de los 90, por lo que no hubo tiempo para que den sus frutos en cuanto a empleo, pobreza, salarios, inclusión y mejor atención a las demandas sociales. También se puede decir que buena parte de sus frutos económicos se están recogiendo recién años después, principalmente en el rubro de los hidrocarburos. Y también puede decirse que el año 2010, es aun muy temprano para ver los resultados de las políticas de nacionalización y renacimiento del Estado empresario e inversor, en cuanto a la diversificación económica y de las exportaciones, y en cuestiones como empleo, pobreza y salarios. Ambas posiciones seguramente tienen parte de verdad. Sin embargo, los plazos de los procesos históricos en Bolivia son cortos, los ciclos estructurales e institucionales parecen estarse acelerando y en tanto los proyectos históricos no comienzan a dar frutos perceptibles por la gente, las posibilidades de su continuidad en el tiempo son menores.

Bibliografía

- Antelo, Eduardo. (2000). "Políticas de estabilización y reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985". En: Jemio, Luís y Antelo, Eduardo (editores), 2005. *Quince años de reformas estructurales en Bolivia*. CEPAL, UCB, La Paz.
- Bárcena, Alicia. (2010). *Balance de una década en América Latina: brechas por cerrar y caminos por abrir*. CEPAL, diciembre 2010.
- Calderón, Fernando y Laserna, Roberto. (1994). *Paradojas de la modernidad*. Fundación Milenio, La Paz.
- CEPAL. (2007). *Estudios económico para América Latina y El Caribe, 2006-2007*. CEPAL, Santiago.
- Comboni, Javier y Delgadillo, María. (1993). "La política fiscal en Bolivia y su relevancia con la política económica". En: *Análisis Económico*. UDAPE. Vol. 6 Julio 1993. UDAPE, La Paz.
- Crafts, Nicholas. "The World economy in the 90s: A long run perspective". Working Paper 87/04, London School of Economics. December 2004.
- CEDLA. (2001). *Ajuste neoliberal y mercado de trabajo en Bolivia*. CEDLA, La Paz.
- (2009). "Empleo insuficiente y precario". En: *Boletín de seguimiento a políticas públicas*. Segunda Época, año VI, N° 11.
- Fundación Milenio. (2007). *Informe de Milenio sobre la economía gestión 2006*, N° 22. La Paz.
- (2008). *Informe de Milenio sobre la economía, Gestión 2007*. N° 24. La Paz.
- (2009). *Informe de Milenio sobre la economía, Gestión 2008*. N° 26. La Paz.
- (2010). *Informe de Milenio sobre la economía, Gestión 2009*, N° 28. La Paz.
- (2011). *Informe de Milenio sobre la economía, Gestión 2010*, N° 30. La Paz.
- García, Álvaro. (2008). "Del liberalismo al Modelo Nacional Productivo". Entrevista al Vicepresidente de la República, "El pueblo es Noticia" (22, julio). Vicepresidencia de la República.
- Grebe, Horst. (1998). "La crisis del patrón de desarrollo y la reforma del Estado". En milenio, 1998. *Las reformas estructurales en Bolivia*. Fundación Milenio, La Paz.

- Laserna, Roberto y Villa roel, Miguel. (2008). *38 años de conflicto en Bolivia*. CERES, Cochabamba.
- Laserna, Roberto. (2010). *La democracia en el chénko*. Fundación Milenio, La Paz.
- Loza, Gabriel. (2010). "Política cambiaria y crisis internacional: el rodeo innecesario". Serie: *Financiamiento del desarrollo*, No 231. CEPAL, Santiago.
- Muller y Asociados. (1991). *La privatización y el DS 22836*. Boletín N° 66, (agosto). La Paz.
- Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República de Bolivia. (1994). *El Cambio Para Todos*. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. La Paz.
- Plan Nacional de Desarrollo. (2007). *Gaceta Oficial de Bolivia*. (Septiembre). La Paz.
- Prats, Joan. (2003). "El progreso no es lo que era: fundamentos institucionales para un país en riesgo". En: *El desarrollo posible, las Instituciones necesarias*. Institut Internacional de Governabilitat, Plural Editores, La Paz.
- UDAPE Equipo Técnico. (1993). *Ajuste estructural y crecimiento económico*. CIEDLA. Buenos Aires.
- (2006). *Economía y política económica*. UDAPE, La Paz.
- Velazco, Enrique. (2010). *Competencias autonómicas, transformación productiva y el derecho al empleo digno*. Fundación INASET.
- Zegada, Oscar. (Editor) (2001). *Bolivia: Modelo de desarrollo y crisis*. PROMEC – UMSS, Cochabamba.

COMENTARIO A “POLÍTICAS ECONÓMICAS Y CRECIMIENTO, 1993-1998 Y 2006-2010” DE OSCAR ZEGADA CLAURE

*Juan Antonio Morales**

El trabajo de Oscar Zegada nos ofrece una presentación bien documentada, con abundantes datos estadísticos, de las diferencias y también similitudes entre el periodo neoliberal y lo que él llama, el periodo neoestatista. Se ha de apreciar su distinción entre reformas y políticas en los dos periodos. Las reformas tienen un carácter más estructural, con resultados que se verán a más largo plazo; en cambio, las políticas estarían orientadas principalmente al manejo de la coyuntura y a la preservación de los equilibrios macroeconómicos. Se habrá de coincidir también con su periodización, con los años que van de 1993 a 1998, como el periodo neoliberal y los años 2006 al 2010, como los del periodo neoestatista.

Fue en los años 1993-1998 que se aplicó con más vigor el modelo neoliberal. Si bien es cierto que se puede encontrar los orígenes del modelo en el DS 21060, ese decreto fue esencialmente de estabilización y para recuperar la majestad del estado, lo que está lejos de concordar con una visión neoliberal.

Zegada insiste, con razón, en las similitudes de las políticas macroeconómicas de los resultados de desempeño económico en los dos periodos de análisis. Las políticas fiscales, monetarias, cambiarias y aún de comercio exterior muestran más semejanzas que diferencias en los dos periodos. El gobierno neoestatista ha practicado, parcialmente es cierto, la prudencia fiscal de sus antecesores neoliberales. Por su parte, su política monetaria, que por el sistema cambiario tiene muy pocos márgenes, ha contribuido a mantener una inflación razonablemente baja. Con todo, se ha de destacar que con una política activa de encaje legal para los depósitos en dólares se ha promovido la bolivianización de los activos y pasivos, monetarios y financieros. La bolivianización reduce la vulnerabilidad del sistema financiero nacional.

Con relación al comercio exterior el gobierno neoestatista ha adoptado la política de que primero se debe abastecer el mercado interno, antes de permitir la exportación, especialmente de alimentos, pero ha mantenido la apertura tanto para las importaciones como para las exportaciones. Solamente excepcional y transitoriamente, para un número reducido de partidas arancelarias, ha impuesto restricciones cuantitativas.

Llama la atención que en los dos modelos, que parecen en el discurso tan diametralmente opuestos, los resultados de la economía real casi no han variado: las tasas de crecimiento del PIB no muestran diferencias notables (de hecho la tasa promedio del periodo neoliberal es ligeramente más alta que la tasa promedio del periodo

* *Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad de Lovaina, Bélgica. Profesor de la Universidad Católica Boliviana. Expresidente del Banco Central de Bolivia.*

neostatista) y la estructura del PIB por origen tampoco. Una vez más se confirma que lograr cambios estructurales toma mucho tiempo y que, además, el contexto internacional es el determinante dominante de la composición de la producción.

El perfil primario exportador no cambió en la era neoliberal, tampoco lo hizo en el periodo neostatista. Más bien en el periodo neostatista se acentuó la dependencia de las exportaciones y de los ingresos fiscales de las exportaciones de hidrocarburos y, en menor medida, de metales y granos. En cualquier caso, ni las reformas neoliberales ni las reformas neostatistas han conseguido superar las deficiencias estructurales de la economía, como la baja productividad, el extractivismo exportador, la no diversificación de la producción y de las exportaciones, la parcial integración económica y social, y la difícil gobernabilidad, como lo subraya Zegada.

Tampoco los cambios en la reducción de la pobreza y de las desigualdades entre los dos periodos son de gran magnitud. Si bien ha habido en el periodo neostatista una ligera disminución de la tasa de desempleo abierto, la remuneración media del sector público ha caído.

El principal instrumento de política social del periodo neostatista ha estado dado por las transferencias condicionadas en efectivo, como el bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad y el bono Juana Azurduy. Estos bonos no exigen sino condiciones muy generales de elegibilidad y a favor de ellos está el argumento neoliberal de que benefician a los más pobres, sin causar distorsiones, como lo hacen los controles de precios. Está también el otro argumento neoliberal de que no desestimulan la participación laboral, como lo hacen otro tipo de subsidios.

Las discrepancias principales entre los dos periodos están más bien en sus reformas estructurales, particularmente las concernientes a la propiedad de las empresas extractivas y de servicios. Otras dos diferencias notables son, primero, las del discurso, que tiene importancia en cuanto afecta a las expectativas del público y, segundo, la de la composición de las élites políticas y económicas.

Una diferencia muy importante entre los dos periodos, que por cierto Zegada la menciona, pero que tal vez no le da suficiente énfasis, es la del contexto internacional. Los términos de intercambio habían declinado a lo largo de la década de los noventa y recién comenzaron a mejorar significativamente a partir del 2004. Mientras que los gobiernos neoliberales tenían que hacerle frente tanto a la brecha de ahorro para financiar las inversiones, como a la brecha de la cuenta corriente de la balanza de pagos, el gobierno neostatista ha tenido suficiente holgura. La bonanza de las exportaciones y las remesas de los migrantes, sumadas al sustancial alivio de deuda externa, le han dado gran espacio y también ha permitido constituir superávit todos los años entre 2006 y el 2010.

Si se considera el efecto de la relación de términos de intercambio, añadiéndolo al PIB, para calcular el Ingreso Nacional Bruto, se tiene una mejor percepción de lo que ha pasado en la economía en el periodo 2006-2010. Las primas del Ingreso Nacional Bruto como proporción del PIB son muy sustanciales, lo que quiere decir que los bolivianos hemos estado gozando, por la bonanza de precios

internacionales, de un ingreso bastante más elevado que el producido por nuestro propio esfuerzo, que está medido por el PIB. Con ingresos mayores adicionales de la magnitud que se ha tenido, el ingreso de los hogares también ha aumentado incitándolos al consumo y permitiéndoles acumular ahorro, que generalmente ha tomado la forma de depósitos en el sistema financiero. La mayor liquidez ha causado, entre otros efectos, una bonanza de la construcción.

El fuerte incremento de las reservas internacionales del periodo 2006-2010, que han llegado a constituir 50 por ciento del PIB, se explica por la acumulación de extraordinarios superávits en la cuenta corriente de la balanza de pagos. El comercio exterior tiene por supuesto mucho que ver con los superávits, pero otra manera de verlos es a partir de la brecha entre el ahorro nacional y la inversión. Como la inversión ha sido bastante más baja que el ahorro, la diferencia se ha colocado en activos externos, las reservas internacionales.

Con el nivel de reservas que tiene, Bolivia se ha vuelto un acreedor neto del extranjero. Esto aumenta el poder de negociación del gobierno, especialmente con las instituciones financieras internacionales y marca una diferencia notable con los años noventa.

Las cifras globales de los componentes del PIB por el lado del gasto muestran un crecimiento del consumo de los hogares más alto en promedio en el periodo 2006-2010 que en el periodo 1993-1998. En cambio, las inversiones crecieron más rápidamente en los años del neoliberalismo, debido principalmente a la capitalización, que durante el periodo examinado de neostatismo.

La estabilidad macroeconómica duradera, combinada con un contexto internacional muy favorable, podría haber causado una gran expansión de las inversiones en el quinquenio 2006-2010, pero no fue así. Como era de esperar, las nacionalizaciones de ese periodo han desincentivado a las inversiones extranjeras o nacionales. Si bien hay algo de inversión en los sectores extractivos, es solamente para seguir manteniendo la producción y para evitar perder los costos ya hundidos. La inversión en exploración es, en cambio, mínima.

La inversión pública ha desplazado a la inversión privada aún cuando enfrenta muchas dificultades de ejecución. La Nueva Constitución Política del Estado y la ley marco de autonomías introducen cambios muy importantes, que se añaden a los que ya estaban en curso, desde mediados de los noventa, a la organización territorial del Estado boliviano. Estos cambios dejan gran parte de la responsabilidad de la ejecución de inversiones públicas en manos de los gobiernos subnacionales (gobernaciones y municipios), para lo que reciben importantes transferencias desde el gobierno central, especialmente con el esquema de coparticipaciones en los diferentes tributos. Esta descentralización del gasto ha reducido, contrariamente a lo esperado, la eficiencia de la inversión. La baja ejecución presupuestaria de los gobiernos subnacionales (así como de las empresas públicas) es uno de los factores explicativos de la baja tasa de inversión.

Zegada nos recuerda que la estabilización de los años noventa era precaria. Las cuentas fiscales y externas se sostenían en un importante financiamiento externo.

La década de los noventa estuvo también marcada por recurrentes crisis del sector bancario y por los efectos de choques exógenos adversos.

Una consecuencia que no menciona Zegada, de las fragilidades gemelas, fiscal y del sistema financiero, fue el mantenimiento de altas tasas reales de interés, que penalizaron significativamente a la actividad productiva, especialmente de las pequeñas y medianas empresas. Como el segundo quinquenio de este siglo fue más bien tranquilo, aún tomando en cuenta la crisis financiera internacional de 2007-2009, además de que el país se beneficiaba con una abundante liquidez, las tasas de interés reales bajaron significativamente (las tasas pasivas reales han sido negativas casi todo el tiempo). Si la inversión nacional no aprovechó esta situación de bajas tasas, se debe en gran parte a que el gobierno no ha creado ni ha podido mantener un clima apropiado para las inversiones.

El documento de Zegada, correctamente, le da mucha importancia al contexto político. Las reformas políticas neoliberales tenían por meta el reforzamiento de las instituciones republicanas de democracia representativa. Las reformas, políticas y económicas, requerían de gobernabilidad, por lo que se dio continuidad a los acuerdos entre los partidos con representación parlamentaria, que habían comenzado con la implementación del DS 21060. Los analistas políticos llamaron a estos acuerdos, la democracia pactada.

Con el paso del tiempo, la combinación de democracia pactada y de economía de mercado, comenzó a encontrar muchas resistencias. No se puede discrepar con la afirmación de Zegada de que los sectores sociales comenzaron a demandar no sólo mayor participación en los frutos del crecimiento económico sino también mayor participación política. El descontento creciente, luego de varios años convulsionados y agravados por los efectos de la crisis regional, dio paso el 2006 al gobierno neoestatista.

La opinión de Zegada es más discutible cuando se refiere a que las reformas neoliberales reemplazaron al capitalismo de Estado por un capitalismo de camarilla. No proporciona pruebas para esta afirmación, que podrían estar dadas por ejemplo por la composición social de los gabinetes o por las decisiones que hubiesen podido favorecer a emprendimientos de personas allegadas al gobierno. Si bien es cierto que en el primer gabinete de Sánchez de Lozada había empresarios, que eran cercanos al presidente, duraron muy poco tiempo en sus mandatos. Fueron reemplazados con tecnócratas. Los gobiernos neoliberales fueron más bien tecno-burócratas. El sector privado nacional se sintió frecuentemente excluido de la toma de decisiones.

El verdadero capitalismo de camarilla estuvo en el capitalismo de Estado, esquema que se está repitiendo en el periodo neoestatista. Tiene este último la característica adicional de que el gobierno no ha llegado a incorporar una burocracia técnica de alto nivel, como lo hicieron los gobiernos de capitalismo de Estado anteriores.

Posiblemente les faltó tiempo a las reformas neoliberales para que mostraran sus frutos. En cuanto al modelo neoestatista, está todavía en pleno desarrollo y es temprano para sacar conclusiones.

IV

EVALUACIÓN COMPARATIVA DE LOS MODELOS “LIBERAL” Y “ESTATISTA BUROCRÁTICO” (PERIODOS 1993-2005 Y 2006-2010)

Bernardo Corro*

1. Introducción

Luego de la conclusión de la primera gestión gubernamental del presidente EMA (2006-2010) y del primer año de la segunda (2011-2014), es pertinente y necesario efectuar comparaciones entre los potenciales de desarrollo de los modelos económicos implementados en estos últimos años con los implementados en los años anteriores.

En este estudio se realizará una evaluación comparativa entre el potencial de crecimiento y de desarrollo del modelo económico estatista implementado por el presidente Morales (2005-2006) con el modelo denominado “liberal” implementado en años anteriores, en especial en relación con la primera gestión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), periodo “intensivo” de las reformas liberales¹. Se tomará en cuenta en el análisis los resultados de las gestiones intermedias, también “liberales”, logrados durante los años 1998 al 2005².

La evaluación se realizará en relación con los desempeños de los sectores productivos como el industrial, el agropecuario, el de servicios, así como de los extractivos tales como los de hidrocarburos, minería y el de comercio exterior. Se analizarán, finalmente, los resultados en el área de la productividad, de la pobreza extrema y del empleo.

El análisis no comprende—solo tangencialmente—a las variables macroeconómicas ya que éstas han sido ampliamente estudiadas en los últimos años por diferentes investigadores³.

El estudio termina, finalmente, en una exposición analítica y comparativa de las potencialidades de estos modelos respecto al crecimiento y sobre todo respecto al desarrollo y sus perspectivas.

* *Doctor en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México, México y Maestro en Antropología Económica por la Universidad de Bordeaux, Francia. Ha sido Superintendente de Empresas a.i, asesor del Ministerio de Planificación del Desarrollo y funcionario de las Naciones Unidas en América Latina, África y Asia.*

1 A estos regímenes se los denomina también como “neoliberales”.

2 Las gestiones gubernamentales de los años 90 y anteriores a las de Evo Morales son denominadas en general como “de mercado”. Pese a esta caracterización estas gestiones no lograron en realidad expandir plenamente el mercado ni el “libre mercado”.

3 Estudios bajo el enfoque macroeconómico fueron realizados en particular por la Fundación Milenio.

2. Modelo de desarrollo liberal

Primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997)

Durante los años ochenta, el país se encontraba en situación de extrema inestabilidad macroeconómica, de crisis inflacionaria y de deuda externa. Para superar la crisis se tomaron una serie de medidas que contribuyeron a la estabilización macroeconómica y en particular de precios.

Luego de describir las medidas mencionadas, en este capítulo se expondrán y analizarán las características más importantes del modelo conocido como “liberal” implementadas durante la gestión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (GSL) en el periodo 1993 a 1997, así como sus principios teóricos y objetivos. Se tomará en cuenta al programa de “capitalización”, componente principal de la gestión del presidente mencionado. Se continuará el estudio con la exposición de los efectos del modelo y de sus resultados más importantes en el corto, medio y largo plazos en los diferentes sectores productivos y en la economía.

2.1 Estabilización y reformas estructurales

Desde principios de los años 80 hasta 1993 Bolivia atravesó por dos periodos caracterizados, primeramente, por una fuerte crisis de deuda externa, fiscal e inflacionaria (1980-1985), así como luego, por el proceso de estabilización macroeconómica (1985-1993).

Las reformas más importantes implementadas en el segundo periodo mencionado, conocidas como “liberales”, o más técnicamente como reformas de “primera generación” fueron:

1. Eliminación de controles y de fijación de precios internos.
2. Eliminación de controles de tasas de interés bancarias.
3. Eliminación de controles y prohibiciones a las importaciones y exportaciones.
4. Reducción y uniformización de aranceles de importación.
5. Libre contratación de trabajadores, eliminación de bonos y salarios extraordinarios y de subsidios a pulperías.

Estas medidas permitieron la caída de la hiperinflación, el crecimiento de las reservas internacionales, el control del déficit fiscal y, más lentamente, la recuperación del crecimiento económico.

Una vez alcanzada la estabilización se consideró que era necesario ir más allá, que era necesario efectuar reformas importantes en la economía y en las instituciones nacionales con el objeto de transformar a Bolivia de un país atrasado en un país

moderno y desarrollado. La economía nacional se había caracterizado hasta entonces por la dependencia en los recursos naturales, por el atraso del sector industrial manufacturero y de los otros sectores productivos, lo que determinaba las bajas tasas de crecimiento y de ahorro e inversión y la debilidad estructural para enfrentar los *shocks* del mercado internacional. La sociedad, por otra parte, se había caracterizado por los alarmantes bajos indicadores sociales, los elevados niveles de pobreza, la fuerte desnutrición y la alta mortalidad infantil y general.

En este sentido se reflexionó sobre el carácter que iban a adoptar las estrategias de cambio, las reformas que deberían implementarse y los objetivos a alcanzar.

En los siguientes párrafos se expondrán los fundamentos teóricos que condujeron a la implementación del modelo denominado liberal o de “liberalismo social”⁴ como fue denominado por sus protagonistas, así como los objetivos y resultados esperados, en la perspectiva del corto, mediano y largo plazo.

Teniendo en cuenta que ya existen estudios detallados sobre las características del programa de capitalización, así como sobre la dinámica macroeconómica del proceso implementado, este trabajo se enfocará sobre todo a la reflexión respecto a las características globales y productivas del modelo económico y su impacto y trascendencia en el desarrollo económico, productivo y social en las perspectivas del mediano y del largo plazo.

2.2 Fundamentos teóricos y objetivos

El modelo de “liberalismo social” fue presentado desde principios de la primera gestión del presidente GSL (1993-1997) como el medio para impulsar el crecimiento y la expansión de las empresas privadas, es decir, como el medio para promover el desarrollo económico y social del país. En el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES 1994), titulado “El Cambio para Todos”, se definió al nuevo modelo como inspirado en el “liberalismo social”⁵, y que “articulaba de manera simultánea los ámbitos económico, social, político y ambiental”.

El nuevo modelo económico pretendía impulsar en adelante la “libertad de mercados, la creatividad individual, la iniciativa privada, y la predisposición al riesgo”. El modelo debía operar en un contexto de estabilidad macroeconómica, de fortalecimiento de un sistema institucional y legal capaz de preservar los derechos de los individuos y de propiedad.

El Estado, por su parte, debía jugar, en adelante, un papel de emisor de “reglas claras” para lograr un cambio de actitud frente al desarrollo y dedicarse a crear las condiciones para el funcionamiento eficiente de los mercados. Los mercados deberían constituir “los mecanismos asignadores de los recursos y motores del desarrollo”.

4 También conocido como “neoliberal”.

5 Presidencia de la República, *Plan General de Desarrollo Económico y Social, El cambio para todos*, octubre 1994. En la Presentación de este documento se definió al modelo en proceso de implementación como inspirado en el “liberalismo social”.

En el trasfondo de las ideas sobre el cambio del modelo se encontraban los procesos de modernización y de integración internacional que se desarrollaban en el mundo. Se reconoció, en este sentido, que era necesario impulsar en el país importantes transformaciones económicas y productivas internas, con el objeto de insertar al país en un “nuevo orden económico internacional”. Se advirtió que “La viabilidad de Bolivia el próximo siglo depende de nuestra integración con el mundo, a través de una política de transformación productiva que permita el aumento de la eficiencia, la incorporación de tecnología y la disminución progresiva de los costos medios en los proceso productivos”⁶.

Se pensaba que “el desafío” suponía que Bolivia debía insertarse “en el comercio y en la revolución tecnológica mundial, lo que implicaba una “transformación de las relaciones con los países vecinos”. La ubicación geográfica debía, en este sentido, aprovecharse para establecer una “vinculación dinámica con las corrientes financieras, comerciales y de transporte internacional”⁷. Pero, si bien la inserción internacional y la transformación tecnológica eran importantes, no eran suficientes, si Bolivia continuaba “al margen de los flujos económicos internacionales, en especial si no logra ser destino de las corrientes de inversión extranjera directa”. Era importante, por consiguiente, contar con importantes flujos de inversión productiva en la economía. La “apertura de la economía a la inversión externa permitirá el potenciamiento de la capacidad productiva interna y hará sostenible el desarrollo”. Se consideraba también que “No se puede crecer si no se acumula y no se puede acumular si no se ahorra o genera excedente. **Siendo Bolivia un país con bajo ahorro interno, alto déficit fiscal e inadecuada intermediación financiera, es necesario atraer ahorro externo**”⁸.

El PGDES mencionado, considerado el instrumento guía de la planificación del nuevo modelo, establecía, “dentro de un marco estratégico, las políticas de mediano y largo plazo que orientarán de manera dinámica y participativa, las acciones concertadas entre el Estado y los actores sociales para alcanzar el desarrollo sostenible y para redistribuir los productos del crecimiento”. El PGDES es el “instrumento técnico político que permitirá proyectar a Bolivia al siguiente siglo en mejores condiciones económicas y sociales para poder responder a los desafíos de la globalización y el cambio tecnológico”⁹.

El país presentaría importantes potencialidades para alcanzar los objetivos generales mencionados. Estas potencialidades y ventajas serían:

- La ubicación geográfica como centro de Sudamérica. Esta ubicación se fortalece por el fuerte interés de los países vecinos para impulsar la vinculación terrestre en el Cono Sur.

6 Id., p.2.

7 Id.

8 José Luis Evia, Alejandro Mercado, Napoleón Pacheco, *La economía de 1993 a 1997*, en tomo II, *Las reformas estructurales en Bolivia*, p.12, Fundación Milenio, 2000, La Paz.

9 PGDES 1994, p. 8.

- Los recursos naturales con que cuenta Bolivia, serían de gran interés para el desarrollo de las economías vecinas.

Partiendo de estas potencialidades, los objetivos estratégicos más importantes y mutuamente condicionantes del nuevo modelo consistirían en:

1. El cambio del carácter de la inserción internacional.
2. La transformación productiva.
3. La igualdad de oportunidades de la población.
4. La ampliación de la democracia participativa.
5. El perfeccionamiento de la democracia.
6. El aprovechamiento racional de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente y,
7. La relación armónica entre población y recursos naturales renovables.

2.3 Reformas estructurales

Una vez definidas y diseñadas las características generales del nuevo modelo y de sus objetivos, el país ingresó, con la presidencia de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), al periodo también conocido como de “reformas estructurales”. Estas reformas, denominadas también de “segunda generación”, tenían el objetivo de lograr un “cambio en las condiciones globales para el crecimiento”¹⁰.

Las reformas más importantes fueron¹¹:

1. Reformas a la Constitución Política del Estado (CPE). Éstas tendían a la modernización del Estado en cuanto al reconocimiento de la multiculturalidad y la pluriétnicidad del país, así como a la creación de circunscripciones uninominales. Estas reformas permitieron la elección de representantes locales directos de las diferentes zonas y grupos sociales, culturales e indígenas del país. Se crearon asimismo, el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el defensor del Pueblo, que contribuyeron a la institucionalización y modernización del sistema de la justicia.
2. Independencia del Banco Central de Bolivia (BCB). La reforma permitió liberar al BCB de la tutela política respecto de los gobiernos de turno, por lo que, en adelante, su función principal será velar por la estabilidad

¹⁰ Napoleón Pacheco, *Políticas de crecimiento en democracia*, Fundación Milenio, p. 9, 2006, La Paz.

¹¹ Idem. pp. 17-22.

de precios. Se establecieron también las condiciones para financiar la iliquidez temporal del Tesoro General de la Nación.

3. El Sistema de Regulación Sectorial. Este sistema tenía el objeto de regular y supervisar mediante autoridades autárquicas no sujetas a contingencias políticas, los intereses de la empresa privada, de los consumidores y del Estado en los sectores de transporte, comunicaciones, electricidad, agua e hidrocarburos. Debía velarse por la promoción en estos sectores de la competencia y evitar prácticas monopólicas. Lamentablemente, no se extendieron estas reformas en beneficio de los otros sectores empresariales, como la industria, la pequeña y mediana industria y los otros sectores productivos y de servicios, lo que no contribuyó a su expansión y crecimiento posterior.
4. La capitalización. Este programa constituyó uno de los principales componentes económicos de la gestión y del proyectado modelo de economía “de mercado” vigente desde el año 1985. Por la ley de capitalización se convirtió a varias importantes empresas estatales (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, Empresa de Telecomunicaciones, de Electricidad, de Ferrocarriles y de transporte aéreo) en “sociedades mixtas”, con participación del 50 por ciento de las acciones en empresas privadas extranjeras y otro cercano al 50 por ciento en manos de los “ciudadanos bolivianos”. La transferencia a las empresas extranjeras fue realizada “a cambio de la firma de contratos de operación” en que el aporte estatal consistía en los activos de las empresas y el privado extranjero en el compromiso de inversión en ellas por los socios capitalizadores. En los hechos se trató de un proceso diferido de privatización de las grandes empresas estatales.

Entre los objetivos principales del programa se encontraban reducir el esfuerzo fiscal que implicaba para el Estado financiar a varias de estas empresas que se encontraban en situación deficitaria y de deuda externa, así como captar recursos externos para la modernización de sus actividades y servicios y mejorar los ingresos fiscales en favor del Estado. Entre sus objetivos sociales, se proyectó que los dividendos de estas empresas contribuyan a generar una renta directa no contributiva denominada “bonosol” en favor de los ciudadanos mayores de 65 años de edad.

5. La Participación Popular. Este programa de carácter “institucional” iniciado en 1994, consistió en la reforma del Estado central y la creación de un sistema subestatal municipal constituido por 311 gobiernos autónomos municipales y la desconcentración de recursos, competencias y decisiones en favor de ellos. En adelante la población de los municipios tendría la facultad de elegir mediante el voto universal a sus autoridades y representantes directos, la capacidad de administrar el 20 por ciento de los ingresos tributarios nacionales y cobrar y administrar los impuestos locales. Tendría, finalmente, la atribución de administrar los caminos vecinales, el microriego, la salud, la educación, la cultura, los deportes y

el turismo. Buscaba, en esencia, llevar la presencia del Estado a todo el territorio nacional de manera descentralizada.

6. La descentralización administrativa. Simultáneo al programa anterior y como parte del proceso de reforma administrativa del Estado central, se procedió también a la descentralización de recursos y atribuciones en favor de las prefecturas departamentales. Los recursos estaban constituidos por las regalías departamentales por concepto de hidrocarburos, recursos forestales y mineros y las competencias para la construcción de caminos nacionales, vías secundarias, electrificación rural, infraestructura de riego, medio ambiente y turismo. Como resultado de las reformas en este sector, las municipalidades serían en adelante responsables del 25 por ciento de la inversión pública, las prefecturas del 38 por ciento y el gobierno central del 37 por ciento.
7. La institucionalización de la administración pública. Este programa estaba dirigido a proporcionar un fundamento institucional y profesional a los cargos administrativos y profesionales de la administración pública. Constituyó, junto con el programa municipal de participación popular y de descentralización administrativa, una de las reformas institucionales más importantes tomadas por este gobierno tendiente a estabilizar y a profesionalizar al personal del Estado y a mejorar la eficiencia y la transparencia del sector público. Lamentablemente, este programa fue, casi desde un principio, limitado y distorsionado por las gestiones gubernamentales posteriores y sucesivas.

Además de las reformas señaladas, se tomaron también otras complementarias importantes como las siguientes:

1. La ley de hidrocarburos, complementaria a la capitalización de YPF, dirigida a la atracción de inversiones extranjeras al sector de hidrocarburos.
2. La reforma del sistema de pensiones que, además de evitar y superar el colapso del sistema de reparto, posibilitó la generación de un importante mecanismo de generación de ahorro interno.
3. La reforma Educativa que buscaba en el mediano y largo plazo generar recursos humanos capaces de insertarse en la economía moderna.
4. La ley sectorial de electricidad que definió los eslabones del proceso de electricidad (generación, transporte, distribución) y les asignó actores. Sin esta ley, la capitalización no era viable.
5. La ley forestal que organizó el sistema de aprovechamiento de los bosques, redujo la tala clandestina e indujo a la agregación de valor, lo que permitió la reducción de las exportaciones de madera sin procesar y el incremento de las de valor agregado. Los concesionarios de largo plazo contarán en adelante con incentivos para garantizar la provisión de

madera para industrializarla y no simplemente para depredar los bosques y exportar la materia prima.

Se pretendía que el conjunto de las reformas descritas, base del nuevo modelo, estaban dirigidas a establecer las condiciones generales para promover el crecimiento y el desarrollo institucional, político, social y económico del país.

Se debe destacar que las reformas realizadas en la CPE y en la ampliación de la municipalización permitieron un avance social y político de carácter histórico para la integración multicultural y plurilingüe de las poblaciones del país, un salto social significativo en el avance de la democracia y en el acceso a la gestión de los gobiernos subnacionales municipales de las poblaciones de origen indígena. Estos avances sociales e institucionales se produjeron 41 años después de las reformas democráticas y sociales acaecidas durante los años cincuenta y que favorecieron a las poblaciones indígenas y campesinas. Se menciona este proceso desde ahora debido a que se lo tratará comparativamente cuando se analice el modelo estatista burocrático iniciado a mediados de los años 2000.

El programa de capitalización fue presentado como el componente estratégico del modelo, y como factor impulsor del desarrollo estructural de largo plazo del conjunto de la economía.

Uno de los principios fundamentales del modelo consistió en reducir el peso excesivo del Estado en la economía, dominante en el país desde los años cincuenta¹². El peso del Estado generaba graves problemas de endeudamiento externo, de mala calidad de los servicios públicos y de escasa generación de recursos de inversión pública. Se consideró por consiguiente, que en adelante “la iniciativa privada y no el Estado iba a asumir el papel activo en la asignación de recursos y en el crecimiento económico”. El nuevo Estado, en este contexto, deberá retirarse de la actividad productiva y dedicarse exclusivamente a 1) “la inversión pública en infraestructura de transportes y 2) a la inversión en infraestructura de servicios básicos, tecnología y asistencia técnica.”¹³

Se señalaba también que, “En el nuevo modelo económico boliviano, el Estado se ha retirado de las actividades productivas para concentrarse en la formulación y administración de las leyes, regulación de mercados, administración macroeconómica y la inversión social, dejando al sector privado la iniciativa y responsabilidad de la inversión en la producción de bienes no transables y transables **con particular énfasis en el desarrollo de un sector exportador competitivo en la globalización**”¹⁴.

12 Con la “revolución nacional” del año 1952 se nacionalizaron y estatizaron grandes empresas como la Corporación Minera de Bolivia, la más grande en ese período. Posteriormente se crearon muchas otras en diversos sectores productivos y de servicios.

13 PGDES 1994, p. 57, La Paz, octubre 1994.

14 Gover Barja Daza, “Las leyes sectoriales y el sistema de regulación sectorial”, en las *Reformas estructurales en Bolivia*, Id. p. 152. Las negrillas son del autor.

Se precisaba finalmente que en adelante “El Estado será el articulador y el facilitador del proceso de cambio. El Estado se excluirá de las actividades productivas y de la intermediación financiera directa, y se concentrará en crear el marco adecuado y las condiciones objetivas para un buen funcionamiento de los mercados y en inducir las inversiones privadas.”¹⁵

Lo que se buscaba con el modelo no era, por consiguiente y simplemente, el crecimiento de la economía, expresado convencionalmente en algunos indicadores estadísticos y macroeconómicos sino, como se afirmaba, “**un crecimiento con calidad**” tendiente al desarrollo sostenible y competitivo en el largo plazo tanto de los recursos humanos, de las regiones y sobre todo, de la población en general del área urbana como rural e indígena. Las reformas estructurales debían, por consiguiente, contribuir a la estabilidad económica, al crecimiento del ahorro, al aumento de la productividad, a la mejor distribución de recursos en el área rural, al crecimiento del empleo y a la reducción de la pobreza.

El nuevo sistema abandonó desde este periodo lo que se denominaba la “política activa de desarrollo”, es decir, el conjunto de políticas y programas gubernamentales financieros e institucionales creados para impulsar directamente y de manera selectiva a las diferentes ramas y empresas del sector industrial manufacturero, del agropecuario, del de servicios y de las otras actividades.

En Bolivia, así como en algunos países latinoamericanos, las políticas industriales tales como la de “industrialización por sustitución de importaciones”, los apoyos estatales financieros y arancelarios entre otros, aplicados activamente por el Estado desde los años cuarenta, serán abandonados en adelante y reemplazados por políticas de “adelgazamiento del Estado” y de recorte del gasto público, de apertura comercial, de liberalización de la cuenta de capitales y de privatización de las empresas públicas, algo similar a lo planteado por las recomendaciones del “Consenso de Washington” e impulsadas por los organismos multilaterales desde principios de los años noventa¹⁶.

El programa de capitalización, sobre todo en relación con el sector de hidrocarburos y con los ingresos fiscales que representaba, constituiría en adelante el componente dinámico del nuevo modelo, lo que permitiría, un:

“**primer paso** de un proceso de inversión masiva y de importantes efectos multiplicadores sobre los sectores productivos y la economía en general, entre ellos: la solución a la inserción laboral insatisfactoria, la provisión de servicios para la demanda insatisfecha, el mejoramiento de la competitividad económica de actividades que representan el sesenta y cinco por ciento del PIB, el impulso decisivo a la transformación del país en un centro estratégico distribuidor de energía y de transporte terrestre, ferroviario y aéreo.”¹⁷

15 PGDES 1994, p. 101.

16 En países como en Brasil, Chile, Costa Rica y Perú, estas políticas de adelgazamiento del Estado fueron aplicadas con variantes diversas y con menos rigurosidad que en Bolivia; ver de Daniela Perrotta, Gastón Fulquet y Eugenia Inchauspe *Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿integración o interacción?* En revista *Nueva Sociedad*, diciembre 2010, Buenos Aires.

17 PGDES 1994, p. 57. Las negrillas son del autor.

Los recursos generados por el nuevo sector de hidrocarburos constituirán, asimismo, una importante palanca para promover el desarrollo del sector privado y la atracción de inversión nacional y extranjera. Se postuló, en este sentido, que la “instrumentación del proceso de capitalización y la desregulación de mercados especifica con claridad el rol del sector privado como motor de la actividad productiva nacional y constituye, al mismo tiempo, una señal para atraer más inversión privada extranjera.”¹⁸

Se precisaba, finalmente, que los recursos generados por la capitalización de los hidrocarburos constituirán la fuente de ingresos y de ahorros para el nuevo Estado, con los cuales podrá emprender el financiamiento de las obras de infraestructura física y social y los servicios de asistencia técnica y tecnología para los sectores productivos. Otros objetivos importantes de este programa consistían en la contribución a la reducción del déficit fiscal mediante la disminución del financiamiento de las empresas públicas deficitarias, la transformación del país en centro de distribución de gas, de energía eléctrica y de provisión de servicios, generador de empleos y de dinamización de otros servicios.

Las reformas impulsadas si bien involucraban específicamente a las empresas mencionadas, se orientaban también, aunque de manera “neutra”, al crecimiento de los otros sectores productivos¹⁹. Se esperaba que los recursos y los servicios generados por las empresas capitalizadas contribuyan a impulsar el desarrollo de los otros sectores productivos, entre ellos a los sectores manufacturero industrial, agroindustrial, al agropecuario y al de servicios.

La estrategia general para el desarrollo del resto de los sectores empresariales consideraba que “El contexto macroeconómico neutro, así como la legislación económica vigente, establecen reglas de juego estables y permanentes, lo que tiende a incentivar la inversión privada nacional y/o extranjera, otorgando garantías a la actividad empresarial.”²⁰ Mediante políticas económicas y macroeconómicas “neutras”, de libre funcionamiento de los mecanismos del mercado, se pensaba “**mejorar la productividad y la competitividad**” de los diferentes sectores productivos.

En este sentido se consideraba que: “el proceso de transformación productiva persigue **incrementar el valor agregado incorporado a las materias primas**, incrementar y diversificar la producción, elevar los niveles de productividad y competitividad y aprovechar racionalmente los recursos naturales, **introduciendo** al aparato productivo nuevas tecnologías compatibles con las exigencias de la competencia internacional”²¹.

Se pretendía también, por consiguiente, a largo plazo, “pasar de una economía productora y exportadora de materias primas, a una economía productora y

18 Id. p. 69.

19 Id. p. 152.

20 PGDES 1994, p. 69.

21 Id. p. 71. Las negrillas son del autor.

exportadora de bienes manufacturados.” Se planteaba, en este sentido que “si no se induce a la transformación productiva del país, este no podrá insertarse adecuadamente en los mercados internacionales. El cambio en el carácter de la inserción internacional y la transformación productiva son procesos que se condicionan y apoyan mutuamente. La transformación productiva, entendida como el cambio de los métodos y sistemas de producción, del perfil y la orientación de la oferta (**a través de políticas crediticias orientadas a este fin**) incrementará y diversificará la producción y logrará mayores niveles de productividad y competitividad internacional”²².

Prosigue afirmando que “En un principio el incremento de las exportaciones se basará, todavía, en productos intensivos en recursos naturales, explotados con criterios de sostenibilidad, pero la transformación productiva permitirá establecer concurrentemente el claro predominio de los bienes manufacturados en la estructura de las exportaciones e invertir la actual relación valor-volumen de estas.”

La estrategia a seguir para lo anterior sería, “En las etapas iniciales, las ventajas comparativas derivadas de la dotación de recursos naturales y del desarrollo de la micro, la pequeña industria y la artesanía (**que se conseguirá a través de programas de capacitación en alta tecnología**), compensarán el menor peso de las ventajas adquiridas por elevación de la productividad, desarrollo de servicios y similares” (negrillas del autor).

Un objetivo a largo plazo del modelo consistía, por consiguiente, en cambiar la dependencia de la exportación de recursos naturales y avanzar en la transformación de los diferentes sectores productivos.

En cuanto a las políticas específicamente estatales de promoción, se estableció que: “la transformación productiva exige la implementación de **políticas estatales en coordinación con el sector productivo, destinadas a perfeccionar las interrelaciones tecnológicas de los procesos productivos para incrementar la producción**, el empleo y la balanza de pagos. Asimismo, una mayor vinculación de la industria con otros sectores como el agropecuario, el forestal y el minero, con la finalidad de agregar valor a los recursos naturales y materias primas”²³.

El sector industrial manufacturero se encontraba en los años noventa escasamente desarrollado respecto al nivel de desarrollo industrial de los países vecinos. Este escaso desarrollo era debido, de acuerdo con el diagnóstico del PGDES, “a los elevados costos medios de producción, a la subutilización de la capacidad instalada, al uso de tecnologías obsoletas, a la deficiente formación de la mano de obra y a la escasa infraestructura vial.”²⁴ Añade que el 75 por ciento de los establecimientos industriales ocuparían entre 1 a 4 trabajadores y absorberían el 30 por ciento del empleo manufacturero. La micro y la pequeña industria se encontrarían frenadas “por la insuficiencia de las políticas de fomento y de los programas de desarrollo

22 PGDES 1994, p. 15 y 16. Las negrillas son del autor.

23 Id. Las negrillas son del autor.

24 PGDES 1994, p. 33.

tecnológico, la desorganización en la producción por la ausencia de mecanismos asociativos y de participación, el reducido acceso al crédito, los inadecuados sistemas de comercialización y las deficiencias del marco institucional.”²⁵ Las políticas del Estado hacia éste sector tenderán por consiguiente a establecer y a promover los mecanismos de apoyo técnico, financiero, de coordinación y de organización.

El sector agropecuario, por su parte, estaba constituido, por un lado, por un sector moderno agroindustrial fuertemente exportador, ubicado en el oriente del país y, por otro lado, por un gran sector de campesinos minifundistas, ubicados en todo el territorio nacional pero sobre todo en los valles centrales y en el occidente. El sector de pequeños campesinos tradicionales, con parcelas menores a cinco hectáreas, representaba cerca del 70 por ciento de los productores agropecuarios y de la demanda de alimentos y poseía solo el 1.4 por ciento de la superficie cultivada total. Un tercio de ellos poseía menos de una hectárea de superficie. Esta estructura asimétrica describía la existencia de una baja capacidad productiva del sector, así como una reducida oferta de alimentos para la población²⁶.

La política de desarrollo dirigida a este sector enfatizaba que “la dinamización de la economía campesina se basa sobre una concepción integral del desarrollo rural que no lo limita al desarrollo agropecuario, sino que abarca al conjunto de la vida campesina.” Se precisaba que la finalidad de la política de desarrollo impulsada por el modelo de libre mercado “consiste en elevar la calidad de vida del habitante rural a un ritmo considerablemente mayor que el del resto de la población. Se trata de superar las causas de la pobreza y establecer las bases para la seguridad alimentaria.”²⁷

Puede lograrse este objetivo mediante “la distribución y la desconcentración de la propiedad de la tierra que se produjo luego de la reforma agraria de los años cincuenta”, así como con la “optimización de la inversión pública en riego y tecnología, silos, caminos vecinales y energía”²⁸.

En cuanto, finalmente, a la orientación de la economía al sector externo –aunque menos explícitamente al interno–, se precisaba que se iba a dejar al sector privado: “la iniciativa y responsabilidad de la inversión en la producción de bienes no transables y transables **con particular énfasis en el desarrollo de un sector exportador competitivo en la globalización**”, y que “la dinamización del aparato productivo se sustentará en los mercados externos y también en el fortalecimiento del mercado interno, a partir de la producción de bienes de consumo masivo (alimentos y vestido) para la población y de materias primas para la industria nacional”²⁹.

En los párrafos siguientes se expondrán los resultados alcanzados por la implementación del modelo denominado de mercado.

25 Id. p. 33.

26 PGDES 1994, p. 34.

27 Id. p. 83.

28 Id., p.85.

29 Id. p. 71. Negrillas del autor.

2.4 Resultados en la perspectiva temporal

Vistos los fundamentos teóricos, los objetivos, las estrategias y políticas de aplicación del modelo mencionado, ahora podemos analizar los resultados alcanzados, tanto a corto como a medio y a largo plazos.

Los datos del cuadro 1 siguiente permiten apreciar los resultados, sobre todo en el corto plazo, en relación con los sectores productivos más importantes, así como en relación con el empleo sectorial y la productividad. Los datos del cuadro al extenderse hasta el año 99 revelan de mejor manera el efecto de las reformas en el corto plazo.

CUADRO 1
BOLIVIA: PROMEDIOS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD
LABORAL
AÑOS 1992 - 1999

SECTOR	Valor (Porcentaje)		
	Producto	Empleo	Productividad laboral
Agropecuaria	3.0	0.1	(3.0)
Minería, hidrocarburos	3.0	0.4	2.6
Manufactura	4.1	9.7	(5.2)
Electricidad, gas, agua	7.2	4.7	2.4
Construcción	5.6	7.8	(2.0)
Comercio	3.0	18.3	(12.2)
Trnsporte y comunicación	5.5	6.9	(1.3)
Servicios financieros	7.1	8.0	0.9
Otros servicios empresariales	3.2	3.1	0.1
Promedios	4.1	7.8	(3.5)

FUENTE: elaboración propia en base a datos de Luis Carlos Jemio, INESAD.

Los datos señalan que el PIB global creció en el periodo 1992 a 1999 en un promedio de 4.1 por ciento, lo que indica que se superó tanto la dinámica de estancamiento de los años ochenta, como la del periodo promedio anterior que alcanzó a 3.6 por ciento. De todos modos estos rendimientos expresan todavía la prevalencia de un bajo dinamismo respecto de los requerimientos de crecimiento del país. Por ramas se registra un mayor dinamismo en electricidad, gas y agua, en servicios financieros, en transporte y comunicaciones y en construcción, mientras que los sectores directamente productivos como la agricultura y la manufactura expresan una reactivación menor. Los sectores extractivos como el de hidrocarburos y la minería, aunque con crecimiento positivo, se muestran aún lentos y rezagados. El crecimiento de la industria manufacturera expresa, sin embargo, un dinamismo mayor que el de los anteriores.

Se trata de resultados ciertamente positivos aunque ampliamente insuficientes como para considerarlos como señales del inicio de una ruta definida encaminada al crecimiento y al desarrollo económico estable.

Se observa también el impacto en el empleo. El cuadro muestra que el empleo fue un sector social beneficiado con la reactivación económica. El crecimiento promedio de 4.1 por ciento generó un empleo promedio de 7.8 por ciento, lo cual resulta notable luego de registrarse en los anteriores periodos tasas extremadamente bajas. El empleo generado fue realizado sobre todo, sin embargo, en sectores de baja productividad como en la construcción, en la pequeña empresa, en la microempresa familiar y en el comercio, mientras que en los sectores relacionados con el programa de capitalización fue menor y poco significativo. Esto fue debido a que estas últimas ramas se caracterizan por ser intensivas en tecnología y no en fuerza de trabajo.

El resultado a corto plazo en la productividad global de la economía fue, finalmente, de -3.5 por ciento, lo que expresa el efecto directo contradictorio de un proceso de modernización tecnológica en algunos sectores importantes, mientras en los otros se mantienen rezagos técnicos y productivos. Se observa, sin embargo, que la productividad promedio crece, aunque poco, en la industria manufacturera, en la electricidad, agua y gas y en el sector minero y de hidrocarburos. El crecimiento de la productividad en estos dos últimos expresa el desarrollo de la tecnología experimentado en estos sectores estimulado por el proceso de capitalización.

El comportamiento de la productividad en el vasto sector industrial manufacturero se mostró particularmente negativo, debido al fuerte incremento de actividades económicas de baja productividad, sobre todo microempresariales y de unidades unifamiliares, y la no expansión de las empresas chicas y medias de mayor productividad. Lo mismo sucede en el gran sector agropecuario debido sobre todo al peso que tiene el minifundio en la gran mayoría de las unidades agropecuarias del país. El fuerte crecimiento del comercio minorista, finalmente, y la caída consecutiva de su productividad, contribuyen a explicar tanto el bajo dinamismo promedio de muchas actividades y ramas productivas como la manufactura chica y la agricultura campesina, así como el escaso arrastre de los otros sectores modernos de la economía, como el de hidrocarburos y en general del sector de las empresas capitalizadas. Posteriormente se verán los resultados de la gestión de este periodo en el medio y en el largo plazos.

Los siguientes datos del cuadro 2 proporcionan una idea global sobre los resultados de las reformas a corto y medio plazo en los sectores productivos.

CUADRO 2
BOLIVIA: PROMEDIOS DEL PRODUCTO GLOBAL, SECTORIAL Y
DE DESEMPLEO
AÑOS 1993 - 2002

PIB	Valor (Porcentaje)	
	1993 - 1998	1998 - 2002
Global	4.6	2.4
Manufacturero	4.6	2.2
Agropecuario	4.7	2.0
Petroleo y gas	6.1	5.0
Minería	2.8	1.8
Desempleo ⁽¹⁾	4.3	7.4
Pobreza ⁽²⁾	39.7	40.5

FUENTE. elaboración propia en base a datos de Muller & Asociados.

(1) Tasa de desempleo abierto urbano.

(2) Pobreza extrema.

No se detecta a primera vista y globalmente un efecto directo positivo de las reformas de mediados de los años 90 en los sectores productivos del cuadro durante el segundo periodo considerado, es decir, en el “mediano plazo”. Se observa más bien el comportamiento negativo de prácticamente todos ellos, aunque el sector de hidrocarburos mantiene dinamismo positivo pero inferior.

Podemos considerar que la crisis asiática y la caída prolongada de los precios de las materias primas exportadas el mercado internacional explican la caída del dinamismo durante ese periodo de 1998 a 2002. Esto puede significar que los sectores involucrados en las reformas estructurales de los años 90 no lograron tener hasta entonces una relación directa positiva para el sostenimiento del crecimiento y de la estabilidad productiva en la perspectiva del mediano plazo.

En cuanto al largo plazo, el cuadro 3 siguiente indica su dinamismo:

CUADRO 3
PROMEDIOS DE PRODUCTO GLOBAL, SECTORIAL, DE DESEMPLEO Y POBREZA
AÑOS 1993 - 2005

PIB	Valor (Porcentaje)		
	1993 - 1998	1998 - 2002	2002 - 2005
Global	4.6	2.4	3.3
Manufacturero	4.6	2.2	4.1
Agropecuario	4.7	2.0	4.6
Petróleo y gas	6.1	5.8	15.9
Minería	2.8	1.8	0.9
Desempleo ⁽¹⁾	4.3	7.4	8.7
Pobreza ⁽²⁾	39.7	40.5	36.8

FUENTE. elaboración propia en base a datos de Muller & Asociados, INE y UDAPE.

(1) Tasa de desempleo abierto urbano.

(2) Pobreza extrema.

En este caso no encontramos nuevamente una conexión estructural directa y positiva entre las reformas estructurales de los años noventa con el dinamismo de los sectores productivos en la perspectiva del largo plazo. Se detecta, sin embargo, que la mayoría de los sectores productivos experimentó cierta recuperación respecto al periodo anterior. En el caso del gas y petróleo, sin embargo, se detecta que el fuerte crecimiento logrado, si bien es atribuible al incremento de los precios internacionales de los hidrocarburos, el resultado logrado en el producto interno bruto es resultado de la capitalización. En este nuevo periodo se registra un crecimiento promedio bastante elevado de la producción de petróleo y gas, resultado, como se mencionó, de la dinámica internacional. Lo que no es visible, sin embargo, son las conexiones directas entre este sector con otros sectores productivos como el industrial manufacturero, el agropecuario y la minería.

Los datos revelan en realidad que los sectores extractivos en particular, como el sector de petróleo y gas, tenían en ese momento mayor conexión y dependencia respecto del sector externo de la economía que con los sectores productivos internos. La minería por su parte, el otro sector extractivo del país, manifestaba un crecimiento bajo desde los años noventa debido al escaso dinamismo de la demanda internacional de materias primas minerales.

Los datos revelan, finalmente, que los objetivos económicos y productivos de esta "fase intensiva" del modelo liberal no se tradujeron en el mediano plazo en los resultados esperados en cuanto al **crecimiento sostenible y con calidad** de los diferentes sectores productivos. Parecen ser otros, en realidad, los determinantes estructurales profundos del crecimiento de una economía atrasada como la boliviana en la perspectiva del mediano y del largo plazo.

Se debe destacar, por otra parte, que a partir del año 2004 se percibe un fuerte mejoramiento de los precios del gas exportado en el mercado internacional. El

alza de los precios y la nacionalización del sector de hidrocarburos contribuirán a generar un importante ingreso depositado en las reservas internacionales netas del BCB.

2.5 Impacto en el comercio exterior

Otro de los objetivos importantes de las reformas estructurales de los años 90 era “sustentar la actividad productiva interna en los mercados externos”. Esto significaba mejorar la competitividad interna y externa del aparato productivo interno y de las exportaciones, tanto las de carácter tradicional como las no tradicionales. El cuadro siguiente muestra estos resultados para el “corto plazo”:

CUADRO 4					
BOLIVIA: CRECIMIENTO PROMEDIO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES					
AÑOS 1995 - 1999					
SECTOR	Valor				Promedio
	(Porcentaje)				
	1995 - 1996	1996 - 1997	1997 - 1998	1998 - 1999	
Exportaciones	9.7	(1.8)	4.2	6.0	4.5
Importaciones	15.6	16.2	27.2	(14.4)	7.1

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

Mientras las exportaciones globales registran en el periodo de las reformas un crecimiento con fluctuaciones pero relativamente positivo, las importaciones lo hacen a un ritmo más elevado e igualmente fluctuante. En estas condiciones, la balanza comercial registra un déficit promedio de -2.6 por ciento. Es observable también que las exportaciones a fines de los años noventa son crecientes pese a la crisis asiática de fines de la década, mientras las importaciones colapsan bruscamente como producto justamente de la crisis internacional mencionada.

El análisis del comercio exterior desde el ángulo de las exportaciones tradicionales y no tradicionales, en la perspectiva del medio y el largo plazo, revela también algunos aspectos sobre el impacto y la dinámica de las reformas estructurales en la producción agropecuaria interna durante los años noventa. En cuanto a las exportaciones tradicionales, sobre todo en el caso de los hidrocarburos, se detecta un comportamiento inicialmente elevado a fines de la década y luego una trayectoria más baja pero estable hasta el año 2002. Como se mencionó antes, el comportamiento del sector de hidrocarburos del país es ampliamente dependiente de la demanda externa y de sus fluctuaciones de precios (ver cuadro 5).

