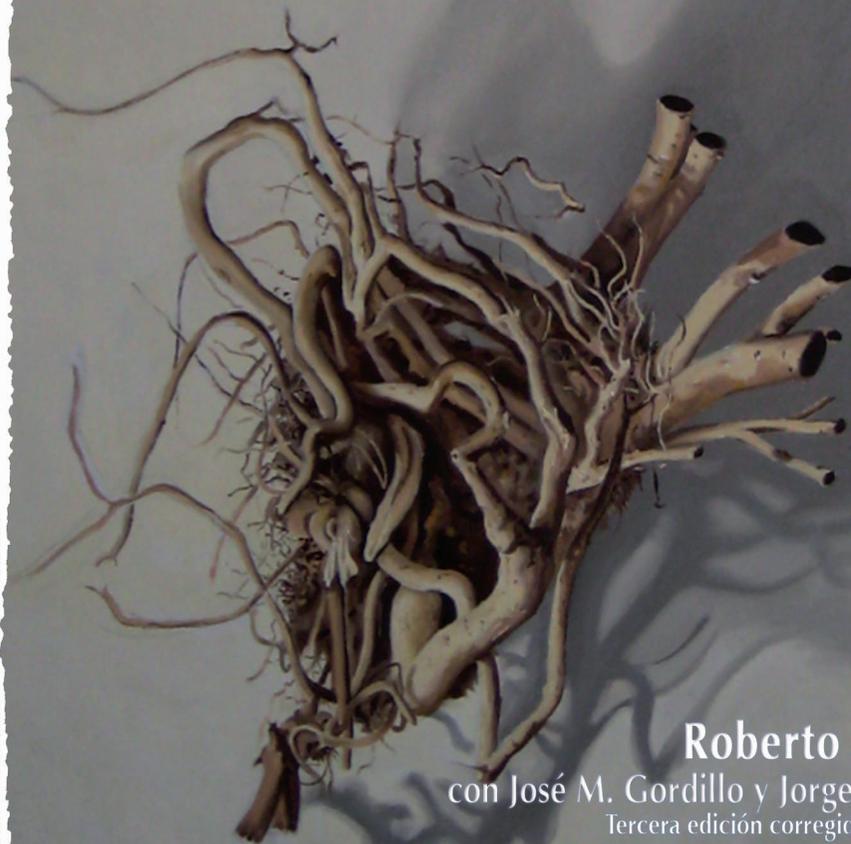


La trampa del rentismo

... y cómo salir de ella



Roberto Laserna
con José M. Gordillo y Jorge Komadina
Tercera edición corregida y aumentada

LA TRAMPA DEL RENTISMO ... y cómo salir de ella

Roberto Laserna

Con la colaboración de José M. Gordillo y Jorge Komadina

Tercera edición
corregida y aumentada

2011

Estudio realizado para el Banco Mundial con apoyo de DFI D.

Las ideas y opiniones expresadas son de los autores y no necesariamente reflejan la posición del Banco.

Este libro se basa en un estudio sobre el rentismo en Bolivia realizado con carácter exploratorio y, por lo tanto, incompleto y preliminar, el año 2005. Cooperaron con lecturas y críticas los economistas del Banco Mundial Oscar Antezana, Ruth Llanos, Reidar Kvam, Rainer Quitzow y Carlos Mollinedo, cuyo aporte agradecemos. En el trabajo de la primera edición fueron muy útiles los comentarios y las sugerencias de Gustavo Rodríguez, Armando Mendez, Napoleón Pacheco, Jorge Cortés, Paula Peña, Manuel Olave, Rolando Jordán y George Gray Molina, quienes dedicaron parte de su tiempo a leer y debatir una versión inicial de este documento. Luego de publicada la primera edición, fue crucial el aporte de Juan Antonio Morales, Rubén Ferrufino, José Luis Evia, Rolando Morales, Góver Barja, Lykke Andersen, Mauricio Medinaceli, Andrés Mejía, Eduardo Gamarra y Mick Moore. El apoyo editorial de Myrtha Fernández de Laserna ha sido fundamental aunque no haya podido resolver todas sus recomendaciones.

Cochabamba, 20 de septiembre de 2005

Agradecemos el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer para la publicación y actualización de este libro.

LA TRAMPA DEL RENTISMO

Tercera edición, Diciembre de 2011

Autores: Roberto Laserna, José M. Gordillo, Jorge Komadina

Diseño de tapa: Carlos A. Laserna, de la obra en técnica mixta "Máquina de hacer sogas" (232 x 182 cms.) de Fernando Casas (1995)

Depósito legal: 4-1-3093-11

Tiraje: 1.000

Fundación Milenio

Av. 16 de Julio N° 1800 edificio Cosmos piso 7
Teléfonos: (591-2) 2312788 - (591-2) 2314563
Fax (591-2) 2392341 o Casilla postal 2498
Correo electrónico: fmilenio@entelnet.bo
Página web: www.fundacion-milenio.org
La Paz, Bolivia

CIPE

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

Impresión: HOLDING Servicios Especializados
2 49 4869

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Contenido

RESUMEN	iii
I. PRESENTACIÓN CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA	9
A. RENTA Y RENTISMO	9
B. ENFOQUE DEL TRABAJO	16
II. GAS Y CONFLICTO: LA CORRELACIÓN RENTISTA	21
A. EXPECTATIVAS SOBRE EL GAS	21
B. CONFLICTOS Y RESERVAS DE GAS	23
C. FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO	26
III. LOS HÁBITOS IDEOLÓGICOS	31
A. FRAGMENTACIÓN Y CORPORATIVISMO	33
B. ESTATISMO CLIENTELAR	39
C. RENTISMO Y POBREZA	45
D. EXPECTATIVAS Y FRUSTRACIONES	50
IV. LOS HÁBITOS IDEOLÓGICOS EN BOLIVIA: UNA INDAGACIÓN HISTÓRICA DE TRAYECTORIAS DEPENDIENTES	57
A. EL MODELO COLONIAL	57
B. LA MODERNIDAD NEO-COLONIAL	62
C. EMERGENCIA Y HEGEMONÍA DEL NACIONALISMO	68
D. DEMOCRACIA Y NEOLIBERALISMO	71
E. LA RENOVACIÓN CORPORATIVA	74
<i>OBREROS</i>	74
<i>CAMPESINOS</i>	76
<i>REGIONES</i>	78
<i>EMPRESARIOS</i>	79
<i>MILITARES</i>	80
F. LA RESTAURACIÓN DEL RENTISMO	82
V. CONCLUSIONES PRELIMINARES	97
A. FUENTES DEL RENTISMO	97
B. TRAYECTORIAS DEL RENTISMO	98
C. LOS CONFLICTOS	101

D.	ACTORES DEL RENTISMO	102
E.	CULTURA POLÍTICA E INCENTIVOS DEL RENTISMO	104
VI.	RECOMENDACIONES	109
A.	DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS	109
1.	Mentalidades y conflictos	109
2.	Rentismo y sistema institucional	110
3.	La fuerza social del rentismo	111
4.	Rentismo y políticas públicas	112
B.	DE POLÍTICAS PÚBLICAS	112
1.	Desarrollar la conciencia tributaria	112
2.	Evaluar los impactos de la cooperación internacional en la cultura política ...	113
3.	Ampliar la esfera pública no estatal	113
4.	Fortalecer las instituciones del Estado de derecho	113
5.	Mitigar el impacto de la exportación de gas	113
6.	Distribuir la renta petrolera en forma directa e igualitaria	114
	PARTE II ...Y CÓMO SALIR DE ELLA	
	PARA SALIR DEL RENTISMO Y APROVECHAR LA RIQUEZA	117
1.	OPCIONES DE GESTIÓN DE LA RIQUEZA NATURAL	117
	La opción privatista	117
	La opción estatista	119
	La opción institucional	122
	La cuarta vía: ciudadanía y propietización social	126
2.	DISTRIBUCIÓN DIRECTA: ASPECTOS OPERATIVOS	131
	Marco legal	131
	Operación del sistema distributivo	134
	Requisitos	135
	Definición de roles	136
3.	DISTRIBUCIÓN DIRECTA: SIMULACIONES CUANTITATIVAS	138
	El modelo de simulación	139
	Simulación de impacto	143
	Simulaciones alternativas	153
	Algunas objeciones	157
	Proyección de impacto fiscal	159
4.	CONSIDERACIONES FINALES	163
	CODA	168
	ANEXO	173

Este trabajo nació motivado por una inquietante coincidencia. En el año 2003, justamente cuando se desplegaban nuevas oportunidades económicas para redefinir el rumbo del país, se desató una profunda crisis social y política con violentos conflictos y un largo periodo de inestabilidad. Las inversiones realizadas en los años 90 ofrecían perspectivas económicas promisorias pero la protesta parecía expresar la más absoluta desesperanza.

Nuestras primeras reflexiones estaban orientadas por la hipótesis de que Bolivia sufría prácticas y comportamientos rentistas que inhibían el desarrollo de una economía capaz de generar riqueza y de distribuirla de manera eficiente y equitativa. Esto parecía relacionarse a la percepción paternalista del Estado, que es considerado el principal responsable tanto del crecimiento económico como de la distribución, más que un facilitador y regulador de las inversiones y el crecimiento.

Dada la escasa disponibilidad de estudios previos sobre el tema, optamos por un análisis exploratorio de las manifestaciones problemáticas del rentismo, entendido como las actitudes y comportamientos destinados a obtener réditos particulares -ventajas, beneficios o ingresos- a partir de recursos comunes ya existentes y mediante el ejercicio de poder político o la adquisición de influencia en el sistema de decisiones. El rentismo es un comportamiento que busca controlar y usufructuar una riqueza ya existente. Cuando esta riqueza es común pero no están claramente definidos los mecanismos de usufructo, la posibilidad de acceder a ella pasa por relaciones de poder, se convierte en un acto político, involucrando al Estado y afectando los recursos públicos.

El análisis se concentró en las prácticas y los comportamientos sociales, lo que colocó a esta exploración en el campo de la cultura política y de los hábitos colectivos. El enfoque tomó en cuenta la socio-política del presente, para identificar, a partir de elementos empíricos, la presencia, extensión y características del rentismo en la Bolivia contemporánea. Por otro lado, indagó en las profundidades de la historia nacional en busca de explicaciones sobre cómo se formaron y adquirieron los hábitos identificados como componentes del rentismo.

El libro se inicia en forma simple y directa, evaluando la pertinencia estadística de la hipótesis en base a la correlación entre una serie de datos que miden el comportamiento conflictivo con otras que indican expectativas, como la evolución de las reservas de gas, disponibilidad de recursos públicos y tendencias en el manejo de los conflictos.

Cuando el análisis se concentra en las manifestaciones contemporáneas de los hábitos de larga y corta tradición relacionados con el rentismo, descubrimos la importancia que tienen las percepciones clientelares del Estado, las definiciones sociales de la pobreza y el papel de las expectativas en la configuración de un cuadro social que combina cierta pasividad individual con un elevado activismo grupal orientado a presionar al gobierno. Esto último le da apariencia política a la conflictividad y la movilización social, cuando, en los hechos subyace en ella el particularismo corporativo que aspira a lograr acceso a los recursos públicos.

Esta dinámica tiene mucha más fuerza en la zona occidental del país, donde la presencia del Estado se siente y afirma más, y donde hay una más larga y vigorosa tradición histórica de explotación de recursos naturales.

El análisis histórico muestra que muchos de estos hábitos tienen raíces profundas en la sociedad boliviana. Por ejemplo, la actual demanda de inclusión como reivindicación étnica reproduce, aunque en sentido inverso, el modelo colonial de la segregación, y en ambos se aspira a que el Estado funcione como núcleo organizador de la sociedad a partir del control y la administración de los recursos naturales. La inclusión que se exige no es solamente de reconocimiento y capacidad protagónica sino, sobre todo, de usufructo.

Esta lógica persistente condujo al fracaso de sucesivos proyectos liberales que trataron de construir al Estado a partir del ciudadano como sujeto político, cuando la tradición histórica lo vino haciendo a partir del patrimonio o los atributos personales. Las tendencias culturales más vigorosas, en la medida que moldean el imaginario social y tienen efectos estatales, han sido el nacionalismo, definido siempre respecto de un otro que amenaza, y el corporativismo, como acción grupal orientada al intercambio de bienes y servicios con el Estado.

La perspectiva histórica expuesta en este texto muestra continuidades y rutas culturales dominantes que seguramente persistirán mientras no se tome conciencia de ellas y mientras se reproduzcan las condiciones materiales que las sustentan.

En las conclusiones se propone un modelo explicativo acerca de cómo se generan y articulan los cuatro rasgos constitutivos de los hábitos rentistas en Bolivia que son el rentismo propiamente dicho, y sus complementos necesarios, que son el estatismo, el clientelismo y el corporativismo. También se propone como tesis

que, cuando esos cuatro componentes se asocian, tienden a reforzarse mutuamente y a adquirir en conjunto una extraordinaria fuerza social y política que reduce la deliberación y la tolerancia en la práctica política.

Una de las tesis fundamentales de este trabajo es la que afirma que el "sentido común" boliviano es estatista, clientelista y corporativo y que los hábitos arraigados en los comportamientos colectivos se sustentan en una mentalidad rentista.

En las recomendaciones de la primera edición se proponía realizar nuevas investigaciones y, sobre todo, considerar opciones de políticas que deberían ser tomadas en cuenta y debatidas si se desea reducir o eliminar el rentismo corporativo y sus perniciosos efectos sobre la sociedad, la política y la economía.

Al finalizar esa primera edición advertíamos que, cuando se consideran las experiencias que Bolivia ha vivido en el pasado y que otros países viven en la actualidad, debía plantearse como primera prioridad la de reducir el daño que causan los recursos provenientes de la riqueza natural, para recién entonces pensar en qué hacer para aprovecharlos. No tener conciencia de que la abundancia puede causar daños ha conducido a fracasos estrepitosos en los que el dinero solamente sirvió para financiar desigualdades y expandir la pobreza. Se trataba de una advertencia sobre lo que podía suceder en el país, que en ese momento se aprestaba a zanjar su crisis política con una elección que todos consideraban crucial.

El libro ha sido actualizado con la consideración de los procesos transcurridos desde esa primera edición. Había sido escrito antes del ascenso de Evo Morales al gobierno, por lo que parece pertinente analizar el desempeño del "proceso de cambio" desde la perspectiva expuesta en este libro. La conclusión inmediata es que el país cayó en la trampa del rentismo debido, en parte, al intento de restaurar un modelo estatista que es particularmente vulnerable a la mentalidad rentista. Sin embargo, nada nos hace pensar que Bolivia hubiera sido capaz de eludir esta trampa con otro tipo de gobierno, ya que las otras opciones políticas que estaban en juego en las elecciones de 2005 también estaban seducidas por la posibilidad de expandir el rol del Estado a partir del control de las rentas que, ya se anticipaba, llegarían con las exportaciones de gas natural.

En esta edición hemos corregido algunos conceptos iniciales y hemos expandido las reflexiones de conclusión pero, sobre todo, hemos añadido el capítulo VII, que profundiza el análisis de las opciones de política que propusimos de una manera muy sintética el 2005. Esta parte se ha beneficiado con el debate que provocó el libro en sus dos ediciones anteriores y con los estudios que varios autores han realizado estos últimos años sobre el impacto de la bonanza

exportadora y las experiencias de distribución directa de dinero en efectivo. Es justamente a partir de esos trabajos que se desarrolló la propuesta de distribución directa de las rentas y el manifiesto que varios intelectuales y dirigentes políticos difundimos a fines del 2007. Durante ese período hemos discutido esta iniciativa con los dirigentes políticos del país, sin ninguna exclusión ni prejuicio. Algunos se mostraron más receptivos que otros, y no faltaron quienes la rechazaron vigorosamente. Sin embargo, el tiempo permite apreciar mejor las experiencias y hemos comprobado que la distribución directa tiende a ser recibida cada vez con mayor interés. Tal vez esta tercera edición estimule la búsqueda de innovaciones políticas que nos permitan escapar de la trampa del rentismo y de la penosa condición de vivir tan pobres en un país tan rico.

PARTE I

LA TRAMPA DEL RENTISMO

I. Presentación conceptual y metodológica

Este trabajo explora la relación entre la crisis que vive Bolivia desde el año 2000, fuertemente marcada por la expansión de los conflictos sociales, y el descubrimiento de nuevas oportunidades económicas en sus reservas de gas natural. ¿Cómo explicar esta aparente disociación, incluso paradójica, entre la dinámica política de protesta y violencia, y un enorme y promisorio potencial económico?

La crisis política se fue ahondando al ritmo de un número creciente de conflictos que pusieron al país en seis ocasiones al borde del enfrentamiento generalizado (abril y septiembre de 2000; febrero de 2001, febrero y octubre de 2003; junio de 2005) y forzaron la renuncia de dos presidentes (Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa) y la convocatoria anticipada a elecciones generales en diciembre de 2005.

Este estudio tiene un carácter exploratorio y ha estado guiado por la hipótesis planteada en un taller de reflexión convocado por la oficina nacional del Banco Mundial, donde se planteó que "Bolivia sufre prácticas y comportamientos rentistas que inhiben el desarrollo en el país de una economía capaz de generar riqueza y distribuir de una manera eficiente y equitativa los escasos recursos. Esto está vinculado a percepciones del Estado como un padre que establece relaciones clientelares con la población. El Estado es percibido como el principal responsable tanto del crecimiento económico como de la distribución, más que como un facilitador y regulador de las inversiones y el crecimiento".

De manera específica, este trabajo buscó "identificar fuentes de inestabilidad y conflicto relacionadas a comportamientos rentistas entre actores claves, y reclamos entre los pobres relacionados a los aspectos distributivos del control de los recursos naturales".

A. Renta y rentismo

Como se sabe, la renta puede definirse en general como la remuneración que obtiene el propietario de un recurso por permitir su aprovechamiento económico por otros. Es la forma más cómoda y sencilla de participar de la actividad económica, pues involucra un riesgo mucho más bajo que el de utilizar dicho recurso como capital productivo, y menos esfuerzo que el de emplear creatividad

y fuerza de trabajo. Por eso, es lógico que sea también la fuente de ingresos más deseada. Es al deseo de obtener una renta que se denomina "rentismo".

En principio, el rentismo, sea como mentalidad o como comportamiento, no tiene por qué ser problemático pues, en los hechos, permite que algunos recursos sean puestos a disposición de quien pueda, quiera o necesite utilizarlos. Se hace problemático cuando orienta todos los esfuerzos hacia el control de una riqueza ya existente o cuando busca obtener réditos de la riqueza ajena, porque en este caso implica apropiación indebida de valor y desalienta a quienes son capaces de crearlo, dañando a la sociedad en su conjunto.

Este trabajo se concentra en las manifestaciones problemáticas del rentismo. Es decir, analiza el rentismo que se manifiesta en actitudes y comportamientos destinados a obtener réditos particulares --ventajas, beneficios o ingresos mediante el ejercicio de poder político o la adquisición de influencia en el sistema decisional -- por los cuales se obtiene control y usufructo de una riqueza ya existente, o generada fuera del entorno en que ocurre dicha relación.

El rentismo es motivado por la posibilidad de obtener valor mediante una decisión política antes que por una transacción económica, por lo que habitualmente involucra al Estado y afecta los recursos públicos traduciéndose en una asignación presupuestaria específica, en subsidios, en ventajas particulares, en aranceles o incluso en la provisión excluyente de servicios públicos.

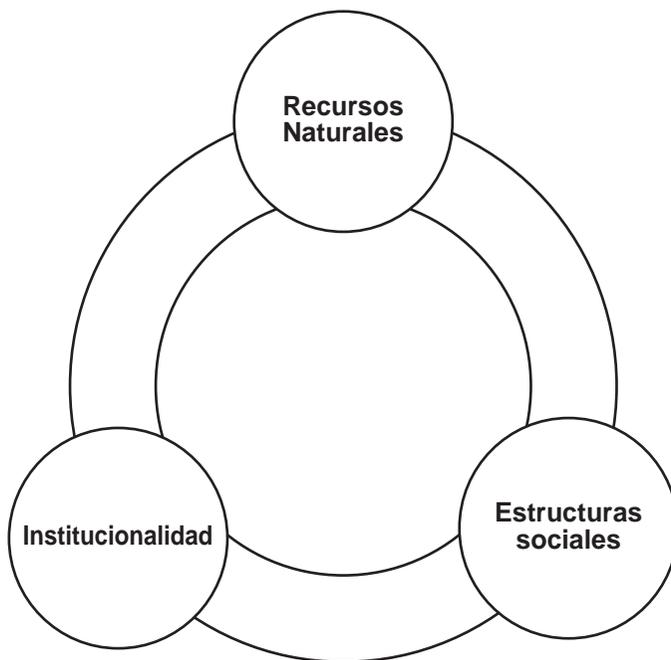
Hay una interesante y creciente literatura económica sobre el comportamiento rentista. La mayor parte de ella parece concentrarse ya sea en las relaciones entre las empresas y el gobierno --por lo que suele definirse como la manipulación del entorno económico a través del gobierno y de las políticas públicas para obtener ganancias ventajosas (rentas monopólicas)-- o en el comportamiento individual --lo que asocia estos estudios a las opciones laborales y a la teoría del aprovechador (free-lancer). Como el objeto de la disputa es un recurso políticamente controlable, también se asocian a este concepto temas como la corrupción, la captura de excedentes, la política burocrática, el proteccionismo y los subsidios¹.

En los últimos años, los estudios económicos internacionales han empezado a prestar mayor atención al rentismo, particularmente cuando se trata de buscar explicaciones a la persistencia del subdesarrollo, o al bajo crecimiento y a la pobreza extendida en sociedades que tienen abundancia de recursos naturales de exportación.

1 Ver Gordon Tullock (1967). "The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft", en **Western Economic Journal**, 5: 224-232 y su compilación **Toward a Theory of the Rent seeking Society**, 97-112, College Station: Texas A&M University Press, así como Anne Krueger (1974), "The political economy of the rent seeking society", en **American Economic Review**, 64: 291-303. Ambos son considerados pioneros del tema, que han continuado otros.

Una lectura seleccionada de algunos de esos trabajos permite ofrecer la siguiente síntesis explicativa del fenómeno, elaborada combinando los aportes de los autores que se mencionan en las citas, y que en conjunto destacan tres condiciones estructurales básicas de las cuales derivan consecuencias de comportamiento social, político y económico. Las tres condiciones estructurales se refieren a los recursos naturales disponibles, naturalmente; a las características del sistema institucional; y a las estructuras sociales:

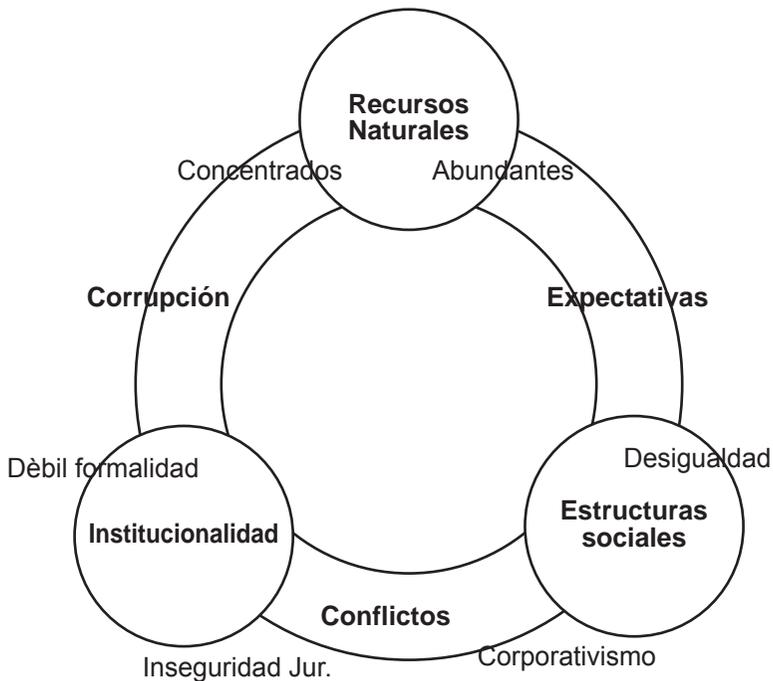
Gráfico 1-A. Causas y consecuencias del rentismo



La existencia de recursos abundantes, que aportan nuevas y súbitas fuentes de ingreso, está asociada al rentismo, aunque no necesariamente con la misma fuerza. De hecho, países como Noruega han logrado evitar en gran medida esta asociación, mientras que otros, como Nigeria, aún sufren sus efectos destructivos y permanecen atrapados en un círculo de subdesarrollo cada vez más profundo. También hay comportamientos rentistas en ausencia de fuentes importantes de recursos económicos, de manera que se necesita especificar las características que deben tener esas condiciones de base y la manera en que ellas se relacionan para inducir o alentar comportamientos.

En primer lugar, es evidente que no basta la abundancia de recursos naturales para generar ese rentismo problemático al que nos referimos. Es necesario que esos recursos estén concentrados, como ocurre habitualmente con los minerales y los hidrocarburos. La situación puede agravarse si a la concentración física o geográfica se le añade la concentración económica, ya sea en una empresa que ejerce monopolio de explotación o, más relevante aún, en el control de las rentas que se generan por parte del Estado.

Gráfico 1-B. Causas y consecuencias del rentismo



Otro elemento clave, argumentan algunos autores, está en la calidad de las instituciones². Cuando ellas no pueden garantizar los derechos de la gente, incluidos los derechos de propiedad, la adquisición de poder, individual, corporativo o grupal y de influencia política son necesarios para adquirir y defender esos

2 Tal el caso de Jacqueline Coolidge y Susan Rose-Ackerman, en "High-Level Rent Seeking and Corruption in African Regimes: Theory and Cases", Banco Mundial 1996, y de Shankha Chakraborty y Era Dabla-Norris en "Rent Seeking" IMF Working Paper, marzo 2005.

derechos aunque a riesgo de aumentar la inseguridad y las probabilidades de violencia. Ocurre que una vez que se adquiere ese poder, ya no se emplea solamente para proteger los derechos adquiridos sino que se aprovechan sus ventajas para apropiarse del valor que es generado por otros, subyugando sus derechos.

Otros autores complementan esta idea haciendo notar que en este proceso es determinante la dotación inicial de recursos en la sociedad, es decir, el grado de desigualdad en el acceso a la riqueza en el momento formativo del Estado. A mayor desigualdad en las estructuras sociales, mayores serían el antagonismo y la desconfianza. Y si la institucionalidad no define ni defiende claramente la propiedad, el antagonismo se expresa entre propietarios y no propietarios generando conflictos de apropiación. Los que se consideran propietarios deben proteger sus riquezas directamente, pues no hay normas ni instituciones que lo hagan, y los segundos aspiran también a disponer de riquezas o de sus rentas³.

El rentismo surge históricamente de esta combinación de debilidad institucional y profundas desigualdades, y tiene efectos muy fuertes sobre la economía, inhibiendo el desarrollo; y sobre la política, obstaculizando la democracia. Si la pugna por la apropiación y el control de las rentas absorbe los esfuerzos de la gente, se desalienta la actividad productiva creadora de valor, se reducen las inversiones o disminuye su rentabilidad y, como consecuencia de ello, se tienen bajos niveles de crecimiento económico⁴.

3 Ver en especial las contribuciones de Grossman, Herschel I., 1991, "A General Equilibrium Model of Insurrections," **American Economic Review**, Vol. 81, No. 4, pp. 912–21, y Grossman Herschel y Minseong Kim, 1997, "Predation, Efficiency, and Inequality," NBER Working Paper No. 6301 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

4 En esta argumentación insiste Nathan Nunn utilizando un modelo basado en teoría de los juegos en "The Legacy of Colonialism: A Model of Africa's Underdevelopment", Department of Economics and Institute for Policy Analysis, University of Toronto, 2003.

Gráfico 1-B. Causas y consecuencias del rentismo



Cuando se dan estas condiciones y se descubren además nuevas fuentes de ingreso --particularmente recursos naturales no renovables como los minerales e hidrocarburos-- se genera la denominada "enfermedad holandesa", la cual desalienta aún más la inversión productiva al reducir la competitividad relativa de las industrias no extractivas. También se exacerbaban y fortalecen los comportamientos rentistas, con las consecuencias ya anotadas⁵. Sala i Martin y Subramanian exploran con la ayuda de la econometría el rol de los ingresos petroleros al estudiar "la maldición de los recursos" en el caso de Nigeria. En ese país, desde el descubrimiento de petróleo aumentaron los recursos disponibles en promedio de 33 a 325 dólares al año, pero al mismo tiempo se duplicó la incidencia de la pobreza, aumentando el número de pobres de 19 a 90 millones. La principal conclusión de ambos autores es que esos recursos tienen un impacto negativo en el crecimiento, pero no de manera directa, sino a través del deterioro

5 Ver el estudio de Farhad Nili y Gabriel Talmain, "Rent-seeking, Occupational Choice and Oil Boom", Discussion Paper del Departamento de Economía de la Universidad de York, Toronto, 2001.

de las instituciones y la generalización de comportamientos rentistas y de corrupción⁶. Estos autores insisten mucho en las condiciones de partida, contribuyendo así a cerrar el modelo esquematizado en la secuencia de los gráficos 1, de A a C, que integra las diversas explicaciones.

Esos gráficos podrían también expresarse formalmente en ecuaciones matemáticas del tipo:

$$R = f(CR, I, D/P)$$

Donde R es el rentismo;

CR es la concentración de las rentas de recursos naturales que podría representarse por la proporción de rentas en el presupuesto fiscal);

I es la institucionalidad, y podría medirse a través de un índice combinado que capture la independencia de poderes, el cumplimiento de la ley, el respeto a los procedimientos formales, etc.;

Y D/P sería la variable que representa las estructuras sociales y que podría combinar la incidencia de la pobreza y el grado de desigualdad.

R tiene una relación directa con CR, inversa con I y directa con D/P. Es decir, R aumenta cuando aumenta CR, cuando disminuye I y/o cuando aumenta D/P, siempre que exista la variable clave que es CR⁷.

A su vez, R podría colocarse como factor causal en ecuaciones que busquen explicar la conflictividad, la corrupción, la ineficiencia burocrática, las expectativas colectivas de consumo, etc.

Extendiendo el formalismo matemático se podrían expresar los esquemas anteriores en un sistema interconectado de ecuaciones que servirían para orientar una investigación en base a evidencias econométricas.

Dejemos esa tarea por ahora y concentremos nuestra atención en los mecanismos sintetizados (y simplificados) en los esquemas gráficos anteriores.

La concentración de rentas en un Estado que es institucionalmente débil, aumenta mucho la probabilidad de que parte de esas rentas sean desviadas por la corrupción o por inversiones de escasa relevancia y efecto económico, que

6 Ver Sala Martín Xavier y Arvind Subramanian, "Addressing the natural resource curse: the Nigerian case", IMF Working Paper.

7 En algunos casos la variable CR podría ser reemplazada por las contribuciones de una cooperación internacional generosa, que por ello tiene a veces un efecto similar al del rentismo.

resultan más bien en despilfarro de recursos: elefantes blancos que satisfacen necesidades políticas pero no resuelven problemas económicos. A su vez, en un sistema institucional débil en el que los derechos son poco claros, los recursos parecen estar al alcance de presiones, lo que tiende a alentar conflictos que pueden derivar en violencia y guerras civiles.

Así, la trampa del rentismo en su expresión más nítida se presenta allá donde se encuentran las condiciones básicas de recursos abundantes y concentrados, institucionalidad débil y alta desigualdad. Sus consecuencias serán altas expectativas, elevada conflictividad y corrupción y despilfarro, y los resultados finales serán negativos para el crecimiento, la pobreza y la equidad social.

En ese esquema, quienes parecen más capaces de eludir la trampa son los países que tienen una institucionalidad más fuerte, una sociedad más igualitaria o menor concentración de sus rentas de recursos naturales.

La conceptualización del rentismo expresada en la secuencia gráfica anterior se relaciona en forma muy tenue con el concepto económico de renta, sea que se recuerde la vertiente Ricardiana, vinculada a la tierra y las ventajas de localización y fertilidad, o sea más amplia, como remuneración a quien controla un factor productivo no renovable. Decimos que es tenue porque el rentismo se refiere fundamentalmente a una actitud, a un comportamiento humano, ya sea personal o social, que puede ocurrir al margen de que exista o no una riqueza de la que pueda extraerse renta, e independientemente de cuál sea esa riqueza. Esto quiere decir que la expectativa de que en un futuro inmediato surja una nueva fuente de recursos, o incluso la ilusión de que ésta exista, alientan y justifican el rentismo dotando de legitimidad social a actitudes que de otro modo se interpretarían como egoístas, antagónicas o excluyentes. Pero aún si tales recursos no existieran, o si las expectativas no se concretaran, podrían registrarse actitudes rentistas que generarían beneficios efectivos a la persona o al grupo que logra éxito con su presión, obviamente en detrimento de quienes no pueden resistir esas presiones y resultan perdiendo en la disputa.

En este trabajo queremos comprender cuáles son las bases sociales y políticas del rentismo, y qué lugar ocupa en la cultura política boliviana. Por ello, no se concentra en los aspectos puramente económicos ni en las prácticas de las élites económicas y políticas, salvo en cuanto permitan comprender por qué los hábitos rentistas gozan de tanta legitimidad social en Bolivia y no son combatidos ni siquiera por quienes más sufren sus consecuencias.

B. Enfoque del trabajo

Nuestro objeto de análisis son prácticas y comportamientos sociales, por lo que esta exploración se sitúa en el campo de la cultura política y de los hábitos

colectivos. Se trata de un campo poco desarrollado en general, mucho menos en Bolivia, donde las mayores preocupaciones sobre este tema se han concentrado en el estudio del discurso político⁸ como manifestación verbalizada de la cultura, en los comportamientos electorales⁹ o en los estudios de opinión¹⁰ frecuentemente vinculados a ellos. Esos trabajos mencionan aspectos referidos al corporativismo, el clientelismo o el rentismo, pero no se los estudia de modo específico¹¹.

En esta exploración hemos optado por combinar dos aproximaciones: una sociopolítica que recupera elementos empíricos que ayudan a identificar la presencia, extensión y características del rentismo en la Bolivia contemporánea, y otra que indaga en las profundidades de la historia nacional en busca de explicaciones sobre cómo se forman y adquieren los hábitos identificados como componentes del rentismo.

En términos prácticos, el equipo trabajó en tres etapas. La primera fue de reflexión sobre la hipótesis inicial, buscando en la experiencia propia los indicadores que permitieran verificar o rechazar la hipótesis sobre el rentismo como factor de influencia en los conflictos. Esta etapa concluyó con el armado de un sistema de hipótesis que situó la cuestión del rentismo en relación a otros fenómenos mejor conocidos. Aquí se optó por una definición de rentismo que no se limitara al comportamiento de agentes económicos individuales, sino que permitiera comprender algunas pautas de comportamiento colectivo. De ahí surgió la

-
- 8 Sobresalen en este campo los trabajos de Luis H. Antezana, como "Sistema y procesos ideológicos en Bolivia", publicado por René Zavaleta en **Bolivia Hoy**, Ed. Siglo XXI, 1983, y Fernando Mayorga Ugarte con una vasta obra que incluye **El discurso del nacionalismo revolucionario**, Ed. Faces-Umss 1985, **Max Fernández, la política del silencio**, Ed. ILDIS-Umss 1991, **Discurso y política en Bolivia**, Ed. Ceres-Umss 1993 y **Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)**, Ed. Cesu-Plural, 2002. También hay el estudio de J. Antonio Mayorga sobre **Gonismo: discurso y poder**, Ed. Cidre, 1996
 - 9 Destacan en este campo la **Geografía Electoral de Bolivia**, de Salvador Romero Ballivián, actualizada ya tres veces (la última publicada por Fundemos), y **Razón y sentimiento. La socialización política y las trayectorias electorales en la elite boliviana**, del mismo autor (Fundemos, Pieb, 2003), los estudios electorales de Ticona, Rojas y Albó, **Votos y Whipalas, Campesinos y pueblos originarios en demoracia**, Fundación Milenio1995, los de Hugo Carvajal, cuyo más reciente trabajo con Miguel A Pérez es **¿Una nueva realidad política? Evaluación de las elecciones municipales 2004**, Fundemos, 2005; y los de Eduardo Gamarra, que a partir de los resultados de sufragio en 2004 considera "El futuro de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y comunidades indígenas" (LACC-FIU, no publicado, 2005).
 - 10 En este orden destacan el estudio colectivo **La seguridad humana en Bolivia**, publicado por el PNUD y Pronagob en 1996, los capítulos que recogen opiniones en los **Informes de Desarrollo Humano de Bolivia**, en 1998, 2000 y 2002, y el continuo trabajo que dirige Mitchell Selligson en el marco de la **Auditoría de la Democracia** que auspicia USAID en Bolivia. El cuarto informe ha sido publicado el 2005.
 - 11 Es sin duda sorprendente que estos temas, cuya importancia es ampliamente reconocida pues casi no hay autor que los ignore, no hayan merecido investigaciones específicas y detalladas, salvo en el campo antropológico y para mostrar los usos del clientelismo o resaltar su repudio político. En esta dirección han trabajado mucho Xavier Albó, Jorge Dandler, Silvia Rivera y Tristan Platt entre otros. Pero es sin duda lamentable que se carezca de estudios específicos sobre clientelismo, corporativismo o estatalismo ideológico.

necesidad de hablar de mentalidades. Ciertamente se perdía precisión, pero se ganaba perspectiva, algo que era, justamente, lo que se necesitaba en una investigación exploratoria como la que aquí se presenta. Debe quedar en claro que al hablar de "mentalidades" no se está suponiendo que hay una esencia cultural de la gente, o a una supuesta "idiosincrasia", sino que es posible identificar un componente del sentido común que se ha formado históricamente, que puede ser compartido por varios y diversos sectores sociales del país, con intensidad variable de acuerdo a las circunstancias. En ese sentido, se concibe la mentalidad rentista como resultado de procesos y, por lo tanto, como algo que es posible cambiar.

La segunda etapa fue de búsqueda de datos. José M Gordillo se abocó a la revisión de documentos y materiales históricos, releyéndolos a partir de la clave proporcionada por el sistema de hipótesis, y Jorge Komadina concentró su análisis en la historia reciente del país. También realizamos una intensa búsqueda, recuperación y revisión de tres bases de datos: la Encuesta Nacional de Aspiraciones del PNUD (1998), la Encuesta Nacional de Derechos Humanos del Defensor del Pueblo (2002) y la serie de Encuestas del Programa Latino Americano de Opinión Política (PROLAP) que auspicia USAID y que cubría cuatro bienios, desde 1998 hasta el 2004. Al concluir esta etapa se elaboró un primer borrador, el cual fue sometido a lectura y discusión en un ambiente restringido de especialistas.

La tercera etapa fue de revisión de lo elaborado, búsqueda complementaria de datos y preparación y realización de grupos focales en el eje central. Esta tarea fue encomendada, como es de rigor, a un grupo independiente dirigido por el sociólogo Julio Córdova, quien trabajó en base a una guía previamente elaborada. Se organizaron tres grupos focales entre el 25 y el 28 de julio de 2005. En La Paz se reunió a un grupo de sectores de bajos recursos, con residencia en las laderas y en El Alto. En Cochabamba, a un grupo de sectores medios con empleo tanto independiente como asalariado. Y en Santa Cruz, a un grupo de sectores medios y medio-altos. Todos tuvieron participación masculina y femenina por partes iguales. Puesto que se trata de una investigación exploratoria, limitada en tiempo y en recursos, los tres grupos focales ayudaron a establecer la pertinencia de las hipótesis y a formular nuevas. Al finalizar esta etapa se elaboró un segundo borrador, el cual fue discutido por un grupo de expertos que se reunió en Cochabamba el 10 de agosto de 2005. Esa reunión ayudó a identificar mejor los vacíos del informe, la necesidad de nuevas y mejores investigaciones, y los desafíos para el diseño de políticas.

Para la última etapa de evaluación de la propuesta que se incluye en la parte final de esta edición, volvimos a contar con el apoyo de Julio Córdova, quien organizó grupos focales para probar las reacciones ante la propuesta. Eso nos permitió comprobar cuán profundamente enraizada está la mentalidad rentista

y la confianza en el Estado, y a detectar las dificultades de aceptación que tiene la propuesta.

Para esta edición hemos revisado la expresión narrativa y gráfica y, en la medida de las posibilidades, hemos actualizado la información.

La primera parte del trabajo se limita a considerar, de la manera más simple y directa, la pertinencia estadística de la hipótesis. Para ello correlacionamos una serie que permite medir el comportamiento conflictivo, con otras que señalan expectativas tales como la evolución de las reservas de gas, disponibilidad de recursos públicos y tendencias en el manejo de los conflictos. Los datos y los resultados de ese análisis muestran que el tema es relevante; aunque naturalmente, no logran explicar ni las manifestaciones ni los orígenes del rentismo. Para ello están la segunda y la tercera parte.

En la segunda, el análisis se concentra en las manifestaciones contemporáneas de los hábitos de larga y corta tradición relacionados con el rentismo, como las percepciones clientelares del Estado, la manera en que la gente define la pobreza y el papel de las expectativas.

Como se verá en la tercera parte, muchos de estos hábitos tienen raíces profundas en la sociedad boliviana. Por ejemplo, la demanda de inclusión como reivindicación étnica reproduce --aunque en sentido inverso, como en un espejo-- el modelo colonial de la segregación, y ambos alimentan el estatismo al situar al Estado como núcleo que organiza a la sociedad desde el control y la administración de los recursos. La inclusión que se exige no alude sólo al reconocimiento y a la capacidad protagónica sino, sobre todo, al usufructo. La protesta social, en estas condiciones, puede llegar a reproducir más que a cambiar lo que en apariencia critica.

Aparentemente, esta lógica se ha ido renovando en forma periódica y ha conducido al fracaso de sucesivos proyectos liberales. Empezando con las reformas coloniales borbónicas y los proyectos que propiciaron Bolívar y Sucre, continuando con los de Pando, Montes y Villazón, y terminando en los más recientes, tales proyectos trataron de reconstruir al Estado a partir de una definición del ciudadano como sujeto político cuando la tradición lo hacía a partir del patrimonio o los atributos personales. Las tendencias más vigorosas --en tanto moldean el imaginario social y tienen efectos estatales-- son el nacionalismo, definido siempre respecto a otro que amenaza, y el corporativismo, como acción colectiva orientada al intercambio de bienes y servicios con el Estado.

Entre las conclusiones se propone un modelo explicativo acerca de cómo se generan y articulan los cuatro rasgos constitutivos de los hábitos rentistas en Bolivia, que son el rentismo propiamente dicho, el estatismo, el clientelismo y

el corporativismo. También se propone la tesis de que, cuando estos cuatro componentes se asocian, tienden a reforzarse mutuamente y a adquirir, en conjunto, una extraordinaria fuerza social y política que reduce las posibilidades de deliberación y tolerancia en la práctica política.

Las recomendaciones se refieren a temas que podrían orientar nuevas investigaciones pero, sobre todo, a políticas que deberían ser consideradas para reducir o eliminar el rentismo y sus perniciosos efectos sobre la sociedad, la política y la economía.

La parte final del libro ha sido elaborada para esta tercera edición. En ella se analiza los procesos políticos y económicos comprendidos entre el 2006 y el 2011, y describe con mayor detalle los resultados del análisis prospectivo de la propuesta de distribución directa de las rentas que podría ayudarnos a salir de la trampa del rentismo, o a evitarla si volviera a presentarse. Los datos son bolivianos, pero las tendencias podrían también ser útiles para otros países.

II. Gas y conflicto: La correlación rentista

A. Expectativas sobre el gas

Para iniciar nuestro análisis es fundamental considerar la siguiente pregunta: ¿Pueden los conflictos sociales explicarse por el desarrollo de la industria gasífera y, en especial por las expectativas que han despertado los descubrimientos de reservas de gas natural?

La respuesta que uno tiende a dar intuitivamente es: "sí; y en gran medida"; sobre todo si se recuerdan los hechos de octubre de 2003, que desencadenaron una violencia de elevados costos humanos y condujeron a la renuncia forzada del Presidente Sánchez de Lozada, y que fueron denominados por la prensa como "la guerra del gas". Un análisis más cuidadoso encuentra, sin embargo, que en ese momento se articularon y superpusieron una gran diversidad de temas y que la cuestión del gas, en realidad, no pasó de ser un pretexto.

Sin embargo, el hecho mismo de que se aceptara tan rápidamente esa etiqueta y esa explicación sugiere que, ya antes de que esos acontecimientos ocurrieran, había una predisposición a reconocer que el tema del gas tenía una importancia crucial.

No podía ser de otra manera. Entre 1999 y 2000, las reservas totales de gas aumentaron súbitamente de 14 a 49 trillones de pies cúbicos gracias al descubrimiento de nuevos campos y al éxito alcanzado en otras exploraciones¹². Las reservas probadas más que triplicaron las cifras de partida, e igualmente las probables y las posibles, lo cual totalizaba la cantidad mencionada. Estos volúmenes pueden no ser muy impresionantes para la industria energética mundial, pues apenas llegan a ser el 0,5% del total, pero su relevancia para Bolivia es enorme si se toma en cuenta que representaban una cantidad casi equivalente a dos mil años de consumo interno y que la porción de territorio explorada hasta ahora todavía es muy reducida.

12 Estos datos provienen de YPF y se refieren a las reservas totales, es decir, las probadas, las probables y las posibles. Cit. Pacheco Napoleón, "Los impactos de la capitalización: evaluación medio término" en Ministerio de Capitalización, **10 años de la capitalización. Luces y sombras**. La Paz, 2004. Para el trabajo que sigue a continuación tomamos en cuenta solamente las reservas probadas expresadas en trillones de metros cúbicos ($1 \text{ m}^3 = 35.3147 \text{ pies}^3$).

Aún así, es probable que las expectativas hayan crecido incluso más rápidamente que las reservas. Esto se debió no solamente a la tendencia al aumento de precios, y por tanto del valor global, sino porque de inmediato se comenzó a especular sobre la eventual demanda de gas como combustible sano para el medio ambiente y que pronto se convertiría en el energético de preferencia en todo el mundo. El gas se convirtió así en el centro de la atención nacional. Los programas políticos empezaron a concentrarse en cómo aprovechar los recursos provenientes de la explotación gasífera o en cómo aumentar los ingresos fiscales por la explotación de esos recursos. Del mismo modo, la acción social se fue concentrando cada vez más en el tema. Aunque no de manera directa y explícita, en sentido de plantear propuestas o demandas referidas a la explotación de gas o a la distribución de regalías, era indudable que las expectativas sociales se estaban situando en un nuevo nivel. Un nivel muy elevado que adquiriría verosimilitud debido al notable crecimiento del gasto público durante, por lo menos, los últimos quince años.

Hemos analizado en otro texto el papel del contexto político nacional en la dinámica de los conflictos y, obviamente, la correspondiente influencia que ellos han tenido en la dinámica política, sobre todo en el debilitamiento de la gobernabilidad¹³. Se trataba de una explicación parcial que debía complementarse explorando las motivaciones profundas de los protagonistas de los conflictos. Cada conflicto, obviamente, tiene su propio perfil en términos de actores, adversarios, formas y reivindicaciones, pero el conjunto probablemente comparta más de lo que parece. Por ejemplo, todos comparten las políticas nacionales de manejo de conflictos: Si el gobierno se muestra muy tolerante a la acción conflictiva, todos lo perciben rápidamente y apelan a esa manera de expresarse. También perciben cuando los recursos públicos se asignan de acuerdo a la "participación directa" o a la capacidad de presión de los grupos sociales. Puede pensarse, entonces, que también comparten una visión global sobre la posibilidad de lograr algo específico, y esa posibilidad basta para convertirse en una motivación compartida, aun cuando no llegue a explicitarse en todas y cada una de las acciones. Así, un grupo que desde hace tiempo tiene una necesidad concreta, puede creer que en ese momento tiene posibilidades de resolverla con recursos públicos y actúa en función de esta idea, organizándose y causando el conflicto que haga visible su demanda. Aunque el motivo inmediato sea esa necesidad específica, que se traduce en una reivindicación, la acción no está disociada de la creencia de que ahora existe la posibilidad de resolverla. Esto nos obliga a destacar, nuevamente, la enorme importancia que tienen las expectativas en la acción social y política, entre las cuales juegan un papel central aquéllas motivadas por el aumento de las reservas de gas y su posible rendimiento económico.

Más allá de un evento específico o de una coyuntura particular, ¿es posible comprobar si existe una relación entre la explosión de conflictos que caracteriza al país en los últimos años y el crecimiento de las expectativas rentistas alentadas por las reservas de gas y el crecimiento del gasto fiscal?

13 Ver Laserna Roberto, "Conflictos socio laborales en Bolivia, 1994-2004", OEA, La Paz, 2005.

B. Conflictos y reservas de gas

Disponemos de los siguientes datos sobre el número anual de conflictos entre 1990 y 2004, sobre la evolución de las reservas de gas medidas en Trillones de Metros Cúbicos (TMC) y sobre el comportamiento del gasto público.

Cuadro 1. Reservas de gas y conflicto social

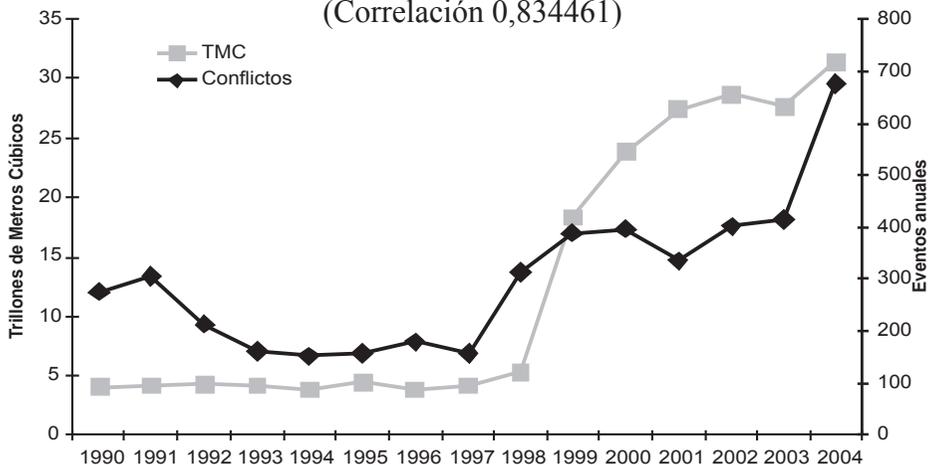
Año	Reservas probadas En TMC	Gasto social (% del PIB)	Gasto fiscal (% del PIB)	Conflictos anuales
1990	3,991	6,20	35,14	274
1991	4,096	5,80	36,64	304
1992	4,238	7,80	37,52	212
1993	4,167	8,90	37,22	160
1994	3,814	9,40	36,45	152
1995	4,485	12,40	34,21	156
1996	3,814	13,90	32,36	178
1997	4,167	15,30	30,28	156
1998	5,297	15,70	31,94	313
1999	18,293	16,70	31,96	388
2000	23,837	17,20	32,98	397
2001	27,369	18,80	33,04	335
2002	28,711	19,90	32,06	401
2003	27,616	18,78	32,40	414
2004	31,430	18,92	28,70	654

Fuente: Gas.- BP World Series¹⁴,
Gasto social y fiscal.- Fundación Milenio
Conflictos.- Ceres, Observatorio de Conflictos

El cuadro alude a las reservas probadas pero, por las características de la exploración, la curva tendría básicamente la misma forma si se incluyeran las reservas posibles e incluso las probables. En cuanto a los conflictos, la información proviene de los registros de prensa y se refiere a eventos colectivos y públicos, sin discriminar su magnitud ni su duración. En el gráfico siguiente puede verse que las dos series tienen una forma similar. Tan es así que su coeficiente de correlación indica que las dos curvas coinciden en poco más del 80%, lo cual es algo más que una casualidad.

14 Estos datos no coinciden plenamente con los que ofrece el INE en Bolivia, especialmente desde 1997. Hemos preferido utilizar los de BP Statistical Review of World Energy 2005 en el entendido de que se trata de una serie unificada bajo los mismos criterios y que, para fines estadísticos, importa la consistencia y continuidad de criterios en la formación de las series.

Gráfico 2. Gas y conflicto social
(Correlación 0,834461)



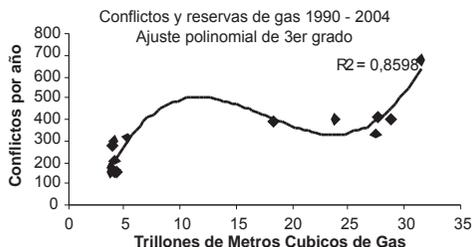
Fuentes: BP World Series, Ceres: Observatorio de conflictos

La variable dependiente o explicada, en este caso, es la de los conflictos¹⁵, por lo que parecería poder sustentarse estadísticamente la hipótesis de que el aumento de las reservas de gas generó tales expectativas sobre la existencia de una nueva fuente de riqueza, que contribuyó a la intensificación de los conflictos. Insistimos en que, más allá de las particularidades que tuvieron, y del carácter político de muchos de ellos, en general los conflictos parecen haber estado orientados, en el fondo, a capturar parte de esa nueva riqueza.

15 En el siguiente cuadro se resumen los resultados de cinco ejercicios de ajuste estadístico de las dos series. Todas las ecuaciones obtenidas se acercan bastante a los datos cuando se supone que el número de conflictos ha sido determinado por las reservas de gas (en rigor, por las expectativas de utilizarlas):

Tipo de ecuación	Ecuación: Conflictos = f(Gas en TMC)	R2
Lineal	$y = 10,448x + 165,01$	0,696
Polinomial de 3 orden	$y = 0,202x^3 - 10,721x^2 + 168,07x - 320,99$	0,8598
Logarítmico	$y = 127,12\ln(x) + 26,077$	0,6763
Potencial	$y = 111,13x^{0,4144}$	0,6979
Exponencial	$y = 176,38e^{0,0334x}$	0,6897

El gráfico siguiente muestra el ajuste de la función polinomial de 3er grado a los datos reales.



Obviamente, la correlación misma puede cambiar en el tiempo e incluso la causalidad podría revertirse. En rigor, se observa que los conflictos aumentan en 1997, cuando se posesiona el gobierno de Bánzer, que resultó muy tolerante a los conflictos, aparentemente motivado por su deseo de que se olvidara su pasado autoritario. Los conflictos se intensificaron aún más desde el 2001, cuando ya se había tomado conciencia de la importancia de los recursos gasíferos y las elecciones colocaron el tema del gas en el centro del debate político. Hacia el final del período la relación de causalidad tiende a invertirse. Los últimos datos bolivianos señalan que las reservas disminuyeron desde 2002 debido a la reducción de las inversiones, lo que a su vez se explica por la intensificación de los conflictos y por el hecho de que éstos se concentran mucho en la política energética, la presencia de empresas internacionales y la exportación de recursos naturales, algo que aumenta el nivel de riesgo político de estos negocios. Los conflictos, sin embargo, continuaron creciendo tanto por la actitud gubernamental hacia ellos (el gobierno de Evo Morales se autodefinió como "de los movimientos sociales") como por el impresionante incremento de los recursos fiscales que resultaba del aumento del volumen de exportaciones y de sus precios desde el año 2005.

De todos modos, la evidencia estadística sugiere que para el periodo considerado existe una fuerte relación entre la disponibilidad de riqueza natural en el subsuelo y el comportamiento social¹⁶. Un rápido análisis de regresión lineal que incluya otras variables confirma esta relevancia¹⁷.

Sin embargo, sería tan erróneo pensar que todos los conflictos se explican por el rentismo, como creer que el rentismo sólo se manifiesta en acciones conflictivas.

Como se vio en la sección anterior, la dinámica actual de conflictos ha tenido un origen más bien político que se remonta a 1997, cuando el entonces Presidente Bánzer trajo consigo una política de tolerancia y evitación de confrontaciones que fue continuada por Carlos Mesa y Evo Morales. Pero también es muy notoria la intensificación de los conflictos a partir de los descubrimientos de reservas de gas natural, los cuales estimulan expectativas crecientes en un entorno en el que, como veremos de inmediato, las prácticas rentistas ya están muy presentes.

16 En efecto, tomando en cuenta como variables explicativas no solamente las reservas de gas, sino también la evolución del gasto público total y el social, y empleando una variable dicotómica ("dummy", que define a cada gobierno como tolerante o no tolerante al conflicto) con el propósito de considerar a *grosso modo* la manera en que los gobiernos gestionaron el conflicto social, resulta un modelo multivariado con un coeficiente de correlación R de 0,982 y su correspondiente R^2 a 0,862, que son valores notablemente altos.

17 Una prueba estadística adicional se la obtuvo cambiando el método de inclusión o exclusión de las variables, de modo que queden en el modelo solamente aquéllas que cumplan automáticamente con requisitos de relevancia estadística. Empleando el método "Stepwise" del programa, la única variable que al final permaneció en el modelo como explicativa de los conflictos en el período analizado fue la de "reservas de gas", con un coeficiente R de 0,763.

Esas expectativas se hacen realidad cuando aumentan los recursos fiscales y por tanto la percepción de que existen posibilidades financieras concretas de resolver problemas.

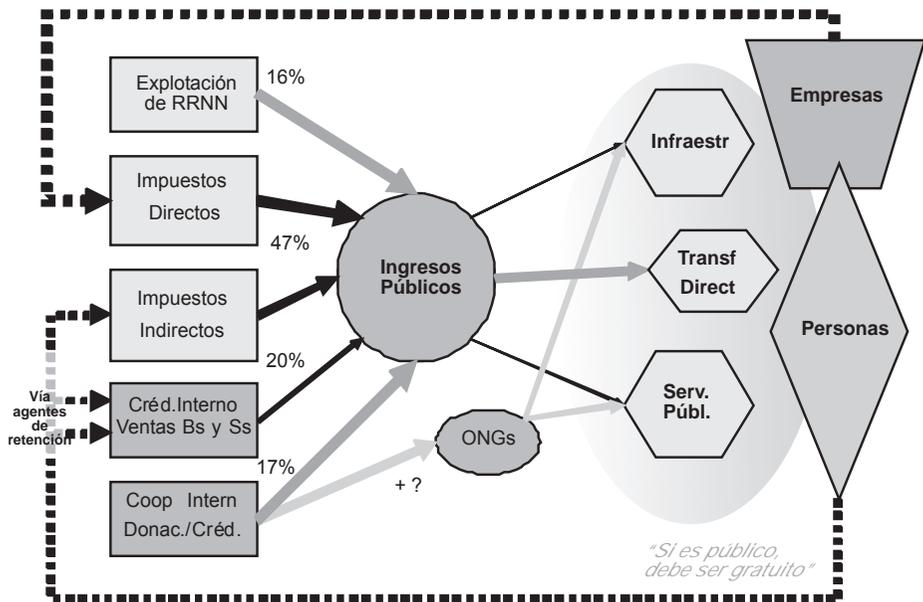
C. Financiamiento del gasto público

La base material de ese entorno está determinada por el lugar del Estado en los flujos de recursos y por la desigual visibilidad que éstos tienen. Éste fue un tema ampliamente debatido por el grupo de expertos.

El gráfico 3 intenta resumir los flujos diferenciando las fuentes principales de ingresos públicos y su relación con los actores económicos. Las líneas más negras resaltan aquellos flujos que contribuyen al desarrollo de mentalidades rentistas, las cuales se renuevan cotidianamente ahí donde se ubica la sombra. Ésta representa el momento en que personas y empresas reciben servicios o tienen acceso a tratamientos privilegiados en su relación con el Estado. En Bolivia hay una convicción predominante que asocia lo público a lo gratuito y que, por lo tanto, interpreta como privatizada, lucrativa y expoliadora la intención de cobrar por los servicios que proporcionan las entidades estatales.

Las proporciones mencionadas en el gráfico son solamente ilustrativas y corresponden a de manera aproximada a la situación el año 2004, antes de que sean contabilizados los resultados del nuevo sistema tributario en relación a los hidrocarburos. Las líneas de retorno desde empresas y personas hacia impuestos han sido punteadas para destacar el hecho de que no involucran a todos como contribuyentes, sino apenas a una reducida minoría de ciudadanos y, en algunos casos, ni siquiera directamente, sino a través de agencias que median la relación entre el Estado y los contribuyentes, distanciándolos y disolviendo la idea misma de "contribuyente" de la definición de ciudadanía.

Gráfico 3. Flujos de financiamiento de consumo público



Es obvio que ningún análisis puede reducirse a simplificaciones como las realizadas en estos párrafos. Con ellas solamente buscamos una aproximación inicial al tema, por cierto muy empírica y muy simple, pero que permita mostrar con claridad que para comprender la conflictiva problemática que vive Bolivia es pertinente analizar las expectativas de rentismo.

Transcurridos seis años desde la primera edición, podemos completar la imagen anterior con una visión más completa de lo ocurrido desde entonces ya no solamente en referencia a las expectativas que despertaban los descubrimientos de las reservas de gas, sino a la realidad de mayores exportaciones y una creciente disponibilidad de recursos fiscales, como lo muestra el cuadro siguiente.

Cuadro 2. Conflictos, exportaciones e ingresos fiscales

Año	Exportac. Hidrocarb.	Exportac. Hidrocarb.	Conflictos registrados	Ingresos totales del SPNF	PIB	Tipo de cambio promedio	Ingresos totales SPNF	Ingresos totales SPNF
	MM U\$	% de X	Eventos	MM Bs.	MM Bs.	Bs/U\$	MM U\$	% de PIB
1990	226,7	23,7	274	4.753	15.443	3,1626	1.502,8	30,8
1991	240,8	26,9	304	6.197	19.132	3,5750	1.733,4	32,4
1992	133,6	17,3	212	7.298	22.014	3,8956	1.873,3	33,2
1993	102,8	12,7	160	7.620	24.459	4,2616	1.788,2	31,2
1994	106,8	9,5	152	9.249	27.636	4,6155	2.003,8	33,5
1995	152,6	12,9	156	10.445	32.235	4,7962	2.177,7	32,4
1996	141,3	10,9	178	11.429	37.537	5,0726	2.253,1	30,4
1997	107,0	8,4	156	12.685	41.644	5,2488	2.416,7	30,5
1998	96,7	7,3	313	14.654	46.822	5,5052	2.661,8	31,3
1999	75,1	5,3	388	15.703	48.156	5,8038	2.705,7	32,6
2000	178,8	12,1	397	17.499	51.928	6,1733	2.834,6	33,7
2001	303,6	24,8	335	16.394	53.790	6,5969	2.485,1	30,5
2002	346,4	26,2	401	15.708	56.682	7,1600	2.193,9	27,7
2003	505,3	31,8	414	17.838	61.904	7,6492	2.332,0	28,8
2004	850,9	38,8	654	19.851	69.626	7,9263	2.504,4	28,5
2005	1.443,2	50,3	535	24.368	77.024	8,0454	3.028,8	31,6
2006	2.059,9	50,4	471	35.860	91.748	7,9635	4.503,0	39,1
2007	2.290,8	47,5	507	44.930	103.009	7,7951	5.763,8	43,6
2008	3.548,7	51,2	491	58.394	120.694	7,1885	8.123,3	48,4
2009	2.135,2	39,5	777	54.824	121.727	6,9700	7.865,7	45,0
2010	3.014,9	43,4	811	60.957,0	137.876	6,9680	8.748,2	44,2
2011*	2.956,6	44,0	674	57.103	108.576	6,9500	8.216,3	52,6

Fuentes:

Instituto Nacional de Estadística para exportaciones y PIB..

Ministerio de Economía y Finanzas para Ingresos fiscales, Cit. Udape y F Milenio CERES, Observatorio de Conflictos, para conflictos

* Los datos del 2011 son hasta septiembre en exportaciones y conflictos. Los restantes son estimaciones del autor también a septiembre.

El cuadro 2 muestra que, tal como se anticipaba, aumentaron rápidamente las exportaciones de hidrocarburos, cuyos precios fueron determinantes en esa escalada y afectaron también a los minerales. Es por esto que la participación de los hidrocarburos en las exportaciones totales no siguió creciendo. El impacto de ambos grupos de exportaciones se refleja, sin embargo, en los ingresos fiscales, que aumentaron significativamente desde el 2005, alentando una mayor actividad corporativa a través de presiones conflictivas.

Un ejercicio de cálculo de correlaciones lineales entre la variable conflictos y las de exportaciones e ingresos fiscales para todo el período 1990 - 2010 arroja cifras de 74,5% o más, lo que refuerza la hipótesis planteada acerca del carácter de los conflictos sociales en este lapso. Ellos ponen de manifiesto la dinámica rentista descrita en el modelo conceptual.

En los próximos capítulos exploramos con mayor profundidad el fenómeno del rentismo mediante la combinación de dos enfoques: uno, que analiza las manifestaciones de la cultura política que permiten indagar las relaciones establecidas en el triángulo de la relación entre sociedad, Estado y riquezas naturales; y otro que busca en las profundidades de nuestra historia los antecedentes de esas relaciones y describe cómo se formaron.

III. Los hábitos ideológicos

En esta sección se realiza una exploración analítica que busca identificar en los hábitos contemporáneos la presencia de rasgos ideológicos y mentalidades que definan los comportamientos sociales en Bolivia. Esta tarea no es fácil porque existen discursos vigorosos que tienden a repetirse, incluso a contrapelo de las prácticas sociales. Así, las encuestas, entrevistas y otras técnicas basadas en la verbalización pueden expresar tanto las ideas propias como, sobre todo, las que se consideran "correctas" o "apropiadas".

Un ejemplo muy simple que nos ayudará a ilustrar lo afirmado es el referido al trabajo. Existe en la sociedad un discurso generalizado y bastante común sobre el trabajo. Se suele afirmar que el trabajo dignifica, que no existen ocupaciones indignas y se considera que ser un trabajador dedicado constituye una virtud. Verbalmente, una persona trabajadora es positivamente valorada. Pero las bromas --más íntimas y espontáneas, y por lo tanto -- expresan lo contrario. Y la práctica parece respaldar más esta segunda posición que la primera. En efecto, podemos observar que en la vida cotidiana los bolivianos evadimos o interrumpimos el trabajo con diferentes pretextos, respetamos mucho más los horarios de salida que los de ingreso, y casi siempre prolongamos nuestras fiestas tanto en tiempo como en espacio. Este comportamiento pone en evidencia que nuestra valoración positiva del trabajo está sujeta a otras prioridades que no admitimos fácilmente o que no reconocemos en público debido al peso que tienen los discursos oficiales. Lo mismo ocurre con el respeto a la ley o al pago de impuestos: La mayoría coincide en afirmar que las leyes están para cumplirse y los impuestos para pagarse, cuando los hechos muestran que más bien predominan las actitudes evasivas¹⁸.

Por supuesto, esto no invalida la utilización de datos provenientes de encuestas, entrevistas o grupos focales, pero sí obliga a prestarles el máximo de atención

18 Pocos autores se atreven a poner de relieve estos problemas, pues existe una suerte de presión intelectual que ensalza la crítica política e inhibe la crítica social. Las críticas a la política, al Estado y a la economía son mucho más apreciadas que las críticas a la sociedad y, de hecho, son pocos los que se animan a publicarla. Entre éstos se encuentran Hugo Celso Felipe Mansilla en **Lo Propio y Lo Ajeno en Bolivia**, Fundación Milenio, 2000; Josep M. Barnadas, en sus ensayos periodísticos reunidos en **Au/ctos de fe**, publicado en 1983, **El vigía insome**, de 1994, y **Los árboles y el bosque**, de 2001; y Roberto Laserna en **La democracia en el ch'enko**, Fundación Milenio 2004 y "Consumidores de democracia", Fundación Adenauer, 2005.

y a interpretarlos al trasluz de los discursos y de las frases hechas que se generalizan como sentido común.

En esta parte del documento pasamos revista al material secundario sobre cultura política que encontramos disponible, buscando indicios que ayuden a comprender las percepciones de la gente acerca de la riqueza y el trabajo, de su relación con el resto de las personas, con otros grupos sociales y con el Estado. Estas temáticas han sido privilegiadas porque comparten elementos y perspectivas con el rentismo, así que el hecho de detectarlas ofrecerá indicadores confiables acerca de su papel y su vigencia en el comportamiento social y político de los bolivianos.

En todo caso, debe recordarse que se trata de una exploración en el sentido literal del término. Dado que, por razones de tiempo y recursos, no ha sido posible aplicar encuestas u otros métodos de recolección primaria de datos, lo que se hizo fue recuperar bases de datos y revisar las variables una por una, cruzándolas entre sí a fin de examinar, más que las grandes tendencias, las pequeñas variaciones que revelaran aquello que se esconde tras el discurso de la población entrevistada. Esta exploración fue complementada con tres grupos focales, realizados a fines de julio de 2005 en el eje central, cuyos resultados han sido incorporados al texto. Aunque estos datos no sean suficientes para una demostración incontrovertible de la validez de las hipótesis, es indudable que destacan su pertinencia y la necesidad de considerarlas con mayor seriedad y, en su caso, estudiarlas mejor.

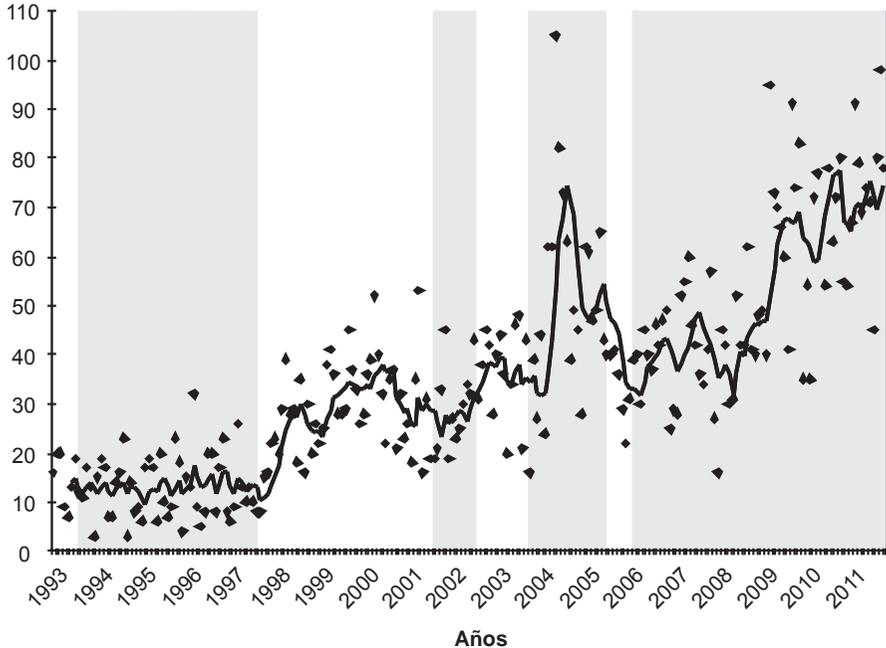
Es necesario recordar que éste no es un estudio sobre la mentalidad -rentista o no-- de los bolivianos, sino sobre los factores del conflicto social y político que amenazan la construcción democrática y la dinámica del desarrollo. Lo que se busca es detectar en qué medida ese conflicto puede ser explicado por patrones de comportamiento y de cultura política como el del rentismo. Por ello, esta parte analiza primero la dinámica general de los conflictos sociales, lo cual permite detectar la importancia de la acción corporativa y su orientación estatista. El acápite siguiente profundiza el análisis del estatismo para caracterizarlo a partir de las formas diversas en que se define el rol del Estado y la relación de la gente con el Estado. El clientelismo emerge ahí como telón de fondo, en el que destaca la silueta del rentismo con su enraizada tradición. La cantidad de excedentes bajo control estatal y lo mucho que se espera de ellos, sumados a las expectativas que crecen, contribuyen a mostrar la magnitud de las frustraciones que inflaman el tejido social.

Ninguno de estos temas es reciente ni emerge al estímulo de situaciones nuevas, como el descubrimiento de las reservas de gas natural. Por el contrario, tienen una historia de larga data, como se podrá verificar a continuación.

A. Fragmentación y corporativismo

Puesto que el conflicto social debe estar en el centro del análisis, vale la pena tomar en cuenta la información consignada en el gráfico siguiente. Éste ilustra la cantidad de eventos conflictivos registrados mensualmente en Bolivia desde 1993 hasta fines de 2011¹⁹. Lo primero que llama la atención sobre el gráfico es su tendencia marcadamente ascendente, sobre todo desde fines de 1997.

Gráfico 4. Conflictos nuevos por mes (enero 1993- octubre 2011)



Fuente: CERES, Observatorio de Conflictos

Desde 1997 la cantidad de conflictos por mes empezó a aumentar de manera persistente, configurando una verdadera explosión social durante el período gubernamental de Carlos Mesa, que concluyó en junio del 2005. Luego de un descenso en los meses de gestión de Eduardo Rodríguez Veltzé, la tendencia volvió a recuperar y ascendió continuamente durante la gestión de Evo Morales.

19 Los datos son los mismos que los consignados en los cuadros 1 y 2 pero aquí están desagregados por mes. La publicación **39 años de conflictos sociales**, de Roberto Laserna y Miguel Villaruel (Ed. Ceres, Cosude y U Católica) permite que la mayor parte de estos datos sean accesibles.

Los períodos gubernamentales están diferenciados en el gráfico por las sombras verticales y aquí se incluyen, de izquierda a derecha, los últimos meses del gobierno de Jaime Paz Zamora (JPZ), el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (GSL), el período de Hugo Bánzer Suárez (HBS), el año de gestión de Jorge Quiroga (JQR), la segunda e interrumpida administración de Gonzalo Sánchez de Lozada, el accidentado gobierno de Carlos Mesa (CMG), que concluyó con su renuncia del 9 de junio de 2005, el breve interinato de Eduardo Rodríguez Veltzé (ERV) y las gestiones de Evo Morales Ayma (EMA), quien fue reelegido en 2009. Los puntos marcan la cantidad de conflictos por mes y la línea ilustra la tendencia a través del promedio móvil de seis meses.

El gráfico muestra tan sólo el número de conflictos, no dice nada acerca de la magnitud, duración o intensidad de cada uno de ellos. Sin embargo, es suficiente para sugerir una fuerte tendencia hacia la fragmentación de la acción colectiva, sobre todo si se recuerda que el período inicial del gráfico estuvo caracterizado por iniciativas estatales de reforma que también generaron conflictos de resistencia política. Al parecer, había entonces mayor capacidad de agregación en las organizaciones sociales, la cual al parecer se ha disuelto en los últimos años para dar paso a presiones más dispersas²⁰.

Cuando se analizan los datos con mayor detenimiento se pueden observar otras dos tendencias relevantes en lo que hace a la acción social²¹. La primera está marcada por la disminución de la importancia relativa de los sindicatos de trabajadores dependientes y el correspondiente aumento de la presencia de grupos no laborales y de trabajadores independientes. Esto puede explicar en parte la observación anterior sobre la dispersión, porque los obreros y empleados, al contar con una mayor tradición organizativa y con organizaciones de agregación, también cuentan con una experiencia que complementa el recurso de la presión conflictiva con la negociación colectiva. En cambio, los otros grupos son más nuevos en el escenario político y por eso tienen menor tradición organizativa y su acción tiende más bien a la dispersión, por lo que les resulta más difícil encontrar cauces de negociación.

Esto mismo podría explicar la segunda tendencia, que va hacia el predominio de eventos de adhesión activa; es decir, de acciones que demandan de los participantes alguna actividad no habitual en ellos, como marchas, tomas, bloqueos, etc. Antes era más frecuente que el conflicto se expresara dejando de cumplir las obligaciones habituales -huelgas y paros-- y por ello denominamos

20 Estos aspectos han sido detectados en cierto modo en los estudios de Fernando Calderón sobre movimientos sociales, en especial **La política en las calles** (con Alicia Szmukler, Ed. Ceres, 1999) y **Movimientos sociales y política** (Ed. Siglo XXI, 1995), y de Jorge Lazarte sobre la democracia, como puede verse en los tres tomos que reúnen su obra ensayística con el título de **Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia**, Ed. Los Amigos del Libro-Ildis, 1993.

21 Ver los datos con más detalle en "Conflictos sociolaborales en Bolivia. (Perspectiva de mediano plazo 1994-2004)". Informe para la OEA. La Paz, enero de 2005.

a esta tendencia de adhesión pasiva. El creciente predominio de eventos de adhesión activa pone de relieve grados también crecientes de tensión, y el riesgo de que los conflictos conduzcan hacia la violencia social. Una huelga laboral ocurre dentro de los límites del centro productivo, pero una marcha o un bloqueo transfiere la presión hacia terceros, quienes viven ese hecho como una agresión de la que tendrían que ser protegidos o ante la cual podrían reaccionar, lo que conlleva mayores riesgos de violencia.

La población, no obstante, parece ser tolerante con este comportamiento. Las encuestas del Proyecto de Auditoría de la Democracia que auspicia USAID señalan, por ejemplo, que menos del 30% de la gente respalda la intervención policial destinada a controlar las manifestaciones públicas, de las cuales casi el 40% de los entrevistados²² reconoce haber participado alguna vez. El grado de tolerancia varía al especificar situaciones, y disminuye a medida que se pasa de marchas y manifestaciones a bloqueos, invasiones de tierras y ocupaciones de fábricas, como también disminuye a medida que nos acercamos al período actual. Esto puede tener una relación directa con el aumento ya mencionado de eventos conflictivos. En general, la población rural expresa mayores niveles de aprobación respecto a las diversas formas de conflicto.

Estos datos configuran un panorama de anomia, es decir, de escasa sujeción a las normas o de respeto a la ley. Por supuesto, no es un comportamiento muy consciente, pues cuando en las encuestas se pregunta a la gente acerca de la necesidad de respetar la ley, una abrumadora mayoría dice que está de acuerdo y que sí lo hace. Una pista interesante la ofreció, sin embargo, el dato obtenido en la encuesta de seguridad humana levantada por el PNUD en 1996, que encontró que menos del 60% de la gente considera que las leyes deben ser plenamente cumplidas. Para el resto, acatar las normas dependería de la percepción de cuán útiles o justas sean²³. De forma similar, en la encuesta de aspiraciones que encargó el mismo PNUD dos años después, se encontró que al 60% de las personas no le importaba o no tenía ninguna reacción ante el hecho de que otros transgredieran las normas, incluso dentro de su propio ámbito laboral²⁴. Esto explica también la tendencia al particularismo y su agudización a medida que el poder gubernamental se ha ido debilitando²⁵.

22 Las encuestas forman parte de un programa de USAID y son levantadas y analizadas cada dos años por un equipo dirigido por el Prof. Mitchel Seligson, actualmente en la Universidad de Vanderbilt, Tennessee. Aquí se mencionan solamente datos aproximados como referencias descriptivas para el análisis, sobre la base del conjunto agregado de datos desde 1998. Como fuente serán citadas como LAPOP, Latin American Public Opinion Project.

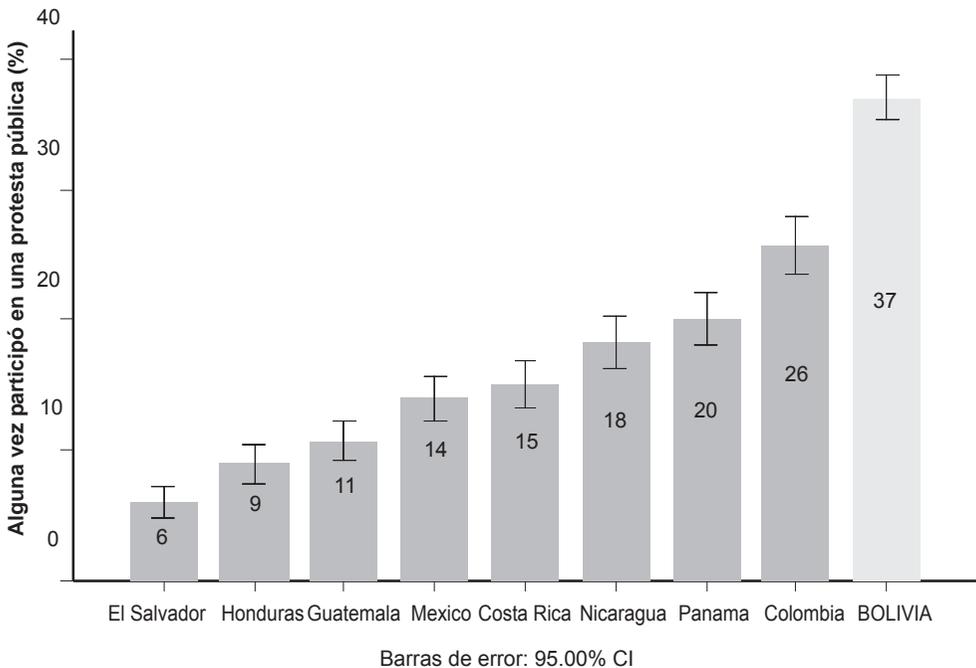
23 Ver **La Seguridad Humana en Bolivia. Percepciones políticas, sociales y económicas de los bolivianos de hoy**. Ed. Pronagob, PNUD, ILDIS. La Paz, 1996. Cuadro 34, pág. 163.

24 Dato obtenido por procesamiento directo de la base correspondiente a los Jefes de Hogar.

25 Un hito clave a este respecto es la Guerra del Agua, cuando el gobierno se vio obligado a levantar el Estado de Sitio a los pocos días de proclamarlo. El otro fue el homenaje público que hizo el Presidente Mesa a los bloqueadores y manifestantes de octubre del 2003 el día mismo de su posesión.

En una dimensión comparativa, los estudios de LAPOP detectaron que la participación de los bolivianos en protestas públicas es la más elevada. Mientras en otros países esa participación disminuye a medida que aumentan los años de escolaridad, en Bolivia ocurre lo contrario, que aumentan con los años de escolaridad de la población. Podría pensarse que los contenidos de la educación tienen que ver con el desarrollo de una conciencia política que estaría detrás de esa mayor participación en protestas, pero lo más probable es que ello se deba simplemente a la frecuencia de huelgas, marchas y acciones conflictivas protagonizadas por los sindicatos de maestros y universitarios, que terminan por generar un hábito colectivo que hace que se considere normal ese comportamiento.

Gráfico 5. Porcentaje de personas que participó alguna vez en una protestapública, Bolivia en perspectiva comparada



Fuente: LAPOP (Presentación de resultados)

Aquí puede detectarse una nueva disonancia entre lo que la gente dice y lo que hace, pues cuando se consulta sobre cuál es la mejor forma de solucionar los problemas, menos del 10% afirma que mediante la presión o la movilización (ver cuadro 3).

Cuadro 3. ¿Cuál es la mejor manera de solucionar los problemas? (Jefes de hogar por áreas de residencia)

	AREA				Total
	Ciudad Capital	Resto Urbano	Area Rural	Ciudad de El Alto	
Movilización/presión	177	12	127	32	348
	6,6%	9,4%	12,5%	11,3%	8,5%
Mediante acuerdos	1193	67	584	166	2010
	44,6%	52,3%	57,7%	58,7%	49,0%
Superación/esfuerzo personal	1306	49	302	85	1742
	48,8%	38,3%	29,8%	30,0%	42,5%
Total	2676	128	1013	283	4100
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Encuesta Nacional de Aspiraciones, PNUD 1998. Elab. propia.

Cabe destacar la significativa variación que, en el cuadro, expresa la gente según su residencia, y la cercanía de opiniones entre quienes residen en El Alto y en el área rural. También es significativo el hecho de que la mayor parte se muestre favorable a la búsqueda de "acuerdos" como procedimiento para solucionar problemas. Esto no permite abrigar muchas ilusiones sobre la disposición al diálogo, ya que, en la práctica, predomina la aceptación condicionada de la normas, lo cual es perfectamente compatible con el indicador ya citado de cumplimiento de leyes, y con la frecuencia con que las acciones conflictivas se justifican en Bolivia: "Exigimos diálogo", que es lo mismo que pedir que se les obedezca, o "Si no presionamos, no nos escuchan", lo que en el fondo implica que no se logran respuestas efectivas²⁶.

A este respecto, es crucial investigar con mayor profundidad los significados que la palabra "diálogo" tiene para la gente, pues parece muy frecuente que se lo conciba sólo como un escenario de habla y no de escucha, en el que uno se limita a expresar "sus" argumentos, pero no los intercambia. Esto se complementa con el generalizado desprecio que parece existir hacia la idea de negociar²⁷,

26 Éste es el método de la "negociación forzada", en el que se ejerce la máxima presión para obligar al adversario a firmar un acuerdo que no podrá cumplir. Así, si el actor conflictivo no logra sus fines, puede posteriormente mencionar el incumplimiento como argumento para debilitar a su adversario y relegitimar el conflicto. Ver Laserna Roberto y otros, **Empujando la concertación**, Ed. Ceres-Pieb, 1999.

27 En el lenguaje político, negociar es una mala palabra, pero concertar no. Es posible que en ello se refleje también una cierta desconfianza a las relaciones de mercado y a los actores que ejercen plenamente la lógica del máximo beneficio en la negociación mercantil. Varios trabajos reunidos en **Democracia a la deriva. Dilemas de la participación y concertación social en Bolivia**, editado por René A. Mayorga (Ed. Ceres-Clacso, 1987), tratan estos rasgos de la cultura política.

que está completamente dissociada de la idea de concertar. De hecho, es común encontrar un uso peyorativo de términos como negociar, transar, etc., que a veces son sinónimo de traicionar; y un reconocimiento de prestigio a los intransigentes y a quienes proponen ir "hasta las últimas consecuencias", sin ceder en las demandas.

El tema del conflicto es tan fuerte que en los grupos focales apareció como uno de los rasgos característicos de la identidad boliviana, sobre todo en el Occidente y en los sectores económicamente más bajos. En todas las menciones, este rasgo se presentó con una connotación negativa, pero en los sectores bajos el conflicto tenía al mismo tiempo también una cierta valoración positiva²⁸.

Todo eso nos demuestra que en Bolivia existe un entorno favorable a los comportamientos rentistas, ya que éstos son tanto más viables cuanto más débiles sean los controles institucionales que el Estado de Derecho puede imponer. En efecto, si la esencia del rentismo es el aprovechamiento particular del poder público, cuanto menos se rija éste por normas explícitas y formales, más fácil será para los individuos y los grupos activos el imponer su interés por encima del bien común. De hecho, éste puede incluso invisibilizarse totalmente cuando las presiones y pugnas se superponen unas a otras, proclamando su legitimidad con acciones de hecho, sobre todo si tienen alguna dosis de violencia y son aceptadas como legítimas o, inclusive, reconocidas como heroicas²⁹.

En consecuencia, postulamos que la institucionalidad del Estado, expresada como el grado en que tienen vigencia las normas y se respeta la ley, es una de las variables determinantes del rentismo.

Por supuesto, la relación no es unidireccional, ya que cuando el rentismo es fuerte tiende a erosionar el Estado de Derecho; pero la relación es más consistente en el sentido inverso: donde no hay controles institucionales, impera la ley del

28 Los resultados de los grupos focales han sido sintetizados en cinco gráficos citados como figuras 1 a 5 y agrupadas en el anexo A. Cuatro de ellas se arman sobre el mismo molde, que describe tanto la existencia de dos "polos" de percepción o visiones como la interpenetración entre ellos y, en muchos casos, la mezcla ambivalente y contradictoria de posiciones. La figura 2 esquematiza la visión de la estructura social que mostraron los participantes de los grupos focales, quienes se ubicaron a sí mismos entre las clases medias ignoradas por la política.

29 En su estudio sobre la inestabilidad política en Bolivia, Jean Pierre Lavaud considera apropiado a Bolivia el concepto de Samuel Huntington de "sociedad pretoriana de masas", debido a que cada grupo presiona y busca dotarse de fuerza propia para defender sus intereses. Ver **El embrollo boliviano**, Ed. Ifea-Cesu-Hisbol, 1998. En palabras de un ex trabajador minero "Las movilizaciones sociales son medidas de presión al gobierno para que atiendan nuestras necesidades. Si no vamos a hacer ninguna protesta, ninguna manifestación, imposible que el gobierno o los politiqueros vean esa necesidad; vean que nosotros queremos algo". Cit. en **El derecho a la palabra. Los pobres frente a la política y la ciudadanía**, compilado por Natasha Loayza y Hugo José Suárez, PNUD, 2001. En la misma sesión, e inmediatamente después, uno de los participantes explicó, por ejemplo, que lo que querían era maquinaria y herramientas que el gobierno, "en vez de regalarnos... nos está vendiendo". (pág. 88).

más fuerte. Hemos enfatizado la idea de "variable" para destacar el carácter dinámico de esa relación y, por lo tanto, la posibilidad de que el rentismo pueda aumentar o disminuir, y tener mayor o menor relevancia según las circunstancias.

De alguna manera, esta interpretación es coincidente con la percepción detectada en los grupos focales.

Aunque los tres grupos fueron organizados con personas de condiciones sociales muy disímiles, todos se definieron como "clase media" y se ubicaron en un ámbito de invisibilidad y ausencia frente a los juegos de poder. Para ellos, el poder y la capacidad de presión están estrechamente asociados a la riqueza, es decir, el conflicto. En los grupos focales incluso se planteó de manera explícita la posible existencia de una fuerte interrelación entre riqueza y poder político, en sentido de que ambos se producen y refuerzan mutuamente.

En cuanto al aumento de influencia del rentismo, en nuestro caso se ha podido observar que, debido al creciente número de conflictos, la tolerancia de la población respecto a ellos, y la relatividad del respeto a la ley, hay un Estado de Derecho limitado y además debilitado, lo que hace cada vez más viable el ejercicio de comportamientos rentistas.

B. Estatismo clientelar

En contraposición a la actitud anómica puesta de manifiesto por la abundancia de conflictos, la cual muestra la debilidad institucional y política del Estado a la par que contribuye a debilitarlo, la población deposita sin embargo enormes expectativas en el Estado, presumiéndolo o deseándolo fuerte en términos económicos o materiales. Es un estatismo dependiente que, como se verá luego, tampoco asume mayor responsabilidad de retribución hacia el dador³⁰.

En los grupos focales se desarrolló una larga reflexión a partir de la definición del rol del Estado. Para la mayor parte de los participantes resultó muy difícil definir un rol general para el Estado, salvo cuando la reflexión se refirió al gobierno y, sobre todo, al Poder Ejecutivo. La figura más aceptada lo define como "padre", cuyo papel sería, en consecuencia, el de proteger a todos sus hijos (los bolivianos, las regiones).

En un momento intenso del debate se sugirió la necesidad de que esa "protección" sea ejercida con mayor eficacia, dando más a los que mejor puedan aprovecharlo. "No se puede dar 10 para recibir 1, se tiene que dar 10 para obtener más"

30 Estos aspectos han sido analizados en profundidad por Eduardo Gamarra y James Malloy, quienes los definen como patrimonialismo corporativo y prebendalismo por el tipo de relaciones que se establece entre la población y el Estado. Ver especialmente **Revolution and Reaction: Bolivia 1964-1985**, Transaction Publishers, 1988.

argumentó uno de los integrantes del grupo en Santa Cruz que fue refutado por una mujer que le recordó el principio de solidaridad con quienes están peor, el cual debería guiar la acción de todo padre.

En todos los casos fue muy notable en los participantes de los grupos la falta de experiencias de ciudadanía efectiva que les permitieran definir al Estado o a la acción gubernamental más allá de pugnas, presiones, favoritismos y exclusiones. La definición básica alcanza tonos de reproche hacia el Estado. Por un lado, se le reprocha la debilidad que muestra ante las presiones y, por el otro, el entramado riqueza-poder que creen percibir al afirmar que los que logran poder se enriquecen o, alternativamente, que solamente llegan al poder los que tienen riqueza.

Aun así es indudable que se espera mucho del gobierno. La generación de empleos (salarios) y la protección frente a los poderes transnacionales son tareas en las que pusieron mucho énfasis los participantes provenientes de los sectores más bajos y del Occidente, para decirlo de una manera simple. El estímulo a la actividad productiva y el mejor aprovechamiento de los recursos es lo que se expresa con más énfasis desde el otro polo: los sectores más altos y del Oriente, mostrando una gran coincidencia entre todos sobre la importancia del Estado, aunque con matices muy marcados en lo que debe hacer.

Por ejemplo, en un libro compilado por el PNUD en base a entrevistas colectivas a grupos definidos como pobres, se escuchan afirmaciones como las siguientes: Una vendedora en el Mercado La Ramada de Santa Cruz decía que "Ahora, las soluciones tienen que ser que el gobierno ponga más trabajo, que no haya gente sin trabajo". Un cooperativista minero señalaba que "nosotros no sabemos hacer otra cosa más que trabajar la mina, y la mina en nuestro país ya está en las últimas... La solución es que el gobierno solucione, pues" (pág. 79). Otro corroboraba: "Antes, con las empresas estatales, trabajen o no trabajen los mineros tenían beneficios sociales, cosa que con nosotros no existe... Lo único que nosotros queremos es que el gobierno nos ayude subvencionando el estaño, no hay otra manera, no existe otra cosa" (pág 80)³¹.

Veamos las expresiones del estatatismo desde otra perspectiva.

El cuadro siguiente presenta la totalidad de los conflictos registrados por la prensa nacional desde 1970 hasta septiembre de 2011, y los separa entre los que se realizaron antes y después del ajuste de 1985. En general, la mayor parte de los conflictos define como adversario al Estado central, y la frecuencia de este tipo de eventos aumenta incluso en el último período, que es cuando, mediante procesos de privatización y descentralización, se intentó reordenar el sistema político y económico. Sumando las cuatro categorías "estatales" encontramos

31 Obra citada de Loayza y Suárez.

que casi el 90% de las acciones colectivas se dirigieron hacia el Estado, para ejercer presión o demandar atención. Y el hecho de que la tendencia hubiera aumentado justamente cuando el lugar económico del Estado era afectado con el ajuste de 1985, sugiere hasta qué punto su imagen como poder capaz de resolver problemas y la exigencia de no perder ese centro de referencia son importantes en la población. Para el período populista, que en este caso cubre los últimos años desde octubre de 2003, encontramos un fuerte aumento de los órganos del Estado local (Prefecturas o gobernaciones y alcaldías) como adversarios de los conflictos, debido a que una proporción muy importante de la renta de hidrocarburos (recolectada por el IDH) fue destinada a esos niveles de gobierno.

Cuadro 4. Adversarios del conflicto social *

Ajuste: agosto 1985	Antes	Después	Populista	Total
Estado central	2697	3158	2290	8145
	58,4%	63,0%	45,8%	55,7%
Policía	60	45	74	179
	1,3%	9%	1,5%	1,2%
Estado local	667	766	1374	2807
	14,4%	15,3%	27,5%	19,2%
Empresas estado	354	628	643	1625
	7,7%	12,5%	12,9%	11,1%
Empresa privada	323	190	140	653
	7,0%	3,8%	2,8%	4,5%
Otros	453	169	461	1083
	9,8%	3,4%	9,2%	7,4%
Sin informacion	64	60	15	139
	1,4%	1,2%	0,3%	1,0%
Total	4618	5016	4997	14631
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

* La base cubre desde enero de 1970 hasta septiembre de 2011

Fuente: Ceres: Observatorio de Conflictos

El cuadro siguiente muestra, complementariamente, cómo la idea de que el desarrollo es sobre todo una responsabilidad del Estado es compartida por todos los grupos, aunque con énfasis diferentes. El caso más notable, que ayuda a caracterizar mejor la naturaleza de las acciones radicales de algunos grupos, es el de El Alto. Fue en esta ciudad donde se detectaron las más elevadas proporciones de quienes creen que los ciudadanos y las empresas tienen o deben tener un papel más relevante en el desarrollo del país³².

32 En efecto, lo que esto indica es que hay mayor radicalidad en la acción cuanto más dudosa sea su representatividad, o minoritaria su militancia.

Cuadro 5 ¿Quién es responsable del desarrollo del país? (Jefes de hogar por áreas de residencia)

	AREA				Total
	Ciudad Capital	Resto Urbano	Area Rural	Ciudad de El Alto	
Las empresas	237	11	59	30	337
	8,9%	8,6%	5,8%	10,6%	8,2%
Los ciudadanos	756	35	249	90	1130
	28,3%	27,3%	24,6%	31,8%	27,6%
El Estado	1683	82	704	163	2632
	62,9%	64,1%	69,6%	57,6%	64,2%
Total	2676	128	1012	283	4099
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Encuesta Nacional de Aspiraciones, PNUD 1998. Elab. propia.

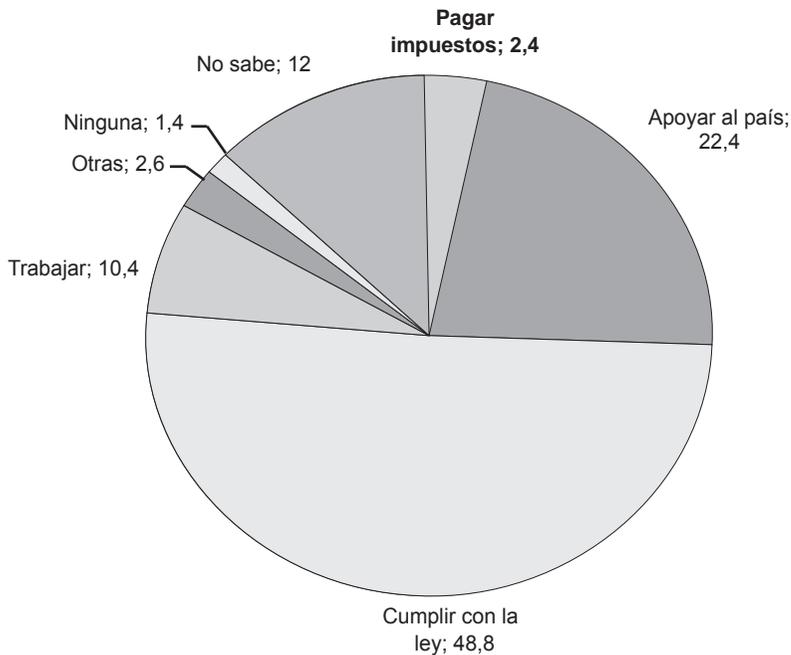
En contraste con las elevadas expectativas existentes respecto a la capacidad del Estado, el aporte ciudadano a su funcionamiento es muy limitado. En los hechos, muy poca gente relaciona los deberes ciudadanos con la contribución impositiva, y más bien los expresan en los vagos términos de "apoyo" o acatamiento al poder.

Se estima que alrededor del 2% de los contribuyentes en Bolivia aporta con cerca del 80% de las recaudaciones. Y en el régimen simplificado, que desde ya aporta cifras muy bajas que a veces ni siquiera cubren el costo de su recaudación, se encuentra aproximadamente la cuarta parte de los clientes del sistema de microcrédito, el cual se ha desarrollado bastante bien en Bolivia en base a tecnologías que evalúan los flujos de caja de los pequeños empresarios. Algo similar ocurre con el importante sector del autotransporte. En general, se estima que menos de un tercio de los ciudadanos económicamente activos son contribuyentes directos (Informe de Derechos Humanos). Obviamente, puede siempre argumentarse que la cobertura tributaria es en realidad más amplia, pues los impuestos indirectos permiten captar una parte de los flujos económicos. Sin embargo, éstos son regresivos y no pueden utilizarse apropiadamente como instrumentos de redistribución de ingresos. Y aunque la presión tributaria en Bolivia se sitúa en niveles comparables a los del resto de América Latina, que en su mayor parte también cuenta con rentas de recursos naturales como parte de los ingresos fiscales, nada desdice la argumentación central que se ha planteado acerca de la disociación entre las nociones de ciudadano y contribuyente, que define al primero como sujeto de derechos y no de obligaciones.

No es casual que en la Encuesta de Derechos Humanos levantada por el Defensor del Pueblo a fines de 2002 se encontrara que menos del 3% de las personas pensaba en el pago de impuestos como principal deber ciudadano (ver gráfico 6). En descargo de los entrevistados podría decirse que muchos habrán incluido

esa obligación en la más general de "cumplir la ley", pero ya hemos visto que inclusive este argumento está condicionado por criterios personales³³. Una encuesta más reciente encomendada por la Corte Nacional Electoral detectó que para el 19,4% de los entrevistados el pago de impuestos constituye el principal deber ciudadano. Es una proporción mucho mayor a la anterior, aunque, en este segundo caso, "pagar impuestos" era la primera opción de un reducido grupo de respuestas cerradas, lo que permitió captar mejor el discurso oficial, en tanto que en la primera encuesta la pregunta era de respuesta abierta y por tanto inducía menos a los encuestados³⁴.

Gráfico 6. Principal obligación como ciudadano (Jefes de Hogar)



Fuente: Encuesta de Derechos Humanos. Defensor del Pueblo 2002. Elab. propia

33 De interés para el tema central de esta reflexión es el hecho de que la obligación de "cuidar nuestros recursos", que está en el centro de los discursos movilizadores desde abril del 2000, fue mencionada solamente por el 0,7% de los Jefes de Hogar de la muestra.

34 Encuesta de Opinión de la Corte Nacional Electoral, 2005.

En esta reflexión tampoco puede ignorarse lo ocurrido en febrero de 2003³⁵. El motín policial en demanda de mejores salarios, que desencadenó el caos en la ciudad de La Paz, fue justificado por los protagonistas aludiendo a la intención gubernamental de modificar el sistema tributario creando el impuesto personal. Esto incitó a otras acciones de protesta y logró una legitimidad que sobrepasaba las motivaciones inmediatas de los protagonistas. Aun antes de que fuera debatida en el Congreso, la propuesta gubernamental había sido rechazada por la prensa y la población, que le pusieron la etiqueta de "impuestazo" vinculando la idea del impuesto a la del abuso de poder. Los argumentos de que el impuesto sería progresivo y que eximiría a los grupos más pobres no fueron siquiera escuchados. Lo que quedó comprobado en ese momento es que hay una "verdad" anti-tributaria ya afirmada en el sentido común. Y a quienes se movilizaron en ese momento les resultó muy fácil apelar a ella³⁶.

Para matizar estas afirmaciones podemos recurrir a dos cruces de preguntas en las encuestas PROLAP, que plantean situaciones hipotéticas pero muy reveladoras sobre lo que piensan los bolivianos. Cuando se pregunta a qué institución debería darse más obligaciones y recursos, la mayoría se inclina por las alcaldías, en una proporción que ha ido creciendo de cerca del 40% en 1998 a casi el 60% en 2004. Sin embargo, cuando inmediatamente después se plantea la pregunta de si estaría dispuesto a aumentar su contribución a través de impuestos y tasas municipales, más del 80% de la gente, y en proporción también creciente, dice que "no vale la pena". En conjunto, es decir, tomando la totalidad de los datos obtenidos desde 1998, de la misma gente que afirma que sí deben aumentarse los ingresos y las obligaciones de las alcaldías, alrededor del 80% rechaza la posibilidad de pagar más impuestos o tasas municipales³⁷.

Esto datos son indicadores de la gravedad del problema apuntado, pues la referencia estatal en este caso es la municipalidad, cuyo desempeño es inmediatamente perceptible y goza de aprecio creciente de la población desde la reforma de 1994. Si por un lado se afirma que "hay que darle" más

35 El gobierno presentó al Congreso el proyecto de Ley Financiera o Presupuesto General que contemplaba la creación de un impuesto progresivo al ingreso personal. Cuando empezaban a organizarse las protestas, la guarnición militar de La Paz se rebeló, lo cual fue aprovechado por grupos antigubernamentales para generar violencia urbana: asaltos a edificios públicos y privados, incendios, etc. El motín fue sofocado mediante negociaciones, pero con la amenaza de intervención militar. Durante estos episodios murieron algunas personas y se encontró que se habían hecho disparos de fusil que penetraron las paredes del despacho presidencial. El ya citado texto de Loayza y Suárez, que reúne entrevistas a "los pobres" recoge este testimonio: "cuando se trata de pagar un impuesto, el resultado es que tendríamos que dar una factura, y eso a nosotros no nos conviene. Entonces, en ese sentido, hemos sido beneficiados" por los paros y marchas (pág. 58).