CUADRO 5					
BOLIVIA: ÍNDICE DE VALOR PROMEDIO DE EXPORTACIONES E IMPORTACIONES					
AÑOS 1998 - 2002					
SECTOR	Valor				Valor
	(Índice 1990 = 100)				(Porcentaje)
	1998 - 1999	1999 - 2000	2000 - 2001	2001 - 2002	Crecimiento
Exportaciones tradicionales	(11.2)	27.9	6.6	7.7	7.7
Exportaciones no tradicionales	(1.1)	12.7	(9.3)	7.5	2.4
Importaciones totales	(14.8)	1.0	(15.1)	7.3	(5.4)

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

Las exportaciones no tradicionales, por su parte, expresan un dinamismo diferente. Mientras el año 1999-2000 las ventas externas —sobre todo de derivados de la soya— se muestran bastante activas, en los años siguientes registran un comportamiento menor, fuertemente fluctuante y declinante. Las importaciones, por su parte, manifiestan una trayectoria altamente variable resultado sobre todo, como se vio, de los efectos de las crisis internacionales recurrentes que se registraban en esos periodos.

En síntesis, si bien las exportaciones tradicionales, en particular el gas, experimentan un comportamiento positivo en las trayectorias de corto y de medio plazo, no se puede afirmar lo mismo en cuanto a las no tradicionales, es decir, a aquellas provenientes de los sectores productivos manufacturero y sobre todo agropecuario. No se detecta, en este sentido, una interrelación estructural dinámica entre los sectores reformados y los productivos y exportadores mencionados. No se advierte, en particular, alguna incorporación en la economía de factores impulsores estables de los sectores exportadores, ni de factores estabilizadores de los ingresos nacionales de origen internacional, como tampoco de factores dinamizadores estables de los sectores productivos internos. El factor que parece disminuir en el mediano y largo plazo los efectos esperados de las reformas en las cuentas fiscales por concepto de exportaciones de gas se relaciona ciertamente con la crisis asiática y con los bajos precios internacionales de esa materia prima.

2.6 Impacto en el empleo y la pobreza

El cuadro siguiente indica el resultado de las reformas estructurales a corto, medio y largo plazo en las áreas del empleo y de la pobreza extrema:

CUADRO 6			
IMPACTO DE LAS REFORMAS EN EL EMPLEO Y EN LA POBREZA EXTREMA			
AÑOS 1993 - 2005			
	Valor promedio		
	(Porcentaje)		
	1993 - 1998	1998 - 2000	2002 - 2005
Desempleo ⁽¹⁾	4.3	7.4	8.7
Pobreza ⁽²⁾	39.7	40.5	36.8

FUENTE: elaboración propia en base a datos de Muller & Asociados, INE y UDAPE.

(1) Tasa de desempleo abierto urbano.

(2) Pobreza extrema.

Se observa primeramente, en el tema del desempleo, que la estabilización de la economía y las reformas estructurales de fines de los años ochenta y de principios de los noventa tuvieron en el corto y mediano plazo un impacto importante en la reducción del nivel de desempleo promedio. A fines de los años ochenta ese nivel se encontraba en alrededor de 16 por ciento y bajó luego a 4.3 por ciento, lo cual es notable. Ese nivel se elevó luego, sin embargo, fuertemente en el medio y en el largo plazos. Es altamente probable que la no continuación del crecimiento del empleo en los años posteriores a las reformas fuera resultado sobre todo, como

se mencionó, de las crisis internacionales mencionadas y de las fluctuaciones comerciales internacionales.

En cuanto a la evolución de la pobreza extrema la trayectoria se presenta de manera diferente. A corto plazo las reformas lograron una baja sustancial de esta pobreza, pero a mediano plazo se presentó un deterioro y luego nuevamente una mejora sustancial. Los efectos contradictorios de la crisis internacional primeramente y luego el incremento progresivo del gasto social se encontrarían entre las causas del comportamiento variable³⁰.

En estos casos se detecta igualmente una fuerte dependencia de los indicadores sociales respecto a la evolución de los factores externos y a los relacionados con el gasto interno social, factores que podríamos considerarlos como “exógenos”, pero con poca relación directa con los factores “endógenos”, es decir, con el mejoramiento de la economía, de los sectores productivos, con el empleo y con los ingresos de la población. Se debe destacar, sin embargo, que el “factor gasto social” jugó en ese periodo un papel importante en la reducción de la pobreza extrema.

2.7 Impacto en la productividad

Los datos del cuadro 7 muestran, en perspectiva temporal, los resultados globales del modelo económico implantado en los años noventa en relación con el producto, el empleo y la productividad. Se observa, primeramente, que después de las reformas estructurales de los años 90 no existió en el tiempo un comportamiento simultáneo y estable de los indicadores sectoriales, del empleo y de la productividad. Los datos parecen indicar más bien que no existiría un efecto directo de medio y de largo plazo entre las reformas estructurales y la dinámica de los sectores productivos, del empleo y de la productividad. El cambio de modelo y la capitalización no habrían significado, por consiguiente, un factor de crecimiento directo, equilibrado y estable del producto, del empleo y de la productividad.

CUADRO 7
BOLIVIA: TASA MEDIA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD LABORAL
AÑOS 1992 - 2005

SECTOR	Producto (Porcentaje)		Empleo (Porcentaje)		Productividad laboral (Porcentaje)	
	1992 - 1999	1999 - 2005	1992 - 1999	1999 - 2005	1992 - 1999	1999 - 2005
Agropecuaria	3.0	2.6	6.1	1.8	(3.0)	1.2
Manufactura	4.1	2.5	9.7	1.7	(5.2)	0.8
Minería, hidrocarburos	3.0	4.9	0.4	4.4	2.6	0.5
Electricidad, gas, agua	7.2	1.5	4.7	7.9	2.4	(5.6)
Construcción	5.6	(2.7)	7.8	3.8	(2.0)	(6.2)
Comercio	3.0	2.0	18.3	1.3	(12.9)	0.7
Transporte y comunicación	5.5	2.6	6.9	5.1	(1.3)	2.1
Servicios financieros	7.1	(0.6)	8.0	3.7	(0.9)	(4.1)
Otros servicios	3.2	2.5	3.1	3.2	0.1	(0.7)
Promedio	4.1	2.3	7.8	2.3	(3.5)	0.0

FUENTE: : elaboración propia en base a datos de L.C.Jemio, *Institute for Advanced Development Studies*.

30 Ver de Napoleón Pacheco, op. cit., p. 38.

Por otra parte, si bien se detecta un ligero crecimiento de la productividad promedio durante los años 1999-2005, este parece haberse realizado sobre todo en el sector agropecuario y en el de comunicaciones y transporte, el primero no directamente relacionado con la dinámica de las empresas capitalizadas. Sería difícil argumentar, en este caso, que el sector agropecuario haya sido “directamente” influenciado por la dinámica del sector de telecomunicaciones y transporte. En cuanto al sector de las empresas capitalizadas (minería-hidrocarburos, electricidad, gas y agua), los datos parecen señalar, exceptuando a las de telecomunicaciones, que su productividad se encontraría en proceso de declinación, debido probablemente a la reducción de las inversiones programadas.

Un análisis más fino, sin embargo, permite trascender las apariencias señaladas en el cuadro. Exceptuando los casos de los grandes sectores capitalizados con declinación de productividad, lo que se observa en otros casos importantes como en la industria manufacturera, en el sector agropecuario, en el comercio y en el transporte y comunicaciones es más bien una fuerte “recuperación” de la productividad. En efecto, mientras en el primer periodo estos grandes sectores expresaron profundas caídas de productividad, en el segundo, es decir, en el medio y en el largo plazo, el comportamiento pasa de cifras fuertemente negativas a resultados crecientemente positivos. Los grandes sectores productivos, por consiguiente, como son la industria y la actividad agropecuaria manifiestan una notable recuperación productiva.

Es obvio que un conjunto interrelacionado de factores pudo contribuir a impulsar esta recuperación. La dinámica económica impulsada por la capitalización pudo haber constituido uno de los factores importantes. Otro factor, relacionado con el anterior, pudo haber estado constituido por los fuertes subsidios a los combustibles otorgados por los gobiernos desde fines de los años noventa. Los sectores productivos y de servicios beneficiados con los subsidios fueron justamente los mencionados (industria, agricultura y transportes)³¹.

Es importante el análisis integral de la productividad en la perspectiva temporal ya que permite evaluar los efectos y el progreso de una economía según la intervención e incorporación de varios factores en la dinámica económica y productiva. No es prudente ni adecuado técnicamente atribuir aisladamente a tal o cual factor el protagonismo causal de un comportamiento económico.

Aparentemente, la inversión extranjera directa en los sectores capitalizados no constituyó por sí sola un factor determinante tanto para el crecimiento de la economía en conjunto como de los sectores productivos. El factor mencionado pudo jugar un papel positivo gracias al factor “precios internacionales”. Por otra parte, la hipótesis que señala que el crecimiento del “factor capital” o del “factor humano”, tendrían aisladamente y por sí solos un papel decisivo en el crecimiento

31 Los subsidios a los combustibles pueden tener sin embargo efectos negativos en el medio y largo plazos, si estos son otorgados sin metas cuantitativas y temporales. Sin los condicionamientos mencionados, la productividad puede caer respecto a la productividad registrada por los sectores productivos similares de otros países ya que los sectores “beneficiados” no tienen más los incentivos para innovar técnicamente ni mejorar su nivel tecnológico.

de la economía parece no cumplirse en el caso de la economía boliviana del periodo analizado. Es necesario en realidad, efectuar análisis más profundos y de carácter integral para determinar los efectos significativos en la economía.

2.8 Conclusiones

En los párrafos que siguen se efectuarán comentarios a modo de conclusiones preliminares tanto sobre los efectos del modelo “de mercado” en la economía, como sobre las políticas específicas implementadas por este modelo, en la perspectiva del corto, medio y largo plazos.

2.8.1 Resultados en el mercado

El modelo considerado de “mercado” implementado en los años noventa no tuvo visiblemente, a medio y largo plazo, un impacto equilibrado significativo en la expansión y en la proliferación de las empresas medias, chicas y micro en los diferentes sectores productivos. A medio y largo plazo continuó existiendo la fuerte “heterogeneidad estructural” de diferencias de tamaño y de productividad entre las unidades productivas. Esta estructura desequilibrada contribuyó a reproducir las desigualdades tradicionales del ingreso, del empleo y de los desequilibrios sectoriales y regionales del país. Es probable que el modelo considerado de “mercado” aplicado presente obstáculos que impiden la expansión empresarial y sobre todo de las empresas más pequeñas.

El nuevo modelo implantado y su componente más importante constituido por el programa de capitalización, considerado el “núcleo motor” del modelo, no constituyeron en el medio y largo plazos factores determinantes o decisivos tanto para el crecimiento estable de la economía en conjunto o parcialmente, así como para el crecimiento estable y equilibrado de los sectores productivos.

El programa de capitalización no se tradujo en un impulso directo y de arrastre a las otras actividades productivas y de servicios. Visiblemente no se generaron las conexiones dinámicas insumo-producto y tecnológicas entre estas empresas y las otras empresas nacionales de los diversos sectores productivos.

Tampoco se aplicaron las políticas estatales de apoyo anunciadas para la “transformación productiva” de la industria y del sector agropecuario. En el caso de la industria micro, pequeña y mediana no se lograron los resultados esperados en cuanto a los programas de crédito, de capacitación tecnológica y de promoción de exportaciones.

En el caso del sector agropecuario tampoco se obtuvieron resultados de los objetivos de “desconcentración de redistribución de la tierra”, base del desarrollo de los sectores campesinos y de la seguridad alimentaria del país.

El nuevo modelo se mostró, como en el caso del modelo estatista implantado en el país en décadas anteriores, frágil y dependiente ante los shocks y los ciclos internacionales, así como ante las fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas de exportación.

La transferencia al sector privado extranjero de las empresas productoras y exportadoras de los principales productos de exportación como el gas, no constituyó tampoco un mecanismo eficaz para una mayor vinculación y diversificación de la economía nacional con la economía internacional. La inversión extranjera directa no expresó en el corto, medio y largo plazos un impacto positivo en los sectores industrial manufacturero, agropecuario y de servicios. El sector capitalizado del área productiva se desarrolló, en este contexto, en una especie de “enclave extranjero extractivo”.

La transferencia externa tampoco se tradujo, en el corto y mediano plazo, en un factor de preservación de la estabilidad macroeconómica interna y de la obtención de ingresos estables y crecientes para el Estado y para el país. El escaso desempeño económico externo no contribuyó al incremento de los ingresos fiscales. En los años posteriores (2006 a 2010), debido a los altos precios de los hidrocarburos en el mercado internacional, se registrará un fuerte crecimiento de los ingresos fiscales, producto lejano ciertamente de la capitalización de la empresa nacionalizada de gas YPF, pero resultado cercano de la recuperación estatal de esta empresa.

Por lo mencionado, la “captación del ahorro externo”, uno de los fundamentos teóricos del modelo implementado en los años noventa, no constituyó por sí sola un “factor determinante” del crecimiento y del desarrollo de la economía boliviana. Las hipótesis que hacen depender el crecimiento y el desarrollo económico de un país atrasado en factores parciales aislados como el incremento del ahorro y de la inversión o del crecimiento del capital físico o del capital humano, tampoco parecen explicar de manera suficiente el desarrollo de la economía. Estos temas serán vistos nuevamente al final del trabajo.

2.8.2 Escaso dinamismo de la política orientada al exterior

Una de las hipótesis estratégicas del modelo de “libre mercado” implantado fue considerar que la retracción del Estado de las actividades productivas y la implementación de un marco de estabilidad macroeconómica, constituirían una condición determinante para que las empresas privadas emprendan iniciativas para encontrar mercados externos e impulsar las exportaciones.

Exceptuando a las empresas extractivas y a las productoras de insumos agroindustriales, pocas empresas grandes, medias y chicas del sector industrial manufacturero se encontraban en ese momento preparadas para emprender de manera sostenible proyectos de exportación. Es probable que sin suficiente aprendizaje interno del crecimiento de la productividad y de la competitividad sea difícil esperar que estas empresas puedan posicionarse por sí solas y de manera sostenible en el mercado internacional.

Otra insuficiencia estuvo constituida por la creencia de que sería suficiente prestar servicios “externos” de asistencia técnica, tecnológica, financiera y de organización a las empresas para impulsar su fortalecimiento y el crecimiento de su productividad y competitividad externa. Esta estrategia no asignaba importancia a las fases iniciales e intermedias del aprendizaje técnico y comercial que proporcionan las

experiencias de la demanda interna y de los mercados internos. La oferta de servicios de apoyo como los mencionados no es, en realidad, suficiente como para impulsar la proyección exportadora de las empresas.

Las insuficiencias mencionadas no contribuyeron, finalmente, a efectuar algún avance en el objetivo de “pasar de una economía exportadora de bienes primarios a una exportadora de bienes manufacturados.”

2.8.3 Ausencia de política orientada al desarrollo del mercado interno

En relación con lo anterior, el modelo implantado no contaba en realidad con una estrategia orientada al desarrollo del mercado interno. El desarrollo del mercado interno significa el crecimiento simultáneo del ingreso, del consumo, de la inversión, de la actividad productiva y del comercio de un grupo significativo de las unidades productivas pequeñas y medianas de los diversos sectores productivos y de servicios internos, de las ciudades y del campo. Los esfuerzos del modelo parecen haber privilegiado el apoyo a las exportaciones de algunas empresas relacionadas con los hidrocarburos, con el gas. La capitalización, por su parte, si bien logró generar un ahorro interno significativo, sobre todo desde mediados de los años 2000, éste no pudo ser canalizado a la inversión privada nacional.

La estrategia general del modelo contenía, por consiguiente, insuficiencias estructurales de carácter potencial al no tener la capacidad de impulsar el desarrollo de largo plazo de las unidades productivas medianas y pequeñas de bienes de consumo y de insumos intermedios orientados al mercado interno. El impulso espontáneo que debía proporcionar el sector capitalizado a estas empresas no se dio, produciéndose más bien, en ese periodo, una especie de “desconexión” entre estas y aquellas. Esto significa que el proceso de capitalización no incidió directamente en el problema de la “heterogeneidad estructural” de la economía, es decir, en el problema principal del país.

En cuanto al desarrollo rural, si bien se registraron algunos cambios como los mencionados en cuanto a la producción y a la productividad, poco se puede decir respecto a la desconcentración y a la redistribución de las superficies de tierra en favor del sector campesino minifundista, el productor de una gran parte de los alimentos esenciales de la “canasta básica” de los trabajadores y de la población. La pasividad respecto a este tema constituye ciertamente una explicación de la reproducción de la pobreza de este vasto sector de trabajadores.

Las insuficiencias señaladas repercutieron, finalmente, en el escaso impulso del modelo denominado de mercado a la creación y al fortalecimiento de empresas productivas chicas y medias, a la generación de empleos permanentes e ingresos crecientes para la población, así como para la autosuficiencia alimentaria y la reducción de la pobreza.

3. Modelo de desarrollo estatista

Primer gobierno de Evo Morales (2006-2009)

Siguiendo el procedimiento anterior, en este capítulo se expondrán primeramente los fundamentos teóricos en que se asienta el modelo estatista burocrático encabezado por el presidente EMA e iniciado en su primera gestión del año 2006 al 2010. Se verán también las principales políticas y estrategias de implementación del modelo y, posteriormente, sus principales resultados sectoriales en comparación con los resultados alcanzados por la gestión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada. Finalmente, se efectuará una evaluación analítica sobre el carácter y los alcances estructurales y potenciales de este modelo.

En el capítulo 4 siguiente se efectuará, finalmente, una exposición y un análisis similar de las políticas propuestas para la segunda gestión del presidente Morales (2010-2014), complementadas y emergentes con la nueva CPE.

3.1 Fundamentos teóricos y objetivos

Luego de 20 años de vigencia del modelo económico conocido como “de mercado” (1985-2005), el país retornó nuevamente, con la presidencia de EMA, a un modelo estatista, parecido al modelo vigente durante más de tres décadas del siglo pasado, de 1952 a 1985.

El objetivo general del nuevo modelo, según los dirigentes políticos que redactaron el Plan Nacional de Desarrollo (PND), es decir, el plan que sintetiza el programa económico gubernamental, sería:

- el “cambio del actual patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado, y de la constitución de un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, consistente en la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables.”³²

La razón para efectuar el cambio del patrón de desarrollo, estaría en que:

- “siendo evidente que el patrón primario exportador no permite la acumulación interna que sustente el desarrollo nacional, sino que transfiere excedentes al exterior beneficiando a otras naciones, el nuevo patrón tiene como función la generación, control y distribución de los excedentes producidos por los recursos naturales renovables y no renovables para la acumulación interna que alimenta, en el largo plazo, el desarrollo nacional.”

32 Carlos Villegas Quiroga, *Introducción, Plan Nacional de Desarrollo (PND)*, junio 2006. Villegas fue ministro de Planificación del Desarrollo cuando se elaboró el PND.

- Añade además, que “El cambio del patrón primario exportador sería, por lo tanto, una condición imprescindible para revertir la desigualdad y la exclusión de la población indígena, urbana y rural, erradicar la pobreza..., la redistribución de la riqueza nacional en beneficio de los sectores sociales tradicionalmente excluidos”.

Se debe percibir, como se enfatiza en este párrafo, que mientras el modelo económico analizado de los años 90 se basaba en “la atracción del ahorro externo privado”³³, el modelo estatista, diferentemente, pretende el desarrollo “mediante los recursos internos generados por los sectores generadores de excedentes, es decir, por los sectores extractivos de recursos naturales”, pero esta vez de carácter estatal.

En cuanto al Estado, este plan, considerándose contrario al enfoque “neoliberal” anterior, dispone su fuerte intervención en la economía no solo como promotor sino como productor directo y comercializador de sus bienes producidos. Establece en éste sentido que para este cambio:

- “se requiere la intervención del Estado como promotor y protagonista del desarrollo nacional, ..., no basta su presencia como conductor del desarrollo sino que es indispensable la intervención y la **participación del Estado en la producción y en la actividad comercial de los sectores estratégicos que garanticen la acumulación interna**, al mismo tiempo que **proteja y aliente la innovación y la expansión de la producción en el resto de los sectores productivos**, en los cuales los pequeños productores son los mayores generadores de empleo e ingresos...”³⁴ (las negrillas son del autor de este análisis).

Se precisa también que:

- “además de su papel normador, asume un rol promotor y protagónico, como potencia articuladora y generadora del cambio, asumiendo roles y funciones económicas en la producción, la construcción de infraestructura productiva y apoyo a la producción, comercio interno, externo y financiamiento, junto a los sectores sociocomunitario y privado, propiciando la transformación de la matriz productiva.”
- Asimismo, la intervención consistiría en “facilitar y dotar de mejores condiciones de acceso a tecnología, financiamiento, cualificación de

33 Ver página 5. Ver página 5.

34 Mientras para Carlos Villegas, el “cambio del patrón primario exportador y la industrialización de los recursos naturales” es la condición previa para iniciar el desarrollo nacional, para Gabriel Loza, otro ministro que participó en la elaboración del PND, sería diferente y al revés, en cuanto afirma que el objetivo del Plan estaría orientado “hacia la transformación, el cambio integrado y diversificación de la matriz productiva, logrando el desarrollo de los complejos productivos integrales y generando excedentes, ingreso y empleo con la finalidad de cambiar el patrón primario exportador excluyente”. En Gabriel Loza, *Presentación del Plan Nacional de Desarrollo*, versión oficial, septiembre 2007. Loza fue ministro del Planificación del Desarrollo el año 2007 cuando el PND fue aprobado oficialmente mediante Decreto Supremo. Posteriormente se supo que el “técnico” de los aspectos económicos del PND fue Luis Arce Catacora, actual ministro de Economía y Finanzas Públicas, mientras que el teórico de los aspectos ideológicos fue Alvaro García Linera, Vicepresidente del “Estado Plurinacional”.

recursos humanos y un marco jurídico-institucional funcional... el Estado participará de la industria transformadora en aquellos rubros donde la iniciativa privada no genera inversión.” (p.196)

Con la implantación del nuevo modelo se recuperaron las grandes empresas capitalizadas o privatizadas en 1994 durante la primera gestión del presidente Gonzalo Sánchez de Losada y, en particular, la empresa productora de gas Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), así como otras de servicios que formaban parte del programa de capitalización. Estas empresas “estratégicas”, productoras de recursos naturales y de servicios (hidrocarburos, comunicaciones, transporte y electricidad), constituirán en adelante para el gobierno las “generadoras de excedentes” y de recursos financieros que serán utilizados para “**proteger y alentar la innovación y la expansión de la producción**” en los sectores “**generadores de empleos e ingresos**”, es decir, en la industria manufacturera, en el sector agropecuario y en los servicios, para el considerado beneficio de los trabajadores y la población mayoritaria, en particular de los más pobres e indígenas³⁵.

3.2 Políticas de implementación

El PND efectúa el siguiente diagnóstico sobre las características del sector industrial manufacturero que desea transformar. Considera que:

- “En Bolivia, como consecuencia del patrón primario exportador, el desarrollo productivo industrial y manufacturero es débil e insuficiente. En general, la industria y la manufactura presentan un bajo nivel de productividad y marcado rezago tecnológico.”³⁶ Continúa afirmando que “La realidad del desarrollo productivo transformador, industrial y manufacturero, continúa mostrando una alta heterogeneidad estructural, donde coexisten diversas formas organizativas de producción y uso de tecnología. Asimismo, se presentan marcadas asimetrías en cuanto al acceso y el control de los recursos y medios de producción.” (id.)

Sobre las pequeñas y microempresas (mypes), consideradas de “interés central” por la estrategia de desarrollo productivo, la mayoría de ellas ubicadas en el “sector informal”, el diagnóstico del PND las considera como que:

- “**no tienen reconocimiento público ni registros** que muestren su aporte económico real” y que “la lógica productiva de estas unidades productivas de pequeña escala, asociativas y comunitarias, (estaría) basada **en principios de reciprocidad y redistribución social y diferen de aquellas orientadas solo hacia la acumulación individualista de capital**; su racionalidad económica combina tanto estrategias de acumulación material como principios y búsqueda de reconocimiento y valoración social.” Estas unidades “que concentran gran parte de la

³⁵ La formación de la matriz productiva nacional, capítulo 4.1, p. 130, PND.

³⁶ PND, op. cit., p. 195.

fuerza laboral y tienen una práctica redistributiva del ingreso, constituyen un potencial significativo para el desarrollo productivo.”³⁷

El cambio estructural que propone el PND para este vasto sector social consistiría en:

- “la **transformación tecnológica, alza de la productividad y diversificación productiva** que permitirán incrementar la agregación de valor a la producción primaria, valorizando el producto boliviano y aumentando el ingreso en los sectores productivos que concentran la mayor parte de la fuerza de trabajo.” Se añade que “**se buscará posicionar una marca país e imagen** que represente la producción nacional, orgánica y ecológica con alta habilidad y destreza en la mano de obra.”

Contrariamente a las políticas de desarrollo “neutras y pasivas” de la estrategia de los años 90, el modelo estatista postula desarrollar “políticas activas y de fuerte intervención del Estado” en los diferentes sectores productivos.

Estas políticas consistirían, primeramente, en implementar los proyectos denominados de los “complejos productivos”. Una vez recuperadas las empresas estratégicas “generadoras de excedentes” y con los recursos obtenidos, la estrategia del PND se orientará al desarrollo de los “complejos productivos integrales” (CPI). Estos CPI estarían constituidos por:

- “un conjunto articulado de actores, actividades condiciones y relaciones sociales de producción en torno a la matriz productiva, en el ámbito sectorial y territorial, donde el Estado interviene generando equidad, en la redistribución de la riqueza, distribución y redistribución del ingreso, fortaleciendo y empoderando de manera prioritaria a los pequeños productores urbanos y rurales.”³⁸

El objetivo de la estrategia mediante los CPI sería:

- “dinamizar el desarrollo económico y social de forma sostenible, integral y diversificada en el territorio nacional, donde el Estado interviene favoreciendo a los pequeños productores a fin de impulsar su **asociatividad**, afrontando la **heterogeneidad productiva** y la incipiente articulación... en procura de **reducir las distancias, en términos de productividad** entre los pequeños y grandes productores, tendiendo hacia un desarrollo integral, generando excedentes que contribuyan a la acumulación interna y la distribución y redistribución equitativa del ingreso.” (id.).

37 Formulación fuertemente influenciada por una corriente de la antropología cultural europea de base campesina. Este tema será ampliado posteriormente.

38 *Intervención intersectorial: Complejos productivos integrales*, cap. 4.3, id. p. 144.

Esta estrategia representaría una “contrapropuesta” al enfoque de no intervención del Estado en la economía implementado en la gestión de las reformas estructurales desde los años noventa. Con este enfoque, la estrategia de la “asociatividad” de los CPI buscaría “generar al interior del circuito productivo relaciones de distribución favorables a los segmentos más débiles otorgándoles una justa participación de los beneficios de su trabajo.” Diferentemente al enfoque de los años noventa, la estrategia de los CPI tendría una “orientación al mercado interno y una inserción selectiva en el mercado externo”³⁹. Uno de los objetivos de esta estrategia consistiría, por consiguiente, en cambiar “la heterogeneidad estructural” en que se encuentran los sectores productivos del país. El tema de la “heterogeneidad estructural” fue también reconocido como importante, aunque sin estrategia ni resultados exitosos, por la estrategia del modelo neoliberal, como se vio en el capítulo anterior.

Las actividades para apoyar el desarrollo de los CPI estarían constituidas por las siguientes líneas de acción:

1. El Reconocimiento y fortalecimiento de los pequeños productores⁴⁰.
2. Servicios financieros y de desarrollo productivo integral. Mediante el microcrédito del nuevo Banco de Desarrollo Productivo (BDP), así como con la organización, la capacitación y la asistencia técnica.
3. La generación de condiciones para el desarrollo industrial y tecnológico sostenible. Promoción de servicios de certificación, acreditación y manejo ambiental.
4. Dotación de infraestructura para el desarrollo industrial.
5. Fortalecimiento técnico y equipamiento para el desarrollo industrial y tecnológico.

En cuanto a la política para promover las exportaciones se tiene:

- Un patrón exportador diversificado con valor agregado y fortalecimiento del mercado interno, dirigido a impulsar un perfil exportador más diversificado y con mayor valor agregado (mediante la “Estrategia Nacional de Exportadores”), con insumos y marca boliviana especialmente de las micro, pequeñas y medianas empresas, organizaciones económicas campesinas y comunidades indígenas. Esta línea de acción se completaría con la “concientización, información y protección del mercado interno”, que priorizará acciones de apertura de mercados internos a través del programa “Compro Boliviano” y mediante un “sistema de inteligencia del mercado nacional.” (p. 199)

39 Hace referencia a los modelos anteriores que privilegian al mercado externo.

40 Los pequeños productores para el PND comprenden a los micro y pequeños empresarios, artesanos, cooperativas, comunidades y asociaciones urbanas y rurales.

Respecto al sector agropecuario, el PND formuló el diagnóstico que se expone a continuación. Se afirma que “En la historia republicana se han implementado tres patrones de desarrollo socio-económico y rural...”⁴¹

En cuanto al “modelo nacional estatista” vigente durante el periodo 1952 a 1985, se afirma que se “estableció un patrón de desarrollo rural que intentó diversificar la producción y la sustitución de las importaciones, impulsando la eliminación del sistema de colonato en las haciendas. Sin embargo, y pese a los esfuerzos en la redistribución de la tierra, las empresas agropecuarias sustituyeron a los actores rurales que intentaban desarrollar el proceso de producción. Para los pequeños productores campesinos indígenas y originarios, el proceso de distribución de tierras no habría estado vinculado a políticas efectivas de desarrollo rural lo que condujo a un proceso de minifundio, pérdida de la productividad de la tierra y deterioro de los recursos naturales.”

El diagnóstico prosigue, “El modelo privatista neoliberal (1986-2005) estuvo vinculado a la generación de un nuevo patrón económico que se basó en la entrega de la tierra a propietarios medianos y grandes, y a la consolidación de los sectores más dinámicos de la economía empresarial del oriente para la producción de cultivos industriales para mercados de exportación. Estas políticas generaron divisas para el Estado, potenciaron exclusivamente a un solo sector rural, desarrollaron asimetrías socioeconómicas y no contribuyeron a la seguridad y soberanía alimentaria. En la temática del agua las políticas estaban dirigidas a su privatización y mercantilización, afectando los derechos ancestrales de las familias campesinas, indígenas y originarias. La falta de una normativa actualizada en el acceso al recurso agua ha contribuido a profundizar el empobrecimiento.”

En cuanto a las políticas de cambio se propone que:

- “El nuevo patrón de desarrollo en construcción avanza en la modificación de los procesos implementados anteriormente, garantizando la transición del actual modelo de desarrollo agrario y forestal primario exportador y socialmente excluyente, hacia otro que impulse la transformación de la estructura de tenencia y de acceso a la tierra y bosques, promueva el cambio de los sistemas productivos agropecuarios y forestales en una perspectiva integral, ecológica y sustentable, favorezca las innovaciones tecnológicas y del conocimiento, así como, dinamice los mercados de los productos agropecuarios y la industrialización de los recursos naturales para el beneficio de la población total.” (Id., p. 184)

Finalmente concluye diciendo, “En este ámbito, el riego tiene un papel fundamental en el desarrollo agropecuario ya que constituye un factor clave para mejorar la seguridad alimentaria y fortalecer la soberanía en el desarrollo agropecuario ya que constituye un factor clave para mejorar la seguridad alimentaria y fortalece la soberanía alimentaria...” (Id.)

41 PND, capítulo Desarrollo agropecuario, p. 183.

3.3 Resultados

El cuadro siguiente proporciona los resultados globales de la aplicación del PND y de la gestión gubernamental tanto en los sectores productivos como en el empleo y en la pobreza. El cuadro expone estos datos en comparación con los resultados logrados en estos sectores por gestiones anteriores.

CUADRO 8				
PROMEDIOS DE PRODUCTO GLOBAL, SECTORIAL Y DE DESEMPLEO				
AÑOS 1993 - 2009				
PIB	Valor			
	(Porcentaje)			
	1993 - 1998	1998 - 2002	2002 - 2005	2006 - 2009
Global	4.6	2.4	3.3	4.6 ⁽²⁾
Manufactura	4.5	2.2	4.1	5.7
Agropecuario	4.7	2.0	4.6	2.5
Petroleo, gas	6.1	5.8	15.9	2.2
Minería	2.8	1.8	0.9	20.7
Desempleo ⁽¹⁾	4.3	7.4	8.7	7.3
Pobreza extrema	39.7	40.5	36.8	35.0

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE, UDAPE y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

(1) Tasa de desempleo abierto urbano.

(2) Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Se observa, primeramente, que el PIB promedio logrado por el modelo estatista durante la primera gestión del presidente EMA fue similar o próximo al alcanzado por la primera gestión del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (GSL)⁴². El resultado de la gestión del presidente EMA, bastante mediocre en realidad, fue logrado pese a los altos precios internacionales del gas y a los importantes ingresos fiscales consecutivos.

En cuanto a los sectores productivos, mientras la industria manufacturera en la gestión de EMA logró un nivel promedio bastante positivo de 5.7 por ciento, superior al alcanzado durante la gestión del presidente GSL, el sector agropecuario logró por el contrario un desempeño promedio deficiente de apenas 2.5 por ciento, inferior en casi la mitad al alcanzado durante la gestión analizada de los años noventa (ver capítulo 1).

Una explicación del dinamismo expresado por el sector industrial durante la gestión del presidente EMA radicaría en el estímulo generado por el incremento de la capacidad de demanda y de consumo de bienes por la población beneficiada con algunos ingresos de carácter social como el Bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad, así como gracias a otros ingresos como las remesas internacionales, la inversión pública incrementada fuertemente, los considerados provenientes del narcotráfico y el fuerte crecimiento de la burocracia estatal⁴³. A estos ingresos

42 Respecto a este resultado, existen rumores de que estarían abultados y habrían existido imprecisiones en su elaboración.

43 Se calcula que los ingresos anuales por concepto del narcotráfico fluctúan alrededor de US\$ 800 a 900 millones en estos últimos años.

deben añadirse los provenientes del crecimiento de la construcción durante los últimos años.

Estos ingresos contribuyeron al incremento de la demanda interna de bienes de consumo de la industria manufacturera, así como a la leve reducción del desempleo urbano (con tendencia al aumento desde el año 2008). Una parte importante de la elasticidad ingreso de la demanda de bienes de consumo de los sectores beneficiarios de los ingresos mencionados se proyectó sobre todo hacia algunas ramas manufactureras internas más dinámicas productoras de alimentos y de bienes de consumo directo, pero no a todas. Estas últimas, las mayoritarias, más chicas, más rígidas técnicamente y menos dinámicas frente al incremento de la demanda, experimentaron negativa y dramáticamente el incremento de las importaciones.

Se puede concluir también que una parte importante de esta demanda se proyectó al sector externo del país lo que impulsó las grandes importaciones legales e ilegales de bienes de consumo detectadas en estos últimos tres años. El aumento de las importaciones, favorecido por la política de apreciación cambiaria afectó negativamente, sin embargo, a algunas grandes ramas y sectores de la actividad manufacturera interna⁴⁴. Muchas empresas chicas y medias, ante el aumento de las importaciones, tuvieron que disminuir sus actividades e incluso cerrarlas, con el consiguiente despido de miles de trabajadores. Este fenómeno explica también el aumento del desempleo formal promedio en el periodo del presidente Morales.

En cuanto a la baja del dinamismo del sector agropecuario, tanto del sector empresarial como del campesino, una explicación gubernamental consistiría en que las pérdidas habrían sido causadas por los fenómenos naturales adversos que se registraron durante los años 2007 a 2009. Otra explicación, relacionada sobre todo con el comportamiento del sector empresarial, estaría dada por el efecto adverso causado por las políticas erráticas del gobierno de los últimos años, consecutivas al control de precios, a la prohibición de exportaciones agropecuarias y a la falta de seguridad jurídica.

Respecto a la caída de la producción del sector de los pequeños campesinos, la explicación radicaría, además de los fenómenos naturales mencionados, en la reducción de las superficies destinadas a los alimentos y al fuerte incremento de los últimos cinco años (probablemente de más del 30 por ciento) de las áreas dedicadas al cultivo de la hoja de coca. Otra parte de la disminución estaría causada por la reducción de los cultivos alimenticios por el fenómeno de la pérdida paulatina del rendimiento de las superficies minifundistas y por las fuertes migraciones consiguientes de los campesinos a las ciudades.

En general, la producción agrícola habría bajado de 12.9 a 12.6 millones de toneladas entre los años 2009 a 2010, mientras que la superficie cultivada lo habría hecho de 2.9 a 2.7 millones de hectáreas en el mismo periodo⁴⁵. La reducción de

44 Tipo de cambio de 7.07 bolivianos por dólar desde el año 2008.

45 Datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2011.

la oferta de bienes agropecuarios en el país y la sobrevaluación del tipo de cambio de los últimos tres años estimula consecutivamente las importaciones legales e ilegales de alimentos con la consiguiente pérdida de la autosuficiencia nacional alimentaria en varios productos de la canasta alimentaria de la población.

Respecto a los sectores extractivos, los resultados se muestran también bajos y contradictorios. Mientras la gestión de GSL logró en la minería un resultado bajo, en la gestión de EMA el resultado fue más bien notable, debido al incremento de las exportaciones como efecto de los altos precios de los minerales en el mercado internacional. Respecto a los hidrocarburos, los resultados fueron igualmente contradictorios, con un resultado positivo en la gestión de GSL y una caída promedio espectacular en la de EMA, pese a los altos precios internacionales del gas de exportación. Este fenómeno aparentemente contradictorio es explicado por la fuerte caída de la producción experimentada desde el año 2009, como consecuencia de gestiones gubernamentales erráticas del sector productivo “bandera” del gobierno actual y la reducción de las reservas probadas.

No hubo en los últimos cuatro años una política sostenida de exploración de nuevos yacimientos de hidrocarburos. La pasividad gubernamental contrasta con el descubrimiento reciente de importantes reservas de gas en los países importadores del gas boliviano, Brasil y Argentina, lo que plantea una perspectiva futura incierta al modelo económico del gobierno basado sobre todo en la actividad de la empresa estatal de hidrocarburos y de recursos naturales en general.

Finalmente, en relación con el empleo y la pobreza, se presentan otra vez los resultados contradictorios como en los casos anteriores. En cuanto al desempleo la gestión de GSL logró disminuir el mismo hasta 4.3 por ciento como promedio, mientras que la gestión de EMA lo elevó hasta 7.3 por ciento. Este fenómeno es debido, en el primer caso, a que los factores como la estabilización de la economía y la recuperación del crecimiento jugaron en los años noventa un papel positivo, mientras en el segundo, se produjo el fenómeno de la reducción del aparato productivo y del cierre de empresas sobre todo chicas y medias. Se estima que cerraron aproximadamente 20 mil empresas chicas y microempresas durante el periodo 2007 a 2010, como consecuencia de la política gubernamental que favorece fuertemente el consumo y las importaciones legales e ilegales de bienes de consumo para aplacar las presiones inflacionarias suscitadas durante estos últimos años⁴⁶.

En cuanto a la pobreza extrema, los resultados del cuadro anterior muestran que durante la gestión de GSL aquella bajó como promedio a 39.7 por ciento y en la de EMA bajó a 35.0 por ciento. Estos datos deben ser vistos, sin embargo desde dos ángulos. Primeramente debe observarse que la reducción de la pobreza fue resultado de un largo proceso de políticas sociales gubernamentales dirigidas a extender la cobertura de algunos sectores como en la educación, en la salud y otros. En segundo lugar,

46 Para el CEDLA el desempleo promedio de este periodo habría alcanzado a 10.5 por ciento (y no solo 7.3 por ciento como admite el gobierno), consecutivo a la disminución de la actividad productiva de diferentes sectores, en particular del manufacturero; en *Situación del empleo en tiempos de cambio*, septiembre 2009, La Paz. El dato del CEDLA lo reproduce el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

debe analizarse también la “capacidad” de los modelos para reducir la “proporción” de esta pobreza. Esto significa que se debe considerar no solamente el “hasta cuanto” se redujo, sino también “cuanto se redujo” (ver cuadro 9).

CUADRO 9		
REDUCCIÓN DE LA POBREZA EXTREMA POR ÁREA		
AÑOS 2000 - 2009		
Valor		
(Porcentaje)		
SECTOR	2000 - 2003/04	2005 - 2009
Urbano	(28.4)	(16.2)
Rural	(23.7)	(16.5)
Nacional	(17.6)	(14.8)

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE, UDAPE y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

De acuerdo con estos datos las gestiones gubernamentales de los años 2000-2003 a 2004 tuvieron la capacidad de reducir esta pobreza en el área urbana en 28.4 por ciento, mientras en la gestión de EMA sólo se redujo en 16.2 por ciento. En cuanto al área rural, mientras en la primera gestión se redujo en 23.7 por ciento, en la de EMA disminuyó en 16.5 por ciento. Respecto al nivel nacional, en la primera gestión se redujo en 17.6 por ciento, mientras en la segunda en 14.8 por ciento. En todos los casos, las gestiones anteriores a la de EMA parecen haber tenido mayor capacidad para reducir la pobreza extrema.

Seguramente los programas de redistribución social de la gestión de EMA, como los programas Juancito Pinto, la Renta Dignidad y el bono Juana Azurduy de Padilla, jugaron un fuerte papel en la reducción de la pobreza durante estos últimos años. Contrariamente a estos programas “focalizados”, las políticas sociales “generales” aplicadas por las gestiones anteriores parecen haber tenido un mayor impacto.

Finalmente, es desconcertante reconocer el escaso crecimiento promedio del PIB global en el primer gobierno de EMA⁴⁷, en una coyuntura en que existieron precios extraordinarios de las materias primas de exportación en el mercado internacional, sobre todo del gas, así como un fuerte incremento de los ingresos fiscales. Los sectores que contribuyeron a mejorar este resultado fueron, como se mencionó, el minero y el industrial, básicamente de carácter empresarial y privado. Los sectores estatales, por el contrario, se caracterizaron por su escaso dinamismo, pese a la coyuntura externa extraordinariamente favorable.

Se debe tomar nota que en la economía boliviana, más allá de los modelos económicos y de las gestiones presidenciales, se registra de manera permanente una desconexión entre la dinámica de los ingresos por concepto de los sectores extractivos exportadores y la dinámica económica y social interna de los otros sectores productivos.

47 El Anuario Estadístico del INE se publica normalmente entre los meses de abril y mayo de cada año.

3.4 Insuficiencias teóricas y de políticas

3.4.1 Insuficiencias teóricas

La propuesta teórica principal del PND considera que los sectores estatales extractivos de recursos naturales como los hidrocarburos, los minerales, la biodiversidad y la electricidad, constituyen los “sectores estratégicos de la economía”. No considera “estratégicos” a los grandes sectores productivos como al industrial, al agropecuario y a los servicios. Con la idea de que el sector estatal de los recursos naturales es el sector “clave” de la economía, le asigna en su estrategia económica una importancia crucial y prácticamente exclusiva. En adelante, toda la atención de su política económica, productiva e “industrial”, estará circunscrita al funcionamiento y al desarrollo de este sector, del cual provienen los “recursos financieros gubernamentales” más importantes.

Estos sectores extractivos no constituyen, lamentablemente, los “factores económicos” que impulsan el desarrollo equilibrado de los diferentes sectores productivos y regiones del país. Debido a esta concepción limitada y parcial del desarrollo económico, el gobierno subestimaré a los demás sectores productivos por considerarlos “no estratégicos”. Esta visión unilateral sobre lo “estratégico y lo no estratégico” tendrá luego repercusiones considerables sobre la dinámica del conjunto de los sectores productivos mencionados, sobre el empleo y sobre el crecimiento global y regional de la economía. La “política industrial” del gobierno se aplicará en adelante “en prioridad” al sector extractivo estatal y no a impulsar el desarrollo equilibrado de los sectores productivos. Esta visión parcial del desarrollo surge de imperativos de poder político y social más que de consideraciones de desarrollo equilibrado nacional.

Un segundo error teórico del PND fue considerar que para vencer el atraso y la pobreza era necesario simplemente “pasar del modelo primario exportador al secundario exportador”, como lo planteaban tanto los teóricos de la izquierda internacional durante los años 20 y 30 del siglo pasado, así como los funcionarios de la CEPAL desde los 50⁴⁸. Estando actualmente el sector “primario exportador” en manos del Estado, el desarrollo consistiría simplemente en “industrializar” los recursos naturales, venderlos como manufacturas al exterior y recibir las ganancias consecutivas. Un segundo paso de la estrategia sería “canalizar estatalmente”, de manera “redistributiva”, los recursos obtenidos hacia el desarrollo de los otros sectores productivos, es decir, hacia los sectores considerados “generadores de empleos e ingresos” para la población, para la industria, la agricultura y los servicios. Estos sectores, como se mencionó, no constituyen para la estrategia burocrática sectores de carácter estratégico para el desarrollo económico y social.

En cinco años de vigencia de esta estrategia prácticamente poco o nada se avanzó en este sentido. No se industrializaron los recursos hidrocarburíferos y minerales ni se “canalizaron los excedentes” hacia los grandes sectores generadores de empleos e ingresos. Los estrategas del gobierno no tomaron en cuenta, por una

48 Comisión Económica de América Latina, organismo regional dependiente de las Naciones Unidas.

parte, que el mercado internacional se encuentra desde hace muchas décadas cubierto plenamente de productos manufacturados intermedios de alta calidad similares a las materias primas que dispone el país. La oferta internacional está dominada por las empresas transnacionales gigantes que controlan las grandes redes comerciales y mercados de estos bienes e insumos intermedios.

Otro factor que no consideró el gobierno es que el Estado, en las condiciones actuales, encontraría dificultades financieras, tecnológicas y técnicas insuperables para poder procesar de manera eficiente y competitiva la mayor parte o una parte sustancial de los recursos naturales mencionados de que dispone. Lo mismo sucedería en cuanto a su comercialización competitiva en el mercado internacional. Si el gobierno, de todos modos, lograra crear en el medio plazo algunas empresas estatales transformadoras de las materias primas, deberá enfrentar el riesgo de la altísima competencia en costos de producción, precios de venta y en calidad por parte de las grandes empresas transnacionales transformadoras de materias primas. El problema se complica aún más cuando estas empresas, contrariamente a las capacidades de las empresas estatales bolivianas, pueden disponer a nivel mundial de los insumos primarios e intermedios de diferente calidad, precio y volumen, así como de mercados y de redes comerciales internacionales, inaccesibles a las empresas estatales bolivianas.

El gobierno actual no tiene, en realidad, tal como se muestra en su Plan, la capacidad técnica ni económica ni social para identificar e iniciar una vía adecuada de industrialización de la economía nacional.

Un tercer error teórico fue considerar que era suficiente contar con un ahorro interno importante para “proteger y alentar la innovación y la expansión” de los sectores productivos diferentes al sector estatal. Esta consideración teórica, algo similar a la efectuada por los teóricos analizados anteriormente, de que **“si el país no dispone de ahorro interno se debe recurrir al ahorro externo”**⁴⁹, no se cumple en la práctica pese a contar actualmente con importantes recursos tanto públicos (por los altos precios de las materias primas en el mercado internacional), como en el sistema financiero privado. Este error es debido a la interpretación mecánica del paradigma teórico de los estrategias del gobierno de que **“el ahorro es igual a la inversión”**, inspirado en el principio de los economistas clásicos y liberales como Jean Batiste Say⁵⁰. El principio no pudo cumplirse debido a que no anticiparon la posibilidad de que pueden presentarse en la dinámica económica real estructuras de diversa índole que obstaculizan su realización. Una estrategia de desarrollo eficiente debe prever el carácter de estos obstáculos.

3.4.2 Errores de políticas productivas

La estrategia estatista, además de los errores teóricos mencionados, cometió también otros de política productiva, como consecuencia obviamente de lo anterior. Un grave error en este sentido, fue fundamentar su estrategia de desarrollo en los

49 Ver página 3.

50 H. Landreth y D.C.Colander, *Historia del pensamiento económico*, McGraw Hill, Madrid, 2006.

denominados “complejos productivos integrales”. Estos CPI constituyen, en realidad, una copia improvisada de las denominadas “zonas industriales”, “conglomerados industriales” o en los “clusters o cúmulos productivos” desarrollados en algunos países altamente industrializados. Un ejemplo entre muchos de estos casos sería el de *Silicon Valley* de California. Resulta simplista pensar que “copiando” algunas experiencias exitosas logradas en los países industrializados se puedan lograr éxitos similares o significativos.

No es suficiente, en efecto, que el Estado “asocie”, ya sea geográficamente o de manera dispersa, a un grupo de pequeñas empresas y las asista desde arriba con crédito, tecnología y capacitación para “reducir” la heterogeneidad tecnológica y productiva entre ellas y con las grandes empresas y promover “la equidad”. Esta estrategia no toma en cuenta que la heterogeneidad entre las empresas proviene de muchos otros factores económicos, de costos, de insumos, de tecnologías y de mercados y no simplemente de la ubicación geográfica, de la concentración y de la focalización de los programas gubernamentales de apoyo. Esta estrategia no toma en cuenta tampoco que el objetivo del desarrollo de las pequeñas empresas no consiste simplemente en lograr la “equidad redistributiva” entre las unidades productivas, sino principalmente en su desarrollo productivo y comercial competitivo.

Un segundo error de este enfoque es considerar que la debilidad de las pequeñas empresas es simplemente debido a la falta de algunos factores productivos, financieros y de servicios. Se piensa que con la simple dotación “desde arriba” de estos factores “y de los excedentes generados por los sectores extractivos” se resolverían sus problemas. Este enfoque, al igual que los anteriores, no logra percibir que el problema de las pequeñas unidades productivas no reside solo en los factores de oferta de servicios sino también en los factores de la demanda, relacionados con las dinámicas de las estructuras de mercado de nivel local y nacional.

Un tercer error del PND en este tema es considerar a las pequeñas unidades productivas como “no racionales económicamente”, es decir, que no responderían a los estímulos de la acumulación sino simplemente a factores sociales de “reciprocidad y de redistribución”, o de “reconocimiento social” como lo plantean los ideólogos del PND simpatizantes de una corriente de la antropología cultural europea⁵¹. No se ve cómo entonces, con este enfoque y sus propuestas de acción consecutivas, las pequeñas unidades productivas podrían responder positivamente a las ofertas de tecnología, de crédito y de capacitación que presenta el PND. Si su racionalidad no tiende “a la acumulación, a la ganancia y al incremento de la productividad” las ofertas de servicios de apoyo gubernamentales “desde arriba” serían rechazadas, mal utilizadas o, lo más probable, no se las tomaría en cuenta.

51 El antropólogo francés Nathan Wachtel interpretó en los años 70 y 80 del siglo pasado que los mecanismos económicos y sociales del imperio Inca se caracterizaban por la “reciprocidad, la redistribución y la complementariedad”, en su libro *La vision des vaincus*, Editorial Gallimard, 1975, Paris. Otros antropólogos europeos y bolivianos posteriormente aplicaron mecánicamente estos conceptos a diversas comunidades campesinas y a diferentes grupos sociales informales urbanos, como a las micro y pequeñas empresas.

Un cuarto error fue creer que lo que requieren las unidades productivas pequeñas y no formales sería, además de la oferta de servicios como los mencionados, la “certificación y la tributación” para poder salir de la informalidad. Esta creencia, inspirada en las interpretaciones del economista peruano Hernando de Soto⁵², no refleja la realidad económica estructural profunda que determina la existencia y la dinámica de estas unidades “informales”.⁵³ Un programa gubernamental tendiente a cumplir simplemente con estos requerimientos formales se enfrentará con seguridad ya sea a un fuerte rechazo por parte de los involucrados y al fracaso. La informalidad de las pequeñas unidades productivas no es causada solo por la falta de algunos papeles y “formalidades”, sino que proviene de factores económicos profundos provocados por el funcionamiento desequilibrado de los mercados de bienes y de servicios y de las dinámicas asimétricas de las cadenas productivas.

3.4.3 Errores metodológicos

Un error metodológico importante cometido por los responsables del PND fue utilizar una antigua metodología burocrática de “planificación desde arriba” para la elaboración del plan mencionado. Si los estrategias del PND hubieran procedido de manera “democrática y popular” es decir, “de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo” hubieran tal vez podido subsanar algunos de los errores tanto de diagnóstico como de política mencionados. La metodología de planificación y de elaboración de proyectos del PND, impidió que los responsables “escuchen” directamente las ideas y las propuestas de los trabajadores y las “analicen”. Si los responsables hubieran procedido de manera correcta se hubieran dado cuenta tal vez, por ejemplo, que las unidades productivas no actúan solo por principios de “reciprocidad y de redistribución” sino principalmente para progresar productiva, técnica y socialmente en beneficio de ellos, de sus familias y del país.

Los responsables del PND y del gobierno se jactan sistemáticamente de tener propuestas radicalmente diferentes de las propuestas “neoliberales” formuladas por las gestiones anteriores. Lo que se observa, sin embargo, es que absolutamente cada uno de los programas y proyectos descritos más arriba, incluyendo a los famosos “complejos productivos integrales” y a sus “servicios de apoyo desde arriba”, fueron en realidad formulados y aplicados en el país desde hace muchas décadas tanto por las gestiones estatistas como por las “neoliberales”. Además, este tipo de proyectos fueron formulados e implementados desde hace muchas décadas por los países denominados “neoliberales”. La diferencia radicaría solo en los ingredientes lingüísticos de carácter “populista” empleados en la escritura del PND.

3.5 Conclusiones

En primer lugar, la propuesta teórica principal del PND de “pasar del modelo primario exportador al secundario exportador” avanza de manera lenta o no avanza en absoluto. Esto sucede tanto en relación con el sector minero, como sobre todo

52 Hernando de Soto “El otro sendero”, Editora El Comercio, 1985, Lima.

53 Bernardo Corro “Enfoques y causas de la pobreza urbana y rural” (septiembre 2009) y “La informalidad estructural y los gremiales” (enero 2010), inéditos, La Paz.

con el sector del gas y de hidrocarburos. Una razón de la lentitud en el caso de los hidrocarburos parece residir en la disminución de las reservas probadas de los últimos años, como resultado de la falta de proyectos de exploración.

En segundo lugar, no se advierte el desarrollo de alguna significación de las micro, pequeñas y medianas empresas, un objetivo primordial del PND. Esto parece estar causado porque los enfoques y las políticas implementadas relacionadas con los “complejos productivos” y las relativas a la “canalización de los excedentes desde los sectores extractivos” no parecen haber sido los adecuados. Pese a que se creó el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y se implementaron varios proyectos de crédito y microcrédito y diversos programas de capacitación y organización, los pequeños productores parecen no estar interesados en esta clase de “estímulos”.

En tercer lugar, parece evidente que los proyectos referidos al impulso a las exportaciones del sector de las pequeñas empresas, los relacionados con la “ampliación del mercado interno” y la reducción de la “heterogeneidad estructural”, no avanzaron de ninguna manera.

En cuarto lugar, no se advirtió tampoco el desarrollo productivo de los pequeños campesinos indígenas originarios. No se conoció de algún programa significativo de redistribución de tierras o de ampliación de las mismas en las zonas minifundistas que experimentan problemas de reducción de superficies de cultivos. Tampoco se conoció sobre programas significativos de construcción de sistemas de riego. Parece evidente también que poco se avanzó en el tema del desarrollo rural y productivo campesino.

Las reducciones de superficies y de volúmenes de producción de las diversas zonas agropecuarias experimentadas en estos últimos años, tanto en las áreas modernas de la agroindustria como en las campesinas, indican que los avances en estos sectores han sido pocos o nada significativos, y que el futuro de la seguridad alimentaria del país sería preocupante.

En quinto lugar, en cuanto a los hidrocarburos, si bien los precios internacionales se han mantenido en niveles positivos en los últimos años, las informaciones sobre la disminución de las reservas generan inquietud sobre el futuro del sector. La preocupación para el mediano plazo se refiere tanto a las necesidades para el mercado interno, como para el mercado externo. Los interrogantes se proyectan asimismo a los planes de “industrialización” del gas⁵⁴.

En sexto lugar, la política desarrollada por la gestión de EMA de fortalecer “prioritariamente” al sector estatal de la economía parece no rendir los frutos esperados. Marginal y relegar a los otros sectores productivos como al industrial y al agropecuario causa daños al conjunto de la economía y problemas de desempleo y de pobreza a la población sobre todo de menores recursos.

54 YPFB informó recientemente que hasta el año 2004 se pensaba, de acuerdo con las empresas DeGolyer y MacNaughton, que existían en el país 26.7 trillones de piés cúbicos de gas (TCF) certificados, mientras que ahora la empresa RyderScotch confirmó que se tienen solo 19.9 TCF (9.94 TPC corresponden a reservas probadas, 13.72 a probables y 6.27 a posibles).

En séptimo lugar, vale la pena efectuar comparaciones globales entre los resultados promedio alcanzados por este “primer periodo estatista” respecto al desempeño de las diferentes gestiones anteriores del periodo de economía “neoliberal” o de libre mercado. El PIB promedio del periodo estatista se muestra menor que el del periodo 2002-2005, un poco mayor al del periodo 1998-2002, pero igual o menor al del periodo 1993-1997. Esto indica claramente, por consiguiente, que el desempeño promedio global estatista fue menor que el desempeño de las gestiones de libre mercado. Es pertinente recordar que las autoridades del gobierno actual, con el objeto de demostrar la supuesta “superioridad” del modelo estatista burocrático, suelen compararse públicamente con la gestión de la “capitalización” del periodo 1993-1998. La realidad exige mayor realismo y humildad a las autoridades actuales. Es más, los resultados registrados en el mediano plazo por la actual gestión estatista, parecen señalar que las tendencias futuras apuntan a reproducirse en el largo plazo.

Por último, los resultados expuestos llaman seriamente la atención sobre las “capacidades reales” de los modelos estudiados en relación con las necesidades reales de una economía como la boliviana.

4. Modelo estatista burocrático de desarrollo

Segundo gobierno de Evo Morales (2010-2014)

El segundo gobierno del presidente EMA inició sus actividades en enero de 2010 y se extenderá hasta el año 2014. La nueva gestión pretende en general continuar con la política económica expuesta e iniciada con el PND de 2006⁵⁵. El gobierno, además de contar con este plan, formuló nuevos enfoques y planteamientos tanto en la nueva CPE, aprobada en febrero de 2009, como en los hechos con su política económica. Los nuevos enfoques enfatizan en la implementación de la denominada “economía comunitaria” y las políticas económicas se dirigen a la ampliación y al fortalecimiento del sector de Estado de la economía⁵⁶. Los objetivos constitucionales del área económica coinciden en general con el diseño del denominado “socialismo comunitario” propuesto oficialmente a principios del año 2010 por el vicepresidente Alvaro García Linera⁵⁷.

55 Para la segunda gestión del presidente EMA no se elaboró un segundo Plan Nacional de Desarrollo, como en la primera. Por esta razón, esta parte del estudio se basará en los extensos y detallados títulos y artículos sobre temas económicos de la Constitución Política del Estado aprobada en febrero de 2009. Este documento proporciona vasta información sobre la política económica y los objetivos de la nueva gestión.

56 Mientras los temas económicos de la anterior Constitución Política del Estado (aprobada en 1967 y reformada en 1994, 1995 y 2004) fueron tratados en 21 artículos y 15 incisos, la nueva CPE los trata de manera detallada en 100 artículos y 219 incisos. Algo sorprendente e inmejorable como fuente de información. La anterior Constitución era demasiado general y nada explícita en cuanto a las reformas a implementarse por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada.

57 Alvaro García Linera “El socialismo comunitario, un aporte de Bolivia al mundo”, Revista de Análisis, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 7 de febrero de 2010, La Paz.

4.1 Principios y objetivos de la “economía plural”

Las políticas económicas de la CPE estarían enmarcadas en el modelo denominado de “economía plural”⁵⁸. La CPE define que el nuevo “modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos”⁵⁹.

La economía plural estaría constituida:

- “por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa, que articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de **complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia**. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo.” (las negrillas y cursivas son del autor del documento)⁶⁰.

En cuanto a la organización económica comunitaria se establece que:

- el “Estado reconocerá, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria.” “Esta forma de organización... comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.”⁶¹

Se debe destacar en estas interpretaciones de la estructura y de la dinámica económica la fuerte influencia de una corriente de la antropología cultural europea⁶². Los conceptos culturales y subjetivos de esta antropología constituirán, para la CPE, los criterios y pilares centrales que determinarán la estructura, las políticas y la dinámica económica entre los sectores económicos y las unidades productivas.

En cuanto a la “forma económica estatal”, ésta comprendería a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal que cumplirán los siguientes objetivos:

58 **CPE**, cuarta parte, Estructura y organización económica del Estado.

59 Op. Cit., artículo 306 páginas 118 y ss.

60 Algunos de los conceptos destacados con negrillas como el de reciprocidad y redistribución, son utilizados por una corriente de la antropología cultural europea para describir las relaciones de algunas comunidades aisladas que existieron en el Pacífico Central en las primeras décadas del siglo pasado. Este tema será explicado posteriormente.

61 En mi artículo “Incoherencias del Estado Plurinacional y de las naciones indígenas originarias” (Revista Nueva Crónica y Buen Gobierno N° 70, 2ª quincena de septiembre 2010) demuestro los fundamentos endebles e inconsistentes de los supuestos “sistemas y principios de la producción y reproducción de las naciones originarias.”

62 Como se mencionó en el capítulo anterior, el antropólogo francés Nathan Wachtel formuló estos conceptos para el imperio Inca.

1. “Administrar a nombre del pueblo los derechos propietarios de los recursos naturales y ejercer el control estratégico de las cadenas productivas y los procesos de industrialización de dichos recursos.”
2. “Producir directamente bienes y servicios.”
3. “Garantizar la participación y el control social sobre su organización y gestión, así como la participación de los trabajadores en la toma de decisiones y en los beneficios.”

Respecto a la “economía privada”, se establece que “el estado respeta y protege la iniciativa privada para que contribuya al desarrollo económico social y fortalezca la independencia económica del país.”

Respecto a las cooperativas, de carácter privado pero formando parte de la economía plural, se plantea, “El Estado reconoce y protege a las cooperativas como formas de trabajo solidario y de cooperación, sin fines de lucro”.

Por otra parte, se establece la siguiente estructura jerárquica en la economía plural (p. 120):

- que “el Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación.”
- que “los recursos naturales son de propiedad del pueblo y serán administrados por el Estado.”
- que “la industrialización de los recursos naturales (permitirá) superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva,”... y que “el Estado podrá intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos, buscando garantizar su abastecimiento para preservar la calidad de vida de las bolivianas y bolivianos”.
- “El respeto a la iniciativa empresarial y a la seguridad jurídica.”⁶³
- “El Estado fomentará y promocionará el área comunitaria de la economía como alternativa solidaria en el área rural y urbana.”

El análisis de cada uno de los componentes o pilares de la economía denominada “plural” revela las inconsistencias de carácter fundamental del modelo:

1. Sobre la “economía comunitaria”. La CPE considera que las formas de organización de la producción y del trabajo de los campesinos minifundistas de origen indígena serían propias de las “naciones y pueblos indígenas originarios campesinos”. En realidad, las formas actuales de organización

63 El gobierno tuvo muchas fallas en el tema del “respeto” a la iniciativa privada.

de la producción y reproducción de la vida social de los campesinos indígenas minifundistas, ya **no tienen nada que ver** —desde hace varios siglos— con las formas de “organización y visión” de los pueblos originarios existentes antes de la llegada de los conquistadores españoles. Las formas actuales de organización de la producción campesina son productos de la evolución de la economía nacional y de las políticas macroeconómicas sucesivas, que determinaron la pobreza campesina permanente. Fundamentar “como pilar” de un modelo a una estructura campesina “débil y atrasada” como se pretende, significa, por una parte, pretender “preservar el atraso y la pobreza de estas estructuras” y, por otra parte, impedir que esas estructuras contribuyan de manera eficiente y con productividad creciente a la economía nacional.

2. Sobre la “iniciativa privada”. La CPE parte de la creencia que los empresarios del país, es decir, las ramas productivas del sector industrial, agropecuario y de servicios “no contribuyen a la economía ni a la independencia económica”. Sólo bajo el mando del Estado, los empresarios podrían ser útiles para el país. Debido a esta creencia la CPE pretende desarrollar “en prioridad” al sector económico estatal, a las empresas del Estado en los diversos sectores productivos, en particular en el sector de los recursos naturales. Esta creencia no toma en cuenta las potencialidades mayores que poseen los empresarios de los diversos sectores productivos, como lo han mostrado anteriormente y lo muestran en los países desarrollados y emergentes.
3. Sobre la “forma económica estatal”. La CPE plantea que “solo la industrialización de los recursos naturales podría permitir superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva”. Esta afirmación debe relacionarse con la subestimación que realiza de las potencialidades de los empresarios privados y de los diversos sectores y ramas productivas como la agricultura y la industria manufacturera. Ningún país del mundo logró su desarrollo industrializando solo sus recursos naturales. Para lograr una economía de base productiva no es fortaleciendo “solo un sector de la economía”, sino al conjunto equilibrado de los sectores productivos. Lo que una economía estatista extractivista en base a los recursos naturales podría lograr sería más bien una mayor dependencia respecto tanto a un solo sector productivo, como respecto a los precios fluctuantes de algunos insumos intermedios exportados. Otro efecto de este tipo de modelo sería el atraso productivo y competitivo de los otros sectores productivos, el atraso tecnológico y el aumento de los desequilibrios regionales. Finalmente, otra consecuencia perversa, sería el atraso de la economía nacional respecto a las economías vecinas y del mundo.

Como se puede apreciar, el modelo de “economía supuestamente plural” tiene bases endebles, lo que seguramente generará graves daños a la economía nacional.

4.2 Expansión estatal

Además de la persistencia en los planteamientos estatistas y extractivistas iniciales, el gobierno informó en septiembre del año pasado que planeaba “la creación”, de nuevas y grandes empresas públicas en el área de los recursos naturales, así como, por otra parte, la “recuperación” de varias otras de tamaño medio del sector industrial manufacturero, que antes pertenecían al Estado y que fueron privatizadas durante los años noventa. Con estas iniciativas se insinúa en realidad que el gobierno iniciaría una especie de nueva estrategia estatal.

En años anteriores, la posición “oficial” del gobierno respecto a las empresas estatales se relacionaba específicamente con las empresas consideradas de “carácter estratégico” del sector de recursos naturales y de servicios (hidrocarburos, minería, telecomunicaciones y otras) antes “capitalizadas y privatizadas” durante los años noventa. Esta política, como se vio en el PND del año 2006 precisaba, “El cambio del patrón de desarrollo y de los dispositivos de dominación requiere de la intervención del Estado, como promotor y protagonista del desarrollo nacional, porque no basta su presencia como conductor del desarrollo, sino que es **indispensable su participación en la producción y en la actividad comercial de los sectores estratégicos** que garanticen la acumulación interna, al mismo tiempo que proteja y aliente la innovación y la expansión de la producción en el resto de los sectores productivos,…”⁶⁴

El nuevo anuncio significa, por consiguiente, que el gobierno iniciará **una nueva etapa de gestión** económica, **una nueva política industrial** de “carácter combinada”, caracterizada esta vez tanto por la creación de nuevas empresas estatales grandes y chicas del sector de los recursos naturales, así como por la “recuperación” de nuevas empresas del sector industrial manufacturero y de servicios. Ya no se trataría únicamente, por consiguiente, de las empresas extractivas y de servicios mencionadas y consideradas antes como las “**únicas estratégicas**”.

La nueva etapa y la nueva política industrial continúan insertas globalmente, sin embargo, en el objetivo mayor del modelo estatista consistente en “pasar del modelo primario exportador al secundario estatista exportador”, basado en la dirección y en la expansión del Estado.

4.3 ¿Nuevo modelo plurinacional de industrialización?

El ministro de Economía y Finanzas Públicas, Luis Arce Catacora anunció el 2 de septiembre de 2010 que el gobierno procedería a la “recuperación de las empresas que pertenecían al Estado y que fueron privatizadas en diferentes gobiernos y circunstancias.”⁶⁵

64 Carlos Villegas, *Introducción al Plan Nacional de Desarrollo (PND)*, junio 2006.

65 Periódico Página Siete, 3 de septiembre de 2010.

Desde los años cincuenta hasta los setenta el Estado, ya sea directamente o a través de las Corporaciones de Desarrollo, empresa también estatal, creó cerca de 200 empresas de todo tamaño en los diversos sectores y ramas productivas. El Estado, que ya era propietario de grandes empresas como la del petróleo, de la minería y del sector bancario en los años cincuenta, creó también varias otras grandes, medianas y chicas en los sectores productivos y de servicios.

El ministro añadió que esta decisión fue informada oportunamente tanto a la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, a la Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz (CAINCO) y a empresarios extranjeros en distintos países.

El vicepresidente del Estado, por su parte, presentó posteriormente, el 19 de septiembre, el denominado **nuevo Modelo Plurinacional de Industrialización**, consistente en el proyecto de inversión pública de US\$ 17,000 millones en los próximos cinco años, y en la creación de los siguientes grandes proyectos:⁶⁶

1. Una tercera refinería de hidrocarburos en el país (en el altiplano), para producir diesel con capacidad para 17 mil barriles por día.
2. Dos plantas separadoras de líquidos hidrocarburiíferas en Santa Cruz y en Tarija, con un valor de US\$ 400 millones.
3. Una planta de producción de urea y amoniaco para producir 500 mil Tn de fertilizantes por año.
4. Una planta de conversión de gas en diesel (GTL) con una inversión de US\$ 675 millones.
5. La Empresa Siderúrgica del Mutún (ESM), de carácter nacional, explotará 20 mil millones de Tn de hierro, simultáneamente a la empresa india Jindal.
6. Se construye un nuevo ingenio en Huanuni con US\$ 500 millones para triplicar su producción.
7. Se licitarán proyectos para dos plantas con un valor total de US\$ 1,000 millones para la producción de zinc.
8. Se modernizará la empresa metalúrgica de Vinto con un nuevo horno de fundición, con una inversión de US\$ 25 millones.

Estas nuevas empresas estatales se sumarían a otras ya creadas en los últimos años como las siguientes del sector minero:⁶⁷

66 Periódico *Página Siete*, 20 de septiembre de 2010, La Paz. En anteriores oportunidades el vicepresidente hizo anuncios en el mismo sentido.

67 Información del Ministerio de Minería y Metalurgia. Algunos analistas manifiestan dudas de que los proyectos de hidrocarburos mencionados puedan ser implementados en el mediano plazo, debido ya sea a los costos que suponen o a la disponibilidad del insumo.

1. Empresa minera Corocoro, produce y exporta cobre catódico.
2. Empresa minera Huanuni, produce y exporta estaño.
3. Empresa de ácido sulfúrico en Eucaliptos, produce para la industria nacional.
4. Planta de recursos evaporíticos, con el proyecto de producir e industrializar el litio de los salares.
5. Empresa metalúrgica de Vinto, produce y exporta estaño.
6. Empresa siderúrgica del Mutún, para producir acero en el futuro.
7. Planta metalúrgica de Karachipampa, para dar valor agregado a concentrados de plomo y plata.
8. Empresa Boliviana del Oro, compra el oro de los cooperativistas para evitar su contrabando.
9. Planta de Fundición de Bismuto Telamayu, produce bismuto grado farmacéutico.

Se tendrían también avanzados los proyectos de creación de otras empresas, como el ingenio azucarero de San Buenaventura en el norte de La Paz, la industria de lana de alpaca y vicuña en el altiplano y la empresa para fabricar petrocasas en el sector de hidrocarburos⁶⁸.

Se prevé que el financiamiento para estas obras provendrá principalmente de préstamos del BCB, con cargo a las reservas internacionales netas.

Entre los objetivos de García Linera para efectuar las anunciadas recuperaciones, nacionalizaciones y creaciones estarían los siguientes:⁶⁹

1. Que Bolivia sea en “cinco años un país semiindustrializado”.
2. Que el sector estatal llegue a producir entre 35 a 40 por ciento del PIB. Antes esta autoridad informó que se pretendía pasar a más del 50 por ciento. Hasta principios de ésta década el peso de estas empresas llegaba al 20 por ciento del PIB y alcanzó actualmente hasta 32 a 35 por ciento, “con la recuperación de algunas empresas hidroeléctricas”.
3. Llegar a este resultado permitiría al gobierno obtener suficientes excedentes e ingresos para “redistribuirlos a la gente.”

68 Estas inversiones podrían situarse entre US\$ 2,000 a 2,500 millones, cifra fuertemente inferior a los US\$ 17,000 millones anunciados. No hay explicación oficial sobre estas diferencias.

69 Pese a los anuncios repetidos, hasta el presente, diciembre de 2011, no se han dado aún los pasos iniciales para implementar la “segunda fase de la industrialización”.

4.4 Análisis

El nuevo modelo de desarrollo e industrialización presenta defectos de carácter conceptual y de coherencia que pueden causar graves daños al conjunto de la economía, como los siguientes:

1. El fortalecimiento y funcionamiento privilegiado del sector estatal, el denominado “sector estratégico” de la economía, en un contexto político y económico de marginación y relegamiento del sector privado de los diferentes sectores productivos, puede generar inicialmente una divergencia estructural creciente entre el nivel de desarrollo del sector estatal de la economía con respecto a los otros sectores productivos. Mientras se fortalece el sector estatal, intensivo en tecnología, los otros se mantienen en el estancamiento. Con el tiempo se desarrollaría el sector estatal pero en forma de enclave.
2. La industrialización de los recursos naturales, como el gas y los minerales, impone a la economía un tipo de crecimiento y de relacionamiento que se circunscribe a los enclaves estatales con las economías compradoras de los insumos intermedios producidos. Este tipo de economía no se relacionaría con los sectores productivos y de servicios internos. Por este motivo, los enclaves estatales no generan relaciones de empuje y de arrastre con los otros sectores productivos y de servicios internos.
3. La ampliación del sector productivo estatal de la economía tiende a generar y a profundizar una dependencia tecnológica creciente del país respecto de los países generadores de tecnología. Este fenómeno se presenta porque los otros sectores productivos del país se encuentran “marginados estructuralmente” de la posibilidad de innovar y de generar la tecnología mencionada, ya que ésta se caracteriza por ser intensiva en capital, por encima del nivel de las empresas nacionales. Al ser la industria nacional y local de bajo nivel de tecnología y al encontrarse frenada en su desarrollo por el modelo estatista, no puede producir a medio o a largo plazo bienes de capital para el sector estatal.
4. El freno a la expansión que impone el modelo estatista a los sectores productivos como al industrial, al agropecuario y al de servicios provoca a medio y largo plazo un desequilibrio creciente entre la oferta y la demanda de trabajo y de empleo. Esta desproporción se traduce rápidamente en el crecimiento del desempleo, de la informalidad y de las migraciones al exterior.
5. El sector productivo estatal de carácter “extractivo” es generalmente intensivo en tecnología, por lo que no crea empleo ni ingresos para los trabajadores y para la población. La experiencia indica, sin embargo, y la realidad lo confirma, que estos sectores incrementan fuertemente su personal, sobre todo por motivos políticos, por lo que su productividad cae gradualmente a medio y a largo plazo. Esta dinámica es transmitida a

otros sectores productivos y de servicios relacionados, lo que provoca una caída de la productividad en varias cadenas productivas, relacionadas directamente y en otras.

6. La evolución y los desequilibrios crecientes de las estructuras mencionadas contribuyen a su vez al crecimiento de las importaciones legales e ilegales de bienes de consumo.
7. Finalmente, el desequilibrio en aumento que se genera entre los sectores productivos del país causará el atraso de la economía en su conjunto, lo que contribuirá a una diferenciación creciente entre la economía nacional con los países vecinos y con las economías vecinas y emergentes. El grado de productividad y de competitividad del aparato productivo interno se estancará y se reducirá con el tiempo. Esto es lo que sucedió, y sucede aún, con los países ex socialistas y socialistas actuales.

En caso de que la economía estatal se amplíe, con la “recuperación”, al sector de la producción manufacturera de bienes de consumo, como fue anunciado en septiembre del año pasado, esto causará mayores problemas a la economía nacional, además de los ya mencionados. Los problemas que causaría esta expansión serían:

1. Si el sector productivo estatal resultara dominante como cabeza de sector en algunas cadenas productivas industriales “recuperadas”, la lógica del modelo burocrático es que las cabezas dominantes “congelen” la dinámica económica de los eslabones productivos inferiores y horizontales de las cadenas mencionadas. “De esta manera las nuevas empresas estatales distorsionarían e incluso congelarían las dinámicas económicas y productivas de grandes sectores productivos. Las cadenas productivas de la leche, por ejemplo, ya no operarían en función de las señales del mercado sino bajo “órdenes superiores”, lo que provocaría a corto y mediano plazo la caída de la eficiencia empresarial y el rezago tecnológico y productivo de los eslabones inferiores como la ganadería lechera, así como los horizontales y los de servicios relacionados. En otras cadenas sucedería lo mismo. Este fue uno de los grandes problemas que ocasionaron el atraso de los países socialistas mencionados.
2. El probable sector “recuperado”, si bien inicialmente puede ser “intensivo en tecnología baja e intermedia” tiene mayor capacidad de generación de empleos e ingresos para los trabajadores que el estatal de recursos naturales. Con la recuperación estatal, sin embargo, estas empresas tendrán la tendencia de crear mayor empleo pero de menor productividad. Existirá en estos, por consiguiente, tendencia a la caída de la productividad y de la competitividad interna y externa. Esta tendencia afectará simultáneamente, en el medio y largo plazo, la dinámica económica y técnica de los eslabones laterales e inferiores de sus cadenas productivas respectivas. El aumento del empleo improductivo tanto en los sectores extractivos como en los “recuperados”, significará

por consiguiente la caída de la productividad y del empleo calificado en estos grandes sectores de la economía. Estas tendencias contribuirán fuertemente al rezago tecnológico y productivo tanto de estas ramas como de las cadenas productivas relacionadas, así como a los sectores productivos mismos. El resultado a mediano plazo de este proceso de estatización contribuirá al rezago productivo de las empresas relacionadas y el recurso final a las importaciones de bienes de consumo, de tecnología y al incremento de la dependencia externa.

3. El congelamiento productivo y de productividad de estas grandes ramas puede tener impacto en la dinámica económica y productiva de otras ramas productivas de la industria manufacturera y de la agricultura, así como en la generación de empleos y de ingresos para la población. Esto puede constituir, a su vez, en relación con el crecimiento vegetativo de la población, un grave problema para el crecimiento de la informalidad urbana, del desempleo y de las migraciones de la fuerza de trabajo al exterior.
4. La “recuperación” de las empresas por el Estado significa, a mediano plazo, el estancamiento productivo y el rezago tecnológico creciente de las empresas. Este fenómeno implicará para el país ya sea fuertes salidas de recursos financieros por la compra de insumos tecnológicos o por el endeudamiento interno y externo.

Finalmente, como lo prueban las experiencias pasadas y presentes de los países socialistas, el modelo ofrecido de economía estatista burocrática, o de “socialismo comunitario” en el caso de Bolivia, causa el rezago de la economía en su conjunto, así como de los diversos sectores productivos y de las regiones. Debido a este rezago, no se promueven las condiciones favorables para la innovación tecnológica, para la creación de empleos bien remunerados y crece y se expande la pobreza tanto en las regiones como en todo el país.

5. Conclusiones generales

En los modelos estudiados se detectan tanto similitudes como diferencias.

Una primera similitud es que ambos modelos han expresado a través del tiempo escaso dinamismo en cuanto al crecimiento del PIB global, en cuanto al desarrollo estable de las actividades productivas, así como respecto en general al mejoramiento sustancial de las condiciones sociales de la población. Se debe destacar, sin embargo, el mayor crecimiento del empleo promedio durante la gestión del presidente GSL en los años noventa, así como una capacidad mayor de reducción promedio de la extrema pobreza.

Una segunda similitud fue que ninguno de los modelos logró reducir la dependencia de la economía respecto de los ingresos nacionales dependientes y fluctuantes por concepto de las exportaciones de materias primas. La “internacionalización de los sectores extractivos de la economía” impulsada como objetivo importante

por la gestión de GSL no se tradujo, en el largo plazo, en el incremento de la “internacionalización” de los otros sectores productivos.

Una tercera similitud es que ninguno de los modelos tendió a superar a los sectores extractivos como la fuente principal de los ingresos fiscales de la economía. El modelo estatista, por el contrario, pretende, por definición, aumentar esta dependencia.

Una cuarta similitud es que ninguno de los modelos efectuó avances significativos en dirección de la multiplicación, la diversificación y el desarrollo de las empresas y las unidades productivas chicas y medias de los sectores urbano y rural. Ninguno de los modelos mencionados emprendió en realidad acciones serias en dirección de la solución al problema de la “heterogeneidad estructural” y de la “ampliación del mercado interno”.

Una quinta similitud es que ninguno de los modelos manifestó una capacidad de medio y de largo plazo para impulsar la innovación, el desarrollo tecnológico y la productividad de los sectores y de las ramas productivas, en sus diversos tamaños. La fuerte inversión en tecnología en los sectores capitalizados durante los años noventa no tendió a incrementarse en el tiempo ni a impulsar el crecimiento en los otros sectores. Probablemente en mayores plazos podría darse el impulso intersectorial.

Una sexta similitud es que ninguno de los modelos planteó una disposición estructural para impulsar el desarrollo equilibrado de las diferentes regiones del país. El desarrollo regional debería realizarse en base a la expansión equilibrada de los diferentes sectores productivos. La incapacidad se incrementa en el caso de la gestión estatista debido a la prioridad que se atribuye al desarrollo de los enclaves económicos estatales.

Una séptima similitud, fue que ninguno de los modelos impulsó avances significativos en el ámbito de las exportaciones “no tradicionales”, tanto del sector agropecuario como del industrial. Un modelo orientado al desarrollo efectivo de la economía debería efectuar avances serios en ambos sentidos. La política económica estatista, por sus características erráticas y superficiales, tendió más bien a frenar y a reducir las exportaciones no tradicionales con el argumento de que “había que proteger el consumo interno”. Lo errático se encuentra en que, por un lado, desalienta la producción interna, lo que disminuye la oferta al mercado interno y, por otro lado, impide que los exportadores de estos bienes se beneficien de los precios favorables en el mercado internacional. La pérdida de mercados externos y de ingresos causa consecutivamente la disminución de las inversiones y de la oferta interna para el consumo nacional.

Una octava similitud, fue la creencia mecánica de ambos modelos en el principio teórico clásico de que “el ahorro es igual a la inversión”. Mientras el primer modelo sobreestimó al “ahorro externo”, el segundo lo hizo respecto al “ahorro interno”, pero ninguno se tradujo finalmente en los hechos en el impulso al desarrollo equilibrado y regulado de las diferentes ramas y sectores productivos. No es

suficiente en realidad contar con un voluminoso “ahorro interno o externo” para impulsar el desarrollo interno. Para estimular el desarrollo se requiere, además, resolver el problema interno de la “heterogeneidad estructural”.

Una novena similitud, finalmente, fue la creencia de que es suficiente la oferta de servicios como el crédito, el microcrédito, la capacitación en tecnología y la organización de los pequeños productores para impulsar el crecimiento y la competitividad de las empresas, sobre todo de los niveles micro y pequeños. Los resultados en este sentido han sido parciales, escasos o nulos en general.

Entre las diferencias se tienen las siguientes:

Una primera es la diferente interpretación sobre las capacidades económicas y sociales atribuidas al Estado. Mientras el modelo de los años noventa lo interpretó como negativo para la economía y lo adelgazó, el segundo, por el contrario, lo fortaleció y le asignó el papel dirigente y motor respecto a las diferentes funciones económicas y productivas. Este fortalecimiento del Estado no ha rendido, sin embargo, hasta el presente, resultados positivos de alguna significación para la economía y para la sociedad. Se detectan más bien una serie de defectos y de problemas. En poco tiempo, la expansión de las empresas estatales puede resultar incluso contraproducente para el crecimiento de los sectores productivos, favorece obligatoriamente a la mayor dependencia tecnológica externa y contribuye al congelamiento de la innovación tecnológica y de la productividad interna.

Una segunda diferencia está constituida por la tendencia de la primera gestión a lograr una mayor apertura de la economía a la inversión extranjera. Esta apertura logró captar importantes recursos externos de inversión en favor de algunos sectores extractivos y de servicios, pero no en todos. Lo contrario parece ocurrir con la gestión de EMA. Sus políticas económicas, caracterizadas por la “inseguridad jurídica” y las “nacionalizaciones”, tienen más bien el resultado de ahuyentar no solo a la inversión extranjera sino también a la nacional.

Una tercera diferencia se dio en el “clima ideológico” respecto a los empresarios. Mientras el gobierno de GSL impulsó un clima favorable hacia los empresarios, el gobierno de EMA, por el contrario, propagó un sentimiento adverso hacia ellos. Los discursos oficiales y varias leyes, como la CPE y los escritos del vicepresidente Alvaro García Linera, tienden erróneamente a señalar a los empresarios como culpables de muchos males que aquejan al país y al mundo. Se confunde en este sentido a los empresarios con los modelos económicos ineficientes implementados en el país y en otros.

Una cuarta diferencia se dio en el área institucional. Mientras el primer modelo impulsó varias reformas estructurales tendientes a la modernización y a la democratización de las instituciones tanto del Estado central como de los gobiernos subnacionales, el segundo tiende más bien a bloquearlas y a distorsionarlas. Reformas institucionales de los años noventa como la llamada Participación Popular, es decir, la creación de 314 nuevas municipalidades en las provincias del país, permitió que miles de pobladores de las áreas rurales, la mayor parte

indígenas, accedan por primera vez en la historia del país a la gestión de los gobiernos municipales subnacionales. Las reformas de EMA en este sentido, por el contrario, debido a su carácter fuertemente estatista y centralista, tienden más bien a bloquear y distorsionar las aspiraciones genuinas de autonomización, de descentralización y de participación social de las regiones, de los gobiernos subnacionales y de las poblaciones.

Contrariamente a lo que podría pensarse, como se vio en el capítulo anterior, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) aprobada en 2010 por el gobierno, no pretende instituir una mayor participación social con las “autonomías indígenas y regionales”, sino más bien a utilizar a los representantes de estas poblaciones para enfrentar y obstaculizar el funcionamiento de las “governaciones departamentales autónomas” y de las municipalidades del país. La elección “por usos y costumbres” (en realidad directamente por las autoridades gubernamentales) de los representantes de las “autonomías indígenas”, como prevé Ley Marco de Autonomías, significa un retroceso de la población indígena respecto de la conquista histórica del voto universal de los años cincuenta del siglo pasado. La LMAD determina en realidad y organiza la subordinación de las poblaciones indígenas al poder central, así como su instrumentalización dirigida a obstaculizar y bloquear desde la presidencia del Estado el desempeño de las autonomías departamentales y municipales.

Durante la gestión de GSL se aprobó, asimismo, una reforma constitucional sobre las diputaciones uninominales que permitieron el acceso de las poblaciones de origen indígena al poder legislativo. Estas poblaciones se encontraban imposibilitadas de acceder a esta representación nacional antes de esta importante reforma. Mientras ambas reformas permitieron una mayor integración multiétnica y pluricultural de la población nacional, las políticas de EMA tienden más bien a fragmentar y a enfrentar a las diferentes poblaciones del país.

Una quinta diferencia, la “institucionalización de la administración pública”, revela igualmente diferencias importantes entre ambas gestiones y modelos. Mientras la reforma “del funcionario público” de GSL (que, lamentablemente fue limitada y distorsionada desde sus inicios en 1997) tendía a modernizar, a mejorar la eficiencia y la profesionalización de la administración pública, en la gestión de EMA se pretende más bien politizarla, rebajar su capacidad técnica, eliminar la transparencia administrativa y volverla más dependiente y subordinada respecto de las autoridades y de los grupos de poder.

Bibliografía

- Albertini, Jean Marie; Silem, Ahmed. (2001). *Comprendre les Theories economiques*, Editions du Senil. Paris.
- Barja Daza, Gover. (2000). “Las leyes sectoriales y el sistema de regulación sectorial”. En: *Las reformas estructurales en Bolivia*. Fundación Milenio. La Paz.
- CEDLA. (2009). *Situación del empleo en los tiempos de cambio*. La Paz.
- Corro, Bernardo. “Enfoques y causas de la pobreza urbana y rural”, (2009); “La informalidad estructural y los gremiales”, (2010), inéditos, La Paz.
- Chávez, Gonzalo. “Mercado justo, estado inteligente”. En: *Página Siete*, (21 de septiembre de 2010).
- “Viejos bolcheviques”. En: *Página siete* (2 de septiembre).
- Evia, José Luís; Mercado, Alejandro; Pacheco, Napoleón. (2000). “La economía de 1993 a 1997”. En: *Las reformas estructurales en Bolivia*. Tomo II. Fundación Milenio. La Paz.
- La Época, Semanario, 12 de septiembre, 2010, La Paz.
- García Linera, Álvaro.” El socialismo comunitario, un aporte de Bolivia al mundo”. (2010). En: *Reviste de Análisis*, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, La Paz.
- Jemio, Luis Carlos.” Crecimiento, empleo y productividad”. (2010). En: *Institute for Advanced Development Studies*, (mayo). La Paz.
- Landreth, Harry y Colander, David C. (2006). *Historia del pensamiento económico*. McGraw Hill, Madrid.
- Méndez, Armando. (2010). “El retorno del Estado”. En: boletín electrónico *Aula Libre*, (4 de junio). La Paz.
- Pacheco, Napoleón. (2006). *Políticas de crecimiento en democracia*. Fundación Milenio. La Paz.
- Perrotta, Daniela; fulquet, Gastón y Inchauspe, Eugenia. (2010). “Luces y sombras de la internacionalización de las empresas brasileñas en Sudamérica: ¿integración o interacción?”. En: *Nueva Sociedad*, (diciembre). Buenos Aires.
- Periódico *Página Siete*, 3 de septiembre de 2010.

Página Siete, 20 de septiembre de 2010, La Paz.

República de Bolivia. (1994). *Plan General de desarrollo económico y social de la República, El cambio para todos*. La Paz.

— (2009). *Constitución Política del Estado*: La Paz.

De Soto, Hernando. (1985). *El otro sendero*, Editorial el Comercio. Lima.

Villegas Quiroga, Carlos. (2006). *Introducción, Plan Nacional de Desarrollo (PND)*, (junio).

SOBRE LOS MODELOS DE LIBRE MERCADO Y ESTADISTA BUROCRÁTICO

*José Baldivia**

El trabajo de Bernardo Corro Barrientos se plantea una compleja tarea: evaluar-comparar los modelos económicos vigentes durante los gobiernos de Sánchez de Lozada y Evo Morales, los mismos que no solamente son disímiles, sino que además están “calientes”; es decir, generan reacciones de oposición-simpatía por el proceso político implícito en cada uno de ellos. Probablemente por ello, el intento de tratarlos de manera ecuaníme aunque sin renunciar a la visión crítica constituye el primer mérito del autor.

1. Las conclusiones del trabajo

Bernardo Corro encuentra similitudes y diferencias entre ambas gestiones. Entre las primeras destacan sobre todo los fracasos en términos de resultados: i) el escaso dinamismo generado en la economía y expresado en un modesto crecimiento del PIB; ii) no haber superado la dependencia de las exportaciones de materias primas; iii) mantener los sectores extractivos como fuente principal de los ingresos del fisco; iv) no haber logrado el potenciamiento de las unidades productivas pequeñas y medianas tal como lo habían prometido; v) la incapacidad para impulsar el desarrollo tecnológico y la productividad de los sectores productivos; vi) no haber impulsado el desarrollo regional equilibrado; vii) no haber impulsado las exportaciones no tradicionales; viii) haber sobreestimado el principio clásico de que el ahorro es igual a la inversión, el uno atrayendo ahorro externo y el otro contando con un abundante y subutilizado ahorro interno y; ix) no haber impulsado el desarrollo de la competitividad empresarial.

En el lado de las diferencias, el trabajo señala, en cambio, aspectos conceptuales de fondo, tales como: i) la diferente visión sobre el rol del Estado en la economía, pues mientras Sánchez de Lozada lo habría adelgazado, Evo Morales le asignó un rol protagónico y dirigente; ii) la apertura a la inversión extranjera del gobierno de los 90 frente a las nacionalizaciones y la inseguridad jurídica promovidas por el gobierno del siglo XXI; iii) la visión pro-empresaria versus cierta estigmatización de los empresarios privados; iv) la actitud descentralizadora demostrada en medidas como la participación popular, versus el carácter centralista expresado en una Ley Marco de Autonomías que más bien busca obstaculizar el funcionamiento de gobernaciones autónomas; v) una frustrada institucionalización de la función pública frente a una total politización de la misma.

* *Licenciado en Economía. Actual Gerente del Programa de Desarrollo Empresarial de Procrédito. Fue creador y gerente de instituciones de microfinanzas; consultor de organismos internacionales y agencias de cooperación en temas financieros y de desarrollo rural; investigador, docente y autor de diversas publicaciones en instituciones académicas de Bolivia, Perú y México.*

En este afán comparativo, el autor desliza con claridad sus críticas al enfoque del régimen de Evo Morales, señalando el carácter contraproducente de la expansión del Estado hacia el sector productivo manufacturero, el centralismo y la politización de la gestión pública. Por el contrario, destaca el carácter innovador y de profundización democrática que significó la Participación Popular ejecutada entre 1994 y 2005.

2. El análisis del modelo de libre mercado

Con acierto el trabajo dedica una buena parte de su contenido a resumir los fundamentos teóricos de lo que llama el modelo liberal a partir de un análisis del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) “El Cambio para Todos” propuesto en 1994 por el gobierno de Sánchez de Lozada. Sin embargo, aunque por momentos lo llama “liberalismo social”, en general el análisis no parece percatarse de la ligazón que tanto el PGDES como la práctica gubernamental de ese entonces establecieron entre el liberalismo en la economía y la intervención del Estado no solamente como agente regulador de las fuerzas del mercado, sino también como inductor de la creación de una base social de protección a los sectores menos favorecidos a través de mecanismos como el BONOSOL, el SUMI, la creación del Defensor del Pueblo, la Reforma Educativa, la reforma del sistema de pensiones y la extensión de la presencia estatal y sus políticas sociales, principalmente de educación y salud, a todos los rincones del país mediante la Participación Popular. Corro habla de estos temas, pero casi de manera descriptiva, sin ligarlos en lo que parece ser más bien un modelo social de mercado, algo parecido al dominante en Alemania desde la década de los 50.

La evaluación económica de este periodo la centra el autor en el análisis de la incidencia de las reformas gonistas —principalmente la capitalización— en el PIB nacional y sectorial, el empleo y la productividad laboral. Su conclusión es acertada: la gestión económica parece haber sido en general favorable a estos indicadores, pero en todo caso sin rebasar significativamente el mediocre desempeño que siempre tuvo el país en crecimiento, generación de empleo y desarrollo de la productividad. Sin embargo, en el trabajo se perciben tres limitaciones metodológicas:

- I. Aunque algunos periodos se traslapan en el análisis, busca resultados denominados de corto plazo en el periodo 1993-98, de mediano entre 1998-2002 y de largo plazo entre 2002 y 2005. Pero resulta que la capitalización y las reformas sectoriales de hidrocarburos, electricidad, telefonía y transporte se instituyeron entre 1996 y 1997, por lo que no resulta pertinente tratar de encontrarles resultados coetáneos. Asimismo, a inicios del denominado “medio plazo”, en el clima adverso que propició el gobierno del general Banzer, las inversiones emergentes de la capitalización se estaban apenas realizando y empezaron a tener efectos en lo que el autor llama “largo plazo”, como lo demuestra el hecho del salto en el PIB del sector de hidrocarburos.
- II. La evaluación omite un indicador importante como es el de la inversión, la misma que entre 1998 y 2000 presenta récords importantes y que demuestran que no es tan evidente que la captación de ahorro externo no se hubiese traducido en inversión.

- III. No hace una proyección de las medidas de la gestión de Sánchez de Lozada y la incidencia que las mismas hubiesen tenido en el crecimiento del PIB, en la generación de recursos fiscales y en las exportaciones, no solamente en términos de precio, sino también de crecimiento de los volúmenes producidos y exportados.

Con todo, las conclusiones del estudio sobre esta fase de la historia económica del país son correctas: no se visualiza una incidencia significativa de las reformas en los indicadores macroeconómicos ni una influencia de las mismas en la dinamización y modernización de la agricultura, la industria manufacturera. El ligero mejor desempeño producido en estos rubros en la gestión de Sánchez de Lozada parece deberse más bien a un contexto externo que empezaba a orientarse a la expansión y al clima de confianza de la inversión privada interna.

3. El análisis del modelo estatista burocrático

Bernardo Corro inicia también en este caso su análisis con los fundamentos teóricos del gobierno de Morales Ayma contenidos inicialmente en Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2006 y más tarde en la Constitución Política del Estado aprobada en 2009. Con agudeza describe no solamente las diferencias respecto al sistema de libre mercado, sino también entre estos dos documentos que guían el accionar económico y político del MAS: el PND inspirado principalmente por Carlos Villegas tendría un carácter estatista, centrado en la intervención en los denominados “sectores estratégicos” de la economía; mientras que el segundo, orientado por el Vicepresidente García Linera, promueve una “economía plural” con predominio de las formas comunitarias y estatales de organización productiva, con intervenciones incluso en los sectores productivos de agricultura, agroindustria y manufactura.

En cuanto a los resultados de la gestión en el PIB global y sectorial y en el empleo y la productividad, el estudio concluye que los mismos son “bastante mediocres” a pesar de los altos precios internacionales del gas, de los minerales y de los importantes ingresos fiscales emergentes de los mismos. En esta mediocridad destaca la caída del crecimiento PIB de hidrocarburos en el periodo comprendido entre 2006 y 2009 a sólo 2.2 por ciento. Asimismo, el dinamismo de la industria manufacturera sería producto del incremento de la capacidad de demanda por parte de la población beneficiada con los bonos gubernamentales, las remesas internacionales, la inversión pública incrementada a partir de los mayores ingresos fiscales, el crecimiento de la construcción y el narcotráfico. A su vez, la caída del dinamismo del sector agropecuario sería producto de los fenómenos naturales adversos y de las políticas erráticas del gobierno en lo que se refiere a control de precios, prohibición de exportaciones y falta de seguridad jurídica sobre la propiedad agraria.

Con propiedad, el autor desarrolla luego las causas de la señalada mediocridad de resultados, encontrándolas en: i) insuficiencias teóricas tales como privilegiar los sectores estratégicos primarios, descuidando los que tienen que ver con el mercado interno; el frustrado afán industrializador que no considera las realidades del mercado internacional y finalmente no contar con que el ahorro interno logrado con las reservas internacionales no se traduce automáticamente

en inversión, ii) errores de políticas productivas que privilegian pretendidos conglomerados del estilo de *Silicon Valley* y que buscan dotar verticalmente de servicios de apoyo a las pequeñas empresas a las que su vez considera “no racionales económicamente, sino guiadas por principios de reciprocidad y retribución”, iii) errores metodológicos de intentos de planificación vertical.

El trabajo desmenuza las debilidades del modelo estatista comunitario, aunque no queda claro porqué le añade el calificativo de “burocrático”; podría deducirse que lo hace por su tendencia a extender los brazos del Estado al conjunto de la economía, generando con ello un modelo de gestión a cargo de una creciente burocracia. La enumeración de las deficiencias del modelo concluye señalando que la denominada recuperación de las empresas tendrá importantes costos para el país por el estancamiento productivo y el rezago tecnológico que viene produciendo.

4. Consideraciones evaluativas sobre el estudio

El trabajo es el primero que se arriesga a realizar un contraste directo entre dos gestiones que implican algo más que dos modelos diferentes, pues de manera reiterada se refiere a las gestiones presidenciales de GSL y EMA; pero su principal mérito consiste en no ceder a la tentación de aniquilar al derrotado como suele ser costumbre en la país y más bien el análisis crítico le lleva a un juicio implícito más favorable al modelo de libre mercado que al del estatismo burocrático.

Se extraña en el trabajo un mayor rigor metodológico, pues en el caso del modelo de mercado busca resultados e impactos prematuros donde no podía haberlos. Por otro lado, no establece un hilo de continuidad entre un modelo y el otro y por esa vía no reconoce que los altos ingresos fiscales que viene obteniendo actualmente el gobierno de Evo Morales por la exportación de gas, son una consecuencia de las inversiones propiciadas por el régimen de Sánchez de Lozada. Probablemente con GSL esos ingresos no se hubiesen generado por la vía de los altos impuestos como sucede ahora (50 por ciento) sino por los mayores volúmenes exportados, al no privarse a las empresas petroleras de los incentivos para explorar y desarrollar nuevas reservas; con ello Bolivia tenía serias posibilidades de transformarse en el principal distribuidor de gas en el sur del continente.

Lo propio acontece con las inversiones en electricidad, las mismas que se orientaban a convertir al país en un exportador neto de este tipo de energía a algunos países vecinos, mientras que con la denominada nacionalización el país es víctima de servicios deficientes, incluso con apagones y está a punto de convertirse en importador de electricidad de Brasil.

Como puede apreciarse con estos dos ejemplos (gas y electricidad) el contraste entre las gestiones estudiadas debía buscarse en las inversiones e ingresos fiscales propiciados y concretados por ambas y la proyección de su impacto posterior.

Por otro lado, le faltó también al estudio una mirada más holística que hubiese permitido mostrar la visión estratégica de desarrollo implícita en la gestión GSL:

i) captación de ahorro externo para inversión inmediata en rubros productivos y de servicios altamente intensivos en capital en los que el país se encontraba estancado; ii) generación de ahorro interno mediante la reforma del sistema de pensiones generando condiciones para la inversión en otros rubros productivos dinámicos; iii) crecimiento del Estado en áreas en las que puede ser verdaderamente eficaz, como en la inversión descentralizada en los servicios sociales (Participación Popular y Descentralización), la creación de mecanismos sostenibles de apoyo a los ancianos y población vulnerable (BONOSOL, SUMI y jubilación segura), regulación de los sectores productivos y de servicios más importantes para garantizar por un lado inversión y por otro servicios adecuados a la población (SIRESE).

Esa visión holística que reclamamos es precisamente la que permite ver la proyección estratégica para el desarrollo nacional que portaba un modelo erróneamente llamado de libre mercado o neoliberal, frente a un proyecto estatista carente de una visión de políticas de Estado, que parece abocado a la captura de recursos para su distribución poco sostenible a través de un siempre frágil Tesoro General de la Nación.

Finalmente, en el caso del modelo de EMA, el estudio privilegia el análisis lógico-deductivo y se hace demasiado teórico, poco sustentado en datos y cifras como solemos hacerlo los economistas. En descargo de esta crítica, debemos reconocer que esta gestión gubernamental no se caracteriza precisamente por su transparencia informativa y los datos son cada vez más escasos.

BALANCE

V

DIFERENCIAS Y CONTINUIDADES EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO. NEOLIBERALISMO Y POPULISMO

*Roberto Laserna**

1. Introducción

La política económica en Bolivia ha oscilado de manera muy significativa a lo largo de su historia. Muchas veces, esa oscilación ha justificado también la inestabilidad política, pues la captura del poder por parte de un grupo, independientemente de las motivaciones personales de sus líderes, se ha justificado con frecuencia como una necesidad de contrapeso a lo que el anterior estaba haciendo.

Así, si en un ciclo se promovía la apertura comercial y la libre iniciativa, quienes aspiraban a sucederlo denostaban esas políticas y justificaban su acción, las más de las veces sediciosa e ilegal, en un cambio radical que permitiera al Estado intervenir en la solución de los problemas. Por supuesto, también ocurrió lo inverso, que cuando se promovía la intervención estatal con el argumento de llevar bienestar a las masas, la oposición justificaba todas sus acciones en la necesidad de restaurar las libertades económicas y detener la corrupción, que suele ser más alta cuantas mayores oportunidades ofrece la expansión de la economía estatal. Tal manera de justificar posiciones posiblemente fuera útil para la política, pero ha resultado muy perjudicial para la economía, porque redujo continuamente el horizonte de certidumbre para los agentes económicos, alentando comportamientos de corto plazo y promoviendo una estrecha asociación entre la inversión económica y el activismo político.

Este movimiento pendular no es reciente sino que puede rastrearse a lo largo de nuestra historia, como acertadamente lo hace Gustavo Prado en uno de los capítulos de este libro.

En los últimos años, los cambios de una política intervencionista a una más liberal, y viceversa, parecen haber sido decididos más al calor de las pugnas de liderazgo y de poder, que como fruto de evaluaciones que permitan reconocer los logros y comprender los fracasos de una u otra. Los últimos ciclos han durado periodos muy cortos como para que una economía pueda desplegar sus potencialidades, por lo que las revisiones que se hacen de nuestra historia económica reciente suelen destacar que está compuesta por procesos interrumpidos que no llegan a madurar. Esto explica también la dificultad de evaluar las políticas no por sus intenciones sino por sus consecuencias.

* *Economista e investigador. Presidente de la Fundación Milenio.*

Los estudios que forman este libro se sitúan en el resbaladizo y poco explorado terreno de la evaluación comparativa, tomando en cuenta que, en las dos últimas décadas, hemos vivido como en un laboratorio dos experiencias opuestas de política económica, no solamente en cuanto a los instrumentos y objetivos utilizados, sino también en cuanto a las condiciones políticas y del contexto internacional. Una, más liberal, en condiciones adversas, y la otra, intervencionista, en condiciones muy favorables. Más que tomar en cuenta sus objetivos y discursos, el análisis debe enfocarse en su desempeño y resultados, tomando en cuenta las condiciones en que ambas se desarrollaron.

Entre 1990 y 2000, Bolivia mantuvo una consistente política de apertura de mercados, institucionalización y modernización de inspiración liberal. El núcleo de ese periodo fue el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, de 1993 a 1997¹. El año 2000, ya bajo la presidencia de Hugo Banzer, que mantenía sin entusiasmo y a veces con evidente reticencia las políticas de su antecesor, se desencadenó una profunda crisis social a partir de la “guerra del agua”. Ahí empezó Bolivia su giro hacia el populismo que culminó el 2005 con la victoria electoral de Evo Morales y la instauración de un gobierno estatista que intenta articular la apelación a las identidades indígenas con la promesa de un nuevo tipo de socialismo.

En esos dos gobiernos hay ciertamente matices y también corrientes de opinión distintas. Sánchez de Lozada presidía un partido de larga tradición intervencionista, que había nacionalizado la gran minería en los años 1950, y que reformó la propiedad privada de la tierra alentando tomas y forzando cesiones. Y su alianza estuvo integrada por grupos indigenistas, por el populismo emergente de Max Fernández, y por una representación de la izquierda nacionalista que había jugado un rol activo en el gobierno de Siles Zuazo. A su vez, Evo Morales liderizaba una sigla política dentro de la cual se cobijaba una amplia gama de facciones que iban desde el marxismo estatista más radical hasta un comunitarismo romántico y casi misticista. Esto debe recordarnos que la comparación no trata dos modelos puros. Pero es indudable que el núcleo dominante de la gestión de Sánchez de Lozada fue liberal, y que el de Morales es estatista.

2. La condiciones políticas de partida

Gonzalo Sánchez de Lozada había sido diputado del Movimiento Nacionalista Revolucionario en el periodo de la Unidad Democrática y Popular, y Ministro de Planificación en el gobierno de Paz Estenssoro (1985-1989). No solamente participó en el diseño de la política económica de estabilización y ajuste, sino que tuvo a su cargo la gestión de la misma. A pesar de las fuertes críticas que despertó el ajuste entre las fuerzas de oposición y las organizaciones laborales, en las elecciones de 1989 se presentó como candidato y logró la votación más alta, acompañado de Wálter Guevara Arze para la vicepresidencia. Sin embargo, no pudo concertar un acuerdo parlamentario y el Congreso eligió como Presidente a Jaime Paz Zamora.

1 Sobre este periodo pueden consultarse los dos volúmenes publicados por Fundación Milenio con el título: *Las reformas estructurales en Bolivia* en 1998 y 2000, y el libro de Napoleón Pacheco *En defensa de la racionalidad* (La Paz, 2004).

Sánchez de Lozada se mantuvo en la oposición y fue un duro crítico, pero sobre todo aprovechó ese tiempo para reorganizar a su partido y forjar nuevas alianzas. En 1993 conquistó el 35.6 por ciento de los votos válidos acompañado del líder catarista Victor Hugo Cárdenas. Fue una votación vigorosa pero no suficiente para acceder a la Presidencia de manera directa, y en el Congreso contaba solamente con 69 parlamentarios y para asegurar su elección requería por lo menos diez más. Tenía mayoría absoluta en el Senado, ya que había ganado en 6 departamentos y obtenido la segunda votación en los restantes, que le dieron 15 senadores, pero no contaba con más de 54 de los 120 diputados que componían entonces esa Cámara².

Seguramente aprendió de la experiencia de 1989 pues apenas pasada la euforia electoral realizó una activa búsqueda de aliados que le permitieran consolidar en el Congreso su victoria electoral. Así fue que forjó un acuerdo con el Movimiento Bolivia Libre, que había obtenido el 5.4 por ciento de los votos, y luego con la Unidad Cívica Solidaridad, que consiguió el 13.8 por ciento.

El 6 de agosto de 1993 el Congreso inauguró la gestión presidencial de cuatro años presidida por Gonzalo Sánchez de Lozada. Los antecedentes mencionados recuerdan que tenía ya una larga experiencia política y de gestión administrativa, tanto en el sector público como en el privado, donde alcanzó notable éxito como empresario minero.

El 2005 Evo Morales superó con creces el desempeño electoral que Sánchez de Lozada había alcanzado en 1993, pues conquistó el 53.7 por ciento de los votos válidos, acompañado de Alvaro García Linera. Su experiencia era fundamentalmente sindical aunque ya tenía varios años de presencia parlamentaria.

La votación alcanzada le permitió acceder a la Presidencia de manera directa, sin esperar ratificación congresal como lo estipulaba la Constitución vigente en ese tiempo. Esto, por supuesto, hizo más expedito el camino a la Presidencia pero le impidió desarrollar una experiencia de concertación política. Ya en la elección anterior, en el 2002, luego de alcanzar el sorpresivo segundo puesto en la elección, ayudado indirectamente por las declaraciones torpes del Embajador de los Estados Unidos, Morales se mostró contrario a cualquier tipo de negociación, calificándola como una práctica de traición y renuncia a los principios políticos.

La fuerza de Morales, sin embargo, era muy desigual. Su votación estaba concentrada en la parte occidental del país y, de hecho, había perdido en importantes departamentos, por lo que no tuvo mayoría en el Senado y tampoco podía contar con los prefectos de los departamentos más grandes, que en esa oportunidad fueron elegidos de manera indirecta³.

2 Los datos electorales provienen de la Corte Nacional Electoral y fueron obtenidos de su página web antes de que fuera remozada por el actual Órgano Electoral Plurinacional.

3 En realidad fueron seleccionados, pues luego de la votación el Presidente, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales vigentes, debía designarlos mediante decreto y reconocerlos como representantes del Poder Ejecutivo en los departamentos.