36 Cuando en 1987 se aprobó la Reforma Tributaria, la Central Obrera Boliviana convocó y condujo un "referéndum" informal que captó una actitud de rechazo de más del 90% de la población, aun cuando todavía estaba fresca la memoria de la hiperinflación, que había sido provocada en gran medida por la expansión del déficit fiscal alcanzada a fuerza de presiones y demandas sociales.

37 Datos procesados de las encuestas de PROLAP-USAID.

responsabilidades y recursos, pero uno mismo no está dispuesto a hacerlo...
¿De dónde se espera que surjan los fondos?

Un tema igualmente incómodo para los diversos participantes de los grupos focales fue el de los impuestos. Planteado el problema, todos se apresuraban a responder que se trata de un deber primordial que se debe cumplir sin excepciones. De inmediato se pasaba a acusar a los evasores y también a identificar figuras estereotípicas: las transnacionales, los informales, los nuevos ricos que esconden su fortuna para no pagar, los políticos que abusan del poder. Y aunque todos afirmaron cumplir la ley, tuvieron dificultades para precisar de qué manera lo hacían ("en la luz y el agua", "de mi casa"), admitiendo al final de la discusión que "los bolivianos somos muy malos pagadores de impuestos", y que "los evadimos en cuanto podemos".

Las altas expectativas sobre lo que debe hacer el Estado y una baja disposición a aportar son características de una forma de estatismo dependiente que sólo tiene sentido cuando el Estado es un mecanismo real de acceso a recursos, y más aún cuando los controla directamente y puede asignarlos o distribuirlos con cierta discrecionalidad. En otras palabras, un Estado que es políticamente débil, pero económicamente solvente, configura un entorno institucional que ofrece las condiciones más favorables para el desarrollo de comportamientos rentistas.

C. Rentismo y pobreza

Es en la relación que se establece entre los grupos sociales, el Estado y los excedentes que se descubren los comportamientos rentistas. Recordemos que éstos últimos son definidos como actitudes destinadas a aprovechar la explotación de riquezas preexistentes sobre las cuales se tiene, se exige o se adquiere un derecho particular y, por ello, excluyente.

Como se ha visto antes, y se comprobó con los grupos focales, en la mentalidad boliviana predomina la fuerte convicción de que habitamos un territorio lleno de riquezas, tan abundantes como diversas; pero que somos un pueblo pobre o, más bien, un pueblo de pobres.

No vamos a reiterar las estadísticas socioeconómicas de la pobreza ni los debates sobre el concepto y su medición. Lo que interesa ahora son las percepciones.

Una aproximación interesante nos la ofrece la ya citada Encuesta de Aspiraciones de 1998, cuando se preguntó a los entrevistados si se consideran o no pobres. Notablemente, la mayoría se definió como "no pobre", sobre todo en la ciudad de El Alto, cuyos datos sobre pobreza resaltan cuando se los compara con el resto urbano o con las ciudades capitales de departamento. Esto muestra, sin duda, que el concepto es relativo y que los parámetros que lo definen pueden cambiar tanto de un lugar a otro, como en el tiempo.

Cuadro 6. Autodefinición de pobreza por área de residencia

	Área de residencia				Total
	Ciudad Capital	Resto Urbano	Área Rural	Ciudad de El Alto	
Pobre	1127	81	645	110	1963
	42,1%	63,3%	63,6%	38,9%	47,9%
No pobre	1549	47	369	173	2138
	57,9%	36,7%	36,4%	61,1%	52,1%
	2676	128	1014	283	4101
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: PNUD Encuesta Nacional de Aspiraciones, 1998

El siguiente cuadro es igualmente interesante, porque cruza la autopercepción con una clasificación "objetiva" elaborada sobre la base de las condiciones habitacionales, acceso a servicios y disponibilidad de bienes de consumo en el hogar, levantadas en la misma encuesta.

Cuadro 7. Situación socioeconómica y percepción de pobreza

Índice socio económico	Ud se considera		Total
	Pobre	No pobre	
Muy bajo	688	361	1049
	65,6%	34,4%	100,0%
	44,0%	19,6%	30,8%
Bajo	445	434	879
	50,6%	49,4%	100,0%
	28,5%	23,5%	25,8%
Medio	263	440	703
	37,4%	62,6%	100,0%
	16,8%	23,8%	20,6%
Alto	166	611	777
	21,4%	78,6%	100,0%
	10,6%	33,1%	22,8%
Total	1562	1846	3408
	45,8%	54,2%	100,0%
	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: PNUD Encuesta Nacional de Aspiraciones, 1998

Es notable constatar las discrepancias entre la definición externa, basada en condiciones socioeconómicas objetivas, y la propia, basada en la percepción. Aun en el grupo de "muy bajo" nivel socioeconómico hay un 34% de personas que no se consideran pobres. En contraste, casi el 37% de los que tienen un nivel medio y más del 21% de los del nivel alto sí se definieron a sí mismos como pobres. Podría pensarse que es aquí donde se incuba la mayor insatisfacción de expectativas y que dicha insatisfacción abarca a una proporción nada despreciable de la población (12% cuando menos)³⁸.

Mucho depende, ciertamente, de cómo se define o explica la pobreza en el sentido común, y sobre eso hay muy poca investigación. La misma encuesta, sin embargo, avanzó con una pregunta al respecto, al pedir a los entrevistados que especifiquen a quiénes definen como pobres. Las respuestas se distribuyeron en proporciones similares entre quienes mencionaron atributos personales (flojera), adquiridos (educación) y condicionados a la relación con otros (explotados).

Más allá de la curiosa proporción de personas que se definen como pobres y atribuyen la pobreza a la flojera, es también notable el énfasis que ofrecen las dos casillas extremas del cuadro, pues quienes no se sienten pobres tienden a asociar la pobreza a las características personales de quienes sí la padecen, y quienes sí se sienten pobres tienden a atribuirla a aquéllos que se beneficiarían explotándolos.

Cuadro 8. Percepciones de la pobreza

Quiénes son pobres?	Pobre	No pobre	Total
Gente floja/ignorante	485	814	1299
	24,7%	38,1%	31,7%
Persona sin educación	728	744	1472
	37,1%	34,8%	35,9%
La gente explotada	750	580	1330
	38,2%	27,1%	32,4%
Total	1963	2138	4101
	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: PNUD Encuesta Nacional de Aspiraciones, 1998

38 Este grupo es predominantemente urbano (85%) y se localiza sobre todo en las ciudades de La Paz y El Alto, Potosí y Trinidad.

Estas percepciones corresponden en cierta medida a las esquematizadas a partir de los grupos focales.

En primer lugar, parece haber una visión compartida de que la pobreza es sobre todo un fenómeno urbano, fuertemente asociado a las condiciones de empleo y a la carencia de recursos alimenticios. "En el campo, la tierra da", afirman los encuestados, aunque de ahí también nace la imagen de que el campo andino está agotado, lo cual explicaría la mayor pobreza en el Altiplano.

Sobre esta base, en Santa Cruz se tiende a culpabilizar al pobre de su pobreza, porque los encuestados enfatizan que la ciudad ofrece oportunidades que no son aprovechadas, ya sea por flojera o por falta de una formación adecuada (lenguaje, escolaridad, etc.). En cambio, en La Paz se razona más en términos de riqueza expoliada, y por tanto se acusa de causantes de la pobreza a quienes acumulan riqueza, lo cual es asociado al abuso del poder. Así, la pobreza aparece como la otra cara de la riqueza, y ésta como la evidencia del rentismo en su más cruda expresión; aunque, claro está, los grupos focales no razonan en estos términos.

A medida que comparamos los grupos y desplazamos la observación hacia Santa Cruz se encuentra una asociación más débil entre riqueza y política. En general, se concibe la riqueza como resultado de un esfuerzo realizado al margen de la política, aunque muy vinculado a la capacidad de aprovechar las potencialidades de la tierra³⁹.

Estos datos remiten a la relación de los bolivianos con el trabajo, que es indudablemente un tema clave para la comprensión del rentismo como fenómeno social. Por supuesto, respecto al trabajo prevalecen también nociones ambiguas que lo definen como un castigo (de acuerdo a la tradición bíblica de expulsión del paraíso) y como una actividad dignificante (el ser "muy trabajador" dice bien de alguien). En la práctica cotidiana esa ambigüedad se hace todavía más compleja cuando se contrastan los discursos oficiales sobre el trabajo con el grado de dedicación a las tareas laborales específicas o con las múltiples formas de evasión que la gente utiliza para resistir las presiones disciplinarias y los controles del tiempo laboral que se imponen sobre ellos. Comprender con claridad y en profundidad el sentido que el trabajo tiene para los bolivianos de los distintos estratos es un verdadero desafío en el que se ha avanzado muy poco.

Los cuadros 9 y 10, obtenidos de una encuesta realizada en 2002, ofrecen una aproximación sobre este tema.

39 Es notable que quienes expresan la mayor "modernidad" se sitúen apenas en las cercanías de un pensamiento fisiocrático. Por supuesto que más avanzado que el naturalista, que asocia riqueza a lo ya existente en el suelo o el subsuelo, pero muy lejos aún de una mentalidad mercantil que vincula riqueza, valor y trabajo en el intercambio.

Cuadro 9. ¿Qué es lo que más le satisface de su trabajo?

	Área de residencia			Relación laboral	
	Urbano	Rural	Total	Depend.	Independ.
La estabilidad	18,10%	15,50%	17,10%	24,60%	13,70%
Los ingresos	28,40%	27,20%	28,00%	29,90%	24,50%
Libertad de moverse, horario	23,00%	30,20%	25,70%	18,10%	40,70%
Prestigio	4,40%	3,20%	3,90%	3,80%	5,20%
Relaciones en lugar de trabajo	10,90%	10,70%	10,80%	15,80%	4,60%
Seguro y/o jubilación	1,60%	0,40%	1,10%	2,00%	0,30%
El trabajo mismo	6,90%	7,00%	6,90%	5,20%	7,90%
Nada le satisface	0,10%	0,70%	0,30%	0,10%	0,40%
Aprender	0,20%	0,10%	0,20%	0,30%	0,10%
No trabaja	6,50%	5,10%	6,00%	0,20%	2,70%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Defensor del Pueblo. Encuesta de Derechos Humanos 2002. Elab. propia

La pregunta que da título al cuadro no tenía respuestas precodificadas sino que estuvo abierta a la respuesta que dieran las personas entrevistadas. Sólo después se clasificaron las respuestas, por lo que aquí tenemos una idea bastante adecuada de cómo se vive la experiencia laboral en el país.

Una lectura sencilla es la que puede obtenerse de la columna central, que muestra las frecuencias generales. Ahí se observa que las proporciones de quienes encuentran su mayor satisfacción laboral en los ingresos y en la libertad para desenvolverse son parecidas. Con frecuencias inferiores se encuentran temas relacionados con el medio laboral, como estabilidad y relaciones. Es notable que el trabajo mismo, la actividad de cada día, represente la fuente principal de satisfacción solamente para el 7% de los entrevistados.

Más interesante aún es descubrir que lo que diferencia a los grupos, divididos acá según la residencia o la condición de dependencia de los entrevistados, son énfasis y matices. Se han marcado con **negrita** las casillas que muestran frecuencias de mayor diferencia respecto del total (que puede ser comprendido como un promedio). Los trabajadores independientes enfatizan como fuente de satisfacción la libertad, el prestigio y el trabajo mismo, en tanto que los dependientes valoran más los ingresos que obtienen, la estabilidad y el entorno laboral. Las mayores diferencias entre los mundos laborales urbano y rural están dadas por la libertad (valorada en el área rural) y la estabilidad (característica más urbana).

Esta visión debe ser complementada con la consideración de los aspectos que representan fuentes de insatisfacción, como se muestra en el cuadro 10.

Cuadro 10. ¿Qué es lo que menos le satisface de su trabajo?

	Área de residencia			Relación laboral	
	Urbano	Rural	Total	Depend.	Independ.
La inestabilidad	16,10%	18,90%	17,20%	13,30%	22,80%
Los ingresos	31,40%	36,10%	33,20%	36,50%	37,20%
La falta de libertad, horarios estrictos o incómodos	14,90%	10,00%	13,00%	12,90%	9,10%
La falta de reconocimiento	15,60%	14,30%	15,10%	14,10%	14,30%
La relación con los superiores o compañeros de trabajo	6,70%	4,00%	5,70%	7,30%	3,30%
Falta de seguro y/o jubilación	5,40%	5,10%	5,30%	5,00%	6,70%
Nada, todo le satisface	9,50%	9,70%	9,60%	9,80%	6,10%
La distancia	0,10%	0,70%	0,40%	0,50%	0,40%
El medio ambiente	0,00%	0,50%	0,20%	0,00%	0,00%
Horas extras	0,00%	0,20%	0,10%	0,30%	
Ser dependiente		0,10%	0,05%	0,10%	
Cuidar a niños	0,10%	0,30%	0,20%	0,20%	
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Defensor del Pueblo. Encuesta de Derechos Humanos 2002. Elab. propia

En todos los casos la principal fuente de insatisfacción son los ingresos obtenidos, pero con énfasis comparativamente mayor entre los independientes y los rurales. Estos también enfatizan el tema de la inestabilidad.

Esto resulta llamativo, porque con frecuencia los ingresos de los trabajadores independientes varían en función del tiempo y de la disciplina que dediquen al trabajo pero, como se vio en el cuadro anterior, es en esos grupos donde se valora más la libertad, es decir, la posibilidad de suspender el trabajo y prestar atención a otras actividades. Así, aquí parecería vislumbrarse una suerte de disociación entre el esfuerzo que se realiza y lo que se espera obtener de él.

Esa disociación seguramente explica la tolerancia de mucha gente respecto al rentismo, incluso aunque éste no genere beneficios directos, ya sea porque es practicado por otros o porque para usufructuar de él se necesitan recursos de organización o un capital social para presionar al Estado y que no están al alcance o disposición de todos.

En todo caso, tanto el sentimiento de pobreza como el esfuerzo que se realiza para superarla mediante el trabajo o el control directo de riquezas existentes, dependen mucho de las expectativas y su evolución.

D. Expectativas y frustraciones

Un tema fundamental en la actualidad es el que tiene que ver con las expectativas

de la población, tanto en relación a lo que se espera del Estado como a las aspiraciones de consumo. No hay muchos estudios al respecto, aunque en varias encuestas se han planteado preguntas destinadas a indagar sobre esto. Es difícil saber si ellas son suficientes para detectar expectativas insatisfechas o, si no lo son, cómo debería procederse. Éste es un desafío metodológico clave porque de él depende conocer mejor un aspecto crucial que con frecuencia rige los comportamientos.

La encuesta de aspiraciones del PNUD, que formó parte del Informe de Desarrollo Humano del año 2000, incluyó varias preguntas que, combinadas, permitían contar con un panorama de las aspiraciones de la población⁴⁰. Considerando que el nivel de aspiraciones tiene una relación positiva directa con la voluntad y la capacidad de acción, se encontró que los aspectos que más influían en el aumento de aspiraciones eran la educación y la consecuente demanda de integración social, la participación social y política, y la experiencia migratoria.

Al distinguir los diversos niveles del índice de aspiraciones de acuerdo a criterios varios de diferenciación de la población, se encontraron algunas tendencias significativas. Por ejemplo, que las mujeres tienen mayores aspiraciones a las de los varones, que a medida que aumenta la edad también suben las aspiraciones, y que los habitantes de las ciudades, en todas las regiones, tienen índices superiores a los del campo. Regionalmente, las aspiraciones son mayores cuando se pasa del Altiplano a los valles y de éstos hacia el Oriente. Estas dos últimas tendencias podrían explicarse también por la significativa diferencia detectada en el nivel de aspiraciones según la experiencia migratoria. Cuanto más inmediata, prolongada en el tiempo y más distante en el espacio sea la migración, mayores son las aspiraciones.

En qué medida esto influye en el comportamiento político es algo que no ha sido suficientemente explorado. Podemos obtener algunas claves preliminares de la encuesta PROLAP, que pidió a los entrevistados declarar su grado de satisfacción con la vida y, en base a varias preguntas, detectó sus grados de tolerancia política y de apoyo al sistema.

En el cuadro 11 se observa que si la proporción de personas con baja tolerancia es elevada, lo es un poco más entre quienes en ese momento se declararon algo o muy satisfechos. De manera parecida, aunque en general el apoyo al sistema democrático es bajo, lo es aún más entre quienes dicen estar algo satisfechos y algo insatisfechos. Podríamos suponer que es en esos grupos que se incuban las más fuertes tendencias rentistas y los comportamientos más conflictivos.

40 Sintetizamos lo expuesto en el **Informe de Desarrollo Humano Bolivia 2000**, PNUD, La Paz, páginas 48 y ss.

Cuadro 11. Satisfacción con la vida, tolerancia política y apoyo al sistema (2004)

	Tolerancia Política			Apoyo al sistema		
	(indicador combinado)			(indicador combinado)		
	Baja	Alta	Total	Bajo	Alto	Total
Muy satisfecho	398	193	591	342	245	587
	67,3%	32,7%	100,0%	58,3%	41,7%	100,0%
	19,6%	20,2%	19,8%	18,0%	22,6%	19,7%
Algo satisfecho	1227	553	1780	1141	637	1778
	68,9%	31,1%	100,0%	64,2%	35,8%	100,0%
	60,6%	58,0%	59,7%	60,2%	58,8%	59,7%
Algo insatisfecho	337	174	511	335	178	513
	65,9%	34,1%	100,0%	65,3%	34,7%	100,0%
	16,6%	18,2%	17,1%	17,7%	16,4%	17,2%
Muy insatisfecho	64	34	98	78	23	101
	65,3%	34,7%	100,0%	77,2%	22,8%	100,0%
	3,2%	3,6%	3,3%	4,1%	2,1%	3,4%
Total	2026	954	2980	1896	1083	2979
	68,0%	32,0%	100,0%	63,6%	36,4%	100,0%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: PROLAP-USAID, 2004. Elab. propia.

Desde esta misma categorización, el cuadro siguiente permite descubrir que hay tendencias centralistas más fuertes entre quienes afirman estar menos satisfechos con su vida. En efecto, cuando se pregunta a quién debería darse más recursos --más allá de la alta frecuencia de apoyo a las alcaldías en todos los grupos (en ninguno está debajo del 44%)-- la diferencia entre los extremos es de diez puntos. Esta diferencia enfatiza que suele haber mayor apoyo al gobierno central en el caso de los "muy insatisfechos", que es también el grupo que expresa más alta frecuencia a favor de "no cambiar nada".

Cuadro 12. Centralismo y satisfacción con su vida (2004)

En su opinión, ¿se le debe dar más obligaciones y más dinero	Satisfacción con su vida				Total
	Muy satisfecho	Algo satisfecho	Algo insatisfecho	Muy insatisfecho	
A la Alcaldía	921	2306	649	185	4061
	54,2%	47,3%	45,1%	44,2%	48,2%
Al gobierno central	367	1057	356	124	1904
	21,6%	21,7%	24,7%	29,6%	22,6%
No cambiar nada	165	626	168	57	1016
	9,7%	12,8%	11,7%	13,6%	12,1%
A la Alcaldía sólo si da mejores servicios	247	884	266	53	1450
	14,5%	18,1%	18,5%	12,6%	17,2%
Total	1700	4873	1439	419	8431
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: PROLAP - USAID 2004

La tendencia expresada en los datos anteriores sugiere que, a menor satisfacción con su situación, las personas inclinan más su confianza hacia los órganos centrales de gobierno. Esta posición es consistente con la que se muestra en el cuadro siguiente, y que contrasta significativamente con el anterior. El apoyo general a las alcaldías se diluye cuando la pregunta es específica: más del 80% no está dispuesto a pagar más impuestos, ni siquiera a las alcaldías, a las que en general apoyan. Esta reticencia es mucho mayor entre los que dicen estar "muy insatisfechos". La diferencia entre los dos extremos es de casi 15 puntos porcentuales.

Cuadro 13. Disponibilidad tributaria y confianza municipal (2004)

¿Estaría dispuesto a pagar más impuestos o tasas a la municipalidad?	Satisfacción con su vida				Total
	Muy satisfecho	Algo satisfecho	Algo insatisfecho	Muy insatisfecho	
Más impuestos/tasas	474	864	209	58	1605
	27,1%	17,2%	13,7%	12,5%	18,3%
No vale la pena	1278	4172	1315	405	7170
	72,9%	82,8%	86,3%	87,5%	81,7%
Total	1752	5036	1524	463	8775
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: PROLAP - USAID

Aparentemente, la insatisfacción denota sesgos centralistas, por lo tanto, más estadistas, pero al mismo tiempo una menor disposición a pagar impuestos. ¿Cómo se espera que el gobierno financie, entonces, los servicios que esos grupos demandan y esperan recibir, si no es acudiendo a las rentas de recursos naturales? El cuadro siguiente nos ayuda a explorar el tema cuando se pregunta quién debería hacerse cargo de la administración de los recursos gasíferos. Más del 60% señala al Estado en exclusividad, mientras que las empresas mixtas son mucho más aceptables que las privadas. Esta tendencia se acentúa pronunciadamente a medida que se pasa de los que afirman estar muy satisfechos a los muy insatisfechos.

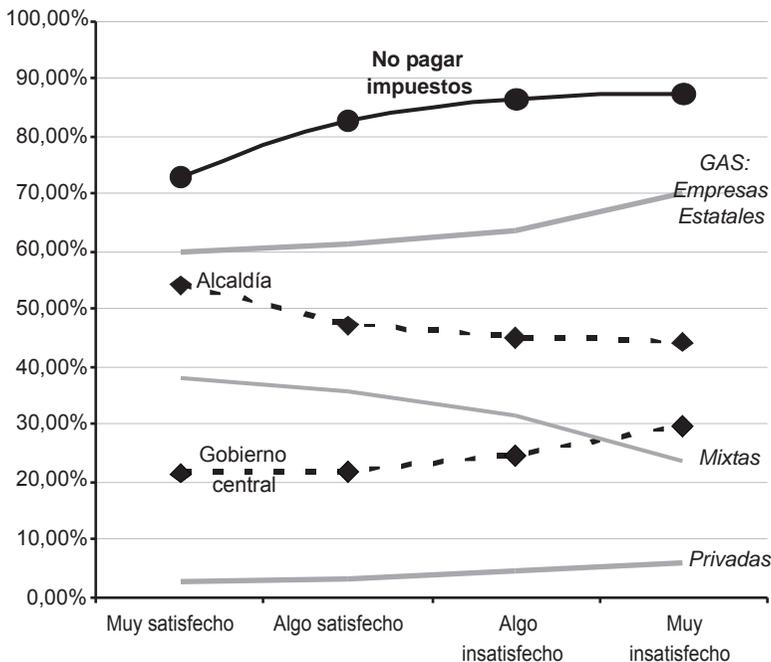
Cuadro 14. Administración del gas y satisfacción con su vida (2004)

Administración del gas	Satisfacción con su vida				Total
	Muy satisfecho	Algo satisfecho	Algo insatisfecho	Muy insatisfecho	
Empresas Privadas	14	57	24	6	101
	2,4%	3,2%	4,7%	6,2%	3,4%
Empresas Mixtas	221	633	162	23	1039
	37,9%	35,5%	31,5%	23,7%	34,9%
Exclusivamente el Estado	348	1092	328	68	1836
	59,7%	61,3%	63,8%	70,1%	61,7%
	583	1782	514	97	2976
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: PROLAP- USAID 2004, Elab. propia

Estas tres tendencias se pueden visualizar claramente en el gráfico que sigue, en el que se dibujan las proporciones manteniendo el grado de satisfacción en el eje horizontal. Por encima de todo está la idea de que "no vale la pena pagar impuestos", y la proporción de quienes la sostienen aumenta a medida que la insatisfacción es mayor, a pesar de que la curva tiene la misma forma de quienes creen que debería darse más recursos al gobierno central. En lo que hace a la administración del gas, las tres opciones (manejo privado, mixto y estatal) muestran también tendencias muy claras hacia el estatismo a medida que aumenta la insatisfacción.

Gráfico 7. Confianza: impuestos y administración del gas



Fuente: Cuadros anteriores. Nótese que el gráfico registra respuestas a tres preguntas: ¿hay que pagar más impuestos? ¿a quién darle más recursos: gobierno o alcaldías? Y ¿quién debe manejar el gas?

Esta información puede comprenderse mejor con los datos obtenidos de los grupos focales.

La idea de progreso es compartida por todos, pero es definida de maneras tan diferentes que en uno de los grupos resulta frustrante, mientras que en otro, estimulante. En el Occidente el progreso es percibido más como una situación que como un proceso. Se tiene más o menos progreso, y los indicadores que lo definen son los del empleo asalariado y estable, la certidumbre de futuro, la protección del gobierno. En el Oriente el progreso es reconocido como un proceso vinculado al esfuerzo y a las oportunidades: es la posibilidad de crear una empresa productiva, de cambiar la situación que uno tiene. De ahí deriva también la fuerte diferencia que se plantea respecto al deber ser del Estado en los dos polos esquemáticos.

En cuanto al gas, si bien se reconoce en general su importancia económica, su relevancia es percibida de manera muy distinta. Desde el Occidente se lo ve como un recurso estratégico cuyo control - aspiración de las transnacionales y el imperialismo-- es clave. Por ello la nacionalización --en rigor, la estatización-- es clave para ellos, ya que al menos evitaría que ese recurso sea aprovechado por "ajenos". En el Oriente se considera que el gas es uno más entre otros recursos, por lo que no se le reconoce tanta importancia como en Occidente, y en los grupos focales se contrapuso la "abundancia" de recursos del oriente a la "escasez" del altiplano para explicar la importancia que el tema ha recibido en los últimos años. Desde esta perspectiva, se afirma que la mejor manera de aprovecharlo es, simplemente, venderlo. A lo que el grupo del Oriente prestó en realidad mayor importancia fue a la tierra, porque su producción se renueva, genera más empleos, abre oportunidades.

Entre estos dos extremos se ubicó el grupo focal de Cochabamba, que más bien sugería el fortalecimiento político del Estado para "imponer condiciones" a las petroleras. Éstas, a su vez, también son percibidas de manera diferenciada. En general se las asocia a las "transnacionales", que es una palabra cargada de ideología y que connota explotación, dominación, imposición. En algunos casos se las asocia a empresas extranjeras o a inversiones internacionales, y entonces aparecen vinculadas a aspectos de valoración más positiva entre casi todos los participantes de los grupos focales, tales como inversiones modernas y eficientes, fuente de buenos empleos en los que valen los méritos, y no las influencias políticas. Incluso los nacionalizadores más radicales dijeron que les gustaría que sus hijos trabajaran en esas empresas.

Esta visión ambigua y contradictoria atravesó a los tres grupos focales; aunque la definición de empresa extranjera prevaleció en Oriente, en tanto que en Occidente la de transnacional, con las connotaciones ya citadas.

Podría decirse, en suma, que el rentismo tiene mayor presencia en el Occidente de Bolivia, donde también se siente y afirma más la presencia del Estado y donde hay una tradición histórica más larga y vigorosa de explotación de recursos naturales. Esa presencia es, al mismo tiempo, de rechazo y de deseo. Se la repudia en cuanto se la ve como factor causal de la riqueza de unos y la pobreza de otros, pero también se la desea en un Estado paternal que da sin pedir ni esperar nada a cambio.

IV. Los hábitos ideológicos en Bolivia: Una indagación histórica de trayectorias dependientes

El anterior capítulo ha mostrado desde diversos ángulos las manifestaciones sociales del rentismo en Bolivia y su combinación con otros rasgos de la cultura política. Para comprenderlo, sobre todo si se busca diseñar políticas que permitan superar los aspectos negativos para el desarrollo y la democracia que tiene esa cultura política, es necesario estudiar sus orígenes y procesos formativos, así como sus fuentes históricas. Éste es, precisamente, el objeto de este capítulo: revisar la historia con un nuevo enfoque que, al aislar y resaltar algunos rasgos, tal vez los magnifique, pero por eso mismo contribuye a identificarlos y a comprenderlos mejor.

A. El modelo colonial

Las estrategias de organización y control social diseñadas por la corona española para el territorio del Alto Perú, que hoy corresponde en parte a la República de Bolivia, se basaron en los requerimientos de un sistema extractivo de recursos naturales, como era la minería de la plata. La explotación de las minas de Porco y de otros yacimientos heredados del régimen incaico, sumada al temprano descubrimiento de las reservas argentíferas de Potosí (1545), condicionaron el destino económico de la región y la vocación de sus habitantes por la actividad minera, moldeando también sus instituciones, comportamientos y hábitos colectivos.

El modelo institucional de la colonia fue diseñado y aplicado por el virrey Francisco de Toledo durante su gestión (1568-82). Notablemente, muchos de sus fundamentos aún perviven en la cultura política y en los hábitos colectivos de los bolivianos. Empecemos indicando que la filosofía que impregnó el diseño toledano fue la segregación territorial y social de sus habitantes. En los hechos, a tiempo de realizar un censo o Visita General (1570-75) de la población andina, se concentró a los nativos en 614 reducciones, lo que modificó íntegramente la geografía social de los Andes. Una vez ubicados y delimitados los territorios de las reducciones, el Estado dispuso que sus habitantes fueran identificados como "indios originarios", reduciendo culturalmente múltiples identidades étnicas nativas en una sola, a efectos de su relación con el aparato estatal. El resto del territorio andino fue destinado a los "españoles", reduciendo varias identidades étnicas en una sola, con similar propósito de facilitar su vinculación con el Estado.

Separados ambos grupos geográficamente, el Estado colonial asignó distintos derechos y obligaciones a los indios y a los españoles, diferenciándolos políticamente. El principal derecho diferenciado fue el de acceso al territorio. Los indios recibieron delimitadas las tierras de sus reducciones con títulos de posesión común; en cambio, los españoles accedían a sus tierras con títulos de propiedad individual. La obligación de contribuir al mantenimiento del Estado también fue diferenciada. A los indios se les impuso tributos en dinero, en especie y en fuerza de trabajo (mita), con montos anuales asignados a cada una de las reducciones. Los españoles pagaban diferentes impuestos que se gravaban el momento de realizar sus transacciones económicas. Este régimen de separación total de ambos grupos ante el Estado es conocido como el de las "dos repúblicas"⁴¹.

Todo el aparato estatal fue diseñado con el fin de activar la producción de plata en las minas de Potosí, en un ambiente político enrarecido por las pretensiones de autonomía respecto de la Corona que planteaban los poderosos encomenderos, y por el colapso demográfico de la población indígena. El Estado centralizó el poder anulando la función de las encomiendas, introdujo tecnologías para la purificación del metal y aseguró la provisión de un fondo rotatorio de fuerza de trabajo instaurando el servicio de la mita minera, que movilizaba anualmente a cerca de 14.000 indios desde las reducciones hacia las minas de Potosí⁴².

Cuando las tendencias apuntaban a una catastrófica declinación demográfica, el Estado, por varios factores, protegió a la población indígena aislándola en las reducciones y monopolizando su empleo bajo un sistema controlado de provisión de trabajadores a las minas⁴³. El control estatal monopólico de los dos insumos

41 Ver, R. Levillier, **Don Francisco de Toledo, supremo organizador del Perú: Su vida, su obra (1515-1582)**. Tres Volúmenes. Madrid, Espasa Calpe, 1942; D.N. Cook, **Tasa de la Visita General de Francisco de Toledo**. Lima, Universidad Mayor de San Marcos, 1975; A. Málaga, "Las reducciones en el virreinato del Perú (1532-1580)". **Revista de Historia de América** (México), No. 80, 1975; C. Romero, "Libro de la Visita General del virrey don Francisco de Toledo, (1570-1575)". **Revista Histórica** (Lima-Perú), No. 7, 1924; S. Zabala, **El servicio personal de los indios en el Perú (Extractos del siglo XVI)**. México, El Colegio de México, 1978.

42 Un primer ciclo de la minería potosina ocurrió entre 1545-70, durante el cual los indígenas aportaron con sus técnicas precoloniales para la purificación del metal. Cuando las vetas superficiales y puras se agotaron y el metal tuvo que extraerse de los socavones, esa técnica dejó de funcionar y la producción se estancó. Toledo introdujo técnicas europeas que utilizaban el mercurio como materia prima y copió el sistema de tributación en fuerza de trabajo (mita) empleado por los Incas. Ver, B. Larson, **Colonialismo y transformación agraria en Bolivia, Cochabamba, 1550-1900**. La Paz, HISBOL, 1992; C.S. Assadourian et.al., **Minería y espacio económico en los Andes, siglo XVI-XX**. Lima, IEP, 1981 y H.S. Klein, **Historia de Bolivia**. La Paz, Editorial Juventud.

43 Ver, D.N. Cook, **Demographic Collapse. Indian Perú, 1520-1620**. Cambridge, Cambridge University Press, 1981; J.M. Gordillo y M. del Río, **La visita de Tiquipaya (1575). Análisis etno-demográfico de un padrón toledano**. Cochabamba, UMSS/CERES/ODEC-FRE, 1993. La reducción de los indios en territorios protegidos por el Estado no sólo tuvo el objetivo de un mayor control político, sino que el estado pretendió de esa manera incentivar el crecimiento de la demografía indígena en los Andes, cuya declinación hacía peligrar el proyecto minero.

estratégicos para la minería (mercurio y trabajo indígena) hizo prever a Toledo un auge en el sector minero, lo que evidentemente ocurrió y llegó a su cenit alrededor de 1630, cuando Potosí se convirtió en una leyenda y en símbolo de riqueza.

Pero, si bien la producción de plata en Potosí capturó la imaginación popular y la mitificó por constituir un símbolo de riqueza en términos mercantiles, lo cierto es que la producción de plata, un recurso natural, fue asociada a la pobreza recurrente de la población andina. ¿Por qué la explotación exitosa de un recurso natural estratégico y de alto valor, como la plata, empobreció a la sociedad andina? ¿Qué factores intrínsecos a la organización social tienden a disolver o a concentrar los beneficios de la explotación de recursos naturales, ocasionando una mayor pobreza? ¿Estuvieron esos factores presentes en el período de la explotación de otros recursos naturales como el estaño? ¿Estarán presentes los mismos factores a la hora de explotar nuevos recursos naturales en Bolivia?

Estas preguntas son difíciles de responder. En este trabajo exploratorio intentamos resaltar algunos elementos de la organización del sistema colonial que, aparentemente, se mantuvieron a lo largo de nuestra historia republicana y todavía perviven en forma de hábitos colectivos que condicionan los conceptos de riqueza y moldean el imaginario sobre su justa distribución. En otras palabras, trataremos de trazar el proceso formativo de algunas mentalidades sociales que interpretan el rol del Estado y la sociedad a la hora de producir y distribuir la riqueza generada por la explotación de los recursos naturales en Bolivia.

Los elementos básicos que forman la estructura productiva eficiente que floreció a principios del siglo XVII fueron: un Estado que monopoliza los recursos estratégicos necesarios para explotar un recurso natural; una sociedad organizada en grupos territorial y socialmente diferenciados, controlada por un régimen étnico segregativo; y una combinación de sectores productivos privados que concurren individualmente al mercado (mineros, hacendados, comerciantes) junto a sectores comunitarios que se vinculan con el mercado a través de intermediarios étnicos que negocian sus productos (fuerza de trabajo, alimentos, materias primas). ¿Qué ocurre cuando esa maquinaria funciona?

Los mineros potosinos constituyeron un grupo privilegiado que producía plata muy barata y en grandes cantidades, no por su eficiencia técnica, sino por las subvenciones estatales en el precio del mercurio y la fuerza de trabajo de los mitayos indígenas, que se mantenían artificialmente bajos a manera de incentivo. Aunque, por sus niveles de consumo, parecía un grupo dinámico de inversionistas, los privilegios que arrastraban desde el período colonial los transformaron en

un sector parasitario que usufructuaba de las subvenciones estatales⁴⁴. A fines del siglo XVIII, el régimen borbónico hizo un serio intento de introducir nuevas técnicas en la minería para ahorrar mercurio, trabajo y tiempo, abaratar la producción y hacerla competitiva. El "gremio de los azogueros" resistió esos intentos modernizadores y los funcionarios coloniales se vieron obligados a reorganizar una "mita nueva" para que Potosí continúe produciendo⁴⁵.

Los terratenientes eran otro grupo de poder en la estructura colonial, pero con menos privilegios que los mineros. Aunque los encomenderos no recibieron tierras, sino poblaciones que debían controlar y cristianizar, fueron un grupo poderoso que invirtió muy temprano estableciendo haciendas que proveían alimentos a Potosí y a los mercados internos⁴⁶. Toledo no instauró una mita agraria en los Andes, sin embargo, debido a la presión de los hacendados para acceder a cuotas de fuerza de trabajo indígena, autorizó el sistema del yanaconaje, que en la práctica resultó un régimen servil que adscribía a los trabajadores al territorio de la hacienda⁴⁷. Es decir que el Estado dio a los hacendados instrumentos

44 En rigor están los azogueros (dueños de los ingenios de purificación de plata) y los mineros (que producían el metal extrayéndolo de los socavones). Ambos se enriquecieron durante el auge potosino, pero a medida que fue decayendo la provisión de mercurio y de trabajo indígena, en lugar de reinvertir en nuevas tecnologías negociaron con sus cuotas de mitayos y recibieron de los curacas el valor monetario de los trabajadores, sin mantener la producción de sus minas e ingenios. Ver P. Bakewell. (1984). **Miners of the Red Mountain: Indian Labor in Potosí, 1545-1650**. Albuquerque, University of New Mexico Press y (1988). **Silver and Entrepreneurship in Seventeenth-Century Potosí: The Life and Times of Antonio Lopez de Quiroga**. Albuquerque, University of New Mexico Press.

45 En R.M. Buechler. (1989). **Gobierno, minería y sociedad. Potosí y el "renacimiento" borbónico, 1776-1810**. La Paz, Biblioteca Minera Boliviana, se describen los esfuerzos de los técnicos alemanes de la misión Nordenflicht para introducir una máquina de purificación del metal. Algunos mineros invirtieron en el experimento y el Banco de San Carlos otorgó fondos para apoyarlos; sin embargo, los errores cometidos por los artesanos locales en su construcción, y las resistencias al cambio impidieron su aplicación, la que sí se realizó en México con excelentes resultados. Los azogueros presionaron para reimplantar la mita y, yendo contra sus principios ilustrados que se oponían al trabajo forzado de los indios, los funcionarios coloniales redistribuyeron tierras en las reducciones indígenas, acrecentaron el número de indios matriculados y actualizaron los contingentes de mitayos a Potosí. Esta autora describe al gremio de los azogueros como un grupo social "empobrecido, ignorante, desaplicado, conservador, corrupto y carente de auto respeto, como de la estima de los demás" (: 4). Pero, podemos añadir, con un gran poder de negociación ante el Estado.

46 Los encomenderos del temprano período colonial eran las cabezas visibles de poderosas redes de interés internacional que conectaban las actividades de los sectores minero, terrateniente y comercial. Muchos de ellos eran burócratas de alto rango que construyeron verdaderos clanes que controlaban la riqueza y canalizaban los recursos. Ver, A.M. Presta. (2000). **Los encomenderos de La Plata, 1550-1600**. Lima, IEP.

47 Los hacendados abrían padrones donde registraban al yanacona y a su familia, que se adscribían como sirvientes de la hacienda. Como señuelo para atraer trabajadores a las haciendas, el Estado autorizó que los yanaconas no asistan al servicio de la mita en Potosí y que sean los hacendados quienes paguen sus tributos. Hasta fines del siglo XVII las haciendas rebotaban de yanaconas, hasta que por reclamos de los mineros se decidió investigar en los padrones el origen de la población supuestamente yanacona. En ese momento, esta categoría prácticamente desapareció de los registros fiscales. Ver J.M. Gordillo (1988). "El proceso de extinción del yanaconaje en el valle de Cochabamba. (Análisis de un padrón de yanaconas, 1692). **Estudios-UMSS** 2 (2): 29-60, y N. Sánchez-Albornoz. (1978) **Indios y tributos en el Alto Perú**. Lima, IEP.

para manipular el uso de la fuerza de trabajo indígena y esto les permitió no sólo incrementar su poder de negociación, sino también regular su participación en la distribución de las rentas mineras. Es decir, el control que esta clase social tenía sobre enormes extensiones de tierra cultivable y un gran número de trabajadores indígenas no se traducía en una mayor producción para los mercados internos o externos, sino en una herramienta de poder que podía regular la asistencia de mitayos a Potosí.

Los indios originarios de las reducciones eran otro importante grupo de poder en la estructura colonial. En realidad, era el más importante, porque de él provenía el flujo de trabajadores que ponía en marcha toda la maquinaria productiva. Cuando Toledo diseñó su proyecto estatal, estaba convencido de que aislando a los indios en sus territorios y entregándoles tierras fértiles para su alimentación aumentaría la población y, por tanto, el fondo de trabajadores que haría sostenible su proyecto minero. Pero ocurrió lo contrario; la población de indios originarios declinó persistentemente en las reducciones durante todo el período colonial. Esta merma iba a contrapelo con la expansión de la población andina en general. ¿Cómo entender esta paradoja? Una explicación, indudablemente parcial, es que los indios de las reducciones aprendieron a regular la oferta de su propia fuerza de trabajo al sector minero, convirtiéndose en otro grupo rentista de la sociedad⁴⁸.

En este contexto, el Estado colonial, aparentemente poderoso, era en realidad un organismo intrínsecamente débil, no sólo porque abrió muchos frentes de negociación, sino también porque le confirió a cada uno de ellos sus propios fueros. Pero, además, el instrumento de la etnicidad, que tenía por objetivo segregar a las poblaciones para controlarlas, resultó la vía más expedita para manipular las identidades étnicas y cruzar fronteras raciales que resultaron ser

48 La evidencia empírica apunta en dos direcciones. Por una parte, las jefaturas étnicas que conservaron su poder dentro de las reducciones manipulaban el número de indios tributarios con el fin de equilibrar los intereses que giraban alrededor del uso de la fuerza de trabajo. Uno de ellos era el suyo propio, ya que los caciques tenían propiedades privadas y se dedicaban al comercio; en ambos casos el trabajo de los indios era indispensable. Los otros intereses conjugaban a mineros, hacendados e Iglesia, que también demandaban trabajadores. Muy acertadamente, Sánchez-Albornoz (1978: 99) califica al cacique como "la pieza maestra" del sistema de explotación colonial. Pero, por otra parte, los flujos de indios que huían por su cuenta de las reducciones y transformaban su identidad (forasteros, mestizos, etc.) eran intensos y socialmente dieron lugar a la aparición de campesinos desvinculados del poder de sus autoridades tradicionales. Desde esta perspectiva, el mestizaje cultural puede ser entendido como una estrategia de resistencia de la población andina a los abusos del sistema colonial. Ver R.H. Jackson. (1999). **Race, Caste, and Status. Indians in Colonial Spanish America**. Albuquerque, University of New Mexico Press; R.H. Jackson y J.M. Gordillo (1987) Mestizaje y proceso de parcelización en la estructura agraria de Cochabamba. (El caso de Sipe Sipe en los siglos XVIII-XIX". **HISLA** (Lima-Perú), No. 10: 15-37; B. Larson. (1983) **Explotación agraria y resistencia campesina en Cochabamba**. Cochabamba, CERES y J.M. Gordillo (1997). "La región de Cochabamba desde una perspectiva ilustrada. (El programa del intendente Francisco de Viedma a fines del siglo XVIII)". **DECURSOS** II (4): 59-72.

absolutamente permeables⁴⁹. Así, aunque explotar la plata era un negocio privado, se sustentaba en un andamiaje estatal cuya estructura dependía del equilibrio inestable de múltiples intereses corporativos que, desde su posición de poder, negociaban la parte que les correspondía del excedente generado en el sector minero.

B. La modernidad neo-colonial

El intento borbónico de modernizar el Estado toledano fue ambivalente y sus efectos fueron devastadores, porque debilitaron el sistema colonial en su conjunto sin llegar a crear un sistema alternativo más sólido. Por ejemplo, la exitosa reforma tributaria que llegó hasta quintuplicar las recaudaciones fiscales, estuvo basada en el criterio de la universalidad de las contribuciones, desechando el sistema toledano de base étnica. Muchos historiadores creen que esta medida fue una de las causas del descontento social que sustentó la agitación independentista. De hecho, el fracaso de los intentos de los presidentes Simón Bolívar y José Antonio de Sucre (1825-28) por introducir reformas liberales en los primeros años de vida de la República, tiene su explicación en la resistencia opuesta por las distintas "castas" de origen colonial⁵⁰.

La enconada resistencia al cambio propició una peculiar alianza entre los capitales de los hacendados, comerciantes y mineros republicanos, quienes entre 1830 y 1870 diseñaron un Estado protector que distribuía las rentas mineras a través de la manipulación del valor de la moneda. De esa alianza participaron también las comunidades indias, porque se reconocieron las jurisdicciones territoriales y políticas que les otorgó el régimen colonial, reeditándose los "pactos de reciprocidad" entre el Estado boliviano y las comunidades indígenas, lubricados por la profusa circulación de moneda sencilla y devaluada que protegía la producción de alimentos y artesanías en los mercados internos, y salvaguardaba la supervivencia étnica y cultural de los indios. A cambio de eso, la población

49 La Iglesia controlaba el estatus racial mediante la inscripción de la población en los registros vitales de las parroquias (bautismo, matrimonio y defunción). Las transferencias de personas entre diferentes razas nos permite sugerir que el funcionamiento de la etnicidad en sociedades segregativas puede ser entendido como una estrategia de negociación ante el Estado y no sólo como un elemento esencial a través del cual un individuo se adscribe indefinidamente a su cultura.

50 En este corto período de liberalismo se intentó atraer inversiones externas para reactivar la minería potosina. Esas inversiones nunca llegaron al país, pero causaron una desmonetización por la emisión de moneda dura que salió al exterior, provocando el descontento de todas las clases sociales. Se trató de privatizar los territorios comunales indígenas, convirtiendo a los indios en campesinos parcelarios y rematando las tierras sobrantes al mejor postor, sin ningún éxito. El Estado boliviano protegió a los territorios comunales hasta fines del siglo XIX, porque hasta entonces los tributos territoriales de los indígenas prácticamente mantenían al erario nacional. La única reforma liberal exitosa fue la expropiación de las tierras de las órdenes religiosas y su privatización, lo que motivó su éxodo de Bolivia y el desmantelamiento del poder económico y político de la Iglesia. Ver J.B. Pentland (1975). **Informe sobre Bolivia (1826)**. Potosí, Colección de la Cultura Boliviana; W.L. Lofstrom (1983). **El mariscal Sucre en Bolivia**. La Paz, Editorial Alenkar; J. Ovando (1986) **El tributo indígena en las finanzas bolivianas del siglo XIX**. La Paz, CEUB.

indígena se marginó de la sociedad, la política y la economía de una nación boliviana proyectada por la elite blanca con un carácter exclusivo y excluyente, de acuerdo al pensamiento positivista y a los principios racistas del darwinismo social, entonces internacionalmente vigentes⁵¹.

Todos los actores sociales encontraron en este tipo de Estado un interlocutor útil para equilibrar sus intereses, sobre todo los mineros y comerciantes. Esto se debía a que, por una parte, las políticas raciales legitimaban la sobreexplotación de los indios en las minas y, por otra, el monopolio estatal de la demanda de plata y de la emisión de moneda eran los mecanismos ideales para regular el comercio exterior y para definir las tasas de beneficio de ambos sectores mediante pactos entre ellos y con el Estado. Este fugaz equilibrio a la anciana regimene se desmoronó con la caída del precio internacional de la plata ya que no era suficiente sobreexplotar a la mano de obra o devaluar la moneda, ahora era preciso mejorar la tecnología productiva y administrar las minas con mentalidades y actitudes modernas⁵².

A partir de 1880, la necesidad de modernizar la producción minera para competir en el mercado mundial de la plata y del estaño obligó a la elite minera a replantear sus alianzas con los terratenientes y comerciantes. Además, esa modernidad debía abrirse espacio en las mentalidades populares e indígenas de una sociedad básicamente rural que mantenía hábitos de vida comunitaria. En este sentido, tanto por las limitaciones financieras del país como por el poco interés de las

51 En 1830, el 12 por ciento de la masa monetaria era feble, mientras que en 1859 esa proporción subió al 96 por ciento. La tendencia a devaluar la moneda como medio de financiamiento del gobierno empezó con el régimen de Santa Cruz en la década de 1830 y culminó con Belzu en 1850. Ver A. Mitre (1981). **Los patriarcas de la plata**. Lima, IEP: 198. En la segunda mitad del siglo XIX, el 80 por ciento de la población boliviana era indígena y monolingüe y el 20 por ciento hablaba español. De un millón y medio de bolivianos, el 43 por ciento vivía en comunidades, el 28 por ciento en haciendas y el resto en centros urbanos. Ver B. Larson (2002) **Indígenas, élites y estado en la formación de las repúblicas andinas**. Lima, IEP; J.M. Dalence (1975). **Bosquejo estadístico de Bolivia, 1846**. La Paz, Editorial Juventud y H. Klein (1982) **Bolivia: The Evolution of a Multiethnic Society**. Oxford, Oxford University Press. El término "pacto de reciprocidad", que alude a un reconocimiento implícito del Estado a la casta india mientras cumpla sus obligaciones tributarias, fue acuñado por T. Platt (1982) **Estado boliviano y ayllu andino: Tierra y tributo en el norte de Potosí**. Lima, IEP. El racismo legitimó el dominio de la casta blanca en Bolivia, pero planteó el tema de la participación de las "razas inferiores" en el proyecto de la nación. Ver, M. Demélas (1980) "Darwinismo a lo criollo: El darwinismo en Bolivia, 1880-1910". **Historia Boliviana** I: 55-82; M. Irurosqui (1992) "¿Qué hacer con el indio? Un análisis de las obras de Franz Tamayo y Alcides Arguedas". **Revista de Indias**, Vol. LII, No. 5: 195-216.

52 "El sistema de tres mitas y el de la doble jornada fueron de uso generalizado en esta época. En el primero, la jornada de trabajo se extendía hasta un total de 36 horas apenas entrecortadas por breves lapsos para las comidas [...] El sistema de doblada o jornada de 20 horas actuaba sobre este mismo principio" (Mitre 1981: 59). Entre mineros y comerciantes se crearon vínculos estrechos que les permitían, en coyunturas específicas, abarrotar los depósitos de los Bancos de Rescate creados por el Estado para monopolizar la compra de plata. Pero, en otras coyunturas, la plata en piñas salía al exterior vía contrabando en cargas de los comerciantes y su valor retornaba en mercancías para el mercado interno. Ver, Mitre (1981) y T. Platt (1998). **Historias unidas, memorias escindidas: Las empresas mineras de los hermanos Ortiz y la construcción de las elites nacionales. Salta y Potosí, 1800-1880**. Sucre, Universidad Andina Simón Bolívar.

elites terratenientes y comerciales, la capacidad de inyectar tecnologías productivas modernas se concentró en el sector minero. La economía nacional volvió a girar alrededor del sector minero bajo un régimen de corte liberal, en el cual el Estado mantenía el orden político y económico y distribuía las rentas que generaba la minería entre los miembros de las élites sociales y políticas que se turnaron para copar el aparato del Estado por más de medio siglo (1880-1952).