Reacio a la concertación, Morales se embarcó en una relación de tensión y antagonismo con la oposición desde el mismo día en que fue posesionado, el 24 de enero de 2006.

Es posible que su falta de experiencia en la gestión pública y su actitud de rechazo a la concertación expliquen en parte las limitaciones que tuvo su gestión a pesar del espectacular respaldo político que le otorgó la población. Un respaldo que le permitió imponer la reforma constitucional y su propia reelección el 2009, con una votación incluso mayor que la primera vez y obteniendo, esta vez sí, una amplia mayoría parlamentaria⁴.

En la comparación de las condiciones políticas de ambos gobiernos encontramos pues marcadas diferencias. Mientras Sánchez de Lozada se veía obligado a concertar desde el principio, pues no tuvo suficiente votación ni bancada parlamentaria, Morales se encontró a cargo del Poder Ejecutivo sin resistencias ni restricciones. Y aunque su bancada senatorial no era suficiente, pudo ejercer presión sobre ella movilizándolo a las organizaciones sociales que se habían integrado con entusiasmo al proyecto político que encabezaba.

Como veremos luego, Sánchez de Lozada sacó fuerzas de su debilidad y logró llevar a cabo una ambiciosa agenda de cambios institucionales. Por su parte, Morales nunca pareció tener suficiente fuerza pues permanentemente buscó ampliarla expandiendo su control sobre el Congreso, la Asamblea Constituyente, los gobiernos locales y otros poderes públicos, y quejándose del obstruccionismo de una oposición que, sin embargo, poco a poco se veía marginalizada.

3. La situación económica de partida⁵

El año que Gonzalo Sánchez de Lozada recibió la Presidencia, el déficit fiscal representaba el 6.1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Tenía un peso enorme y colocaba al gobierno bajo dos fuertes presiones: la inflación, por un lado, que ese año llegó al 8.5 por ciento, y las negociaciones con los organismos de financiamiento y cooperación internacional, cuya colaboración era inevitable y necesaria.

Por su parte, cuando Evo Morales asumió la Presidencia, el déficit fiscal se había reducido al 2.1 por ciento (2005) y la inflación estaba en el 4.9 por ciento anual. Las presiones sobre la gestión económica eran mucho menores, porque además el nivel de exportaciones del país estaba en ascenso y se tenía ya un superávit comercial de más de US\$ 500 millones.

4 A esto contribuyó la reforma del Senado, que de ser formado por 2 representantes por mayoría y uno por minoría en la votación departamental, pasó a estar integrado por cuatro representantes por departamento, asignados según la proporción de los votos. El Senado dejó así de ser un cuerpo de representación territorial para adquirir un carácter más político, reduciendo drásticamente también la importancia de las minorías. En algunas regiones la minoría electoral carece de representación en el Senado.

5 Los datos mencionados en esta sección provienen de fuentes oficiales, son recopilados por el Instituto Nacional de Estadística y se encuentran en su página web y en sus anuarios. Muchos de ellos pueden consultarse también en los 32 números del Informe de Milenio sobre la Economía.

Puede constatarse también un marcado contraste en las tendencias de los términos de intercambio. En los años 1980 y 1990 los términos de intercambio de Bolivia con el exterior se deterioraron continuamente, requiriendo un esfuerzo cada vez mayor para obtener bienes importados que aumentaban de precio en relación a las exportaciones del país. Momentos claves de ese proceso fueron la debacle del mercado del estaño en 1985, y la crisis asiática de 1998-1999. El índice de la relación de términos de intercambio con base en 1990, pasó de 69 a 60 entre 1995 y 1998, que representa una caída del 15 por ciento aproximadamente⁶. El gobierno de Sánchez de Lozada debió enfrentar un entorno económico internacional muy desfavorable, viéndose obligado a continuar la búsqueda de ayuda externa como lo habían hecho sus antecesores y lo harían sus sucesores. Hasta mediados de los años 2000, cuando las tendencias declinantes en los términos de intercambio se revirtieron bruscamente, y los precios de las exportaciones bolivianas aumentaron más rápidamente que los de las importaciones. El Índice de Términos de Intercambio aumentó el 47 por ciento desde comienzos del 2006 hasta fines del 2010, porque los precios de nuestras exportaciones crecieron mucho más rápido que los de las importaciones⁷. Esta ha sido una tendencia inédita por la magnitud de la mejoría y su prolongada duración, dándole al gobierno de Morales un entorno económico muy favorable.

En 1993 las exportaciones apenas alcanzaron US\$ 809 millones pero el país necesitó consumir US\$ 1,177 millones de productos importados, debiendo financiar esa diferencia con créditos y donaciones. En 2005 las exportaciones ya estaban por encima de los US\$ 2,800 millones y el superávit comercial permitía acumular reservas internacionales.

En efecto, mientras las reservas internacionales apenas cubrían tres meses y medio de importaciones el primer año de gobierno de Sánchez de Lozada, cuando Evo Morales llegó a la presidencia alcanzaban para más de ocho meses de importaciones.

El crecimiento económico era también muy débil en 1993. Aunque en los tres años anteriores se había logrado superar una vez la barrera del 5 por ciento (en 1991), el año anterior no llegó ni al 2 por ciento y había dudas de que se pudiera revertir la tendencia. Este pesimismo se debía a que la capacidad de inversión era muy limitada y la deuda externa, superior a los US\$ 4,000 millones (equivalente al 70 por ciento del PIB), absorbía una importante cantidad de recursos.

Aunque en 2005, cuando se elige a Morales, la sensación de crisis era evidente, se refería más a las condiciones sociales que a las económicas. El crecimiento económico estaba ganando dinamismo, pues ese año alcanzó 4.2 por ciento y las perspectivas de exportación permitían alentar expectativas de un crecimiento más acelerado en los años siguientes. La deuda externa bordeaba los US\$ 5,000 millones, pero en términos relativos era menor a la de 1993, pues representaba el

6 *Informe de Milenio sobre la economía 1998*, N° 6, Marzo de 1998, La Paz. p. 32.

7 Con base en el año 2006, el índice pasó de 91.2 en el primer trimestre del 2006, a 134.2 en el último trimestre del 2010, según el Instituto Nacional de Estadística.

53.1 por ciento del PIB. Además, ya estaban muy avanzadas las negociaciones de perdón de deuda, lo que de hecho sucedió en el primer gobierno de Morales, cuando la deuda externa bajó al 31 por ciento del PIB.

Un aspecto que acentúa las diferencias en las condiciones económicas de partida de ambos gobiernos es el referido a los hidrocarburos. Al asumir Sánchez de Lozada la presidencia, el país producía 8.1 millones de barriles de petróleo y 107 millones de pies cúbicos de gas. Estábamos en el umbral de volvernos importadores netos de petróleo y de concluir el contrato de venta de gas a la Argentina, sin posibilidades de renovarlo.

Para el 2005 la producción de petróleo se había casi duplicado, llegando a 15.4 millones de barriles, y se producían en el país 442,000 millones de pies cúbicos de gas, con los que no solamente se podía renovar el contrato de abastecimiento a la Argentina, sino que se estaba iniciando la exportación al Brasil.

No solamente los volúmenes de que podía disponerse eran mayores, sino que los precios se habían triplicado. Mientras en 1993 solamente obteníamos US\$ 1.17 por millón de BTU, el 2005 esa misma cantidad se vendía a US\$ 3.3. En los años siguientes los precios seguirían subiendo hasta llegar a triplicar ese monto, generando un flujo de recursos que el país no había experimentado antes.

La situación fiscal reflejaba claramente las desiguales condiciones de partida de ambos gobiernos. Mientras en 1993 el déficit global del sector público fue de US\$ 347 millones, el 2005 se contaba con un superávit global de US\$ 1,708 millones. Sánchez de Lozada gobernó bajo severas restricciones. El gasto fiscal pasó de poco más de US\$ 2,000 millones en 1994, a US\$ 3,000 millones en 1998, debiendo recurrir a donaciones y créditos para cubrir las necesidades fiscales. En contraste, la administración de Evo Morales ha disfrutado de una situación de holgura, pues los gastos fiscales han pasado de US\$ 3,500 millones el 2006, a casi US\$ 8,400 el 2010, con una importante acumulación de ahorros fiscales por la limitada capacidad de gasto e inversión pública, especialmente en los gobiernos subnacionales.

Desde el sector privado la situación se percibía de diferente manera. Aunque el gobierno pasara apreturas, la economía impulsada por la iniciativa de la gente mostraba rasgos de mayor optimismo cuando Sánchez de Lozada se hizo cargo de la Presidencia que cuando Morales lo hizo. Los depósitos en el sistema bancario en 1993 llegaban a US\$ 2,052 millones, pero los bancos colocaron ese año créditos por casi US\$ 3,200 millones, es decir que por cada dólar depositado, ellos movilizaban inversiones de US\$ 1.6. El 2005 los depósitos habían aumentado hasta US\$ 3,152 millones, pero los bancos solamente habían colocado US\$ 3,030, por lo que por cada dólar recibido apenas movilizaban 96 centavos de inversión. Seguramente en 1993 se reflejaba mayor confianza por la estabilidad alcanzada desde 1986, y los ahorristas e inversionistas se sentirían alentados por la perspectiva de continuar por ese camino. El 2005 la situación era diferente. Los conflictos sociales iban en aumento y declinaba la gobernabilidad, y ya en su campaña Morales había expresado su desconfianza en la iniciativa privada.

Los bancos acumulaban liquidez porque encontraban crecientes dificultades para colocar créditos. Las favorables condiciones económicas con que Morales recibía el país estaban siendo opacadas por la polarización y el antagonismo político que percibían los agentes económicos.

En la comparación de las condiciones económicas de partida encontramos también profundas diferencias en las situaciones que Gonzalo Sánchez de Lozada y Evo Morales enfrentaron al comenzar su gobierno. Mientras que en 1993 el gobierno tenía severas restricciones y enfrentaba presiones muy fuertes, con tendencias declinantes en variables cruciales, al comenzar el 2006 la situación era de holgura y solvencia para el gobierno boliviano, y sus perspectivas permitían abrigar optimismo. Sin embargo, el público se mostraba más confiado sobre el desempeño económico en 1993 que en el 2005, porque ya se habían vivido varios años de convulsión e incertidumbre y el discurso político del nuevo gobierno anticipaba cambios radicales, que por no ser precisados, abrían el campo a la especulación y la incertidumbre.

Nuevamente, puede decirse que Sánchez de Lozada estaba obligado a convertir la debilidad en fuerza, ejerciendo en lo económico la misma prudencia que le llevó a concertar con sus adversarios en lo político. Por su parte, Morales disfrutaba de tanta holgura que no pareció sentirse presionado a generar resultados rápidamente, y ni siquiera a restablecer la estabilidad institucional o mantener el rumbo. Por ejemplo, ya la exportación de gas estaba asegurada por un contrato de 20 años con el Brasil y los precios tendían al alza, por lo que no parecía tan importante mantener buenas relaciones con los inversionistas externos, ni siquiera con los brasileños, a los que se consideraba “atados” al gas boliviano. Ajeno a ese tipo de preocupaciones, el gobierno se concentró en los temas políticos y lo apostó todo al cambio institucional, acentuando la inestabilidad y la incertidumbre.

4. La situación social de partida

En 1993 todavía estaba fresco el recuerdo de los golpes militares, la explosión democrática y la hiperinflación, de manera que la gente respaldaba a quienes mostraran mayor credibilidad para promover el progreso sin perturbar el orden. En 1985 apoyaron a Banzer y Paz Estenssoro por sus promesas de “fuerza” para gobernar, y en 1989 le dieron la victoria a Sánchez de Lozada, como expresión de continuidad, pero no rechazaron la alianza de Banzer con Paz Zamora, percibida como un ajuste de cuentas con el pasado de enfrentamiento y polarización. En 1993 Sánchez de Lozada volvió a ganar en votos, aliado con el catarismo altiplánico, con la promesa de reanudar el proceso de democratización social y reforma estatal sintetizado en tres propuestas clave: capitalización, participación y reforma educativa.

Con la primera se esperaba completar el desmantelamiento del estatismo productivo, que absorbía recursos, y dinamizar las inversiones, resolviendo al mismo tiempo el problema del déficit y la falta de crecimiento y empleo. Con los otros se buscaba expandir la presencia del estado hacia los pueblos y las áreas rurales, y ampliar las oportunidades.

En los dos últimos años de la gestión de Paz Zamora la conflictividad social tendía a reducirse. El promedio mensual de Paz Estenssoro, de 24.6, se redujo a 20.2, y esa tendencia se mantuvo durante la gestión de Sánchez de Lozada, en la cual se alcanzó un promedio de 13.2 eventos conflictivos nuevos al mes. Aún hoy sigue siendo el más bajo nivel desde la recuperación de la democracia. Y esto a pesar de que las reformas impulsadas por su gobierno afectaban los fuertes intereses corporativos de los sindicatos de obreros estatales, de maestros y de empleados públicos⁸.

Una explicación fundamental de este comportamiento seguramente tiene que ver con la reorientación de las expectativas sociales que se había dado desde que Paz Estenssoro admitiera la crisis fiscal en 1985. La debacle del mercado del estaño acabó con las ilusiones rentistas y la gente supo que no habría gasto fiscal que no estuviera respaldado, previamente, por tributación. El Banco Central de Bolivia dejó de realizar avances de cuenta y las entidades públicas no podían gastar lo que no hubiera sido previamente depositado en sus cuentas. Esa disciplina fiscal fue determinante para enfatizar el mensaje de que los problemas no se resolverían desde el Estado sino en los mercados. La presión social sobre el estado disminuyó, bajaron los conflictos y las instituciones pudieron desempeñarse en mejores condiciones, fortaleciendo sus capacidades de gestión.

Para fines del 2005 la situación era muy distinta. Las expectativas sociales se habían vuelto a concentrar en el estado, en parte porque las pugnas electorales estimularon promesas cada vez más audaces por parte de los políticos, y en parte porque los éxitos de la capitalización en el sector hidrocarburos anunciaban ya una nueva era de bonanza exportadora. Los conflictos sociales, dirigidos en su mayor parte a influir sobre la acción estatal, fueron creciendo. En el gobierno de Banzer ya fueron más del doble (28.4 al mes) que en el de Sánchez de Lozada, y siguieron subiendo hasta alcanzar, en el gobierno de Mesa, un nivel cercano al récord de la UDP (más de 52 al mes). Si bien bajaron en los pocos meses que Rodríguez Veltzé ejerció la presidencia, lo cierto es que las expectativas habían seguido creciendo, alentadas por un verdadero desembalse de promesas, como fue la campaña electoral del 2005.

La explotación y exportación del gas (real) y del litio (potencial) parecían suficientemente creíbles como para sustentar la competencia estatista en la que se embarcaron Evo Morales y Jorge Quiroga, los principales candidatos en ese momento. El mensaje que entonces recibió la gente fue exactamente el opuesto al de 1993: los problemas los resolverá el Estado. Incluso Quiroga y Reyes Villa se mostraban proclives a la nacionalización de los hidrocarburos que permitiría reubicar al estado en el centro de los procesos económicos y se sumaron a la campaña de desprestigio del periodo liberal con el que la gente los identificaba, puesto que Quiroga había sido Ministro de Paz Zamora y Vicepresidente de Banzer, y Reyes Villa fue aliado de Sánchez de Lozada en su segundo gobierno y se había

8 Estos datos y los que siguen acerca de los conflictos sociales provienen del Observatorio de Conflictos de CERES. Ver: Roberto Laserna y Miguel Villarroel. *Enero de 1970 - Enero de 2008. 38 años de conflictos sociales en Bolivia. Descripción general y por periodos gubernamentales*. La Paz, CERES - COSUDE - Instituto para la la democracia, 2008.

iniciado en política en las filas de ADN, el partido de Banzer y Quiroga. La gente, al parecer, acabó creyendo el mensaje pero desconfiando de estos mensajeros, y es posible que por eso perdieran la elección frente a Evo Morales, un candidato con poca experiencia y sin un partido sólido, pero que resultaba más confiable con respecto a la propuesta estatista. Al fin de cuentas, era lo que siempre había proclamado la izquierda que lo acompañaba⁹.

Es decir que Evo Morales recibió el gobierno en un ambiente social de enormes expectativas, con grupos sociales organizados y dispuestos a presionar por todos los medios a su alcance para lograr que sus demandas fueran satisfechas. Su victoria electoral se debió en gran medida a que alentó esas expectativas, presentándose como la representación auténtica de todos. Confiaba en que la unidad electoral sería también unidad de propósitos, pero en realidad esos “todos” resultaron siendo muchos grupos organizados a partir de identidades e intereses particulares. Por eso, si bien fue una estrategia electoral exitosa, entrañaba un alto riesgo para la gobernabilidad, porque en los hechos alentó las presiones que, poco a poco, lo han ido paralizando. La cantidad de conflictos no solamente no disminuyó sino que ha ido en aumento hasta romper todos los records registrados hasta entonces. No son conflictos violentos ni articulados bajo un proyecto político, sino dispersos y con claros componentes de particularismo corporativo, por lo que aunque no ponen en duda la permanencia de Morales en la presidencia, sí restringen severamente su capacidad de tomar decisiones y realizar una gestión pública efectiva.

En la comparación de las condiciones sociales de partida encontramos también profundas diferencias. El 2005 las expectativas sociales estaban concentradas en el estado por lo que el enorme respaldo que recibió Morales estaba en realidad condicionado al cumplimiento de sus promesas, las mismas que alentaban presiones sociales para hacerse escuchar. En 1993 Sánchez de Lozada también había levantado expectativas pero sobre la creación de empleos a partir de la inversión, lo que en la tradición política pudo ser interpretado por algunos como una promesa de “pegas” pero que, en el contexto de esa época, se refería más bien a la creación de un entorno favorable a las iniciativas que emergieran desde la sociedad más que del estado.

5. Gobernabilidad

Los mensajes, como se sabe, no dependen solamente de lo que ellos contienen sino del significado que adquieren en el entorno y la experiencia que viven los receptores.

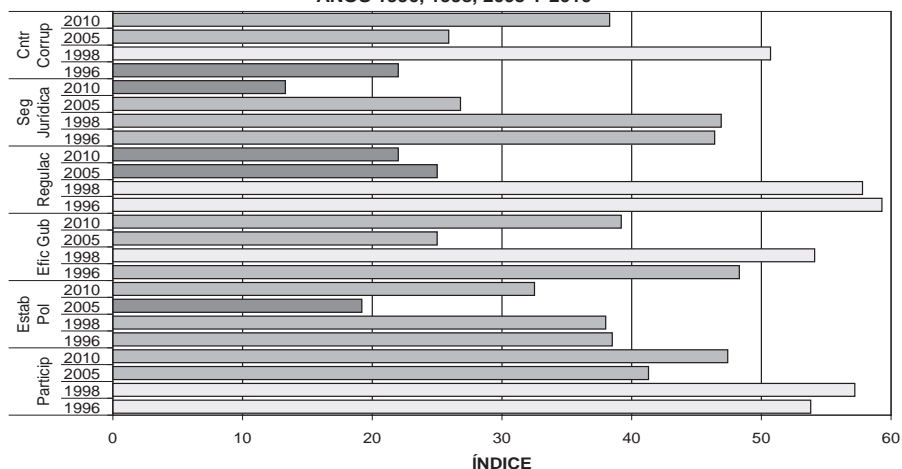
⁹ Jorge Quiroga marcó su giro rompiendo con Acción Democrática Nacionalista, el partido que lo llevó a la Presidencia, y fundando una agrupación que tenía las mismas siglas que la de Hugo Chávez en Venezuela (PODEMOS) y la simbología clásica de los movimientos marxistas: bandera roja y estrella roja. Su discurso también se centró en el rol del Estado para combatir la pobreza. Notablemente, su apoyo electoral disminuyó continuamente desde que comenzó la campaña electoral mientras que el de su adversario creció al mismo ritmo, por lo que es posible deducir que en vez de atraer a los grupos movilizados, lo que hizo fue dar credibilidad al discurso de su adversario, de modo que su base electoral se desplazó hacia Evo Morales. Aún así, logró alcanzar la presidencia del Senado, aunque sirvió de poco pues terminó avalando la Constituyente, que fue el principal instrumento de captura de los poderes por parte del Movimiento al Socialismo.

Una oferta electoral en un entorno de austeridad y restricciones conocidas tiene un significado muy diferente en un entorno de bonanza y concentración del poder. Y, por supuesto, tiene también efectos diferentes de acuerdo a las características del mensajero, en este caso, de los candidatos y sus partidos. En ese sentido, es posible sostener que la promesa de los 500 mil empleos que hizo Sánchez de Lozada en la campaña de 1993 fue recibida con moderado entusiasmo por el electorado, que lo asoció sobre todo a inversión y crecimiento. La promesa del cambio y el vivir bien de Morales el 2005 fue acogida de tantas maneras como interlocutores la recibieron, de manera que cada grupo sintió que se trataba de una promesa específica y particular, viable en la medida en que el estado controlara las rentas que crecían de manera tan dinámica. Esto podría explicar por qué, aún con menos votación, Sánchez de Lozada lograra mayor gobernabilidad que Morales, si la medimos por la capacidad real de diseñar y ejecutar políticas públicas.

El Banco Mundial mantuvo un proyecto de análisis de la gobernabilidad, que ha sido continuado por su autor, Daniel Kauffmann, en el Brookings Institution. Utilizando una amplia gama de fuentes de información acerca de la gobernabilidad en el mundo, prepara indicadores de gobernabilidad por países. Los datos sistematizan “las tradiciones e instituciones por las cuales se ejerce la autoridad en un país”, que es como ellos definen la gobernabilidad.

Los datos son presentados en seis categorías y para cada una de ellas se calcula la ubicación relativa del país en términos porcentuales con respecto a los demás. La información para Bolivia cubre de 1996 al 2010 y el gráfico 1 simplifica la información tomando cuatro puntos en el tiempo. Entre los dos primeros solamente distan dos años, y muestran la tendencia en el gobierno de Sánchez de Lozada, Los otros dos cubren un lapso mayor y muestran las tendencias en el gobierno de Evo Morales.

GRÁFICO 1
INDICADORES DE GOBERNABILIDAD
AÑOS 1996, 1998, 2005 Y 2010



FUENTE: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial y Brookings Institution. World Governance Index.

Se observa claramente que la situación el 2010 era peor que en 1996 en todos los casos salvo en el de control de la corrupción. Este registra sobre todo las percepciones y tiene por lo tanto una fuerte influencia de las prioridades que le asignan al tema los medios de comunicación.

La peor situación corresponde a la seguridad jurídica, que además ha descendido significativa y continuamente desde que se iniciaron estos estudios.

Es también muy notable el descenso en la calidad de la regulación, que se encuentra en el rango más bajo y es en el que se registra el mayor descenso relativo, ya que en 1996 el indicador estaba cerca del 60 por ciento y ha caído a poco más del 22 por ciento hasta el 2010. En el último quinquenio han mejorado un poco las categorías de participación social y política y eficacia gubernamental, pero sin que ninguna de las dos haya vuelto al nivel que tuvieron el año 1996. Algo similar ocurrió en la categoría de estabilidad política, que alcanzó su nivel más bajo alrededor del 2005 para recuperar desde entonces pero sin volver al nivel que se registró en 1996.

Es importante notar que no todas las categorías tienen características similares. Algunas son el resultado de un conjunto amplio de factores que pueden no estar directamente al alcance del gobierno, en tanto que otros pueden ser atribuidos directamente a la gestión gubernamental.

Así por ejemplo, el respeto a la ley y el cumplimiento de las normas que se engloban en el rubro de seguridad jurídica es una responsabilidad directa del gobierno. También lo es la calidad de la regulación, pues ésta depende de la normativa existente, la independencia de los reguladores, la acumulación de experiencia en sus técnicos y otros aspectos similares que tienen que ver directamente con la gestión política de un gobierno. Estas dos categorías reflejan, en realidad, los resultados de la gestión gubernamental más que cualquier otra.

Puede decirse algo similar del control de la corrupción, que incluso por su nombre sugiere que se trata de una variable de resultados de gestión política. La diferencia es que lo que en realidad suelen medir en esta variable es más la percepción de la gente, que es fuertemente influenciada por las campañas de propaganda y las actitudes de los medios de comunicación, que la realidad práctica que supondría estudios sobre la frecuencia y magnitud de relaciones de corrupción, coimas, pago indebido de comisiones y actos similares. Por eso resulta también curioso observar que mientras el cumplimiento de la ley se deteriora, el control de la corrupción mejora. Eso no es consistente.

Otras categorías, como estabilidad política y participación social, reflejan condiciones más amplias que las derivadas de una política gubernamental.

En síntesis, comparando los dos periodos en base a los seis grupos de indicadores, se encuentra que el nivel de gobernabilidad es más bajo en la gestión de Evo Morales que en la de Sánchez de Lozada. Además, en ésta todos los índices tendieron a subir salvo el de calidad de la regulación que, siendo comparativamente

elevada, descendió algunos puntos, En contraste, en la gestión de Evo Morales encontramos que cuatro de los índices tendieron a mejorar, aunque sin recuperar el nivel al que habían llegado en los años 1990 (participación, estabilidad política, control de la corrupción y eficacia gubernamental), en tanto que los otros dos acentuaron su deterioro (seguridad jurídica y calidad de la regulación).

6. Crecimiento y desempeño económico

Los estudios realizados sobre la dinámica económica en los dos periodos discrepan ligeramente con las cifras pero no con las tendencias que ellas muestran. La conclusión más notable es que las tasas de crecimiento alcanzadas han sido similares en los dos periodos, pero con una significativa diferencia en la disponibilidad de recursos de ahorro e inversión a favor del periodo de gobierno de Evo Morales. Esto quiere decir que, con menos, el gobierno de Sánchez de Lozada logró más que el de Evo Morales.

A este respecto es interesante tomar en cuenta una de las correlaciones contrafactuales que realiza Rolando Morales Anaya en el capítulo a su cargo¹⁰. Considerando la disponibilidad de ahorro interno en cada uno de los periodos, Morales Anaya encuentra que si Sánchez de Lozada se hubiera limitado solamente a utilizar el ahorro interno, la economía hubiera crecido en casi dos puntos anuales menos de lo que realmente creció. En cambio, si Evo Morales hubiera utilizado todo el ahorro interno disponible, la economía hubiera crecido 1.2 puntos más cada año. En otras palabras, un crecimiento basado solamente en el ahorro interno hubiera bajado la tasa de crecimiento del PIB a 2.76 por ciento en el periodo de Sánchez de Lozada, pero debió situarla en 5.96 por ciento en el de Evo Morales. En realidad, En la gestión de Sánchez de Lozada se logró 4.66 por ciento anual y en la de Morales, 4.76 por ciento. Desde otro ángulo, el trabajo de Morales Anaya destaca que, con menos ahorro público, el gobierno de Sánchez de Lozada logró más inversión, ocurriendo exactamente lo contrario en el caso de Evo Morales, que con abundante ahorro público no logra inversiones para dinamizar la economía.

En su trabajo, Oscar Zegada destaca además que aunque ambos gobiernos lograron tasas muy similares de crecimiento de la economía, la calidad del crecimiento en la gestión de Sánchez de Lozada fue mayor, como lo demuestra por ejemplo el hecho de que fuera más estable. Como lo recuerda este autor, el crecimiento en la gestión de Sánchez de Lozada se mantuvo siempre por encima del 4 por ciento anual, en tanto que en el gobierno de Morales fue más inestable, con dos años por debajo de la línea del 4 por ciento y un año superando la del 6 por ciento.

Esto lo explica en cierto modo por la mayor dependencia externa que ha tenido el dinamismo económico en la gestión de Morales, que disfrutó de holgura económica

10 Los autores de los estudios aquí citados pertenecen a distintas escuelas y tradiciones teóricas y metodológicas de la economía y han trabajado de manera independiente y con entera libertad para definir sus enfoques. En el proceso, cada uno tuvo un interlocutor directo que tuvo la función de objetar, criticar y debatir sus métodos y sus conclusiones. El libro incluye tanto los informes de investigación de los autores como los documentos de crítica y comentario de sus interlocutores.

gracias a la espectacular mejoría en los términos de intercambio y al significativo alivio de las presiones de la deuda externa, que fue reducida en su primer año como efecto de las negociaciones realizadas desde el año 2000.

En el análisis de Zegada destaca también, como evidencia de un uso más eficiente de los recursos disponibles en la gestión de Sánchez de Lozada, el dato de que las tasas de desempleo fueron consistentemente menores entre 1993 y 1997, en tanto que han sido más altas desde el 2006, a pesar de la bonanza económica y del importante flujo de dinero que han generado las exportaciones. Es posible que ello se deba a que éstas han sido generadas sobre todo en sectores de baja absorción de mano de obra. Al respecto Zegada resalta el hecho de que en la gestión de Sánchez de Lozada las exportaciones no tradicionales pasaron del 38 por ciento al 52 por ciento del total, en tanto que se contrajeron del 31 por ciento al 21 por ciento en la de Evo Morales.

El análisis de José Luis Evia intenta ir más allá de las variables macroeconómicas con el fin de determinar la medida en que las políticas económicas seguidas en uno y otro gobierno pudieran haber tenido un impacto efectivo en las productividades. Sus resultados no son concluyentes, en gran medida por la deficiente calidad y cantidad de la información disponible, y porque en una metodología como la empleada en su trabajo, resulta imposible incorporar de manera sistemática la información del entorno que no tiene relación directa con los modelos de estimación. Es por eso que Evia encuentra que hay mejores resultados en productividad durante los años del gobierno de Morales, pero su comparación supone que ambos casos enfrentaron las mismas circunstancias, lo cual no es evidente pues, como él mismo lo recuerda, en los años 2006-2010 se vivió abundancia de recursos económicos provenientes de mejorías en los términos de intercambio, por lo que los resultados ligeramente mejores no se deben necesariamente a un uso más eficiente de los factores productivos. De hecho, al igual de Rolando Morales, Evia destaca que es desalentador que la economía no creciera más en el último periodo, dadas las favorables condiciones que lo caracterizaron.

Mauricio Medinaceli efectúa un acercamiento econométrico contrafactual algo diferente, pues lo que intenta es aplicar al periodo previo a 2006 los precios de exportaciones vigentes en el más reciente, y a éste los precios vigentes en el anterior. No se trata, por lo tanto, de una comparación estricta entre el desempeño de la economía en el gobierno de Sánchez de Lozada y en el de Morales, sino de una comparación entre dos modelos de gestión de los recursos naturales de exportación, que tiene como línea divisoria el cambio en la normativa que regula a los hidrocarburos.

La conclusión de su estudio señala que con los precios que tuvieron vigencia después del 2006, la economía no habría tenido los déficits fiscales que tuvo entre 1998 y 2006 y habría podido crecer en 1.6 puntos más que el magro promedio que obtuvo entonces, que fue de 2.9 por ciento anual, es decir, pudo haber sostenido un 4.5 por ciento en promedio. Claro que eso era imposible, porque los precios son determinados por el mercado externo y en ese juego el país no tiene influencia alguna.

Sin embargo, si recordamos que esta tasa se acerca mucho a la registrada desde el 2006, llegamos a la conclusión de que los resultados alcanzados en los últimos años se explican casi de manera íntegra como efecto del aumento de precios en los mercados internacionales, lo cual remarca la creciente vulnerabilidad y dependencia de nuestra economía.

Finalmente, el trabajo de Bernardo Corro compara de manera explícita y directa los primeros gobiernos de Sánchez de Lozada y Evo Morales, describiendo sus intenciones explícitas en los planes de desarrollo, sus decisiones más importantes en política económica y los resultados alcanzados. Encuentra que ambos han tenido similitudes, sobre todo en cuanto al escaso nivel de crecimiento, la dificultad de cambiar una lógica extractivista y reducir la dependencia de las materias primas, y su limitado éxito para renovar el sistema productivo en base a mejores tecnologías y enfoques más innovadores. Más allá de las similitudes, Corro destaca también que, en la comparación, los resultados favorecen la gestión de Sánchez de Lozada por cuanto se enfrentó a condiciones externas y fiscales mucho más difíciles, y logró mayores niveles de empleo y un descenso más rápido de la pobreza.

7. Políticas sociales y sus impactos

La grave crisis inflacionaria de los años 1980 permitió comprobar que quienes más sufren con la inestabilidad y la inflación son los pobres, independientemente de los discursos o las intenciones con que se expanden los gastos fiscales inorgánicos. Por ello, la estabilidad fue asumida como fundamento de cualquier propuesta, a tal punto que podría afirmarse que en los años 1990 el principal instrumento de lucha contra la pobreza ha sido la estabilidad de los precios y del tipo de cambio. Ella proporciona certidumbre para ahorrar e invertir, y las políticas de reactivación económica pueden tener impactos en la vida de la gente.

A mediados de los años 1990, manteniendo los dos ejes de política pública con que se venció a la hiperinflación, estabilidad de precios y control del déficit fiscal, el gobierno de Sánchez de Lozada emprendió ambiciosas reformas institucionales. La más importante fue posiblemente la denominada de Participación Popular, que transformó radicalmente la organización del Estado al municipalizar todo el territorio y establecer un mecanismo automático de transferencias fiscales hacia los nuevos municipios, que asumieron también mayores responsabilidades en educación, salud e infraestructura.

Sobre la base de esta nueva institucionalidad, se plantearon los programas de reducción de deuda que, en los periodos gubernamentales siguientes, serían considerados el principal instrumento de reducción de la pobreza. De hecho, el programa HIPIC II implicó que el gobierno destinara a los municipios la deuda condonada, asignando los recursos en forma inversamente proporcional a los indicadores de pobreza de los municipios.

Además de la reforma municipal, en los 1990 se puso en marcha la reforma educativa, cuya aplicación gradual aspiraba a implementar una educación intercultural bilingüe con una fuerte orientación práctica a las nuevas tecnologías.

La filosofía orientadora de la reforma era “aprender a aprender”. Como la reforma estaba pensada para irse aplicando poco a poco, para el plazo inmediato se dio vigencia a mecanismos de medición de calidad educativa y de diferenciación de salarios a fin de premiar a los maestros que realicen mayor esfuerzo y alcancen mejor formación. Estos dos aspectos provocaron la resistencia de los sindicatos de maestros, y la lentitud de la reforma hizo que perdiera continuidad.

Finalmente, la otra piedra angular del proceso de reformas fue la capitalización, un programa de privatización de las empresas más grandes del Estado, basado en la ampliación de su capacidad productiva con inversiones adicionales de los socios privados, y la transferencia de las acciones del Estado a los ciudadanos a través del sistema de pensiones. El socio privado invertía duplicando el capital de la empresa, y la mitad de las utilidades que ella generara serían directamente distribuidas entre los ciudadanos al llegar a la ancianidad. Para ello se creó el Bono de Solidaridad, o Bonosol, como una pensión no contributiva de carácter vitalicio para los mayores de 65 años. Esto también implicaba una distribución importante de recursos por todo el país, con importantes efectos sociales ya que el grupo en el que se concentraba era de los más vulnerables.

La primera mitad de los años 2000 estuvo caracterizada por la incertidumbre política. La muerte de Banzer precipitó la sucesión constitucional de Jorge Quiroga. El 2002 se llevaron a cabo nuevas elecciones, que ganó Sánchez de Lozada, pero su gobierno se vio fuertemente asediado y el Presidente fue forzado a renunciar en medio de violentos conflictos. Su sucesor se concentró en temas políticos pero acabó también renunciando con el fin de adelantar elecciones, las que al final dieron la victoria al dirigente campesino Evo Morales, quien fue reelegido para un segundo mandato el 2009.

La debilidad política de los sucesivos gobiernos entre el 2000 y el 2005 permitió que las políticas iniciadas en los 1990 tuvieran cierta continuidad aunque en algunos casos con la clara reticencia del gobierno. Por ejemplo, fue notorio el rechazo de Jorge Quiroga, como Vicepresidente primero y como Presidente después, al Bonosol, llegando a suspender su pago, aunque luego lo restableció con el nombre de Bolivida.

Por su parte, a pesar de su fuerza arrolladora en otros campos y sus promesas de cambio, el gobierno de Evo Morales no ha puesto en marcha ninguna innovación en políticas sociales, salvo las que implican la inclusión simbólica de los indígenas y la valoración diferenciada de sus identidades culturales¹¹.

En términos prácticos, el gobierno de Evo Morales ha dado continuidad al Bonosol, ampliándolo con la Renta Dignidad para incluir al grupo de personas comprendidos

11 Uno de los mecanismos formales de esta inclusión es el referido a la incorporación de la justicia comunitaria en la Constitución, cuya implementación todavía está en proceso. En la práctica, más efectiva ha sido la propia acción política del MAS con la incorporación de funcionarios y representantes indígenas en los distintos órganos de gobierno. La inclusión, sin embargo, parece haber entrado en una nueva etapa con la crisis del TIPNIS, y las dos marchas protagonizadas por las comunidades indígenas del oriente para rechazar la construcción de una carretera en dicho territorio, que había sido decidida sin la consulta previa a que la ley obliga.

entre los 60 y los 65 años, pero cambiando su fuente de financiamiento, ya que el Fondo de Capitalización Colectiva fue confiscado para entregar las acciones a las empresas estatales, y se transfirió la responsabilidad del pago de la Renta Dignidad al gobierno central. En la lógica de ampliar las transferencias en efectivo, se crearon el bono Juancito Pinto y el bono Juana Azurduy. También ha mantenido el sistema de distribución de recursos a las municipalidades.

Los programas sociales creados durante el gobierno de Morales han tenido más bien un carácter “de emergencia”, con gran despliegue de voluntarios extranjeros y con financiamiento venezolano. Los más publicitados son los de alfabetización con el método cubano “Yo sí puedo”, las curaciones oftalmológicas por médicos cubanos, y una suerte de nuevo fondo social de emergencia denominado “Evo Cumple”, que desembolsa recursos de manera expedita a los municipios para obras de ejecución inmediata, sobre todo en infraestructura deportiva. No se conocen ni informes ni evaluaciones sistemáticas de estos programas, salvo cifras aisladas en informes presidenciales. Es posible que su impacto social sea relativamente amplio pero de dudosa sostenibilidad.

En la tradición marxista, que alienta a una fracción importante del gobierno de Morales, el tema de la pobreza se asocia al de la explotación, de manera que no se le reconoce al tema una importancia por sí mismo y se concibe que su reducción será consecuencia directa de la redistribución del poder y de los medios de producción. Por ello, podrían considerarse los esfuerzos de redistribución de la tierra y de participación política como parte de una política contra la pobreza (aún cuando, en los hechos, no tenga efectos perceptibles sobre ella).

De manera parecida, otra fracción del gobierno, la indigenista, concibe la pobreza como resultado de la exclusión y la discriminación social, por lo que sus proyectos se han concentrado en promover lo que denominan “la descolonización” y tienen sobre todo un carácter simbólico e institucional. El punto culminante de esa perspectiva fue la reforma de la Constitución Política del Estado y la incorporación formal de derechos individuales y colectivos, ambientales, sociales, económicos y políticos en dicha norma.

A partir de esta visión general, es necesario observar el comportamiento de los presupuestos reales en los dos periodos.

8. El gasto fiscal

Una mirada a la evolución del presupuesto fiscal muestra la pronunciada expansión que ha tenido en las dos últimas décadas, incluso si la información se presenta deflactada a precios constantes de 1990, es decir, eliminando los efectos de la inflación. Como se trata de observar las tendencias, tomamos como referencia puntos separados por tiempos iguales que coinciden aproximadamente con los de los gobiernos y permiten reconocer los cambios que se han producido (ver cuadro 1).

CUADRO 1
GASTO SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
AÑOS 1995 - 2010

SECTOR	Valor (Millones de Bolivianos de 1990)			
	1995	2000	2005	2010 ^(e)
Gasto de gobierno	4,553.5	5,630.7	8,237.9	8,753.9
Gastos sin ajustes financieros	3,372.5	4,682.5	5,846.4	7,191.6
Gasto social	1,133.5	2,014.6	2,319.8	3,192.8
Vivienda y serv. Comunit.	15.0	46.3	64.0	129.2
Salud	158.0	223.8	292.7	601.7
Educación	785.2	909.0	1,134.0	1,227.3
Protección social	175.2	835.5	829.1	1,234.6
Aplicaciones financieras	1,181.0	948.2	n.d.	n.d.

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE y el MEFP.

e: estimado; n.d.: no disponible.

La proporción del presupuesto público que se ha destinado al gasto social ha sido inestable. Observando tan sólo los cuatro puntos que marcan el periodo se observa una oscilación que va del 36.5 al 24.9 por ciento, alternando entre ambos extremos de uno a otro punto quinquenal. El salto más importante ocurre entre 1995 y 2000, cuando sube más de 10 puntos. Para el año 2010 se ha recuperado la proporción de 1995.

Cuando se observa la estructura interna del gasto social llama la atención la tendencia declinante en la proporción del gasto dedicado a educación, aunque se mantiene como la proporción más alta. Además, hay que tomar en cuenta que esa “declinación” puede deberse más a un crecimiento acelerado de otros gastos en momentos de fuerte expansión del gasto fiscal, de manera que no representa una disminución real. El segundo grupo en importancia es el de protección social, que incluye los nuevos programas creados en la segunda mitad de los 1990 y que están destinados a mejorar las condiciones de vida de grupos vulnerables, como los ancianos, las madres y los lactantes.

Los datos anteriores corresponden a los gastos regulares. Cuando se concentra la atención en la inversión social (ver cuadro 2) se observan dos momentos expansivos claros: entre 1995 y 2000, y en el último periodo quinquenal. En cuanto a la asignación por sectores es notable el contraste entre la práctica desaparición de inversiones públicas en el sector extractivo en el periodo marcado por la gestión de Sánchez de Lozada, y su reaparición en el último quinquenio. Esto parece sugerir que en Bolivia la mayor competencia entre rubros de inversión pública se plantea sobre todo entre la social y la extractiva.

CUADRO 2
INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTOR ECONÓMICO
AÑOS 1995 - 2010

SECTOR	Valor (Millones de Bolivianos de 1990)			
	1995	2000	2005	2010 ^(p)
EXTRACTIVOS	169.7	7.7	20.1	232.2
APOYO A LA PRODUCCIÓN	139.4	240.0	281.7	320.5
INFRAESTRUCTURA	585.4	530.2	901.1	1,232.7
SOCIALES	489.6	745.0	536.2	802.1
Salud	69.2	159.1	111.6	121.8
Educación y cultura	98.1	218.5	117.4	300.8
Saneamiento básico	121.4	238.0	141.6	134.2
Urbanismo y vivienda	200.9	129.4	165.5	245.3
TOTAL	1,384.1	1,522.9	1,739.1	2,587.2

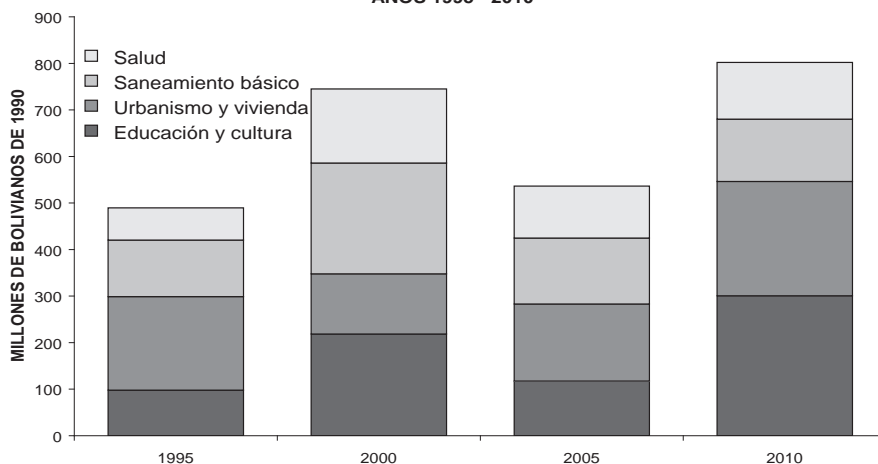
FUENTE: elaboración propia en base a datos del VIPFE y el MEFP.

(p) Preliminar.

Finalmente, observando los cambios en las prioridades dentro de la inversión social no se observan tendencias claras. Es notable solamente el cambio entre el 2000 y el 2005, pero es posible que se explique por la inestabilidad política que afectó al país en ese quinquenio, pues en él se produjeron cuatro cambios de gobierno.

Para el fin del periodo volvió a crecer la inversión social pero no en la misma proporción que la inversión pública total y con algunos cambios notorios en las prioridades. Urbanismo y vivienda alcanza su máxima importancia mientras que saneamiento básico se contrae a favor de educación y cultura (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2
INVERSIÓN SOCIAL POR SECTORES
AÑOS 1995 - 2010

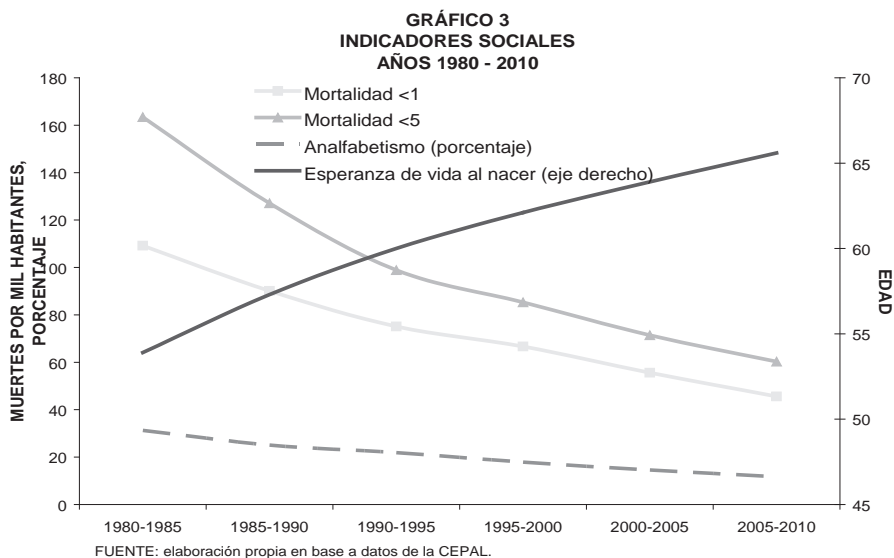


FUENTE: elaboración propia en base a datos del VIPFE y el MEFP.

9. Resultados y avances

Profundicemos el análisis tomando en cuenta variables que permitan observar los efectos reales del esfuerzo fiscal reseñado en el acápite anterior.

En el gráfico 3 se observa una sostenida tendencia al descenso de la mortalidad infantil, sobre todo la tasa que mide la mortalidad en menores de cinco años. Esto refleja la efectividad de políticas de salud más o menos continuas destinadas a mejorar las condiciones del parto como a cuidar la salud del niño en los primeros años.



La ampliación de la infraestructura sanitaria y las inmunizaciones en los 80 y 90 fueron reforzadas en la segunda mitad de los 90 con la implementación de un seguro de maternidad que empezó con el parto gratuito y que avanzó luego hacia un sistema más regular, en el que las municipalidades asumían parte de los costos destinados a proporcionar servicios médicos y medicinas a las madres gestantes y a los niños hasta los cinco años de edad¹².

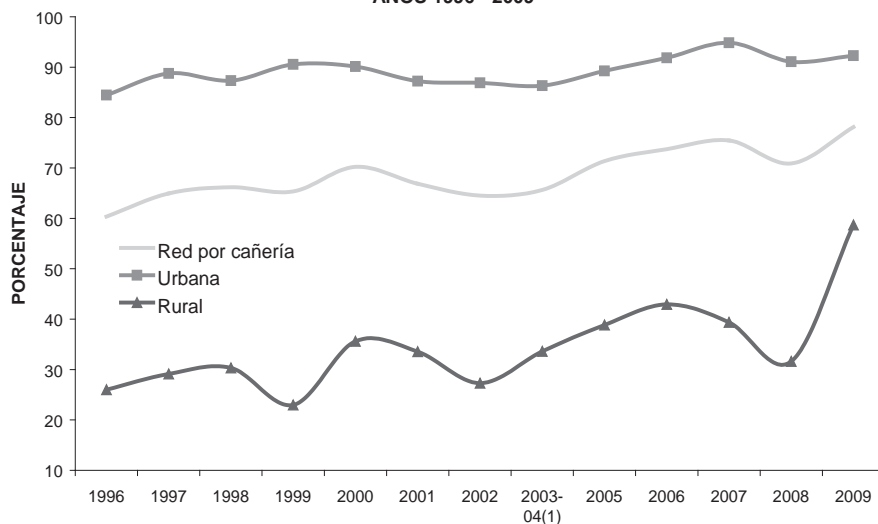
Como es lógico, este descenso en la mortalidad infantil se refleja en un aumento igualmente sostenido de la esperanza de vida hasta superar los 65 años en el último quinquenio.

Los logros en salud no se reflejan de la misma manera en la educación.

12 Mario Galindo. El progreso invisible *El Seguro Universal Materno Infantil*. Fundación Milenio, La Paz, 2010.

La tasa de analfabetismo, de acuerdo a las mediciones tradicionales, que no contemplan el analfabetismo funcional o efectivo, ha descendido pero más lentamente. Habitualmente, los logros en salud no solamente se explican por las políticas específicas de salud, sino también por lo que se logra en el campo del saneamiento y la provisión de agua potable, por ejemplo. En el caso de Bolivia los datos no son muy alentadores. La provisión de agua potable crece lentamente y con registros inestables que los hacen poco confiables (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4
PROCEDECENCIA DEL AGUA: RED POR CAÑERÍA
AÑOS 1996 - 2009



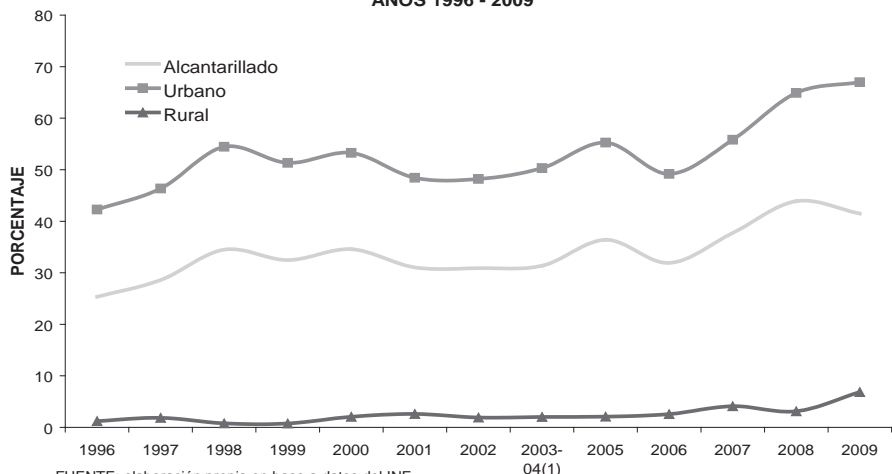
FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

(1) Los datos corresponden a la Encuesta Continua de Hogares, realizada entre noviembre de 2003 y noviembre de 2004.

De hecho, los datos tienden a inflarse porque el abastecimiento de agua a través de una red y por cañería en estos registros incluye tanto la que se distribuye dentro como fuera de la vivienda (en el lote). En la encuesta de hogares Mecovi del año 2009, por ejemplo, encontramos que sólo 37 por ciento de la población nacional tiene acceso a servicio de agua por cañería dentro de la vivienda, lo que representa menos de la mitad de la que aparece en esa categoría en el gráfico anterior.

Algo similar ocurre con el acceso a los servicios de alcantarillado. Menos de la mitad de la población nacional tiene ese servicio y la brecha entre los pobladores urbanos y rurales se mantiene e incluso parece ampliarse (ver gráfico 5).

**GRÁFICO 5
DESAGUE DEL BAÑO: ALCANTARILLADO
AÑOS 1996 - 2009**



FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

(1) Los datos corresponden a la Encuesta Continua de Hogares, realizada entre noviembre de 2003 y noviembre de 2004.

En la escolaridad, medida por los años de escolaridad de la población adulta, se encuentra un claro estancamiento, salvo para la población rural que, sin embargo, está todavía muy lejos del nivel alcanzado por los pobladores urbanos. La población urbana prácticamente duplica el promedio de los años de escolaridad de la rural y, aún así, tampoco alcanza los 12 años que representa el bachillerato en Bolivia. Al observar estos datos tómesese en cuenta que se trata de la cantidad promedio de años de escuela que tiene la población adulta, por lo que una variación en el promedio de uno a otro año no corresponde a lo hecho en ese año, sino que está reflejando los esfuerzos acumulados de varios años atrás (ver cuadro 3 y gráfico 6).

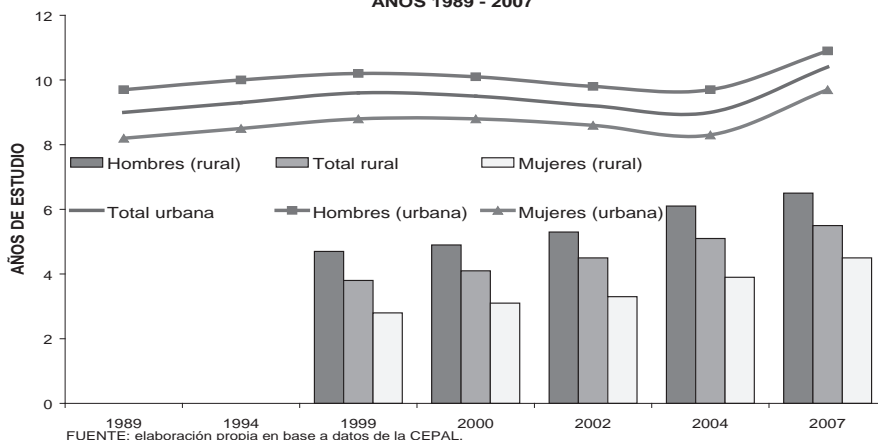
**CUADRO 3
AÑOS DE ESTUDIO DE LA PEA SEGÚN SEXO Y RESIDENCIA
AÑOS 1989 - 2007**

	Valor (Años de estudio)						
	1989	1994	1999	2000	2002	2004	2007
Urbana							
Ambos	9.0	9.3	9.6	9.5	9.2	9.0	10.4
Hombres	9.7	10.0	10.2	10.1	9.8	9.7	10.9
Mujeres	8.2	8.5	8.8	8.8	8.6	8.3	9.7
Rural							
Ambos	-	-	3.8	4.1	4.5	5.1	5.5
Hombres	-	-	4.7	4.9	5.3	6.1	6.5
Mujeres	-	-	2.8	3.1	3.3	3.9	4.5

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

PEA: Población Económicamente Activa.

GRÁFICO 6
AÑOS DE ESCOLARIDAD
AÑOS 1989 - 2007



Es notable el estancamiento que muestra el desarrollo de la escolaridad en Bolivia, a pesar de la expansión del sistema universitario que, como en varios países de América Latina, se multiplica con la masificación de las universidades públicas y la profusión de universidades privadas de las más diversas calidades.

10. Las transferencias en efectivo

Las transferencias en efectivo son, como su nombre lo indica, recursos monetarios públicos que se distribuyen en forma individual a la gente, dándole la libertad de asignarlos de acuerdo a sus propios criterios. Son condicionados cuando previamente se le exige a la persona satisfacer algún requisito que normalmente es de comportamiento (vacunar a los hijos, inscribirse en una escuela, asistir a jornadas de capacitación, etc.), y son no condicionados cuando basta demostrar que se es parte del grupo hacia el cual se dirige la transferencia para recibirla.

En Bolivia este programa empezó en 1997, con la creación del Bonosol. Desde el principio fue definido como un programa compensatorio para la generación mayor, considerando que la misma había contribuido a la creación de las empresas públicas que estaban siendo capitalizadas, y que no alcanzarían a percibir los beneficios futuros de ese proceso. Como se anticipó, el Bonosol debía ser financiado con las utilidades o con la venta de acciones de la parte estatal de las empresas capitalizadas, que formaron el Fondo de Capitalización Colectiva. Este Fondo, compuesto por la mitad de las acciones de las grandes empresas, pasó a ser administrado por las nuevas Administradoras de Fondos de Pensiones, y supervisado por una Superintendencia independiente.

El primer año se fijó el Bonosol en casi US\$ 250 y se lo distribuyó directamente a unas 364 mil personas, sin otro requisito que la presentación de su documento de identidad que certificara que era ciudadano boliviano y mayor de 65 años. En el

gobierno de Banzer se suspendió temporalmente el pago pero luego se lo restableció con otro nombre (Bolivida) y un monto menor aunque se pagó retroactivamente. A su retorno al gobierno Sánchez de Lozada impulsó la aprobación de una ley fijando un monto mínimo que se ajustaría cada cinco años en función de los resultados de las empresas y el valor de sus acciones. El 2006 el Fondo de Capitalización Colectiva fue expropiado por el gobierno de Evo Morales, y las acciones de las empresas petroleras pasaron a propiedad de la empresa estatal de petróleo. A cambio de ello, el gobierno se obligó a continuar pagando la pensión pero bajo el nombre de Renta Dignidad. También aumentó la cobertura bajando la edad a 60 años y aumentó el monto a cerca de US\$ 300 anuales. También cambió la forma de pago. De una vez al año como suma global, pagadera en la fecha de nacimiento de la persona, se abrió la posibilidad de que los interesados puedan cobrar por duodécimas mensuales, lo que multiplicó enormemente la cantidad de transacciones y por tanto el costo de administración del programa (ver cuadro 4).

CUADRO 4
BONOSOL, BOLIVIDA Y RENTA DIGNIDAD
AÑOS 1997 - 2010

AÑO	Pago		Número de transacciones	Transferencias		Receptores
	Bolivianos	Dólares		Bolivianos	Dólares	
1997	1,300	247.2	364,261	473,539,300	90,047,739	364,261
1998	395	71.6	318,529	125,818,955	22,812,851	-
1999	395	67.8	340,403	134,459,185	23,089,068	-
2000	420	67.8	334,371	140,435,820	22,675,290	-
2001	420	63.5	351,166	147,489,720	22,289,796	-
2002	-	-	-	-	-	-
2003	1,800	234.7	448,864	807,955,200	105,350,649	445,371
2004	1,800	226.7	458,914	826,045,200	104,035,919	442,018
2005	1,800	223.1	482,002	867,603,600	107,509,740	440,904
2006	1,800	224.7	487,832	878,097,600	109,625,169	-
2007	1,800	229.3	493,437	888,186,600	113,144,790	-
2008 ⁽¹⁾	2,153	297.4	8,429,004	1,614,278,850	222,966,692	749,774
2009 ⁽¹⁾	2,159	307.6	8,490,972	1,624,637,600	231,429,858	752,272
2010 ⁽¹⁾⁽²⁾	-	-	1,006,454	189,254,050	26,959,266	573,626

FUENTE: elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Pensiones, la Autoridad de Pensiones y el MEFP.

(1) Promedio ponderado: si tienen otra jubilación: 1,800 Bs; si no la tienen 2,400 Bs.

(2) Al primer trimestre.

El año 2006 se creó otro programa de transferencias, esta vez condicionadas a la permanencia escolar de los niños del sistema fiscal: el Bono Juancito Pinto. Este consiste en un pago anual de entre US\$ 25 y US\$ 30 a los niños de la primera etapa escolar que hayan asistido regularmente a clases. Este bono se financia con recursos provenientes de las rentas de hidrocarburos. El 2009, con apoyo de la cooperación internacional, se creó otro programa similar, el bono Juana Azurduy, para estimular el control pre y post natal de las madres, pues se observó que pese a tener acceso al SUMI, muchas no estaban aprovechando esos servicios.

El año 2009 estos tres programas permitieron la distribución directa de cerca de US\$ 300 millones a las familias, de los cuales por lo menos el 70 por ciento han alcanzado a los estratos más pobres. Las dos transferencias condicionadas porque

están diseñadas para ello, y la Renta Dignidad porque la mayoría de los ancianos se encuentra dentro de los estratos de ingresos bajos.

El menos exitoso de los tres programas es el Juana Azurduy, debido en parte a las dificultades de su administración y a la dependencia de financiamiento de recursos externos. Hay lugares remotos del área rural en los que de hecho no se ha podido implementar, en tanto que en las zonas más urbanas sí, con lo que reproduce otras experiencias de lucha contra la pobreza de las que no alcanzan a beneficiarse precisamente los más pobres.

El bono Juancito Pinto fue presentado como un instrumento destinado a estimular la permanencia escolar, aumentando la matrícula y reduciendo la deserción. Los críticos resaltaron que el problema de permanencia es mayor en la secundaria que en la primaria, y una evaluación reciente encontró que han bajado los índices de deserción pero que no aumentó la matrícula escolar¹³.

Este bono se distribuye al finalizar el año escolar y muy cerca de las fiestas navideñas, y constituye un acto de proselitismo político pues el Presidente y los Ministros se desplazan por distintas partes del país, con gran despliegue de prensa, para inaugurar el pago. Naturalmente, esto genera críticas y malestar, y difunde preconceptos sobre el bono. Incluso los evaluadores lo conciben como un bono a los niños y consideran que cuando la familia interviene en su asignación está coartando los derechos de los niños. A pesar de ello, no dejan de reconocer que el dinero en efectivo es utilizado para satisfacer necesidades de alimentación y vestuario de la familia, y que incluso en muchos casos se destina al ahorro, al pago de deudas y a la inversión en herramientas y animales, especialmente en el área rural¹⁴.

El programa de la Renta Dignidad, iniciado como Bonosol, es el más importante y exitoso de los tres. Su carácter no condicional simplifica su administración y asegura su cobertura. La última encuesta de hogares detectó que el 90.5 por ciento de los mayores de 60 años reciben la renta Dignidad. La mitad de quienes no la reciben tienen problemas de documentación, los cuales disminuyen a medida que los resuelven y el beneficiario entra al sistema, regularizando sus cobranzas.

El impacto de esta transferencia ha sido evaluado desde diversas perspectivas, resaltando todas alguno de sus aspectos positivos¹⁵.

Así por ejemplo, desde el punto de vista de los ancianos, la revalorización de su lugar en la familia y la consecuente mejora en su calidad de vida. Por el destino de los recursos, se han detectado mejoras en la alimentación y la salud de los receptores, así como en la de la familia en su conjunto, en especial en el área rural, donde el dinero suele emplearse en mejorar la capacidad productiva campesina con la compra de animales, herramientas y semillas. Y

13 *Bono Juancito Pinto. Evaluación de resultados.* Observatorio Social de Políticas Educativas de Bolivia, La Paz, 2011.

14 Texto citado, pág. 70.

15 Ver el libro Roberto Laserna. et. al. *La Inversión prudente*, Fundación Milenio, La Paz, 2008.

desde un punto de vista más amplio, se ha encontrado que las transferencias expanden el mercado interno y estimulan la inversión, dinamizando el crecimiento de la economía. Un crecimiento que mejora sensiblemente la distribución del ingreso y reduce la pobreza¹⁶.

Aunque no es habitual hacerlo, sostengo que la reforma del sistema de pensiones también debe considerarse como una política de lucha contra la pobreza. No solamente porque puede estimular el ahorro de largo plazo y establecer una fuente de financiamiento para las inversiones, dinamizando el mercado de valores y el crecimiento de la economía, sino porque también implica la puesta en marcha de un comportamiento destinado a prevenir la pobreza en la edad adulta, y las consecuencias que tiene para las familias el tener que sostener adultos mayores sin seguro ni pensiones.

En Bolivia el cambio radical en el seguro de largo plazo. se introdujo en 1997, como parte de las reformas institucionales. En ese momento se reemplazó el denominado sistema de reparto, que estaba prácticamente quebrado, por un sistema de capitalización individual inspirado en el modelo chileno.

El sistema de reparto, para funcionar, requería que hubiera 10 trabajadores activos por cada pasivo, pero al momento de la reforma esa proporción era de 3 a 1. Varios fondos complementarios administraban aportes extraordinarios de los grupos más solventes, como en las cajas sectoriales, pero ellos estaban también quebrados. No habían acumulado recursos o los despilfarraron en inversiones inadecuadas, y a muchos había esquilado la corrupción.

En la reforma, el Estado asumió los pasivos ya comprometidos, en la esperanza de que ellos irían disminuyendo en el tiempo, y estableció un sistema de aportes y capitalización individuales administrado por dos entidades privadas que competirían entre sí cubriendo sus costos con una comisión reducida e invirtiendo bajo regulación y supervisión de una entidad independiente.

Así quedaron tres tipos de jubilados. Los del sistema antiguo, ya jubilados al momento de la reforma, cuyas pensiones serían pagadas por el fisco, los de transición, que habían hecho aportes al sistema de reparto y recibirían una parte de sus pensiones con recursos del fisco y la otra basada en sus aportes capitalizados, y los nuevos jubilados que vendrían a ser los que hagan todos sus aportes a través de las AFPs.

Esto representó para el Estado asumir un fuerte costo que aumentó el déficit fiscal, pero se trataba en realidad de ir haciendo transparentes las obligaciones que se habían contraído con los antiguos trabajadores. Implicaba un costo social, naturalmente, porque la carga de esa deuda a un grupo reducido de gente sería pagada con recursos pertenecientes al conjunto de la sociedad, pero no había otra alternativa y el grupo era, por entonces, relativamente pequeño.

16 Se han hecho algunos estudios basados en modelos econométricos y siguiendo distintos métodos. Hay discrepancias en las magnitudes de las cifras pero coincidencia en cuanto a las tendencias: las transferencias en efectivo reducen la desigualdad y disminuyen la pobreza. Ver Laserna, Morales Barja.

El Bonosol devenido en Renta Dignidad modera la desigualdad del sistema pues añade a los beneficios de la vejez una pensión no contributiva que es de cobertura universal.

De acuerdo a los datos de la Autoridad de Pensiones, el estancamiento en la cobertura del sistema cedió paso a un vigoroso crecimiento luego de la reforma de 1997.

La cobertura del seguro de largo plazo, estancada entre el 10 y el 12 por ciento de la Población Económicamente Activa en los 1990, superó el 32 por ciento el 2010. La mayor parte de los trabajadores afiliados son dependientes, que constituyen una minoría en la estructura boliviana del empleo. El sistema podía incorporar a trabajadores independientes y de hecho su número fue creciendo pero muy lentamente, ya que su afiliación nunca fue promovida activamente por las AFPs y menos estimulada por el gobierno. Un trabajador independiente no puede deducir sus aportes a las AFPs como gastos en el cálculo de sus obligaciones tributarias por ejemplo, lo que quita estímulo inmediato a un ahorro que no es muy atractivo por sus rendimientos diferidos a largo plazo.

Para el 2010, el valor acumulado del Fondo de Capitalización Individual alcanzó a US\$ 4,633.7 millones. Esto se fue formando en 13 años de aportes que, en promedio, estuvieron alrededor de los US\$ 300 millones anuales.

El año 2010 el gobierno de Evo Morales decidió iniciar la reversión de la reforma de pensiones, anunciando la eliminación de las administradoras privadas y su reemplazo por un gestor estatal. La complejidad de la transferencia y los riesgos de afectar los ahorros de los aportantes ha impedido hasta mediados del 2012 concretar esa decisión. Mientras tanto, se ha impuesto a los aportantes una obligación adicional solidaria que, en los hechos, premia a quienes no aportan a la jubilación, aumentando los costos del ahorro que realizan los afiliados, especialmente de los independientes, lo que desalienta su incorporación.

Hay justificado temor de que la intervención directa del Estado en la administración de los recursos aportados por los afiliados al sistema reduzca la prudencia con que se aplicaban esos fondos a las inversiones, pues los criterios de bajo riesgo y rentabilidad serán reemplazados por los de la política de industrialización forzada, de “creación de empleo y desarrollo regional”, como ya lo han anunciado las autoridades gubernamentales¹⁷. Hay, además, el agravante de que una buena parte de esos recursos fueron invertido en “bonos” gubernamentales que financiaron parte de la inversión pública, de manera que con la reforma el deudor (gobierno) empezaría a controlar al acreedor (fondo de pensiones).

17 No se trata de rechazar estos criterios por sí mismos, sino porque con ellos se introduce un grado muy alto de discrecionalidad y aumentan los riesgos de pérdida. Por ejemplo, en *El estado de las empresas del Estado*, de Iván Arias Durán (Fundación Milenio, La Paz, 2011), se muestra que ninguna de las empresas creadas con estos criterios por el gobierno de Morales está siquiera funcionando, mucho menos generando utilidades.

11. Conclusiones

El desafío que se planteó en este trabajo tiene resultados que son, inevitablemente, parciales e incompletos. Comparar dos gestiones distantes en el tiempo y enmarcadas por condiciones económicas, sociales y políticas tan disímiles es una tarea difícil. Pero la gente normalmente lo hace y así va creándose imágenes que dan forma a la historia. No es bueno que, por dificultades metodológicas, los intelectuales eludan realizar una tarea parecida, tomando en cuenta que, aunque sea incompleta y parcial, será de todos modos mucho más consistente que la que se basa en puras intuiciones y en imágenes subjetivas.

La comparación de gestiones que se realiza en este libro tiene el mérito de incorporar autores de muy distinta trayectoria y sensibilidad, a quienes se dejó en absoluta libertad para que utilizaran la metodología y la base de datos que consideraran más adecuada, pero a quienes también se sometió a la crítica de sus colegas, tanto a nivel individual como en talleres de trabajo.

El resultado es variado pero ofrece en conjunto una evaluación que no tiene antecedentes en el país y que seguramente contribuirá a que valoremos de manera más serena y objetiva lo que realmente es posible hacer para vencer los males del subdesarrollo, la pobreza y la inequidad que nos afectan.

Desde un punto de vista económico general, los resultados alcanzados por las gestiones presididas por Gonzalo Sánchez de Lozada y Evo Morales no parecen diferir mucho. Pero cuando se toman en cuenta las condiciones que ambos gobiernos enfrentaron, las diferencias sí son muy significativas. En condiciones adversas y de restricciones severas para la inversión y el gasto fiscal, el gobierno de Sánchez de Lozada logró metas notables de crecimiento y estabilidad, que permitieron a su vez un mejoramiento en las condiciones de vida. Los resultados en el gobierno de Morales (por lo menos en los primeros seis años) son buenos pero no tanto como podía esperarse de la extraordinaria coyuntura que le tocó presidir. Por ejemplo, a pesar de los déficits en balanza comercial y fiscal, en la gestión de Sánchez de Lozada aumentó la inversión y fue más eficiente que en la gestión de Evo Morales que, por su parte, disfrutó de significativos superávits y pudo disponer de abundantes recursos para la inversión. Aunque ésta creció en el gobierno de Morales, no tuvo el impacto de crecimiento y dinamización del empleo que podía esperarse a la luz de la experiencia previa.

Algo que queda fuera de las comparaciones, que con cierta arbitrariedad se circunscriben a los datos de los periodos como si no hubiera conexiones entre ellos, es justamente el observar las conexiones que pudieran haber entre uno y otro. Por ejemplo, no pueden ignorarse algunas conexiones importantes entre el gobierno de Sánchez de Lozada y el de Morales, como la apertura del mercado brasilero del gas. Esta apertura se concretó con la firma del contrato de exportación en 1996, y permitió la realización de masivas inversiones de exploración y el consecuente hallazgo de reservas en base a las cuales se construyó el gasoducto y se inició

la exportación. Entre la firma del contrato y la exportación pasaron casi 10 años, y lo que hizo con tanto empeño Sánchez de Lozada no solamente fue el motivo principal de conflicto que puso fin a su segundo gobierno el 2003, sino que sentó las bases de la bonanza económica que ha estado administrando Evo Morales¹⁸.

Desde la perspectiva de la política social las conclusiones son menos diferenciadas. De hecho, lo que se observa es que las variables económicas pueden ser afectadas en el corto y mediano plazo, pero las variables sociales solamente pueden serlo en el mediano y largo plazo. Las condiciones sociales cambian más lentamente y, por lo tanto, requieren de mayor continuidad en las políticas.

En este orden de cosas, es importante rescatar la continuidad que han tenido las políticas de expansión de la infraestructura de servicios públicos, especialmente en agua potable y saneamiento básico, que tienen un perceptible impacto en la salud de la población. Y es también importante la continuidad y ampliación que han tenido los programas de transferencias de dinero a las familias, en especial de la Renta Dignidad, que comenzó como Bonosol. Ese programa es probablemente el de mayor efectividad en la dinamización del mercado interno y la reducción de la pobreza. En ese sentido, es paradójico que los dos pilares más exitosos de la gestión de Morales, que son las exportaciones de gas y minerales y las transferencias en efectivo a las familias, tengan sus cimientos bien afirmados en la gestión de Sánchez de Lozada. Desde ese punto de vista y más allá de los discursos y las poses, parece haber más rasgos de continuidad que de ruptura en la historia contemporánea.

18 El 2008 se puso en marcha el proyecto minero San Cristóbal, que aumentó súbitamente las exportaciones del sector y también sus contribuciones al fisco. Ese proyecto fue también resultado de una prolongada negociación y casi diez años de inversiones antes de su puesta en marcha.

Bibliografía

- Aponte Guillermo et al. (2008). *Pensiones y jubilaciones en Bolivia*. Fundación Milenio.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2008). Desarrollo en las Américas. *Calidad de vida: Más allá de los hechos*. Washington DC.
- Choque et al. (2011). “En busca de oportunidades: clases medias y movilidad social”. En: Cuadernos de Futuro 28, *Informe de Desarrollo Humano*, PNUD, La Paz.
- Fiszbein Ariel y Shady Norbert et al. (2009). *Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty*. A World Bank Policy Research Report, Banco Mundial, Washington DC.
- Galindo Soza Mario. (2010). *El progreso invisible. El Seguro Universal Materno Infantil*. Fundación Milenio. La Paz.
- Laserna Roberto. (2007). *Entre el ch'enko y el rentismo. Riqueza nacional para la ciudadanía*. Fundación Milenio. La Paz.
- (2008). Laserna Roberto y Villarroel Miguel. *Enero de 1970 - Enero de 2008. 38 años de conflictos sociales en Bolivia. Descripción general y por periodos gubernamentales*. CERES - COSUDE - Instituto para la Democracia. La Paz.
- (2010). *La democracia en el ch'enko*. Fundación Milenio. La Paz.
- Murillo Zambrana Orlando et al. (2011). *Bono Juancito Pinto. Evaluación de resultados*. Observatorio Social de Políticas Educativas de Bolivia, La Paz.
- Programa de la Naciones Unidas para el desarrollo. (2010). *Los cambios detrás del cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia. Informe nacional sobre desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz.
- Varios autores. (2008). *La inversión prudente*. Fundación Milenio. La Paz.
- Wanderley Fernanda. (2009). *Crecimiento, empleo y bienestar social. ¿Por qué Bolivia es tan desigual?* Cides- UNAS, La Paz.

ESTUDIOS ESPECIALES

VI DESEMPEÑO ECONÓMICO PASADO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL PRESENTE

*Mauricio Medinaceli**

1. Introducción

Una de las preocupaciones centrales en los hacedores de política económica en Bolivia es la excesiva dependencia económica del contexto internacional de precios de exportación. En efecto, cuando dichos precios son favorables la bonanza económica no se deja esperar, desafortunadamente, cuando éstos no lo son se producen imbalances económicos que, en muchos casos, también generan desajustes políticos y sociales.

En este sentido y con el objetivo de aportar con insumos a la tesis planteada en el párrafo anterior, en este documento se realiza el siguiente escenario contra factual: aplicar los precios internacionales de los principales productos de exportación Bolivianos —gas natural, petróleo, minerales— observados a partir del año 2006, al periodo 1998-2005. No se realizó el ejercicio para periodos anteriores porque durante el periodo 1994-1998 en el sector petrolero convivieron dos sistemas tributarios el establecido en la Ley 1194 y aquél definido por Ley 1689 (y otras disposiciones) y; por otra parte, los volúmenes de exportación de esa época se destinaban a la Argentina, donde los precios y su pago eran diferentes y dichos volúmenes eran pequeños, de hecho es por esa razón que en ese periodo las exportaciones tradicionales eran importantes y no así el sector petrolero, por ello, el efecto precio no es sustantivo.

Metodológicamente se utilizaron dos modelos: 1) el primero reproduce el flujo de caja de todos los campos de gas natural y petróleo en Bolivia y; 2) un modelo de ecuaciones simultáneas para la economía Boliviana. A través del primer modelo se obtuvo el valor de exportaciones de gas natural que se hubiese tenido el periodo 1998-2005 con los precios (elevados) observados a partir del año 2006. Posteriormente, con el segundo modelo se analizó cuál hubiera sido el comportamiento de las principales variables macroeconómicas —tasa de crecimiento del PIB, déficit del sector público no financiero, inflación— con el nuevo escenario de exportaciones y precios.

Los resultados encontrados son: 1) con el nuevo valor de exportación de gas natural la tasa de crecimiento promedio anual del PIB habría sido 1.1 por ciento mayor a la observada, el superávit del Sector Público No Financiero (SPNF) habría sido (en promedio y como porcentaje del PIB) 5.8 por ciento mayor, y la tasa de inflación promedio anual hubiera sido 0.4 por ciento mayor; 2) con los nuevos precios de

* Economista, trabajó en UDAPE, YPFB, la Superintendencia de Hidrocarburos y el Viceministerio de Hidrocarburos entre otros. Fue Ministro de Hidrocarburos. Es docente en diversas universidades.

exportación de los principales minerales, la tasa de crecimiento del PIB habría sido 0.5 por ciento mayor, el déficit del SPNF se incrementaría 1.3 por ciento y la inflación permanecería igual.

El documento se ordena como sigue: luego de la introducción se detallan los principales cambios fiscales aplicados al sector hidrocarburos en Bolivia, en la segunda se explican los modelos utilizados, luego se analizan los resultados encontrados y finalmente, se presentan las principales conclusiones del ejercicio realizado. Como es usual, cualquier error u omisión es responsabilidad completa del autor.

2. Normativa legal

Dado que uno de los principales vínculos del desempeño del sector petrolero con la economía Boliviana se encuentra en la apropiación del excedente económico por parte del Estado, en este capítulo se estudia cómo evolucionó esta captura del “excedente petrolero” dado que es sustantiva al momento de explicar cómo mayores precios de exportación (sobre todo en el gas natural) tienen un impacto sobre la economía real.

2.1 Periodo 1996 - 2005

Los principales cambios ocurridos en el sistema tributario aplicado al sector petrolero, a mediados de la década de los noventa, se encuentran enmarcados en un conjunto de Leyes, tanto sectoriales como generales. El criterio de presentación adoptado en el presente documento es dividir estas modificaciones de acuerdo a los tributos vigentes en el periodo de análisis, es decir, 1998 - 2005.

2.1.1 Regalías y participaciones

Las regalías y participaciones que se pagaron dependían del tipo de hidrocarburo considerado, la Ley de Hidrocarburos N° 1689 distinguía entre hidrocarburos nuevos y existentes. Los hidrocarburos existentes eran los correspondientes a las reservas probadas de los reservorios en producción a la fecha de vigencia de esta Ley y certificadas, al 30 de abril de 1996, por empresas especializadas en base a normas generalmente aceptadas en la industria petrolera. Los Hidrocarburos nuevos eran aquellos no contenidos en la definición de hidrocarburos existentes.

La producción de hidrocarburos existentes debía pagar, en boca de pozo, los siguientes tributos: a) Una participación departamental, denominada regalía del 11 por ciento destinada al departamento productor; b) una regalía del 1 por ciento destinada a los departamentos de Beni y Pando; c) la participación YPFB-TGN del 6 por ciento destinada a cubrir el presupuesto de YPFB y el resto transferido al Tesoro General de la Nación (TGN); d) una participación nacional del 19 por ciento y; e) la regalía nacional complementaria del 13 por ciento destinada al TGN. Por otra parte, la producción de hidrocarburos nuevos debía pagar las regalías del 11

por ciento y 1 por ciento y la participación YPF – TGN del 6 por ciento, es decir el 18 por ciento (ver cuadro 1).

CUADRO 1		
REGALÍAS Y PARTICIPACIONES		
LEY DE HIDROCARBUROS 1689		
CONCEPTO	Hidrocarburos nuevos (Porcentaje)	Hidrocarburos existentes (Porcentaje)
Regalía departamental	11	11
Beni y Pando	1	1
YPFB - TGN	6	6
Regalía nacional complementaria	-	13
Participación nacional	-	19
TOTAL "Tributos ciegos"	18	50

FUENTE: Ley 1689.

Vale la pena señalar que el 18 por ciento y el 50 por ciento no son cifras definitivas, puesto que la producción de hidrocarburos nuevos era sujeta del Impuesto a las Utilidades, el Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior, la alícuota del Surtax, que en conjunto podrían incrementar este porcentaje (Artículo 77 de la Ley N° 1689).

Por otra parte, y para asegurar que la producción de hidrocarburos existentes tribute sólo el 50 por ciento de su producción en boca de pozo, el artículo 83 de la Ley N° 1689 establecía que los pagos realizados por concepto del Impuesto a las Utilidades de las Empresas y del Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior, atribuibles a los Hidrocarburos Existentes, eran acreditables contra el pago de la Regalía Nacional Complementaria (RNC) del 13 por ciento. Para establecer dichas acreditaciones se aplicaba la relación porcentual entre los ingresos brutos provenientes de los hidrocarburos existentes, dividido entre el total de los ingresos brutos percibidos. Por ejemplo, si el porcentaje de participación de los hidrocarburos existentes dentro de las ventas brutas de la empresa era el 50 por ciento, entonces la empresa podía utilizar, como crédito fiscal para el pago posterior de la RNC, el 50 por ciento de lo efectivamente pagado por Impuesto a las Utilidades y a la Remisión de Utilidades al Exterior.

Los precios utilizados para valorizar los porcentajes sujetos de tributación merecen una atención especial. Primero, son precios en boca de pozo, por tanto, a los precios de exportación o en *city gate* se debía deducir la tarifa de transporte correspondiente. Segundo, el precio utilizado para el pago de las regalías de gas natural era el promedio ponderado de los precios, deducido el promedio ponderado de las tarifas de transporte del mercado interno y externo. Esto implica que la regalía efectiva para las empresas resultaba, en algunos casos, mayor al 18 por ciento y en otros, menor a este porcentaje.

Los precios utilizados para el pago de las participaciones del gas natural eran los promedios ponderados del mercado externo e interno por separado. Los precios utilizados para el pago de regalías y participaciones de líquidos eran el precio de venta efectivo o el promedio de una canasta de precios de crudos internacionales.

2.1.2 Patentes

Los artículos 45, 46, 47 y 49 de la Ley N° 1689 establecían que los operadores de los contratos de riesgo compartido debían pagar una patente anual por las áreas sujetas a dicho contrato en los periodos de exploración, explotación y retención de hidrocarburos. En las áreas tradicionales se pagaban patentes de acuerdo a la siguiente escala:

- a. Del primer al tercer año inclusive, Bs. 2.50 por hectárea.
- b. Del año cuarto al quinto inclusive, Bs. 5.00 por hectárea.
- c. Del año sexto al año séptimo inclusive, Bs. 10.00 por hectárea.
- d. Del año octavo en adelante, Bs. 20.00 por hectárea.

Para las áreas clasificadas como no tradicionales, el valor de la patente era el 50 por ciento de los montos señalados con anterioridad, ello para incentivar la exploración en dichas áreas. Por otra parte, estas patentes tenían dos tipos de actualización, en función a la devaluación del Boliviano respecto al Dólar Americano y en función a la tasa de inflación de los Estados Unidos de América.

2.1.3 Impuestos

La Ley N° 1606 de 22 de diciembre de 1994 derogó el Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas creando es su reemplazo el Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas, además incorporó al Régimen Impositivo General al sector petrolero, que hasta ese momento tenía un régimen especial.

En este sentido, el sector hidrocarburos también debía tributar aquellos impuestos establecidos en la Ley N° 843 (texto ordenado), es decir: a) Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE) con una alícuota del 25 por ciento; b) Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior (IRUE) con una alícuota efectiva del 12.5 por ciento del total remesado; c) la alícuota adicional a las utilidades extraordinarias (Surtax) con una alícuota del 25 por ciento; d) el Impuesto al Valor Agregado del 13 por ciento y; e) pese a que en un principio el sector estaba exento del Impuesto a las Transacciones, luego fue incorporado con una alícuota del 3 por ciento.

Debido al mecanismo de acreditación explicado en el punto anterior, la producción clasificada como hidrocarburo existente no pagaba el IUE ni el IRUE; respecto al pago del Surtax la reglamentación no era clara, puesto que no establece un vínculo explícito con la definición de hidrocarburos existentes.

2.1.3.1 Impuesto sobre las utilidades

Respecto al IUE de acuerdo al artículo 38 de la Ley N° 843 (texto ordenado), son sujetos del Impuesto a las Utilidades aquellas empresas dedicadas a la

exploración, explotación, refinación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos. Algunas características de este impuesto relevantes son: a) es posible deducir el pago de regalías y participaciones hechas por la empresa (Artículo 14 Decreto Supremo N° 24051); b) respecto a los gastos de capital, se admite una deducción por depreciación (Anexo del Artículo 22 Decreto Supremo N° 24051); c) es posible deducir las pérdidas de la empresa de gestiones inmediatamente anteriores (Artículo 48 Ley N° 843) y d) no es posible deducir el pago del Impuesto al Valor Agregado (Artículo 14 Decreto Supremo N° 24051).

2.1.3.2 Surtax

De acuerdo a la Ley N° 1731 de 25 de noviembre de 1996, que amplía el alcance de la Ley N° 843, las actividades extractivas son gravadas con una alícuota adicional del 25 por ciento sobre las utilidades extraordinarias (Surtax), y mediante Decreto Supremo N° 24764 de 30 de julio de 1997 se reglamenta su pago, siendo sus características más importantes las señaladas a continuación:

- La utilidad imponible se determina en función al valor de los hidrocarburos en boca de pozo, utilizando para este fin la misma metodología de valoración empleada en el pago del 6 por ciento de participación a favor de YPF (Artículo 3 Decreto Supremo N° 24764).
- En cualquier año la empresa puede deducir hasta un 33 por ciento de las inversiones acumuladas, en el caso de que el monto deducido sea menor al 33 por ciento la diferencia no será acumulable al 33 por ciento de los periodos siguientes (Artículo 51 bis., inciso a del texto ordenado de la Ley N° 843 y artículo 4 del Decreto Supremo N° 24764).
- También se puede deducir el 45 por ciento del valor de la producción en boca de pozo por cada campo productivo (Artículo 51 bis., inciso b del Texto Ordenado de la Ley N° 843), teniendo un límite de Bs. 250 millones al tipo de cambio de Bs./US\$ 5.05. El artículo 12 del Decreto Supremo N° 24764 establece la siguiente fórmula de actualización de este monto:

$$MA = \frac{MO * TC * ID}{5.05 * 118.2}$$

Donde:

MA = Monto actualizado

MO = Monto original Bs 250,000,000

TC = Tipo de cambio vigente el día de presentación del cálculo de las utilidades netas.

ID = Índice de inflación del Dólar Americano basado en los precios al consumidor, publicado en "International Financial Statistics" del FMI, correspondiente al promedio del antepenúltimo mes de la fecha de presentación del cálculo de la utilidad neta.

5.05 = Tipo de cambio vigente al 30 de abril de 1996

118.2 = Es el índice determinado para ID.

Los costos comunes que se permiten deducir son aquellos apropiados en proporción a los ingresos brutos de las actividades extractivas (Artículo 3, inciso b, Decreto Supremo N° 24764).

No eran deducibles: costos de operación, intereses pagados, inversiones acumuladas incurridas antes de la gestión fiscal de 1991, inversiones relacionadas con actividades fuera de los contratos y los permisos de reconocimiento superficial, costos de la casa matriz, costos generales de la casa matriz, costos de comercialización, transporte, refinación, industrialización o distribución de gas natural por redes, costos de operaciones no hidrocarburíferas, costos asociados con la adquisición de derechos o beneficios obtenidos en contratos o permisos, costos asociados con el manejo de cualquier operación conjunta o interés directo o indirecto en un contrato de riesgo compartido o de operación, conceptos no deducibles para la determinación del Impuesto sobre las Utilidades de la Empresa previstas en el Decreto Supremo N° 24051 de 29 de junio de 1995, costos por adquisición de acciones en cualquier empresa, costos por actividades efectuadas fuera del país y pérdidas y penalidades (Artículo 6 Decreto Supremo N° 24764).

2.1.3.3 Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior

El artículo 51 del Texto Ordenado en 2001 de la Ley N° 843 indica lo siguiente: “Cuando se paguen rentas de fuente boliviana a beneficiarios del exterior, se presumirá, sin admitir prueba en contrario, que la utilidad neta gravada será equivalente al 50% (CINCUENTA POR CIENTO) del monto total pagado o remesado. Quienes paguen o remesen dichos conceptos a beneficiarios del exterior, deberán retener, con carácter de pago único y definitivo, la tasa del 25% (VEINTICINCO POR CIENTO) de la utilidad neta gravada presunta.”

El artículo 34 del Decreto Supremo N° 24501 establece que quienes “...paguen, acrediten o remitan a beneficiarios del exterior rentas de fuente boliviana de las detalladas en los Artículo 4° del presente reglamento y 19° y 44° de la Ley N° 843 (Texto Ordenado en 1995), deberán retener y pagar hasta el día quince (15) del mes siguiente a aquél en que se produjeron dichos hechos la alícuota general del impuesto sobre la renta neta gravada equivalente al cincuenta por ciento (50 por ciento) del monto total acreditado, pagado o remesado.”

2.2 Periodo 2005 - 2011

Luego de varios meses de elaboración, al interior del Poder Ejecutivo, y varias semanas de sesión en el Congreso Nacional, el 17 de mayo del año 2005 se aprueba en el Congreso la nueva Ley de Hidrocarburos N° 3058, en sustitución a la Ley N° 1689 aprobada en abril del año 1996. Esta nueva norma legal establece, respecto a su similar anterior, las siguientes modificaciones importantes:

- Establece nuevos contratos de exploración y explotación.
- Modifica el sistema tributario pasado y establece la creación de un nuevo

Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

- Amplía y modifica las atribuciones de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.
- Establece criterios generales para la comercialización de hidrocarburos, tanto en el mercado interno como externo.
- Redefine nuevos vínculos entre la actividad hidrocarburífera, el medio ambiente, las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y comunitarios.
- Establece criterios específicos en materia regulatoria para todas las actividades pertenecientes a la cadena productiva del sector hidrocarburos, incluyendo dentro de las mismas, la industrialización.

2.2.1 Ley de Hidrocarburos Nº 3058

Los principales cambios que introduce esta nueva norma, dentro de la participación del Estado en las áreas de exploración y explotación, así como sus consecuencias más directas se detallan a continuación:

- Se crea el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), equivalente al 32 por ciento de la producción bruta de hidrocarburos en boca de pozo. Este impuesto, asociado a las regalías y participaciones del 18 por ciento, ocasiona que el Estado, independientemente de los costos de operación y capital participe del 50 por ciento de las ventas brutas en boca de pozo. Por otra parte, el artículo 57 de la nueva Ley de Hidrocarburos establece los porcentajes de coparticipación en la recaudación de este impuesto, de la siguiente manera: a) 4 por ciento para cada uno de los departamentos productores; b) 2 por ciento para cada departamento no productor; c) el Tesoro General de la Nación (TGN), pueblos indígenas y originarios, comunidades campesinas, municipios, universidades, fuerzas armadas, policía nacional y otros.
- Se elimina la distinción entre hidrocarburos nuevos y existentes establecido en la Ley de Hidrocarburos Nº 1689. Si bien esta eliminación parecería trivial, dado que en el caso de los hidrocarburos existentes lo único que se estaría haciendo es sustituir la Regalía Nacional Complementaria (RNC) equivalente al 13 por ciento y la Participación Nacional (PN) equivalente al 19 por ciento, por el IDH (32 por ciento). Con esta modificación se afectan negativamente los ingresos del TGN, dado que el 32 por ciento del la RNC y PN se destinaban en su integridad al TGN, sin embargo, ahora este 32 por ciento (como IDH) se coparticipa de la forma mencionada en el párrafo precedente.
- En el caso del gas natural se modifica el criterio para valorizar los volúmenes sujetos al pago de regalías y participaciones, de promedios

ponderados (Ley N° 1689) a precios reales. Respecto a la producción de petróleo, condensado y gasolina natural, también se adopta el criterio de precios reales de venta; bajo la normativa legal anterior, los precios utilizados en la valoración de las regalías departamentales eran los de una “canasta de crudos”. Por ello los departamentos productores no recibían una menor regalía cuando el precio del petróleo en el mercado interno se encontraba por debajo de los precios internacionales, sin embargo, ahora ocurre así.

- El pago de la regalía departamental, curiosamente, no admite la deducción de la tarifa de transporte, por tanto, implícitamente, se cobra la regalía departamental sobre el costo del servicio de transporte. No obstante de ello, la reglamentación del IDH, de forma atinada y tomando en cuenta la Ley de Hidrocarburos de forma general, permite la deducción de la tarifa de transporte para el pago de este concepto.
- Las actividades de exploración y explotación deben efectuarse a través de Contratos de Producción Compartida, Contratos de Operación o Asociación (Artículo 65). Sin embargo, la Ley no es clara, dado que en otro artículo menciona contratos de Exploración y Explotación (Artículo 38) y Desarrollo Compartido (Artículo 133).
- En los contratos de exportación de gas, YPFB negociará un porcentaje de la exportación para financiar un Fondo de Ayuda Interna destinado a masificar el uso del gas natural en el mercado interno (Artículo N° 143).
- Finalmente el artículo 64 de la Ley establece que la producción de hidrocarburos provenientes de campos marginales y pequeños tendrá un premio y/o premio según el nivel de producción y la calidad del hidrocarburo. Si bien este artículo no queda claro, dado que no especifica qué se entiende por premio, se asume que éste tendría un impacto positivo sobre la rentabilidad del campo a través de algún mecanismo de devolución impositiva, por ejemplo entrega de Notas de Crédito Negociables. Este artículo fue reglamentado mediante el Decreto Supremo N° 28984 de diciembre de 2006, en el que se disminuye el 50 por ciento a los campos de petróleo con una producción menor a los 900 Bpd. y se define como prioritaria para la exportación aquellos campos de gas natural pequeños y/o marginales.

2.2.2 Decreto Supremo de nacionalización

El primero de mayo del año 2006, el Poder Ejecutivo aprobó el Decreto Supremo N° 28701 “Héroes del Chaco” o de “Nacionalización de los Hidrocarburos”, en esta norma legal se introducen los siguientes conceptos, en materia de participación estatal:

Establece una participación, en favor de YPFB, del 32 por ciento sobre la producción de hidrocarburos de aquellos campos gasíferos con una producción

promedio certificada, al año 2005, de gas natural equivalente a 100 millones de pcd., totalizando así la PET, en estos campos, un 82 por ciento sobre la producción bruta de hidrocarburos. Aquellos campos que no entran en la clasificación anterior no deben pagar esta participación adicional del 32 por ciento. No obstante de ello, el Ministerio de Hidrocarburos debía establecer los porcentajes definitivos para cada campo en función a auditorias que se realizarán a las compañías privadas que operan en el país, hecho que finalmente fue operativizado con la firma de nuevos contratos.

Se “nacionalizan” las acciones necesarias para que YPFB tome el control del 50 por ciento + 1 de las empresas capitalizadas y privatizadas. De todas las medidas adoptadas, ésta es la menos clara, dado que no se comprende el concepto de “nacionalización” de acciones establecido en dicho artículo, así como tampoco se entienden cuáles serán las “acciones necesarias” ya mencionadas.

2.2.3 Nuevos contratos petroleros

De acuerdo a la Ley de Hidrocarburos N° 3058 las actividades de exploración y explotación deben efectuarse a través de la firma de Contratos de Producción Compartida, Contratos de Operación o Asociación con YPFB. De forma general, se establece que en los contratos de operación, la compañía tiene el derecho a una retribución (que puede ser en dinero o especie) y en los contratos de producción compartida y asociación a una participación en la producción. A continuación se detallarán los aspectos más relevantes de cada uno de ellos:

- En los contratos de operación la compañía privada realiza toda la inversión e YPFB, realizado el descubrimiento, retribuye a la compañía un porcentaje de la producción en dinero o especie que cubrirá sus costos de operación, capital y utilidad. En este tipo de contratos YPFB es quien paga las regalías, participaciones e IDH.
- En los contratos de producción compartida, YPFB tiene una participación una vez que esta empresa privada haya amortizado la inversión realizada en el campo. El pago de las obligaciones tributarias está en función a la participación porcentual de cada contrato y cada una de las partes tiene derecho a un porcentaje de la producción.
- En los contratos de asociación se establece un porcentaje de la producción para cada una de las partes; sin embargo, YPFB debe reembolsar a la compañía un porcentaje de los costos directos de exploración de los pozos que hayan resultados productores. En este caso el operador (YPFB o la compañía privada) distribuyen a los asociados su participación neta después del pago de regalías y participaciones, nótese que no se incluye el IDH.

Respecto a la inversión, tanto los contratos de producción compartida como los nuevos contratos otorgan similar tratamiento. En ambos la participación de YPFB sólo se hace efectiva una vez que la compañía privada recuperó gran parte de la

inversión realizada, dicha recuperación se activa iniciado el proceso productivo. En el caso de los contratos de operación, todo el riesgo recae sobre la compañía privada, dado que el Estado le otorga una retribución específica, sin contemplar primero la recuperación de la inversión como en el caso anterior. Finalmente los contratos de asociación establecen que el Estado reconoce a la compañía privada parte de la inversión realizada, con el fin de participar en la producción de un campo. A diferencia de los contratos de operación, en este caso la recuperación de la inversión, por parte de la compañía privada, puede darse antes de iniciada la etapa productiva.

Cualquiera sea el contrato que se firme, la Ley de Hidrocarburos actual reconoce a la compañía privada una retribución que puede ser en dinero o en especie. En el caso de los contratos de producción compartida ella es en especie, mientras que en las otras dos modalidades de contrato (operación o asociación) existe la posibilidad de que dicha retribución también pueda ser en dinero.

Como resultado del decreto supremo de “nacionalización” durante el año 2006 el Estado boliviano firmó nuevos contratos de operación. Ellos establecen que las compañías recibirán su retribución en dinero directamente de los compradores, situación parecida a los contratos de operación y, en menor grado, a los de asociación. Sin embargo, la retribución a YPFB será hecha una vez que los operadores privados recuperen los costos de operación y de capital, en este sentido se parecen a los contratos de producción compartida establecidos en la Ley 3058.

Quizás uno de los hechos más importantes luego de la firma de los nuevos contratos es que YPFB recibe recursos adicionales que le permiten financiar el resto de las operaciones, naturalmente ellos no son parte de los ingresos del TGN, municipios y/o gobernaciones, esta aclaración es sustantiva al momento de explicar los mecanismos de transmisión de la renta petrolera al resto de la economía.

Un resumen de la situación actual, respecto al uso del excedente hidrocarburífero en Bolivia por parte del Estado se detalla a continuación:

- 11 por ciento para los departamentos productores, generalmente estos recursos son utilizados por las gobernaciones.
- 1 por ciento para Beni y Pando, que también, en general, son utilizados por las gobernaciones de ambos departamentos.
- 6 por ciento para el TGN.
- 32 por ciento por concepto de IDH, este impuesto creado bajo la presidencia de Hormando Vaca Díez, es el principal vínculo del desempeño del sector hidrocarburífero en Bolivia con el resto de la economía, dado que es coparticipado a gobernaciones, municipios, TGN, etc. usualmente financia actividades de inversión pública, en particular, proyectos de infraestructura.

- X por ciento (usualmente 10 por ciento) como resultado del proceso de “nacionalización” es un monto de recursos utilizados por YPF para financiar sus actividades.

3. Descripción de modelos

En esta sección se describen los supuestos y metodologías utilizada en los dos modelos utilizados en el análisis contra factual que se pretende. En particular, interesa conocer el alcance de cada uno de ellos y la validez de los resultados que se obtienen.

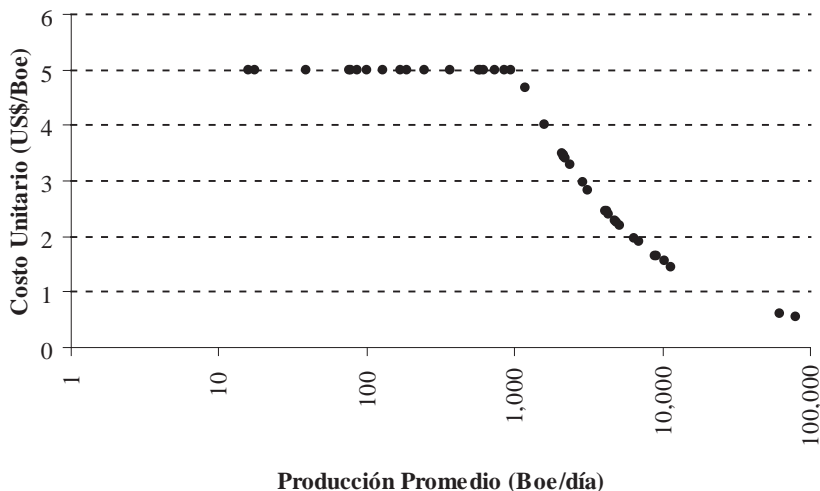
3.1 Modelo del sector hidrocarburífero

Dado que el objetivo central del documento es realizar un análisis contra factual del resultado económico bajo dos condiciones de mercado, es necesario conocer el valor de la producción del sector petrolero en Bolivia bajo dos contextos de precios internacionales, por ello, cada flujo de caja, da como variables “output” valores de producción y exportación. El detalle de este modelo se encuentra a continuación:

- Con los datos de precios y producción publicados oficialmente se construyó un flujo de caja para cada uno de los campos en actual funcionamiento en Bolivia, el periodo de análisis es 1998-2019, fecha en la que termina el actual contrato de exportación de gas natural (GSA) al Brasil.
- Sólo se considera la producción de gas natural y petróleo, no así la de Gas Licuado de Petróleo (GLP) dado que una planta de separación para obtener este producto debiera analizarse como un “Stand Alone Project”.
- Los precios de venta de cada uno de los productos, al mercado interno y externo, son aquellos precios utilizados para pagar la participación del 6 por ciento establecida en la Ley de Hidrocarburos N° 3058. Esta variable resulta una buena *proxy* dado que de acuerdo a la ley este tributo se valoriza a los precios reales de venta en boca de pozo.
- La tasa de descuento utilizada es del 10 por ciento, tanto para el flujo de caja de cada campo, como para obtener el valor presente de las otras variables: 1) regalías; 2) participaciones; 3) impuestos; 4) inversiones; 5) ingresos totales y; 6) costos de operación y capital. Ésta es la única tasa de descuento utilizada en el modelo.
- El modelo se construye de tal manera que se considera la demanda como variable exógena, y si el nivel de reservas lo permite entonces, el modelo muestra el nivel de inversión en cada campo, para poder cubrir dicha demanda. Un detalle extenso sobre el cálculo de estos costos se encuentra en Medinaceli (2007), sin embargo es necesario mencionar que los mismos responden a los costos observados en el periodo 2004-2006 en la industria petrolera en Bolivia.

- El cálculo del pago del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas (IUE), el Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior (IRUE) y la alícuota adicional a las utilidades extraordinarias (Surtax) se realiza por campo. No se calcula el pago del Impuesto al Valor Agregado dado que los supuestos necesarios para el crédito fiscal sesgan mucho el resultado; por otra parte, tampoco se considera el pago del Impuesto a las Transacciones porque durante un tiempo la producción de petróleo y gas natural estaba exenta del mismo. Finalmente, tampoco se considera el pago del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) dado que el modelo se concentra en las operaciones del *upstream*.
- Los costos de operación (Opex) se calculan por campo y se expresan en US\$/Boe (barril equivalente de petróleo); luego, a mayor producción se asume un costo unitario menor, con los datos de producción diaria promedio el costo unitario promedio se presenta en el gráfico 1. Al igual que los requerimientos de inversión, los Opex fueron estimados utilizando los datos de la industria petrolera en Bolivia, durante el periodo 2004-2005.

GRÁFICO 1
COSTOS DE OPERACIÓN (OPEX)



3.2 Modelo de ecuaciones simultáneas

En esta sección se explica el modelo, de corte keynesiano, que vincula la demanda agregada con el Gobierno, el sector monetario y el sector externo. El modelo

consta de 23 ecuaciones, 21 identidades, 18 variables exógenas y 44 endógenas, es sencillo verificar que las condiciones de rango y orden requeridas en este tipo de modelos se satisfacen. Las ecuaciones fueron estimadas utilizando variables trimestrales durante el periodo I 1990 – IV 2008¹. A continuación se describen las relaciones del modelo de acuerdo al sector económico al que pertenecen.

3.2.1 Mercado de bienes

Se asume que el consumo de las familias (CO_t) está en función del PIB agrícola ($PIBA_t$), PIB del sector hidrocarburos ($PIBH_t$), del PIB del sector construcción ($PIBC_t$), del PIB del sector otros servicios ($PIBSS_t$), de la variable estacional para el Trimestre IV ($@seas(4)$) y de la variable ficticia que captura el inusual crecimiento observado en el Trimestre IV de los años 2007 y 2008 ($D8$), la ecuación estimada se presenta a continuación:

$$CO_t = 171.46 + 0.0006 \cdot PIBA_t + 0.0013 \cdot PIBH_t + 0.0017 \cdot PIBC_t + 0.0064 \cdot PIBSS_t + 311.12 \cdot seas(4) + 412.26 \cdot D8$$

Ecuación 1

La especificación de la función de consumo no es la usual, dado que no depende del PIB general o del ingreso disponible de las familias. Ello se debe a que no existe información trimestral sobre esta última variable en las cuentas nacionales usualmente publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Por otra parte, de acuerdo a las estadísticas de la encuesta de hogares realizada por el INE dentro el programa MECOVI, se observa que los principales rubros de empleo en Bolivia son: servicios formales (33 por ciento), agricultura (28 por ciento), servicios informales (16 por ciento), construcción (9 por ciento) y otros (14 por ciento). Por ello se introdujo, como variables independientes, dentro la función de consumo, el PIB de estos sectores.