Este modelo estatal, que protegía los intereses privados de un pequeño pero poderoso sector económico y marginaba de la vida social, política y económica a la mayoría de la población, sólo podía funcionar en base al uso intensivo de la violencia real y simbólica por parte del Estado. Manteniendo marginadas las demandas populares, el Estado podía garantizar una alta tasa de retorno a los inversionistas mineros a cambio de recaudar ingresos fiscales por la vía del impuesto a las exportaciones de minerales, y repartirlos entre la burocracia estatal y el comercio suntuario. Por ello, en este período el Estado atacó frontalmente el sistema de propiedad comunal y utilizó un discurso impregnado de racismo para denigrar la participación de los mestizos en el sistema político y marginar de él a las poblaciones indias⁵³.

En este proceso de modernidad liberal, los vínculos entre las elites mineras y el Estado fueron cambiando cualitativamente a medida que ellas modificaban sus propias mentalidades. En el período de las oligarquías conservadoras que producían plata, el aparato estatal fue controlado por los propios mineros y sus partidos políticos. En cambio, los liberales productores de estaño se dedicaron íntegramente a administrar sus negocios y abrieron espacio para la creación de una burocracia especializada que se encargó de manejar el Estado y las relaciones políticas. Fue en ese período que destacó la labor del empresario Simón I. Patiño, quien se insertó exitosamente en el mundo de los negocios internacionales, pero fue una imagen escarnecida en Bolivia⁵⁴. Por su parte, los hacendados participaban

53 El Estado usó diferentes estrategias para “eliminar” a los indios del proyecto nacional oligárquico. Una de ellas consistió en reducir su base territorial de supervivencia, por lo que puso en práctica una campaña oficial de privatización de las tierras comunales. Ver, entre otros, A. Antezana (1992) **Estructura agraria en el siglo XIX. Legislación agraria y transformación de la realidad rural de Bolivia**. La Paz, CID. Otra estrategia fue la de estigmatizar la participación de las “razas inferiores” en la política. Ver B. Larson. (2001) “Indios redimidos, cholos barbarizados: Imaginando la modernidad neo-colonial boliviana”. En D. Cajías et.al. (Comps). **Visiones de fin de siglo. Bolivia y América Latina en el siglo XX**. La Paz, IFEA. Por último, otra de las estrategias fue educar al indio para transformarlo en ciudadano de la nación. Ver B. Larson (2004). “Capturando cuerpos, corazones y mentes del indio: La generación política de la reforma rural de la escuela en Bolivia, 1910-1952”. **DECURSOS**, Año VI, No.12: 61-107.

54 La historiografía nacionalista del período liberal ha fabricado una imagen muy devaluada de los empresarios mineros, identificándolos con intereses extranjeros y antinacionales. Los operadores estatales de estos intereses sería, según dicha versión, un grupo de burócratas a su servicio, al que denominaron “la rosca”. Ver C. Montenegro (2003) **Nacionalismo y coloniaje**. La Paz, Editorial Juventud. Una versión menos apasionada nos permite percibir las contradicciones que enfrentó, por ejemplo, Simón I. Patiño en un contexto reactivo a la modernidad que reflejaba las mentalidades de todas sus clases sociales. Ver R. Querejazu (1998) **Llallagua. Trono del “Rey del Estaño” Simón I. Patiño**. La Paz, Los Amigos del Libro y J. Albarracín (1995) **El poder financiero de la gran minería boliviana**. La Paz, Editorial Akapana.

marginalmente del reparto de las rentas mineras, porque su poder estaba disminuido frente al de los mineros. Por ello, propugnaban el statu quo y se aferraban al sistema servil que imponían en sus territorios, sobreexplotando a sus colonos, en lugar de invertir en nuevas técnicas productivas. Su lógica de acaparar la tierra cultivable y de cultivar la menor extensión posible, para así mantener artificialmente elevado el precio de los alimentos, contradecía la lógica del capital minero y disminuía sus utilidades. Esa era, en síntesis, la principal contradicción que enfrentaba a las elites bolivianas e impedía el desarrollo del capitalismo en todos los sectores productivos de la economía nacional⁵⁵.

En medio de estas contradicciones que confrontaban a los tradicionales grupos de poder, y como consecuencia del funcionamiento del régimen liberal, surgieron en el siglo XX nuevos actores sociales que desequilibraron la estructura oligárquica del poder en Bolivia. En primer lugar, en el sector minero se afianzó una clase proletaria que empezó a participar activamente en las luchas sociales desde sus organizaciones sindicales. Los campamentos de los barones de la minería concentraban grandes capitales, sofisticadas técnicas productivas y de gestión, y una numerosa población de obreros y empleados que, bajo la influencia del anarquismo y del marxismo, empezó a organizarse y a tomar conciencia de clase. La historia de esta clase proletaria se remonta al período de la explotación de la plata, cuando se cruzaban los roles de los campesinos que trabajaban estacionalmente en las minas, manteniendo un pié en cada uno de los dos mundos. En las minas de estaño, esos campesinos de origen se transformaron en una clase proletaria disciplinada cuya experiencia política empezó en las empresas mineras y culminó negociando espacios de poder en el régimen de la Revolución Nacional de 1952⁵⁶.

Segundo, la presión ejercida por el Estado contra las poblaciones indias y sus territorios se manifestó con la aplicación de la Ley de Exvinculación (1874), que sirvió de marco legal para la transferencia de las tierras comunales a manos de particulares. La vía férrea que unió el Pacífico con el altiplano se construyó en la misma época, incrementando la renta de la tierra y provocando la expansión

55 “Mientras que en 1920 la importación de alimentos representaba el 10 %, en 1950-52 había subido al 19%; y cabe subrayar que una buena parte de estos alimentos importados eran tubérculos tradicionales andinos [...]. Ineficaz, improductivo, injusto y explotador en el peor grado, el sistema agrícola boliviano [...] mantenía un gran porcentaje de la fuerza laboral nacional al margen del mercado, comprimiendo sus ingresos con un trabajo explotador y con las obligaciones serviles”. H. Klein (1991) **Historia de Bolivia**. La Paz, Editorial Juventud: 235).

56 Como se analizará en detalle más adelante, el proletariado minero, que asumirá un rol protagónico en el período postrevolucionario, manifiesta la más clara mentalidad rentista y corporativa en relación a la distribución de la riqueza generada por los recursos naturales del país. Quizá porque su experiencia política se inició en la mesa de negociaciones de las empresas mineras, luchando por participar en el mayor grado posible de los excedentes producidos en su sector. Ver Z. Lehm y S. Rivera (1988) **Los artesanos libertarios y la ética del trabajo**. La Paz, IFEA y G. Rodríguez (1991) **El socavón y el sindicato. Ensayos históricos sobre los trabajadores mineros, siglos XIX y XX**. La Paz, Cámara de la Minería.

de las haciendas en las tierras altas⁵⁷. La aplicación de esta misma norma jurídica liberal en los territorios comunales indígenas de los valles interandinos desembocó en un proceso agrario que resultó totalmente distinto. La población campesina y mestiza de los valles se insertó en la red de mercados locales desde muy temprano en el siglo XVIII, logrando acumular ingresos adicionales y aligerar el control social que ejercían sobre ellos los hacendados dueños de la tierra. Cuando las tierras comunales de los valles se pusieron en subasta, fueron mayormente los agricultores y artesanos mestizos quienes coparon la compra de parcelas, y por esa vía lograron consolidar su calidad de campesinos parcelarios. Sin duda que los hacendados continuaban ejerciendo su poder económico e ideológico en la región valluna, pero esta clase de piqueros se expandió en los valles como resultado de una capacidad adquisitiva obtenida gracias a sus trabajos eventuales en los campamentos mineros y a su participación en las redes mercantiles regionales⁵⁸.

Después de la Guerra del Chaco (1930-35), los campesinos excombatientes recuperaron su calidad de siervos en las haciendas de los valles (colonos), pero con una experiencia intercultural y política que les permitió organizarse apoyados por intermediarios y por sindicalistas urbanos. Los primeros sindicatos agrarios se crearon en territorios de las haciendas municipales y de algunas órdenes religiosas, amparados por los regímenes militares de la postguerra, de tendencia populista. En el período posterior a la revolución de 1952, los sindicatos agrarios proliferaron en los valles de Cochabamba y el régimen del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) los vinculó como clientes políticos a sus estructura de poder. El señuelo era la distribución de títulos parcelarios una vez producida la toma de tierras de las haciendas y emitido el decreto de Reforma Agraria. La cultura política campesina en Bolivia, por tanto, es también corporativa y clientelar, lo que explica su mentalidad rentista y estatista⁵⁹.

Por último, a fines del siglo XIX la producción de estaño reemplazó a la de plata. Las minas de plata se ubicaban al sur del Altiplano y toda la estructura de la economía regional giró alrededor de Potosí y del centro administrativo, Sucre, que era la capital republicana. El hecho de que los yacimientos de estaño más ricos se encontraran situados al norte del Altiplano transformó la geografía

57 "El período que va de 1880 a 1930 vivió la segunda gran época dorada de la hacienda. Mientras que las comunidades en 1880 todavía retenían la mitad de la tierra y alrededor de la mitad de la población rural, en 1930 habían quedado reducidas a menos de un tercio en ambos rubros" (Klein 1991: 164).

58 Ver R Laserna (1983) **Espacio y Sociedad Regional (constitución y desarrollo del mercado interno en Cochabamba)**, Ed. CERES, G. Rodríguez (1995) **La construcción de una región. Cochabamba y su historia, siglos XIX-XX**. Cochabamba, UMSS; y G. Rodríguez (2003) **Región y nación. La construcción de Cochabamba, 1825-1952**. Cochabamba, Honorable Consejo Municipal de Cochabamba.

59 Ver, J. Dandler (1983) **Sindicalismo campesino en Bolivia. Cambios estructurales en Ucureña, 1935-1952**. Cochabamba, CERES; J.M. Gordillo (2000) **Campesinos revolucionarios en Bolivia. Identidad, territorio y sexualidad en el Valle Alto de Cochabamba, 1952-1964**. La Paz, Promec/ Plural/ Universidad de la Cordillera/ UMSS; y S. Rivas (2000) **Los hombres de la revolución**. La Paz, CERES/Plural.

económica y modificó el espacio del poder. Oruro se convirtió en el centro productivo y La Paz en el centro político y comercial. Éste es un hito histórico de las luchas regionales en el país, porque las elites de ambas regiones se enfrentaron en una violenta disputa de poder. La Guerra Federal (1899) enfrentó a los conservadores del sur con los liberales del norte y, por primera vez en la historia política de Bolivia, un sector de las elites convocó a la intervención de las fuerzas político-militares de los indígenas del Altiplano⁶⁰.

La bandera de la lucha política entre ambas regiones fue el federalismo, propuesto por el sector liberal en protesta por el centralismo del régimen conservador. Una vez en el poder, los liberales se olvidaron de la propuesta federal y practicaron un régimen aún más centralista que el de sus rivales, concentrando todo el poder en La Paz. Pero lo que aquí interesa resaltar es la identificación entre las ideas de recursos naturales y poder del Estado, independientemente de que la explotación de las riquezas esté a cargo de productores privados. Este criterio, que dio lugar al surgimiento de movimientos regionales en otras zonas y que se asoció a distintos recursos naturales, continúa vigente y con mucha fuerza en la actualidad y da origen a las demandas de participar de los beneficios de la explotación. En este caso, el Estado vuelve a ser el centro de referencia de las demandas, y es percepción generalizada entre la población que debe actuar como un organismo redistribuidor de las rentas⁶¹.

En conclusión, aunque los liberales introdujeron representaciones y prácticas políticas propias de la modernidad, Bolivia siguió anclada en el orden simbólico colonial construido en torno a la visión de una pluralidad pactada y jerárquica. En las primeras décadas del siglo XX, la sociedad boliviana tuvo grandes dificultades para expresarse, según el registro de la modernidad, como un "contrato" entre individuos. Al contrario, después de un siglo de existencia, persistía la representación de la nación como heterogeneidad, como una polifonía discordante de pueblos, caudillos, provincias, grupos sociales y ciudades que coexisten en un territorio y cuya legitimidad proviene de pactos y transacciones de poder⁶².

60 Este evento desafortunado en el que los indios atacaron simultáneamente a las fuerzas militares de sus enemigos y también de sus aliados, motivó la unión de las elites y la exaltación de sus posiciones racistas. Ver **Zarate, el temible Willka. Historia de la rebelión indígena de 1899**, de Ramiro Condarco Morales (1965), y de M. Irurozqui (1993) "La guerra de razas en Bolivia: La (re)invención de una tradición". **Revista Andina** (Lima-Perú), Año 11, No. 1: 163-200.

61 Ver, J.L. Roca, **Fisonomía del regionalismo boliviano**. La Paz, Los Amigos del Libro, 1980; Calderón F. y Laserna R., **El poder de las regiones**, Ed. Ceres, 1985, y G. Rodríguez, **Poder central y proyecto regional. Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX y XX**. Cochabamba, ILDIS/IDEA, 1993.

62 El representante es un auténtico procurador de estas parcialidades, estamentos y corporaciones. No es casual, entonces, que autores nacionalistas como S. Almaraz, **El poder y la caída**. La Paz, Los Amigos del Libro, 1980, p. 66, hayan destacado que la historia de Bolivia en ese período se caracteriza por ser "incoherente y errática".

Estos actores organizados se constituyen en función de referentes étnico-culturales, geográficos y corporativos. Cada grupo reclama un "fuero" (privilegios asumidos como derechos colectivos) que debe explicitarse, ponerse a prueba y renovarse permanentemente. Predomina, pues, una visión plural y corporativa de la nación que es propia del imaginario colonial, e incluso precolonial, y muy distante de la idea moderna de una "comunidad de ciudadanos". Esta pluralidad implica además un orden jerárquico estamental construido en torno a dos polos: los "indios" y los "blancos". El orden simbólico fue construido a partir de las diferencias étnico-culturales, de modo que la sociedad se imaginó naturalmente escindida en estamentos con jerarquías marcadas. El Estado liberal no pudo integrar las diferencias para lograr legitimidad, sino que terminó por consagrarlas y explicitarlas recurriendo a las ideas social-darwinistas predominantes en la época.

C. Emergencia y hegemonía del nacionalismo

La guerra del Chaco (1932-1935) provocó una crisis tan grande que representó para Bolivia un dramático y decisivo momento de transición hacia un nuevo ciclo histórico: el nacionalismo. El conflicto bélico generó un proceso de movilización social que desestabilizó tanto los antiguos pactos sociales y compromisos políticos como el "sentido común" hasta entonces prevalecientes. El país quedó listo para adoptar nuevos referentes de identidad y de acción política.

La experiencia de la guerra tuvo un impacto profundo. Más allá de sus diferencias étnicas, clasistas y regionales, la población movilizada se reconoció a sí misma como un cuerpo social, el "pueblo", que encarnaba a la Nación⁶³. En cierto modo, en el Chaco se arraigaron los contenidos utópicos del discurso nacionalista, los cuales acompañaron a las prácticas de los actores sociales hasta fines de la década de los 70. En primer lugar, se generalizó una nueva visión del desarrollo que giraba en torno al control y la explotación estatal directa de los recursos naturales estratégicos, con el fin de asegurar una redistribución más amplia. En segundo lugar, la utopía social emergente enfatizó la alianza entre los grupos sociales excluidos y empobrecidos. La utopía cultural, finalmente, anunció el advenimiento de una cultura mestiza como síntesis superior de lo occidental y lo indígena. Estas retóricas se cristalizaron en una nueva agenda política y social sintetizada en la consigna "Tierras al indio, minas al Estado".

La emergencia del nacionalismo no fue un proceso exclusivamente auto-referenciado, sino que se fortaleció en relación a un "otro", el referente negativo que permite la cohesión grupal. Aunque en la primera fase de la guerra se visualizó al Paraguay como el enemigo, en el desenlace éste adquirió un nuevo significado: ya no se trataba de abrirse paso hasta el río Paraguay, sino de defender los

63 Klein, Herbert, **Orígenes de la revolución boliviana**. La Paz: Juventud, 1968.

pozos petroleros de Villamontes, descubiertos y explotados por la Standard Oil desde los años 20. Acusada de boicotear la campaña militar, esta empresa fue estigmatizada como enemiga de la Nación. Paulatinamente, la visión del antagonismo entre la nación y la antinación se instaló en el centro del espacio discursivo como referente obligado de alteridad de las ideologías emergentes. Simultáneamente, el bloque minero terrateniente fue visualizado como el agente de los intereses extranjeros en el país, estableciéndose así un fuerte clivaje simbólico entre el "pueblo" y las clases dominantes --la "rosca"-- culpabilizada por la derrota del Chaco.

Los militares acogieron fácilmente este discurso, que los libraba de responsabilidad, y empezó así un ciclo de gobiernos anclados en el emergente discurso nacionalista y estatista. Están ahí los gobiernos de David Toro (1935-1937), Germán Busch (1937-1939) y el de Gualberto Villarroel (1943-1946). En 1937, el gobierno de Toro emitió un decreto estableciendo la caducidad de todas las concesiones de la Standard Oil Co. y encargando a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), creado en 1936, la exploración, comercialización, transporte y exportación de petróleo. A través de esta empresa, el Estado asumió el control monopólico de los hidrocarburos de acuerdo a competencias establecidas en la Ley Orgánica del Petróleo (1937) y empezó a controlar excedentes económicos efectivos. De manera que controlar al Estado resultaba más atractivo como fuente de rentas o ventajas especiales. En este período se introdujeron disposiciones sobre la distribución de regalías a los departamentos productores que, con el tiempo, se volvieron fueros colectivos respetados por todas las legislaciones petroleras posteriores.

La creciente intervención estatal en la renta petrolera estuvo acompañada por una fuerte presión fiscal sobre la renta minera. Como consecuencia de la gran crisis económica mundial de 1929, se contrajo la demanda internacional del estaño, los precios descendieron y las fuentes de los créditos externos se cortaron. Este escenario se complicó por los efectos de la guerra: el modelo económico liberal iniciado en 1872 colapsó. En ese contexto, el Estado fue presionado por los actores políticos emergentes para reformular la captura y destino de la renta minera⁶⁴. Durante el ciclo del "socialismo militar" la crisis minera fue enfrentada con políticas monetarias y fiscales en torno a tres ejes: El control estatal de las exportaciones mineras, asignando cuotas a los productores, lo que permitió financiar el elevado déficit fiscal. La entrega obligatoria de divisas al Banco Central de Bolivia, que incentivó transacciones especulativas de pesos "fuertes" contra pesos "febles" (durante los gobiernos de Busch y Villarroel esta obligación alcanzó al 100% de las divisas). Y la creación de nuevos impuestos a la producción minera, para solventar los gastos públicos⁶⁵.

64 Almaraz, Sergio, **El poder y la caída**, La Paz-Cochabamba: Los Amigos del Libro, 1980.

65 Gómez, Walter, **La minería en el desarrollo económico de Bolivia**, La Paz, Los Amigos del Libro, 1978; Querejazu, Roberto, **Llallagua: Historia de una montaña**, La Paz, Los Amigos del Libro, 1978.

La Convención Constituyente de 1938 tuvo una gran influencia, no sólo porque reformó la Constitución Política del Estado e introdujo un conjunto de políticas sociales destinadas particularmente al sector obrero, sino sobre todo porque consagró al Estado como actor central del desarrollo.

La Revolución de 1952, dirigida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), fue el momento hegemónico del movimiento social y político nacido en el Chaco. La nacionalización de la gran minería, las reformas agraria y educativa y la consagración del voto universal fueron las políticas que transformaron el orden social, político y simbólico del sistema oligárquico.

En el plano económico, las transformaciones producidas por la Revolución implicaron el control estatal de las actividades económicas de exportación más importantes y la difusión de la actividad agrícola entre miles de pequeños productores, disolviendo la alianza minero-terrateniente que había dominado el país desde la colonia. Este proceso profundizó y amplió la intervención estatal en la economía, iniciada en la postguerra y recomendada por el Plan Bohan. Dicho plan tuvo como puntales a la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), YPFB y la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), e implicó la ejecución directa de inversiones en infraestructura, el monopolio del transporte ferroviario y aéreo, y la asignación de tierras, sea mediante el reconocimiento de la ocupación directa y la distribución de las haciendas, o mediante la otorgación de derechos de propiedad en las regiones despobladas. Asimismo, el Estado monopolizó las relaciones económicas con el exterior y mantuvo control sobre el comercio de divisas. Hasta fines de la década de los 70, el Estado no era solamente el principal empleador e inversionista del país, sino también el principal comprador y exportador. Acceder a los favores del Estado era más importante que acceder a los mercados, por lo que existía un campo abierto para el desarrollo de comportamientos rentistas y clientelares, tanto individuales como colectivos.

Aunque el Estado ya estaba en el centro del sistema político, su importancia aumentó tanto que le fue restituida la condición omnímoda que tuvo durante la colonia. Las relaciones con los grupos sociales se organizaron en base a una extensa red de mediaciones burocrático-clientelares que facilitaron y estimularon las transacciones de poder: Cargos, prebendas y subsidios se intercambiaban por legitimidad y apoyo político. Esta modalidad de organización del poder implicó la organización y el control estatal de los sindicatos, forma predominante de organización social en la época⁶⁶.

Debe recordarse que el protagonismo estatal tiene antecedentes en las tradiciones del mundo andino, en el cual las jefaturas étnicas y el Estado inca establecieron

66 Como lo hiciera notar a su tiempo José Medina Echavarría, los líderes del MNR no se plantearon la tarea de una nueva institucionalidad democrática del poder político.

lazos de reciprocidad y redistribución con las distintas poblaciones, y en el Estado colonial que prevaleció durante cuatro siglos. Durante el período republicano del siglo XIX, el Estado boliviano fue una importante fuente de empleo y de manipulación de clientelas, amparado en un régimen político-electoral que funcionaba como regulador del ascenso social. En el siglo XX, las experiencias fascista y comunista, y en particular las revoluciones rusa y mexicana, tuvieron gran influencia en el pensamiento nacionalista latinoamericano. Así, los mecanismos rentistas pueden ser leídos, alternativamente, como formas de clientelismo político y como dispositivos de reciprocidad fuertemente arraigados entre la población.

En todo caso, durante el ciclo nacionalista, los grupos sociales más importantes se constituyeron como actores políticos de manera heterónoma, dependientes psicológica y económicamente del Estado. Es más, la referencia al Estado ya sea como socio corporativo o como objeto de contestación fue imprescindible para construir esa identidad, e impidió la conformación de una sociedad civil autónoma y de espacios públicos no-estatales.

El Estado condensó la representación de la sociedad como "pueblo" que demanda protección y como nación amenazada por los consorcios y el imperialismo, porque estos últimos representan aquello que Carlos Montenegro, el ideólogo del nacionalismo revolucionario, identificó como la "antinación"⁶⁷. Esta fusión estado - pueblo - nación proporcionaba una unidad imaginaria y simbólica, aunque precaria, a una sociedad atravesada por contradicciones, desigualdades y tensiones culturales.

El estado, por tanto, no era solamente el actor político y económico central, sino también el principal productor de mentalidades. El pensamiento nacionalista y estatista surgido del Chaco dejó de ser simplemente la doctrina del MNR y se transformó en una ideología estatal, para luego tornarse en un sentido común profundamente arraigado⁶⁸.

D. Democracia y neoliberalismo.

El proceso político iniciado en 1985 implicó una transformación importante de las mentalidades, del sistema político y de la política económica del ciclo nacionalista, así como la adopción -conflictiva- de nuevos referentes institucionales y simbólicos de la acción social.

Con la investidura del presidente Siles Zuazo en 1982 se cerró el ciclo de gobiernos militares instaurado desde 1964. Después de un difícil y conflictivo

67 En su libro **Nacionalismo y coloniaje**, publicado en 1945.

68 Antezana, Luis H. "Sistema y Proceso Ideológico en Bolivia" (1935-1980). En: René Zavaleta (comp.), **Bolivia Hoy**, México: Siglo XXI, 1983.

proceso de transición política marcado por la hiperinflación y la inestabilidad política, en 1985 se consolidó el sistema democrático representativo como régimen político del Estado boliviano. Este proceso coincidió con un desplazamiento de la hegemonía a manos de las elites de tendencia neo-liberal. En ese marco, se arraigó una nueva mediación entre el Estado y la sociedad civil conformada por un sistema de partidos políticos cuyo núcleo incluyó al MNR, Acción Democrática Nacionalista (ADN) y al Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), al que ocasionalmente se sumaron otras fuerzas secundarias. El centro de gravedad de la política se desplazó desde el sindicalismo y las corporaciones --obreros, campesinos y militares-- hacia los partidos políticos y las instituciones democráticas. Uno de los dispositivos estratégicos de este sistema fue la estructuración de coaliciones de gobierno y de acuerdos entre el gobierno y la oposición. Desde las elecciones de 1978 todos los presidentes han sido elegidos por el Congreso, previas alianzas post-electorales como el Pacto por la Democracia (1985), Acuerdo Patriótico (1989), Megacoalición (1997) y el Pacto por Bolivia (2002).

A pesar de que la llamada "democracia pactada" logró asegurar la gobernabilidad del país en el corto plazo, generó efectos negativos de largo plazo, porque los acuerdos políticos fueron construidos desde una racionalidad instrumental, que excluyó procesos de deliberación con la sociedad civil y legitimó procedimientos de transacción política en base a las pautas tradicionales de clientelismo y prebendalismo. Así, se estructuró un corporativismo partidario que, a diferencia del corporativismo estatal del ciclo nacionalista, autoritario y centralista, distribuyó el poder en manos de distintos partidos, cada uno de los cuales controlaba redes clientelares a través de las cuales se representaban e intermediaban intereses de grupos sociales. Paralelamente, cada uno de los socios de la "democracia pactada" consagró, dentro de sus organizaciones, redes clientelares que distorsionaron los procesos de reforma. La vitalidad de esta cultura política no sólo disolvió las identidades ideológicas de los partidos, sino que precipitó una crisis de representación y liderazgo que se expresó a través del conflicto y la incertidumbre.

Las reformas ejecutadas entre 1985 y 2000 transformaron radicalmente el modelo económico estatista del país. Durante la presidencia de Paz Estenssoro (1985-1989) se puso en marcha la "Nueva Política Económica" destinada a controlar la hiperinflación reordenando el gasto fiscal y liberalizando los mercados. El modelo implicó una paulatina pérdida de protagonismo del Estado en la economía, proceso traumático que provocó las protestas y movilizaciones de los grupos que vivían de los subsidios estatales y que debieron ser neutralizados por la vía represiva. El modelo, sin embargo, careció de planes de largo aliento para dinamizar el crecimiento y modernizar la economía. Paz Zamora (1989-1993) prolongó esta política económica y logró privatizar algunas empresas estatales secundarias. Pero es durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada (1993-

1997) que se produjeron las reformas más importantes: el proceso de participación popular, la reforma educativa y la capitalización. Esta última implicó una modificación sustancial: la transferencia a control privado de las instituciones económicas más importantes del país, creadas desde los años 30 y consagradas por la revolución de 1952 a través de compromisos de inversión que duplicaban su valor patrimonial. Simultáneamente, la parte estatal de la propiedad fue transferida a todos los bolivianos mayores de 21 años mediante un Fondo de Capitalización Colectiva que fortaleció la reforma del sistema de pensiones y que está destinado a proporcionar un bono vitalicio a los mayores de 65 años de edad.

Aunque el objetivo principal de la capitalización se cumplió, aumentando significativamente la inversión con capitales frescos y nuevas tecnologías, no logró generar empleo y crecimiento económico en la medida que se había esperado. La resistencia a un proyecto que contradecía frontalmente los hábitos nacionalistas y corporativos cultivados por el mismo MNR, y la ausencia de fuerzas sociales que asumieran como propia esta iniciativa, fueron minando la legitimidad del proyecto liberal y del propio régimen democrático. Aun más, la capitalización de YPF y la aprobación de una Ley de Hidrocarburos que facilitaba la inversión internacional, que hizo posible la multiplicación de reservas de gas, fueron percibidas como actos de entrega de la soberanía nacional a manos de compañías petroleras transnacionales. Esto revitalizó la ideología nacionalista y estatista, que empezó a crecer con la promesa de "recuperar el control de los recursos naturales".

Uno de los puntos débiles del modelo fue la ausencia de un sujeto empresarial de mentalidad moderna capaz de asumir el desafío del mercado: abierto a las oportunidades de la globalización pero al mismo tiempo crítico y autónomo en relación al manejo del aparato estatal. El empresariado nacional organizado no pudo sustraerse de la mentalidad estatista y corporativista que marcó su nacimiento.

Las transformaciones políticas y económicas entre 1985 y 2005 fueron acompañadas por mutaciones sociales que profundizaron los clivajes económicos, culturales y regionales, generando una explosión de identidades sociales que habían permanecido latentes durante el ciclo nacionalista. La sociedad civil emergió en toda su diversidad.

Las heterogeneidades sociales están ancladas en tres fuentes de identidad: La primera es de índole cultural e implica la emergencia de movimientos de identificación étnica tanto en el Occidente como en el Oriente del país. La segunda tiene como referencia al territorio. La crisis del Estado-nación y el proceso de participación popular profundizaron las demandas de descentralización y autonomía de las regiones y las provincias. La preeminencia de la economía de

mercado hizo más evidentes las complejas diferencias y desigualdades económicas, de donde surgen también identidades. Este proceso de fragmentación social se expresó, en el plano de la acción social, a través de un mapa de fuerzas políticas que influyó en la dispersión e impidió la construcción de una nueva hegemonía.

Durante el ciclo nacionalista, las estructuras simbólicas del Estado-nación facilitaron el predominio de una idea de nación basada en la integración territorial y la asimilación étnico-cultural. En el período más reciente, el símbolo de la "sociedad-cuerpo" fue sustituido por otro orden simbólico: la sociedad multicultural y pluri-étnica. Este nuevo registro de identidades múltiples fue alimentado por los procesos de globalización cultural y por la explosión de particularismos internos, y ha provocado una profunda sensación de incertidumbre entre los bolivianos. Esto explica la reaparición de discursos y movimientos nacionalistas con fuertes tonalidades de tradición y nostalgia.

El sistema de acción social vigente en ese periodo incorporó prácticas y representaciones modernas, propias de la democracia, que se yuxtapusieron a las mentalidades y comportamientos colectivos del ciclo nacionalista. Los procesos de secularización que definen al mundo moderno han estado acompañados del renacimiento del comunitarismo y de la acción colectiva corporativa. La visión de la democracia como conjunto de procedimientos para la elección de los gobernantes se ha entremezclado con un imaginario que enfatiza la participación de los colectivos en el aparato estatal. La visión nacionalista de comunidad nacional convive con las representaciones pluriculturales y multiétnicas. Pero estas mentalidades no constituyen mundos separados, puesto que entre éstos se han producido re-conversiones y fusiones cuyo resultado es una cultura política híbrida, altamente conflictiva pero también plástica, sensible al "arreglo" y la negociación.

E. La renovación corporativa

A continuación se analizan las formas de acción social en referencia al Estado, así como las mentalidades de los actores estratégicos del período nacionalista: los obreros, los campesinos-indígenas, las élites empresariales, los movimientos regionales y los militares. Nuestra intención consiste en mostrar los lazos corporativos, clientelistas y simbólicos entre el Estado y los grupos sociales de presencia activa en la vida política.

OBREROS

De todos los actores sociales que interpelaron el orden liberal-oligárquico, el movimiento obrero fue el más importante, particularmente los mineros. Aunque los orígenes del sindicato se remontan a la explotación minera y a los gremios

de artesanos del siglo XIX, es en las primeras décadas del siglo XX que éste se expande como consecuencia del desarrollo de la economía capitalista y de la difusión de las ideas socialistas. Durante la época del "socialismo militar" se consagraron desde el Estado valores e ideas propios de la cultura sindical; se impulsó la creación de organizaciones sindicales y se aplicó una política social de protección a los asalariados, plasmada en instrumentos normativos como la Ley del Trabajo, que reconoce el fuero sindical y los contratos colectivos. Estas normas no sólo fueron adoptadas por el movimiento obrero como derechos especiales, sino que constituyeron mecanismos eficaces de cohesión y fortalecimiento político, sin que se objetara el hecho de que la gran mayoría de la población no pudiera disfrutar de tales derechos.

Las narrativas del movimiento obrero boliviano subrayan como hitos fundacionales los momentos de ruptura, y no los de alianza, con el Estado⁶⁹, de modo que los derechos adquiridos no pueden ser percibidos como resultado de una relación privilegiada de reciprocidad. Aunque el sindicalismo obrero puede ser analizado como una forma de acción contestataria, también puede ser leído como "iniciativa tolerada y luego apuntalada por el Estado" en el marco de una relación patrimonial corporativa⁷⁰. De aquí nace un discurso revolucionario y confrontacional que encubre una práctica "pactista" y corporativista.

El mismo cogobierno de los primeros años de la Revolución Nacional fue una transacción que facilitó el intercambio de poder y de recursos, permitiendo a la clase obrera mejorar sus salarios a través de bonos y subsidios, a cambio de apoyo social y político al gobierno.

Las demandas históricas del movimiento obrero giraron alrededor de una plataforma corporativa: salarios y condiciones de trabajo, para lo cual se requería, además, ejercer poder en la mina (nacionalización y cogestión obrera de las minas) y en el ámbito político (cogobierno). La visibilidad de los logros alcanzados por los sindicatos facilitó la diseminación de esta forma organizativa entre otros sectores sociales, estimulando la difusión de prácticas y discursos del estatismo.

El núcleo de la trama sindical fue el movimiento minero, cuya fuerza era proporcional a la importancia de su actividad económica y al peso que tuvieron las empresas estatizadas. De ahí derivaba su enorme influencia sobre otros sectores sociales urbanos y rurales. La COB fue la matriz donde convergía la red sindical, tanto sectorial como regionalmente. El sindicato se convirtió en un poderoso referente de identidad que permitió a los individuos organizarse en grupos cohesionados; la mayor parte de ellos reunía a trabajadores independientes y muchos no tenían base laboral. La identidad sindical se nutrió tanto de los

69 Lora, Guillermo, **Historia del Movimiento Obrero en Bolivia** (III), La Paz: Los Amigos del Libro, 1980.

70 Malloy, James **Bolivia: The Uncompleted Revolution**, Pittsburg: U.of Pittsburg, 1970.

rasgos propios de la cultura obrera como de elementos rituales y simbólicos del mundo andino y consagró una cultura de relacionamiento directo con el Estado que se regía por códigos no escritos. Obviamente, el sindicato también facilitó la movilidad social de los dirigentes.

La COB condensaba en su seno las divisiones jerárquicas de la sociedad boliviana. Los mineros detentaban el poder interno y la mayor capacidad de obtener favores del Estado, pero no lograban convencer a los sindicatos campesinos, demográficamente superiores y más eficaces, para ocupar el territorio o la escena electoral. De ahí que cuando el MNR se vio urgido de obtener legitimidad electoral inclinó la balanza hacia los campesinos, como lo hicieron con mayor intensidad los gobiernos militares que, a través de los sindicatos rurales, apelaban directamente a esa mayoría de número y territorio. El gradual aislamiento minero se agudizó hasta el extremo durante los gobiernos militares, que incluso recurrieron a la masacre (Barrientos en 1967), aunque sin poder dismantelar el sistema de subvenciones y privilegios.

CAMPESINOS

El MNR en el poder estimuló la organización de sindicatos agrarios en todo el país para controlar el territorio y la población. El sindicato se convirtió en una verdadera extensión del Estado en la sociedad civil y una mediación política que permitía, desde "arriba", asegurar la legitimidad de los gobiernos y, desde la sociedad civil, acceder a los recursos estatales a través de mecanismos clientelares y prebendales. Las redes sindicales campesinas se convirtieron en la clave del poder en Bolivia.

El proceso revolucionario transformó la identidad y la subjetividad campesinas, creando una nueva cultura política basada en el pacto de reciprocidad entre el emergente campesinado y el Estado. La identidad "india" impuesta por el Estado colonial, y que connotaba claramente una visión racista de la sociedad y una lectura "plural" de la nación, fue desplazada por la identidad "campesina", más hospitalaria respecto a la visión asimilacionista del MNR⁷¹. Sin embargo, los grupos sociales suelen dar nuevos significados a las pautas impuestas, lo que explica que surgieran dos lógicas de acción colectiva de las poblaciones agrarias en Bolivia: el sindicalismo campesino de los valles cochabambinos, por una parte, y los movimientos indianistas del altiplano, por otra.

Antes de que se aprobara la reforma agraria de 1953, los sindicatos de los valles ocuparon las tierras y obligaron al gobierno revolucionario a decretarla. Posteriormente, las redes sindicales del Valle Alto formaron un pacto con el MNR

71 Gordillo José, **Campesinos revolucionarios en Bolivia. Identidad, territorio y sexualidad en el Valle Alto de Cochabamba, 1952-1964**. La Paz: PROMEC/PLURAL / U. Cordillera/UMSS, Plural/CERES, 1998.

y lograron acceder a la tierra, a la educación y a la ciudadanía política. Estos elementos contribuyeron a la reproducción de una lógica cultural de acción política caracterizada por demandas de inclusión en la nación y en el proceso de modernización económica a través de alianzas con otras fuerzas sociales y políticas. Los movimientos campesinos construyeron una visión de la nación desde una perspectiva sindicalista, que enfatiza sus derechos de pequeños propietarios y ciudadanos. Por lo tanto, la movilización y la interacción negociada con los poderes locales constituyen el rasgo predominante de su cultura política⁷².

En el Altiplano, por el contrario, las comunidades indígenas mantuvieron casi intactas sus formas de gobierno interno y sus territorios, lo cual les permitió conservar sus jefaturas étnicas para defenderse de las acciones del "Estado intrusivo"⁷³. La noción de autonomía territorial y diferencia cultural se ha reproducido entre ellos desde la época de la colonia. Así, en la década de los 70 surgió en el Altiplano una corriente sindical indianista que cuestionó el pacto entre el Estado y los sindicatos campesinos (cuya versión autoritaria se llamó "Pacto Militar Campesino") y planteó la reconstrucción de la identidad indígena y la reinvención de la historia desde la "visión de los vencidos" para proyectar una utopía: el regreso a la comunidad indígena⁷⁴. Esta tarea fue emprendida por una "elite étnica" de intelectuales, líderes sindicales y dirigentes políticos de origen aymara y no-aymara, todos ellos residentes de la ciudad de La Paz. El proceso de reorganización del nuevo sindicalismo alcanzó su punto culminante con la creación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en 1979 y su incorporación en la estructura de la COB, aunque subordinada a la dirección obrera.

De esta manera, durante el ciclo nacionalista se yuxtaponen y confrontan dos identidades políticas y culturales: Primero, el movimiento sindical campesino, geográficamente anclado en los valles, que introduce la lucha por la tierra y otros derechos sociales e individuales, y cuyo repertorio de movilización directa se conjuga con una estrategia de negociación con los poderes. Segundo, las comunidades indígenas del Altiplano han construido otros marcos de significación de su acción política que giran en torno a los derechos colectivos sobre sus territorios, la conservación de sus jefaturas étnicas y la reivindicación de su cultura; su visión de nación no se circunscribe a la "integración nacional", sino que privilegia la creación de una autonomía indígena asociada al Estado boliviano.

72 Gordillo José, "La raíz histórica de los movimientos indígenas y campesinos actuales en Bolivia", **Búsqueda** (Cochabamba-Bolivia), Año 11, No. 18: 19-36.

73 Gordillo José, obra citada.

74 Rivera Silvia, **Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado quechua aymara 1900-1980**. Yachaywasi, 2003.

REGIONES

Después de la Guerra del Chaco emergió no sólo una nueva visión sobre los problemas sociales del país, sino también un nuevo imaginario sobre el desarrollo y el territorio. El mito de la riqueza minera, anclado geográficamente y simbólicamente en las tierras altas, fue desplazado paulatinamente por una nueva visión del progreso vinculada con la actividad agrícola e industrial, con epicentro en el departamento de Santa Cruz. Desde este nuevo horizonte, el Estado emprendió la llamada "marcha al Oriente" para incorporar a las tierras bajas a la nación. Así, en 1942 se inició el Plan Bohan, basado en una política de sustitución de importaciones de productos alimenticios (ganado, arroz y azúcar) y de materia primas (algodón). Recogiendo las demandas seculares de las elites cruceñas, el Plan privilegió la construcción de una red ferroviaria y caminera para vincular al Oriente con otras regiones, y la renovación de tecnologías y procesos productivos. A pesar de sus limitaciones, esta política tuvo un impacto importante en la producción de arroz, azúcar y alcohol, y logró consolidar una red de pequeñas empresas industriales y manufactureras. Los resultados fueron posibles gracias a las regalías petroleras y al apoyo crediticio y técnico de la CBF.

El paulatino despertar económico del Oriente coincidió con la organización de distintas instituciones "cruceñistas" a través de las cuales se expresaron simultáneamente tanto las aspiraciones de integración con la "nacionalidad", como la reivindicación de una identidad "camba", diferente de la cultura andina. Estas voces coincidieron en dos aspectos centrales: la crítica a la política económica basada en las exportaciones del enclave minero y la demanda de una agenda proteccionista que, por definición, implicaba una vigorosa intervención estatal.

La convergencia de intereses entre el Estado y las elites cruceñas permitió establecer un "pacto redistributivo"⁷⁵, que, con el tiempo, se convirtió en un mecanismo político clientelar y corporativo y en una estructura simbólica que permitió la negociación del poder entre cambas y collas. Después de 1952 dicho pacto se consolidó y desarrolló en el marco del programa de diversificación económica impulsado por el MNR. La reconversión de las haciendas tradicionales en empresas agroindustriales con créditos y apoyo técnico estatal alentaron importantes dinámicas de acumulación y crecimiento económico que convirtieron a Santa Cruz en un polo generador de riqueza.

Las elites agroindustriales asumieron el reto de la modernización con una nueva visión empresarial, pero desconfiaron del proceso social desatado por la Revolución de 1952. Las tomas de tierra y la fuerza del movimiento obrero y campesino

75 Calderón Fernando y Roberto Laserna, **El poder de las regiones**, Ed. Ceres, 1984. Rodríguez Gustavo, **Poder central y proyecto regional. Cochabamba y Santa Cruz en los siglos XIX y XX**, La Paz: ILDIS, 1993.

amenazaron su poder político, mientras que la densa migración desde las tierras altas y las políticas culturales del Estado nacionalista desestabilizaron su identidad hispano-europeizante.

En 1957 se produjo un conflicto entre el Estado y las elites a raíz de la aprobación del nuevo Código Petrolero, que anuló las regalías del 11%, un fuero profundamente arraigado en la mentalidad de los cruceños. El Comité Cívico (creado el 30 de octubre de 1950) impugnó esa medida y movilizó a la población. La emergencia de una agenda regional permitió desplazar la contradicción elites/sectores populares hacia la polaridad región/Estado, y dio origen al antagonismo entre cambas y collas. Las elites agroindustriales lograron articular diversos intereses sociales en torno a un programa regional, pero su hegemonía no logró trascender la región oriental.

La lógica de acción colectiva del movimiento cruceñista se formó a partir de un doble registro: la demanda de autonomía, que implícitamente cuestionó al Estado centralista, y la relación corporativa y clientelar con el poder a través del intercambio de influencias y recursos financieros por legitimidad política. La cultura política de los cruceños se caracteriza además por la apelación a soluciones violentas y rápidas y el uso recurrente de la acción colectiva directa.

En la década de los 70, el gobierno Banzer (1971-1978) revitalizó el "pacto redistributivo" con las elites cruceñas. Algunos sectores empresariales recibieron importantes exenciones tributarias al amparo de las leyes de promoción de inversiones, y tuvieron acceso a créditos en términos concesionales, con largos plazos y tasas de interés subsidiadas que con frecuencia se condonaban o no se pagaban. Esto produjo una transferencia de riqueza desde el Estado hacia sectores privilegiados del empresariado agro-industrial⁷⁶.

EMPRESARIOS

La mentalidad rentista no es exclusiva de los grupos mencionados, también es constitutiva de las elites empresariales del país. Aun más, desde la época colonial, las clases dirigentes han forjado y reproducido un sistema de creencias y hábitos políticos rentistas que ha sido interiorizado por los grupos subalternos como modelo de vida y como pauta de prestigio. Después de 1952, los empresarios de Occidente se convirtieron en actores económicos y políticos a través de una relación corporativa con el Estado, cuyo objetivo era la constitución de una "burguesía nacional". Así, por ejemplo, la expansión del sector minero mediano fue posible gracias a una política estatal de subsidios y excepciones tributarias, pero también de alianzas con capitales internacionales. A la caída del MNR,

76 Morales Juan Antonio y Napoleón Pacheco, "El retorno de los Liberales". En **Bolivia en el siglo XXI. La formación de la Bolivia Contemporánea**. La Paz: Harvard Club de Bolivia, 2000.

representantes de este sector participaron de los gabinetes de Barrientos, Ovando, Torres y Banzer para influir en las políticas mineras y tributarias. La excepción más significativa acaso sea el mundo de la pequeña y microempresa, sustancial en el caso boliviano, que goza (o más bien sufre, dirían los microempresarios) de mayor autonomía que otros sectores en relación al Estado.

La relación corporativa entre el Estado y sectores del empresariado boliviano estuvo además acompañado por el crecimiento de una élite burocrática que vive y se reproduce gracias a los fondos públicos y de la cooperación internacional, y cuya influencia le permite actuar como intermediaria de los privilegios corporativos de sectores empresariales.

En términos políticos, este rasgo constitutivo del sector empresarial (su dependencia del Estado) se ha expresado a través de una representación diferida e indirecta en el espacio político. Recién a fines de la década de los 70 los empresarios comenzaron a expresarse por intermedio de una organización nacional propia, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia que, sin embargo, no ha podido construir una esfera empresarial no-estatal. Las elites no han logrado establecer una hegemonía en base al liderazgo intelectual y moral de la sociedad civil, por lo tanto, han privilegiado estrategias corporativas y "pactistas"⁷⁷.

MILITARES

El golpe de estado dirigido por el Gral. René Barrientos en noviembre de 1964 inauguró un largo ciclo de gobiernos militares que se prolongó durante 17 años, hasta 1982, pero que no transformó el modelo de capitalismo estatal creado en 1952: YPF, COMIBOL, la CBF y otras empresas e instituciones públicas se consolidaron como las unidades económicas más importantes del país y fuentes de empleo y de captura de excedentes. Estas empresas fueron dirigidas por jefes y oficiales de las Fuerzas Armadas como recompensa por su lealtad al gobierno.

La cultura estatista y el corporativismo continuaron creciendo durante el septenio banzerista (1971-1977). Gracias a la coyuntura favorable para las materias primas bolivianas en el mercado internacional y a los cuantiosos préstamos de bancos comerciales y organismos internacionales de financiamiento, el Estado contó con recursos financieros abundantes. Sin embargo, esto implicó un crecimiento incontrolable de la deuda externa, fondos que, además, fueron utilizados para proyectos de "desarrollo" de dudosa factibilidad, o destinados a los bancos estatales para ser transferidos hacia empresas públicas y sectores privilegiados del empresariado, particularmente el sector agroindustrial de Santa Cruz. En

77 **José Medina Echavarría y la revolución Boliviana.** Cuadernos del Futuro, PNUD-Plural: La Paz, 2002.

suma, las dictaduras militares consolidaron una política redistributiva como modalidad de relacionamiento con los grupos sociales. El frondoso aparato estatal funcionaba como un mecanismo de acceso corporativo a la riqueza a través de dispositivos clientelares y prebendales que permitían el intercambio de lealtades políticas por prebendas y canonjías.

Los gobiernos de Barrientos, Banzer y García Mesa se caracterizaron también por su autoritarismo y por su acción represiva contra obreros y universitarios. Los gobiernos militares de Ovando y Torres (1969-71), no obstante, expresaron una corriente nacionalista que construyó su legitimidad política en base a un pacto social con la COB para ejecutar una política económica proteccionista, anclada en un discurso que opuso nuevamente la nación al imperialismo. Así, en 1969, el gobierno del Gral. Ovando nacionalizó la Gulf Oil Co. confiscando sus bienes y revirtiendo sus concesiones con la promesa de una indemnización. Las Fuerzas Armadas justificaron su intervención política con un discurso que identifica la defensa de los recursos naturales con las nociones de patria, soberanía y seguridad interna.

En suma, tenemos lógicas de acción corporativa fuertemente arraigadas que siempre se despliegan en referencia al Estado, ya sea a través de pactos o de conflictos. Durante el ciclo nacionalista no es posible identificar una sociedad civil autónoma ni esferas públicas no-estatales; tampoco existe una separación neta entre la esfera política y el mundo social, sino un control vertical de la sociedad desde el Estado. La sociedad está inundada por el Estado y éste por la sociedad.

El Estado es el referente estratégico de acción social, ya sea en la versión de enfrentamiento con el orden institucional o en la lectura de la cooptación. En ambos casos "crea" sujetos sociales. Este rasgo central de la cultura política boliviana ha bloqueado el desarrollo de proyectos políticos y de ideas no centradas en el estatismo.

Las lógicas de acción colectiva de los grupos sociales estratégicos (ya sea de conflicto o de transacción), acompañadas de una retórica nacionalista y estatista, están condicionadas por las instituciones estatales y por sus estructuras simbólicas. El Estado distribuye rentas, identidades y representaciones.

Por lo tanto, existe una arraigada cultura de transacciones de poder e intercambios de favores entre el poder público y los grupos sociales. La cual involucra la combinación de elementos tradicionales (acción corporativa) y elementos políticos modernos (ciudadanía, elecciones). Ante la inexistencia de una hegemonía de las elites, hoy persiste este sistema híbrido y se expresa en el carácter indeterminado de la democracia boliviana, que oscila entre la unidad artificial del cuerpo político y la diversidad natural de la realidad social; entre el particularismo corporativo y la vocación universal del poder estatal moderno.

F. La restauración del rentismo⁷⁸

La crisis fiscal y la debacle del mercado internacional del estaño permitieron que desde 1985 se empezara a superar el rentismo que había entrampado a Bolivia por decenas de años. Esto no obedeció a un reconocimiento del problema que el rentismo había significado para el desarrollo económico y social del país, ni a la voluntad política de los líderes de entonces. Simplemente sucedió que se acabaron las rentas mineras y hubo que empezar a pensar y actuar de otra manera.

Pero a comienzos de los años 2000 se difundieron los exitosos resultados de las exploraciones petroleras: Bolivia guardaba en el subsuelo las segundas reservas más grandes de gas natural del continente, y la demanda por ese combustible aumentaba muy rápidamente por su eficiencia energética y ecológica. Se anticipaba que los precios se incrementarían y también los ingresos. La posibilidad de disponer de rentas provenientes de los recursos naturales atrajeron nuevamente la atención de todos los grupos sociales cuya presión terminó por empujar nuevamente al país hacia la trampa del rentismo. Bolivia volvió a caer en ella aunque todavía nadie lo admita.

1985: El colapso del rentismo

La crisis económica de comienzos de los años 80 fue la evidencia más clara de que el rentismo estatal había llegado a su fin. Las inmensas expectativas acumuladas por la Unidad Democrática y Popular, que llevó a la presidencia al Dr. Hernán Siles Zuazo, generaron una verdadera eclosión social⁷⁹. Todos los grupos y sectores sociales que lucharon "por la democracia" lo hicieron porque esperaban que ella les permitiera acceder a los recursos fiscales. Los años 70 habían sido de bonanza por las exportaciones de gas y el aumento de los precios de las materias primas, y la imagen de un Estado rico que esta vez sí sería sensible a los pobres alentó las esperanzas de sindicatos, partidos, juntas de vecinos y asociaciones de la más diversa índole.

Pero el gobierno de Siles Zuazo se encontró con las arcas fiscales mermadas y sin capacidad de satisfacer los múltiples, diversos y enormes pliegos de reclamos de las organizaciones sociales. Recurrió a la impresión de moneda para aliviar las presiones, y terminó generando uno de los períodos inflacionarios más grandes de la historia⁸⁰.