La formación bruta de capital fijo (I_t) depende de la tasa de interés real activa (RAR_t), el PIB rezagado dos periodos (Y_{t-2}), la inversión extranjera directa rezagada un periodo (IED_{t-1}), la variable ficticia que captura la inversión adicional durante el proceso de capitalización ($D1$), la variable estacional del Trimestre I ($@seas(1)$), la inversión pública en términos reales ($IPUBR_t$) y el nivel de importaciones rezagado en un periodo (M_{t-1}), la ecuación estimada es:

$$I_t = 267.87 - 3.1448 \cdot RAR_t + 0.0287 \cdot Y_{t-2} + 0.7197 \cdot IED_{t-1} + 308.72 \cdot D1 - 127.33 \cdot SEAS(1) + 0.0024 \cdot IPUBR_t + 0.1887 \cdot M_{t-1}$$

Ecuación 2

Las exportaciones totales (X_t) dependen de las exportaciones de gas natural ($XGAS_t$), las exportaciones mineras ($XMIN_t$), el PNB de los Estados Unidos de

1 La descripción de las variables utilizadas se encuentra en el Anexo 1.

América ($YEUA_t$), el tipo de cambio real ($TDCR_t$) y la variable estacional del Trimestre I ($@seas(1)$).

$$X_t = -1,688 + 0.6150 \cdot XGAS_t + 0.5555 \cdot XMIN_t + 0.1701 \cdot YEUA_t + \\ + 13.165 \cdot TDCR_t - 159.97 \cdot SEAS(1)$$

Ecuación 3

Las importaciones (M_t) dependen de la variación del tipo de cambio nominal ($D(TDC)_t$), el PIB (Y_t), la variable ficticia que captura la inversión adicional resultante del proceso de capitalización ($D1$) y la variable estacional del Trimestre II ($@seas(2)$).

$$M_t = -366.34 - 977.48 \cdot D(TDC)_t + 0.3738 \cdot Y_t + 262.42 \cdot D1_t - 175 \cdot SEAS(2)$$

Ecuación 4

El ajuste econométrico para el PIB agrícola ($PIBA_t$), PIB del sector hidrocarburos ($PIBH_t$), del PIB del sector construcción ($PIBC_t$) y el PIB del sector otros servicios ($PIBSS_t$) se presenta en la ecuación 5. Es necesario señalar que las variables independientes son: $@SEAS(1)$ ajuste estacional del Trimestre I, $@SEAS(2)$ ajuste estacional del Trimestre II, $@SEAS(3)$ ajuste estacional del Trimestre III, $@SEAS(4)$ ajuste estacional del Trimestre IV, $@TREND$ variable de tendencia que comienza con cero para el primer trimestre del año 1990, $D1$ variable ficticia que captura la inversión adicional en el periodo de capitalización, $D2$ variable ficticia que captura el impacto negativo sobre la agricultura del fenómeno climatológico denominada "El Niño", es la inversión extranjera directa, es la inversión pública real y $XGAS_t$ representa las exportaciones totales de gas natural.

$$PIBA_t = 338,028 + 7,078 \cdot SEAS(1) + 507,165 \cdot SEAS(2) - 33,329 \cdot D2 + 1,626 \cdot PAGR$$

Ecuación 5

$$PIBH_t = 141,259 + 171.7 \cdot XGAS_t - 33,301 \cdot SEAS(1) - 30,456 \cdot SEAS(2) + 2,821 \cdot TREND$$

Ecuación 6

$$PIBC_t = 84,462 + 0.9249 \cdot IPUBR_t + 41.338 \cdot IED_t + 27.968 \cdot IED_{t-2} + \\ + 48,698 \cdot D1 + 17,811 \cdot SEAS(2) + 32,768 \cdot SEAS(3) + 521.1 \cdot TREND$$

Ecuación 7

$$PIBSS_t = 299,144 - 2,787 \cdot SEAS(4) + 2,951 \cdot TREND$$

Ecuación 8

Por último la variación de existencias (VE_t) depende de variables estacionales y dos variables ficticias, D7 y D8, que capturan un efecto estacional adicional observado en los años 2007 y 2008.

$$VE_t = -330.6 + 440.6 \cdot SEAS(1) + 581.1 \cdot SEAS(2) + 325.1 \cdot SEAS(3) + \\ + 592.4 \cdot D7 - 537.1 \cdot D8$$

Ecuación 9

Finalmente, el equilibrio en el mercado de bienes se determina a través de la Ecuación 1, donde, además de las variables ya descritas, se introduce el gasto del Gobierno (G_t).

$$Y_t = CO_t + I_t + G_t + X_t - M_t + VE_t$$

Ecuación 10

3.2.2 Mercado monetario y precios

La masa monetaria ($M1_t$) depende del PIB en Bolivianos corrientes (YC_t), la diferencial de tasas de interés doméstica e internacional ($DIFINT_t$), el tipo de cambio nominal (TDC_t), el gasto del sector público no financiero ($GSPNF_t$) y la variable estacional para el trimestre I ($@SEAS(1)$).

$$M1_t = 1,967 + 0.3265 \cdot YC_t + 0.4305 \cdot YC_{t-2} + 143.5 \cdot DIFINT_{t-3} + 1,834 \cdot TDC_t + \\ + 0.7074 \cdot GSPNF_t + 363.3 \cdot SEAS(1)$$

Ecuación 11

Las tasas de interés nominales pasiva y activa dependen de la tasa LIBOR ($LIBOR_t$), el tipo de cambio nominal (TDC_t) y la diferencial de tasas de interés ($DIFINT_t$).

$$RA_t = 14.577 + 0.7317 \cdot LIBOR_t - 0.7177 \cdot TDC_t + 0.5794 \cdot DIFINT_t$$

Ecuación 12

$$RP_t = 19.375 + 0.3252 \cdot LIBOR_t - 2.3256 \cdot TDC_t$$

Ecuación 13

La inflación trimestral (INF_t) depende de variaciones en el precio de la gasolina ($CPGAS_t$), cambios en la masa monetaria ($CM1_t$), la inflación rezagada, la inflación internacional ($D(IPCINT_t)$), la tasa de devaluación del tipo de cambio nominal (DEV_t), la variable ficticia D2 que captura el efecto de "El Niño" y la variable ficticia D4 que captura *outlayers* de los trimestres III/1993, IV/1994, I/1995, III/2007 y I y II de 2008.

$$\begin{aligned}
INF_t = & 0.0058 + 0.1594 \cdot CPGAS_t + 0.0187 \cdot CM1_t + 0.0261 \cdot CM1_{t-1} \\
& + 0.0965 \cdot INF_{t-1} + 0.1180 \cdot INF_{t-3} + 0.0224 \cdot D4 - 0.0057 \cdot D2 + \\
& + 0.00005 \cdot D(IPCINT)_t + 5.5034 \cdot DEV_t^2
\end{aligned}$$

Ecuación 14

Los deflatores implícitos, utilizados para transformar las variables expresadas en Bolivianos de 1990 a Bolivianos corrientes, del consumo de las familias ($DEFCO_t$), el gasto del Gobierno ($DEFG_t$), la inversión ($DEFI_t$), las importaciones ($DEFM_t$), las exportaciones ($DEFX_t$) y el PIB ($DEFY_t$), dependen del Índice de Precios al Consumidor doméstico (IPC_t), el Índice de Precios al Consumidor Internacional ($IPCINT_t$), el precio internacional del petróleo (WTI_t), el precio internacional de la plata ($PPLA_t$), el precio internacional del zinc ($PZIN_t$) y de otras variables ya explicadas.

$$DEFCO_t = 0.8844 + 0.0611 \cdot IPC_t - 0.0018 \cdot IPCINT_t - 1.3707 \cdot D(TDC_t)$$

Ecuación 15

$$DEFG_t = 0.0771 + 0.0606 \cdot IPC + 0.0704 \cdot SEAS(2) - 0.0012 \cdot IPCINT_t$$

Ecuación 16

$$DEFI_t = -1.2741 + 0.0328 \cdot IPC - 0.1326 \cdot SEAS(4) + 0.1498 \cdot SEAS(3) + 0.0011 \cdot IPCINT_t$$

Ecuación 17

$$DEFM_t = -0.2848 + 0.0076 \cdot IPC_{t-1} + 0.0004 \cdot IPCINT_t + 0.0059 \cdot WTI_t + 0.6504 \cdot DEFM_t^2$$

Ecuación 18

$$\begin{aligned}
DEFX_t = & -0.2698 + 0.0224 \cdot IPC_t - 0.0005 \cdot IPCINT_t + 0.0203 \cdot WTI_t + \\
& + 0.0763 \cdot PPLA_{t-2} + 0.4322 \cdot PZIN_t
\end{aligned}$$

Ecuación 19

$$DEFY_t = -0.2928 + 0.0322 \cdot IPC_t + 0.0073 \cdot WTI_t + 0.2412 \cdot SEAS(1) + 0.1369 \cdot SEAS(3)$$

Ecuación 20

El sector se completa con las siguientes ecuaciones para el diferencial de tasas de interés ($DIFINT_t$), el cambio en la masa monetaria ($CM1_t$), el IPC (IPC_t), el cambio en el precio de la gasolina ($CPGAS_t$), la devaluación (DEV_t) y la tasa de interés activa real (RAR_t):

$$DIFINT_t = RP_t - LIBOR_t$$

Ecuación 21

$$CM1_t = \frac{M1_t}{M1_{t-1}} - 1$$

Ecuación 22

$$IPC_t = IPC_{t-1} \cdot (1 + INF_t)$$

Ecuación 23

$$CPGAS_t = \frac{PGAS}{PGAS_t} - 1$$

Ecuación 24

$$DEV_t = \frac{TDC_t}{TDC_{t-1}} - 1$$

Ecuación 25

$$RAR_t = \frac{\left(\frac{RA_t + RA_{t-1} + RA_{t-2} + RA_{t-3}}{4 \cdot 100} + 1 \right) \cdot \frac{TDC_t}{TDC_{t-3}}}{\frac{IPC_t}{IPC_{t-3}}} - 1$$

Ecuación 26

3.2.3 Sector externo

Las exportaciones de gas natural ($XGASC_t$) se asumen como una variable exógena, sin embargo, las exportaciones corrientes del sector minero ($XMINC_t$) dependen del precio de la plata ($PPLA_t$), del precio del estaño ($PEST_t$) y de la inversión extranjera directa expresada en millones de dólares americanos ($IEDUS_t$).

$$XMINC_t = -865.3 + 204.7 \cdot PPLA_t + 133.6 \cdot PEST_t + 0.7809 \cdot IEDUS_t$$

Ecuación 27

Las ecuaciones para el tipo de cambio real ($TDCR_t$), las exportaciones de gas natural en Bolivianos de 1990 ($XGAS_t$), las exportaciones mineras en Bolivianos de 1990 ($XMIN_t$) y la inversión extranjera directa en Bolivianos de 1990 (IED_t) son:

$$TDCR_t = TDC_t \cdot \frac{IPCINT_t}{IPC_t}$$

Ecuación 28

$$XGAS_t = \frac{XGASC_t}{DEFX_t}$$

Ecuación 29

$$XMIN_t = \frac{XMINC_t}{DEFX_t}$$

Ecuación 30

$$IED_t = IEDUS_t \cdot \frac{TDC_t}{DEFI_t}$$

Ecuación 31

3.2.4 Gobierno

El ingreso total del Sector Público No Financiero ($ISPNF_t$), está en función al consumo corriente (COC_t), el nivel de exportaciones de gas natural ($XGAS_{t-2}$), un componente estaciones ($SEAS(2)$) y su rezago.

$$ISPNF_t = -209.7 + 0.0490 \cdot COC_t + 1.233 \cdot XGAS_{t-2} + 403.9 \cdot SEAS(2) + 0.87 \cdot ISPNF_{t-1}$$

Ecuación 32

El gasto total del SPNF ($GSPNF_t$) depende del gasto corriente del Gobierno (GC_t), del ingreso del SPNF del periodo anterior ($ISPNF_{t-1}$) y del componente estacional para el trimestre I ($SEAS(1)$).

$$GSPNF_t = 231.2 + 1.153 \cdot GC_t + 0.5268 \cdot ISPNF_{t-1} - 589.6 \cdot SEAS(1)$$

Ecuación 33

Por su parte, la Inversión Pública ($IPUB_t$) depende del déficit del SPNF ($DSPNF_t$), la variable de tendencia ($TREND_t$), dos variables ficticias D2 y D6, la primera captura el efecto de “El Niño” y la segunda *outlayers* observados en el primer semestre de los últimos tres años (2006-2008) y variables ya explicadas.

$$\begin{aligned}
 IPUB_t = & 1,007 + 0.1189 \cdot DSPNF_{t-2} + 0.4847 \cdot DSPNF_{t-3} + 22.6 \cdot TREND \\
 & + 1,458 \cdot D6 - 1,474 \cdot SEAS(1) - 1,092 \cdot SEAS(2) - 618.5 \cdot SEAS(3) \\
 & + 0.9682 \cdot XGAS_t
 \end{aligned}$$

Ecuación 34

Para completar el modelo, se añaden las siguientes ecuaciones para el PIB en Bolivianos corrientes (YC_t), el gasto del Gobierno en Bolivianos corrientes (GC_t), la inversión total en Bolivianos corrientes (IC_t), las exportaciones en Bolivianos corrientes (XC_t), las importaciones en Bolivianos corrientes (MC_t), el consumo de las familias en Bolivianos corrientes (COC_t), la demanda interna en Bolivianos corrientes (DI_t), el cambio de la demanda interna (CDI_t), la inversión pública en Bolivianos de 1990 ($IPUBR_t$) y el déficit del SPNF ($DSPNF_t$)

$$YC_t = Y_t \cdot DEFY_t$$

Ecuación 35

$$GC_t = G_t \cdot DEFG_t$$

Ecuación 36

$$IC_t = I_t \cdot DEFI_t$$

Ecuación 37

$$XC_t = X_t \cdot DEFX_t$$

Ecuación 38

$$MC_t = M_t \cdot DEFM_t$$

Ecuación 39

$$COC_t = CO_t \cdot DEFCO_t$$

Ecuación 40

$$DI_t = CO_t + GC_t + IC_t - MC_t$$

Ecuación 41

$$CDI_t = \frac{DI_t}{DI_{t-1}} - 1$$

Ecuación 42

$$IPUBR_t = \frac{IPUB_t}{DEFY_t} \cdot 100$$

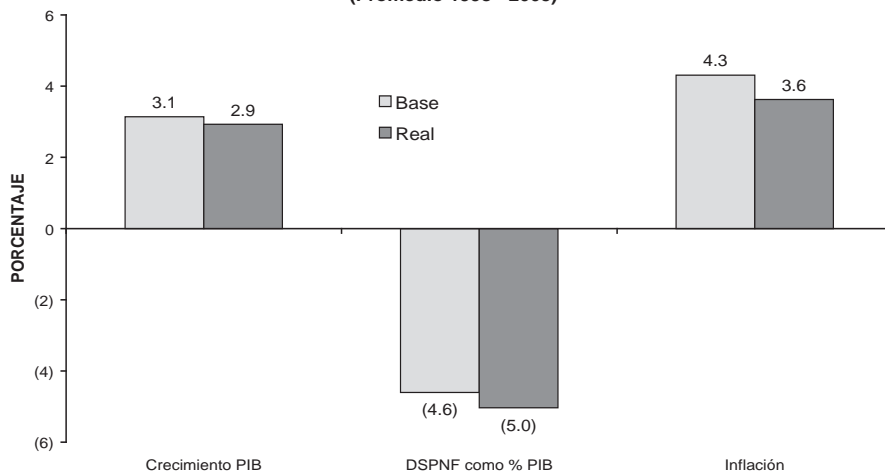
Ecuación 43

$$DSPNF_t = ISPNF_t - GSPNF_t$$

Ecuación 44

Utilizando estas ecuaciones es posible replicar los datos efectivamente observados y además, estimar el valor futuro de las variables endógenas, modificando determinados supuestos sobre las variables exógenas. Como ejemplo en el gráfico 2 se presentan los valores promedio, observados y simulados (1998-2005), para la tasa de crecimiento del PIB, el déficit del SPNF y la tasa de inflación. Si bien el ajuste no es completamente exacto, las diferencias se encuentran en márgenes razonables y, también importante, la dirección (positiva o negativa) de dichas series es la misma.

GRÁFICO 2
VALORES MACROECONÓMICOS REALES Y SIMULADOS
 (Promedio 1998 - 2005)



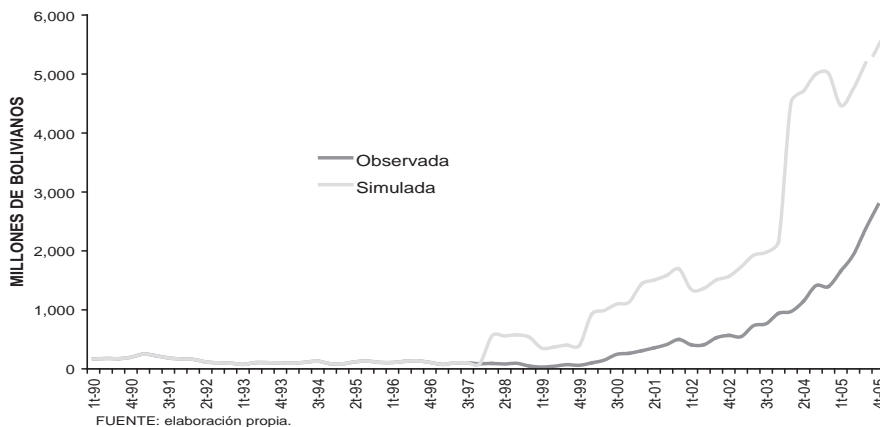
FUENTE: elaboración propia.

4. Resultados

En esta sección se presentan los resultados del análisis contra factual realizado con los modelos descritos anteriormente. Dada la metodología utilizada, los resultados del modelo 1 (exportación de gas natural) servirán como insumo para el modelo 2, en este sentido, éstos se incorporan en la descripción de los supuestos sobre los precios de exportación de minerales.

El gráfico 3 muestra el desempeño de la exportación de gas natural y petróleo observada y simulada. Para construir esta última, al modelo 1 se aplicaron, durante el periodo 1998-2005, los precios de exportación de hidrocarburos observados a partir del año 2006. Como queda claro, los valores obtenidos habrían sido mucho mayores a los observados, sin embargo, es necesario aclarar que el modelo 1 sólo incorporó el efecto precio, no así el efecto volumen. La razón para ello se debe a que los precios internacionales del petróleo están fuera del control de la política pública, mientras que los volúmenes, de alguna manera, sí pueden ser controlados por los hacedores de política energética de Bolivia y Brasil.

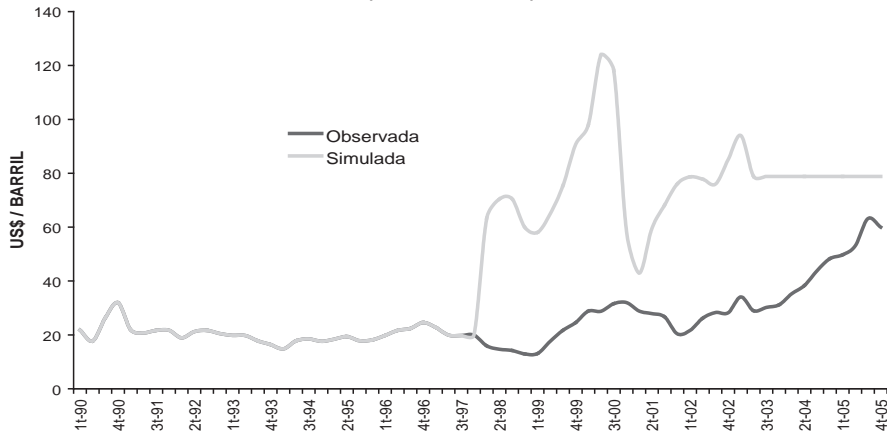
GRÁFICO 3
EXPORTACIÓN DE GAS NATURAL CON NUEVOS PRECIOS
(1T/1990 - 4T/2005)



También es útil remarcar que, debido a la especificación del modelo de ecuaciones simultáneas, cuando se presenten mayores niveles de exportación de gas natural, se tendrá un mayor crecimiento en los ingresos del SPNF y la inversión pública. Ello asume que, la recaudación fiscal con el régimen impositivo establecido en la Ley de Hidrocarburos 1689 habría sido similar al obtenido con la Ley de Hidrocarburos 3058. Este supuesto no resulta tan agresivo porque de haberse presentado los precios elevados, durante el periodo 1998-2005, los resultados fiscales habrían sido similares siempre y cuando los impuestos sobre las utilidades se hubieran cobrado adecuadamente, mayor discusión sobre este resultado se encuentra en Medinaceli (2009).

El gráfico 4 presenta el comportamiento de las series del precio internacional del petróleo WTI observada y simulada. El criterio adoptado, para construir la simulación, fue el siguiente: aplicar al periodo 1998-2005 los precios observados a partir del año 2006. Por este motivo, se observa que la crisis de precios experimentada en el año 1998 se replica entre el año 2000 y 2001, naturalmente con su pronta recuperación. Dado que los periodos 1998-2005 y 2006-2011 son distintos, entonces a partir del año 2003, la serie de precios simulada es constante, asumiendo que el último valor observado se repite.

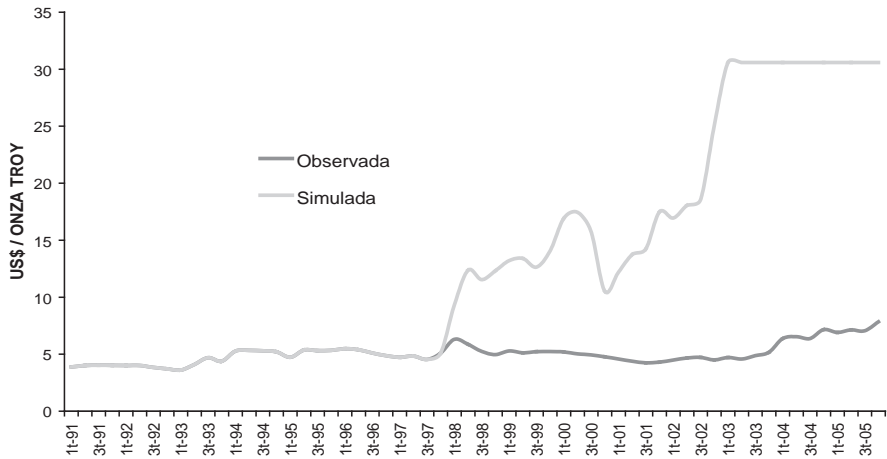
**GRÁFICO 4
PRECIO DEL WTI OBSERVADO Y SIMULADO
(1T/1990 - 4T/2005)**



FUENTE: elaboración propia.

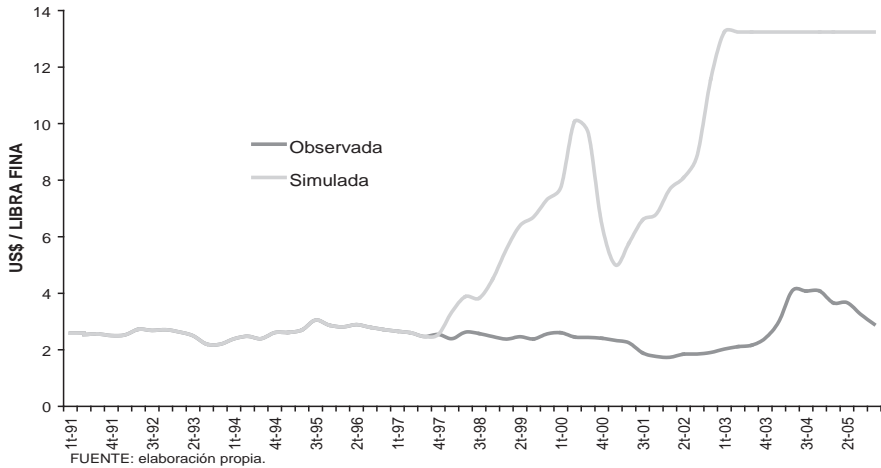
Por otra parte, se resume el comportamiento de las series de precios para la plata, estaño y zinc, tanto el observado como el simulado (ver gráficos 5, 6 y 7). Dado que la metodología aplicada a estos precios es similar a la utilizada en el caso del precio del petróleo, entonces se tienen resultados bastante parecidos, se repite la crisis del año 2008 y a partir de determinado momento en el tiempo, los precios permanecen constantes.

**GRÁFICO 5
PRECIO DE LA PLATA OBSERVADO Y SIMULADO
(1T/1991 - 4T/2005)**

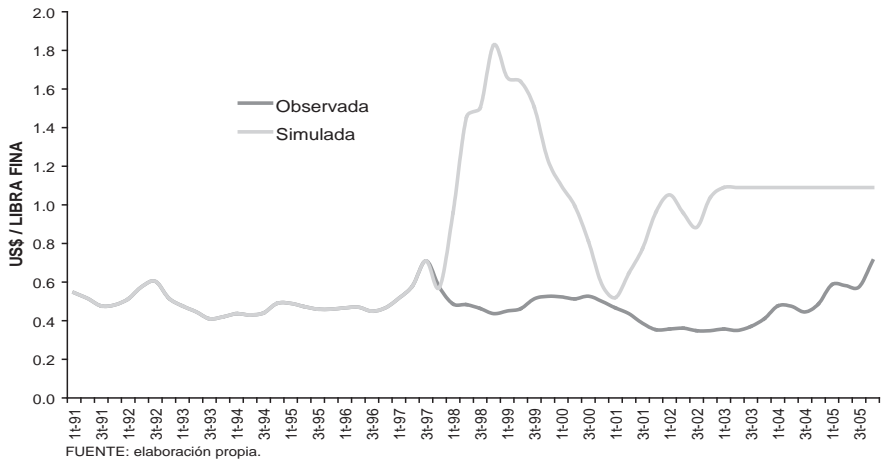


FUENTE: elaboración propia.

**GRÁFICO 6
PRECIO DEL ESTAÑO OBSERVADO Y SIMULADO
(1T/1991 - 4T/2005)**

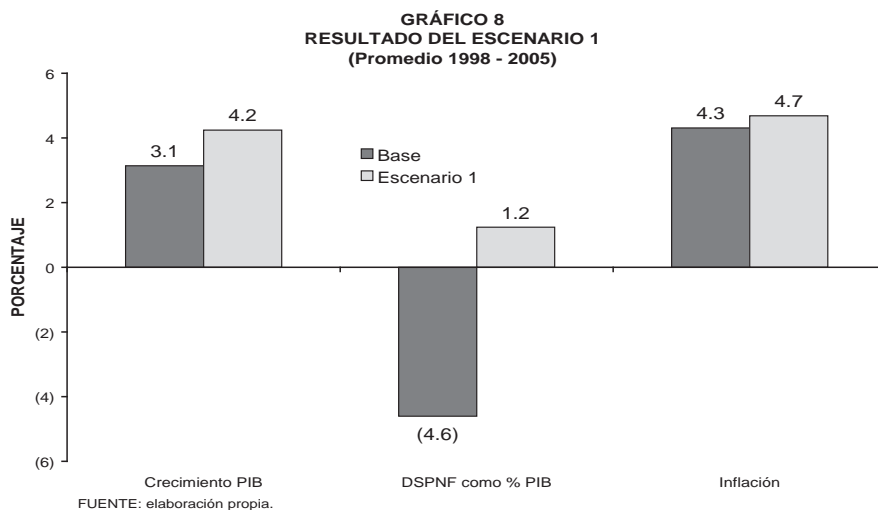


**GRÁFICO 7
PRECIO DEL ZINC OBSERVADO Y SIMULADO
(1T/1991 - 4T/2005)**



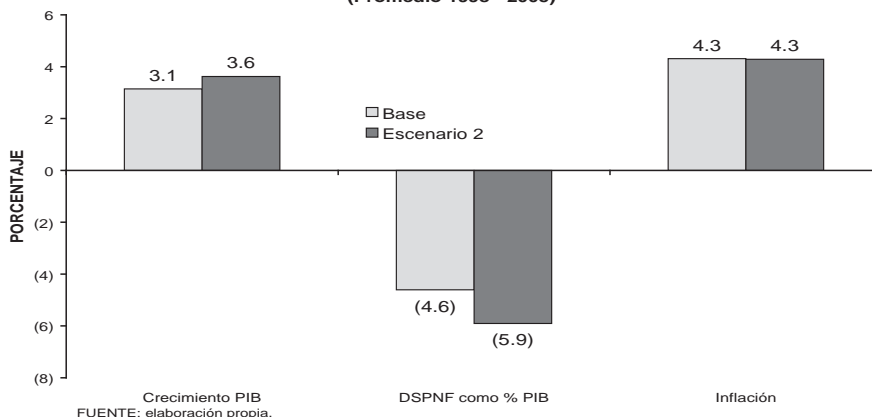
Con los resultados y supuestos señalados anteriormente se utilizó el modelo 2 para simular los resultados sobre: 1) la tasa de crecimiento del PIB; 2) el déficit del SPNF (como porcentaje del PIB) y; 3) la tasa de inflación. En este sentido, se construyeron dos escenarios, en el primero se analiza el impacto de mayores niveles de exportación de gas natural y petróleo (el resultado del modelo 1) y, en el segundo escenario, se estudian los resultados de únicamente mayores precios de exportación de los minerales.

Con los resultados del escenario 1 se observa que con mayores niveles de exportación de gas natural la tasa de crecimiento **promedio anual** del PIB durante el periodo de análisis habría sido 1.1 por ciento superior al escenario base; el déficit del SPNF se hubiera convertido en superávit y la tasa de inflación promedio anual habría sido 0.4 por ciento mayor. Llama la atención el importante impacto sobre las cuentas fiscales, mayores precios internacionales habrían permitido que Bolivia no experimente déficits continuos en el SPNF y cuenta con mayores recursos para la inversión. El resultado sobre la tasa de inflación es también interesante, dado que, *ceteris paribus*, Bolivia no habría experimentado el elevado incremento de precios observado a partir del año 2006 (ver gráfico 8).



Los resultados sobre las variables macroeconómicas sujeto de estudio, de mayores precios de exportación de minerales, sería el siguiente. Ciertamente el efecto positivo sobre la tasa de crecimiento del PIB es menor (0.5 por ciento), sin embargo es positivo. El efecto negativo sobre las cuentas fiscales puede explicarse porque las caídas de precios simuladas son más severas que en el caso del gas natural, por ello y gracias a los rezagos en el modelo de ecuaciones simultáneas, el poder adquisitivo de las personas disminuye y la capacidad para cobrar más impuestos es menor (ver gráfico 9).

GRÁFICO 9
RESULTADOS DEL ESCENARIO 2
(Promedio 1998 - 2005)



Vinculando ambos escenarios, se tiene que si, durante el periodo 1998-2005 la economía Boliviana habría experimentado los precios internacionales del gas natural y minerales observados a partir del año 2006, el crecimiento promedio anual del PIB habría sido 1.6 por ciento mayor, las cuentas fiscales hubieran dejado de ser deficitarias sin mayor repercusión sobre la tasa de inflación. Dicho de otra manera, con mayores precios de exportación, durante los años 1998 a 2005 Bolivia en lugar de crecer 2.9 por ciento cada año habría crecido 4.5 por ciento y el déficit del SPNF en lugar de ser 5.0 por ciento habría disminuido a 0.5 por ciento.

5. Conclusiones

Las principales conclusiones de este texto son:

- Con mayores niveles de exportación de gas natural la tasa de crecimiento promedio anual del PIB durante el periodo de análisis habría sido 1.1 por ciento al escenario base; el déficit del SPNF se hubiera convertido en superávit y la tasa de inflación promedio anual habría sido 0.4 por ciento mayor. Llama la atención el importante impacto sobre las cuentas fiscales, mayores precios internacionales habrían permitido que Bolivia no experimente déficits continuos en el SPNF y cuente con mayores recursos para la inversión. El resultado sobre la tasa de inflación es también interesante, dado que, *ceteris paribus*, Bolivia no habría experimentado el elevado incremento de precios observado a partir del año 2006.
- Con mayores precios de exportación de minerales se tiene un efecto positivo sobre la tasa de crecimiento del PIB de 0.5 por ciento. El efecto negativo sobre las cuentas fiscales puede explicarse porque las caídas de precios simuladas son más severas que en el caso del gas natural, por ello y gracias a los rezagos en el modelo de ecuaciones simultáneas, el

poder adquisitivo de las personas disminuye y la capacidad para cobrar más impuestos es menor.

- Vinculando ambos escenarios, se tiene que si, durante el periodo 1998-2005 la economía boliviana habría experimentado los precios internacionales del gas natural y minerales observados a partir del año 2006, el crecimiento promedio anual del PIB habría sido 1.6 por ciento mayor, las cuentas fiscales hubieran dejado de ser deficitarias sin mayor repercusión sobre la tasa de inflación. Dicho de otra manera, con mayores precios de exportación, durante los años 1998 a 2005 Bolivia en lugar de crecer 2.9 por ciento cada año habría crecido 4.5 por ciento y el déficit del SPNF en lugar de ser 5.0 por ciento habría disminuido a 0.5 por ciento.

Naturalmente el ejercicio realizado en este documento contiene todas las ventajas y desventajas inherentes a la metodología empleada (numérica y estadística) por ello, no considera hechos sociales y políticos que acompañaron a los eventos sucedidos en el sector hidrocarburífero. Sin embargo, es correcto mencionar que el contexto internacional presente, altamente favorable en los precios de exportación del gas natural, es distinto al que se tenía al comenzar el milenio; más aún, a partir del año 2006 se “cosecha” un proyecto que demoró más de 25 años en concretarse, la exportación de gas natural al Brasil. Por estas razones, una comparación entre ambos procesos (antes y después del año 2006) no debería dejar de lado estos dos factores. Algunas sendas de investigación futura podría referirse al análisis del mercado cambiario en ambos contextos y el impacto de los subsidios a los precios de los derivados del petróleo en Bolivia.

Bibliografía

- Acemoglu Daron et.al. (2002). "Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth". National Bureau of Economic Research. Working Paper 9124.
- Arce Carlos et. al. (1993). Empleo y salario: *El círculo de la pobreza*. Serie: Estudios e Investigaciones – CEDLA. Programa de Ajuste Estructural.
- Banco Central de Bolivia. Informes estadísticos varios. La Paz.
- Barja Gover, et. al. (2000). *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*. En: Jemio Luís Carlos y Antelo Eduardo (editores). Instituto de Investigaciones Socio Económicas – Universidad Católica Boliviana y Naciones Unidas CEPAL.
- Barro Robert J. (1994). "Democracy and growth". National Bureau of Economic Research. Working Paper 4909.
- Cariaga Juan L. (1997). *Estabilización y desarrollo: Importantes lecciones del programa económico boliviano*. 2da. Edición. Fondo de Cultura Económico, Los Amigos del Libro y Economía Latinoamericana.
- Chávez Gonzalo (1995). "Alta Inflación, hiperinflación y variabilidad de los precios relativos: *La experiencia boliviana de 1982 a 1993*. Morales Juan Antonio y La Torre Gilka, compiladores. Instituto de Investigaciones Socio Económicas – Universidad Católica Boliviana.
- Evia Vizcarra José Luís. (1995). "Política fiscal e inversión privada en Bolivia". En: *Inflación, estabilización y crecimiento: La experiencia boliviana de 1982 a 1993*. Morales Juan Antonio y La Torre Gilka, compiladores. Instituto de Investigación Socio Económicas- Universidad Católica Boliviana.
- Greene, W. (2007). *Econometric analysis*. Prentice Hall; 6th edition.
- Hamilton, J. (1994). *Time series analysis*. Princeton University Pres; First edition.
- Huarachi Gualberto et. al. (1993). "Consideraciones y recomendaciones sobre la Política económica y social en Bolivia ". En: *Revista de Análisis Económico*. Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Julio.
- Instituto Nacional de Estadística. Informes Estadísticos Varios. La paz- Bolivia.
- Jemio Luís Carlos. (1994). "Ajuste sectorial y macroeconómico en Bolivia 1970-89". En: *Revista de análisis económico*. Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Noviembre.

- Antelo Eduardo. (1996). “Una visión sobre las perspectivas de crecimiento de la economía boliviana a partir del modelo de tres brechas “. En: *Revistas de análisis económico*. Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Julio.
- Laguna Vargas Marco Antonio. (1999). “El comportamiento de las tasas de interés en el sistema bancario boliviano y el margen del Banco Central de Bolivia para políticas de tasas de interés”. En: *Análisis Económico*. Banco Central de Bolivia. Volumen 2. Número1. Julio.
- Lim, G.C. y McNelis, P. (2008). *Computational macroeconomics for the open economy*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London- England.
- Lorde, T.; Jackman, M. y Thomas C. (2009).”The macroeconomic effect of oil price fluctuations on a small open oil- producing country: The case of Trinidad and Tobago “. En: *Energy Policy* 37, pp. 2708- 2716.
- Lloyd-Ellis, Huw y Xiadong Zhu. (2000):” Fiscal shocks and fiscal risk management”. En: *Working Paper of the Center for Research on Economic Fluctuation and Employment*, No. 108, Universite of Quebec a’ Montreal, (Marzo).
- Luna Cabrera Guido. (2002). *La economía boliviana del siglo XX: Una sombría antesala al siglo XXI*. Instituto de Investigación Económicas – UMSA.
- Medinaceli, Mauricio (2002). “Participación fiscal en el `upstream` del sector hidrocarburífero en Bolivia: 2002- 2006”. En: *Informe Mensual Enero-Febrero- Marzo 2002*. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. La Paz, abril de 2002.
- (2003). *Sistemas impositivos aplicados al sector petrolero en Bolivia*. Mimeo. Cámara Boliviana de Hidrocarburos. Noviembre.
- (2006).” Aspectos Tributarios de la Ley de Hidrocarburos No.3058 y del Decreto Supremo N° 28701”. En: *Boletín Económico: Análisis de Coyuntura*. “La Nacionalización Bajo la Lupa”. Fundación Milenio, 2006.
- (2007). *La Nacionalización del nuevo milenio: Cuando el precio fue un aliado*. Fundemos. La Paz.
- (2009).” Sistemas impositivos en el sector hidrocarburos en Bolivia: análisis contrafactual”. En: *El péndulo del gas: estudios comparativos de la política de hidrocarburos*. Fernando Candía y Napoleón Pacheco (editores). Fundación Milenio, La Paz.
- Miranda Carlos. (1999). “Del descubrimiento petrolífero a la explosión del gas”. En: *Bolivia en el Siglo XX: La formación de la Bolivia contemporánea*. Dirección de Fernando Campero Prudencio. Harvard Club Bolivia.

- Morales Juan Antonio. (1991). "Reformas estructurales y crecimiento económico en Bolivia". En: *Documento de trabajo* No 04/91. Instituto de Investigaciones Socio Económicas – Universidad Católica Boliviana.
- (1994). "Ajustes macroeconómicos y reformas estructurales en Bolivia, 1985-1994". En: *Documento de trabajo* No 07/94. Instituto de Investigaciones Socio Económicas – Universidad Católica Boliviana.
- (1995). "Los problemas del post- estabilización en Bolivia". En: *inflación, estabilización y crecimiento: La experiencia boliviana de 1982 a 1993*. Morales Juan Antonio y La Torre Gilka, (complicadores). Instituto de Investigaciones Socio Económicas – Universidad Católica Boliviana.
- (1999). "El retorno de los liberales". En: *Bolivia en el siglo XX: La formación de la Bolivia contemporánea*. Dirección de Fernando Campero Prudencio. Harvard Club Bolivia.
- (2001). "La banca y el desarrollo". En: *Análisis Económico*. Banco Central de Bolivia. Volumen 4. Número 1. Junio.
- Nina Baltasar Osvaldo. (1995). "Determinantes macroeconómicos de la tasa de intereses". En: *Inflación, estabilización y crecimiento: La experiencia boliviana de 1982 a 1993*. Morales Juan Antonio y La Torre Gilka, (complicadores). . Instituto de Investigaciones Socio Económicas – Universidad Católica Boliviana.
- Otalora Carmen Rosa. (1995). "La política fiscal boliviana entre 1975 y 1989". En: *Inflación, estabilización y crecimiento: La experiencia boliviana de 1982 a 1993*. Morales Juan Antonio y La Torre Gilka, (complicadores). . Instituto de Investigaciones Socio Económicas – Universidad Católica Boliviana.
- Orellana Wálter y Mollinedo Carlos. (1999). "Percepción de riesgo, dolarización y política monetaria en Bolivia". En: *Análisis Económico*. Banco Central de Bolivia. Volumen 2. Número 1. Julio.
- Pindyck, R. y Rubinfeld, D. (1998). *Econometría: modelos y pronósticos*. Mcgraw-Hill., México.
- Requena Bernardo. (1994). "Persistencia: Una medida para el PIB boliviano". En: *Revista de Análisis Económico*. Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Noviembre.
- Requena Juan Carlos. (1985). "Consideraciones respecto al indicador déficit fiscal/ PIB". En: *Revista de Análisis Económico*. Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Julio

Requena Juan Carlos. et. al. (1992).” Políticas macroeconómicas y el gasto del sector público”. En: *Revista de Análisis Económico*. Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Junio.

Rosser, A. (2006). Working Paper No 268. Institute of Development Studies. (April).

Sach, J. y Warner, A. (1995).”Natural resource abundance and economic growth” En: National Bureau of Economic Research. Working Paper.

Stevens, P. (2001). “Micro- managing global oil markets: Is it getting more difficult?”. En: *The Journal of Energy and Development*, Vol. 24, No 2.

“Resource impact – curse or blessing? A literature survey”. Mimeo. En: *Centre for Energy, petroleum and Mineral Law and Policy*. University of Dundee- UK.

Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Evaluaciones Anuales Varias. La Paz.

Anexo 1: Descripción de variables

Mercado de bienes

Y = PIB en millones de Bs de 1990, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.

CO = Consumo de las familias en millones de Bs de 1990, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.

I = Formación Bruta de Capital Fijo en millones de Bs de 1990, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.

G = Gasto del Gobierno en millones de Bs de 1990, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.

X = Exportaciones totales expresadas en MM de Bs de 1990, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.

M = Importaciones totales expresadas en MM de Bs de 1990, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.

VE = Variación de Existencias en Bs 1990, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.

YC = PIB en millones de Bs corrientes, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.

- COC = Consumo de las familias en millones de Bs corrientes, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.
- IC = Formación Bruta de Capital Fijo en millones de Bs corrientes, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.
- GC = Gastos del Gobierno en millones de Bs corrientes, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.
- XC = Exportaciones totales expresadas en MM de Bs corrientes, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.
- MC = Importaciones totales expresadas en MM de Bs corrientes, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.
- VEC = Variación de Existencias en Bs corrientes, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.
- PIBA = PIB del sector agrícola, en MM Bs de 1990, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.
- PIBH = PIB del sector hidrocarburos, en MM Bs de 1990, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.
- PIBC = PIB del sector construcción, en MM Bs de 1990, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.
- PIBSS = PIB de otros servicios, en MM Bs de 1990, Cuentas Nacionales del Instituto Nacional de Estadística.
- DI = Demanda interna: $DI_t = CO_t + GC_t + IC_t - MC_t$.

CDI = Cambio en la demanda interna: $CDI_t = \frac{DI_t}{DI_{t-1}} - 1$

Mercado monetario y precios

- M1 = Masa monetaria M1 expresada en MM de Bs corrientes, Banco Central de Bolivia, promedio del trimestre.
- CM1 = Cambio en la masa monetaria M1, calculado a través de la siguiente expresión:

$$\frac{M1_t}{M1_{t-1}} - 1$$

RA = Tasa de interés activa efectiva nominal promedio del sistema bancario, BCB.

RAR = Tasa de interés activa real del sistema bancario nacional, calculada a

través de la siguiente expresión:
$$RAR_t = \frac{\left(\frac{RA_t + RA_{t-1} + RA_{t-2} + RA_{t-3}}{4 \cdot 100} + 1 \right) \cdot \frac{TDC_t}{TDC_{t-3}} - 1}{\frac{IPC_t}{IPC_{t-3}}}$$

RP = Tasa de interés pasiva efectiva nominal promedio del sistema bancario, BCB.

LIBOR = Tasa de interés LIBOR en US\$, promedio a 30 días, BCB.

DIFINT = Diferencia entra RP y la tasa LIBOR.

IPC = Índice de Precios al Consumidor (promedio del Trimestre), Banco Central de Bolivia.

INF = Tasa de inflación promedio trimestral calculada a partir de la siguiente

expresión:
$$\frac{IPC_t}{IPC_{t-1}} - 1$$

PGAS = Precio de la gasolina, en Bs/litro, Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos y Superintendencia de Hidrocarburos.

CPGAS = Cambio en el precio de la gasolina especial calculado a partir de la

siguiente expresión:
$$\frac{PGAS_t}{PGAS_{t-1}} - 1$$

TDC = Promedio del tipo de cambio nominal para la compra y venta (US\$/Bs), BCB.

TDCR = Tipo de cambio real calculado a través de la siguiente expresión:

$$TDCR_t = TDC_t \cdot \frac{IPCINT_t}{IPC}$$

DEFY = Deflactor implícito del PIB, resulta de dividir YC e Y, Instituto Nacional de Estadística.

DEFX = Deflactor implícito de las exportaciones e importaciones, resulta de dividir XC y X, Instituto Nacional de Estadística.

DEFM = Deflactor implícito de las exportaciones e importaciones, resulta de dividir MC y M, Instituto Nacional de Estadística.

DEFI = Deflactor implícito de la formación bruta de capital fijo, resulta de dividir IC e I, Instituto Nacional de Estadística.

DEFG = Deflactor implícito del gasto del Gobierno, resulta de dividir GC y G, Instituto Nacional de Estadística.

DEFECO = Deflactor implícito del consumo de las familias, resulta de dividir COC y CO, Instituto Nacional de Estadística.

IPCINT = Índice de Precios al Consumidor Internacional calculado con la información otorgada por el BCB a partir del tipo de cambio nominal (TDC) y el tipo de cambio real (TDCR), utilizando la siguiente expresión:

$$TDCR_t = TDC_t \cdot \frac{IPCINT_t}{IPC_t}$$

D(IPCINT) = Inflación internacional, calculada con la siguiente expresión:
$$\frac{IPC_t - IPC_{t-1}}{IPC_t}$$

Sector externo

IEDUS = Inversión Extranjera Directa en millones US\$ corrientes, Banco Central de Bolivia (BCB).

IED = Inversión Extranjera Directa en millones de Bs de 1990, estas cifras se obtienen de convertir a Bs la IEDUS y luego aplicar el deflactor implícito de la inversión.

XGAS = Exportaciones de gas natural expresadas en MM de Bs de 1990, a XGASC se le aplica el deflactor implícito de las exportaciones totales.

XMIN = Exportaciones mineras expresadas en MM de Bs de 1990, a XMINC se le aplica el deflactor implícito de las exportaciones totales.

XMINC = Exportaciones mineras en Bs corrientes, a la información publicada por el BCB se le aplicó el tipo de cambio nominal oficial para la compra, publicado por el BCB.

XGASC = Exportaciones de gas natural en Bs corrientes, a la información publicada por el BCB se le aplicó el tipo de cambio nominal oficial para la compra, publicado por el BCB.

XLIQC = Exportaciones de líquidos en Bs corrientes, a la información publicada por el BCB se le aplicó el tipo de cambio nominal oficial para la compra, publicado por el BCB.

YEUA = PNB de los Estados Unidos de América, expresados en US\$ de 2000, datos obtenidos del *Bureau of Economic Research, U.S. Department of Commerce*.

- WTI = Precio internacional del petróleo, *West Texas Intermediate*, promedio trimestral obtenido del Departamento de Energía de los Estados Unidos de América.
- PPES = Cotización internacional del estaño (en US\$), BCB.
- PPLA = Cotización internacional de la plata (en US\$), BCB.
- PZIN = Cotización internacional del zinc (en US\$), BCB.

Sector del gobierno

- ISPNF = Ingresos del Sector Público No Financiero en Bs corrientes, Unidad de Programación Fiscal (UPF) del Ministerio de Hacienda.
- GSPNF = Gastos del Sector Público No Financiero en Bs corrientes, Unidad de Programación Fiscal (UPF) del Ministerio de Hacienda.
- DSPNF = Déficit del SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, calculado con la siguiente expresión: $ISPNF_t - GSPNF_t$.
- IPUB = Inversión Pública expresada en MM de Bs corrientes, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.
- IPUBR = Inversión Pública expresada en MM de Bs de 1990, a IPUB se le aplicó el deflactor implícito de la inversión.

VARIABLES FICTICIAS

- D1 = Captura la inversión resultante del proceso de capitalización.
- D2 = Refleja el impacto del fenómeno "El Niño" sobre el sector agrícola.
- D4 = Captura los *outlayers* del trimestre III/1993, IV/1994, I/1995, III/2007 y I y II de 2008, presentes en la variable INF.
- D6 = Captura los *outlayers* observados en el primer semestre de los últimos tres años (2006-2008), de IPUB.
- D7 = Captura el efecto estacional, adicional al usual, observado en los años 2007 y 2008 en VE.
- D8 = Captura el efecto estacional, adicional al usual, observado en los años 2007 y 2008 en VE.

COMENTARIO AL ANÁLISIS DE MAURICIO MEDINACELI

Carlos Arze*

El trabajo de Mauricio Medinaceli titulado “Desempeño económico pasado bajo condiciones actuales” plantea aportar insumos a la tesis de que siendo la economía nacional altamente dependiente de los precios de exportación, la presencia de precios altos genera bonanza económica y, su ausencia, produce desbalances económicos y desajustes políticos y sociales.

Para ello, desarrolla un ejercicio de construcción de un escenario contrafactual consistente en la aplicación de los precios elevados de los hidrocarburos y minerales —verificados a partir del año 2006— a las condiciones prevalecientes en el periodo 1998-2005, de modo de averiguar el comportamiento de la economía bajo ese escenario simulado.

Operativamente, a partir de la reproducción del flujo de caja de los campos hidrocarburíferos obtiene el valor de las exportaciones de gas natural y en segundo lugar, utilizando un segundo modelo al que aplica ese nuevo escenario de exportaciones, obtiene el comportamiento económico traducido en las variables macroeconómicas de tasa de variación anual del PIB, balance del SPNF e inflación. Los resultados alcanzados revelan una mejora importante del comportamiento económico, es decir, mayor crecimiento del producto, menor déficit fiscal y una inflación controlada.

En la medida en que el desarrollo del primer modelo consiste en la aplicación de precios sustancialmente mayores a la producción de gas natural y petróleo, en un contexto de menor presión tributaria y tomando en cuenta costos decrecientes, el incremento del valor de las exportaciones de dichos bienes, acaba siendo un resultado bastante previsible.

El hallazgo que resulta destacable es que “la recaudación fiscal con el régimen impositivo establecido en la Ley de Hidrocarburos 1689 habría sido similar al obtenido con la Ley de Hidrocarburos 3058”.

Empero, como el autor se encarga de aclarar, “este supuesto no resulta tan agresivo porque de haberse presentado los precios elevados, durante el periodo 1998-2005, los resultados fiscales habrían sido similares siempre y cuando los impuestos sobre las utilidades se hubieran cobrado adecuadamente”, es decir que

* *Economista de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia). Investigador de Cedla en temas macroeconómicos, industrias extractivas y empleo. Fue Director Ejecutivo de Cedla en el periodo 2005-2007. Actualmente es Responsable de la Unidad de Análisis de Políticas Públicas de dicha institución. Autor de varios libros en solitario y como coautor. Colabora escribiendo para revistas del extranjero y medios de comunicación nacionales.*

como en el pasado no sólo se trata de que el modelo del sistema tributario sea técnicamente óptimo, sino que se aplique correctamente.

Como la información del documento no permite confirmar el aserto, hemos revisado otro trabajo del autor¹ para entenderlo. En él se establece que la similitud de los ingresos fiscales entre los dos regímenes se obtiene porque en el caso de la Ley 1689 se considera el valor de los pagos por regalías y participaciones (sólo para el caso de los hidrocarburos existentes) e impuestos a la utilidad, en cambio en el caso del régimen iniciado por la Ley 3058, sólo se toma en cuenta las regalías y el IDH y no el IUE porque “se espera una caída notable en estos ingresos, bajo la aplicación de la normativa actual, porque el IDH, bajo un esquema racional tributario, debería ser deducible de la utilidad imponible”. En otras palabras, se asume la improbabilidad de que se pague el IUE en virtud de la deducción del IDH **que no era explícita** en la Ley 3058 y que fue aprobada recién en 2008 mediante el DS 29512. Contradictoriamente, no se asume la misma lógica con la participación de YPFB incorporada en los nuevos contratos petroleros “que reemplaza la alícuota adicional a las utilidades extraordinarias (Surtax)”. De esta manera, para el autor, el “régimen actual” sólo incluye las disposiciones de la Ley 3058 y no las prescripciones de los contratos basados en la misma, pues de hacerlo la recaudación potencial del actual régimen superaría lo que podría lograr el régimen anterior y el resultado del modelo econométrico contradeciría el supuesto imprescindible para la aplicación del segundo modelo.

Con esta sutileza, resulta por demás considerar que la aplicación de la Ley 3058 y de las normas posteriores significó un cambio en la estructura de la distribución de la renta favorable al Estado, que, en nuestro criterio, es lo que importa tratándose de la renta proveniente de la explotación de recursos naturales no renovables o finitos.

La aplicación del modelo para la economía es un típico ejercicio econométrico que describe el comportamiento de la economía que permite describir el “cómo” se desenvuelven las variables y sus relaciones —basadas en una concepción teórica previa— en una situación ficticia. Como corresponde al enfoque del pragmatismo o empirismo en econometría, la definición de la lógica de funcionamiento de la economía de este modelo prescinde de la posibilidad de comportamientos contradictorios y, por tanto, se restringe a la proyección de situaciones que derivan de la propia definición inicial de las variables y sus relaciones.

Es una característica esencial de este tipo de ejercicios econométricos que aunque mediante la inferencia estadística provean al investigador de elementos interesantes acerca de las características de la transformación, no permitan una explicación de las razones de ella, es decir del “por qué” de la misma. Esta limitación que deriva de su adscripción a la lógica formal, si bien le posibilita detectar comportamientos de variables y sus conexiones que pueden provocar el desbalance del sistema y, por ello, la transformación de la totalidad (por ejemplo el crecimiento económico), le

1 Medinaceli, Mauricio. *Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH): origen, maltratos y uso*, Fundación Milenio, 2007.

impide detectar la transformación de las partes de manera contradictoria, es decir, su conversión en su contrario. En este sentido, por ejemplo, en el ejercicio el ajuste de las variables importa modificaciones que garantizan el carácter monótono de su comportamiento: la inclusión de variables independientes ficticias y las técnicas que permiten el ajuste estacional.

Podemos decir, entonces, que esta aplicación empirista sólo puede alcanzar a describir y explicar las relaciones y no las “determinaciones”, es decir sus causas esenciales; nos provee imágenes de la apariencia y no de su esencia. Esto es así, porque se excluye el carácter social y político de las relaciones sociales que acaba, como decía Kalecki, haciendo imposible construir un modelo econométrico del desarrollo. Paradójicamente, aunque en la introducción del trabajo el autor señala que la pretensión del estudio es aportar con insumos a la tesis de que “los desbalances económicos conducen a desajustes políticos y sociales”, éste sólo considera las “condiciones de mercado”, entendiendo por éstas los cambios en las variables como producto de las relaciones entre sí mismas y en ausencia del comportamiento contradictorio de las clases sociales que conforman la sociedad y las relaciones de producción que entablan.

Es decir elimina de su consideración las condiciones sociales y políticas —es decir las condiciones de posibilidad de las normas o esquemas tributarios— que dieron lugar al cambio de escenario en el que las empresas productoras y el Estado —los “agentes” económicos— se desarrollaron en los periodos de referencia, todo con el propósito de demostrar la “racionalidad” del esquema tributario neoliberal.

Desde nuestro punto de vista la permanencia de determinada regulación económica no es producto de la sanción “técnica” de su virtualidad, sino de la sanción “política” de la lucha de las clases sociales. Las relaciones económicas son relaciones sociales, es decir relaciones de grupos sociales con diferentes intereses materiales. Por eso, determinadas por el desarrollo de esas relaciones sociales, el comportamiento de ciertas variables y la ocurrencia de ciertos hechos económicos no pueden explicarse por el comportamiento tendencial de ellas mismas o la inercia de las relaciones entre ellas y es posible que, a contrapelo de las previsiones estadísticas, se desboquen y acaben trastrocando la economía en su conjunto. En este sentido, la inclusión en el modelo para la economía el resultado del primer modelo (incremento de la exportación del gas natural) resulta **artificial** —por eludir el carácter histórico de los fenómenos sociales—, **e insuficiente** para pronosticar un mejor desempeño de la economía en cualquiera de los periodos.

Finalmente, llama la atención que en el texto el acápite de las conclusiones no sea otra cosa que la descripción repetida de los resultados de los modelos, sin que el autor asuma las consecuencias que se derivan de las mismas.

En nuestro criterio, el mensaje no declarado del trabajo se inscribe en una corriente de análisis —realizado últimamente con mayor frecuencia por ex-autoridades sectoriales, expertos vinculados al gremio empresarial y/o nuevos ejecutivos de YPF— que postula cambios en la normativa sectorial a partir de la percepción de que las dificultades actuales que enfrenta el sector hidrocarburos y sus posibles

impactos sobre el desempeño económico general, devienen de la inflexibilidad del régimen tributario petrolero vigente.

Son varios los análisis que sugieren que la inflexibilidad del régimen tributario implementado por la Ley 3058 y por posteriores normas, impone obligaciones excesivas que castigan la producción y la inversión, inviabilizando el crecimiento de la actividad productiva. En particular, esas críticas aducen que la imposición de tributos altos, bajo la forma de gravámenes al valor bruto de la producción o venta, hace inviable la producción en numerosos campos —especialmente a los más pequeños y a los campos productores de crudo— tornando negativo el valor neto de su flujo de caja, lo que, más temprano que tarde, obligaría a las compañías que los operan a cerrarlos.

A partir de dicha argumentación, postulan la reforma de la normativa citada, mediante la incorporación de una nueva lógica: adoptar un sistema tributario flexible, que incorpore mecanismos que se adapten o respondan a las variaciones del mercado; es decir, que se apliquen alícuotas variables basadas en criterios como la variación de precios, el volumen de la producción y otros, de manera que no se desincentive la inversión futura y que permita una mayor y más sostenida captación de renta por el Estado.

Como el trabajo que comentamos alude a la posibilidad de que el contexto normativo e institucional del sector vigente en el periodo 1998-2005 acompañado de precios de exportación elevados podría dar resultados macroeconómicos mejores a los observados, colegimos que uno de sus propósitos es, precisamente, reivindicar el esquema de regulación de la Ley 1689, que concibe como más adecuado a los objetivos empresariales de mayor producción rentable y, como consecuencia, a la obtención de mayores recursos fiscales y mayor crecimiento económico.

Esta deducción se apoya, además, en la lectura de otros trabajos del autor que apuntan de manera más explícita en esa dirección y que se basan en argumentos analíticos e información similar a los de este trabajo. Por ejemplo, en alguno de ellos², se complementa el ejercicio de aplicar precios altos a las condiciones normativas del pasado, con otro en el que se aplica la normativa actual bajo condición de precios bajos vigentes antes de 2006, alcanzando un resultado similar que afirmaría la virtualidad y excelencia del esquema neoliberal por sobre el actual en “cualquier escenario”.

La omisión de referencias al contexto social y político actual —semejante a la prescindencia que hace el trabajo de Medinaceli de las variables sociales y políticas—, lleva a muchos de estos analistas a suponer que la tendencia de la política del actual gobierno inaugurada con la denominada “nacionalización” se endurecerá en la dirección de aplicar mayores obligaciones a las empresas transnacionales. Creemos que, así como en el periodo 1998-2005 el desempeño económico no fue bueno únicamente por la ausencia de un escenario internacional favorable sino por el agotamiento del modelo neoliberal, por su pérdida absoluta

2 Ibid.

de legitimidad para la gente reflejada en la deslegitimación del propio Estado que lo imponía; en la actualidad, las crecientes dificultades que enfrenta todo el sector energético y las vulnerabilidades del fisco, provienen del limitado horizonte de la “nacionalización”. Al restringir ésta el rol estatal sólo a la captura de mayor renta y no trascender al control monopólico estatal de la producción, ha terminado frustrándose por la acción de las empresas operadoras que continúan definiendo el curso de la actividad hidrocarburífera, al detentar físicamente las reservas probadas y los medios para explotarla. De ese modo, sólo puede aspirar a competir con el modelo neoliberal en el plano de la mejora de las recaudaciones fiscales, pues comparte con él la concepción de que la inversión privada extranjera es la única capaz de desarrollar el país y la certidumbre de que ello se logra con una política que promueva las ganancias empresariales. En este sentido, los últimos experimentos oficiales como el gasolinazo y la sintomática coincidencia de los anuncios gubernamentales acerca de la orientación de la reforma de la ley de hidrocarburos con las demandas expresadas por el gremio empresarial, indican la posibilidad del retorno de los paradigmas neoliberales al régimen hidrocarburífero.

Así, entonces, la posibilidad de que el actual régimen tributario abandone la escena, es menor por la demostración de la excelencia del régimen neoliberal que por las consideraciones político-ideológicas de los actores.

VII APROXIMACIÓN AL DESENVOLVIMIENTO DE LA INDUSTRIA EN LOS PERIODOS PRO-MERCADO Y PRO-ESTADO

*José Luis Evia**

1. Introducción

El presente trabajo trata de explorar indicadores para comparar el desenvolvimiento de la industria boliviana en el periodo denominado de democracia pactada (1996-2005), o también llamado el periodo neo-liberal, y el periodo del Estado Plurinacional (2006-adelante). Este tipo de comparaciones resulta en general muy inexacto, y lleno de problemas metodológicos, que generan por fuerza sesgos. Este trabajo no escapa a este tipo de críticas. El documento empieza resaltando los problemas que enfrenta la comparación entre dos gestiones o periodos, para prevenir sobre la interpretación de los resultados que se encuentran más adelante. Seguidamente se analiza el desarrollo de la producción de la economía y de sus distintos sectores, donde se resalta la evolución de la industria manufacturera.

Se intenta encontrar indicadores que muestren de manera más profunda el desenvolvimiento de la industria boliviana, por lo que el documento se centra en la estimación de la productividad laboral, y la Productividad Total de Factores (TFP) para el sector de las manufacturas. La productividad laboral, medida como el valor agregado entre el total de obreros, parece haberse incrementado entre el 2006 y el 2007, pero no está muy por encima de los rangos en los que fluctuaba en los años 1988-2001. La estimación de la TFP se basa en la estimación de una función de producción que relaciona el producto (valor agregado) a una serie de insumos. La parte del producto que no puede ser explicada por los insumos muestra la productividad de la economía (la TFP). El porcentaje del producto que es explicado por la TFP, en promedio para las empresas que se consideran en la encuesta industrial, tampoco es muy diferente al TFP para el periodo 2006-2007 frente al periodo 1988-2001, situándose más bien en el rango inferior de este último periodo. Esto mostraría que la industria manufacturera está creciendo por la acumulación de factores (especialmente mano de obra), y no por mayor productividad. Esto cuestiona el modo de crecimiento de la manufactura (y de la economía en general), que basa su crecimiento en la acumulación de factores y no por mayor productividad. Como muestran diversos estudios, la productividad explica la mayor parte de las diferencias de ingresos en el largo plazo, y es la variable principal al explicar el crecimiento en el largo plazo.

* *Economista, investigador y profesor del Departamento de Economía de la Universidad Católica Boliviana (La Paz). El autor agradece los comentarios y recomendaciones de Osvaldo Nina a una versión anterior del documento, así como las observaciones de los participantes del taller de discusión organizado por la Fundación Milenio. Por supuesto, cualquier error es de exclusiva responsabilidad del autor.*

2. Los sesgos en la comparación

Aún cuando se realizan comparaciones de políticas públicas todo el tiempo, esta tarea está llena de dificultades, y frecuentemente, genera resultados sesgados, y poco robustos. El problema clásico para la realización de comparaciones reside en la dificultad de atribuir un resultado a una política. El resultado, el cambio en la variable de interés observada en un periodo de tiempo, no puede atribuirse en general inequívocamente a la política vigente en el periodo de tiempo en el que se observa la variable. En el mundo de las ciencias sociales, donde no se pueden realizar experimentos controlados (como en la medicina, por ejemplo), otras variables (variables exógenas a la política, observables, y en muchos casos no observables) influyen sobre el resultado, y pueden ser en muchos casos más importantes al determinar éste, que las mismas políticas que se pretende evaluar. Si no se toman en cuenta estas otras variables, entonces corremos el riesgo de atribuir equivocadamente un resultado a una política. Esto se complica aún más cuando consideramos que las políticas públicas afectan las variables de interés con rezago, luego de varios periodos en el tiempo. ¿Será entonces el resultado atribuible a la política pública presente, o la de alguna gestión anterior?

Aún cuando las ciencias sociales, y en particular la economía, han generado diversos métodos que intentan resolver el anterior problema, todavía los resultados de estos métodos están expuestos, como todo trabajo académico, a márgenes de error importantes. Diversos métodos econométricos se han ideado para tomar en cuenta el efecto de otras variables, incluidas las variables no observables, pero muchos están abiertos a la discusión, y requieren en muchos casos de una cantidad muy grande de datos, que en el caso de los datos macroeconómicos no están disponibles. La metodología de evaluación de políticas públicas (desarrollada sobre todo para la evaluación de proyectos sociales) hace énfasis en la construcción del “contrafactual”. Este término denota el estado que habría tenido la variable de estudio, en caso de que no hubiese sido afectada por las políticas públicas. El problema es que por definición el “contrafactual” no es observable (esta censurado, en la terminología científica), pues sólo podemos observar la variable luego de la intervención. Por ello debemos de acercarnos a este “contrafactual” de una manera, por definición, imperfecta. Diversos métodos se han propuesto para esto, dependiendo en gran parte de los datos disponibles.

Las comparaciones simples, comparar los indicadores de la variable de estudio antes y después de la intervención (donde el contrafactual es el mismo sujeto al inicio de la intervención) es el método más sencillo, pero también el más propenso a error. Este método no toma en cuenta, entre otros, los problemas señalados anteriormente; no se discriminan los efectos que otras variables tienen sobre la variable de estudio, ni los rezagos que pueden tener las políticas. Estos problemas son especialmente importantes en las comparaciones más agregadas. Por ello, el tratar de sacar conclusiones sobre políticas de comparaciones simples puede llevarnos fácilmente a errores. Así, la comparación de los resultados de las políticas de la “Democracia Pactada” frente a las políticas del “Estado Plurinacional”, basados sobre los promedios de indicadores para ambos periodos, debe ser tomada con

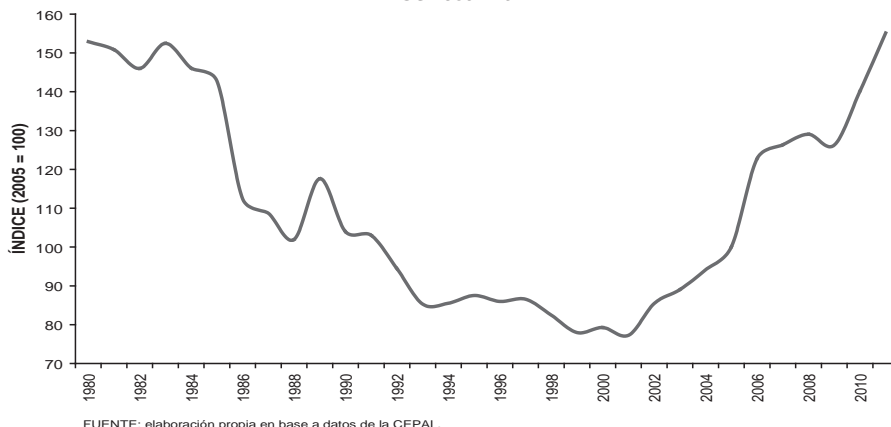
mucha cautela, especialmente si estas comparaciones se hacen sobre periodos de tiempo más o menos cortos.

La comparación entre los periodos denominados de la Democracia Pactada y del Estado Plurinacional, tiene adicionalmente la dificultad de no tener delimitaciones precisas en el tiempo. No está claro dónde comienza y termina el periodo denominado de democracia pactada. Luego de la reapertura democrática en 1982, el gobierno de Siles Zuazo no supo enfrentar la crisis económica de los ochenta, y tuvo que adelantar elecciones. En agosto de 1985 asume el gobierno el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), que luego genera un acuerdo con Acción Democrática Nacionalista (ADN), este podría considerarse el año en que se inicia el periodo denominado Democracia Pactada. Sin embargo el primer gobierno de este periodo debe enfrentar la crisis económica heredada del periodo anterior. Aún cuando en 1985 se logra estabilizar la economía, esta recién volverá a tasas positivas de crecimiento en 1987. El crecimiento negativo de estos años no se puede atribuir al modelo económico de la democracia pactada, sino a la crisis heredada del sistema económico anterior. Es posible entonces argumentar que un mejor indicador de los resultados de las políticas aplicadas en este periodo debe empezar a finales de 1980 o principios de 1990.

Tampoco existe certeza de dónde termina este proceso, pues si bien el último gobierno electo del régimen de democracia pactada termina en 2003, luego sobreviene un periodo de transición donde no puede aseverarse que el modelo de la democracia pactada cambia completamente, pero tampoco puede decirse que continúa intacto. Este periodo de transición no es atribuible completamente a ninguno de los regímenes. Asimismo, si bien el 2006 se instala el primer presidente del nuevo régimen, es difícil aseverar que los resultados desde ese año (y los posteriores) están influenciados por sus medidas, y no muestran el rezago de las medidas del anterior régimen. Adicionalmente el periodo del Estado Plurinacional está en proceso, por lo que no podemos observar sus efectos en el futuro (sus efectos de largo plazo), y probablemente sólo conocemos una pequeña muestra de los resultados posibles de las políticas que se aplican. Por el momento sólo podemos utilizar los datos del periodo 2006-2010, con las calificaciones correspondientes.

Tal vez la variable exógena a las políticas más importante que obscurece la comparaciones del periodo 1985-2005 con el periodo 2006-2010, está en las condiciones internacionales profundamente dispares que se tuvieron que enfrentar en ambos periodos. El entorno internacional, medido a través del precio de las materias primas que exporta el país (principal canal por el que el entorno internacional impacta en Bolivia), ha sido muy diferente en los periodos analizados. El gráfico 1 muestra la evolución de los términos de intercambio para el país desde el 1980.

GRÁFICO 1
RELACION DE PRECIOS DE INTERCAMBIO DE BIENES Y SERVICIOS
AÑOS 1980 - 2011



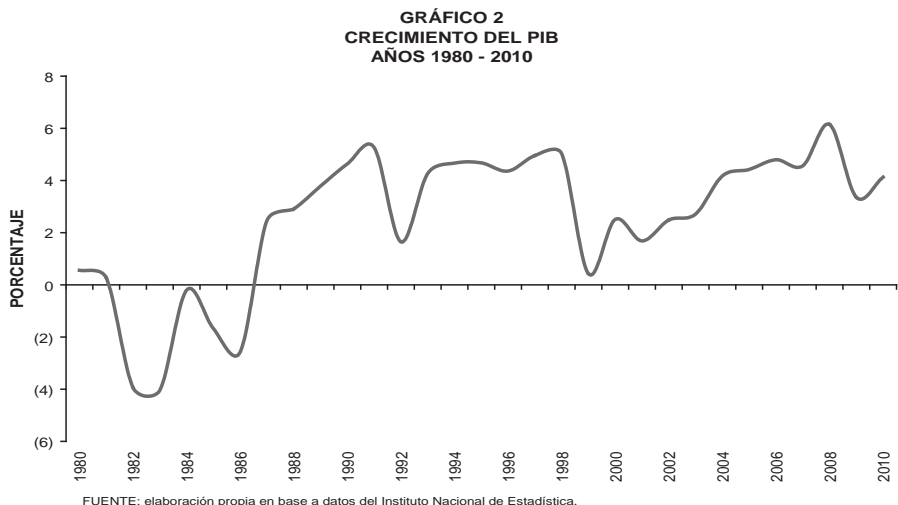
La trayectoria de los términos de intercambio fue marcadamente diferente entre lo que se ha venido a denominar el periodo de la Democracia Pactada y el reciente Estado Plurinacional. En el primer periodo el país sufrió una fuerte y constante contracción de los términos de intercambio. Especialmente importante fue la caída de los precios de los minerales, que tenían entonces una elevada participación en las exportaciones Bolivianas. Este entorno internacional adverso afectó fuertemente a la economía boliviana, y generó importantes desafíos para ésta.

El desempeño de los años de la Democracia Pactada es aún más importante si se considera que la crisis de los años ochenta determinó la quiebra y achicamiento de la industria más importante del país; la industria minera. Esto generó la necesidad de reasignar los recursos humanos anteriormente ocupados en la minería, pero además significó la pérdida de un importante capital físico, y de infraestructura, en el que el país había invertido durante varios años. El desafío consistió entonces en re-inventar el país, transformando la economía prevaleciente hasta mediados de los ochenta.

De acuerdo a los datos de la CEPAL, los términos de intercambio siguieron su tendencia hacia la baja las décadas de los años ochenta y noventa, alcanzaron su punto más bajo en 2001. El siguiente año, no obstante, los términos de intercambio cambiaron su tendencia, iniciando un periodo de fuertes mejoras. En efecto, los términos de intercambio eran en 2006 58.9 por ciento mayores a los registrados en 2001. Durante los siguientes años continuó la vigorosa recuperación de los términos de intercambio; para el 2011 estos fueron 100.8 por ciento mayores a los registrados en 2001. Esto ha generado condiciones fuertemente dispares entre los periodos considerados, que deben ser considerados al comparar ambos periodos. Los resultados deben tener en cuenta esta variable clave a la hora de hacer comparaciones.

3. Evolución del Producto Interno Bruto

Con los recaudos que se levantaron en la anterior sección, la presente sección trata de evaluar el desempeño del Producto Interno Bruto (PIB) para los periodos de análisis. El gráfico 2 muestra la evolución del PIB en términos reales para el periodo 1980-2010.



Se reconoce en la trayectoria de las tasas de crecimiento del PIB, la crisis de la primera mitad de los años ochenta, que se reflejan en tasas negativas de crecimiento. No obstante, luego de las medidas de estabilización de 1985, la economía retoma el crecimiento positivo en 1987. El cuadro 1 muestra las tasas de crecimiento promedio del PIB, para diferentes periodos que pueden coincidir con los periodos de la Democracia Pactada y el Estado Plurinacional. Entre 1985 y 2010 la tasa de crecimiento promedio fue de 3.5 por ciento. Para los periodos que podemos considerar representativos de la Democracia Pactada, la tasa de crecimiento del PIB ha estado algo por encima del 3 por ciento. La tasa de crecimiento promedio del PIB en la primera gestión de gobierno de Evo Morales fue de 4.5 por ciento. La tasa conseguida en los primeros años del gobierno de Morales, o en lo que puede considerarse el periodo observado del Estado Plurinacional, ha estado por encima de la tasa de crecimiento del periodo de la Democracia Pactada. Hay que subrayar, sin embargo, que solamente estamos viendo un periodo del modelo del Estado Plurinacional, y por lo tanto la muestra es muy pequeña y no permite sacar mayores conclusiones. Es más, la tasa de crecimiento promedio del PIB que se alcanzó en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (de 4.7 por ciento en promedio) fue superior a la obtenida en los años del primer gobierno de Morales.

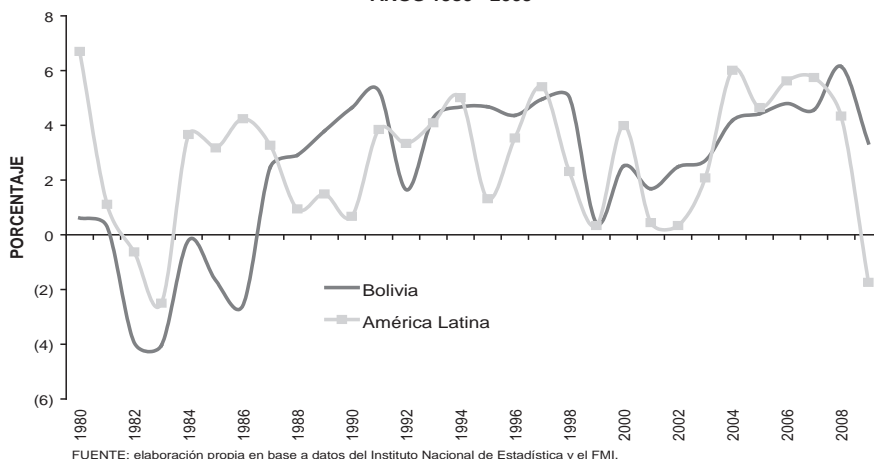
CUADRO 1
CRECIMIENTO PROMEDIO DEL PIB
AÑOS 1985 - 2010

	Crecimiento (Porcentaje)
1985-2010	3.5
1985-2003	3.1
1985-2005	3.2
1990-2003	3.4
1990-2005	3.5
1993-1997	4.7
2006-2010	4.5

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

Como se ha argumentado antes, las diferencias en el entorno internacional, así como en la situación en la que recibieron la economía la Democracia Pactada y el Estado Plurinacional son fuertemente diferentes, y una comparación simple no puede llevarnos a conclusiones sobre los resultados de las políticas que se emplearon en ambos periodos. Estamos comparando lo que ocurrió con el crecimiento económico en un periodo (de la Democracia Pactada), y considerando que este desenvolvimiento sería el mismo en los siguientes años si no se hubiese cambiado de políticas, hacia las políticas del Estado Plurinacional. Esta comparación hace abstracción de todas las demás variables que influyen sobre el crecimiento económico. Una comparación alternativa, y que puede aislar el efecto de las condiciones externas sobre el desempeño del producto, es elegir otro contrafactual. Un contrafactual posible son los países vecinos. En este caso suponemos que las variables exógenas a la política económica afectan de la misma manera al país y a los países vecinos, por lo que la diferencia de los resultados en términos de crecimiento se debe a las diferencias de políticas entre el país y los países vecinos. Suponemos que los países vecinos continúan aplicando en el periodo políticas pro-mercado, que caracterizan las políticas del periodo de Democracia Pactada. El gráfico 3 muestra las tasas de crecimiento del PIB para América Latina, y las compara con las tasas de crecimiento del PIB en Bolivia, para el periodo 1982 - 2009.

**GRÁFICO 3
CRECIMIENTO DEL PIB DE BOLIVIA Y AMÉRICA LATINA
AÑOS 1980 - 2009**

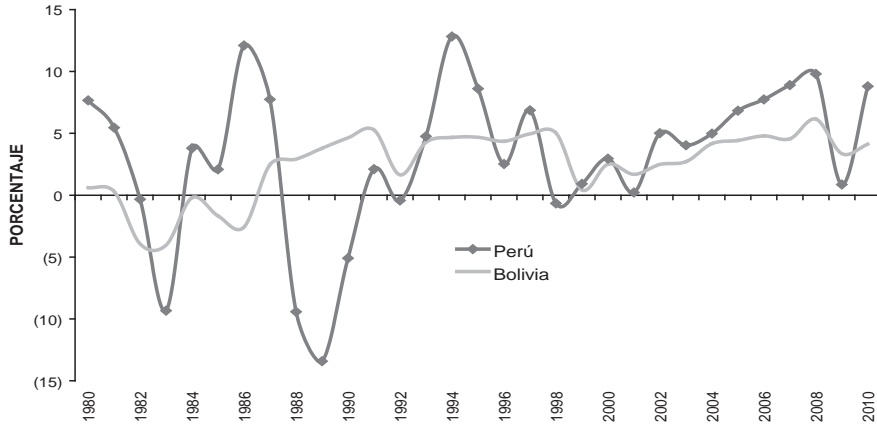


FUENTE: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y el FMI.

Entre la segunda parte de los ochenta y la primera parte de los años 2000 Bolivia alcanzó tasas de crecimiento del PIB superiores o iguales a las tasas de crecimiento de América Latina, salvo algunos años. La tasa de crecimiento promedio del PIB en América Latina entre 1985 y 2005 fue de 2.9 por ciento, por debajo de la tasa que alcanzó Bolivia (3.2 por ciento). Para el periodo 2006-2009, las tasas de crecimiento de América Latina son superiores a las tasas de crecimiento de Bolivia, salvo para el 2009. La tasa de crecimiento promedio entre el 2006 y 2009 para América Latina fue de 3.5 por ciento, mayor a la tasa promedio alcanzada en el mismo periodo por Bolivia (3.4 por ciento). El crecimiento en el periodo del Estado Plurinacional, ha sido superior al crecimiento experimentado en el periodo de la Democracia Pactada en Bolivia, pero ha estado por debajo del promedio de América Latina.

Se puede objetar que la comparación con América Latina no es tan acertada, pues ésta engloba muchos países, algunos de ellos con condiciones muy diferentes a las de Bolivia. Más aún, algunos países de la región cambiaron sus políticas pro-mercado hacia políticas más estatistas, al mismo tiempo que esto ocurría en el país. Alternativamente, entonces, podemos escoger al Perú como el contrafactual para el caso Boliviano. Perú tiene ciertas condiciones parecidas a Bolivia; es sobretodo exportador de materias primas, y tiene características geográficas y étnicas similares. Más importante, Perú continuó con políticas estatistas en la segunda parte de los ochenta, mientras Bolivia hacía un giro hacia políticas pro-mercado, y cambió a políticas pro-mercado en los noventa, manteniendo este tipo de políticas por lo menos hasta la elección de Humala en 2011. El gráfico 4 muestra las tasas de crecimiento del PIB del Perú y de Bolivia para los años 1980 a 2010.

GRÁFICO 4
CRECIMIENTO DEL PIB DE BOLIVIA Y PERÚ
AÑOS 1980 - 2010



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

Durante la segunda parte de la década de los ochenta del siglo pasado, cuando Bolivia mantiene políticas pro-mercado y Perú se inclina por políticas estatistas, la tasa de crecimiento del PIB en Bolivia es superior a la tasa de crecimiento del PIB en el Perú. Con el cambio de políticas en el Perú hacia un modelo más pro-mercado en la década de los noventa, sus tasas de crecimiento se recuperan, y son positivas en la mayor parte de la década. En la primera década del presente siglo, cuando Perú mantiene políticas pro-mercado, y Bolivia gira hacia políticas estatistas, las tasas de crecimiento del Perú son mayores a las tasas de crecimiento que alcanza Bolivia. Si Perú constituye un contrafactual adecuado para el caso boliviano, esta comparación nos estaría señalando que las políticas pro-mercado son más adecuadas para lograr tasas de crecimiento más elevadas.

4. Evolución de los sectores productivos

Se puede obtener mayores elementos de juicio sobre los efectos de las políticas en el crecimiento de la economía, si examinamos la evolución de crecimiento a través de los distintos sectores productivos. El cuadro 2 muestra las tasas de crecimiento promedio de los sectores productivos (minería, hidrocarburos, agricultura y manufacturas) para distintos periodos, que pueden ser considerados como los periodos de la Democracia Pactada”, y el periodo del Estado Plurinacional. Cualquiera sea el periodo de tiempo que utilicemos, los resultados de la comparación son bastante robustos, y no parecen depender del periodo que se elija para caracterizar los distintos regímenes.

CUADRO 2
CRECIMIENTO PROMEDIO DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS
AÑOS 1985 - 2010

SECTOR	Valor (Porcentaje)					
	1985-2010	1985-2003	1985-2005	1990-2003	1990-2005	2005-2010
Minería	4.3	2.2	2.0	0.9	0.9	14.1
Hidrocarburos	3.7	2.6	4.2	4.9	6.8	2.1
Agricultura	2.5	2.7	2.7	3.2	3.2	1.8
Manufacturas	3.6	3.2	3.3	3.2	3.4	5.0

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

Durante el periodo de la Democracia Pactada el sector agrícola y de hidrocarburos crecieron significativamente más que en el periodo del Estado Plurinacional. Inversamente, las manufacturas y la minería crecieron significativamente más en el periodo del Estado Plurinacional.

Dependiendo del periodo que se escoja, el sector agrícola creció en promedio durante el periodo de la Democracia Pactada” entre 2.5 y 3.2 por ciento. En cambio en el periodo más reciente (2005-2010), la tasa de crecimiento promedio de la agricultura apenas fue de 1.8 por ciento. El sector agrícola entonces ha mostrado mayores tasas de crecimiento en el periodo de Democracia Pactada que el periodo del Estado Plurinacional. La expansión de la agroindustria del Oriente entre los años 1985 y 2005 explica el importante dinamismo de este sector. La agroindustria, y el desarrollo del complejo sojero, fue una de las alternativas económicas que vislumbró el país, ante la virtual desaparición de su principal sector productivo a mediados de los ochenta del siglo pasado. Llama la atención la fuerte reducción de la tasa de crecimiento del sector agrícola en los últimos años, lo que se explica por las condiciones de inseguridad jurídica para el desarrollo de la agricultura en el Oriente.

Otro sector que tuvo un importante dinamismo en la época de la Democracia Pactada fue el sector de los hidrocarburos. Hay que recordar que la política pro-mercado de los años 1985-2005 logró atraer inversiones para el sector hidrocarburos, que a la larga se tradujeron en importantes descubrimientos de hidrocarburos. Adicionalmente se logró negociar un contrato de venta de gas y la construcción de un gasoducto al Brasil, lo que permitió incrementar las exportaciones de gas, que se constituyeron, con el tiempo, en una fuente importante de exportaciones e ingresos fiscales, y explican en gran parte la bonanza económica que experimenta el país. Las políticas contrarias a la inversión privada extranjera explican por qué el sector perdió dinamismo en la época del Estado Plurinacional. Este sector, sobre el que se basa la bonanza del periodo que empieza el 2006, ha sido descuidado en los últimos años, lo que se evidencia en las cifras macroeconómicas.

El caso de la minería es notable, y muestra un crecimiento promedio del 14.1 por ciento entre 2005 y 2010, muy por encima del crecimiento en cualquier definición del periodo de Democracia Pactada. No obstante, este crecimiento de la minería se explica por la puesta en marcha de dos proyectos mineros importantes (San

Cristóbal y San Bartolomé), que se habían gestado en la década pasada (o en el periodo de la Democracia Pactada), y el incremento de la producción cooperativista, que fue el resultado del incremento del precio de los minerales en los mercados internacionales. En este caso, el importante crecimiento de la minería, aún cuando se ha plasmado en el periodo del Estado Plurinacional, ha sido el resultado de las políticas que se habían generado en el periodo de la Democracia Pactada. Este es un ejemplo de cómo los rezagos entre las políticas que se emplean y los resultados que se obtienen pueden sesgar la evaluación de los sistemas económicos.

El otro sector que muestra un desempeño importante en el último periodo es el de las manufacturas, que crecieron entre el 2005 y el 2010 a una tasa promedio de 5.0 por ciento, una tasa superior a la que experimentó este sector en el periodo de Democracia Pactada, que se situó entre 3.2 por ciento y 3.3 por ciento (dependiendo del periodo que se escoja). No obstante, aún cuando el sector de las manufacturas muestra un crecimiento interesante, interesa saber cuál es la fuerza que subyace en este crecimiento.

Hay que hacer notar, sin embargo, que los resultados del último periodo se calculan sobre un tramo de tiempo muy corto, y que están sujetos a importantes variaciones, pues están muy influenciados por los picos de algunos años. Así en el caso de la minería el crecimiento más importante se dio entre 2007 y 2010, con una tasa media de 18.1 por ciento, mientras que la tasa de crecimiento de la minería entre el 2005 y 2007 fue de 8.3 por ciento. En el caso de las manufacturas la tasa de crecimiento entre 2005 y 2007 fue de 7.1 por ciento, mientras que entre 2007 y 2010 fue de 3.7 por ciento, no tan lejos de los promedios alcanzados en el periodo de Democracia Pactada.

En lo que sigue nos concentramos en la evolución del sector manufacturero. Se muestran los cambios en la política pública hacia el sector, y los cambios en el sector mismo. Se presta especial atención al origen del crecimiento del sector manufacturero en los últimos años, y al rol que ha jugado la productividad.

5. Políticas económicas y sector industrial

Hasta mediados de la década de los ochenta el país contaba con un conjunto de medidas típicas del modelo de sustitución de importaciones: un disperso y elevado número de aranceles, numerosas restricciones a las importaciones, y tipos de cambio diferenciales. Se había organizado una Banca De Fomento (Banco del Estado, Banco Agrícola, Banco Minero) que otorgaba crédito a tasas de interés preferenciales. Existía también un gran número de industrias estatales, que iban más allá de las consideradas estratégicas. La industria privada se desarrolló al amparo de este complejo sistema de incentivos, y elevado sistema de protección. El sistema fue perdiendo coherencia con el paso de los años. Para los años ochenta, el sistema se había complejizado y distorsionado, de manera que era difícil reconocer un sistema coherente de incentivos.

La crisis de los ochenta, que en lo económico se caracterizó por la hiperinflación, y en lo político por la inestabilidad, fue interpretada como el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. La solución a la crisis vino con el acortamiento del mandato del Presidente Hernán Siles Zuazo, y el adelantamiento de las elecciones. El nuevo gobierno cambió radicalmente el modelo de economía, hacia un modelo de libre mercado, en lo que se llamó la nueva política económica (NPE).

5.1 La nueva política económica

Las medidas de estabilización de agosto de 1985 incluyeron reformas estructurales llamadas de primera generación. Entre las más importantes, y con un efecto directo sobre la industria estuvieron la reunificación cambiaria, y el ajuste del tipo de cambio a niveles “realistas”, la liberalización de los mercados de bienes y factores, la eliminación de los controles de precios, la reducción de los impuestos a las importaciones (estableciendo una tasa de aranceles plana), y la eliminación de las restricciones a las importaciones y a las exportaciones. De acuerdo a Morales (1985), las reformas fueron diseñadas para: “1) restablecer la estabilidad macroeconómica; 2) corregir los precios relativos para acercarlos a los precios determinados por el mercado; 3) relacionado con el punto anterior, abrir el mercado al comercio exterior, y 4) remover los obstáculos al funcionamiento de los mercados”.

Las reformas llamadas de segunda generación, “redefinieron los roles del gobierno y del sector privado, y del gobierno nacional y los gobiernos locales” (Morales, 1995). Las reformas de segunda generación incluyeron los procesos de capitalización (el esquema boliviano de privatización), la descentralización, la reforma de pensiones, y reformas al sistema financiero, entre otros. La reforma más ambiciosa fue la de capitalización, que bajo una concepción liberal, buscó eliminar la participación directa del estado en la producción, delegando al sector privado las decisiones sobre esta. El estado se concentró en la provisión de bienes públicos: infraestructura, educación, salud y seguridad jurídica, dejando al mercado las decisiones sobre la producción.

Se intentó establecer un sistema de incentivos neutral, que no interfiriera con las decisiones del mercado. Se diseñó un sistema de protección neutral, para lo que se redujeron los aranceles sobre los bienes al 10 por ciento, y los aranceles sobre bienes de capital a un rango entre 0 y 5 por ciento, incluyendo gradualmente a los bienes intermedios (Banco Mundial, s.f.). Los bancos de fomento estatal se cerraron, y la gerencia de desarrollo del Banco Central de Bolivia (BCB), se convirtió en una entidad autónoma, que subastaba los créditos de desarrollo en base a reglas de mercado. Los créditos subsidiados se eliminaron. Se promulgaron las leyes de inversión, y los códigos de minería e hidrocarburos, otorgando a las inversiones extranjeras las mismas condiciones que las inversiones locales. En lo básico este modelo fue seguido por las administraciones que gobernaron el país desde 1985 hasta principios del siglo XXI.

Teóricamente los cambios introducidos desde 1985 tendrían que haber incrementado la productividad de la industria, forzando a las industrias ineficientes fuera del

mercado, y atrayendo las inversiones hacia las industrias en las que el país podía tener ventajas comparativas. Lamentablemente no conocemos de trabajos que hubiesen medido los cambios en la productividad de la industria frente a las reformas de 1985. En parte esto puede atribuirse a que las encuestas a la industria se iniciaron en 1988.

Un aspecto a destacar es que “la promoción de exportaciones no fue un elemento importante de las reformas económicas iniciadas en 1985” (Banco Mundial, s.f.). Esto era coherente con la política liberal que, como se ha señalado, trató de ser neutral, y no se propuso promover ningún sector. No obstante las importantes reformas económicas, el crecimiento de la economía boliviana se mantuvo bajo. El crecimiento en el sector industrial (especialmente el destinado a las exportaciones) fue especialmente preocupante en el periodo post-reformas, pues este sector debería de proporcionar fuentes de trabajo a la creciente fuerza laboral. Para fines de los años noventa el escaso dinamismo del sector de las manufacturas había sido identificado como un problema de la economía Boliviana.

Una de las respuestas del gobierno fue el de desarrollar “clusters” o cadenas productivas, a través de la creación del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad. La coordinación del programa estaba a cargo de la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC) del Ministerio de Desarrollo Económico. El objetivo fue el de “promover alianzas estratégicas entre los sectores público y privado, en conjunto con la comunidad académica, para formular e implementar políticas para incrementar la productividad y competitividad” (Banco Mundial, s.f.). Se seleccionaron 20 clusters o cadenas productivas. Una vez seleccionado el cluster se firmaban acuerdos específicos entre el sector privado y el sector público, llamados Acuerdos Bolivianos de Competitividad, que “no tienen fuerza legal, pero expresan entendimientos y compromisos comunes para (que el sector público y privado puedan) trabajar juntos... para mejorar la productividad”. “La idea subyacente no es proporcionar crédito o subsidios, sino hacer que los sectores público y privado conjuntamente identifiquen y resuelvan problemas/cuellos de botella para los distintos cluster individuales”. Los problemas que se recogen en la mayoría de los acuerdos de competitividad son “inseguridad judicial, inadecuada infraestructura (especialmente transporte), informalidad/contrabando, e insuficiente financiamiento”. Es importante notar que aún cuando el programa de clusters ayudó a la comunicación entre el sector privado y el sector público, no implicaba un sistema de incentivos directos, por lo que se mantenía el principio de que el estado no debe de intervenir en las decisiones sobre la producción, que está delegada al mercado.

Gran parte de los problemas identificados en los acuerdos de competitividad han sido también identificados en el estudio realizado por el Banco Mundial para entender la competitividad de la industria manufacturera en Bolivia (Banco Mundial, 2001). Este estudio identifica varias restricciones al desarrollo de las manufacturas en Bolivia. Según este estudio, las industrias bolivianas enfrentan elevados costos operacionales, debido a “la débil estructura y poca confiabilidad de las cadenas de suministros, elevados niveles de inventarios, variabilidad de la administración

de aduanas, leyes laborales rígidas, e infraestructura pobre”. El estudio encuentra que una proporción importante de los insumos de las industrias nacionales son importados, 46 por ciento en 1996 y 1998; una proporción muy elevada según estándares internacionales, lo que sugiere “serias deficiencias en las cadenas de suministros en los mercados domésticos”. La elevada dependencia en los insumos importados se agravaba dada la elevada variabilidad en los tiempos de desaduanización, y la pobre infraestructura del país, que encarece el costo de los insumos. Esto se agudiza por los bloqueos en tiempos de inestabilidad política. El estudio recomienda mejorar la infraestructura de transporte y los procedimientos de aduanas.

El estudio del Banco Mundial identifica también a los problemas de acceso al crédito como importantes. El acceso al crédito se realiza a elevadas tasas de interés, preferentemente en moneda extranjera, y sobre la base de garantías de bienes raíces. De acuerdo al informe, esto se explica por la falta de información transparente sobre las empresas, así como la inseguridad jurídica y los elevados costos judiciales en los que se debe incurrir en caso de incumplimiento de pago. El estudio sugiere crear un registro central de activos de las empresas que pueda dar información para que, activos diferentes a los bienes raíces, puedan ser utilizados como colateral. Se recomienda también mejorar el sistema de cierre de empresas, reformar los códigos legales sobre empresas, y mejorar el sistema judicial.

La mejora del sistema legal tendría importantes efectos sobre la competitividad de las industrias. Los casos que terminan en las cortes son costosos, largos y sujetos a corrupción. La mejora del sistema judicial haría que el acceso a la legalidad sea más fácil, más barato, y eficiente, incentivando a la formalidad. Por otro lado la falta de seguridad jurídica reduce el mercado, pues las empresas hacen negocios solamente con clientes y proveedores con los que se ha tenido alguna relación antes, que tienen reputación o relación cercana.

El costo de cumplir con las regulaciones es también un problema. De acuerdo a Djankov et. al. (citado por Banco Mundial, s.f.), el costo del cumplimiento de las regulaciones en Bolivia es el más alto en el mundo. Esto influye para que gran parte de las industrias deseen mantenerse en la informalidad. Se debe reducir la burocracia y facilitar los trámites. Se debe en particular reducir el peso que significa el cumplimiento de la administración tributaria. El estudio también hace énfasis en el elevado costo laboral, los elevados costos de empleo y despido, y la escasez de personal calificado, todo lo que requiere de una revisión de la legislación laboral.

Puede decirse que los problemas identificados en el estudio del Banco Mundial constituían la agenda que tenía el sector público para avanzar en los temas de competitividad en el país. Se trató de generar algunos avances a principios de la primer década del presente siglo, entre las que destaca la reforma aduanera; un intento por institucionalizar y profesionalizar la aduana, apartándola de la injerencia política.

No obstante, con el advenimiento del gobierno del Movimiento al Socialismo en 2006, la agenda y el enfoque de política hacia el sector industrial cambiaron

radicalmente. El paradigma del estado cambió, y se impuso la visión de que el sector público no sólo debía participar en la producción de bienes, sino que debía ser el actor fundamental, controlando las decisiones de producción en la sociedad. Esto se combinó con un celo sobre la producción privada mediana y grande, que se consideraba “tiende a basar su competitividad en situaciones y condiciones espurias, como la baja remuneración de la mano de obra, los precios reducidos de los “bienes salario”, beneficios y exenciones tributarias, subsidios al consumo de carburantes, y preferencias en los mercados externos consistentes tanto en rebajas como eliminación de aranceles, degradación o mal manejo ambiental, entre otras, antes que en la innovación y mejora tecnológica que elevan la productividad” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006).

Desde esta nueva visión, el gobierno se ha propuesto apoyar a las microempresas, pequeñas empresas, unidades artesanales, cooperativas, Organizaciones Económicas Campesinas (OECAs), comunidades y asociaciones de productores. “A estos sectores se les facilitará y dotará de mejores condiciones de acceso a tecnología y financiamiento, coadyuvando activamente a calificar sus recursos humanos y brindando adecuados servicios e infraestructura de apoyo productivo y un marco jurídico-institucional funcional para ello” ... “El Estado para incentivar la producción manufacturera, coadyuvará a la constitución de empresas mixtas con comunidades indígenas y campesinas, y sociedades de pequeños productores y artesanos, fomentando su asociatividad” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006). Las medianas y gran industria “también serán objeto de financiamiento y apoyo estatal en la medida en la que contribuyan a la innovación y desarrollo tecnológico, articulándose a las unidades productivas pequeñas, asociaciones y comunidades de productores urbanos y rurales” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006).

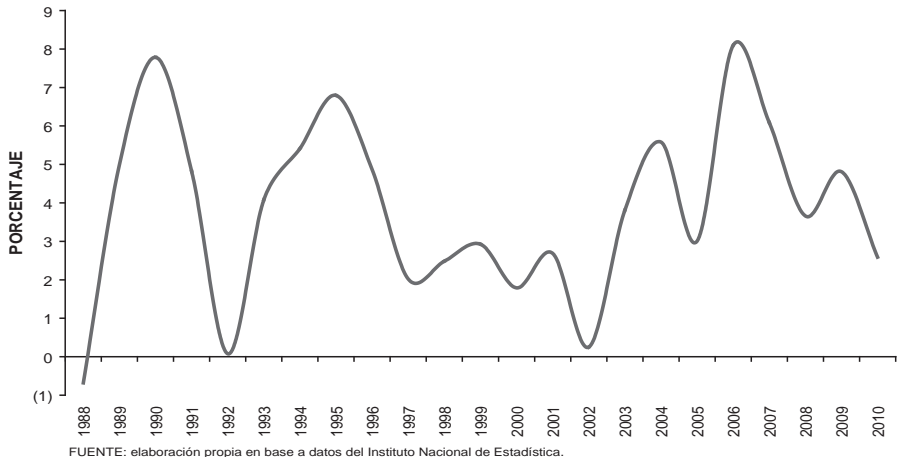
Las actividades más relevantes del sector público en los últimos años han sido la inversión pública en el ámbito de la producción, primero nacionalizando una serie de empresas que fueron privatizadas y capitalizadas en pasadas gestiones, y creando empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y servicios posteriormente. En el ámbito de apoyo a la pequeña empresa se pueden mencionar los créditos que se han otorgado a los pequeños productores a través del Banco de Desarrollo Productivo. Es todavía temprano para evaluar las acciones productivas del sector público, así como el resultado del apoyo a las unidades productivas más pequeñas, y este trabajo no aborda esta temática. No obstante es claro el cambio de orientación de la política pública, ha significado un cambio en la manera de relacionarse con el sector productivo mediano y grande, para concentrarse en el fomento de la actividad empresarial pública y la pequeña empresa.

6. El comportamiento del sector manufacturero

6.1 El producto manufacturero

El gráfico 5 muestra la evolución del PIB del sector industrial a precios de 1990, entre 1988 y 2011.

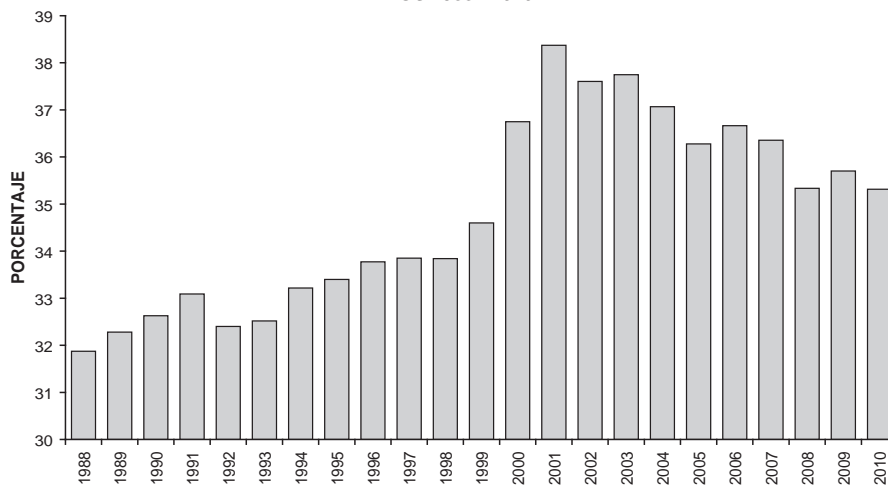
**GRÁFICO 5
CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
AÑOS 1988 - 2010**



Los primeros años de la década de los noventa, y hasta 1996, el crecimiento del PIB manufacturero fue elevado, exceptuando el año 1992 (cuando la industria se estanca). A partir de 1997, y como repercusión de la crisis Asiática de fines de los noventa, la industria entra en un periodo de crecimiento mucho más lento, con tasas de crecimiento positivas, pero mucho más bajas. A partir de 2003, la industria empieza a recuperar dinamismo, obteniendo un crecimiento promedio de 5.0 por ciento entre 2005 y 2010. No obstante, la tasa de crecimiento de 2011 se sitúa en un nivel mucho más bajo (2.6 por ciento). Se puede caracterizar entonces tres ciclos en el crecimiento de la industria manufacturera: un primer ciclo expansivo en la primera parte de los años noventa, un ciclo de estancamiento entre 1997 y 2002, y un ciclo expansivo que habría empezado en 2003.

La industria manufacturera en Bolivia es una industria básica. El rubro más importante de la industria está constituido por el de elaboración de alimentos. El gráfico 6 muestra la evolución de la participación del producto de la industria relacionada a los alimentos, en el total del PIB manufacturero.

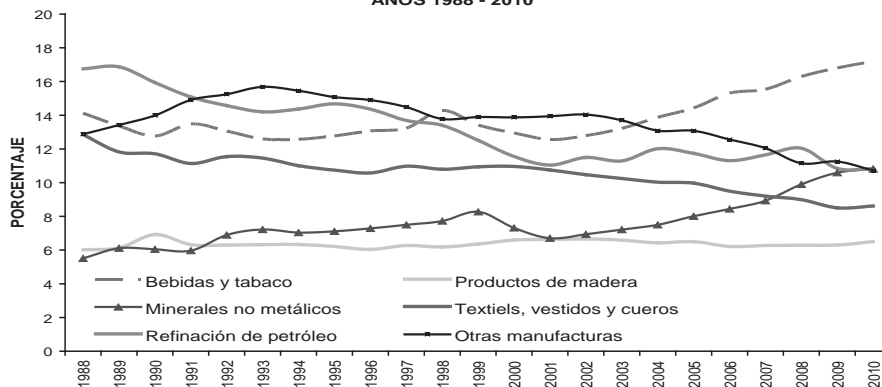
GRÁFICO 6
PARTICIPACIÓN DEL RUBRO DE ALIMENTOS EN EL PIB MANUFACTURERO
AÑOS 1988 - 2010



La participación de la producción de alimentos ha estado siempre por encima del 30 por ciento. Esta participación ha tendido a aumentar fuertemente a finales de la década de los noventa del pasado siglo. Aún cuando desde principios de la década pasada, la participación de alimentos se ha reducido, ésta se ha mantenido por encima del 35 por ciento.

Los demás sectores son mucho menos importantes en la composición del producto industrial que el sector de los alimentos. El gráfico 7 muestra la evolución en la participación de otros sectores relevantes dentro del producto manufacturero. Los sectores que han incrementado su participación en el PIB industrial en la última década han sido el sector de bebidas y tabacos, y el sector de manufacturas de minerales no metálicos. Entre los productos que redujeron de manera más notoria su participación en el producto industrial están textiles, vestidos y cueros; refinación de petróleo; y otras manufacturas.

**GRÁFICO 7
PARTICIPACIÓN DE OTROS SECTORES EN EL PIB MANUFACTURERO
AÑOS 1988 - 2010**



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

Las tasas de crecimiento promedio del producto interno bruto de las distintas actividades manufactureras confirman lo anterior. Los productos de minerales no metálicos alcanzaron un crecimiento promedio para el periodo 2005-2011 de 11.5 por ciento, seguida de bebidas y tabacos con 8.8 por ciento. Con tasas de crecimiento menores, pero todavía elevadas se encuentran los productos de madera, y los alimentos. Los sectores manufactureros menos dinámicos fueron los productos de refinación de petróleo, las manufacturas de textiles, prendas de vestir y productos de cuero, y otras industrias manufactureras, en ese orden de importancia (ver cuadro 3).

**CUADRO 3
CRECIMIENTO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
AÑOS 2005 - 2010**

SECTOR	Crecimiento promedio
	(Porcentaje)
Productos de minerales no metálicos	11.5
Bebidas y tabaco	8.8
Madera y productos de madera	5.0
Alimentos	4.5
Productos de refinación del petróleo	3.4
Textiles, prendas de vestir y productos del cuero	2.0
Otras industrias manufactureras	0.9
TOTAL INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	5.0

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

Dada la elevada participación de los rubros de alimentos y bebidas, su crecimiento determinó la parte más importante del crecimiento del producto manufacturero. La contribución del rubro de alimentos y de bebidas y tabaco explicó el 59.0 por ciento del incremento del producto manufacturero entre 2005 y 2010. Entre las demás

industrias el único crecimiento destacable es el de los productos de minerales no metálicos (donde debe jugar un papel importante la producción de cemento), sector que contribuyó con el 20.9 por ciento (ver cuadro 4).

CUADRO 4	
CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PRODUCTO MANUFACTURERO	
AÑOS 2005 - 2010	
SECTOR	Crecimiento promedio (Porcentaje)
	2005-2010
Alimentos	31.9
Bebidas y tabaco	27.1
Productos de minerales no metálicos	20.9
Productos de refinación del petróleo	7.6
Madera y productos de madera	6.5
Textiles, prendas de vestir y productos del cuero	3.7
Otras industrias manufactureras	2.3
TOTAL INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	100.0

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

6.2 Contribución al empleo

De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 1992, la industria manufacturera apenas contribuía con el 8.8 por ciento del empleo de la población económicamente activa (PEA) de siete y más años de edad. Si bien es un porcentaje relativamente pequeño, significaba el tercer sector en importancia, luego de la gran participación de la agricultura (38.9 por ciento de la PEA), y de los servicios (9.7 por ciento de la PEA) (ver cuadro 5).

CUADRO 5
PEA DE 7 Y MÁS AÑOS SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD
AÑO 2002

ACTIVIDAD	Participación	
	Número de personas	Porcentaje
Agricultura, ganadería, caza y pesca	984,407	38.9
Sin especificar	292,204	11.5
Servicios	245,345	9.7
Industrias manufactureras	222,485	8.8
Comercio	207,180	8.2
Adm. Pública y enseñanza	161,583	6.4
Hoteles y transportes	142,049	5.6
Construcción	129,409	5.1
Int. Financiera y Act. Inmob.	54,711	2.2
Extracción de minas	52,623	2.1
Buscan trabajo por primera vez	30,356	1.2
Electricidad, gas y agua	6,086	0.2
Otras(*)	1,971	0.1
TOTAL	2,530,409	100.0

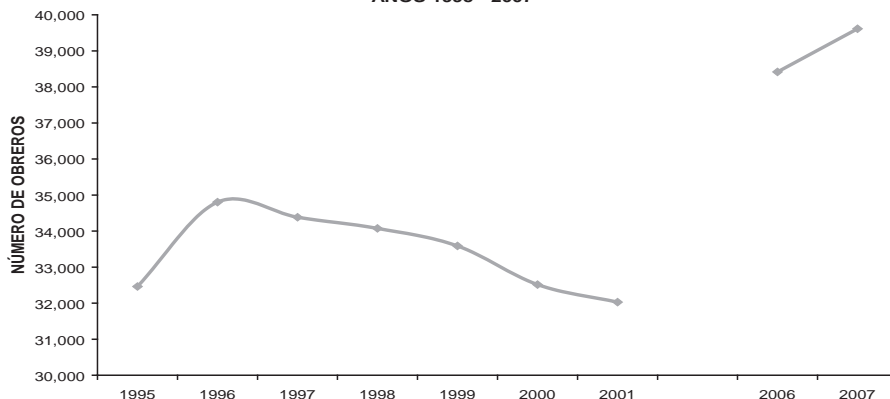
FUENTE: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística.

PEA: Población Económicamente Activa.

La única fuente que nos permite observar la evolución del número de obreros en las manufacturas es la Encuesta Anual a la Industria Manufacturera que realiza el Instituto Nacional de Estadísticas. No conocemos el detalle de la metodología que se utiliza para levantar la encuesta, pero suponemos que ésta se realiza de manera sistemática, por lo que sus resultados nos permiten comparar los resultados de las distintas encuestas, y ver las tendencias del empleo al interior de la industria. Estas encuestas están disponibles para los años 1995-2001 y 2006-2007.

El empleo de obreros en la industria manufacturera tendió a decrecer a finales de la última década del pasado siglo, a consecuencia de la crisis económica que golpeó al país como repercusión de la crisis asiática. Aún cuando no se cuenta con datos posteriores entre 2002 y 2005, para el año 2006 y 2007 el número de obreros empleados en la industria se había incrementado fuertemente, lo que refleja también el cambio en la situación económica del país (ver gráfico 8).

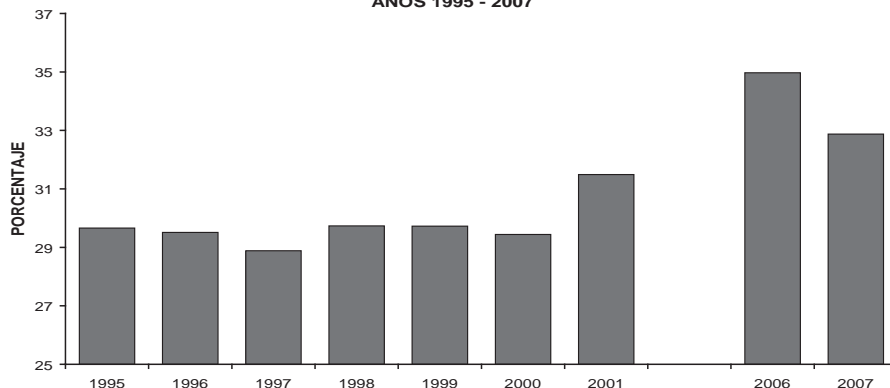
GRÁFICO 8
NÚMERO DE OBREROS EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
AÑOS 1995 - 2007



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

Los sectores de procesamiento de alimentos y bebidas, concentran la mayor parte del empleo de obreros, ocupando más de un tercio de los obreros empleados en la industria. Este porcentaje se ha incrementado los años más recientes para los que se cuentan con datos (ver gráfico 9).

GRÁFICO 9
PARTICIPACIÓN DE ALIMENTOS Y BEBIDAS EN EL TOTAL DE OBREROS DE
LA INDUSTRIA MANUFACTURERA
AÑOS 1995 - 2007

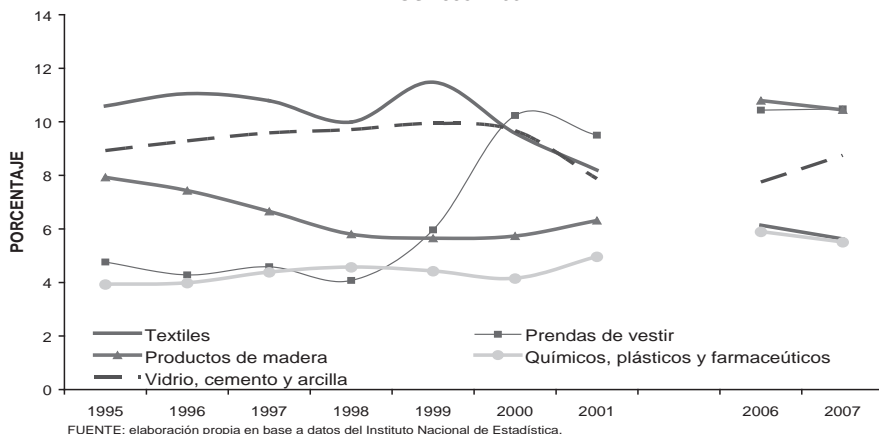


FUENTE: elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística.

Otro sector importante por su contribución al empleo en la industria son los textiles, que contribuían con más del 10 por ciento del empleo de obreros en la industria en la segunda parte de los noventa, pero redujeron su contribución al empleo a mediados de los años dos mil alrededor del 6 por ciento. No obstante la cantidad de obreros empleados en la confección de prendas de vestir creció de manera importante, pasado del 4.8 por ciento al 10.5 por ciento del empleo total de obreros

para mediados de los años dos mil. Se observó también un crecimiento importante en el empleo de obreros en las industrias de productos de madera (ver gráfico 10).

GRÁFICO 10
PARTICIPACIÓN DE OTROS SECTORES EN EL TOTAL DE OBREROS DE LA
INDUSTRIA MANUFACTURERA
AÑOS 1995 - 2007



El importante crecimiento de las manufacturas puede ser el resultado de la expansión de la absorción interna, que es posible por el incremento en el ingreso disponible gracias al incremento de los precios internacionales de las materias primas que exportamos, y al gasto de estas rentas. El incremento de nuestras importaciones sugiere que la absorción interna se ha incrementado fuertemente, lo que estaría generando una mayor demanda de manufacturas procesadas en el país. Si este es el caso la expansión de las manufacturas puede ser el resultado de los mayores precios de nuestras exportaciones de materias primas, por lo que si los precios de estas exportaciones caen, el dinamismo del sector manufacturero puede tender también a caer. Estaríamos ante un crecimiento impulsado por la demanda interna, que corre el riesgo de desacelerarse si la demanda interna cae.

En cambio si la expansión de la industria se basase en la mayor productividad de este sector, estaríamos viendo una expansión más sostenible del sector de las manufacturas, pues aún cuando cayesen los precios de las exportaciones de materias primas y la demanda interna por manufacturas se contrajera, las manufacturas podrían continuar su expansión vendiendo al mercado externo, al que no tendrían problemas de exportar, dado que han generado ganancias de productividad. Por ello es importante entender si la expansión de las manufacturas refleja también ganancias de productividad importantes. De una manera más general, la productividad de la economía es la que explica el desarrollo en el largo plazo. Entonces se puede considerar a un modelo económico superior si genera mayores ganancias de productividad para la economía. En lo que sigue del documento se discute la evolución de la productividad en la economía boliviana, y en el sector de la industria manufacturera en particular.