78 Este subcapítulo reproduce en parte el trabajo incorporado en la compilación de Fernando Molina **Nacionalización: los costos de una ilusión**, Ed. Columnistas.Net, La Paz, 2009

79 Reunimos varios estudios sobre el tema en **Crisis, democracia y conflicto social**, Ed Ceres, Cochabamba, 1985. Ver también *La democracia a la deriva*, editado por René A Mayorga, Ed. Ceres, La Paz, 1985.

80 Morales Juan Antonio y Jeffrey Sachs, "Bolivia's Economic Crisis", y Juan Cariaga, **Estabilización Y Desarrollo: Importantes Lecciones Del Programa Económico de Bolivia**, Ed. Los Amigos del Libro, La Paz,

Cuando Paz Estenssoro se hizo cargo del gobierno, en agosto de 1985, no le quedó otra alternativa que decirle al país la verdad: el Estado estaba en quiebra. No tenía dinero ni para pagar los sueldos de sus empleados, mucho menos para satisfacer los pedidos y demandas de la población. El Decreto Supremo 21060 era la expresión concreta de la impotencia del Estado boliviano. Con ese Decreto, levantaba las manos y se declaraba imposibilitado de responder a las demandas de la gente. Lo haría solamente cuando la propia población reactivara el aparato productivo y pagara impuestos.

Ese momento debió ser duro para Víctor Paz y para su partido, el MNR. Ellos habían luchado denodadamente para concentrar en el Estado las rentas mineras y petroleras, en la convicción de que ése sería el instrumento que generaría desarrollo. Se habían planteado el desafío de la diversificación productiva, la integración nacional y la ampliación del mercado interno, y nunca dejaron de concebir al Estado como el actor central de todo ese proceso, inscribiéndose así en la tradición más importante del pensamiento político boliviano⁸¹. Pero habían pasado 33 años desde que nacionalizaran la minería y, en ese lapso y bajo el influjo de esas mismas ideas, se había nacionalizado el petróleo en 1969. El Estado concentró efectivamente los excedentes y los invirtió en carreteras, escuelas y fábricas de acuerdo a planes decenales, quinquenales y regionales, y a estrategias de desarrollo. Pero en 1985 podía verse con nitidez la realidad: el proyecto estatista, el desarrollismo nacionalista o como se lo quiera llamar, había fracasado.

Por supuesto, muchos se negaron y todavía se niegan a admitir el fracaso, y atribuyen la frustración a la ineficiencia o a la falta de honestidad de los administradores. En cierto modo, parecen abrigar la secreta esperanza de asumir ellos mismos algún día la tarea de generar desarrollo desde el control del Estado.

Paz Estenssoro no fue explícito al respecto --al menos en público-- pero es indudable que al firmar el 21060 estaba reconociendo el fracaso de su proyecto, por lo menos en lo que hace a la conducción estatista del desarrollo económico. No transcurrieron más que algunas semanas antes de que el país comprendiera que detrás de ese decreto no había un plan deliberado de orientar la economía por otros rumbos, sino puro realismo. En efecto, a las pocas semanas de aprobado el mencionado decreto el mercado del estaño colapsó y disolvió el mecanismo que Simón I Patiño había ideado para hacer rentable la minería boliviana de socavón frente a la competencia de la minería a cielo abierto de Malasia⁸². Los

81 Los intelectuales que dieron mayor impulso a estas ideas fueron Carlos Montenegro, en **Nacionalismo y Coloniaje y Petroleras en Bolivia**, Sergio Almaraz en **El Petróleo en Bolivia**, Ed. Siglo 1969, La Paz, y Marcelo Quiroga Santa Cruz, **Gas y Petróleo**. Para una síntesis crítica ver el trabajo de Fernando Molina, **El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales**, Ed. Pulso, La Paz, 2009

82 Las gestiones de Patiño, que viabilizaron la minería del estaño en Bolivia por más de 50 años, están descritas en **Patiño, Rey del Estaño**, la biografía empresarial de Charles F. Geddes. AG Grupo, Madrid, 1984.

precios del estaño, que desde hacía años no alcanzaban a cubrir los costos de explotación y absorbían cuantiosos subsidios, cayeron todavía más⁸³. La fuerza política de los sindicatos mineros, que había impuesto los subsidios a la minería por la importancia que tenía ésta en la generación de divisas, resultó inútil porque, sencillamente, no había de dónde obtener los recursos para financiar mayores subsidios. Por mucho que se bombeara, el pozo estaba seco. Las rentas se habían agotado.

El ajuste a la realidad

El país no tuvo otra alternativa que emprender el camino del ajuste estructural, lo que consistía en adaptarse a las condiciones económicas de una baja competitividad internacional, de un pequeño y mal integrado mercado interno, de grandes disparidades en productividad, dotación de recursos y tecnologías y, consecuentemente, de una profunda desigualdad económica que extendía la pobreza hacia amplios grupos poblacionales, especialmente del área rural.

La costumbre de la movilización callejera que presionaba al Estado para lograr un acceso privilegiado a los recursos públicos no se abandonó fácilmente. La movilización social, dirigida por los obreros de las minas y secundada por los dependientes estatales (maestros, universitarios, empleados), salió a las calles para defender su posición de beneficiaria directa del rentismo estatal. El gobierno tuvo que declarar Estado de Sitio y limitar las libertades y derechos civiles de cientos de personas. Pero, sorprendentemente, fue por poco tiempo. Los conflictos sociales y la inflación, descendieron rápidamente. Así como el rentismo se había contagiado desde el Estado hacia la sociedad, motivando comportamientos corporativistas y clientelares, la carencia de rentas que volvió realista al Estado y prácticos a los gobernantes, terminó por socavar el rentismo corporativo en la sociedad y redujo sus manifestaciones⁸⁴.

Sin embargo, los hábitos sociales no mueren rápido, ni menos las ideologías que los justifican y respaldan. El "ajuste estructural" fue interpretado por muchos dirigentes políticos y sociales, y por no pocos intelectuales, como el reflejo de una imposición imperialista⁸⁵. Incluso se llegó a sostener que todo era producto

83 En una de sus primeras entrevistas como Ministro de Planeamiento, Gonzalo Sánchez de Lozada informó que se estimaba que en 1986 Comibol perdería mucho menos dinero pagando salarios a los mineros pero sin que hicieran nada en las minas, porque si además empezaban a producir, los costos adicionales multiplicarían las pérdidas sin que el mineral producido alcanzara el valor necesario para cubrirlos. En la compilación de entrevistas de Carlos D Mesa, **De Cerca. Una década de conversaciones en democracia**, ILDIS, 1993

84 La dinámica de los conflictos en el largo plazo puede seguirse con nitidez en Laserna Roberto y Miguel Villarroel, **38 años de conflictos sociales en Bolivia**, Ed. Ceres-Cosude, La Paz, 2008.

85 Es inmensa la bibliografía que interpreta la política económica desde esta perspectiva. La iniciaron en el Cedla con un trabajo sobre **La Nueva Política Económica: Recesión Económica**, La Paz 1990 y con todo un programa dedicado a interpretar y describir el **Programa de Ajuste Estructural** en relación a la Industria, la intencionalidad política, el empleo y los salarios, cuyos resultados fueron publicados entre 1992 y 1994 en La Paz.

de una conspiración neoliberal que denominaban "el consenso de Washington". Pero esta manera de referirse a las políticas de ajuste fue muy posterior a las mismas, y reflejaba en realidad la constatación de que los organismos multilaterales apoyaban con argumentos similares las políticas que habían sido emprendidas por muchos gobiernos en América Latina y Asia⁸⁶. En realidad, como suele hacerse con frecuencia, los organismos de cooperación al desarrollo se subieron a la ola de los cambios impulsados por gobiernos como el de Bolivia, formalizaron las demandas de estos gobiernos y las presentaron como resultado de su asesoramiento. Nunca se mostraron más "influyentes", aunque claramente habían estado actuando a la zaga.

El ajuste, o la adaptación del Estado y la sociedad a la nueva realidad de rentas escasas, fue relativamente rápido.

En Bolivia, el problema más visible y dramático fue el desmantelamiento de la Comibol, que ya había quebrado, y el cierre de las minas. Esto implicó la relocalización laboral de miles de trabajadores que, además, formaban el núcleo del movimiento sindical. Sin embargo, ellos mismos se alinearon para recibir sus beneficios sociales, reforzados con un bono significativo, y los convirtieron en el capital semilla con el que instalaron miles de pequeños emprendimientos en servicios, comercio y artesanía. No eran puestos de trabajo protegidos, con seguro y pulpería, como los que ya era imposible conseguir en las minas subsidiadas, pero ahora se ubicaban en ciudades como Cochabamba, Santa Cruz y El Alto, donde podían hallar más oportunidades y aprovechar la flexibilidad de horarios del trabajo independiente⁸⁷.

Una profunda reforma fiscal puso fin al entramado e inaplicable complejo de normas impositivas, reemplazándolo por un sistema mucho más sencillo, con menos impuestos y más fácil de calcular y de pagar. Es verdad que el impuesto al valor agregado, que era el pilar del nuevo sistema tributario, era un tanto regresivo ya que aplicaba la misma tasa a todos para muchos, como los informales, resultaba imposible de transferir. Pero su regresividad se podía corregirse, y de hecho así ocurrió, si se daba prioridad al gasto social y se expandía la cobertura de los servicios públicos. Los datos muestran que así se hizo, incluso a costa de reducir el gasto militar. Además, se eliminó el régimen de subsidios, pulperías y bonificaciones especiales, liberando recursos hasta entonces dirigidos a los

86 La mejor prueba de ello es que la noción de que existía un "consenso de Washington" fue planteada por John Williamson en 1989, cuando el gobierno del ajuste estructural en Bolivia ya estaba cediendo paso a su sucesor, y enfrentando una campaña electoral que ofrecía "relocalizar el 21060".

87 Dos estudiantes suecos, ajenos a los prejuicios estatistas que a veces nos impiden percibir más allá de los discursos, estudiaron el impacto del ajuste sobre la pobreza y observaron que era los subsidios a la minería habían castigado severamente al área rural. Ver de Matías Andersson y Andreas Ericsson, **Institutional Change and Poverty Alleviation. The experience of Bolivia**. Linkoping University (Bachelor Degree Thesis), 2000.

grupos con mayor capacidad de presión, para atender a las poblaciones más vulnerables⁸⁸.

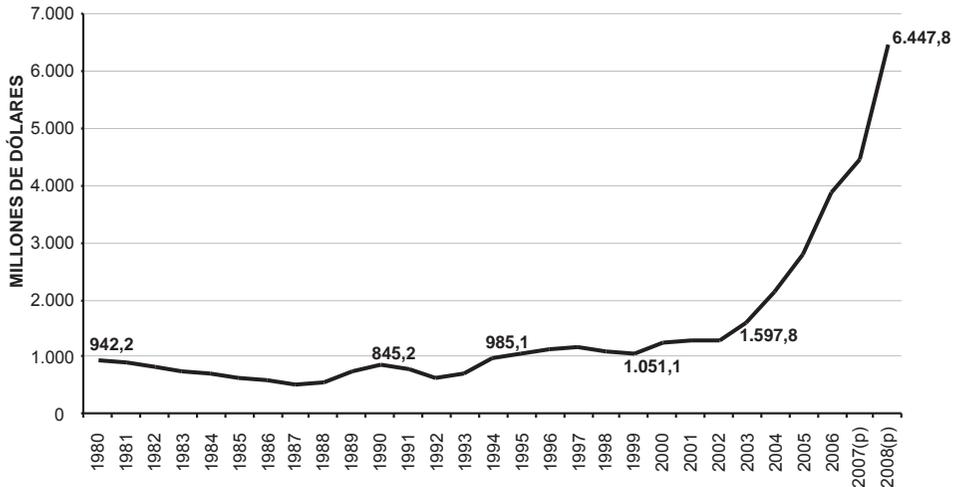
A estos cambios iniciales sucedieron otros que debilitaron más las bases del rentismo. Entre esos cambios se pueden mencionar: venta de activos de empresas públicas que habían quebrado o que nunca funcionaron; transferencia de recursos y responsabilidades a unidades descentralizadas de gobierno (municipios y prefecturas); reemplazo del sistema de pensiones, también colapsado por la mala gestión y la corrupción, por uno más abierto y transparente; reforma educativa para modernizar el sistema y promover simultáneamente la integración cultural; reforma política para mejorar los sistemas de representación y elección; reforma judicial con nuevos procedimientos y mejores tribunales, incluyendo órganos especializados de defensa del ciudadano; y reforma del sistema de salud con la ampliación de la cobertura a grupos específicos como las madres y los niños. Es casi imposible describir en unos cuantos párrafos todo lo que se puso en marcha desde el colapso del rentismo en 1985 pero, en conjunto, marcaba sin duda un proceso de adaptación exitosa a una economía menos dependiente de las rentas de los recursos naturales y más confiada en la fuerza de sus ciudadanos⁸⁹.

Los gráficos siguientes ayudan a comprender estos procesos al ofrecer información sobre exportaciones y crecimiento en una perspectiva de largo plazo. Mientras las exportaciones eran escasas y sufrían tendencias descendentes, la economía se reactivaba y lograba cierto crecimiento.

88 Ver los trabajos ya citados de Juan Cariaga y de Juan Antonio Morales y Jeffrey Sachs.

89 Fundación Milenio ha recopilado en dos tomos un conjunto diverso de estudios sobre el sentido y los resultados de las reformas, con el título de **Las reformas estructurales en Bolivia**, el Tomo I es de 1998 y el II de 2000, ambos en La Paz.

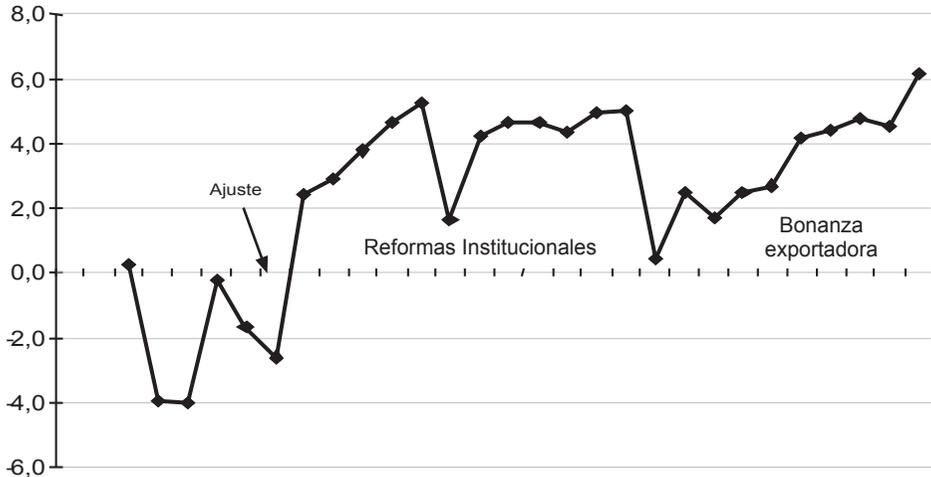
**Gráfico 8. Valor total de las exportaciones FOB
1980-2008**



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Banco central de Bolivia e Instituto Nacional de Estadística.

(p): Preliminar

Gráfico 9. Crecimiento del PIB



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística y Ministerio de Hacienda.

(p): Preliminar

En medio de este proceso también se puso en marcha una radical reforma del sector de hidrocarburos. Como el resto del sector público, éste se encontraba al borde de la crisis y a pocos años de obligar al país a convertirse en importador neto de carburantes. El contrato de venta de gas a la Argentina terminaría a comienzos de los 90 y no había posibilidades de negociar un nuevo contrato de largo plazo debido a la caída de las reservas.

La reforma radical fue la capitalización. La convocatoria a concurso para aportar capitales frescos equivalentes al valor que se reconociera a la empresa existente garantizaba su expansión con nuevas inversiones. El paquete accionario estatal, reducido en términos relativos a la mitad, por el aumento de capital aportado por las nuevas inversiones, se transfirió a los ciudadanos a través del sistema de pensiones, garantizando una pensión vitalicia, universal y no contributiva a los mayores de 65 años⁹⁰.

Era la pieza final del nuevo sistema. Bolivia, el país más pobre de Sudamérica, demostraba que era posible dar cobertura universal de salud a las madres y los niños, y una pensión básica a todos los ancianos. Y lo estaba haciendo en un momento de contracción de los mercados de materias primas, de los cuales el país siempre había dependido, y en una situación de déficit fiscal significativo.

Pero la capitalización, que debió ser la garantía económica del nuevo sistema, terminó siendo el origen de su desmantelamiento.

La capitalización tuvo un éxito económico probablemente mayor al esperado. Atrajo capitales y dinamizó la inversión. Pero no solamente restableció la salud económica de la industria de los hidrocarburos, sino que también reavivó las expectativas y los hábitos rentistas.

Apenas se comenzaba a difundir los resultados de las inversiones en exploración petrolera, que mostraban que Bolivia tenía el potencial de convertirse en el principal abastecedor de gas natural a los crecientes mercados de Brasil, Argentina y Chile, cuando expertos y aficionados empezaron a concentrar su atención en el tema, a calcular flujos de ingresos y a objetar leyes, contratos y políticas, pero no a partir de las condiciones de incertidumbre en que se diseñaron, sino de los resultados ya obtenidos, como si el éxito alcanzado hubiera sido inevitable y predecible⁹¹.

90 Sobre la capitalización, consultar **The Bolivian Formula. From State capitalism to capitalisation**, de Richar Bauer y Sall Bowen, Mc Graw Hill, Chile, 1997 y **Luces y sombras. 10 años de la capitalización**, de la Delegación Presidencial para la revisión y mejora de la capitalización, La Paz, 2004. Sobre el bonosol los estudios reunidos en **La Inversión Prudente**, Fundación Milenio, La Paz. 2008.

91 El debate, los argumentos y los análisis contrafactuales han sido reunidos en una compilación por Fernando Candia y Napoleón Pacheco, **El Péndulo del Gas**, Fundación Milenio, La Paz, 2009

La "defensa de los recursos naturales", slogan profundamente enraizado en la mentalidad nacionalista de los bolivianos, empezó a ganar notoriedad y a acunar nuevamente la demanda de nacionalización. Ajenos al detalle y a la compulsión de datos, e indiferentes a los problemas de mercados y tecnología, los promotores de este tipo de iniciativas tienen la convicción de que la presencia de una empresa internacional en el sistema solamente reduce las rentas que el Estado puede obtener. Con una concepción puramente financiera del capital, se subestima la importancia de la tecnología, el acceso a mercados y la gestión administrativa, ignorándose que estos factores también tienen un costo. Así, poco a poco fueron renaciendo discursos y promesas que alentaban expectativas crecientes entre la población y promovían la desconfianza en el sistema político y en los agentes económicos. Ese proceso de recuperación ideológica incluyó la mitificación del pasado: desde la presentación de las anteriores nacionalizaciones como actos de heroísmo político hasta el ocultamiento de sus aspectos negativos, como el pago de indemnizaciones, las caídas de inversión y producción, la corrupción y el despilfarro financiado con las rentas obtenidas de ese modo, la captura corporativa de las empresas públicas y el uso abusivo de sus recursos⁹². Las nuevas rentas atraían tanto la atención que se olvidaron los problemas que ellas mismas habían generado en el pasado.

La reacción rentista: de Bánzer a Morales

El general Bánzer se quejó de la falta de recursos del Estado desde los primeros días de su gobierno, reforzando la idea de que se había desmantelado la capacidad del sector público. Las razones de Bánzer se sustentaban en la reducción del poder discrecional del Ejecutivo que, indudablemente, había cambiado mucho desde los años 70, cuando el Presidente controlaba prácticamente la totalidad del presupuesto fiscal. Durante el tiempo en que Bánzer presidió un gobierno militar no había Congreso Nacional y era el gabinete quien designaba a los ejecutivos del enorme aparato público, a los prefectos y alcaldes, a los contralores, directores de impuestos y presidentes de corporaciones. En su gestión democrática que comenzó en 1997 el presupuesto debía someterse a la aprobación del Congreso y los alcaldes no solamente eran elegidos, sino que recibían directamente una parte sustancial de los recursos públicos por los mecanismos creados por la Ley de Participación Popular. Para entonces las corporaciones de desarrollo también habían desaparecido y los prefectos debían concertarlo todo con sus consejos departamentales. Y ya no había empresas estatales que absorbieran las demandas de empleo. El presupuesto fiscal a fines de los años 90 era varias veces superior al de los años 70, pero el control que podía ejercerse sobre el mismo desde la presidencia se había reducido muchísimo⁹³. Este era

92 Estos temas no son tratados casi nunca en los estudios que promueven las nacionalizaciones. En realidad, la mayor parte de los promotores escriben sus trabajos antes de aplicar la política o en los primeros momentos, pero no vuelven sobre sus pasos para evaluar los resultados.

93 El gráfico 4 muestra la evolución del presupuesto fiscal, medido en precios constantes, en las dos últimas décadas. Aunque lentamente, los ingresos reales aumentaron de forma continua en los años previos y durante el gobierno de Bánzer. Fueron severamente afectados por las crisis de comienzos de los años 2000, cuando a pesar de congelarse el gasto público, el déficit siguió aumentando.

el resultado lógico y esperado de un proceso de modernización democrática que había creado controles institucionales para limitar el poder político y económico de las autoridades y someterlas a normas y reglas de concertación y responsabilidades compartidas.

Así, las críticas del general a los cambios coincidían con los reclamos de los grupos estatistas, con lo que reforzaba la ilusión rentista y erosionaba la legitimidad del proceso de modernización y reformas en que se había embarcado el país desde 1985.

Para las elecciones de 2002, la idea de una tercera estatización del petróleo se había colocado en el centro del debate político y dos de las tres fuerzas electorales más importantes la prometieron: el MAS, de Evo Morales, y NFR, de Manfred Reyes Villa. Ambos además coincidían en la idea de impulsar una reforma constitucional⁹⁴.

Para entonces, las expectativas sobre el negocio del gas habían aumentado muchísimo. Con reservas confirmadas y potenciales muy superiores a los que se necesitaban para abastecer el mercado interno y cubrir los compromisos de exportación, se estaba avanzando hacia la configuración de Bolivia como el núcleo de distribución y abastecimiento de gas natural en Sudamérica y se estudiaban las posibilidades de colocarse a la vanguardia de la exportación a gran distancia, mediante barcos metaneros que llevaran el gas, convertido en líquido, hasta puertos lejanos. El desafío era enorme, pero el país había recuperado credibilidad en el mundo de los negocios y tenía como aliadas a empresas con la suficiente capacidad financiera y tecnológica. Ya se calculaba que las exportaciones llegarían a los 10 mil millones de dólares anuales, incluso sin anticipar el gran aumento de precios que sobrevendría después.

A comienzos del 2003 el presidente Sánchez de Lozada envió al Congreso un proyecto de ley que reformaba el sistema impositivo. Los expertos de UDAPE, dirigidos por el economista George Gray Molina, sostenían que era posible aplicar un impuesto a los ingresos para hacer que el sistema de recaudaciones sea más progresivo, gravando más a los ciudadanos de ingresos elevados y dejando prácticamente libres de impuestos a los más pobres. El modelo evidentemente funcionaba en el papel, pero no en un escenario en el que el rentismo definía otra vez los comportamientos colectivos.

En efecto, ya no era 1985, cuando el Estado se declaró insolvente. Ahora, en la opinión pública danzaban los trillones de pies cúbicos de gas y los ingresos por exportaciones se calculaban en cifras de 9 ceros. Para la gente, hablar de impuestos sonaba a una agresión, y fue así como reaccionaron los grupos

94 Ver la recopilación de Fundemos, **Elecciones Generales 2002-2007: Propuestas Electorales**. La Paz, 2002.

sociales. Los sindicatos de policías se rebelaron, y al dejar desguarnecida la ciudad de La Paz, alentaron la ocupación de las calles por los grupos más radicales, en cuya acción se cobijaron incluso acciones delincuenciales como si fueran protestas: asaltos a oficinas, quema de bienes públicos, saqueo de edificios privados. A la gente no parecía importarle si los impuestos que se proponía establecer fueran progresivos o eximieran a los pobres. Se trataba de impuestos, que son siempre percibidos como injustos pero en ese momento, además, como innecesarios porque el país pronto nadaría en la abundancia.

La revuelta de febrero 2003 enarboló la bandera del rechazo a los impuestos y puso en evidencia que el aparato del Estado ya estaba desorientado y no seguía líneas institucionales de autoridad. Ocho meses después se inició la sucesión de caídas que obligó a las renunciadas de Sánchez de Lozada (octubre 2003), Carlos Mesa, Hormando Vaca Díez y Mario Cossío (junio 2005), y llevó a Rodríguez Veltzé a aceptar una presidencia corta que adelantaba las elecciones a diciembre de 2005. El tema central de este remezón político, y de la posterior victoria electoral del MAS y Evo Morales, fue la "recuperación de los recursos naturales", finalmente presentado como "la tercera nacionalización de los hidrocarburos".

El referendo convocado por Carlos Mesa en 2005 buscó satisfacer ese objetivo político, al igual que la nueva Ley de Hidrocarburos, promulgada por obligación constitucional por el Presidente del Senado el 2005 y el Decreto de Nacionalización que firmó el Presidente Morales el 2006, mediante el cual se obligó a las empresas a firmar nuevos contratos, asegurándoles que sus bienes no serían expropiados. En este último caso se replicó escénicamente la toma de un campo petrolero, con militares armados e ingenieros con casco de aluminio.

La retórica no evitó que las empresas desconfiaran y bajaran sus inversiones al mínimo indispensable para mantener la producción, ni que los compradores internacionales buscaran proveedores más serios. A sólo tres años de la tercera nacionalización, Brasil, el supuesto mercado cautivo de Bolivia, contaba con reservas suficientes para garantizar su propio abastecimiento y empezaba a ofrecer su producción al mercado internacional⁹⁵. En ese corto lapso también Chile resolvió su problema e incluso se puso en condiciones de ofrecer gas a la Argentina⁹⁶. Hasta Venezuela buscó activamente llenar el vacío que dejaba la política boliviana, proponiendo un super gasoducto desde sus campos hacia el sur. Al mismo tiempo alentaba la desordenada "reforma" del sector petrolero en Bolivia, ofreciendo incluso inversiones que nunca realizó.

95 El Brasil intensificó sus inversiones en exploración y perforó el área conocida como presal, multiplicando sus reservas hasta colocarse en octavo lugar en el mundo. Además, habilitó puertos LNG en Pecém y Río, que le permiten procesar 20 Mm³/d comprándolo de Argelia, Omán, Nigeria o Qatar.

96 Con una inversión de 1.100 millones de dólares, la planta de LNG de Quintero, en Chile, empezó a operar en octubre de 2009, procesando 4.5 Mm³/d y proyectando una capacidad de procesamiento 20 Mm³/d. Anticipan tener capacidad para abastecer a la Argentina en caso necesario.

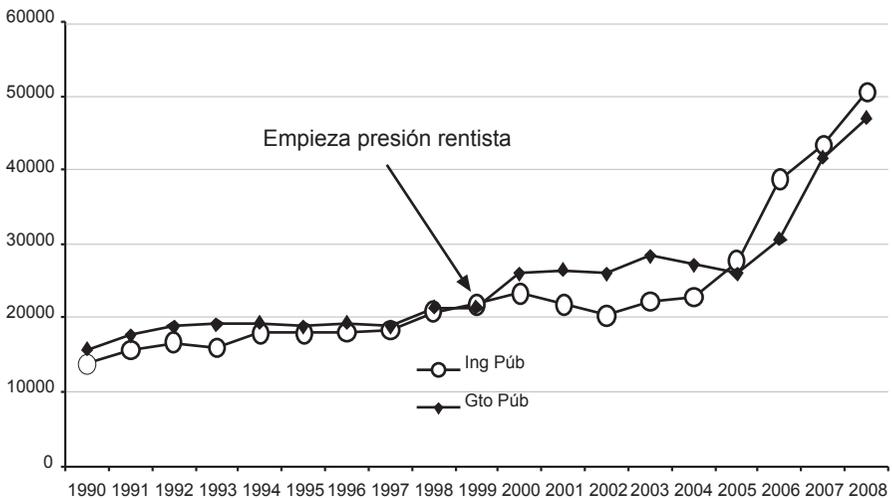
Para el 2011 el sector petrolero boliviano está exportando mucho menos del potencial que se había estimado, pero más que antes de la capitalización y eso ha permitido acumular reservas internacionales. Son éstas las que permiten esconder la crisis real que significa que el país no pueda abastecerse de combustibles y que pierda continuamente mercados de exportación.

La restauración rentista

Mientras tanto, el rentismo se ha apoderado del Estado y ha vuelto a contagiar el comportamiento corporativo de la sociedad.

La evidencia más clara de lo afirmado puede observarse en las enormes dificultades de gobernabilidad que se le presentaron al Presidente Morales ya en su primer gobierno, a pesar de contar con más del 53% del electorado y de un gabinete cohesionado, tener una sólida mayoría en Diputados y controlar una gran parte de las prefecturas y alcaldías del país. Más aún si se toma en cuenta que en sus cuatro años de gobierno ha tenido a su disposición un presupuesto fiscal muy superior al de los gobiernos que le precedieron. En términos reales, a precios constantes, el promedio anual de ingresos públicos en la gestión del Presidente Morales ha sido el doble del de los gobiernos de Bánzer (1997-2001) y de Sánchez de Lozada (1993-1997, y 2002-2003) (ver el gráfico 4).

Gráfico 10. Ingresos y gastos fiscales
(En Millones de Bs. a precios de 2006)



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Unidad de Programación Fiscal (UPF).

Los proyectos económicos destinados a industrializar el país con inversiones públicas y administración estatal, con ciertas excepciones como Boliviana de Aviación, no han logrado expandir la capacidad productiva. Algunos, como la recompra de las refinerías de Cochabamba y Santa Cruz, ni siquiera han logrado crear nuevos empleos productivos ya que simplemente desplazaron capital extranjero pero no crearon nuevas instalaciones productivas. La siderurgia de El Mutún sigue en fase de instalación y ya ha llevado a juicio a un ejecutivo gubernamental. La industrialización del gas no ha pasado de ser una promesa. La exploración petrolera en el Altiplano y en el norte de La Paz solamente produce noticias. Las fábricas de papel, vidrio y otras llevan cuatro años instalándose. La estatización ha consistido en la compra, a veces forzada, de acciones y activos a las empresas, reemplazando capitales externos por estatales, y en la expropiación de las acciones que habían sido transferidas a los ciudadanos como respaldo al bonosol⁹⁷. De este modo, la pensión universal de vejez que ahora se denomina Renta Dignidad ha dejado de estar sustentada en una capacidad productiva autónoma y ha pasado a depender de las rentas que pueda captar el Estado. Esto mismo ocurre con la empresa fiscal del petróleo, YPFB, el complejo minero Huanuni, la Fundición de Vinto y las nuevas plantas generadoras de electricidad⁹⁸. El gobierno suele exhibir como un logro el aumento en la proporción de la economía que ha pasado a estar directamente controlada por el Estado⁹⁹, y ciertamente no le preocupa poner así en evidencia la expansión del rentismo. En todos estos casos, las decisiones de inversión y gasto comenzaron con la sola consideración de los objetivos políticos y no de la relación costo-beneficio. Como es usual en los casos de economías controladas por el estado y orientadas por decisiones políticas, la gestión descansa en la seguridad de que las pérdidas serán pagadas por el dinero público.

Y a medida que el gasto fiscal se ha expandido, también han crecido las demandas sociales a través de los grupos corporativos. La cantidad de eventos conflictivos dirigidos a presionar al Estado ha ido aumentando, tanto cuando se comparan los promedios mensuales de cada gestión de gobierno como en términos simplemente cronológicos¹⁰⁰. Por supuesto, la manera en que se tratan o manejan los conflictos es muy importante para incentivarlos o no, pero el continuo aumento

97 Las Administradoras de Fondos de Pensiones Futuro y Previsión, responsables del Fondo de Capitalización Colectiva y obligadas por ley a defenderlos como propiedad de los ciudadanos bolivianos, no han hecho nada por cumplir esa obligación y se han hecho cómplices de la expropiación. Posiblemente las tranquilizó el hecho de que fueron remuneradas para pagar la Renta Dignidad, obteniendo con ello utilidades extraordinarias ya que el acuerdo de administración de ese FCC incluía que no cobraban comisión alguna por el pago del Bonosol.

98 Los datos muestran que las nuevas plantas generadoras de electricidad podrían tener un costo de instalación de casi el doble de las que instalan las empresas privadas, por lo que podrán operar solamente en base a subsidios. Ver también el reportaje de **Pulso** N° 522, La Paz..

99 Quien insiste más en promover este dato como evidencia de éxito es el Vicepresidente García Linera. Ver por ejemplo la entrevista que le hace Pablo Stefanoni y Ricardo Bajo en **Le Monde Diplomatique**, reproducida en el sitio de internet de Correo de los Trabajadores y la que reproduce el sitio el 12 de octubre de 2009.

100 Ver el citado estudio de Laserna y Villarreal, **38 años...** y el gráfico 4 del capítulo III.

de la acción corporativa indica claramente que se trata de una tendencia que trasciende gobiernos, discursos y formas de liderazgo. En los hechos, la gran mayoría de los conflictos refleja una disputa por las rentas o plantea una demanda para acceder a ellas. El gobierno de Morales se ha visto impedido de aplicar sus planes y ha interpretado esta situación como una falta de poder, dando por ello prioridad a todo lo que le permita acrecentarlo, aún a costa de sacrificar la legitimidad de la Asamblea Constituyente, en la que tenía una significativa mayoría, y de enajenar el respeto de la comunidad internacional, como ha sucedido luego del asedio político con el que paralizó al Tribunal Constitucional, en parte, también a la Corte Suprema de Justicia.

Tal como puede anticiparse, siguiendo la fórmula que describe a "la trampa del rentismo", la concentración de recursos en el Estado ha estimulado los conflictos y las presiones sociales. Esto ha impedido el funcionamiento de las instituciones, o ha bloqueado la conversión del poder político en fuerza de gestión, y ha abierto las compuertas de la desigualdad y la corrupción. La desigualdad, porque solamente logran influir en el destino de los recursos y beneficiarse de su asignación, los grupos con capacidad para hacerse notar y escuchar, que no son ni los más pobres ni los más vulnerables; y la corrupción, porque las instituciones son también débiles para controlar los abusos e imponer sus reglas.

El caso del ex presidente del Senado Santos Ramírez, involucrado en un soborno que se hizo visible luego de un asesinato callejero, podría no ser el único¹⁰¹. Lo que sucedió en ese caso fue haber permitido a YPFB negociar directamente un contrato de inversión, sin licitación ni concurso, pero ese mismo procedimiento se ha seguido en muchos otros casos. De hecho, los grandes proyectos de inversión no han seguido los procedimientos de licitación, y han sido amparados en decretos de excepción y en fideicomisos, convertidos en un inusual mecanismo de financiamiento. Un reporte de la Presidencia del Senado el 2007 encontró que el gobierno había asignado casi dos mil millones de dólares para inversiones a través de fideicomisos, los cuales son administrados por un banco, pero con procedimientos excepcionales a través de los cuales se pretende acelerar la "ejecución presupuestaria"¹⁰². El problema aquí no reside en una intención explícita o no de levantar controles y barreras institucionales para facilitar la corrupción, sino en que ésta ocurre de hecho debido a la prisa con que se desea actuar. Este argumento justifica el levantamiento de barreras y, al final, debilita los controles.

La situación se agrava en el gobierno del Presidente Morales por la intención manifiesta de algunos de sus colaboradores de destruir el sistema institucional vigente, incluyendo el judicial, por considerarlo parte del modelo político y

101 Una síntesis del caso se encuentra en Zelaya Marco, **Santos Ramírez**, La Paz, 2009.

102 Ver "Decretos que favorecen la corrupción", un informe del Presidente del Senado, Oscar Ortiz Antelo, difundido a través de su página web <http://www.oscarortiz.com>

económico que quieren reemplazar¹⁰³. Pero es más fácil dismantelar instituciones que construirlas, y si además se pretende innovar su diseño, el tiempo que se requiere es mucho mayor, lo que genera vacíos que pueden ser fácilmente aprovechados por personas inescrupulosas.

En síntesis, en los últimos años tampoco se ha podido eludir la trampa del rentismo. Sus componentes se refuerzan mutuamente y convergen para generar el rentismo corporativo como un comportamiento que esteriliza los esfuerzos por convertir la riqueza natural en capital económico sostenible. Creyendo eludirla y buscando superar sus problemas de pobreza con el control estatal de las rentas, lo que ha hecho el gobierno de Morales ha sido concentrar los recursos provenientes de la explotación de recursos naturales, reactivando de ese modo los componentes de la trampa. Como lo describe el modelo, la concentración de la riqueza natural en un sistema institucional débil y vulnerable a las presiones de una población con expectativas elevadas, da vigencia a la trampa del rentismo e impide que las riquezas naturales puedan ser utilizadas como base para el desarrollo.

103 Esta posición es sostenida el Presidente Morales y varios de sus ministros que han hecho pública su desconfianza en el Poder Judicial y han promovido juicios y movilizaciones en contra de los jueces hasta paralizar el Tribunal Constitucional y en parte también la Corte Suprema. Incluso desde el gobierno se han promovido mecanismos alternativos a los Colegios de Abogados para el registro profesional.

V. Conclusiones preliminares

A riesgo de ser repetitivo, este capítulo resume las conclusiones parciales de los anteriores, exponiéndolas en una suerte de recuento general a partir del cual se proponen conclusiones más amplias sobre la dinámica de los conflictos, las fuentes, los incentivos, los actores del rentismo social y el papel de los hábitos en la cultura política.

Este libro se concentra en las manifestaciones problemáticas del rentismo. Para ello se ha definido al rentismo como un comportamiento que busca obtener réditos particulares --ventajas, beneficios o ingresos para individuos o grupos-- mediante el ejercicio de poder político o la adquisición de influencia en el sistema decisional; réditos a través de los cuales se obtiene control y usufructo de una riqueza ya existente o generada fuera del entorno en que se registra esa relación.

A. Fuentes del rentismo

Como el rentismo intenta obtener valor a través de una decisión política antes que de una transacción económica, habitualmente involucra al Estado y afecta los recursos públicos. Pueden encontrarse manifestaciones de ese fenómeno en las asignaciones presupuestarias obtenidas bajo presiones, en subsidios, en ventajas particulares, en aranceles o incluso en la provisión excluyente de servicios públicos.

Los factores que dan origen al rentismo son la debilidad institucional del Estado y su incapacidad para establecer y resguardar los derechos de las personas, la existencia y percepción de profundas desigualdades y la concentración de recursos económicos, especialmente si son controlados por entidades públicas y si han sido generados fuera del sistema económico regular. El rentismo desalienta la actividad productiva creadora de valor, reduce las inversiones o anula su rentabilidad, y provoca bajos niveles de crecimiento económico.

Se ha observado una fuerte correlación entre el aumento de expectativas rentistas, medido por las reservas de gas natural, y el aumento de los conflictos sociales, lo que muestra la pertinencia de la exploración que realiza este trabajo. La existencia de esa correlación no implica desconocer que cada conflicto tiene su propio perfil en términos de actores, adversarios, formas y reivindicaciones, y que el conjunto es mucho más complejo de lo que puede representarse gráfica

o estadísticamente. Así, sería tan equivocado pensar que todos los conflictos se explican por el rentismo, como creer que éste se manifiesta solamente en acciones conflictivas.

El análisis de la dinámica general de los conflictos sociales ha detectado la importancia de la acción corporativa y su orientación estatista. Lo exiguo del excedente bajo control estatal y lo mucho que se espera de él -expectativa que aumenta sin cesar-- contribuyen a explicar la magnitud de las frustraciones que inflaman el tejido social, y éstas a su vez se manifiestan en una fuerte tendencia hacia la fragmentación de la acción colectiva.

Los datos sobre conflictos y la tolerancia hacia ellos expresada por la población, a pesar de los perjuicios que sufre, configuran un panorama anómico, de escasa sujeción a las normas o al respeto de la ley. Una ley que, sin embargo, las personas afirman cumplir, aunque de modo condicionado a su "utilidad" o conveniencia. Esto explica también la tendencia al particularismo y su agudización paralela al debilitamiento del poder gubernamental.

Aquí se ha comprobado que la debilidad institucional del Estado es una variable determinante del rentismo. Por supuesto, no hay razón para pensar que la relación sea unidireccional. Si bien allí donde se ejerce el rentismo éste tiende a erosionar el Estado de Derecho, el fenómeno contrapuesto adquiere mayor fuerza: donde no hay controles institucionales e impera la ley del más fuerte. Debe destacarse además el carácter dinámico de esa relación y, por tanto, la posibilidad de que el rentismo aumente o disminuya y tenga mayor o menor relevancia según las circunstancias.

En contraposición a la actitud anómica puesta de manifiesto por la abundancia de conflictos -algo que muestra la debilidad institucional y política del Estado a la vez que contribuye a debilitarlo-- la población deposita enormes expectativas en el Estado, presumiéndolo o deseándolo más fuerte en términos económicos o materiales. Esto, sin embargo, no llega a expresarse en alguna forma de responsabilidad hacia el proveedor. En Bolivia se cree que el ciudadano es definido por sus derechos y el Estado por sus obligaciones

Aunque se espera mucho del Estado, no hay disposición a aportar nada. Esto define una forma de estatismo dependiente que, sin embargo, tiene sentido sólo en tanto el Estado sea un mecanismo real de acceso a recursos. Un Estado que es políticamente débil pero económicamente fuerte ofrece las condiciones más favorables para el desarrollo de comportamientos rentistas.

B. Trayectorias del rentismo

Ninguna de estas situaciones es reciente ni ha surgido al calor del descubrimiento de las reservas de gas natural. Por el contrario, parecen sustentar la hipótesis

de que forman parte de trayectorias dependientes, marcadas por efectos en cadena que han condicionado el funcionamiento de las instituciones y de los agentes económicos¹⁰⁴.

En efecto, la búsqueda de claves históricas ha permitido recordar que las estrategias de organización y control social diseñadas durante la colonización española se basaron en los requerimientos de un sistema extractivo de recursos naturales, como era la minería de la plata.

Ya el modelo institucional diseñado y aplicado por el virrey Francisco de Toledo durante su gestión (1568-82) estableció fundamentos que todavía perviven en la cultura política y en los hábitos colectivos de los bolivianos.

Los elementos básicos que conformaron la estructura productiva eficiente que floreció a principios del siglo XVII fueron el monopolio estatal de los recursos estratégicos para explotar las riquezas; la organización social segregada en grupos diferenciados territorial y socialmente, y una combinación de sectores productivos privados que concurren individualmente al mercado (mineros, hacendados, comerciantes) con sectores comunitarios vinculados al mercado a través de intermediarios étnicos que negocian sus productos (fuerza de trabajo, alimentos, materias primas).

Pero ese Estado colonial era poderoso sólo en apariencia, institucionalmente era extremadamente débil, no sólo porque abrió muchos frentes de conflicto y negociación, sino porque cada uno de ellos fue beneficiado con fueros especiales. El instrumento de la etnicidad, que tenía por objetivo segregar a las poblaciones para controlarlas mejor, resultó además fácilmente manipulable y acabó por erosionar el sistema. Así, aunque el negocio de explotación de la plata era privado, se sostuvo en el andamiaje estatal. Este, a su vez, dependía del equilibrio inestable de múltiples intereses corporativos que negociaban, desde su posición de poder, la parte que les correspondía del excedente generado en el sector minero.

La enconada resistencia al posterior intento de cambio modernizador propició una peculiar alianza entre los capitales de los hacendados, comerciantes y mineros republicanos. Entre 1830 y 1870 ellos diseñaron un Estado protector que distribuía las rentas mineras a través de la manipulación del valor de la moneda.

104 Las trayectorias dependientes explican la persistencia de instituciones y normas que no son necesariamente óptimas, o que incluso pueden ser muy ineficientes y hasta perjudiciales para el conjunto, pero que generan retroalimentación estimulante a algunos agentes clave que se encargan de reproducirlas desde una posición dominante. Este concepto se basa en la noción de *path dependence* explorada en la economía de los rendimientos crecientes por W. Brian Arthur. Los artículos pioneros de este autor se encuentran en **Increasing Returns and Path Dependence in the Economy**, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994.

En conclusión, aunque los liberales introdujeron representaciones y prácticas políticas propias de la modernidad, la mayor parte de la población continuó reproduciendo el orden simbólico colonial construido en torno a la visión de una pluralidad pactada y jerárquica.

El creciente protagonismo estatal, renovado por experiencias nacionalistas a veces autoritarias y a veces populistas, prolongaba en cierto modo las tradiciones del mundo andino. Las jefaturas étnicas y el Estado inca establecieron lazos y prácticas de reciprocidad y redistribución que el Estado colonial prolongó durante cuatro siglos. Ya desde el período republicano del siglo XIX el Estado boliviano se fue convirtiendo en una importante fuente de empleo y de manipulación de clientelas, amparado en un régimen político electoral que funcionaba como regulador del ascenso social. En el siglo XX, las experiencias del fascismo y del comunismo, y en particular los efectos de las revoluciones rusa y mexicana, impulsaron el desarrollo del nacionalismo, renovando desde el discurso los hábitos clientelares que se arraigaban cada vez más en la sociedad. Así, los mecanismos rentistas pueden ser leídos, alternativamente, como formas de clientelismo político y como dispositivos de reciprocidad a los que la población se ha ido habituando.

Hacia fines de la década de los 70, el Estado no era solamente el principal empleador e inversionista del país, sino también el mayor comprador y exportador. Acceder a los favores del Estado era más importante que acceder a los mercados, de modo que existía un amplio espacio para el florecimiento de prácticas rentistas individuales y colectivas.

Desde la "Nueva Política Económica" --tolerada por la necesidad de controlar la hiperinflación reordenando el gasto fiscal y liberalizando los mercados-- se puso en marcha un proceso de modernización que fue reduciendo el protagonismo del Estado en la economía. Quienes vivían de los subsidios estatales se resistieron con protestas y movilizaciones cuya neutralización, por la vía represiva, añadió resentimiento a la nostalgia, incubando el espíritu de revancha que anima los conflictos sociales desde 1997.

El anticipado boom exportador que alentó las movilizaciones sociales empezó a materializarse desde 2005 e intensificó la presión por una mayor intervención estatal en la economía. La nueva ley de hidrocarburos sancionada el 2005 y la distribución de la renta de hidrocarburos impuesta al gobierno transitorio de Rodríguez Veltzé, dieron paso la "nacionalización" prometida por Evo Morales, que la ejecutó simbólicamente a los pocos meses de su ascenso al poder. Concentrando rentas y alentando expectativas, el Estado se ha visto desde entonces sometido a crecientes presiones. Su capacidad de gestión, limitada por su débil institucionalidad, se deterioró aún más por la aplicación apresurada de las reformas institucionales, las cuales afectaron incluso el núcleo del sistema, la Constitución, cuya reforma ha puesto en cuestión todo el andamiaje legal. La

trampa del rentismo empezó a operar, con las ilusiones y frustraciones que se pueden anticipar en su formulación teórica.

C. Los conflictos

Cuando se pasa revista a los conflictos sociales que en los últimos años dominaron el escenario político no sólo se percibe el sostenido aumento de la frecuencia y la intensidad de los eventos colectivos, sino se descubre que, más allá de la evidente fragmentación de los actores, se usan temas recurrentes para intentar agregarlos.

El año 2000 el país vivió dos momentos de crisis severa: El primero giró en torno al agua y se localizó en Cochabamba, en las jornadas del mes de abril, con una retórica que convocaba a resistir el control transnacional de ese recurso natural. El segundo, los bloqueos rurales de septiembre del mismo año con epicentro en el altiplano paceño, giró en torno a la idea de Estado, proponiendo restaurarlo como referente de integración política y económica.

Los dos temas retornaron juntos en octubre del 2003, cuando las movilizaciones protestaron por la ausencia del Estado en la industria gasífera y reivindicaron la nacionalización como mecanismo de defensa de los recursos naturales. Ambos temas, Estado y recursos naturales estaban asociados a la derrota del Pacífico, que ha sido reconstruida como un trauma nacional de pérdida de recursos y encierro geográfico frente a un vecino cada vez más fuerte. Estas movilizaciones, predominantemente urbanas y muy concentradas en El Alto y La Paz, se fortalecieron al condensar todo el "modelo" que promovía una reforma institucional opuesta al "sentido común" en la figura del Presidente Sánchez de Lozada

Así, los momentos de mayor visibilidad social mostraron la profunda fuerza del rentismo, plasmado en la reivindicación del rol distributivo del Estado. La persistencia del rentismo no puede explicarse por la reiteración tradicional de comportamientos o prácticas, sino porque éstos logran una retroalimentación positiva en la forma de premios, beneficios, prestigio, influencia y poder para quienes promueven y reciben los beneficios del rentismo. Estos últimos son actores tanto colectivos o grupales como individuales. Ellos no sólo justifican la captura particular de las rentas provenientes de los recursos naturales, incluso a despecho de las consecuencias negativas o de exclusión para otros grupos, sino que funcionan como modelos que pueden ser imitados por otros grupos sociales.

Los límites de este proceso están definidos por la disponibilidad de los recursos y por la capacidad de tolerancia a las presiones de quien es destinatario de ellas. Obviamente, esta capacidad varía más que los recursos, pues está sujeta a decisiones y voluntades políticas, es decir, humanas. En la historia boliviana son muchos los momentos en que se llegó a esos límites, marcados por la violencia

y la represión, que son señales de retroalimentación negativa. Pero en la memoria colectiva de largo plazo prevalecen los logros y éstos son los que estimulan la reproducción del comportamiento social rentista.

D. Actores del rentismo

Como se ha visto a lo largo de este trabajo, el "sentido común" boliviano es estatista, clientelista y corporativo y sus hábitos están fuertemente arraigados en los comportamientos colectivos, sustentados por una mentalidad rentista.

Si se pudiera resumir y graficar a los actores y sus comportamientos rentistas, el cuadro 15 y el gráfico 11 ofrecerían una descripción aproximada.

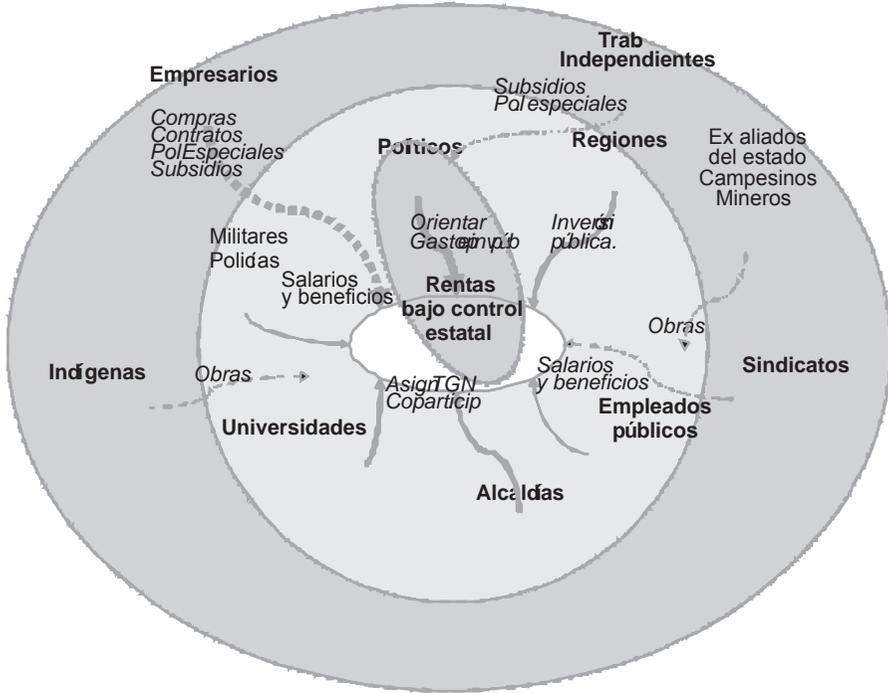
El cuadro identifica a los grupos sociales más visibles y los mecanismos que intervienen en la lógica rentista de participación de los recursos controlados por el Estado. En base a observación y análisis, se califica la convicción rentista que parece tener un grupo a partir de sus modos de acción y su capacidad de presión sobre el gobierno.