7. Intentos de medición de la productividad

7.1 La productividad de la mano de obra

Una manera inicial de acercarse a la productividad es a través de la productividad de la mano de obra, que se mide como el producto entre el número de empleados. Jemio (1999) reproducido en Banco Mundial (s.f.), estima la productividad de la mano de obra dividiendo el PIB no agrícola entre la población urbana ocupada (ver cuadro 6).

CUADRO 6	
PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA	
AÑOS 1990 - 1997	
PIB no agrícola / Empleo urbano	
(Miles de Bs. De 1990)	
1990	14.2
1991	13.8
1992	13.8
1993	13.4
1994	12.8
1995	12.8
1996	12.4
1997	13.0

FUENTE: Banco Mundial.

De acuerdo a estas estimaciones, la productividad laboral habría caído sostenidamente en los noventa, con un ligero repunte en 1997.

El Banco Mundial presenta una estimación de la productividad laboral por sector para los años 1999 a 2003, computada a partir de los datos de MECOVI y cuentas nacionales (ver cuadro 7).

CUADRO 7
PRODUCTIVIDAD LABORAL POR SECTOR
AÑOS 1999 - 2003

ACTIVIDAD	Productividad (Dólares)				
	1999	2000	2001	2002	2003
Electricidad, gas y agua	17,512	8,051	12,954	18,602	n.a.
Petróleo y minería	12,073	13,293	13,540	18,229	n.a.
Servicios financieros	10,949	8,523	7,905	10,247	9,839
Servicios de la administración pública	7,540	7,315	9,276	8,545	9,019
Transporte y comunicación	4,061	4,818	4,266	4,598	4,507
Industria manufacturera	2,764	3,177	3,326	2,841	2,820
Restaurantes y hoteles	1,531	1,545	1,450	1,314	1,046
Construcción	1,216	1,002	1,181	1,255	711
Comercio	973	1,014	1,046	1,125	952
Servicios sociales, personales y domésticos	750	687	721	744	755
Agricultura, silvicultura, etc.	667	704	602	641	687
PIB PROMEDIO	1,891	1,935	1,839	1,919	1,840

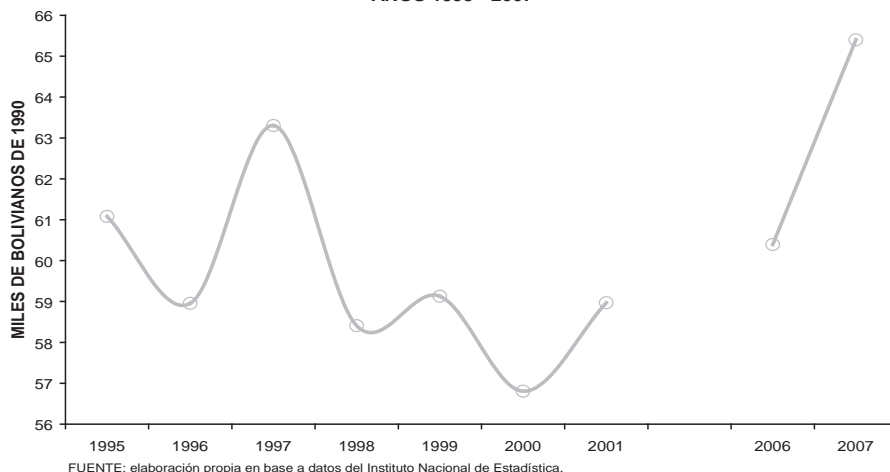
FUENTE: Banco Mundial.

n.a.: no se aplica.

Entre 1999 y 2003 la productividad laboral de la economía habría permanecido prácticamente estancada. Las productividades laborales más altas corresponden a los sectores de petróleo y minería, electricidad gas y agua, y servicios financieros. Las productividades más bajas corresponden a los sectores de agricultura, servicios sociales, personales y domésticos, y el comercio. Las estimaciones para la industria manufacturera muestran un crecimiento entre 1999 y 2001, y una declinación entre este año y 2003.

En base a los datos de la encuesta anual de manufacturas calculamos la productividad laboral para los periodos 1995-2001 y 2006-2007. Para este cálculo se toma el valor agregado de la industria, y se convierte a bolivianos de 1990, utilizando el índice de precios al productor industrial, y se divide entre el total de empleados de la industria manufacturera. La evolución de la productividad laboral en la industria se observa en el gráfico 11.

GRÁFICO 11
PRODUCTIVIDAD LABORAL EN LA INDUSTRIA
AÑOS 1995 - 2007

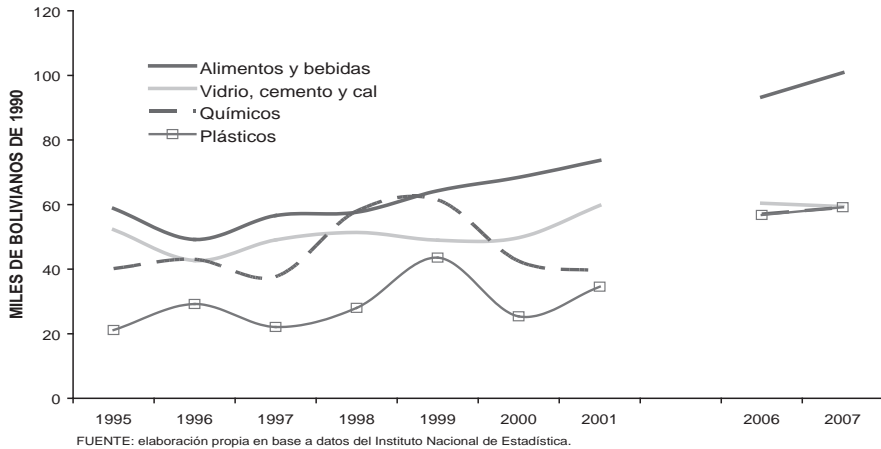


La productividad laboral tuvo una tendencia decreciente entre 1995 y el 2001, pasando de Bs. de 1990 61.1 mil a Bs. de 1990 59.0 mil en 2001. Pero la productividad laboral se recupera de manera importante en 2006 y 2007, cuando alcanza Bs. de 1990 65.4 mil.

Los datos disponibles a partir de la encuesta manufacturera tienen una clasificación entre sectores diferentes a la que se presenta en las cuentas nacionales. Adicionalmente esta clasificación se cambia para poder obtener el valor agregado en términos reales, dada la clasificación en la que se presentan los datos sobre precios de la industria. Según esta clasificación, los sectores más importantes en la composición del valor agregado de la industria para el año 2007 son el de alimentos y bebidas (con una participación dentro del total del valor agregado de 52.4 por ciento), el sector de refinación de petróleo (13.6 por ciento), el sector de vidrio, cerámica cal yeso y cemento (9.8 por ciento), la industria química, farmacéutica y detergentes (6.4 por ciento), y los productos plásticos (4.9 por ciento).

El gráfico 12 muestra la evolución de la productividad laboral (la relación valor agregado a trabajadores) de los anteriores sectores de la industria, salvo la refinación de petróleo.

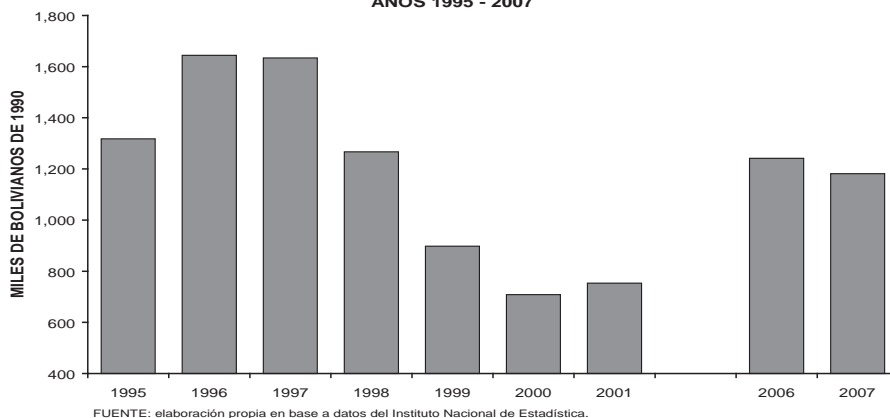
GRÁFICO 12
PRODUCTIVIDAD LABORAL DE OTROS SECTORES DE LA INDUSTRIA
AÑOS 1995 - 2007



La productividad de la mano de obra del sector de alimentos y bebidas, ha mantenido durante el periodo una tendencia creciente, que lo coloca en 2007 con la mayor productividad dentro de la industria (salvo la refinación de petróleo). En el caso del rubro de vidrio, cemento y cal, la productividad laboral fue creciente en los noventa y principios de los dos mil, pero la productividad laboral en el 2006 y 2007 se ha estancado a los niveles de 2001. La productividad laboral en el sector de químicos ha tenido un comportamiento irregular, pero en 2006 y 2007 ha logrado recuperar la productividad de mediados de los noventa. En el caso de los plásticos, ha mantenido una tendencia positiva durante todo el periodo.

Al interior de la industria manufacturera, el sector de mayor productividad laboral es el de refinación de petróleo, que tuvo una caída muy fuerte a finales de los noventa y principios de los años dos mil. La productividad laboral para este sector fue mayor para los años 2006 y 2007, pero estuvo por debajo de la que mostraba a principios de los noventa (ver gráfico 13).

GRÁFICO 13
PRODUCTIVIDAD LABORAL EN REFINACIÓN DE PETRÓLEO
AÑOS 1995 - 2007



El cuadro 8 muestra la productividad laboral en la industria, según los rubros CAEB. El sector con mayor productividad laboral para todos los años es la refinación de petróleo. Le sigue en importancia el año 2007 el sector de papel y cartón, que ha subido sostenidamente la productividad en los últimos años. El tercer sector con mayor productividad laboral es el de alimentos y bebidas, que también ha mostrado un incremento importante en los últimos años. En el otro extremo, entre los sectores con menores productividades hay que destacar las prendas de vestir, publicaciones y textiles. Si bien tanto los textiles como las prendas de vestir han experimentado un crecimiento de la productividad laboral, este crecimiento ha empezado de un nivel muy bajo. Hay que recordar que a finales de los noventa se pensó que el sector textil podía tener un importante desarrollo en el país (ver Banco Mundial, 2001).

CUADRO 8
PRODUCTIVIDAD LABORAL EN LA INDUSTRIA
AÑOS 1995, 2000, 2006 Y 2007

RUBRO	CAEB	Productividad laboral (Miles de Bolivianos de 1990)			
		1995	2000	2006	2007
Refinación de petróleo	23	1,317.6	708.7	1,241.8	1,181.7
Papel y cartón	21	21.4	65.4	75.0	107.7
Alimentos y bebidas	15	58.8	68.4	93.3	100.8
Cueros y calzados	19	23.3	26.3	66.4	64.4
Maquinarias	29	17.4	27.5	42.7	59.8
Vidrios, cerámica, cal, yeso y cemento	26	52.2	49.8	60.4	59.4
Productos plásticos	25	21.1	25.4	56.7	59.2
Químicos y detergentes farmacéuticos	24	40.2	42.5	57.1	59.1
Productos metálicos	28	26.6	36.1	64.3	58.6
Tabaco	16	69.0	65.5	60.1	58.1
Piezas para vehículos	34	17.6	17.6	54.3	52.7
Publicaciones	22	17.9	30.6	36.0	35.4
Textiles	17	18.7	22.6	22.6	34.0
Industrias básicas de hierro	27	53.2	39.7	32.6	33.7
Aparatos eléctricos	31	34.0	45.9	37.9	31.8
Óptica, médicos	33	16.0	22.4	35.5	24.5
Aserrado y productos de madera	20	20.5	19.2	21.0	22.3
Prendas de vestir	18	11.7	13.4	13.4	17.8
Bicicletas y sillas de ruedas	35				
Otros	36	16.2	29.2	20.3	17.0

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

CAEB: Clasificación de Actividades Económicas de Bolivia.

7.2 La productividad total de factores

Existe una amplia literatura que sugiere que las diferencias entre los niveles de ingreso per cápita entre distintos países se explica por las diferencias en la productividad, más que en las diferencias en los niveles de capital y mano de obra que se emplean. Esta conclusión se retrae al descubrimiento del “residuo” en los ejercicios de contabilidad del crecimiento. Este residuo, que es la parte del producto que no puede atribuirse a la mayor acumulación de factores de producción (capital y mano de obra), pasó a ser identificado como la productividad total de factores (TFP). Una amplia literatura se ha desarrollado explicando el origen de la TFP, y asociándola a la acumulación de tecnología (en un sentido amplio). Hoy en día, la mayoría de los estudios teóricos y empíricos se centran en las diferencias en la TFP como el elemento central al explicar las diferencias entre los niveles de ingreso y bienestar de las sociedades. Por ejemplo Klenow y Rodríguez-Clare (1997) encuentran que más del 50 por ciento de la variación del ingreso por trabajador se explican por variaciones en la productividad. Conclusiones similares alcanza Jones (2008), explicando dos terceras partes de la diferencia del ingreso per cápita, entre un conjunto de países, por variaciones en la Productividad Total de Factores (TFP). La TFP se considerado hoy el elemento central que explica el crecimiento y desarrollo de las economías. Por lo tanto son las economías que logran incrementar de manera importante su TFP las que consiguen generar procesos de crecimiento y desarrollo.

Existe una amplia literatura que se ha desarrollado para medir la TFP, tanto a nivel macroeconómico, como a nivel microeconómico. Una excelente revisión de de esta literatura se encuentra en Del Gatto, et. al. (2009). En el caso boliviano existen dos esfuerzos por medir la TFP a nivel macroeconómico: Jemio, L. C. (2008), y el trabajo de Machicado, C. y Birbuet, J. (2011). Jemio realiza una estimación de una función de producción del tipo Cobb-Douglas, utilizando series del PIB, empleo y stock de capital para el periodo 1970-2006. De acuerdo a sus estimaciones de la productividad total de factores la contribución al crecimiento de la TFP habría sido de 0.05 por ciento para el periodo 1970-2006, y de 0.72 por ciento para el periodo 1986-2006.

Machicado y Birbuet realizan un ejercicio de contabilización del crecimiento para el periodo 1988-2001 basados en Kehoe y Prescott (2007), encontrando tres sub periodos bien diferenciados. El primer subperiodo cubre los años 1988-1992 en los que el crecimiento del producto (por persona en edad laboral) se explica por el crecimiento del TFP, que compensa la caída en los ratios de capital a mano de obra. El segundo periodo cubre los años de 1993 a 1997, periodo en el que el crecimiento del producto (por persona en edad laboral) todavía se explica por el crecimiento del TFP. En el último periodo que cubre su trabajo (1998-2001) donde el producto (por persona en edad laboral) decrece como resultado de una caída en TFP que no puede ser compensada por incrementos en los ratios de capital y mano de obra. El cuadro 9 reproduce los resultados de Machicado y Birbuet.

CUADRO 9				
CONTABILIDAD DEL CRECIMIENTO				
AÑOS 1988 - 2001				
SECTOR	Valor			
	(Porcentaje)			
	1988-2001	1988-1992	1993-1997	1998-2001
Y/N	1.2	1.3	2.2	(0.9)
TFP	2.3	3.8	2.8	(0.3)
K/Y	(0.3)	(1.3)	(0.8)	1.7
H/N	(0.8)	(1.1)	0.2	(2.3)

FUENTE: Machicado y Birbuet.

Y: Producto, K: Kapital, L: Mano de obra, TFP: Productividad total de los factores.

La conclusión general que se puede extraer de los trabajos de Jemio y Machicado y Birbuet es que la contribución de la productividad total de factores al crecimiento habría sido positiva en el periodo 1988-2006. De acuerdo a Jemio esta contribución habría sido mayor que la que se alcanzó en la década de los años setenta, y de acuerdo a Machicado y Birbuet la contribución de la TFP de finales de los noventa y principios de los dos mil habría sido más bien negativa.

Conocemos solamente dos trabajos que hayan abordado el examen de la productividad a nivel microeconómico. Jiménez y Landa (2004), que realizan una estimación de la eficiencia de la industria manufacturera para el periodo 1995 a 1999, y el trabajo de Machicado y Birbuet, que también estima la productividad total de factores para la industria manufacturera para el periodo 1988-2001.

Jimenez y Landa (2004) tratan de determinar si existe ineficiencia técnica utilizando el método de la función de producción de frontera (ver Aigner, Lowell, y Schmidt 1977). En base a un panel de las empresas presentes en las encuestas industria manufacturera para los años 1995-1999, estiman una función de producción, donde el producto depende del capital, el trabajo no calificado, el trabajo calificado, la utilización de energía y agua, y una serie de variables de control (edad de la empresa, rama, región y año). El método empleado descompone los residuos en dos elementos, un elemento aleatorio distribuido normalmente (con media cero y varianza constante), que representa la frontera estocástica de la función de producción, y otro término que representa la ineficiencia técnica, cuya distribución es truncada (normal). La estimación se realiza por máxima verosimilitud con efectos aleatorios tiempo invariante. El trabajo encuentra que las varianzas de los términos asociados a la frontera estocástica y la ineficiencia técnica son distintas de cero, por lo que concluye que existe ineficiencia técnica.

Machicado y Birbuet (2001), en base a la metodología desarrollada por Hsieh y Klenow (2009), calculan la productividad total de factores para las empresas en base a una relación entre el producto de las empresas y los insumos (capital y trabajo). Machicado y Birbuet utilizan la elasticidad del producto con respecto al capital estimada para cada industria en los Estados Unidos, y la elasticidad del trabajo con relación al producto como uno menos la elasticidad del capital al producto. Con estos parámetros los autores calculan la TFP, calculada como productividad física y como productividad de ingresos, y su crecimiento para el periodo 1988-2001. Para todo el periodo encuentran que la productividad física se ha reducido en 0.53 por ciento, mientras que la productividad de ingresos se ha reducido en 3.88 por ciento. No obstante encuentran que la productividad se ha comportado de manera muy variable dentro del periodo. Así para el periodo 1988-1992 la productividad habría caído (en 6.92 por ciento la productividad física y en 4.71 por ciento la productividad de ingresos), pero esta habría crecido en el periodo 1993-1997 (en 16.13 por ciento la productividad física, y 13.14 por ciento la productividad de ingresos), para volver a caer en el periodo 1988-2001 (6.98 por ciento la productividad física y 7.99 por ciento la productividad de ingresos).

Solamente el trabajo de Jemio incluye una estimación de la TFP para periodos con regímenes diferentes (incluyendo los años 1970 a 2006, donde se tuvieron políticas más estatistas, entre 1970 y 1984, y políticas más pro-mercado entre 1985 y 2006). En este caso las políticas pro-mercado parecen haber generado más crecimiento de la TFP que las políticas estatistas de la década de 1970. Los demás ejercicios realizan las estimaciones para periodos de tiempo que cubren los años de la Democracia Pactada, y por lo tanto muestran las variaciones de TFP como consecuencia de efectos exógenos a las políticas pro-mercado que estuvieron vigentes en estos años. Es interesante notar que Machicado y Birbuet encuentran para el periodo de análisis, una contribución positiva del TFP a nivel macro, pero una contribución negativa a nivel microeconómico. No obstante en ambos casos el TFP fue positivo, y de elevada magnitud, en el periodo 1993-1997.

En lo que sigue el trabajo trata de medir la TFP a nivel microeconómico (para la industria manufacturera) para los periodos 1988-2001 y 2006-2007, periodos para los que existe información de la encuesta a la industria manufacturera. La estimación de la contribución del TFP a la producción en estos años nos puede indicar cómo empieza a moverse la TFP en el periodo posterior al denominado de la Democracia Pactada. Como se ha mencionado antes la TFP es considerada hoy día la variable más importante a la hora de determinar el progreso de una sociedad, y su mejora en su capacidad productiva.

7.3 Estimaciones de la TFP para el caso boliviano

En la presente sección se trata de medir la TFP para el caso boliviano, a partir de la metodología desarrollada por Levinshon y Petrin. La descripción de esta metodología aparece en el anexo metodológico.

7.3.1 Los datos

Para realizar la medición de la productividad total de factores para la industria manufacturera en Bolivia, utilizamos los datos provenientes de la encuesta a la industria manufacturera. Esta encuesta está disponible para los años 1988-2001 y 2006-2007. Con estos datos construimos un panel de datos. Para obtener el valor agregado construimos el valor bruto de producción al que le restamos el consumo intermedio, y transformamos a términos reales deflactando por el índice de precios al productor industrial de cada grupo industrial (clasificación uniforme industrial). Obtenemos también el número de obreros y trabajadores eventuales de cada empresa, que los asociamos a trabajadores relacionados directamente con la producción, así como el número de gerentes y administradores, que se distinguen por no estar directamente relacionados con la producción. Para medir el capital obtenemos el valor bruto final de los activos fijos, a los que deflactamos por el deflactor de las inversiones del PIB por tipo de gasto. Finalmente obtenemos el volumen de consumo de energía (medidos por KWH). (Este dato no existe para los años 2000 y 2001, por lo que nos aproximamos a este dividiendo el gasto en energía sobre un precio de 40 centavos de boliviano el KWH).

7.3.2 La función de producción

Con estos datos procedemos a estimar una función de producción, siguiendo la metodología propuesta por Levinshon y Petrin. En las estimaciones para el caso boliviano utilizamos como variables proxy de la productividad al consumo de energía. Los resultados de las estimaciones aparecen en el cuadro 10.

CUADRO 10
ESTIMACIÓN DE LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN: MÉTODO DE LEVINSOHN-PETRIN
PERIODOS 1988 - 2001 Y 2006 - 2007

SECTOR	Coefficiente	Error estandar	z
In obreros	0.37	0.03	13.43
In administrativos	0.39	0.02	19.35
In capital	0.14	0.03	5.30

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE, Encuesta Industria Manufacturera.

Variable dependiente: In valor agregado.

Número de observaciones: 9,326.

Test Wald Ret. Const. a escala: $\text{Chi}^2 = 12.64$ ($p = 0.0004$).

Es interesante notar que las elasticidades producto del trabajo calificado (administrativos) y del trabajo no calificado (obreros) son mayores que las elasticidades del capital. Estas elasticidades están relacionadas con las productividades. Este resultado contrasta con los resultados encontrados por Jiménez y Landa (2004) que encuentran, para el periodo que analizan, elasticidades producto del capital son mucho mayores que las elasticidades del trabajo.

También llama la atención cómo se comportan estas elasticidades en los subperiodos que podemos caracterizar como los de Democracia Pactada, y el periodo más reciente del Estado Plurinacional. Estimamos entonces la función de producción para los subperiodos 1988-2001, y 2006-2007, para los que tenemos datos disponibles. Los cuadros 11 y 12 muestran los resultados de las estimaciones.

CUADRO 11
ESTIMACIÓN DE LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN: MÉTODO DE LEVINSOHN-PETRIN
AÑOS 1988 - 2001

SECTOR	Coefficiente	Error estandar	z
In obreros	0.37	0.02	15.83
In administrativos	0.38	0.03	13.54
In capital	0.15	0.03	5.35

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE, Encuesta Industria Manufacturera.

Variable dependiente: In valor agregado.

Número de observaciones: 8,021.

Test Wald Ret. Const. a escala: $\text{Chi}^2 = 8.95$ ($p = 0.0028$).

CUADRO 12
ESTIMACIÓN DE LA FUNCIÓN DE PRODUCCIÓN: MÉTODO DE LEVINSOHN-PETRIN
AÑOS 2006 - 2007

SECTOR	Coefficiente	Error estandar	z
In obreros	0.39	0.06	6.39
In administrativos	0.38	0.05	8.39
In capital	0.23	0.11	2.05

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE, Encuesta Industria Manufacturera.

Variable dependiente: In valor agregado.

Número de observaciones: 1,305.

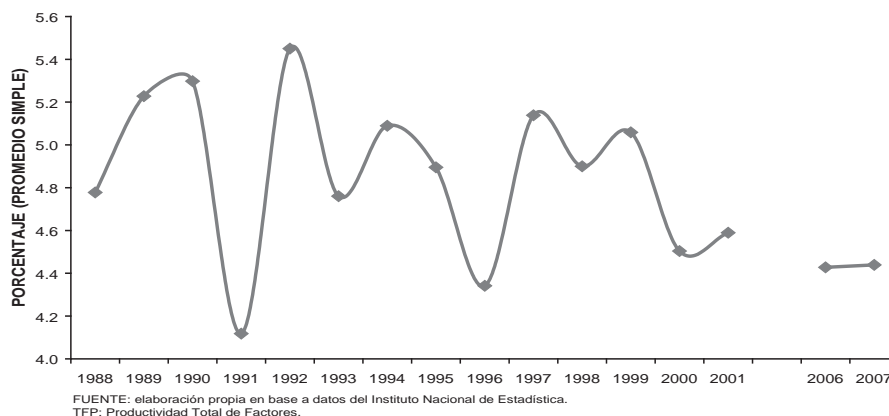
Test Wald Ret. Const. a escala: $\text{Chi}^2 = 0.00$ ($p = 0.9537$).

Las elasticidades producto de la mano de obra calificada y no calificada son muy parecidas en los subperiodos analizados, por lo que no parece existir ninguna diferencia en la elasticidad producto de la mano de obra entre estos. En cambio la elasticidad producto del capital es significativamente mayor en el segundo subperiodo (2006-2007). Este resultado reflejaría el hecho de que en este periodo las empresas han invertido mucho menos capital o han utilizado más intensamente el capital que poseen, por lo que la cantidad relativa de capital se ha reducido, incrementado así su productividad.

7.3.3 La productividad total de factores

Basados en las estimaciones de la función de producción para toda la muestra, calculamos los valores ajustados o las predicciones de producción para cada empresa, y comparamos este resultado con los valores de producción observados. La diferencia entre estos dos valores nos da el residuo, que expresa la TFP, que muestra para cada empresa y periodo, el valor agregado que no puede ser atribuido a los factores de producción. Para tener una idea más cabal de la importancia de la TFP, la representamos como porcentaje del valor agregado generado por cada empresa. Así obtenemos la parte del producto de cada empresa que no es posible explicar por la acumulación de factores, o la productividad total de factores para cada empresa, como porcentaje del valor agregado total. El gráfico 14 muestra el promedio de todas las empresas de la productividad total de factores, como porcentaje del valor agregado total, para el periodo 1988-2007.

GRÁFICO 14
PORCENTAJE DEL VALOR AGREGADO ATRIBUIBLE A TFP
AÑOS 1988 - 2007



El porcentaje del producto que puede atribuirse a la productividad total de factores es relativamente pequeño; en ningún periodo el promedio de la productividad total de factores de las empresas alcanza el 6 por ciento del valor agregado de las empresas. Este ha estado alrededor del 5 por ciento, salvo los años 1991 y 1996, cuando se nota una importante reducción del valor agregado que corresponde a

la TFP. También es notable la caída de la productividad a principios de la primera década del siglo pasado. Lamentablemente no se cuentan con datos para el periodo 2002-2005, pero los datos correspondientes a los años 2006 y 2007 parecen indicar que la proporción del producto de las empresas que puede atribuirse a la TFP ha permanecido estos años en niveles bajos, por debajo de la participación promedio que tenía en las gestiones pasadas.

Parecería entonces que la productividad promedio de las empresas manufactureras del país ha caído a principios de la primera década del presente siglo, y no se ha recuperado los años 2006 y 2007. Lamentablemente no se tienen datos como para realizar este ejercicio para años más recientes, pero si esta tendencia se ha mantenido, esto nos estaría mostrando que la expansión de la industria manufacturera que se nota en los últimos años se debe más a la acumulación de factores que a genuinas ganancias de productividad. Esto es compatible con una expansión de la industria generada por una expansión de la absorción interna, que genera una demanda interesante para las empresas, las que expanden la producción basados en la mayor utilización de insumos (especialmente la contratación de mayor mano de obra, y mayor uso de capacidad), pero que no generan ganancias de productividad. Una de las implicaciones de esta conclusión es que la expansión del sector de las manufacturas es una expansión frágil, y que depende en última instancia de que la importante absorción interna continúe elevada. Si la absorción interna cayera, sería difícil que la industria manufacturera continúe con la expansión que hemos visto en los últimos años, pues al no haber generado ganancias de productividad, no podría reemplazar mercados fácilmente.

8. Conclusiones

Es muy difícil metodológicamente comparar dos modelos de políticas económicas. El mayor problema es que la comparación debería hacerse entre los resultados económicos de un modelo económico, contra los resultados de otro modelo en las mismas circunstancias (el resultado que se habría obtenido de haber implementado este otro modelo económico). Lamentablemente esto último no es observable, está censurado al investigador. Por ello, las conclusiones que se pueden sacar de las comparaciones deben tomarse con cuidado. Esto es completamente aplicable a las comparaciones que se realizan entre el modelo económico del periodo de la Democracia Pactada un modelo más pro-mercado; y el modelo del Estado Plurinacional con un enfoque más pro-estatista.

Los resultados de la comparación del crecimiento entre el periodo pro-mercado con el modelo pro-estado parecerían favorecer al modelo pro-estatista. No obstante esto debe matizarse por el dramático contraste en las condiciones externas vigentes en ambos periodos. Si comparamos en cambio las tasas de crecimiento del producto con las tasas de crecimiento obtenidas por Perú (es decir si utilizamos como contrafactual al Perú), la comparación parece favorecer al modelo pro-mercado. Hay que señalar además que la tasa de crecimiento lograda en el periodo 2006-2010 está por debajo de la lograda en el periodo 1993-1997.

Una comparación por sectores productivos nos muestra que los sectores de agricultura e hidrocarburos han mostrado tasas de crecimiento más pronunciadas en el periodo de la Democracia Pactada, mientras que los sectores de minería y manufacturas han mostrado mayor dinamismo en el periodo del Estado Plurinacional. El importante crecimiento de la minería en el último periodo parece corresponder a los resultados de las políticas empleadas en el periodo más pro-mercado, que logró atraer los proyectos sobre los cuales se basa la expansión de la minería en el periodo más reciente.

La evolución de la industria manufacturera es más destacable. En el periodo pro-estado la manufactura ha logrado tasas de crecimiento mucho mayores a las tasas que se obtuvieron entre 1985-2005. El presente trabajo ha tratado de escudriñar si estas mayores tasas de crecimiento se deben a mejoras en la productividad de la industria, o la expansión de la producción por la acumulación de factores. En el primer caso podríamos estar realmente frente a una mejora sostenible de la industria, que conquista mercados basada en la mejor competitividad. En el segundo caso estaríamos ante la respuesta pasiva de la industria a la mayor demanda interna, que corre el riesgo de desaparecer si la mayor absorción interna (generada por las rentas de las exportaciones de materias primas) se agota.

Los resultados de las estimaciones de la productividad total de factores muestran que en los años 2006 y 2007, la productividad total de factores no logró un crecimiento importante, y es comparable con los niveles de productividad que se alcanzaron (en promedio) con los modelos pro-mercado. La industria muestra un crecimiento en el último tiempo, pero este crecimiento no se asienta en bases sólidas (la mejora de la productividad), sino en la mayor acumulación de factores productivos (especialmente mano de obra), lo que haría de este un crecimiento frágil.

Bibliografía

- Aigner, D., Lovell, C. y Schmidt P. (1977). "Formulation and estimation of stochastic frontier production function models". En: *Journal of Econometrics*, 6 pags. 221- 37.
- Banco Mundial. (2001). *Bolivia macroeconomic constraints and opportunities for higher growth. Pilot investment climate assessment*.
- (S.F.) *Redoblando el crecimiento para multiplicar el empleo*. Memorando Económico de País (CEM, por sus siglas en ingles). Washington D.C.
- Del Gatto, M. Di Liberto A. y Petraglia, C. (2009). "Measuring Productivity". En: IAREG Working Paper 5/01.
- Hsie, C y Klenow, P. (2009). "Misallocation and manufacturing TFP in China and India". En: *Quarterly Journal of Economics*. Vol. CXXIV, 4.
- Jemio Luís Carlos.(2008). "La inversión y el crecimiento en la economía boliviana". En: Instituto de Investigación Socioeconómico - Universidad Católica de Bolivia. *Documento de Trabajo* 01/08.
- Jimenez, W. y Landa F. (2004). "Empleo y productividad de la pequeña y mediana empresa de la manufactura en Bolivia 1995 - 1999". Documento elaborado para el Bolivian poverty assesment del Banco Mundial (minero).
- Jones, C. (2008). *Macroeconomics*. New Cork: W.W. Norton.
- Keoe, T. y Prescott, E. (2007). *Great Depressions of the Twentieth century*. En: Federal Reserve Bank of Minneapolis. (Citado en Machicado y Birbuet 2011).
- Klenow, P. y Rodríguez – Clare, A. (1997). "The neoclassical revival in growth economics: Has it gone too far?". En: NBER. *Macroeconomics Annual*. B. Bernanke y J. Rotemberg eds. Cambridge: MIT Press.
- Machicado, C.G. Y Birbuet J.C. (2011). *Misallocation and manufacturing TFP in the market liberalization period of Bolivia*. Inesad.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo.(2006). Lineamiento Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para vivir Bien" 2006- 2010. Mimeo.
- Morales Juan Antonio. (1995). "Bolivia and the slowdown of the reform process. PSD". En: *Occasional Paper* No. 7. Septiembre.

Metodología

Los ejercicios de contabilidad del crecimiento encontraron que una parte importante del producto no podía ser explicadas por ningún insumo en particular (a esto se denominó como el residuo), y pronto este residuo fue asumido como una medida de la productividad, que se denominó Productividad Total de Factores (TFP por sus siglas en inglés). La productividad total de factores es entonces una medida del producto que no puede ser explicado por los insumos utilizados. Puesto de manera formal, la función de producción puede ser escrita como:

$$Y_t = A_t * F(K_t, L_t) \quad (1)$$

Donde Y es el nivel de producto, K es el nivel de capital y L la cantidad de mano de obra. La productividad de la economía puede entonces medirse a partir de la estimación de A, que muestra el incremento en el producto que no es atribuible a ninguno de los factores en particular.

Hay que diferenciar entre los esfuerzos a nivel macroeconómico y microeconómico por medir el parámetro A (realizar mediciones de productividad total de factores), que utilizan distintas metodologías y conjuntos de datos. Los esfuerzos a nivel macroeconómico se basan en asumir una forma funcional a la ecuación (1), generalmente una función Cobb-Douglas, escribirla en tasas de crecimiento, por lo que la ecuación (1) queda descrita como una función lineal del crecimiento en función de A (que se supone constante), y las tasas de crecimiento de los insumos. Los parámetros de la ecuación son las elasticidades producto de los insumos. Asumiendo competencia perfecta estas productividades marginales son las participaciones de los diferentes factores en el producto, que pueden obtenerse de las cuentas nacionales. Esta metodología tiene una serie de limitaciones. El supuesto más importante es que la TFP es constante a lo largo del tiempo, lo que parece ser un supuesto muy fuerte, pues se esperaría que este cambiara en el tiempo. Si en realidad este parámetro va cambiando, entonces la especificación de la ecuación es incorrecta, pues estamos omitiendo una variable importante en la regresión, lo que resultará en estimadores sesgados para las elasticidades producto de los insumos. Este problema no puede ser solucionado a nivel macro, pues las soluciones requieren de contar con una cantidad importante de datos que no están disponibles en las series de tiempo.

Esto ha dado lugar a esfuerzos por medir la TFP a nivel micro, donde puede existir una mayor disponibilidad de datos, lo que permite el uso de técnicas econométricas más sofisticadas. Tal como en el caso de las estimaciones macroeconómicas, las estimaciones microeconómicas se basan en estimar una función log lineal de producción. Se estima entonces la siguiente ecuación en logaritmos, donde el subíndice i corresponde a la empresa, y el subíndice t al periodo de tiempo:

$$Y_{it} = a_{it} + x_{it}\beta + e_{it} \quad (2)$$

a_{it} es un vector de productividad individual, x_{it} es una matriz de insumos, β es el vector de elasticidades del producto a cada uno de los insumos, e_{it} son los errores de medida y los shocks idiosincráticos que no son anticipados por la empresa, y por ello no están correlacionados con x_{it} . La TFP se calcula estimando el vector β , con los cuales se estiman los valores ajustados del producto Y_{it} . La diferencia entre los valores ajustados y los valores observados son las TFP calculados.

La estimación de los parámetros β presenta el mismo problema anotado más arriba, que se conoce como el problema de simultaneidad, y que puede ser visto de diferentes maneras. El problema reside en que a_{it} es observado por el empresario (el empresario conoce su productividad), y puede determinar su elección de insumos. Esto hace que e_{it} esté correlacionado con los regresores x_{it} , lo que hace que las estimaciones de β sean sesgadas. Otra forma de ver este problema es observar que la selección de los insumos y del producto que realizan los empresarios se hace simultáneamente (de ahí el nombre de problema de simultaneidad). Esto viola el supuesto de que los regresores son independientes del término de error. Finalmente, este problema puede ser visto como un clásico problema de variables omitidas, pues no se incluye en la regresión la variable a_{it} , porque no es observable por el investigador.

Este problema genera sesgos en la estimación de los parámetros. En especial se puede “atribuir a la acumulación de capital algo que se debe atribuir al progreso técnico y viceversa”. Esto es especialmente cierto “si el capital es endógeno y responde al progreso técnico o si las mejoras en los resultados educacionales tienen efectos indirectos sobre el producto a través de la participación de la fuerza de trabajo o la Investigación y Desarrollo y así sobre el crecimiento de TFP” (Del Gatto, et al, 2009).

El problema consiste entonces en que no podemos observar los a_{it} . Si se supone que los a_{it} son una constante (incluyendo una constante en la regresión), se transmite toda la variabilidad de la productividad a la estimación de las elasticidades, por lo que son sesgados. Si se cuenta con un panel de datos, se puede suponer que los parámetros de productividad son diferentes para cada firma. Esto reduce el sesgo, pues toma en cuenta la variación de la productividad entre las diferentes firmas, pero no lo elimina, pues la variabilidad de la productividad a través del tiempo se traspa a los estimadores (ver Del Gatto, et al, 2009).

Una solución a este problema ha sido propuesta por Levinshon y Petrin (2003). Supongamos que existe una variable que responde a las variaciones de la productividad (en el modelo propuesto por Levinshon y Petrin esta variable es algún insumo), de manera estrictamente monotónica:

$$m_{i,t} = m(a_{i,t}, k_{i,t}) \quad (3)$$

Entonces podríamos invertir la relación de manera de obtener la productividad (que no es observable), en función de variables observables (insumos y capital):

$$a_{it} = h(m_{it}, k_{it}) \quad (4)$$

Introduciendo esta relación en la ecuación a estimar (reemplazando la productividad por esta relación), obtendremos una ecuación en función de la mano de obra, el capital y los insumos:

$$y_{it} = \beta_l l_{it} + \theta_{it}(m_{it}, k_{it}) + e_{it} \quad (5)$$

Donde

$$\theta_{it}(m_{it}, k_{it}) = \beta_o + \beta_k k_{it} + h(m_{it}, k_{it}) \quad (6)$$

El logaritmo de la mano de obra aparece en la ecuación, mientras que el capital aparece de una manera más compleja. Podemos aproximar a la relación entre insumos y capital con la productividad por una relación polinómica. Terminamos con una ecuación donde el logaritmo del producto es una función del logaritmo de la mano de obra, y una función polinómica que depende del capital y los insumos. La estimación de esta ecuación nos permite obtener un estimador insesgado de la elasticidad producto de la mano de obra. Nótese que no podemos estimar en esta etapa la elasticidad producto del capital.

Para poder estimar la elasticidad producto del capital debemos despejar la función original de la siguiente manera:

$$y_{it} - \beta_l l_{it} = \beta_k k_{it} + a_{it} + e_{it} \quad (7)$$

Supongamos ahora que a_{it} sigue un proceso de Markov de primer orden:

$$a_{it} = E[a_{it}/a_{it-1}] + u_{it} \quad (8)$$

Remplazando esta ecuación en la ecuación (7) tendremos:

$$Y_{it} - \beta_l l_{it} = \beta_k k_{it} + E[a_{it}/a_{it-1}] + v_{it} \quad (9)$$

Dado que :

$$E[a_{it}/a_{it-1}] = h_{t-1}(m_{it-1}, k_{it-1}) = \theta_{it-1} - \beta_o - \beta_k k_{it-1} \quad (10)$$

La anterior ecuación puede ser escrita como:

$$Y_{it} - \beta_l l_{it} = \theta_{it-1} + \beta_k (k_{it} - k_{it-1}) + u_{it} \quad (11)$$

La anterior ecuación puede ser estimada por mínimos cuadrados no lineales, de manera de hacer que β_k sea el mismo para K_{it} y k_{it-1} .

Este procedimiento nos permite obtener estimadores insesgados para las elasticidades producto de la mano de obra y el capital.

COMENTARIOS A: LA EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD EN LOS PERIODOS PRO-MERCADO Y PRO-ESTADO

*Oswaldo Nina**

El trabajo de investigación “La evolución de la productividad en los periodos Pro-Mercado y Pro-Estado” trata de evaluar el desenvolvimiento económico mediante la comparación de la productividad de la industria manufacturera desde una óptica microeconómica, que a diferencia del enfoque macroeconómico, puede facilitar el análisis y la determinación de los principales causantes de las variaciones de la productividad, que es un factor importante para explicar el crecimiento económico.

La utilización de la productividad para explicar el desempeño de una economía es crucial, porque esta variable captura los efectos de reformas económicas, políticas de comercio (hacia fuera), políticas industriales (hacia dentro), políticas tributarias, acceso a recursos y reforma financiera. En ese entendido, una descripción de las políticas económicas introducidas en los periodos propuestos por el autor podría ayudar a entender las diferencias observadas en los niveles o las tasas de crecimiento de la productividad.

En relación a la información utilizada, el trabajo debería describir y analizar algunas variables que podrían estar explicando las variaciones de la productividad, como el consumo de energía o el valor agregado de la producción manufacturera a través del tiempo. Además, se debería explicar cómo se ha considerado la entrada y salida de las empresas en la industria manufacturera, que es aspecto importante cuando se estima una función de producción con datos de panel. Por ejemplo, de acuerdo a la Encuesta Anual a la Industria Manufacturera (EAIM), el número de la muestra se ha incrementado en 11 empresas entre 2006 y 2007, que fue resultado de la entrada de 28 empresas y salida de 17 empresas.

Otro aspecto que es importante para explicar la evolución de la productividad es la capacidad productiva instalada. Según INE (2011), la capacidad ociosa de la industria manufacturera fue del 42 por ciento durante el periodo 1995-2003¹; en cambio, este porcentaje disminuyó al 36 por ciento durante el periodo 2005-2010. El gráfico 1 y 2 evidencia que la capacidad ociosa tuvo una tendencia creciente en el periodo Pro-Mercado y decreciente en el periodo Pro-Estado, evidenciando que el crecimiento de la industria manufacturera, en ambos periodos, fue basado en la

* *Economista, tiene una Maestría en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Rio de Janeiro y es Licenciado en Economía por la Universidad Católica Boliviana (La Paz, Bolivia). Actualmente, es Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD).*

1 Se ha elegido el periodo 1995-2003 como el periodo Pro-Mercado porque el proceso de capitalización se profundizó en el año 1995.

mayor utilización de los factores, especialmente la capacidad instalada. Incluso, se aprecia la prociclicidad de la capacidad ociosa a contextos externos, especial en el periodo Pro-Mercado. Estos datos estarían señalando la necesidad de evaluar el carácter procíclico o contracíclico del crecimiento de la productividad.

GRÁFICO 1
INDUSTRIA MANUFACTURERA: ÍNDICE DE CAPACIDAD OCIOSA
AÑOS 1995 - 2010

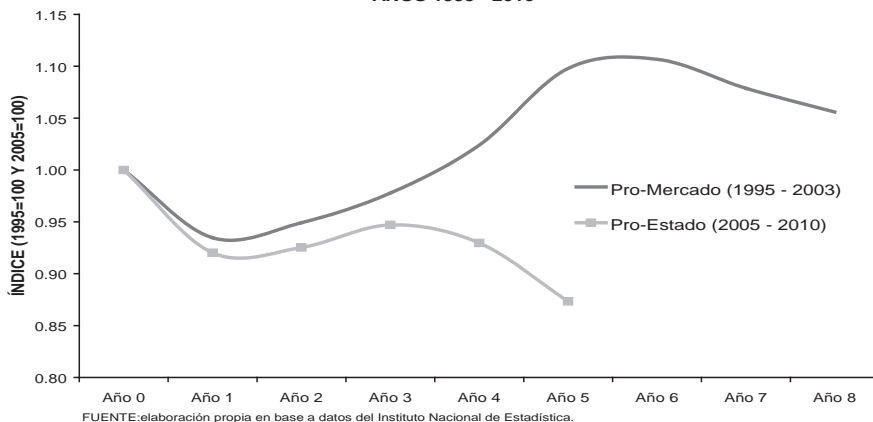
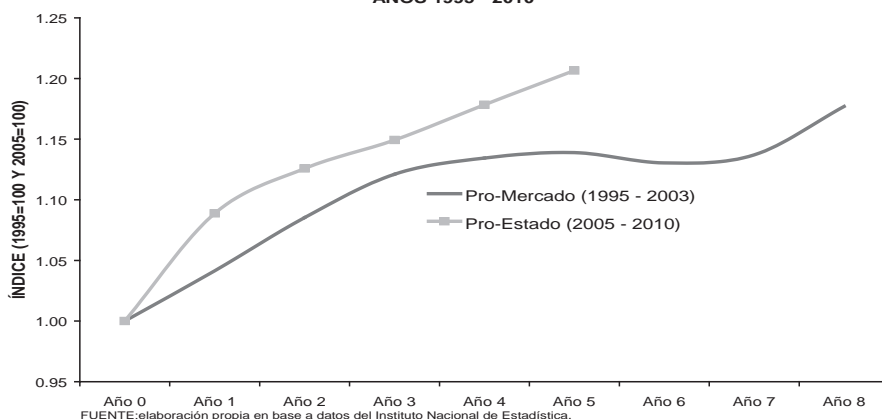


GRÁFICO 2
INDUSTRIA MANUFACTURERA: ÍNDICE DE VOLUMEN FÍSICO
AÑOS 1995 - 2010



De acuerdo a la literatura económica, existe una variedad de métodos para la medición de la Productividad Total de Factores (PTF) a nivel de empresas, desde enfoques determinísticos o estocásticos hasta funciones paramétricas o semiparamétricas². El autor no argumenta si la disponibilidad de información,

² Ver Del Gatto et al (2011).

las características de las empresas o la flexibilidad de los supuestos sobre la función de producción fueron los factores para elegir el método Levinsohn y Petrin (2003). Afortunadamente, según Van Biesebroeck (2008), los diferentes métodos producen estimaciones de la productividad similares cuando las medidas se comparan directamente, a pesar de que las elasticidades estimadas de los factores varían ampliamente; sin embargo, la elección de un método es una cuestión de preguntarse qué supuestos se está haciendo dado que no se puede escapar al hecho de que algunas hipótesis se debe hacer cuando se estima la función de producción (Syverson, 2011).

El método de Levinshon y Petrin (2003) utiliza la demanda por insumos intermedios como proxy para la PTF no observada con el argumento de que estos responden fácilmente a los shocks de productividad. Con base a los supuestos de la función de producción y la estructura de mercado, se determina que la función de demanda por insumos intermedios es estrictamente creciente respecto a la productividad; por tanto, existe una relación directa entre la productividad y los insumos intermedios.

En el trabajo de investigación, el autor utiliza el consumo de energía eléctrica como variable proxy de la productividad, significando que un mayor uso de este insumo intermedio implicaría aumentos en la productividad. En ese sentido, de acuerdo al gráfico 3 y 4, se podría señalar la existencia de un crecimiento sostenido de la productividad durante el periodo 1995-2010, con mayor intensidad en las industrias que no pertenece a la categoría agroindustrial; asimismo, en promedio, los niveles de la productividad de la industria manufacturera de los últimos cinco años posiblemente son mayores en un 20 por ciento que los observados en los primeros cinco años.

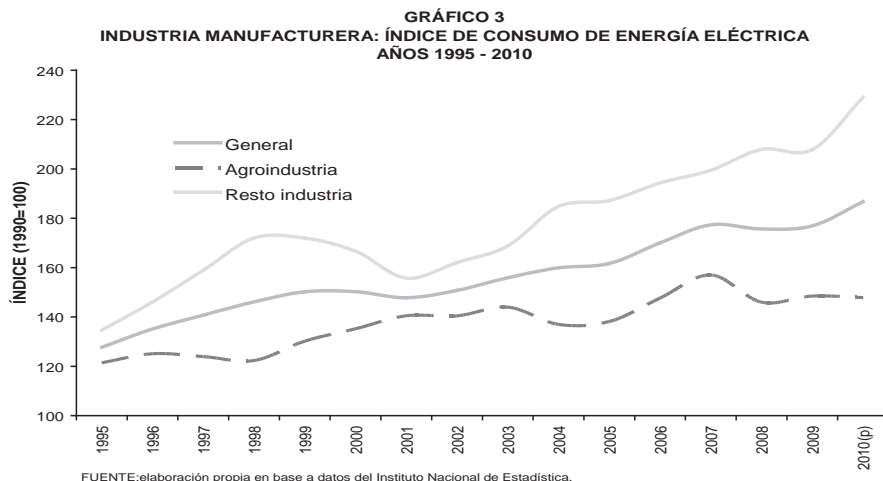
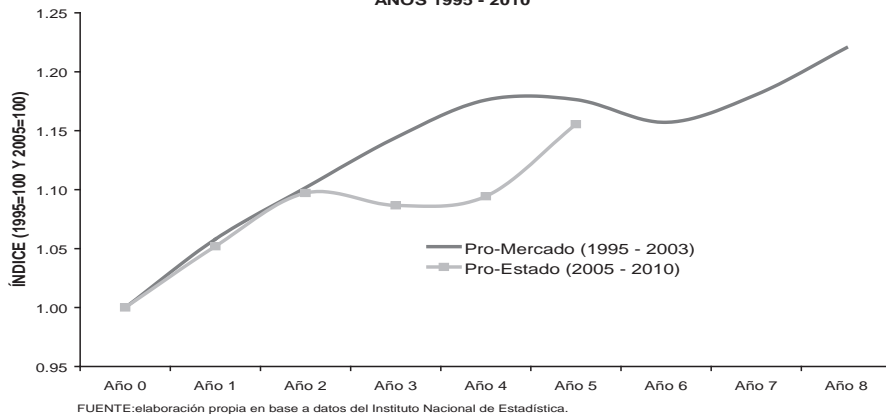


GRÁFICO 4
INDUSTRIA MANUFACTURERA: ÍNDICE DE CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA
AÑOS 1995 - 2010



Por otro lado, al comparar las tasas de crecimiento entre los periodos analizados, se encuentra que no existen diferencias en los primeros años; pero las tasas son mayores en el periodo Pro-Mercado a partir del tercer año. Sin embargo, en el acumulado, se evidencia nuevamente que no existen diferencias entre los periodos. Por tanto, tener una proxy de la productividad puede darnos pautas acerca su comportamiento pero requiere de un mayor análisis estadístico para determinar con exactitud qué variable se debería utilizar.

En cuanto a los resultados, el autor señala que la diferencia entre el valor ajustado de producción y el valor de producción observado proporciona la PTF para cada empresa y periodo, seguidamente esta variable es representado como porcentaje del valor agregado generado por cada empresa. Con esta medición, el autor señala que los datos correspondientes a los años 2006 y 2007 han permanecido en niveles bajos, es más, por debajo de la participación promedio que tenía en las gestiones pasadas; en consecuencia, señala que la expansión de la industria manufacturera de los años recientes está no generada por las ganancias de productividad sino por el crecimiento de la absorción interna. Con la finalidad de obtener resultados robustos, previamente a la realización de las comparaciones entre gestiones, se debería verificar la calidad de la variable proxy mediante correlaciones entre el consumo de energía y la PTF calculado; asimismo, realizar correlaciones con otros indicadores críticos, como el crecimiento del empleo, los niveles de exportaciones, status de exportador de la empresa o adopción de tecnología. Esto debido a que el residual podría estar recogiendo, entre otras cosas, variaciones en la eficiencia de las empresas, cambios en la utilización de la capacidad productiva o errores de medición de las variables empleadas en la descomposición (Huergo y Moreno, 2004). Por ejemplo, las diferencias en productividad pueden estar explicadas por: la calidad de los input intermedios (Fox y Smeets, 2011) o innovaciones (Dabla-Norris et al, 2010)

En general, el objetivo de la investigación es la manera correcta para evaluar las políticas económicas de una determinada administración; sin embargo, se requiere evaluar con rigurosidad los métodos de estimación de la función de producción y la PTF, estimar dos o tres métodos para realizar una variedad de test que garantice resultados robustos y relacionar las políticas económicas implantadas o hechos importantes acontecidos con las estimaciones de la productividad para obtener estimaciones coherentes. Además, el trabajo debería concentrarse en algunos aspectos críticos que podrían estar diferenciando los periodos analizados; por ejemplo, la promoción de las exportaciones.

Finalmente, el trabajo desafía a realizar otros estudios sobre la productividad porque los resultados provocan a preguntarnos: ¿Qué determina la productividad? ¿Por qué las empresas difieren en productividad? ¿Cuáles son los factores que explican el crecimiento de la productividad? ¿Es el crecimiento de la productividad procíclico? ¿Qué relación guarda la evolución de la productividad con la dinámica de los mercados? Responder a estas preguntas puede proporcionar insumos para mejorar las políticas de crecimiento económico, que es un tema todavía no discutido en los ámbitos académicos y gubernamentales.

Bibliografía

- Dabla- Norris, Era, Erasmus Kersting y Genevieve Verdier. (2010). "Firm productivity, innovation and financial development". En: *IMF Working Paper* # 49. Washington DC, USA: IMF.
- Del Gatto, Massimo, Adriana Di Liberto y Carmelo Petraglia. (2011). "Measuring productivity". En: *Journal of Economic Surveys*. 25 (5): 952- 1008.
- Echeverría, Juan José, et. al. (2006)." La productividad y sus determinantes: El caso de la industria Colombiana". En: *Borradores de Economía* # 374. Santa Fe de Bogota, Colombia: Banco de la República.
- Fox, Jeremy y Valerie Smeets. (2011) "Does input quality drive measured differences in firm productivity?". En: *NBER working paper* N° 16853. Cambridge, USA: NBER.
- Huergo, Elena y Lourdes Moreno. (2004). "La productividad en la industria española: Evidencia macroeconómica". En: *Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, Universidad Complutense de Madrid.
- INE. (2011). *Anuario estadístico* 2010. La Paz, Instituto Nacional de Estadística.
- Amil Petrin. (2003). "Estimating production functions using inputs to control for unobservables". En: *Review of Economic Studies*. 70(2):317- 342.
- Syverson, Chad. (2011). "What determines productivity"?. En: *Journal of Economic Literature*. 49(2):326- 365.
- Van Biesebroeck, Johannes. (2007). "Robustness of productivity estimates". En: *Journal of Industrial Economics*. LV (3): 529- 569.
- (2008). "The sensitivity of productivity estimates: revisiting Three important debates". En: *Journal of Business and Economic Statistics*. 26(3): 311- 328.

La política económica en Bolivia ha oscilado de manera muy significativa a lo largo de su historia. Muchas veces, esa oscilación ha justificado también la inestabilidad política, pues la captura del poder por parte de un grupo, independientemente de las motivaciones personales de sus líderes, se ha justificado con frecuencia como una necesidad de contrapeso a lo que el anterior estaba haciendo.

En este libro se analiza desde ópticas diferentes, los resultados de la aplicación de políticas intervencionistas y liberales, entre 1993 y 2010.