Cuadro 15. Los actores del rentismo en Bolivia

Actor o grupo social	Mecanismo	Convicción rentista	Capacidad de presión
Dirigentes políticos	Orientar el gasto Cientelismo Salarios y beneficios	Muy fuerte	Alta. Es continua pero dispersa.
Empleados públicos Maestros Trab. Salud Trab. de empresas públicas	Salarios y beneficios	Fuerte	Alta. Se ejerce con frecuencia y tiende a concentrarse
Militares y policías	Inversión pública	Fuerte	Alta y concentrada pero discreta
Regiones Comités cívicos	Asignaciones del TGN	Muy fuerte	Alta, dispersa pero con regularidad
Alcaldías, Autoridades Empleados, Juntas vecinales	Coparticipación, Obras Cientelismo Asignaciones del TGN	Fuerte	Alta, dispersa y esporádica
Universidades, Autoridades Admin. y docentes, Estudiantes y padres de familia	Coparticipación Compras, contratos, políticas	Muy fuerte	Alta, concentrada y frecuente
Empresarios privados, Comercio de importación Industriales, Emp. de servicios	especiales, subsidios Obras públicas	Fuerte	Media y frecuente
Indígenas	Subsidios a bienes de consumo	Débil	Baja y esporádica
Ex aliados del Estado Campesinos, Mineros	Obras en sus barrios Pensiones y jubilaciones Subsidios a servicios	Fuerte	Baja y frecuente
Iglesias	Demandas a favor de grupos específicos Obras públicas	Débil	Fuerte y discreta
Obreros y empleados privados sindicalizados	Políticas especiales	Débil	Media y esporádica
Trabajadores independientes (informales) Transportistas Vendedores	Subsidios Cientelismo	Débil	Baja, esporádica y dispersa

Como se ve, hay variaciones significativas entre los distintos grupos que inhiben toda generalización. En todo caso, es claro que los que muestran mayor convicción rentista son también los que mayor capacidad de presión tienen. Este cuadro podría ilustrarse gráficamente de la siguiente manera.

Gráfico 11. Posiciones de los actores en el esquema rentista



En un primer círculo de influencia están los grupos directamente receptores de la renta petrolera y, aunque sus mecanismos y procedimientos varíen, en general coinciden en converger sobre el centro estatal que controla la renta, de modo que se benefician más los grupos que tienen mayor cercanía y mejores posibilidades de disfrazar sus demandas particulares como generales y altruistas. Esa es la ventaja de alcaldías, universidades y regiones.

En un círculo más amplio y alejado están grupos con muy diversa capacidad de presión y, por tanto, de posibilidad de capturar parte de la renta. Esto está ilustrado por el grosor de las líneas. Estos grupos, además, tienen mayores dificultades que el resto para disfrazar sus demandas cuando las hacen explícitas, por lo que tienden a actuar de una manera más discreta.

E. Cultura política e incentivos del rentismo

El renacimiento de hábitos rentistas que en los conflictos del 2000 se habían

presentado sólo como reivindicaciones fundadas en la nostalgia, fue alentado en 2003 por la disponibilidad de una base material para restablecerlos: el gas natural.

Para junio de 2005, la acción corporativa se hizo vigorosamente estatista y, aunque minoritaria en términos demográficos, no puede ignorarse que tiene sustentos ideológicos que posibilitan una irradiación rápida hacia el resto de la población. Para muchos ciudadanos, hasta el abuso del que son víctimas durante los bloqueos y marchas violentas resulta tolerable por el carácter "justo y legítimo" que se atribuye al reclamo. La "mayoría silenciosa" es, en gran medida, una mayoría condescendiente que, al callar, otorga razón.

Desde esta percepción, colocar el gas bajo control directo del Estado equivale a recuperar la riqueza para la Nación, que en la práctica está formada por los grupos que conquistan el derecho de inclusión o usufructo a base de "heroísmo colectivo", es decir, de presión callejera.

El mejor ejemplo de esto lo dio la alianza entre municipios y universidades que, actuando a través de sus organismos asociativos, impuso por la fuerza de los bloqueos y marchas una redistribución de la renta petrolera que se cobra a través del denominado "Impuesto Directo a los Hidrocarburos". Ambos actuaban en nombre del pueblo, la ley, la ciencia y la tecnología. Como era de esperarse, apenas se creyó concluido este conflicto un gran bloqueo de caminos iniciado por las comunidades indígenas guaraníes demandaba su cuota de la misma renta. El argumento que las movía era la postergación y el derecho especial que les asiste por estar asentadas en las zonas donde se encuentran los mayores yacimientos de gas.

La columna vertebral de la ideología nacional --formada por los hábitos del corporativismo, el clientelismo, el estatismo y el rentismo-- se empezó a articular nuevamente desde el año 2000. Se lo podía percibir con gran nitidez no sólo en el comportamiento de los actores sociales, sino también en el de los actores políticos. Al iniciarse la campaña electoral del 2005, que supuestamente renovaría el sistema político e iniciaría una nueva etapa, las tres fuerzas principales que aspiraron a polarizar al electorado parecieron sin embargo compartir la misma convicción: las rentas deben ser manejadas por el Estado. Se diferenciaron en los modos de controlar las rentas, pero coincidieron en su búsqueda de interlocutores: no los ciudadanos, sino los grupos de interés, los gremios, las corporaciones. Tal vez eso explique la fuerza del rentismo (ver gráfico 12).

Es imposible intentar una verificación empírica de esta tesis en el marco de una investigación exploratoria como ésta, por lo que aquí se ofrece como una conclusión hipotética que tal vez pueda guiar futuras investigaciones y reflexiones.

Recordemos cómo se definen los cuatro componentes de esta columna:

Por corporativismo entendemos la acción colectiva en la que predomina un principio de identidad que afirma alguna particular característica de diferenciación frente al resto, y que aspira a promover como comunes ciertos intereses que en realidad son específicos del grupo, y cuya realización puede ocurrir en detrimento del bien común.

El clientelismo se refiere a una relación basada en el intercambio de favores, sean éstos materiales o simbólicos, como lo que ocurre cuando se otorga respaldo político a cambio de acceso privilegiado a recursos o servicios cuya asignación requiere el uso de poder¹⁰⁵.

Como estatismo definimos a aquella ideología que enfatiza el rol y la capacidad del Estado para la solución de los problemas sociales y económicos y que, por tanto, tiende a depositar en los órganos públicos un poder discrecional excesivo y expectativas que difícilmente pueda cumplir.

Y, como señalamos al comienzo, el rentismo se manifiesta en la realización de acciones colectivas destinadas a obtener, mediante la aplicación de poder político, una transferencia de bienes o servicios que no es equivalente al esfuerzo realizado para obtenerlos. Tal transferencia puede tomar la forma de una decisión política favorable, una asignación presupuestaria específica, subsidios, aranceles o servicios públicos.

Los cuatro conceptos están fuertemente relacionados y hasta podría decirse que son parte de un mismo fenómeno, visto desde perspectivas diferentes. Sin embargo, es útil diferenciarlos por el mismo hecho de que cada uno hace énfasis en algo diferente que es necesario resaltar. Por ejemplo, la idea de corporativismo hace referencia al principio identitario de la acción colectiva; en tanto que el clientelismo, a la naturaleza de la relación política que se establece en ella. Mientras el estatismo destaca el rol que se espera del Estado, el rentismo pone atención en los objetivos y finalidades que se persiguen. Y aunque puede suponerse que no es difícil encontrarlos juntos y reforzándose mutuamente, el caso boliviano que estamos analizando nos demuestra que no siempre ha sido así.

105 Es tan generalizada esta relación que incluso se establece más allá de la gestión política inmediata. Por ejemplo, la contribución de las regiones a la independencia nacional, que se recuerda como principal fecha cívica en los departamentos, ahora se considera como una suerte de “cumpleaños” de la región, en cuya celebración se esperan “regalos” del poder central, ya sea inauguración de obras o aprobación de leyes, muchas veces improvisadas. El último 16 de julio se podía leer en la prensa: “La Paz recibirá sólo tres leyes de regalo”, mientras se recordaba cómo en otras épocas ese número era mucho mayor. Una de tales leyes creó una nueva sección municipal, generando un conflicto mayúsculo entre dos pueblos que disputan el derecho a ser su capital.

De hecho, si observamos con detenimiento la situación de Bolivia en los últimos años encontraremos que esos cuatro componentes están presentes y tienen fuerza, pero configuran una columna todavía precaria y endeble, debido a que sus dos polos materiales son débiles.

En efecto, el polo de la acción social, donde se asienta la práctica del corporativismo, es débil por la fragmentación de los actores: No existe un grupo con la consistencia social que tuvieron los mineros para cohesionar con su energía las acciones colectivas. Éstas tienden más bien a la dispersión, carecen de liderazgo. En este marco, es posible que parte de la energía desplegada desde el 2002 para avanzar presionando en la búsqueda de límites pueda explicarse también como la expresión de pugnas por el liderazgo de este movimiento. Cocaleros, campesinos del Altiplano, cooperativistas mineros, vecinos organizados de El Alto, partidos emergentes como el MAS, el MIP y el M-17, y organizaciones como la COB y la Coordinadora del Gas luchan tanto por definir objetivos como por asumir el liderazgo sobre el resto, y suponen que lo van a encontrar si es que logran situarse en la vanguardia de la acción. Esto implica y explica que se tienda simultáneamente al activismo extremo y al radicalismo en las demandas. La coyuntura electoral, sin embargo, acabó por favorecer la conversión del MAS en el núcleo de articulación de este polo.

El otro polo, el del excedente económico, se fortaleció considerablemente con el acelerado crecimiento de los precios de las materias primas, que compensó el estancamiento de las inversiones y de la producción que sucedió a la improvisada política de captura de rentas y control estatal de la economía.

VI. Recomendaciones

La argumentación histórica y las evidencias empíricas mostradas a lo largo de este trabajo permiten afirmar que las mentalidades y hábitos de los bolivianos acompañan, y en cierto modo condicionan, las formas de acción colectiva, alimentando constantemente el conflicto social. No es casual el énfasis que se pone en el Estado como agente de control y distribución de recursos más que como sistema normativo que protege derechos y controla abusos de poder. El rentismo anima y estimula comportamientos corporativos y clientelares, y a través de ellos se reproduce y legitima la debilidad institucional del Estado que, por eso mismo, es continuamente invocado como objeto de presiones y disputas y como agente económico fundamental. Estas mentalidades son adoptadas y recreadas tanto por las elites como por el resto de los grupos sociales, cuyo antagonismo se mantiene dentro del campo cultural compartido del rentismo. Sin embargo, el equipo de investigación considera que el estudio de las estructuras simbólicas no se agota en el espacio político; existen otros campos y objetos de investigación que pueden enriquecer y completar el estudio de las mentalidades.

A. De investigación y análisis

1. Mentalidades y conflictos

A partir de las críticas y sugerencias de la reunión de expertos, se recomienda impulsar trabajos de investigación interdisciplinaria sobre mentalidades y conflictos en torno a cuatro ejes.

1. En primer lugar, el análisis comparado de las culturas y lógicas políticas que permita establecer diferencias y semejanzas entre Bolivia y otros países de la región, por ejemplo Chile y Ecuador.
2. El segundo campo de investigación puede referirse a la presencia de hábitos y mentalidades rentistas, prebendales y clientelistas en la esfera de la vida cotidiana, basándose en la hipótesis de que la propia sociedad civil convalida ese tipo de creencias e instituciones.
3. Un tercer eje temático es el que forma el sistema escolar, ya sea público o privado, que a pesar de los procesos de reforma sigue sancionando y reproduciendo los mitos estatales y los comportamientos rentistas. Los

textos y programas escolares generan y sancionan patrones culturales y discursos ideológicos, pero se cuenta con muy pocos estudios al respecto y prácticamente se ignora el papel del sistema escolar en la reproducción de comportamientos estatistas y rentistas.

4. Adicionalmente, parece necesario estudiar con profundidad el significado que para los distintos grupos sociales tienen los conceptos a los que se alude y menciona con mucha frecuencia, pero sin tener al parecer sentidos compartidos, como: diálogo, concertación y conflicto. En efecto, las encuestas de opinión muestran una amplísima disposición al diálogo y a la concertación o, por lo menos, un gran apoyo a esas opciones de tratamiento de conflictos y controversias. Sin embargo, también gozan de gran legitimidad las acciones conflictivas, que incluso son justificadas como una demanda de diálogo o atribuidas a la incapacidad del adversario para dialogar. En realidad, parecería ser que por diálogo se entiende solamente la posibilidad de presentar verbalmente el problema o la demanda ante un interlocutor que se presume capaz de dar soluciones. Que éste no acepte la demanda, rechace la propuesta o defina de otra manera el problema son inmediatamente interpretados como negativa al diálogo, lo cual justifica la confrontación.

5. Finalmente, para evitar una visión centralista y "andinocéntrica" de la historia de Bolivia, se recomienda que se incentiven trabajos de investigación histórica desde la perspectiva regional para comprender mejor las relaciones entre los actores regionales y los poderes locales, particularmente los municipios.

En estos estudios es importante experimentar con nuevos métodos de investigación. Es evidente que las encuestas de opinión son muy limitadas, pues los entrevistados tienden a reproducir los discursos en boga y resulta muy difícil --aunque no imposible, como se vio en este estudio-- descubrir los rasgos profundos de una cultura política. Sería recomendable diseñar métodos específicos adaptando el de los grupos focales, de modo que puedan recogerse "razonamientos" verbalizados susceptibles de analizarse cualitativa y cuantitativamente.

2. Rentismo y sistema institucional

También sería necesario estudiar con más detenimiento la interrelación entre rentismo y sistema institucional, pues si bien se observa que el rentismo como actitud prospera por la debilidad institucional del Estado, hay evidencias de que esta última puede ser un resultado del rentismo en tanto es funcional a los intereses particulares de quienes se benefician de la distribución de recursos y ventajas.

En esta perspectiva, debe prestarse especial atención al pluralismo institucional, que si bien puede ser concebido como una estrategia de mejoramiento de la representatividad y legitimidad del Estado, ofrece al mismo tiempo muchas oportunidades para reproducir la actual disociación entre lógicas formales e informales que, simplificadas al extremo, se podrían caracterizar como las explícitas, que no se cumplen, y las implícitas, que sí se cumplen. El riesgo está en que tal disociación facilita y legitima el rentismo y crea oportunidades para la reproducción y expansión de este tipo de comportamientos.

Como se ha planteado ya en las conclusiones, sería importante estudiar el rentismo corporativista en la perspectiva de las teorías de los sistemas de retroalimentación y de trayectoria dependiente. Los éxitos de un grupo en la captura de una parte de las rentas a base de presión particularista no solamente parecen reforzar el comportamiento del grupo, sino que también impulsan a los demás a organizarse para emularlos, dando lugar a dinámicas o trayectorias alejadas del óptimo social, toda vez que permiten el aprovechamiento excluyente de recursos públicos y son generadoras de pobreza. Esta perspectiva puede ofrecer claves de análisis que permitan comprender mejor este fenómeno y, en su caso, diseñar políticas más apropiadas para superarlo.

3. La fuerza social del rentismo

En las conclusiones se plantea la tesis de que existe una columna vertebral de la ideología nacional, y que está formada por los hábitos de corporativismo, clientelismo, estatismo y rentismo. Incluso se postula que su articulación o alineamiento les da mayor fuerza social. Es necesario investigar estos aspectos con más detenimiento.

Una manera de hacerlo consistiría en realizar cuatro estudios simultáneos e independientes sobre los cuatro hábitos sociales mencionados, pidiendo a los investigadores que describan las prácticas relacionadas a esos hábitos, especifiquen los grupos sociales que son sus principales portadores y, sobre todo, que identifiquen los momentos en que esas prácticas adquieren mayor fuerza. Un quinto estudio se basaría en los cuatro anteriores para evaluar si efectivamente hay momentos de convergencia o alineamiento y cuáles son esos momentos.

Podría anticiparse la hipótesis de que sí existen esos momentos y coinciden en gran medida con los períodos de nacionalismo populista (Busch en los 30; la Revolución Nacional de los 50; el militarismo de los 70 y la emergencia populista actual) de modo que la tesis planteada contribuiría a explicar los ciclos políticos, la precariedad de los procesos de cambio institucional y la fuerza social del rentismo.

4. Rentismo y políticas públicas

Finalmente, en términos de análisis y evaluación prospectiva es crucial ampliar e intensificar el estudio del rentismo, considerando el volumen de recursos que puede provenir de la realización mercantil de la riqueza natural hidrocarburífera.

Una de las características inexplicables de la inversión pública en muchos países y regiones es su ineficiencia y el bajo impacto que tiene en el crecimiento. Sin embargo, este fenómeno ha sido estudiado muy pocas veces, salvo en evaluaciones puntuales que descubren ineficiencia, corrupción, despilfarro de recursos y confusión de prioridades. Es necesario un estudio más amplio y sistemático que explique por qué, en muchas ocasiones, la inversión pública contribuye tan poco al desarrollo¹⁰⁶. Una hipótesis que podría guiar ese tipo de estudios debería relacionar la inversión pública a sus fuentes de financiamiento, diferenciando claramente las que corresponden a rentas de recursos naturales, impuestos generados en la actividad productiva y comercial, donaciones y créditos blandos, etc. Este estudio podría ser histórico, tomando un período largo de la historia boliviana y analizando los ritmos de crecimiento no solamente en función de los volúmenes de inversión o de sus destinos sectoriales, sino de sus fuentes de financiamiento. Este estudio también podría hacerse en términos comparativos, tomando un amplio grupo de países. Es muy probable que se pueda observar que, controlando otros factores, la economía crece más lentamente cuanto mayor es la proporción de inversión pública financiada por rentas (y por donaciones y créditos blandos, que en términos económicos funcionan como rentas).

B. De políticas públicas

Si los modelos conceptuales son correctos, los hábitos y mentalidades que forman parte de la cultura del rentismo podrían consolidarse y exacerbarse en un plazo muy breve, obstaculizando aún más las posibilidades de desarrollo en Bolivia. Lo difícil es que no parece haber mucho tiempo y habrá que empezar a actuar aún antes de comprender a cabalidad el problema.

Actuar, en este caso, significa incorporar algunos temas en el diseño y la aplicación de políticas públicas.

1. Desarrollar la conciencia tributaria

Es de vital importancia que en el diseño de políticas públicas se incorpore y visibilice la complementación necesaria que debe reinar entre derechos y

106 Una presentación preliminar de esta hipótesis se encuentra en Laserna Roberto, "Financiando pobreza y subdesarrollo", Revista **Pulso** 317, del 30 de septiembre al 6 de octubre de 2005 y "El modelo rentista de subdesarrollo", Revista **Nueva Economía** 598, del 2 al 8 de octubre de 2005 (ver también <http://laserna.wordpress.com>).

obligaciones ciudadanas. El acceso a los servicios públicos (salud, educación) debería estar vinculado al cumplimiento --probablemente diferenciado, pero claramente perceptible-- de obligaciones en materia de pago de impuestos. Debe quedar cada vez más claro que si los derechos humanos son inherentes a la condición humana, y por ello son indiscutibles e irrenunciables, los derechos ciudadanos deben adquirirse mediante el cumplimiento de obligaciones hacia la sociedad.

2. Evaluar los impactos de la cooperación internacional en la cultura política

En ese sentido, es también necesario mejorar la visibilidad y relevancia de los flujos no rentistas en las relaciones Estado-ciudadanía. El papel de los recursos de la cooperación internacional es importante, sobre todo porque los ciudadanos los perciben como rentas y, por lo tanto, como objeto de disputa corporativa, sobre todo si llegan sin condiciones y envueltos en discursos compasivos. En este sentido, es probable que los condicionamientos tampoco sean eficaces porque son mediados por el Estado y no alcanzan a ser percibidos como obligaciones ciudadanas. Esto obliga a evaluar los impactos de la cooperación en términos diferentes a los que se han utilizado hasta ahora.

3. Ampliar la esfera pública no estatal

El fortalecimiento de una esfera pública no-estatal que valore y jerarquice la idea de lo "público" a través de organismos culturales y grupos intelectuales que promuevan un pensamiento crítico en relación al Estado y los grupos corporativos.

4. Fortalecer las instituciones del Estado de derecho

El desafío fundamental, por supuesto, radica en el fortalecimiento de las instituciones públicas, estatales y no estatales, no solamente en términos de gestión eficiente y administración transparente de los recursos públicos, sino de claridad y universalidad en las normas y de capacidad de imponerlas. Mientras el Estado se mantenga política e institucionalmente débil, seguirá siendo objeto de disputa corporativa y servirá para continuar encubriendo el abuso y la expoliación que representa el rentismo.

5. Mitigar el impacto de la exportación de gas

Aunque la normativa actual respecto de la explotación de hidrocarburos no ha sido objeto de análisis en este trabajo, ni tampoco las proyecciones económicas del sector, puede anticiparse que en las actuales condiciones su impacto sobre el desarrollo puede ser devastador, generando la paradoja de que Bolivia podría disponer de ingentes recursos económicos, pero mantenerse hundida en la

pobreza y el subdesarrollo. El aumento de la presencia en la industria de un Estado vulnerable y débil ha hecho del rentismo corporativo y clientelar el comportamiento colectivo predominante.

6. Distribuir la renta petrolera en forma directa e igualitaria

Debería evaluarse con seriedad y de manera sistemática la posibilidad de establecer mecanismos directos de distribución de los recursos provenientes de la explotación petrolera a los ciudadanos. Esto no eliminaría todas las manifestaciones del rentismo, pero sí las de tipo corporativo y lo situaría al nivel del comportamiento individual o familiar. Así se rompería la asociación con los otros componentes de la ideología del subdesarrollo nacional, reduciendo el impacto más negativo del rentismo y eliminando la mediación estatal que crea los espacios para el rentismo corporativista. La distribución directa de las rentas petroleras es posible y debería estudiarse su factibilidad, evaluar sus posibles implicaciones mediante el diseño de escenarios y promover el debate nacional sobre el tema mediante publicaciones, seminarios y talleres a fin de que se reconozca la gravedad del problema y se admitan nuevas opciones de política.

PARTE II

...Y CÓMO SALIR DE ELLA

Para salir del rentismo y aprovechar la riqueza¹⁰⁷

En esta parte presentamos un avance propositivo de lo realizado en este campo desde la primera edición. Esta propuesta se basa en la convicción de que en Bolivia es todavía posible escoger entre la certeza del fracaso y la probabilidad, así sea pequeña, de éxito, pero para ello es necesario romper con los hábitos. No se pueden esperar resultados diferentes si se sigue haciendo lo mismo.

1. Opciones de gestión de la riqueza natural

El uso adecuado de los recursos provenientes de la explotación y exportación de la riqueza natural del gas representa una oportunidad extraordinaria para promover el cambio. De hecho, así lo ha intuido la población al centrar sus preocupaciones económicas en este tema, y al demandar un cambio político mediante movilizaciones sociales y la concentración de su respaldo electoral en el MAS, considerado el principal portavoz del cambio.

Debido a las frustraciones que registra nuestra historia y a los riesgos de estancamiento que entraña la trampa del rentismo, es necesario revisar las opciones habitualmente planteadas para el uso de los recursos que provienen de coyunturas favorables de exportación.

En ese orden, las tres opciones más frecuentes se pueden reconocer como: la opción privatista, que deja los recursos y su gestión en manos de agentes privados y por tanto solamente supone un problema secundario para las políticas públicas; la opción estatista, que define un rol predominante al Estado; y la opción institucional, que supone la vigencia de un sistema eficiente y poco politizado de gestión. Las tres opciones, como veremos de inmediato, tienen objetivos diferentes y ,para alcanzarlos, requieren de condiciones también distintas.

La opción privatista

Esta opción consiste en dejar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en manos de agentes económicos privados, que toman decisiones considerando las oportunidades de mercado y las condiciones de regulación y tributación que generan los poderes públicos. El rol del Estado en este caso se limita a la definición

107 Este capítulo integra en el libro la propuesta presentada en el Análisis N° 6 de Fundación Milenio: **Entre el ch'enko y el rentimo: riqueza nacional para la ciudadanía. Una opción para la democracia y el desarrollo sostenible.** La Paz, 2007

de políticas tributarias y normas ambientales, sanitarias y laborales, y a la supervisión de su cumplimiento. Los agentes privados ejercen la propiedad y posesión plena de los recursos naturales y compiten entre sí de modo que la asignación de recursos de inversión, la aplicación de tecnologías, los ritmos de explotación y la utilización de los fondos que se generan se realizan en mercados abiertos.

Este es, básicamente, el modelo aplicado en los Estados Unidos. A lo largo de su historia ha dado lugar a la formación de enormes fortunas particulares, muchas de las cuales han sido la base de creación de grandes corporaciones y conglomerados empresariales que permitieron la diversificación de la economía, la disponibilidad de capitales de riesgo y la innovación tecnológica en diversos campos. También, por supuesto, la creación de iniciativas distributivas a través de fundaciones y emprendimientos culturales y educativos.

La acumulación de capitales que favorece este modelo ha contribuido al crecimiento de la economía y, en cierto modo, también al fortalecimiento de la capacidad reguladora y fiscal del Estado en sus diferentes niveles.

La desigualdad que parece inherente a este modelo es administrada por los propios agentes privados en combinación con los poderes públicos. En un tiempo dio lugar a intolerables situaciones de dominación y explotación, pero también se ha producido un proceso de aprendizaje que evolucionó hacia formas de relacionamiento social más armónicas y que muestran que la filantropía privada y la democracia política reemplazan con eficiencia la dominación autoritaria local que caracterizó la historia inicial de la minería y el petróleo en los Estados Unidos¹⁰⁸.

Los riesgos de la depredación y el agotamiento de las reservas naturales han sido identificados como uno de los aspectos más negativos de este modelo, pues se supone que los criterios privados que prevalecen tienden a ser menos sostenibles en términos ambientales. Pero es también muy conocida la enorme dificultad de superar la denominada "tragedia de los comunes" que agota los recursos que no tienen una propiedad definida y donde se produce una sorda competencia por el aprovechamiento privado de los bienes colectivos, la cual termina por agotarlos más rápida e ineficientemente.

En todo caso, una condición que parece fundamental en este modelo es el contar con un sistema institucional y normativo que sea fuerte, transparente y legítimo. Ya sea para proteger la propiedad privada de los recursos como para establecer límites al abuso o garantizar que su aprovechamiento no erosione el bien común,

108 La filantropía es un elemento inherente al modelo americano. Dos de los hombres que en su momento fueron los más ricos del mundo, como Andrew Carnegie y Bill Gates, han sido también pioneros de la filantropía, dedicando a labores no lucrativas la mayor proporción de sus fortunas.

se requiere de un Estado de derecho muy sólido y eficaz, en el que prevalezca el imperio de la ley.

Esta opción no es aplicable en Bolivia dada la larga tradición de control estatal de los recursos naturales, inscrita no solamente en la Constitución Política del Estado sino en la propia cultura política nacional, que la concibe como un mecanismo a través del cual es posible acercarse a la aspiración igualitaria de hacer que los recursos comunes beneficien a la colectividad. De hecho, es sobre esta base que se ha sustentado la recurrencia boliviana por la opción estatista.

La opción estatista

La característica fundamental de esta opción es el control directo de los recursos naturales por el Estado. Este control puede ejercerse a través de la otorgación de concesiones a cambio de rentas, que pueden ser denominadas regalías, cánones o incluso impuestos aplicables a volúmenes o valores de producción, o a través de la creación de empresas públicas con las cuales, además de obtener las rentas, se pretende captar las utilidades provenientes del transporte, la comercialización y/o la transformación de las riquezas naturales.

La búsqueda de maximizar la apropiación estatal de recursos que orienta a este modelo es justificada por la convicción de que las riquezas existentes no deben ser aprovechadas por los privados sino por la colectividad en su conjunto, cuya representación asume el Estado. Y éste ha de justificar tal representación destinando los recursos que controla a sustentar la producción de bienes públicos. Dependiendo de las necesidades de la sociedad, o de la manera en que se las perciba, los recursos serán asignados a la construcción y mantenimiento de infraestructura, a la provisión de servicios de educación y salud, o de servicios sociales específicos para grupos determinados de la población.

La determinación de prioridades y la selección de los grupos hacia los que debe orientarse el esfuerzo público carga de dificultades la tarea gubernamental. Como los recursos son siempre escasos, las decisiones deben privilegiar ciertas áreas en detrimento de otras, o a ciertos grupos por encima de otros. Y si bien teóricamente es posible que esas decisiones sean tomadas armonizando necesidades de eficiencia y equidad, perspectivas de corto y de largo plazo, y con una estricta racionalidad y métodos óptimos de planificación, en la realidad resulta difícil hacerlo, cuando no francamente imposible.

Como ya se vio, en ausencia de una institucionalidad estatal fuerte y eficiente el modelo deriva en la trampa del rentismo. Estimula la formación de sistemas de asignación de recursos basados en pugnas corporativistas, con fuertes tendencias al conflicto social; o en el uso patrimonialista y prebendal de esos recursos. Todo esto subordina a la ciudadanía a la condición de clientela política, a la vez que ambas opciones sustentan el surgimiento de poderes autoritarios y atrofian la formación de sistemas institucionales orientados al bien común.

La historia de Bolivia, que ha intentado este modelo de manera recurrente, está llena de ejemplos que muestran cómo las mejores intenciones terminan frustradas y los recursos se agotan sin generar el bienestar prometido.

Y es que, incluso si la asignación racional y el uso eficiente de recursos fueran posibles, y desprovistos de presiones y corrupción, resultaría prácticamente imposible evitar algunas consecuencias indeseables.

La más obvia es, quizás, la relacionada con la vulnerabilidad del gasto fiscal frente a las oscilaciones de precios imposibles de controlar y a la demanda en los mercados externos. Esos mercados son poco confiables porque suelen ser muy inestables. Los aumentos o reducciones de precio de los bienes que se exportan, que obedecen a muchos y muy diversos factores, afectan directamente los ingresos y gastos fiscales, imposibilitando la planificación de largo plazo que este modelo exige para ser exitoso. La dependencia fiscal de factores ajenos a la economía nacional limita considerablemente la gobernabilidad.

A ello debe añadirse, como ya se anticipó, la debilidad institucional que caracteriza a los estados rentistas, los cuales descuidan la creación de sistemas adecuados de recaudación tributaria, control fiscal y rendición de cuentas porque simplemente no los necesitan, ya que disponen de las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales. La facilidad relativa con que se obtiene esos ingresos fiscales implica que el costo (político) de utilizarlos en cualquier proyecto es muy reducido. Frente a ello, los beneficios del gasto fiscal resultan grandes y positivos aun cuando impliquen despilfarro de recursos, ineficiencia o incluso corrupción. Podría decirse que en este modelo es imposible realizar el análisis costo-beneficio, lo cual explica su evidente fracaso en la generación de dinámicas de crecimiento económico¹⁰⁹.

Por si estas dos consecuencias no fueran suficientemente preocupantes, la experiencia histórica y los estudios prospectivos muestran que este modelo, incluso suponiendo que pudiera funcionar con eficiencia, tiende a agudizar las desigualdades y a agravar los problemas de pobreza.

Ésta es la conclusión del estudio realizado por Andersen y otros para el caso boliviano¹¹⁰.

109 Un ejemplo muy concreto se produjo cuando se dio a conocer la primera versión de un contrato de explotación del hierro del Mutún con uso de gas natural en septiembre de 2006. El subsidio indirecto del proyecto, con gas natural a precios bajos, implicaba un costo igual o mayor al de los beneficios que se esperaba obtener. Dado que no había que comprar el gas, simplemente se ignoró su costo, con lo que los beneficios parecían muy superiores a los reales, que podían calcularse considerando usos comerciales alternativos al gas natural.

110 Andersen Lykke, Robert Faris, Mauricio Medinaceli y Johan Caro. **Gas y desigualdad.** Coloquios Económicos N° 4, Fundación Milenio, La Paz.

Utilizando un modelo de equilibrio general computable para la economía boliviana, y considerando tanto escenarios de precios altos como de precios bajos para las exportaciones de gas, estos autores encontraron que el modelo de control estatal de las rentas petroleras aportaba modestamente al crecimiento de la economía (un punto, en promedio) pero muy significativamente al aumento de la desigualdad y la pobreza. En términos cuantitativos, el estudio estima que los pobres, predominantemente vinculados a la agricultura campesina y a la economía informal urbana verían reducidos sus ingresos reales en poco más del 30% en los próximos ocho años.

La explicación de este fenómeno, desalentador para las enormes esperanzas que han puesto los bolivianos en el gas natural, se remite a la apreciación de la moneda, que estimularía el uso y consumo de bienes importados, dañando a los productores locales orientados ya sea al mercado interno o al de exportación. La consecuencia directa de ello es la caída de la producción nacional y, por tanto, del empleo; si hay inversiones se las reorienta hacia los sectores vinculados a la exportación de hidrocarburos y a la distribución de bienes importados. Es la denominada "enfermedad holandesa".

Adicionalmente, se ha comprobado que los grupos sociales con mayor capacidad de aprovechar el gasto público no son los más pobres sino, al contrario, los de mayores ingresos. Un estudio no publicado de Osvaldo Nina para el Banco Mundial analiza las encuestas de hogares y la información oficial de ingresos y gastos fiscales. Encuentra que el gasto fiscal tiene un impacto regresivo sobre la distribución de ingresos, incluso asumiendo supuestos igualitarios de ciertos gastos que no pueden desagregarse, y a pesar de que en los últimos años el gasto público ha tenido una fuerte orientación hacia la educación y la salud, y se ha desconcentrado significativamente hacia los niveles municipal y departamental¹¹¹.

Y son numerosos los trabajos que han demostrado de manera específica que el gasto en educación pública acentúa las desigualdades¹¹², al igual que los subsidios a los carburantes¹¹³, las inversiones camineras e incluso los gastos en salud. Puede ser cierto que los muy pobres no contribuyan con impuestos, pero es falso que sean los principales beneficiarios del gasto público.

El efecto inequitativo que tiene el gasto fiscal no solamente se mide por la desigual distribución de los bienes y servicios públicos, sino también porque la contratación de fuerza de trabajo, materiales y equipos se concentra en proveedores de los

111 Ver "El efecto distributivo de los impuestos y del gasto social en Bolivia", junio 2006.

112 Ver el estudio de Evelyn Grandi sobre la educación superior en Bolivia publicado por Fundación Milenio.

113 El grupo de estudios Populi ha publicado en su página web (www.populi.org.bo) varios trabajos que tratan este tema. Ver especialmente su boletín **Asuntos Públicos** 37, de 19 de junio de 2007 (<http://www.populi.org.bo/Temas%20publicos%20Enviados/37-subsidioglp.pdf>)

sectores medios y altos, cuya colocación es privilegiada para ejercer una presión rentista sobre el Estado.

A estos afectos, Andersen y sus colegas añaden el impacto de la concentración de ingresos en los mercados a través de cambios en los precios relativos de los bienes. Si los ingresos provenientes del gasto fiscal sustentado por las exportaciones de recursos naturales se reconcentran en los sectores más altos, la capacidad de compra de estos últimos aumenta, encareciendo los bienes de consumo. Con esto, los ingresos reales de los más pobres disminuyen profundizando su exclusión de los mercados y, por tanto, agravando su pobreza.

Lo más llamativo de estos estudios, y en particular del mencionado análisis de impacto, es que este tipo de resultados se produce incluso suponiendo que el gasto público sea eficiente, que se asigne donde se lo necesita y en base a principios de racionalidad, y que no haya despilfarro ni corrupción. Si en ese mundo ideal la concentración estatal de las rentas amenaza con producir tan malas consecuencias, resulta deprimente pensar lo que ocurre en un mundo real plagado de presiones y luchas rentistas, clientelismo político, ineficiencia administrativa, debilidad institucional, corrupción y limitada información acerca de las necesidades reales de la gente y sus expectativas y preferencias.

Todo esto puede ser desalentador pero de ninguna manera sorprendente. La observación de lo que sucede en la mayor parte de los países subdesarrollados que tienen recursos debería ser suficiente para advertir los elevados riesgos de fracaso de esta opción, si no lo es nuestra propia historia, que la ha ensayado en reiteradas oportunidades.

La opción institucional

Precisamente a partir del conocimiento de las frustrantes experiencias estatistas es que se han ensayado otras maneras de administrar los auges exportadores de recursos naturales. Denominamos opción institucional a la que se desenvuelve sobre la base de una trama institucional muy clara y consistente que busca garantizar el cumplimiento de objetivos previamente acordados y al margen de presiones circunstanciales y del poder político.

Los objetivos pueden ser diferentes, como también las formas de organización y los procedimientos de gestión. El elemento común es el esfuerzo por aislar las rentas de recursos naturales del funcionamiento regular de la economía mediante la creación de un fondo administrado sin intervención gubernamental inmediata y bajo rigurosas normas.

En algunos casos se busca reducir así la volatilidad de esta fuente de ingresos

y darle mayor estabilidad a la gestión fiscal¹¹⁴. La idea es ahorrar dinero en los momentos de auge para gastarlos cuando ellos hayan pasado. Además de dar estabilidad al sector público, este fondo ayuda también a dar estabilidad al tipo de cambio, reduciendo algunos de los efectos asociados a los auges exportadores.

Finalmente, en otros casos se ha privilegiado la consideración de las futuras generaciones, buscando transformar la riqueza natural en un patrimonio sostenible del cual pueda beneficiarse la población futura. En este caso, el énfasis está puesto en la conversión de las rentas en un fondo de inversiones capaz de generar utilidades.

Los ensayos más exitosos en este orden han sido los de Alaska (Estados Unidos), Alberta (Canadá) y Noruega.

El "Alberta Heritage Savings Trust Fund" y el "Alaska Permanent Fund" fueron creados el mismo año, 1976, con la misma intención: eludir la inestabilidad de los auges petroleros. Pero la gestión de ambos fondos fue diferenciándolos de una manera muy marcada. Una comparación de sus primeros 20 años de funcionamiento¹¹⁵ mostró que el de Alberta creció más rápido que el de Alaska pero luego se estancó, obteniendo una rentabilidad del 9% cuando el de Alaska lograba un promedio del 12% para el mismo período, con un patrimonio que seguía creciendo. El año 2011, el fondo de Alberta alcanzaba a 14.7 mil millones de dólares (ver www.finance.gov.ab.ca), en tanto que el de Alaska alcanzaba ya a 37.3 mil millones de dólares (ver www.apfc.org). El fondo de Alberta recibió inicialmente el 30% de los ingresos petroleros, luego esa proporción se redujo al 15% y desde 1986 dejó de recibir transferencias. El de Alaska recibe regularmente el 25% de las rentas provenientes de la explotación mineral y petrolera.

Las diferencias de organización y gestión entre los dos fondos son muy profundas. El de Alberta fue creado por acto legislativo de la provincia (estado en Canadá) y es administrado por su burocracia pública, por lo cual las decisiones están fuertemente orientadas por la política provincial (estatal). El de Alaska fue creado mediante referéndum y es administrado por una corporación autónoma de fideicomisarios, cuyas decisiones están sujetas a normas de transparencia

114 Este aspecto fue analizado por Lykke Andersen y Robert Faris en un documento preparado el 2002 para la Universidad Católica, "Reducing volatility due to natural gas exports. Is the answer a Stabilization Fund?", La Paz. En ese trabajo, utilizando un modelo computable de equilibrio general, los autores mostraron que efectivamente un fondo podía reducir la volatilidad de los ingresos públicos y mejorar el control del tipo de cambio, pero no tomaron en cuenta las condiciones políticas e institucionales que se requerían para establecer ese fondo y, mucho menos, en qué medida esas condiciones se encontraban en Bolivia.

115 Ver el artículo de Allan A Warrack y Russell R Keddie, "Alberta Heritage Fund vs. Alaska Permanent Fund: A Comparative Analysis" de la Faculty of Business, University of Alberta, Edmonton Canada (circa 1999).

claramente establecidas y alejadas del conflicto político. Por otro lado, el de Alberta tiene una orientación desarrollista, expresada en el mandato de invertir predominantemente dentro de la provincia, en tanto que el de Alaska tiene libertad absoluta para invertir donde sea más rentable. Finalmente, una gran diferencia entre ambos es que el de Alberta proporciona recursos al sector público, o si se quiere a los ciudadanos, aunque siempre a través de obras públicas, en tanto que el de Alaska distribuye sus utilidades entre los habitantes elegibles¹¹⁶. Obviamente, esto también tiene implicaciones para el desarrollo, pero no como resultado de decisiones políticas sino de la acción de las familias y los individuos. Los dividendos del Fondo de Alaska son distribuidos de acuerdo a una sencilla fórmula que toma en cuenta los resultados de los últimos años. El 2008 llegó a distribuir 2069 dólares a cada uno de sus habitantes, habiendo empezado con U\$ 1000 el año 1982 y bajado a un mínimo de U\$ 331 en 1984.

En base a estas experiencias, Noruega estableció su propio fondo en 1990, luego de que sus autoridades financieras hubieran intentado esconder la magnitud del flujo de recursos que provenía del auge petrolero del Mar del Norte, temerosas de las expectativas que podría crear¹¹⁷. El fondo petrolero empezó a recibir transferencias en 1996 y el 2006 se transformó en un fondo de pensiones con una base patrimonial de 225 mil millones de dólares, invertidos íntegramente en títulos y valores internacionales. El 2011 alcanzó U\$ 523 mil millones. Su rentabilidad desde 1998 ha sido en promedio de 2,19% y es administrado por el Banco de Administración de Inversiones de Noruega (ver www.nbim.no). Aunque se denomina fondo de pensiones, en realidad constituye un respaldo a futuras contingencias que podrían provenir del sistema de pensiones, ya que no cubre directamente pensiones de los ciudadanos. Estos recursos forman parte del presupuesto general y han permitido ampliar el sistema de protección social y servicios públicos y contar con fuerte respaldo a la política fiscal. Su éxito financiero, sin embargo, es muy relativo, como lo ha sido el logro de los objetivos para los cuales el fondo fue creado. Esta es, por lo menos, la conclusión a la que arribó Erling Røed Larsen en un estudio econométrico¹¹⁸, y Juan Freire en el análisis de los datos sobre competitividad de Noruega en comparación con otros países escandinavos¹¹⁹.

116 Son elegibles todos los residentes legales en Alaska durante el año previo a la distribución de dividendos, que tengan además la intención de permanecer en Alaska indefinidamente al momento de presentar su solicitud. Para recibir dividendos hay que presentar una solicitud formal en el periodo de tres meses que se establece cada año. Son excluidos de este derecho los delincuentes convictos, y son incluidos los extranjeros que adquieren residencia legal permanente.

117 Referencia hecha por Per Schreiner en un seminario en el Earth Institute de la Universidad de Columbia, Nueva York, 26 de febrero de 2004.

118 Ver su artículo "Are Rich Countries Immune to the Resource Curse? Evidence from Norway's Management of Its Oil Riches", en Discussion Papers No. 362, Statistics Norway, Research Department. Octubre 2003.

119 Ver "Innovación y recursos naturales: ¿es Noruega un modelo para Bolivia?", en **Pulso**, del 1 al 7 de septiembre de 2006, La Paz.

Røed Larsen encuentra que Noruega parece haber escapado parcialmente a la maldición de los recursos naturales porque contaba con una población altamente educada que pudo aprovechar el flujo de nuevos recursos para el desarrollo tecnológico y porque disponía ya de instituciones económicas y políticas que funcionaban bien y contribuyeron a asegurar una ruta sostenible de desarrollo económico. Sin embargo, el mismo autor encuentra que a mediados de los 90 empezaron a manifestarse síntomas similares a los que en otras partes se asocian a la maldición de los recursos naturales, por lo que el modelo estaría llegando a su límite.

En cierto modo esto lo confirma el citado trabajo de Freire, que revisa el ranking de innovación y competitividad de la Unión Europea, encontrando que el desempeño de Noruega es notablemente inferior al de sus vecinos, pese a contar con similares condiciones y una cuantía mucho mayor de recursos para invertir.

El mismo Per Schreiner reconoció que no fue posible alcanzar la buscada estabilidad de la economía y que, una vez creado, el fondo se convirtió en una tentación demasiado grande para las tendencias populistas en el Parlamento y en la población. De ahí deriva la decisión de convertir el fondo petrolero en un fondo gubernamental de pensiones, denominado global. Éste puede convertirse en mecanismo de financiamiento de una pensión de retiro que podría tener cobertura universal para los adultos mayores de ese país. Por ahora, el fondo global tiene por objetivo cubrir los déficits de los fondos de pensiones, protegiendo las finanzas gubernamentales.

El éxito de estas tres experiencias --aun cuando en alguno de los casos se las considere limitadas y hasta discutibles-- requiere de un sistema institucional muy consistente y ordenado. En realidad, la revisión de experiencias parece mostrar con claridad que hay dos variables que condicionan la dimensión del éxito: la institucionalidad y el destino de los fondos. Mientras más fuerte es el estado de derecho y más lejos se mantenga la administración política de los fondos, mejores son sus resultados tanto en términos financieros como de desarrollo.

La administración gubernamental de los fondos los hace vulnerables a ser destinados con fines de política inmediata, pues incluso si el gobierno tiene restricciones para utilizarlos, puede colocarlos como garantía para préstamos que aumenten su liquidez. Y cuando el fondo acumula sumas muy elevadas para el tamaño de la economía o la cantidad de población, la presión social y política crece.

Un caso de prueba contrafactual de lo señalado lo ofrece el fondo que se creó en la República del Chad. En ausencia de un gobierno democrático y eficiente, se condicionó el desarrollo de la industria petrolera a la creación de un fondo en el que se acumularía una parte de las rentas petroleras, estableciéndose un sistema de administración transparente, participativo y formado por personalidades

notables, que asignaría recursos a programas de desarrollo que dieran prioridad a la salud, la educación y la infraestructura. Pero apenas el fondo tuvo poco más de 200 millones acumulados, el gobierno rompió el acuerdo y recuperó "soberanía" sobre esos recursos en base a una reforma constitucional. El Banco Mundial, principal impulsor y garante de dicho modelo de gestión, ejerció la máxima presión para evitarlo pero, al final, se vio obligado a ceder aceptando un cambio en las asignaciones de modo que dentro de las prioridades fueran incluidas las demandas de seguridad, es decir, armamento y gastos militares.

La cuarta vía: ciudadanía y propietización social

Como se ha observado, se han ensayado tres modelos de uso de los excedentes por la exportación de recursos naturales. En Bolivia se recurrió a la opción estatista con resultados decepcionantes, y no parecen existir las condiciones políticas o institucionales para ensayar las otras dos opciones. La privatización de las reservas es indeseable en una sociedad tan desigual y la creación de un fondo exige requisitos institucionales y condiciones políticas que no parecen alcanzables en el corto plazo. Es urgente pensar en una alternativa para evitar la trampa del rentismo, en la cual hemos vuelto a caer en esa dinámica pendular de conflictos corporativos y políticas populistas que son moderadas por (o suplantadas a través de) períodos de autoritarismo o de apertura liberal de mercados.

Esa alternativa puede ser, notablemente, la más sencilla de administrar, la menos proclive a la corrupción y la de mayor impacto social y económico en las actuales circunstancias. Consiste en la transferencia directa, en efectivo, de una parte de las rentas petroleras a los ciudadanos¹²⁰.

En principio, esta opción daría cumplimiento al principio constitucional de que los recursos naturales son de dominio originario de la Nación y, por tanto, pertenecen a los bolivianos. Este principio se encuentra actualmente mediado por el Estado, en la idea de que éste representa a la población, pero nada impide

120 Esta opción fue planteada de manera explícita para Nigeria por Xavier Sala i Martin y Arvind Subramanian en un interesante documento publicado por el Fondo Monetario Internacional titulado "Addressing the natural resource curse. An illustration from Nigeria" (IMF, WP/03/139, July 2003). A partir del análisis de la "maldición de los recursos naturales", Martin Sandbu ha formulado una propuesta muy similar a la que aquí se plantea en su artículo "Taxable Resource Revenue Distributions: A Proposal for Alleviating the Natural Resource Curse", CGSD Working Paper No. 21, August 2004, Working Papers Series, Center on Globalization and Sustainable Development, The Earth Institute at Columbia University. Este artículo ha sido recientemente publicado en la revista World Development. Agradezco a los tres autores que compartieran sus ideas conmigo y comentaran las que les expuse en cuanto a la posibilidad de ensayar estas opciones en Bolivia. Similar propuesta ha sido planteada para Irak por Tom Palley en "Combating the natural resource curse with citizen revenue distribution funds: Oil and the case of Iraq" (Ms. Open Society Institute Discussion Paper) 2003 y por Nancy Birdsall y Arvind Subramanian en "Saving Iraq from its oil", *Foreign Affairs*, 83(4), 77-89. 2004).

superar esa intermediación y darle a la ciudadanía una base económica efectiva basada en su reconocimiento como propietario real. En otras palabras, se trata de afirmar el acceso al patrimonio común como un derecho ciudadano, y por tanto universal y no excluyente ni diferenciado.

Aunque inicialmente la propuesta se refiere a las rentas petroleras, nada impediría incluir en esta opción a otras rentas generadas por los recursos naturales, empezando por los mineros y terminando con la tierra y el agua.

Proponemos denominar a este modelo como "propietización social", porque consiste justamente en reconocer al ciudadano como propietario de los recursos, y social porque no tiene ni admite exclusiones¹²¹.

La viabilidad de esta opción depende de mantenerla sencilla, de modo que su administración reduzca al mínimo las oportunidades de corrupción, discriminación y abuso burocrático.

El impacto político de esta opción sería gigantesco, pues definiría de una manera totalmente nueva la relación entre los ciudadanos y el Estado. Otorga a los primeros el poder y la libertad de decidir lo que hacen con sus recursos, y la responsabilidad de asumir las consecuencias de sus decisiones, y obligan al Estado y al sistema político a poner más cuidado en la administración de los recursos públicos.

Lo que es más importante, esta opción eliminaría de raíz el rentismo corporativo pues no habría recursos que disputar, y las personas tendrían acceso a lo que les corresponde sin necesidad de organizarse, presionar ni enfrentarse a otras.

Es verdad que surgiría un nuevo rentismo en sustitución del anterior, pero su naturaleza sería individual y sus efectos serían absolutamente diferentes. Al ser individual e igualitario, tendría un impacto directo e inmediato para el bienestar de las personas y cada una asumiría la responsabilidad de lo que haga o deje de hacer con sus recursos. Y si bien podría estimular exigencias crecientes de transferencias en efectivo, la contraparte de ello sería también claramente perceptible en la posible reducción de los servicios e inversiones públicas, dando como resultado mayor transparencia de la relación entre la sociedad y el Estado.

Podría plantearse también la objeción de que la distribución individual de las rentas desalentaría el trabajo y la inversión, pues la gente optaría por emplear ese dinero para satisfacer sus necesidades de consumo en vez de trabajar a cambio de un salario. Sin embargo, ello dependería de una combinación de

121 La propietización ha sido propuesta por Peter Barnes para todos los recursos naturales como un mecanismo que permita superar la "tragedia de los comunes" y abrir la posibilidad de un **Capitalismo 3.0** que garantice la sostenibilidad ambiental (Brett Koehler Publishers, Sanm Francisco, 2006).

factores que no afectaría a todos por igual. Entre esos factores está el monto de la transferencia directa, que nunca será tan alto como para hacer innecesario el trabajo, las necesidades que son crecientes ya que tienen influencia cultural y las expectativas de consumo y las aspiraciones de bienestar, que tienden a crecer con el intercambio de información y la propia acumulación de experiencias. La recepción de rentas, sin embargo, puede establecer un colchón financiero que no desalienta el trabajo sino que, al dar seguridad a las personas en edad activa, estimula su iniciativa y les permite asumir mayores riesgos e innovaciones¹²².

Las transferencias condicionadas, como los bonos de cesantía o las ayudas a los pobres, no pueden ser consideradas como referencia de comparación precisamente porque las condiciones que se establecen en esos casos buscan orientar los comportamientos del receptor. Del mismo modo, la focalización puede crear incentivos perversos. Si, por ejemplo, se otorgaran transferencias solamente a los más pobres o a los desempleados, ellas podrían ser interpretadas como premios a la pobreza o al desempleo, induciendo ya sea al engaño o al mantenimiento de la situación¹²³.

En cuanto a la volatilidad característica del mercado de bienes primarios, si la información es manejada adecuadamente, los ciudadanos vincularán fácilmente el monto que se distribuye con la situación de la industria exportadora y los precios internacionales. Esto reducirá o eliminará las expectativas de que los montos sean inevitablemente crecientes o que nunca puedan bajar, pues ello dependerá de la situación de la industria y las condiciones de sus mercados; más aún si se pone en marcha un mecanismo de distribución en el cual no tenga ingerencia alguna la política gubernamental o legislativa.

En términos del impacto de la volatilidad para la economía, los estudios realizados en el caso del café en Kenya por Paul Collier demuestran que las familias y las personas son más capaces de administrar la inestabilidad de los precios de exportación que los gobiernos o las agencias burocráticas¹²⁴. Las decisiones familiares de ahorro en los momentos de auge y desahorro en los de depresión son más sensibles a los cambios y más eficientes en resultados que los que

122 Esto ha sucedido en Bolivia incluso con personas fuera de la edad activa, con el caso del bonosol. Ver los estudios contenidos en **La Inversión Prudente**, Fundación Milenio, La Paz, 2006.

123 Ver por ejemplo "Social Security, Unemployment, and Growth" de Michael Brüninger, HWWA - Hamburg Institute of International Economics, 2004. La condicionalidad, justificada por la necesidad de focalizar a los beneficiarios de los programas sociales, no es efectiva y sus elevados costos no justifican los resultados que alcanza. Thandika Mkandawire ha comparado diversos estudios al respecto demostrando que la focalización no puede evitar que queden fuera del sistema proporciones significativas, de hasta el 84%, de personas con derecho al beneficio. Ver referencias en su "Targeting and universalism in poverty reduction", Social Policy and Development Paper N° 23, Ginebra, Diciembre 2005.

124 Ver Collier, P., & Gunning, J. W. (Eds.). (1999). *Trade shocks in developing countries*. New York: Oxford University Press.

puedan tomar las entidades burocráticas. El impacto se dispersa en millones de decisiones antes de llegar a la economía fiscal, en tanto que si los gastos fiscales se sustentaran en las rentas de exportación el impacto llegaría directa y concentradamente al fisco, erosionando significativamente su capacidad de gestión.

En términos económicos, las transferencias directas tienen también un enorme potencial para contribuir a resolver problemas de desigualdad, pobreza y estancamiento, cuya magnitud dependerá no solamente de la cantidad de dinero que se transfiera sino también de políticas complementarias que pueden ayudar a que se desarrollen todas las potencialidades que contiene una expansión del mercado interno y de las oportunidades de inversión, producción y ventas.

A priori, puede anticiparse que cuando se distribuye un mismo monto entre los miembros de una estructura muy desigual de ingresos se genera un beneficio que es relativamente mucho mayor para los estratos bajos que para los altos. En otras circunstancias, estos últimos suelen aprovechar los gastos fiscales en servicios e inversiones de infraestructura más que los de bajos ingresos.

Esta opción se parece en algo a la de Alaska, que no distribuye las rentas petroleras sino los dividendos de las inversiones generadas con esas rentas. Pero se parece en el hecho de que el dinero va directamente a las personas y no, como en Alberta o Noruega, al gobierno, financiando gasto fiscal. En algunos países del Oriente Medio se realizan también transferencias directas, pero ellas están sujetas a la voluntad del monarca, dueño legal de las riquezas, que es "generoso" según su voluntad como parte del sistema de dominación autoritaria.

El impacto fiscal directo depende de las tendencias del gasto, de los programas de inversión y del momento en que se inicia la transferencia. Pero, más allá de esos detalles, que pueden ser importantes en determinadas circunstancias, si al realizarse la transferencia se introdujeran mecanismos impositivos, se podría transformar aún más profundamente la relación entre el Estado y los ciudadanos. Por ejemplo, si se distribuyera toda la renta pero, al mismo tiempo, se cobraran impuestos sobre esos fondos comunicándole al ciudadano cuánto se le está descontando en el momento en que cobre su parte, este ciudadano se convertiría de inmediato en un contribuyente y se invertiría su actual relación con el Estado, que es de dependencia y sumisión. Así se facilitaría la transformación de la burocracia condescendiente y abusiva del Estado rentista en un sistema de servidores públicos cuya labor dependería de los impuestos que paguen los ciudadanos. Esto tendría repercusiones culturales muy importantes, pero en términos prácticos también facilitaría el control social y mejoraría la eficiencia del gasto público. La gente sería mucho más exigente y demandaría mayor responsabilidad y cuidado con las obras y los servicios que brinden los organismos estatales y municipales¹²⁵.

125 Este es, precisamente, el argumento principal de Sandbu, op.cit.

La propietización social no se ha ensayado en ningún país de pobreza extendida y debilidad institucional.

En la campaña electoral de Venezuela del año 2006, el principal candidato opositor, Manuel Rosales, propuso la transferencia directa mediante una tarjeta bancaria denominada "Mi Negra". Su propuesta, sin embargo, se focalizaba en el decil mas bajo de la población y afectaba en la distribución a una quinta parte de los ingresos petroleros, por lo que iba a estar condicionada a la verificación burocrática, con los riesgos de manipulación, abuso y corrupción que implica, así como de incentivos perversos a los receptores. En todo caso, tenía la virtud de garantizar que por lo menos algo de la riqueza petrolera llegara a la gente en vez de ser despilfarrada como lo ha sido en ese país por casi un siglo.

En octubre de 2008 el Presidente de Nigeria, Umaru Yar'Adua, envió un proyecto de ley al parlamento de su país proponiendo la distribución del equivalente al 10% de los ingresos petroleros directamente a los ciudadanos del delta del Níger. La región, productora de la mayor parte del petróleo de este gigante africano es también la más azotada por la violencia y donde los contrastes de riqueza y pobreza son los más altos. De hecho, Yar'Adua afirmó que con este procedimiento buscaba satisfacer la demanda fundamental de la población del Níger, que es acceder a una parte de esa riqueza eliminando así la principal causa de la violencia en la zona. Esta idea había sido ya propuesta por Xavier Sala I Martin y Arvind Subramanian en un documento de trabajo para el FMI que ha sido citado anteriormente¹²⁶.

Ghana, también situada en la costa occidental del África, ha sido una de las democracias más sólidas de ese continente y su economía una de las más estables y dinámicas. Pero se descubrieron grandes reservas de petróleo y en poco tiempo el país exportará petróleo. Todd Moss y Lauren Young, del Centro para el Desarrollo Global de Washington, estudiaron los problemas que para Ghana podría representar la afluencia de esos recursos, y prepararon un memorando al Presidente John Atta Mills sugiriéndole una fórmula para evitar esos problemas: Distribuir las rentas entre todos los ciudadanos (cgdev.org)¹²⁷. Hace algunos años, la directora de ese centro, Nancy Birdsall, había planteado junto a Arvind Subramanian una propuesta similar para Irak¹²⁸.

Y en marzo del 2009 el dictador Libio Muammar Gaddafi propuso liquidar el enorme aparato burocrático montado en sus 40 años de revolución y distribuir

126 Arvind Subramanian y Xavier Sala i Martin, "Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria." **NBER Working Paper Series** (9804), 2003.

127 Moss Todd y Lauren Young: "Saving Ghana from Its Oil: The Case for Direct Cash Distribution", Center for Global Development, Washington DC, 2009

128 Birdsall Nancy y Arvind Subramanian "Saving Iraq from Its Oil," **Foreign Affairs**, 83 (4), pp. 77-89, 2004

entre los ciudadanos los ingresos provenientes del petróleo. La propuesta del caudillo implicaba reconocer el fracaso de la larga revolución que preside, que estuvo orientada por el estatismo socialista. La propuesta fue resistida por la burocracia libia, incluyendo el primer ministro Al-Mahmoudi y el presidente del Banco Central, Bin Guidara, para quienes la distribución de los recursos petroleros entre todos los ciudadanos causaría una debacle económica, con inflación y caos. Gaddafi replicó: "lo que ustedes quieren es que la situación no cambie y puedan así conservar sus privilegios", y les exigió que piensen en cómo se puede distribuir directamente a todos los libios el dinero proveniente de las exportaciones petroleras. "El petróleo pertenece a los libios y ellos deben tener ese dinero y hacer con él lo que les plazca", es lo que habría afirmado el líder libio (Javno.com). Esto nunca se concretó pese al poder autocrático que ejerció el dictador, lo que muestra que la trampa del rentismo puede llegar a tener más fuerza que sus propios constructores.

Todavía no se sabe la respuesta del Presidente de Ghana, pero sí la de los políticos y burócratas, tanto irakíes como norteamericanos, que han estado a cargo de la reconstrucción de Irak: "Si el dinero es público, lo gastamos nosotros". No son sus palabras, por supuesto, pero sí es su lógica. Similar a la de los ministros de Gaddafi y a la de los planificadores del gobierno boliviano, que prefieren mantener el control de los recursos para sostener proyectos grandiosos de industrialización, educación, infraestructura, dejando para la gente los mínimos bonos que garanticen su apoyo político. Sabemos que esos proyectos son grandiosos en intenciones pero pobres en realidad, como lo muestran las experiencias de despilfarro y corrupción que compartimos con muchos países petroleros.

En todo caso, puesto que las otras opciones conducen a un fracaso seguro o son imposibles, vale la pena explorar la propietización social y sus posibilidades de éxito en la superación de la pobreza y desigualdad, así como evaluar su posible impacto en el crecimiento de la economía a partir de la expansión del mercado interno.

2. Distribución directa: aspectos operativos

Marco legal

Aunque posiblemente nada impediría que un gobierno establezca un programa de distribución de dinero a la gente mediante decreto, lo apropiado sería establecer un marco legal que le dé certidumbre de largo plazo a esa política, ya que de ello podría depender su impacto. Los receptores de renta le darán uno u otro destino según perciban la continuidad o excepcionalidad de la transferencia.

Por ello, sería recomendable que se incorpore en la Constitución Política del Estado una base normativa explícita que especifique que el acceso a las riquezas

naturales es un derecho ciudadano, no una dádiva política sujeta a la mediación burocrática.

La propuesta de distribución directa, sin embargo, no requiere necesariamente una reforma constitucional. Bastaría una ley para reconocer que la Nación está formada por la gente y disponer el mecanismo de cálculo, distribución y entrega de las rentas así como de los impuestos que podrían gravarla.

La propuesta se refiere a las rentas, lo que exige referirnos a ellas de una manera más precisa.

A pesar de que hay un largo debate teórico sobre las rentas, ellas pueden definirse conceptualmente con claridad. Lo que no es fácil es diferenciarlas de manera operativa. Ello requiere de una legislación reglamentaria que, al final, contendrá siempre una dosis de arbitrariedad o definición política.

En efecto, las rentas son la remuneración que se reconoce al propietario de factores productivos que han sido generados antes del proceso económico en el que participan, ya sea de manera natural o mediante inversiones previas. La actividad humana los ha hecho accesibles y en virtud de ello ejerce su control¹²⁹.

La práctica de pagos de renta por la propiedad de la tierra es conocida y muy generalizada. Y también se otorgan inmuebles y equipos para que los agentes emprendedores los utilicen productivamente a cambio de una renta al propietario. Es menos común el pago de rentas por el aprovechamiento de recursos naturales, porque las formas de propiedad y los sistemas de control y acceso a los mismos varían considerablemente.

Lo más común, sin embargo, parece ser el esfuerzo de captar las rentas a través del sistema tributario, como parte de los impuestos, por eso también muy rara vez han sido diferenciados.

En Bolivia podría considerarse que las regalías departamentales son en realidad una renta que se paga a los departamentos por el acceso a la riqueza contenida en sus subsuelos¹³⁰. Pero la alícuota fue definida de manera casual. Como se

129 David Ricardo, en sus **Principios de Economía política y tributación** de 1816 (cap. II) diría que la renta es "la parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente (propietario) por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo" (paréntesis míos). El mismo Ricardo se refirió al tema de la explotación de riquezas mineras para tratar las rentas diferenciales que se justifican por las calidades distintas del suelo y del subsuelo. Posteriormente, Alfred Marshall hizo notar que la extracción de minerales (y petróleo) reduce el valor de los depósitos del subsuelo por lo que no debían considerarse rentas sino, en rigor, "ventas" de bienes depositados en el almacén de la naturaleza.

130 Ver una discusión del tema en referencia a las regalías mineras en el Perú en Schuldt Jurgen, **¿Somos pobres porque somos ricos?** Recursos naturales, tecnología y globalización. Fondo Editorial del Congreso del Perú, Lima, 2005.

sabe, el 11% es la traducción porcentual de la novena parte que correspondería a un departamento, considerando que la totalidad, es decir Bolivia, está formada por nueve departamentos. Y esa novena parte del valor de la producción va, sin deducciones, a cada departamento. Del resto salen las remuneraciones a los factores o costos, las utilidades y los impuestos.

Si es así, nada impide definir como renta ya sea un monto fijo (negociado en competencia) o una proporción, que incluso podría variar en función de las condiciones específicas de cada yacimiento o lugar de ubicación de las riquezas.

La legislación debería determinar la renta y establecer los mecanismos para cambiarla, diferenciándola de las cargas impositivas que corresponden a cualquier actividad económica. Esto permitiría la distribución de la renta a quien de verdad pertenecen los recursos naturales, que es la gente, sin afectar la competencia tributaria del Estado y sus competencias fiscales.

Bastaría dicha diferenciación para introducir un sistema de equilibrios entre las empresas, la gente y el Estado, pues los tres tendrían intereses contrapuestos pero complementarios. Una carga tributaria excesiva atentaría contra las empresas y el interés de la gente, como una renta muy elevada afectaría al Estado y las empresas y una utilidad exagerada promovería una acción de la gente y del Estado. Y sería definitivamente superada la equívoca fusión que existe ahora de los intereses del Estado, la burocracia, los políticos y la sociedad.

Este tema pone evidentemente en tela de juicio la cuestión del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) que tanta controversia ha suscitado en el país. Con razón, muchos pueden argumentar que las rentas petroleras ya se han distribuido por lo que queda poco por asignar. Sin embargo, deben tomarse en cuenta los argumentos que sustentan la conflictiva distribución del IDH, e incluso de las regalías, y confrontarlos con los que sostienen la entrega directa a la gente.

Tanto las demandas de una cuota en el IDH como las mismas regalías sostienen en general que se trata de mecanismos eficaces de intermediación para asegurar que los beneficios de la explotación del gas lleguen a la gente, y, por tanto, es éste el objetivo final que todos dicen buscar. Como es obvio, si los beneficios pueden llegar a la gente sin intermediación, por muy eficaz que ésta sea, se cumple ese objetivo de mejor manera. Así, la más importante razón explícita que motiva la demanda se disuelve, carece de sentido.

Naturalmente, no es la única razón, y cada entidad u organización que plantea una cuota del IDH tiene también argumentos específicos relacionados con su papel concreto en el país. En ese caso, el tema se plantea como una cuestión fiscal, de recaudaciones que se justifican para sostener un servicio público o la producción de bienes públicos. El IDH es, en esa perspectiva, una fuente de ingresos relativamente fácil de manejar, pero no es la única ni, para el caso, la más apropiada.

Los estudios de sociología fiscal demuestran que el gasto público tiene más impacto y eficacia si se sostiene en impuestos, no en rentas, donaciones o crédito internacional. Los impuestos establecen una relación más transparente, porque pueden ser percibidos como costos (de recaudación, en el caso de la burocracia y los políticos, de reducción de consumo en el caso de la población y las empresas), y por tanto permiten que se realicen análisis costo-beneficio a la hora de asignar el gasto público, estableciendo servicios o efectuando inversiones. Y, además, cuando el gasto se financia con impuestos los contribuyentes son más exigentes y ejercen mayor control, y las burocracias son más responsables¹³¹.

Quienes tratan de financiar el gasto público con rentas como el IDH, o con donaciones y créditos de la cooperación, sostendrán que los impuestos no son suficientes, que la gente los evade, que la pobreza no permite pagarlos.

Frente a eso puede oponerse el argumento de que la entrega directa de las rentas a la gente dinamizará la economía y generará crecimiento, de modo que en poco tiempo aumentará también la capacidad contributiva de la población. Y a medida que la pobreza se reduzca, será más viable ampliar la masa tributaria e introducir las reformas necesarias para hacer que el sistema sea más equitativo y eficiente. Si, como se plantea en este documento, la distribución directa puede ayudar a resolver los problemas de la pobreza y la desigualdad, también aumentará la capacidad tributaria y las entidades públicas podrán contar con los recursos que necesitan para cumplir sus fines, siempre que demuestren a la población que son capaces para hacerlo. Ésta ya no será receptora pasiva de servicios u obras, sino una contribuyente responsable que no verá al organismo público como un donante sino, como lo proclaman, un servidor público.

Por supuesto, es posible que más allá de estas dos líneas de argumentación haya otras razones escondidas, de presión burocrática interesada en retener o capturar una parte de los recursos públicos para sostenerse y reproducir intereses corporativos. Pero ellos mismos tienen, como base, el deseo de bienestar individual y mejores ingresos. Un deseo que puede satisfacerse de muchas otras maneras, más dignas y sostenibles.

Operación del sistema distributivo

La principal recomendación que suele plantearse es la de establecer un mecanismo que sea lo más simple y sencillo posible. Esto le dará mayor transparencia y la haría menos vulnerable frente a la corrupción.

Considerando la experiencia desarrollada con el bonosol en Bolivia, se podría plantear un mecanismo que permita el flujo continuo del dinero desde las empresas

131 Moore Mick, "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries", en *International Political Science Review* (2004), Vol 25, No. 3, 297-319.

que lo obtienen al vender o exportar los recursos que explotan --las cuales depositarían la parte correspondiente al mismo tiempo que pagan los impuestos en una cuenta supervisada-- hasta la entrega a los ciudadanos, que cobrarían su parte en el día de su cumpleaños o en los 15 días siguientes con la sola presentación del documento de identidad¹³².

Esto permitiría que los recursos no se acumulen y, al mismo tiempo, que su distribución no tenga impactos inflacionarios como ocurriría si toda la distribución se realizara en un periodo reducido de tiempo. Es posible que se presenten problemas de liquidez si hubiera retrasos en los depósitos, pero ellos podrían ser fácilmente cubiertos por las agencias pagadoras si se establecen mecanismos de apoyo a través de las cámaras de compensación bancaria o del encaje legal, o compensaciones monetarias adicionales a las comisiones de pago.

A tiempo de efectuarse el pago individual, la persona que lo cobra debería firmar el recibo correspondiente y, en él, una declaración jurada de que no ha falsificado su identidad ni sus datos personales, ni intentará realizar un cobro adicional fraudulento, renunciando a ejercer el derecho a la renta en caso de que se le compruebe lo contrario.

Al mismo tiempo, en dicho documento se le podría informar la cantidad de dinero que se ha descontado por concepto de regalías departamentales, impuestos nacionales y comisiones de pago, de modo que la información sea transparente y se fortalezca la conciencia tributaria de los ciudadanos.

Requisitos

Para que la distribución opere en la forma sencilla que se ha descrito se requiere un sistema financiero integrado y adecuadamente supervisado, un flujo de informaciones continuo entre todos los componentes del sistema, y un registro civil y de identificación personal confiable y eficiente.

Por ahora, este último parece el más problemático, pero si existe presión e interés social, como el que se generaría con la distribución, y hay recursos para modernizarlo, los problemas se concentrarían durante el primer año y serían resueltos en poco tiempo, incorporando modernos registros biométricos digitales que reducirían al mínimo la posibilidad de fraude en los años subsiguientes. Es decir que en los puntos de pago podrían colocarse las herramientas necesarias para asociar el documento de identidad a registros biométricos digitales (de huella dactilar o del ojo, por ejemplo), de modo que a medida que las personas van cobrando, la base de datos se actualiza y perfecciona. De este modo la información se acumula, facilitando la operación futura del todo el mecanismo de pagos.

132 Los controles biométricos, que son cada día más accesibles, precisos y baratos, eliminarían incluso la necesidad del carnet salvo para la inscripción inicial en el sistema.

Estos aspectos podrían incorporarse en el pliego de especificaciones de una licitación que convoque a los consorcios concursantes para administrar el pago de rentas a los ciudadanos.

Definición de roles

En un esquema de distribución directa de las rentas a la gente es necesario precisar y definir con claridad los roles de los diversos agentes políticos y económicos. Algunos de estos aspectos pueden formar parte de la legislación. Sería inútil hacerlo así con otros, lo que no impide mencionarlos como posibilidades que pueden desarrollarse.

El Estado

El rol del estado es fundamental. A las responsabilidades de promover la industria, estimular las inversiones, proteger el medio ambiente, garantizar el cumplimiento de la legislación laboral y tributaria, y proporcionar servicios públicos, a partir de esta propuesta se debería añadir la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de la norma, directamente o mediante agencias especializadas como las superintendencias, y proteger los derechos de los ciudadanos.

En este orden, nada sería más importante que el desarrollo de un sistema confiable de identificación personal que permita a cada ciudadano demostrar su condición de tal y que lo proteja del fraude y la falsificación.

Como se mencionó anteriormente, el propio pago de rentas podría contribuir a perfeccionar la identificación personal.

También es importante que ejerza vigilancia sobre todo el sistema de pagos y cobranzas facilitando el flujo de informaciones que evite el abuso y la corrupción en los diversos componentes de la cadena de distribución de las rentas.

Las empresas

El rol de las empresas no es otro que el de combinar los factores de producción para generar riqueza, manteniendo la información contable exigida por ley y efectuando los pagos que ella manda tanto al recaudador tributario como al intermediario en la distribución de rentas. Éste no debe ser necesariamente el Estado. Es más, sería aconsejable que esto no ocurra. Podría optarse por un mecanismo automático similar al que opera con la coparticipación tributaria, en el que solamente se centraliza la información pero no el dinero ni la decisión de asignarlo, o por la administración del proceso a cargo de una corporación específicamente designada para ello, pudiendo ser una administradora de fondos de pensiones u otra con capacidad de manejar millones de cuentas individuales.

En los hechos, lo más aconsejable sería seleccionar al consorcio administrador del sistema mediante una licitación abierta que valore el cumplimiento de condiciones mínimas (cobertura territorial, cantidad de puntos de pago, rapidez de verificación del derecho, por ejemplo), y el costo final de la distribución.

A dichos roles debe añadirse uno muy importante para garantizar el éxito del proceso: la difusión de información. Los pagos y depósitos y los estudios prospectivos, deben ser continuamente actualizados y permanentemente disponibles, a fin de que tanto la gente como los organismos de supervisión puedan monitorear el funcionamiento del sistema.

La experiencia del bonosol puede también ser útil. En ese caso, como se sabe, hay una empresa que administra la base de datos y la proporciona en línea a los bancos y cooperativas que se encargan de realizar los pagos, en tanto que las AFPs vigilan todo el proceso ya que reciben el dinero de las empresas y lo transfieren a los pagadores. La superintendencia supervisa todo el proceso y asesora y defiende a las personas que tienen ese derecho, garantizando su cumplimiento.

El sistema financiero

Es indudable que el sistema financiero puede jugar un papel muy activo e importante pues cuenta con la capacidad instalada para movilizar dinero, verificar la identidad del ciudadano a través del sistema computarizado en línea y para realizar los pagos.

Si una comisión de pago no fuera suficiente atractivo para alentar su desempeño, existe el potencial para cada institución de utilizar el contacto con la gente y ampliar la cobertura de sus servicios financieros, desde la apertura de cuentas hasta la otorgación de créditos de largo plazo que permita a las personas y familias monetizar sus rentas futuras para realizar inversiones inmediatas.

Las municipalidades

Las municipalidades son parte del Estado y pueden coadyuvar en la carnetización de las personas a fin de garantizar su derecho ciudadano.

Pero, además, en las zonas alejadas, puede contribuir a que las personas concurran a la agencia de pagos más cercana, ganando con ello no solamente el apoyo de sus ciudadanos, sino asegurándose que el dinero llegue efectivamente hasta su jurisdicción, donde dinamizará el intercambio y la producción.

Las empresas privadas

Además de las empresas con la obligación de pagar rentas y de las que se involucren en el sistema de distribución a la gente, todas las empresas pueden

asumir un rol importante de generación de oportunidades para un uso adecuado de los recursos que vayan a la gente. La ampliación del mercado interno que representaría la disponibilidad de efectivo en todo el país

Un papel muy importante lo pueden desempeñar las instituciones que ofrecen educación y capacitación técnica y profesional, pues es previsible que muchas familias opten por invertir sus rentas en la profesionalización de sus hijos, como ya lo hacen cuando disponen de dinero para ello.

También debe destacarse el potencial positivo que tienen las empresas que proveen equipos, insumos y herramientas para las labores agrícolas, artesanales y comerciales, pues pueden contribuir con información apropiada acerca de tecnologías y productos, favoreciendo la creación de empresas y de empleos.

Finalmente, las empresas que proporcionan seguros de corto y largo plazo pueden elaborar productos adecuados a un nuevo mercado expandido que podría verse interesado en utilizar sus recursos adicionales en la compra de seguros de salud o de pensiones de retiro que aseguren una vejez digna.

Las organizaciones no gubernamentales

Finalmente, las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro pueden desempeñar un papel relevante de apoyo a la gente a fin de orientar el uso más adecuado de la renta que reciba. Especialmente en los casos de población con escasos recursos y sin educación.

El establecimiento de sistemas de seguro social y de salud que puedan funcionar con cobertura básica sería crucial para una gran parte de la población, como lo sería la ampliación de mecanismos de protección a los adultos mayores y a los indigentes.

Si los indigentes no tienen respaldo para la obtención de documentos de identidad, por mucho que el proceso sea gratuito, podrían quedar excluidos. Y si alcanzan a cobrar su renta, correrían el riesgo de perderla si no pueden protegerla de hurtos o abusos.

En una dimensión diferente pero no menos útil, las ONGs podrían encontrar un rol más activo en la promoción económica, contribuyendo a la formación de empresas y asociaciones productivas que permitan la conversión de rentas en capacidades productivas y empleo.

3. Distribución directa: simulaciones cuantitativas

La propuesta descrita en las páginas anteriores podrá ser mejor visualizada si se realiza un ejercicio de simulación de lo que ella podría significar para las familias bolivianas, para la economía en su conjunto y para el fisco.

El modelo de simulación

Con el fin de simular y estimar el impacto que tendría un programa de distribución directa de las rentas petroleras, utilizaremos en esta oportunidad la información proveniente de la encuesta de hogares realizada en el año 2004 (Mecovi-INE), en particular la referida a la distribución decilica del ingreso en los hogares y la información concerniente a sus patrones de gasto y consumo.

Proponemos un modelo que contemple el siguiente juego de ecuaciones:

$$(1) \quad RP_t = (DDR * XG_t) / CR_t$$

Donde

RP_t es Renta Personal que se distribuye en el periodo t , y consiste en la suma que corresponde a cada ciudadano por la explotación del gas natural como riqueza nacional.

DDR es la Distribución Directa de Renta, y es la variable política clave de todo el modelo. Consiste en la proporción del valor total de gas exportado que se destina a la distribución a los ciudadanos¹³³.

XG_t es el valor total de las exportaciones de gas en el periodo t .

CR_t es el número de ciudadanos con derecho a recibir la renta del gas en el periodo t . En el modelo de simulación hemos definido como tales a todos los bolivianos mayores de 18 años que residen en el país el momento en que pueden cobrar la renta que les corresponde.

Para las proyecciones se supone que este grupo crece al mismo ritmo de la población nacional, para lo cual el Consejo Nacional de Población ha estimado una tasa anual de crecimiento 2.24%.

Una vez que se ha determinado RP_t , se determina un segundo dato, el de la renta petrolera familiar promedio (RF) mediante la siguiente ecuación:

$$(2) \quad RF_t = RP_t * PPF$$

Donde

PPF es el número promedio de perceptores por familia. En este caso, la cantidad de personas mayores de 18 años, entre el total de familias. Se estima que en Bolivia el número de personas mayores de 18 por familia en promedio es de 2.247 que es el valor utilizado en estas proyecciones.

133 Esta proporción puede obtenerse de varias maneras: como una parte del IDH, como una bolsa común creada por contribuciones de la renta captada por el TGN, las Prefecturas y los Municipios, o como un remanente del total de la renta asignada a las personas luego de que se le descuenten los impuestos destinados a los gobiernos nacional, departamentales y municipales y a las universidades. El modelo legal, en este caso, no importa, sino la proporción del valor de las exportaciones que llega directamente a la gente.

Con ese dato se pasa a estimar el nuevo ingreso familiar disponible mediante la ecuación:

$$(3) \quad YD_{it} = YF_{it} + RF_t$$

Donde

YD_{it} es el ingreso disponible en el decil i en el periodo t considerando el ingreso familiar mensual YF_{it} al que se añade la renta petrolera familiar expresada como un promedio mensual por hogar RF_t .

YF_{it} es el ingreso familiar promedio en el decil i , antes de la distribución de la RP. El dato inicial, para el año 0, es el proveniente de la encuesta de hogares.

RF_t es el resultado obtenido en la segunda ecuación, expresado en los mismos términos (Bs. al mes) que el YF_{it} .

Con la información obtenida en esta tercera ecuación ya es posible evaluar el impacto inmediato de la distribución de la renta sobre los ingresos promedio y sobre la distribución general de ingresos.

Sin embargo, para una adecuada estimación se requiere tomar en cuenta el efecto multiplicador del consumo de las familias y la desigual capacidad que ellas tienen para apropiarse del ingreso que generan las actividades económicas. Es decir que el ingreso total, al final, aumenta más que la renta que se distribuye porque las familias dinamizan la economía con su consumo y pueden también aumentar su propia capacidad productiva mediante la inversión que realicen. Pero la manera en que se apropien de los nuevos ingresos que generen cambiará lentamente de manera que el impacto será desigualmente aprovechado.

Para obtener una estimación del impacto de la distribución de la renta petrolera sobre el ingreso total, o sobre la economía en su conjunto, utilizamos el multiplicador keynesiano, diferenciado de acuerdo a estimaciones basadas en el grado de penetración del mercado y del sistema tributario y a la importancia que pueden tener las importaciones en el consumo familiar.

La fórmula general de cálculo del multiplicador se basa en las estimaciones de la propensión marginal al consumo, y las "filtraciones" al consumo que representan el pago de impuestos y la adquisición de bienes importados. La fórmula general de cálculo es la siguiente:

$$(4) \quad MC_x = 1 / 1 - PMC_x (1 - TAX_x) + CBI_x$$

Donde

PMC_x es la propensión marginal al consumo del sector o grupo económico x .

TAX_x es la tasa impositiva que se deduce del ingreso de las personas del grupo x .

CB_{Ix} es la proporción de consumo de bienes importados en el sector o grupo x.

En nuestro caso, el grupo económico x corresponde al decil de ingreso.

El ingreso total al final del periodo, cuya variación puede utilizarse como proxy para estimar el crecimiento económico, es el ingreso disponible (el familiar que se genera habitualmente más la renta petrolera que corresponde al periodo), incrementado con la parte del crecimiento generado por efecto multiplicador del cual se (re)apropian las familias, y que es obviamente diferente para los distintos grupos.

El crecimiento generado por la distribución de la renta petrolera se calcula utilizando el multiplicador (MC) de acuerdo a su valor diferenciado por los distintos patrones de consumo que tiene la población (en nuestro caso, insisto, se trata de los deciles de ingreso). La parte que cada decil de población se apropia de ese nuevo producto generado se calcula utilizando el coeficiente de distribución del ingreso vigente en el periodo anterior (cdy_{it-1}) que en el modelo funciona como un lastre que va frenando el crecimiento. Este coeficiente es la proporción del ingreso total que obtiene el decil i .

Así, el ingreso total para cada decil i en el tiempo t se estima utilizando la siguiente ecuación:

$$(5) \quad Y_{T_{it}} = YD_{ixt} + cdy_{it-1} \sum (RP_t * MC_x)$$

Donde

$Y_{T_{it}}$ es el Ingreso total del decil i en el año t .

YD_{it} es el ingreso promedio disponible por familia en el decil i , en el mismo periodo t , definido por la ecuación (1).

cdy_{it-1} es el coeficiente de distribución del ingreso del decil i , que representa la capacidad que tienen las personas o familias pertenecientes al decil de apropiarse del crecimiento económico, incluyendo el que genera su propio consumo¹³⁴.

MC_i es el multiplicador del consumo que corresponde al decil i , calculado en base a la ecuación (4) y a las características de consumo de la población.

La suma de los $Y_{T_{it}}$ es una expresión aproximada del ingreso nacional y, como se dijo, su evolución reflejaría las tendencias del crecimiento económico, dado que el ingreso de las familias es el principal componente del PIB.

134 La distribución directa indudablemente favorece la equidad generando un impacto inmediato positivo, pero el resultado final de todo el proceso dependerá de la forma diferenciada en que los agentes económicos se relacionan con el mercado y pueden aprovechar las oportunidades que genera la expansión del mercado y el crecimiento económico.

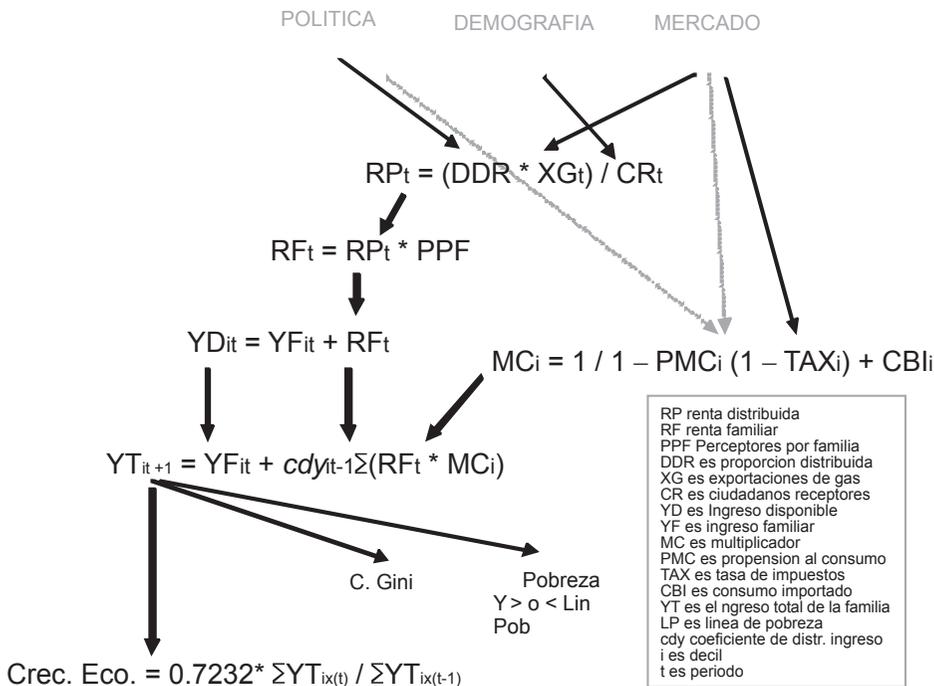
En otras palabras, el impacto sobre el ingreso nacional permite estimar el impacto que tendría la distribución directa sobre el crecimiento económico, considerando que el ingreso de las familias es un proxy del PIB.

A partir del segundo año estimamos:

$$\text{Crecimiento económico} = \sum Y_{i(t)} / \sum Y_{i(t-1)}$$

Adicionalmente, observando los cambios en la distribución del ingreso puede estimarse el impacto sobre la pobreza. Para ello se define una línea de pobreza y se calcula cuántos hogares quedan cada año por debajo de la misma. En nuestra simulación hemos considerado una línea inicial de 700 Bs mensuales por familia, pero hemos introducido la noción de que esa línea irá aumentando a medida que se logre el progreso económico, ya sea porque los precios relativos de los bienes básicos podrían también ir aumentando, o porque las expectativas de la población lo harán, incorporando nuevos bienes a la canasta mínima. Esquemáticamente, el modelo es el siguiente:

Gráfico 13.



Esto quiere decir que partimos de la estructura de distribución del ingreso y estimamos el impacto que tiene a nivel de cada decil la distribución directa, tanto para el consumo del hogar como el efecto multiplicador que tiene en cada periodo. Para el periodo siguiente, el punto de partida es una nueva estructura de distribución del ingreso, pero que contempla un rezago en el cambio de la estructura distributiva debido a la capacidad diferenciada que tiene cada decil para aprovechar el crecimiento generado por el aumento del consumo.

Simulación de impacto

Para estimar el posible impacto de la distribución directa de la renta petrolera, incorporamos el sistema de ecuaciones descritas en hojas de cálculo interconectadas y alimentamos el modelo con los datos reales de la economía tal como ellos han sido recogidos por la encuesta de hogares del INE¹³⁵.

Parámetros del modelo

El modelo de simulación parte de la siguiente estructura de distribución de ingresos:

Cuadro 16. Ingresos promedio de las familias (Bs./mes)

Decil	YF(t)	Hogares
1	160.6089	219248
2	359.5644	217206
3	543.5485	220080
4	747.8259	218612
5	952.5172	219071
6	1209.0283	218418
7	1544.0093	218920
8	2067.1876	218624
9	3073.3285	218752
10	9100.6697	218826
Total	1975.93895	2187757

135 Una alternativa de simulación consiste en utilizar el modelo de equilibrio general computable. A solicitud nuestra, se ha hecho una prueba. El informe preliminar señala que, como el modelo no está calibrado para una opción como la planteada acá, no encuentra solución para una distribución directa mayor a los 300 millones anuales. Hasta ese punto, sin embargo, estima que el crecimiento sería más modesto que si ese dinero financiara inversiones públicas, siempre que éstas fueran absolutamente eficientes, es decir, que logran plenamente sus objetivos y fueran asignados con racionalidad. Y aunque el crecimiento fuera menor, la mejora en el bienestar general sería suficiente para compensar ese problema, pues bajarían la pobreza y la desigualdad. Un informe más detallado será incorporado como anexo al presente documento.

Para analizar el impacto futuro del aumento en los gastos de las familias utilizamos los multiplicadores diferenciados del consumo en base al modelo desarrollado de manera independiente por Marcelo Olivera¹³⁶. El multiplicador varía a medida que aumenta el ingreso de las familias, reflejando los cambios que pueden darse en los comportamientos de consumo debidos a dichos aumentos. Olivera desarrolló la siguiente ecuación para estimar la función consumo de los hogares a partir de la encuesta Mecovi:

$$(6) \text{ PMC} = 1.534 - 0.105 \text{ Ln}(y) + 0.017 \text{ Ln}(\text{ed}) + 0.040 \text{ Ln}(m) - 0.017 \text{ Ln}(m^2) - 0.042 \text{ q} + 0.023 \text{ est} + 0.032 \text{ piso} - 0.069 \text{ estrato} + 0.023 \text{ sal} + \text{ei}$$

Aplicando a esa ecuación los datos promedio de cada una de las variables que corresponden a los diez estratos de ingresos, y aplicando la fórmula de cálculo del multiplicador ya mencionada antes como ecuación (4), encontramos los parámetros que se detallan en la columna de Año 1 del cuadro siguiente, con los que se estima el efecto multiplicador en la economía. Para los años siguientes, el multiplicador varía de acuerdo a los crecientes niveles de ingreso de los estratos de la población, de modo que al año 10 el efecto multiplicador total se ha reducido a lo señalado en la columna de la derecha. Esto implica que el efecto crecimiento de la distribución directa tiende a reducirse en el tiempo.

Cuadro 17. Multiplicador del consumo

Decil	Multiplic.		Multiplic.
	Consumo Año 1		Consumo Año 10
1	6.56	...	1.47
2	4.40	...	1.47
3	3.30	...	1.47
4	3.03	...	1.47
5	2.55	...	1.47
6	2.41	...	1.47
7	2.12	...	1.47
8	1.96	...	1.47
9	1.73	...	1.47
10	1.47	...	1.47

La simulación supone que el crecimiento poblacional se mantiene durante los 10 años siguientes al 2.24% al año y que la cantidad de perceptores de la renta petrolera aumenta al mismo ritmo que la población en su conjunto.

136 Documento de Trabajo: "Calculando la Propensión Marginal al Consumo en la Economía Boliviana", Marcelo Satzcha Olivera, 2006 (Ms.)

Por otro lado, en la simulación pueden cambiarse los parámetros que sean determinados mediante decisión política para la distribución de rentas así como los que corresponden al comportamiento de las exportaciones.

En el ejercicio que se presenta a continuación vamos a asumir supuestos muy conservadores.

Por ejemplo, empezamos suponiendo que se destine a la DDR solamente el 20% del valor exportado (esto es aproximadamente un tercio de los recursos que son actualmente captados mediante diversos mecanismos: IDH, contribuciones, regalías, etc.), y que el volumen anual de exportaciones de gas en el primer año será de 2300 millones de dólares (esta es una estimación de la cifra de exportaciones netas de hidrocarburos para el 2007, es decir, el total de exportaciones de gas y petróleo a la que se le restan las importaciones de diesel). En esta estimación se supone que el país en su conjunto podrá captar en promedio el 60% del valor de las exportaciones. Supongamos también, conservadoramente, que las exportaciones netas no crecen y simplemente se mantienen a ese nivel durante diez años.

Impacto inicial

¿Qué representaría la distribución directa de rentas para las familias? Si se toman en cuenta los datos anteriores, el primer año cada ciudadano con derecho a renta recibiría una suma equivalente a 94 dólares, lo que significa que cada familia recibiría en promedio 210 dólares aproximadamente, ya que se estima 2.247 perceptores por hogar. Obviamente, algunos hogares recibirán menos y otros más, según el número de sus integrantes que tengan más de 18 años. En todo caso, esto significa un promedio mensual de 141 bolivianos por hogar, cuya importancia es muy diferente según el nivel de ingresos que las actividades habituales les reportan a todos¹³⁷.

El cuadro siguiente muestra los datos promedio por deciles de ingreso. Mientras la renta resultaría poco relevante para los niveles superiores, representaría un incremento extraordinario para los inferiores. Los más pobres verían sus ingresos casi duplicados, lo que les permitiría aumentar su consumo, mejorando sus condiciones de alimentación y vivienda, o fortalecer su capacidad productiva, dependiendo lo que ellos mismos decidan hacer con ese dinero. La importancia de la distribución es mayor en la medida en que la reciben en cuotas relativamente concentradas y en fechas predecibles, lo que aumenta la probabilidad de que le den un uso más cercano a la inversión que al consumo.

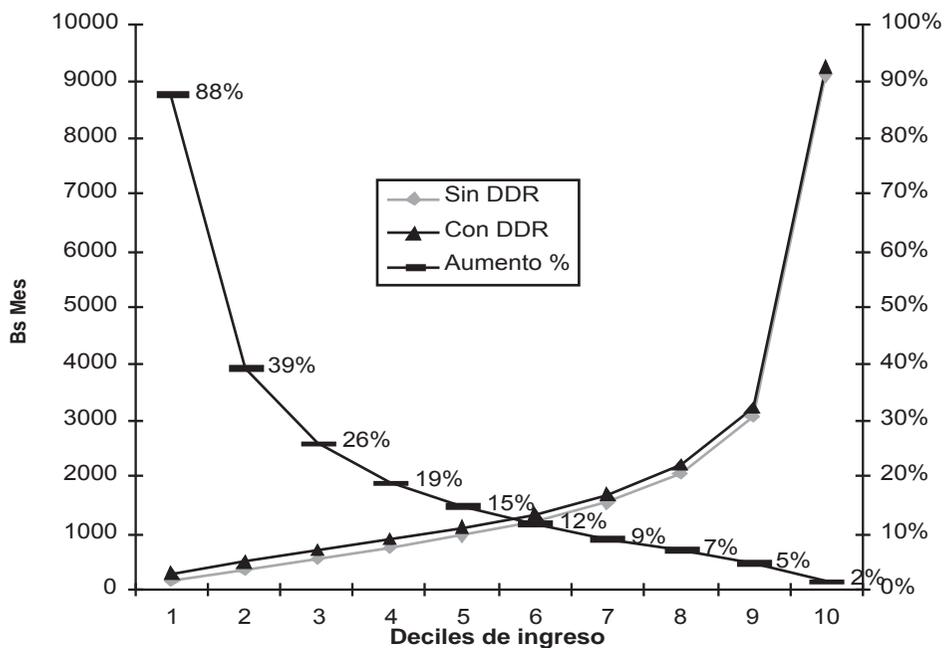
137 Lo más recomendable es realizar pagos anuales e individuales, pues eso reduce los costos de transacción, facilita la administración, disminuye la corrupción y permite que las familias puedan planificar mejor gastos mayores e inversiones productivas. Pero para esta simulación estamos expresando los pagos en su equivalente mensual.

Cuadro 18. Impacto inmediato sobre la distribución de ingresos

Ingresos familiares (promedio mensual)			
Decil	Sin DDR	Con DDR	Aumento %
1	160.6	301.8	88%
2	359.6	500.8	39%
3	543.5	684.8	26%
4	747.8	889.1	19%
5	952.5	1093.7	15%
6	1209.0	1350.3	12%
7	1544.0	1685.2	9%
8	2067.2	2208.4	7%
9	3073.3	3214.6	5%
10	9100.7	9241.9	2%
Total	1975.9	2117.2	7%

El conjunto de datos del cuadro anterior puede observarse gráficamente de la siguiente manera:

Gráfico 14. Impacto inmediato de la DDR



Todos los deciles mejoran sus ingresos y la curva de la distribución se hace un poco más equitativa, moviéndose hacia arriba y haciéndose un poco más plana, como consecuencia de que los que menos tienen reciben proporcionalmente más dinero que los que tienen ingresos superiores y se encuentran en los deciles más altos.

Proyección del crecimiento

La cuestión está en que ese cambio sea sostenible o permanente y no se disuelva en el tiempo, apenas pase la distribución. Ello dependerá del uso que la gente haga del dinero que reciba y de la continuidad de esta política¹³⁸.

En los próximos apartados vamos a suponer que esta política continúa sin mayores modificaciones y que la gente puede, por lo tanto, tomar decisiones con la certidumbre que esa continuidad permite.

Recordemos que en esta simulación inicial se está suponiendo que las exportaciones no aumentan y, por tanto, que la renta petrolera mantiene valores constantes a lo largo de los diez años considerados.

Los resultados finales que se obtienen de la aplicación de las ecuaciones del modelo de simulación se presentan en los cuadros siguientes:

Cuadro 19. Distribución directa y crecimiento económico

Año	X Petr Mill US\$	RPMil US\$	Receptores	RP anual persona	RP anual hogar	Ypc US\$ año	Crec PIB
1	2300.0	460.0	4915890	93.57	210.26	703.79	13.65%
2	2300.0	460.0	5026006	91.52	205.65	852.38	8.28%
3	2300.0	460.0	5138588	89.52	201.15	969.02	5.86%
4	2300.0	460.0	5253693	87.56	196.74	1069.25	4.47%
5	2300.0	460.0	5371376	85.64	192.43	1159.31	3.54%
6	2300.0	460.0	5491694	83.76	188.22	1242.10	2.90%
7	2300.0	460.0	5614708	81.93	184.09	1319.73	2.40%
8	2300.0	460.0	5740478	80.13	180.06	1393.15	2.01%
9	2300.0	460.0	5869064	78.38	176.11	1462.99	1.77%
10	2300.0	460.0	6000532	76.66	172.25	1531.50	1.57%

138 En el anexo 2 se detalla, simplemente a modo de ilustración, una variedad de aspectos en los que puede gastarse o invertirse la renta que reciben las familias. Como se puede comprobar, la suma no es despreciable y puede ser utilizada de muchas y muy efectivas formas.

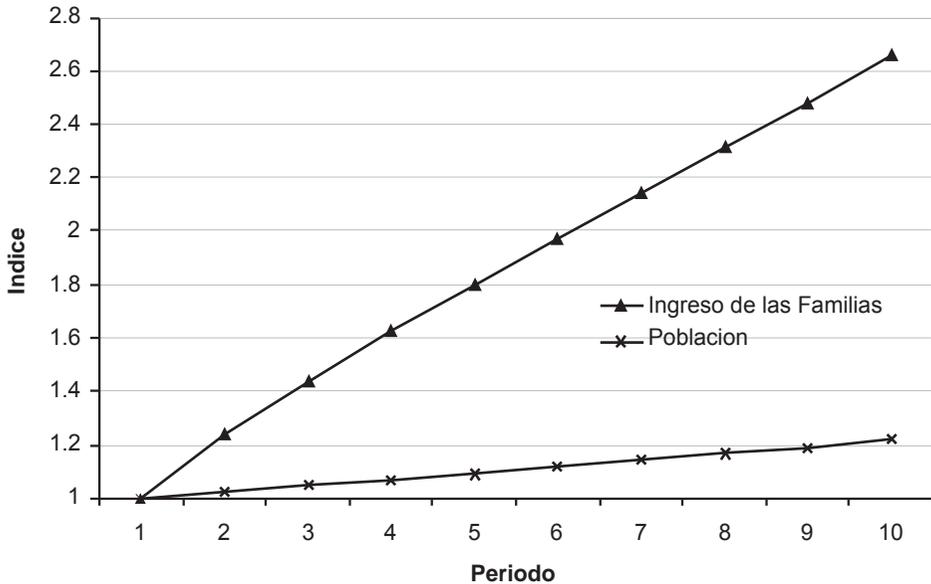
En el cálculo del crecimiento económico se ha descontado el impacto proveniente del aumento de la población al 2.24% y no se consideran los impactos de crecimiento que pueden provenir de inversiones públicas o privadas, de modo que aísla el efecto directo que puede tener el impacto de la distribución directa en la dinamización de la economía mediante la expansión del mercado interno. La cifra estimada de crecimiento del PIB corresponde solamente al aporte al crecimiento total del producto que proviene del aumento del ingreso, y por tanto del consumo, el ahorro y la inversión, de las familias. En otras palabras, no considera el aporte al crecimiento de la expansión de otras variables como la formación bruta de capital fijo, el aumento del comercio exterior o las variaciones de existencias.

La estimación tampoco contempla el efecto inflacionario que podría tener un aumento de la demanda que no fuera acompañada de un correspondiente aumento de la oferta y que, en su caso, erosionaría el crecimiento. Sin embargo, puede suponerse que el efecto inflacionario sería moderado por la dispersión geográfica y temporal de la renta, ya que llegaría más o menos en la misma cantidad a lo largo de todo el año y por todo el territorio nacional, permitiendo que los productores y en general los ofertantes de bienes y servicios, reaccionen al estímulo del mercado con un aumento de su oferta de bienes y servicios¹³⁹.

Como es de suponer, el mayor impacto se produciría en el primer año, descendiendo luego el ritmo de crecimiento aunque con tendencia a estabilizarse, aún si no aumentara la renta petrolera total y, como consecuencia del aumento de población, cada persona y cada familia fuera recibiendo sumas cada vez más bajas. Incluso en un caso así, el ingreso per cápita se duplicaría en 10 años.

139 Esta es justamente una de las conclusiones de Juan Antonio Morales en su reflexión sobre el tema: **Distribución directa a las personas de la renta hidrocarburífera. Impactos macroeconómicos**, Coloquios Económicos N° 8, Fundación Milenio, La Paz, 2007.

Gráfico 15. Crecimiento



Para una distribución directa de un tercio de la renta petrolera, se obtiene para todo el periodo una tasa de crecimiento del PIB que se sitúa en poco más del 6% por ciento anual.

Con ese ritmo de crecimiento, en 10 años el ingreso per cápita en Bolivia alcanzaría, a los precios actuales y en términos de poder de paridad adquisitiva, al que actualmente tiene Colombia. Pero con una distribución casi tan equitativa como la que en este momento tienen países como Uruguay, Argentina o Costa Rica.

Las tasas de crecimiento que se alcanzan parecen ser demasiado altas considerando la historia económica del país. Sin embargo, no son imposibles. El año 2005 la economía de Chad, uno de los recientes exportadores de petróleo, creció en 35% aunque, claro está, sin los efectos que aquí se estiman sobre la distribución del ingreso o la reducción de la pobreza. Las proporciones, en todo caso, pueden ser engañosas ya que no toman en cuenta las magnitudes absolutas. Una proporción elevada no es difícil de alcanzar en economías pequeñas, como la de Chad, pero tampoco son imposibles en economías muy grandes. La mejor prueba de ello es el caso de la China que lleva varios años ya de crecimiento económico sostenido por encima del 10% anual. Más cerca nuestro, el Paraguay y el Perú han crecido más del 10% algunos años recientes.

La clave del modelo de simulación está en el multiplicador keynesiano, de modo que una breve reflexión al respecto es pertinente.

El multiplicador se analiza en los libros de texto para argumentar sobre los impactos de la inversión (especialmente pública) en la economía. Pero el multiplicador tiene como supuesto fundamental que los nuevos recursos que ingresan a la economía por medio de la inversión pública irán al consumo, puesto que es éste el que en definitiva ha de ser el dinamizador de la economía. Y en la teoría se trata como "filtraciones" todo lo que puede reducir la demanda de productos nacionales, como por ejemplo los impuestos que disminuyen el consumo, o las importaciones, que "filtran" recursos hacia el exterior y reducen el efecto multiplicador. Los libros de texto ignoran otras filtraciones poderosas que no solamente reducen sino que pueden incluso eliminar el efecto multiplicador, como por ejemplo la corrupción y los costos de la ineficiencia en que suelen incurrir los organismos públicos¹⁴⁰. Por eso mismo pocas veces se ha encontrado que el multiplicador, tan claro en la teoría, funcione en la práctica.

Pero en este caso puede afirmarse que el multiplicador sí funcionaría a plenitud pues la distribución directa llevaría recursos a las personas, y sin otras "filtraciones" que los impuestos (que la mayor parte de la gente no paga) y las importaciones (que varían de acuerdo a la esfera económica). Por lo tanto, si las tasas de crecimiento estimadas son posibles, mucho más lo son los impactos sobre la pobreza y la desigualdad.

Proyección de la pobreza y la desigualdad

La cuestión de la pobreza es en extremo compleja. Hemos avanzado una discusión conceptual y empírica al respecto en otros textos¹⁴¹ pero no la tomaremos en cuenta en esta oportunidad pues el objetivo de esta simulación es ilustrar las posibles consecuencias de la distribución de rentas en referencia a los temas y las nociones que interesan más a la población y a los dirigentes políticos. Por tanto, tomaremos más bien como referencia una noción simple y casi anecdótica de pobreza, que es la que define como pobres a quienes tienen ingresos monetarios por debajo de una línea de pobreza que, en Bolivia, ha sido estimada en aproximadamente 700 Bs mensuales por familia.

Comparando los ingresos familiares y la evolución que tendrían con la distribución directa de rentas con respecto a dicha línea, puede estimarse un rápido descenso

140 El estudio sobre el Bonosol realizado por Sebastián Martínez en base a las encuestas de hogares demuestra que sí existe un efecto multiplicador y que éste es significativo, aún cuando su trabajo se limita a estudiar el efecto en la unidad doméstica que recibe el bonosol y no en el resto de la economía. Ver su artículo en **La Inversión Prudente**, Fundación Milenio, La Paz, 2006.

141 El texto en que más recientemente tratamos este tema es **Ciudades y pobreza**, Ed. IESE-UMSS, Cochabamba, 2005.

de la pobreza, medida y definida de esa manera simple, hasta situarse en alrededor del 10% de la población (ver el cuadro siguiente).

Este es obviamente un resultado optimista, pues ignora muchos otros factores que influyen en el comportamiento de las personas, pero incluso si el plazo se duplicara o se considerara que el descenso es solamente la mitad del obtenido por el modelo de simulación, y consideráramos la tendencia como una oportunidad posible, ya sería un éxito y habría valido la pena el esfuerzo. Recuérdese que la "Estrategia Boliviana de Reproducción de la Pobreza", elaborada en el marco del programa HIPC de reducción de la deuda, se proponía reducir la pobreza a la mitad en los 15 años de su vigencia¹⁴², y que el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del MAS aspira a bajarla hasta el 22% en diez años.

Cuadro 20. Pobreza y desigualdad económica

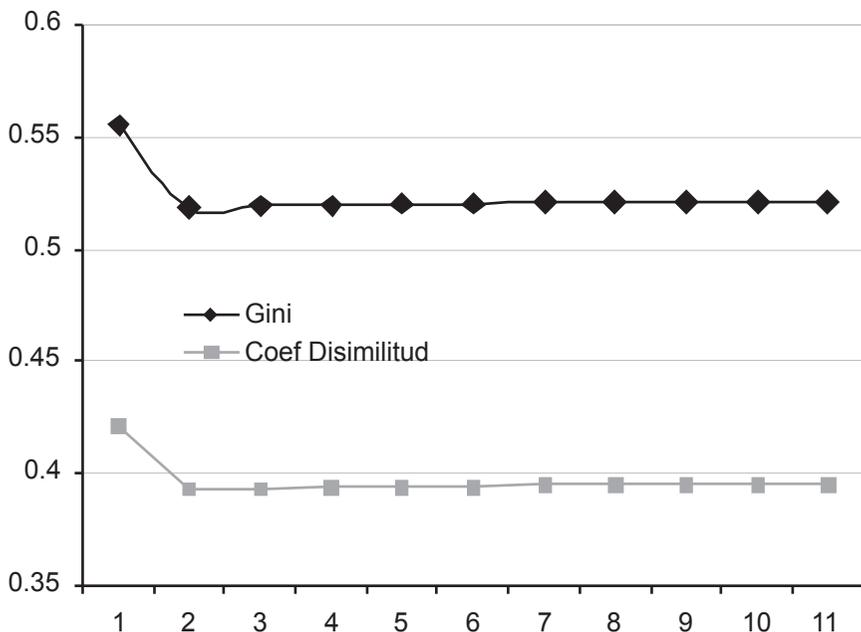
Año	Población	Pobreza %	Gini	Coef Disimilitud
Inicial			0.5553	0.4208
1	9144824	30%	0.5183	0.3927
2	9349668	30%	0.5189	0.3932
3	9559101	20%	0.5195	0.3936
4	9773225	20%	0.5200	0.3940
5	9992145	20%	0.5204	0.3943
6	10215969	10%	0.5208	0.3946
7	10444807	10%	0.5212	0.3949
8	10678770	10%	0.5215	0.3952
9	10917975	10%	0.5215	0.3952
10	11162538	10%	0.5215	0.3952

En el mismo cuadro se presentan los resultados de la distribución directa en términos de la evolución de dos indicadores de desigualdad, el coeficiente de Gini y el coeficiente de disimilitud. Ambos muestran el mismo comportamiento: una fuerte mejoría al comenzar la política de distribución directa y más lento si se continúa la política. Como hemos supuesto un rezago en el proceso y la persistencia de patrones de concentración del ingreso, así como un descenso en las rentas distribuidas a las personas como consecuencia de exportaciones constantes de hidrocarburos, luego del descenso ambos índices crecen ligeramente pero, aún así, al décimo año la situación es considerablemente mejor que la actual.

142 Ver **Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza**, Presidencia de la República, La Paz, 2000

Si la distribución se suspendiera poco después de iniciada, el efecto positivo podría desaparecer rápidamente. Pero si la política es sostenida en el tiempo, se generaría una nueva estructura económica que podría resistir ya sea un cambio de política o incluso el agotamiento de los recursos naturales que la sostienen. Esto quiere decir que, mediante la distribución directa de la renta a la gente, se alcanzaría el objetivo fundamental de transformar la riqueza natural no renovable, en una riqueza renovable, precisamente porque ese proceso no estaría limitado a las gestiones que hagan los funcionarios públicos, sino que en ese proceso se involucrarían todas las personas.

Gráfico 16. Tendencias de la desigualdad



En definitiva, los impactos descritos se hacen sostenibles por la dinámica del crecimiento económico que podría lograrse. Si el gas se acabara en 10 años, y ya no existieran rentas que distribuir, para entonces el país ya sería distinto, con menos pobreza, más igualdad y una capacidad productiva muy superior a la del inicio del periodo.

Simulaciones alternativas

El modelo que desarrollamos, como se explicó, se basa en el multiplicador keynesiano aplicado a la estructura de distribución de ingresos y con el supuesto de que la demanda estimula la oferta a lo largo de todos los segmentos del consumo. De manera independiente, propusimos a dos economistas que realizaran proyecciones basadas en otros modelos de simulación, teniendo ellos plena libertad para elegir o desarrollar sus modelos.

Góver Barja optó por aplicar el Modelo 1-2-3 de equilibrio general de Shantayanan Devarajan, Delfin Go, Jeffrey Lewis, Sherman Robinson y Sinko Pekka¹⁴³. Es un modelo sencillo cuyos supuestos tienden a condicionar fuertemente los resultados, pero que permite su aplicación con una base limitada de información.

La conclusión fundamental de Barja es que "la distribución de una renta personal universal tendría un impacto positivo sobre el bienestar de los hogares a través del incremento de sus ingresos, consumo y ahorro". Según el modelo, sin embargo, el crecimiento del PIB podría verse afectado por una expansión de las importaciones y una reducción de las exportaciones, pero ello se debe a que entre los supuestos del modelo está que lo que se exporta sería consumido internamente por demandantes con mayores ingresos (los de la distribución directa) y que el restante aumento en la demanda sería satisfecho por importaciones, cuando en los hechos podría serlo por nueva producción interna. Aún así, el modelo muestra que los ingresos fiscales también aumentarían significativamente en el tiempo, permitiendo aumentar la inversión pública y convertirla en un dinamizador del crecimiento¹⁴⁴.

Por otro lado, el economista Rolando Morales, de Econometría, diseñó su propio modelo en base a parámetros históricos de la economía boliviana y a los datos de las encuestas de hogares. Es un modelo "de tipo recursivo con coeficientes fijos" que "han sido determinados con base en las observaciones históricas del periodo 1990-2007". El modelo de Morales genera dos estimaciones econométricas, una para estimar la tasa de crecimiento del PIB y otra para estimar el impacto del incremento del consumo de los hogares sobre la Formación Bruta de Capital. Como bien señala el autor, sus estimaciones no tienen el valor predictivo de un modelo econométrico más sofisticado y por ello sus resultados "no deben ser tomados como la última palabra sobre el tema tratado, pues en gran medida dependen de las hipótesis subyacentes y de los valores de los coeficientes fijos retenidos".

143 Devarajan, Shantayanan, Go Delfin S., Lewis Jeffrey D., Robinson Sherman and Sinko Pekka. (1997). Simple General Equilibrium Modelling. In Applied Methods for Trade Policy Analysis: A Handbook. Joseph François and Kenneth Reinert, Editors. Cambridge: Cambridge University Press. Chapter 6, Pgs. 156-185.

144 El estudio de Góver Barja titula "Ejercicio exploratorio sobre el impacto macroeconómico de la distribución de una renta personal universal", y fue preparado en Agosto, 2009. Aún no ha sido publicado.

De acuerdo a las estimaciones de Morales, las tasas de crecimiento con la distribución son consistentemente más altas que sin ella, aunque la diferencia tiende a disminuir en el tiempo. Es decir, de manera similar a las proyecciones que encontramos nosotros, la economía tendería poco a poco a absorber el impacto inicial del nuevo modelo de uso de las rentas, cuyo impacto relativo se reduciría poco a poco. Ocurre lo mismo con las estimaciones de inversión. Son más altas cuando hay distribución, pero convergen hacia los valores estimados sin la distribución al cabo de una década o un poco más. Sin embargo, hay que anotar que el impacto relativo baja pero con respecto a niveles absolutos más altos de producción y consumo. Donde Morales observa un impacto más fuerte es sobre los datos de desigualdad, encontrando que incluso con una distribución tan pequeña que equivalga al 1% del PIB y que cubra a todos los ciudadanos mayores de 18 años, se lograría bajar a la mitad la desigualdad económica en un plazo de 10 a 12 años.

Adicionalmente, aún con una distribución limitada a un equivalente al 1% del PIB, la extrema pobreza y la pobreza se reducirían a la mitad en los 12 años proyectados con su modelo¹⁴⁵.

En síntesis, aunque los resultados numéricos no coinciden, las tendencias respecto al crecimiento, la reducción de la pobreza y mejores condiciones de igualdad son igualmente consistentes en los tres modelos, lo que debería alentar una consideración más profunda de la propuesta.

También de manera independiente, cuatro destacados profesionales dedicaron un libro a evaluar las mejores opciones de uso de las rentas de recursos naturales¹⁴⁶.

Combinando un modelo de equilibrio general con los datos de ingreso y consumo familiar de la encuesta de hogares, los autores evaluaron los impactos sobre el crecimiento, la pobreza y la desigualdad de ocho políticas diferenciadas de uso de las rentas. Entre esas ocho opciones estaba la distribución directa universal, planteada en este libro, y también otras importantes como la promoción de exportaciones del sector rural, la distribución directa sólo a las familias rurales, la distribución directa sólo a los productores informales, la inversión en educación, la migración asistida del campo a las ciudades, una combinación de estas dos últimas (educación y migración), y una combinación de apertura del mercado internacional a los productores rurales con inversiones en educación.

145 El trabajo de Rolando Morales titula "Modelo de simulación para evaluar el impacto de las transferencias directas a la población entre 18 y 60 años de edad", y se concluyó en Julio de 2009. Todavía no fue publicado.

146 Se trata del libro **Generación, Distribución y Uso del Excedente de Hidrocarburos en Bolivia**, de Hugo del Granado, Mauricio Medinaceli, Leila Mokrani y Jorge Gumucio, PIEB, La Paz, 2010. Las observaciones que siguen provienen de la reseña "¿Qué hacer con las rentas del gas? ¿y del litio?" que publicamos en la revista **Tinkazos** N° 29, de Junio de 2011, del PIEB, pp 145-149.

Para cada una de las opciones, los autores calcularon los posibles resultados en términos de la tasa de crecimiento del PIB, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini, y la pobreza (general y extrema). Además, calcularon el tiempo necesario para conseguir resultados.

Una síntesis de las proyecciones encontradas es la siguiente:

Cuadro 21. Resumen de resultados de las proyecciones alternativas

Opción		PIB	Desigualdad	Pobreza	Extrema	Años
1	Dist Directa Universal	2,32	55,7	40,5	21,4	1
2	Export. Rurales	1,37	57,8	39,4	22,2	9,59
3	Dist Directa Rural	1,56	54,3	40,4	19,6	1
4	Dist Directa Informal	1,51	57,0	42,0	26,8	1
5	Educación	1,72	52,8	26,6	15,1	11,96
6	Migración a las ciudades	5,14	64,5	52,7	37,5	18,32
7	Educación + Migración	3,17	63,2	47,2	32,7	30,28
8	Export Rur + Educación	0,61	52,9	14,8	9,1	21,56
	Histórico	3,00	58,0	45,0	29,0	

Como se puede ver, la tasa más alta de crecimiento económico (5,14%) se lograría con migraciones, pero en ese caso podría empeorar la desigualdad (a 64,5%) y aumentar la pobreza (a 52,7%). Los mejores resultados en la reducción de pobreza (bajándola al 14,8%) se alcanzarían de acuerdo a su modelo combinando exportaciones rurales con educación, pero ello exigiría un tiempo prolongado (21,56 años) y el fuerte supuesto de que las políticas se mantendrían sin mayores alteraciones. El mejor resultado en la reducción de la desigualdad (bajarla al 52,8%) se lo obtendría invirtiendo mucho en educación (siempre que fuera relevante y de buena calidad), pero la economía crecería lentamente (1,72%) y, además, se requerirían 11,96 años para que se perciban los resultados deseados.

Los autores se inclinaron por recomendar la opción 8, pues aunque tendría la más baja tasa de crecimiento, podría ser la que más reduzca la pobreza. Pero, como es de avance lento y de largo plazo, los autores creen que sólo es viable a partir de un "pacto fiscal" y lo proponen como condición básica de su propuesta.

Los argumentos económicos y sociales que plantean los autores son razonables, pero la historia política debería haberlos desalentado de hacer esa recomendación. Las expectativas de los bolivianos son muy altas como para proponer un proyecto de 20 años. Y las instituciones políticas son muy débiles como para esperar que ese pacto se cumpla y se respete por tan largo periodo.

Por ello, creo que esa opción no es viable. Además, objetivamente tampoco es la mejor, como lo muestran precisamente los datos de los autores. En efecto, si volvemos al cuadro anterior y asignamos un valor de orden, como índice de logro, a cada opción, de manera que la de mejor desempeño en cada columna tenga un valor de 1 y la peor un 8, tendremos resultados claros. Por ejemplo, en la columna de crecimiento la opción 6 sería la primera, por tener la tasa más alta; la 7 sería segunda y así sucesivamente. En la columna de desigualdad la opción 5 sería la primera, por tener el Gini más bajo y así, hasta llegar a la opción 6, que tendría un valor de 8 por ser la que alcanza el peor Gini. Aplicando ese criterio a todas las columnas y sumando el nivel alcanzado por cada opción, la mejor de todas, y por tanto la más recomendable, es aquella que alcanza el menor puntaje. Eso sucede con la opción 5, de educación, que suma 14 puntos.

Cuadro 22. Ordenamiento de alternativas

Opción		PIB	Desigualdad	Pobreza	Extrema	Años	SUMA
1	Dist Directa Universal	3	4	5	4	1	17
2	Export. Rurales	7	6	3	5	4	25
3	Dist Directa Rural	5	3	4	3	1	16
4	Dist Directa Informal	6	5	6	6	1	24
5	Educación	4	1	2	2	5	14
6	Migración a las ciudades	1	8	8	7	6	30
7	Educación + Migración	2	7	7	8	8	32
8	Export Rur + Educación	8	2	1	1	7	19

El segundo lugar lo obtiene la opción 3, que suma 14 puntos. Y así, el último lugar sería para la opción 7, que suma 32 puntos, porque resulta penúltima en tres columnas y última en otra.

El problema es que la opción 5 resulta inviable en la práctica porque parte de supuestos muy fuertes, como el de la calidad de la educación y la continuidad de una política que, además, solamente daría frutos en el largo plazo. Frente a ella, es más aconsejable la distribución directa de la renta a la población rural, pues aunque no lograría la tasa más alta de crecimiento, daría los mejores resultados en reducción de la desigualdad y la pobreza con la ventaja de que empezaría desde el primer año.

Pero, nuevamente, razones políticas y de gestión la hacen poco recomendable. No sería fácil asegurarse que los receptores sean realmente los que corresponde, y eso podría dar lugar a corrupción entre quienes se encarguen de verificar la "ruralidad" del receptor y de hacer los pagos. Además generaría resentimientos en la población excluida, que sería además la urbana, cuya capacidad de movilización y protesta es muy alta. Y podría, finalmente, generar una migración, así sea simulada, hacia el área rural, aumentando los costos de proporcionar servicios públicos en el país.

Esto nos lleva a considerar la opción 1, distribución universal directa, que evita todos los problemas políticos y de gestión anotados anteriormente, que ofrece resultados muy cercanos a la que resultó con el mejor puntaje en términos de reducción de la pobreza y de la desigualdad, con la ventaja adicional de que permitiría alcanzar tasas de crecimiento bastante superiores, y tiene, sobre todo, la posibilidad de generar impactos desde el primer año.

El hecho de que todos los estudios obtengan similares resultados con metodologías muy diferentes es bastante convincente y debería alentar a considerar con más seriedad la posibilidad de darle "a la gente su plata".

Algunas objeciones

Otra observación importante que se puede plantear a este modelo es el efecto inflacionario de una inyección tan importante de dinero como la que se plantea. Sin embargo, este efecto sería similar o peor si en vez de distribuirse los recursos a las personas se gastan o invierten por otros medios, pues también ingresan a la economía y probablemente de una forma mucho más concentrada en términos sectoriales, sociales y geográficos. De hecho, si las rentas ingresaran a la economía solamente a través del gasto público, tenderían a concentrarse en algunos sectores y modificarían fuertemente la estructura de los precios relativos, por lo que no solamente habría inflación sino también "enfermedad holandesa"¹⁴⁷.

La probabilidad de inflación es menor en el caso de la distribución directa, porque ella ocurre cuando aumenta la demanda sin que la economía pueda reaccionar incrementando la oferta. Difícilmente puede argumentarse que esa es la situación en Bolivia, donde no solamente hay capacidad ociosa sino también baja productividad y bajísimos niveles de consumo. Es sin duda posible que en un primer momento, el impacto sea absorbido por aumentos en precios o se filtre hacia afuera vía importaciones, pero ambos procesos podrían mejorar la competitividad de los productores locales o inducir cambios en los proveedores de bienes, acelerando el crecimiento. Adicionalmente, hay que admitir que si el mecanismo de la distribución directa es continuo, es decir, permite que el dinero sea entregado a las familias a lo largo de todo el año, el impacto inflacionario será menor.

147 Un estudio realizado recientemente, utilizando el modelo computable de equilibrio general de la economía boliviana, demuestra precisamente que, si los recursos de la exportación de gas son empleados de la manera habitual (por medio de gasto e inversión públicas), el crecimiento económico estará limitado por la enfermedad holandesa, cuyo impacto afectará principalmente a los sectores que hoy son los más pobres, y aunque podría ocurrir una disminución de la pobreza, es casi seguro que aumentaría la desigualdad. En otras palabras, los frutos del crecimiento se concentrarían, deteriorando la capacidad competitiva de varios sectores de la economía. Ver Andersen, Faris, Medinacelli y Caro, **Gas y Desigualdad** "Exportación de gas natural: el efecto sobre el crecimiento, empleo, desigualdad y pobreza", Fundación Milenio, La Paz, 2006.

También se ha expresado preocupación acerca del impacto que podría tener este mecanismo sobre el trabajo, la disciplina laboral y los salarios. Se ha argumentado que una renta personal puede reducir la dedicación al trabajo y generar escasez de trabajadores, especialmente en las áreas rurales. Es posible que así sea, pero el mercado se encargará de corregir rápidamente el proceso, pues al aumentar la demanda, aumentarán también las posibilidades de hacer negocios para los productores, que por tanto podrán pagar mejores jornales y atraer nuevamente a los trabajadores o, en su caso, le permitirá incorporar nuevas tecnologías y maquinarias que es precisamente lo que ha ocurrido en otras economías en crecimiento, mejorando la productividad laboral.

Por otro lado, creer que la mayor parte de la gente se conformará con los ingresos de renta y simplemente dejará de trabajar es creer que las expectativas y aspiraciones son limitadas y muy bajas, lo cual no parece ser el caso en Bolivia. Es posible que ocurra con algunas personas pero es muy poco probable que se convierta en un fenómeno social.

Esta propuesta suele ser criticada afirmando que es contradictorio pensar en combatir el rentismo con más rentismo. Pero hay que considerar que, como en medicina, la diferencia entre el remedio y el veneno es la dosis. No es lo mismo intoxicar al Estado con una renta concentrada que debe asignar según las presiones sociales, que reconocer a todas las personas su derecho a recibir la parte de la renta que le toque. Además, no debe olvidarse que hay un rentismo positivo, que es el que se basa en la seguridad de que uno puede disfrutar de su propiedad y que es lo que permite que el propietario incorpore sus recursos al proceso productivo, y un rentismo negativo, que es el que depende de la capacidad de presión o influencia política que uno tenga para disfrutarla, y que mueve a la gente a concentrar sus esfuerzos en acceder o controlar los recursos que considera suyos. Concentrar las rentas en un Estado institucionalmente débil es condenarlo a esa debilidad, pero además es condenarlo a contagiar el rentismo negativo al resto de la sociedad. Eso lo podemos evitar distribuyendo las rentas entre sus dueños, los ciudadanos bolivianos.

También suele plantearse una seria preocupación por el modelo de regalías, puesto que ellas se establecieron como un medio para asegurar que una parte de las riquezas naturales lleguen a la gente. Y es evidente que evitan que el Estado central controle toda la renta, es decir, el valor que proviene del aprovechamiento de una riqueza existente. Pero pueden reproducir el rentismo corporativo en una escala más reducida y, además, alimentar conflictos que apelan a identidades territoriales, creando un alto e innecesario riesgo de violencia.

Las regalías se originaron como un pago al rey por el uso que se hacía de sus recursos y es de ahí que viene su nombre. Cuando se recuperó este mecanismo en Bolivia, a partir de la lucha cívica cruceña, se argumentó justamente el derecho del nuevo soberano, el pueblo, a disponer de "su" parte. Este planteamiento se

lo hizo desde la identidad departamental lográndose que se entregue directamente al "gobierno local" para que beneficie a ese pueblo soberano, el 11% que es la parte que corresponde "al departamento". De ahí se difundió como una norma general. Pero, como lo han apuntado justamente los habitantes de otros departamentos, son circunscripciones que tienen poblaciones y superficies muy distintas y no pueden ser tratadas como si fueran iguales. Si se dejara de tomar como unidad de distribución al departamento y se considerara al ciudadano, la distribución sería mas justa. Y mucho más si en vez de destinar la renta a la burocracia, cuya intermediación es siempre discutible, se la destinara directamente a las personas.

También se ha objetado la sostenibilidad de la distribución, dado que ella dependería de las reservas y/o excedentes que se generen por la explotación de recursos naturales no renovables. Es evidente que si la renta es una remuneración por el uso de recursos que son nuestros pero que no los hemos producido nosotros, son tan sostenibles como esos mismos recursos. Pero en ello no hay cambio alguno respecto del modelo actual, pues tampoco se puede diseñar un Estado a largo plazo cuyo financiamiento dependa de recursos que se agotan. La cuestión no estriba en la duración de los recursos, sino en quién tiene más y mejor capacidad de transformarlos de no renovables en renovables, poniendo en la balanza, por un lado, a una burocracia vulnerable a las presiones, y, por el otro, a las personas con deseos de progresar y disposición a pensar en sus hijos.

Proyección de impacto fiscal

Pero ese es un debate de largo plazo. Para muchos, el problema está en darle sostenibilidad inmediata a una reforma radical como la propuesta. Y eso pasa en gran medida por el impacto que este modelo de distribución de recursos podría tener sobre los ingresos fiscales y, por tanto, sobre la capacidad de producir bienes públicos.

Cuando planteamos este modelo podía argumentarse que el impacto sería mínimo pues el país estaba iniciando en ese momento el ciclo exportador y la DDR podría iniciarse tomando en cuenta los incrementos, sin reducir lo que ya había estado percibiendo el Estado en los últimos años. Por ejemplo, podía calcularse el impacto futuro con respecto a un año fiscal que ha sido excepcional, como fue el 2006, cuando hubo un considerable superavit. En todo caso, es evidente que si una parte de la renta capturada por los organismos públicos fuera distribuida entre las personas, se afectarían los ingresos fiscales pero no el presupuesto histórico (o la tendencia de los 10 años previos al 2006) que podría seguir creciendo al ritmo anterior.

Sin embargo, en este modelo no se reducen todos los ingresos potenciales pues ello depende de la proporción que se destina a DDR. Si, por ejemplo, se destinara

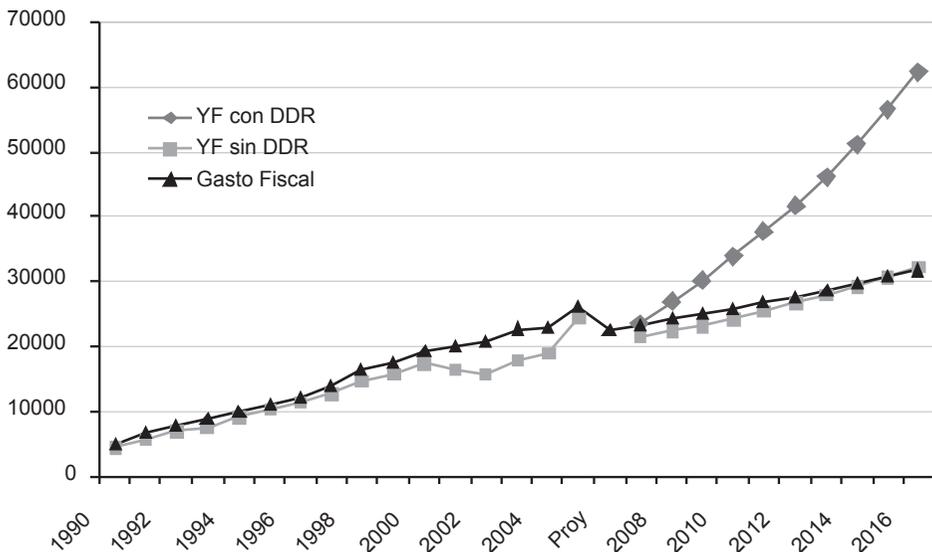
solamente el 20% del valor de la producción, o un tercio de lo que se capta, quedarían recursos para los gobiernos nacional, departamentales y municipales que, naturalmente, podrían también aumentar a medida que crezcan las exportaciones, que hasta ahora hemos supuesto estancadas al nivel del 2007.

Adicionalmente, el gobierno puede recuperar, mediante el sistema impositivo, una parte importante de lo que generan las familias. Es obvio que al dinamizarse y crecer la economía, crecerá también la base tributaria de manera tal que los ingresos fiscales podrían aumentar mucho más y de manera más sostenible que con el modelo actual. Y lo que es aún más importante, lo haría sobre la base de una relación más saludable con los ciudadanos, pues la forma de relación con ellos se modificaría desde la actual, de Estado benefactor y prebendal con ciudadano pasivo y clientelar, a una basada en la responsabilidad tributaria y la rendición fiscal de cuentas.

Utilizando el modelo presentado en estas páginas, estimamos el impacto fiscal de la distribución directa.

Para ello, observemos lo que sucede hasta el 2004. Los ingresos y gastos fiscales crecieron aproximadamente al mismo ritmo pero enfrentaron una brecha significativa en los últimos años debido a la contabilización más clara de los costos de la reforma de pensiones. Si suponemos que el gasto fiscal continuará creciendo y lo hará a un ritmo del 3.5% anual, que es muy superior al crecimiento de la población y por tanto incluye la posibilidad de que vayan mejorando los servicios con un gasto más elevado, la proyección de ingresos suponiendo que toda la recaudación de la renta petrolera permanece bajo control estatal muestra un ligero déficit que, sin embargo, tiende a reducirse hasta desaparecer al finalizar el periodo de la simulación.

Gráfico 17. Tendencias de los ingresos y gastos fiscales en miles de millones de Bs (corrientes hasta el 2005, constantes en la proyección)



Recuérdese que estamos trabajando con el supuesto de un estancamiento en las exportaciones petroleras.

La alternativa de la distribución directa permite que una parte de las recaudaciones petroleras financien el gasto fiscal (ya sea por participación directa en las rentas o mediante gravámenes tributarios a una parte de las rentas si todas se definen como propiedad de los ciudadanos), y permite que el servicio nacional de impuestos sea capaz de mantener o incluso mejorar ligeramente la capacidad recaudadora que ya tiene¹⁴⁸.

En ese caso, el déficit que se generaría en un primer momento resulta rápidamente compensado y en poco tiempo los ingresos fiscales no solamente cubren el

148 En este momento la recaudación de impuestos internos y aduaneros representa aproximadamente un equivalente al 20.8% de los ingresos de las familias, que a su vez son poco más del 80% del PIB. Se emplean esos parámetros para la proyección, aún sabiendo que no existe en el país el impuesto al ingreso personal y las familias contribuyen de manera indirecta a través de impuestos a las ventas, a las transacciones y a la importación y exportación de bienes, y más indirectamente aún a y través de impuestos específicos o a las utilidades. Lo que se plantea es que si los ingresos de las familias crecen es porque lo hace la producción interna y el sistema de impuestos será capaz de mejorar paulatinamente su capacidad recaudadora. En esta simulación se ha estimado un aumento de eficiencia del 2% anual, de modo que al final del periodo alcanza a recaudar el equivalente al 24.9% de los ingresos familiares.

aumento de los gastos sino que generan un superávit creciente que, naturalmente, puede convertirse en más y mejores servicios públicos y en nuevas inversiones en infraestructura.

Esto significa que puede sustituirse muy rápidamente la proporción de rentas hoy capturadas por organismos públicos (vías impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) o incluso regalías) por fuentes tributarias de ingresos que son más estables y sostenibles en el tiempo, y que además crecerían junto a la propia economía.

El impacto adicional que un creciente gasto fiscal, que además sería mejor vigilado y asignado con mayor eficiencia por su forma de financiamiento, puede reforzar la lucha contra la pobreza, aumentar el bienestar y reforzar el proceso de crecimiento económico. Estos efectos adicionales ya no han sido estimados por el modelo de simulación que se ha utilizado en este documento.

Perspectivas adicionales

Hasta aquí hemos supuesto un estancamiento en las exportaciones. Sin embargo, se trata de un supuesto muy conservador. Si lo modificáramos asumiendo que en promedio, durante los próximos diez años, las exportaciones petroleras aumentarían en un 10% cada año, los resultados serían mucho mejores incluso si solamente un tercio de las rentas petroleras fueran distribuidas entre todas las personas.

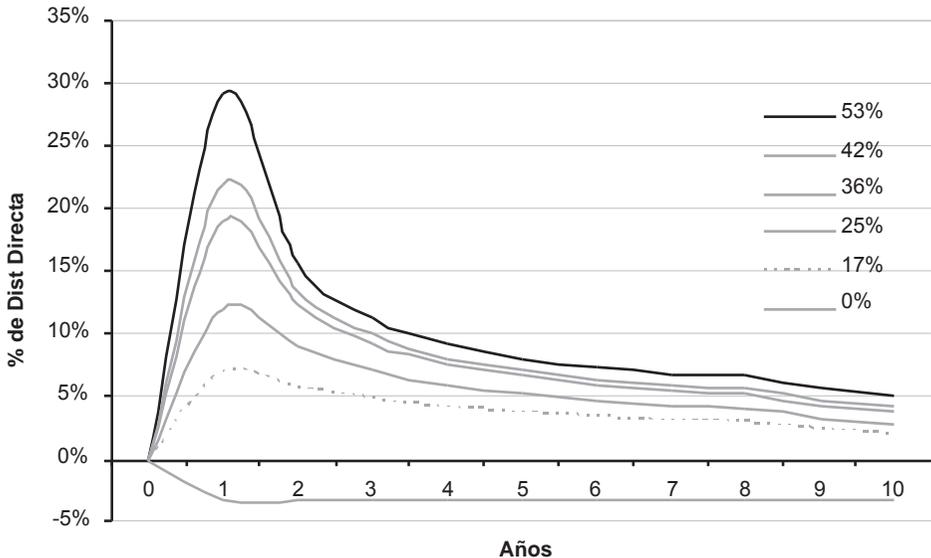
Así, en ese caso, el ingreso per cápita ya no crecería al 6 sino al 7.4% cada año, llegando en diez años a ser 2.6 veces superiores al vigente al comenzar el periodo. La desigualdad, tanto si se la mide por el coeficiente de Gini como por el disimilitud, luego del fuerte descenso del primero año, continuaría bajando todos los años, y por tanto mejorando las condiciones de equidad en Bolivia.

Estos resultados son obviamente mejores si la proporción destinada a la distribución directa fuera mayor al tercio que se supone en esta simulación. La diferencia más significativa sería que el periodo de ajuste fiscal sería un poco más prolongado, pero compensado también por crecientes superávits en los años posteriores y por la reducción más acelerada de la pobreza.

El gráfico siguiente ilustra el comportamiento de las tasas de crecimiento económico en el periodo de simulación de 10 años. En este caso se trazan curvas para distintas proporciones de distribución directa de la renta petrolera. La curva inferior, cuando se supone que no se distribuye nada a la gente, es negativa porque no se asume ningún supuesto acerca de usos alternativos de la renta petrolera y el ingreso familiar se ve afectado por el crecimiento de la población. En todos los casos se observa que el shock inicial es muy grande pero que los efectos no son irrelevantes ni desaparecen en los años posteriores.

Una conclusión interesante que deriva de este gráfico es que podrían alcanzarse tasas de crecimiento más estables si se estableciera cierta gradualidad en la distribución de la renta petrolera a las personas, empezando con una proporción inferior al tercio y terminando con la totalidad, lo que haría que la transición fiscal sea menos traumática para los organismos estatales que funcionan en base a la captura de las rentas.

**Gráfico 18. Contribución al crecimiento
% anual menos crecimiento poblacional y de exportaciones**



4. Consideraciones finales

En este capítulo hemos estudiado las opciones disponibles para el uso de las rentas petroleras, profundizando el análisis de la opción de distribuir las directamente a la población en base a un sencillo modelo de simulación fundado en la estructura de distribución del ingreso y los patrones de gasto de los bolivianos.

Hemos observado que la distribución directa ofrece considerables ventajas para dinamizar la economía, mejorar la equidad social y reducir la pobreza, y que sus logros son mayores y más rápidos cuanto más grande sea la proporción que se distribuya directamente y mayores sean también las rentas disponibles por la explotación de recursos naturales.

Los problemas de falta de integración y desarticulación que caracterizan el ch'enko estructural pueden empezar a ser resueltos con la distribución directa

a las personas en la medida en que ésta crearía un piso común de igualdad económica, facilitando la participación de todos en un mercado de bienes que ampliaría las oportunidades de intercambio en todos los ámbitos y niveles del país.

Al cobrar la parte que les corresponde de la renta, todos los bolivianos tendrían la capacidad real de formar parte del sistema económico de intercambios, por lo que la distribución sería un mecanismo efectivo de inclusión.

La certidumbre del pago, si éste se establece por ley y a través de mecanismos que permitan saber cuándo es posible realizar la cobranza, convertiría a todos los bolivianos en sujetos de crédito, lo cual podría ampliar aún más el sector de las microfinanzas que ya ha demostrado ser eficiente para respaldar actividades de pequeña y mediana escala. La consecuencia directa de esto es que el sistema financiero se vería fortalecido por aumentos en el ahorro y la inversión de las familias.

Una mayor solvencia monetaria permitiría una ampliación de la cobertura tributaria. Esta ampliación podría ser culturalmente total si, además, se toma en cuenta la posibilidad de invertir el actual modelo de transferencia de las rentas, que va de las empresas a las personas pero siempre por mediación de los organismos estatales, por un modelo que vaya de las empresas a las personas y de éstas, vía impuestos, a los organismos estatales. Esto sería administrativamente muy fácil de realizar si se define a la totalidad de las rentas como pertenecientes a las personas y, al momento de pagarles, se les retuviera la parte destinada a los gobiernos en calidad de impuestos. Esto le daría a cada persona una conciencia diferente de los servicios públicos, pues los percibiría más fácilmente como un resultado de sus impuestos, y por tanto se vería menos inclinado a admitir la corrupción, el despilfarro y la ineficiencia, y exigiría rendición de cuentas y cautela de parte de las autoridades públicas.

Si esto es así, puede esperarse también una importante mejora en la eficiencia del gasto fiscal, que en consecuencia podría tener un impacto incluso más positivo en el crecimiento.

Por el lado del rentismo, la distribución directa ofrece también oportunidades ciertas de superación o cuando menos moderación de algunos de los problemas que le son característicos.

Para comenzar, al asegurar a cada persona el acceso directo a la riqueza que le pertenece, se hace menos necesario el corporativismo que, actualmente, le induce a asociarse con el fin de tener capacidad de presión para demandar su parte.

También se reduce la base económica que permite al Estado, o a algunos de sus funcionarios, ejercer prácticas de clientelismo patrimonialista en su relación

con los grupos sociales. En la misma medida, reduce las oportunidades de corrupción, no solamente porque disminuyen los recursos disponibles para ella, sino porque coloca a los ciudadanos en una mejor posición para controlar y demandar un mayor cuidado en el uso de los recursos públicos. La gente será menos tolerante al despilfarro y a las inversiones en elefantes blancos porque tendrá como referencia de comparación la alternativa de contar con parte de esos recursos para resolver sus propias necesidades de consumo e inversión.

En este sentido, es crucial el impacto que puede tener la distribución directa en la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad, entre el Estado y las personas, invirtiendo el sentido de la dependencia y subordinación políticas. En esa misma medida, establecería cimientos más sólidos para la democracia, porque daría a la sociedad y a quienes la conforman una mayor capacidad y poder sobre el Estado.

La libre disponibilidad de una renta mínima fortalecería la noción de ciudadanía y permitiría ejercerla mejor, pues las personas no solamente tendrían derechos civiles y políticos, sino también una capacidad básica para acceder a ellos y ejercerlos. En esto, la idea de la distribución de la renta podría equipararse a la de la distribución de la tierra en los albores de la democracia, que tuvo éxito cuando la agricultura y el trabajo de la tierra tenían mayor relevancia económica de la que tienen en el presente.

No menos importante es el hecho de que el acceso directo y universal a las rentas de recursos que son comunes reduciría significativamente las presiones sociales que se expresan en la forma de acciones conflictivas dirigidas hacia el Estado y sus organismos. Un inmensa proporción de los conflictos sociales en Bolivia, más allá de los discursos y la formalidad con que se presentan, intentan efectivamente influir sobre las autoridades a fin de que se atienda un problema específico del grupo, porque la gente ha aprendido que no hay otra manera de asegurar que lleguen a ella esas rentas que la norma dice que son también suyas. Eliminadas o reducidas esas rentas, y asegurado el acceso igualitario a las mismas, esa conducta perdería mucho de su razón de ser. De este modo, el Estado se liberaría de las presiones que habitualmente lo agobian y podríamos enfrentar con más éxito los retos de su fortalecimiento institucional.

Este conjunto de impactos posibles hacia la economía y hacia la política es posible porque la propuesta aquí argumentada y analizada modifica radicalmente el eslabón que articula, precisamente, las esferas económica y política entre sí. Un eslabón que no es indiferente a ambas esferas sino que contribuye también a perfilar sus características y patrones de funcionamiento. Nos referimos a lo que podría llamarse la matriz fiscal del país.

La matriz fiscal está formada por el conjunto de instrumentos, mecanismos, normas y prácticas que dan recursos a los organismos públicos y orientan y

definen su uso y destino. Tanto la captación como el uso de esos recursos tienen incidencia en la economía, no solamente por su efecto directo en la producción y compra de bienes y servicios, sino también en la influencia determinante que ejercen en la configuración de los incentivos a los cuales responden los agentes económicos. Y son, obviamente, un espacio privilegiado de la política, porque una gran parte del poder se ejerce justamente a través del control y la utilización de los recursos denominados públicos. En ese espacio, la magnitud y las formas de acceso a los recursos, o a las decisiones que definen su orientación, también configuran el sistema de incentivos de los agentes políticos.

Al definir los recursos naturales como propiedad de la nación y patrimonio de sus ciudadanos, y disponer en consecuencia la distribución directa de las rentas que generen a los ciudadanos, se elimina esa fuente de ingresos para el Estado que era la base de los comportamientos prebendales, paternalistas y corruptos y que, siendo los de más fácil disponibilidad, no representaban exigencias de eficiencia y prudencia en su asignación.

Perteneciendo las rentas a los ciudadanos, pueden ser gravadas con impuestos para financiar la producción y distribución de los bienes y servicios públicos que la sociedad necesita. Incluso si se retuviera como impuestos el 100% de las rentas y no llegara a distribuirse nada en efectivo, ya se lograría un impacto extraordinario pues las personas podrían verificar, con absoluta transparencia, cuál es la magnitud de su contribución y pondría mayor atención al comportamiento de autoridades y funcionarios, exigiendo más cuidado y eficiencia en las obras públicas y en la dotación de servicios. Lo que estamos tratando de resaltar acá es que lo importante en la matriz fiscal no es la magnitud de los flujos de ingresos y gastos, sino sus aspectos cualitativos, en especial lo que hace a las fuentes de ingresos.

Por eso es tan importante el cambio en la matriz fiscal y por eso la propuesta que se aboga en este documento tiene un gran potencial transformador. Mucho más si a tiempo de cambiar la matriz fiscal las personas tienen -merced al acceso directo a la parte que les corresponde de las rentas de recursos naturales- nuevas oportunidades de intervenir, mediante compras, producción, ventas y asociación productiva, en los mercados.

Como lo hemos comprobado en varios escenarios de debate, la reacción inmediata a esta propuesta suele ser de rechazo. Muchas personas incluso la consideran tan absurda que se resisten a considerarla con seriedad. Esto ocurre, sobre todo, con personas de formación profesional, especialmente si han tenido experiencias de trabajo para el Estado, como funcionarios o autoridades, seguramente porque vivieron con angustia y amargura la escasez de recursos que les impedía responder a la diversidad de demandas recibían. Es entonces comprensible que su reacción sea negativa. Como lo tiende a ser sobre todo la de las personas que viven más cerca de los aparatos públicos, porque esa

cercanía les ha permitido, justamente, tener más oportunidades de acceso a las rentas controladas por el Estado. Así, la resistencia a considerar esta propuesta se hace menor a medida que vamos del Occidente al Oriente del país, y a medida que nos alejamos del eje central para ir tanto hacia el norte como hacia el sur. Lo mismo ocurre cuando se trata el tema en las ciudades, donde la gente se muestra más reacia que en el área rural. En esta última lo que hay más bien es incredulidad, no rechazo¹⁴⁹.

Notablemente, es posible comprobar también que incluso en los casos de una resistencia inmediata muy fuerte, a medida que pasa el tiempo y la idea se abre paso, se empiezan a considerar los argumentos a favor y en contra y, en no pocos casos, terminan ganando los primeros.

Confío en que los lectores que han tenido la paciencia de llegar a estas líneas, incluso si no han sido todavía convencidos, empezarán a reflexionar sobre esta posibilidad y a sopesar los argumentos a favor y en contra que se pueden plantear. Confiamos sobre todo en que buscarán sus propios argumentos, ya sea para defender la idea de seguir transitando el camino que nos trajo donde estamos, o para ensayar uno nuevo que nos conduzca hacia donde queremos ir.

Tal vez la propuesta de distribución directa de rentas no sea tan exitosa como lo muestran los modelos de simulación, pero hay cuando menos la probabilidad de que lo sea. Una probabilidad que debería ser suficiente para animar a quienes reconocen en las experiencias del pasado frustraciones y fracasos, ya que no puede esperarse que otra cosa suceda si se insiste en repetirlos.

149 Estas reacciones describen las conclusiones de grupos focales que hicimos a fines del 2009, bajo la dirección de Julio Córdova, que tuvieron por objetivo observar las reacciones de la gente a esta propuesta. Como diría Steve Jobs, el rechazo inicial de la gente en estudios de este tipo no debería desalentar la innovación, ya que ésta justamente ofrece algo que la gente ni siquiera sabía que podía necesitar.

Coda

La publicación de la primera edición de este libro contribuyó al debate sobre el rol de los recursos naturales en el desarrollo y el impacto del rentismo en la democracia. Luego de varios trabajos que debatieron sus conclusiones y propuestas, algunas personas nos propusimos intervenir públicamente en el debate con una declaración que afirmara la necesidad de distribuir las rentas entre los ciudadanos a fin de que todos puedan disponer de un capital semilla que nos ayudara a sembrar juntos un futuro mejor. Creo de justicia concluir el libro transcribiendo dicho manifiesto. Confío en que la lectura de las páginas anteriores le ayudará a tomar la decisión de sumarse a esta propuesta.

BOLIVIA SOMOS TODOS PODER DE DECIDIR, LIBERTAD DE ELEGIR Para sembrar el gas: capital semilla.

Bolivia tiene enormes riquezas naturales y una vigorosa historia de luchas por la justicia social, la libertad y la democracia. Sin embargo, es uno de los países con mayor pobreza y desigualdad del mundo, con un Estado de Derecho débil y una democracia vulnerable a las presiones de grupos, al caudillismo y a la intervención externa. A pesar de haber ensayado de todo, los bolivianos no logramos sentir a nuestro país como propio. Esto se debe en gran medida a que la explotación de los recursos naturales, que son de todos, solamente ha sido aprovechada por algunos grupos y su riqueza nunca ha llegado de verdad a los hombres y mujeres de Bolivia.

Ha llegado la hora de que ser boliviano represente no sólo un desafío sino también una oportunidad. Existe una alternativa que no hemos utilizado, que es concreta y sencilla, y que puede tener enormes y positivos efectos económicos, políticos y culturales: proponemos que se otorgue a todos los bolivianos el derecho de contar con un capital semilla y la capacidad de sembrar el gas y construir juntos el progreso.

País rico con gente pobre

Bolivia es un ejemplo típico de país rico con gente pobre. La enorme riqueza del Cerro de Potosí sustentó el desarrollo del comercio mundial. El estaño y la goma fueron materias primas para la industria mundial. El petróleo nos dio una prosperidad pasajera. Al final, ninguna de esas riquezas llegó de verdad a ser nuestra.

En Bolivia hemos apoyado diversos modelos políticos con la esperanza de recibir algo de esa riqueza para transformar nuestras vidas y las de futuras generaciones. Pero nos hemos frustrado una y otra vez.

Se exportaron minerales y se establecieron fundiciones. Se nacionalizaron, privatizaron y capitalizaron los recursos para nacionalizarlos otra vez. Se hicieron y aplicaron planes nacionales y regionales. Se crearon corporaciones, bancos de fomento, y fondos de todo tipo. Se crearon impuestos, regalías y mecanismos de participación con el fin de usar esas riquezas para el desarrollo, pero no lo hemos alcanzado.

Algunas de esas riquezas ya se han agotado y nuestra economía sigue estancada, es desigual y persiste la pobreza, las instituciones son asediadas por presiones sociales y grupos de interés que hablan a nombre de bases a las que no consultan. Los conflictos nos han acercado a la violencia fratricida. La democracia no tiene una base sólida porque no hay, tampoco, un sentido claro de ciudadanía, que se base en derechos y obligaciones. Y es que no habrá una ciudadanía de verdad mientras la igualdad que la define se quede en los papeles y no tenga una base material; un piso económico que sea común para todos.

Estamos a punto de repetir una historia que ya fracasó en el pasado. La concentración de recursos en el Estado, para asignarlos a obras y proyectos diseñados lejos de las necesidades y aspiraciones de la gente, no dio resultados satisfactorios en ninguna parte del mundo y con frecuencia terminó haciendo más daño que bien. Cuando los proyectos estatistas no fueron carcomidos por la corrupción, lo fueron por la ineficiencia burocrática o el autoritarismo.

Enfrentemos la paradoja de gente pobre en país rico.

Bolivia para todos

"La riqueza de nuestros recursos naturales debe llegar a la gente". "El dinero del gas es de todos". Es tiempo de que se cumpla esa promesa. Es tiempo de hacer lo que no se ha hecho todavía: dar a cada persona, por el solo hecho de ser ciudadano o ciudadana de Bolivia, la parte que le corresponde. Si las riquezas son de todos, todos tenemos el derecho a contar con capital semilla para sembrar el gas y cosechar prosperidad.

Puesto que Bolivia somos todos, proponemos que se distribuyan todas las rentas naturales entre todos los ciudadanos, sin intermediarios ni promesas, de manera directa y transparente, a fin de que cada uno decida qué hacer con esos recursos para beneficiar a su familia y contribuir al progreso nacional.

El poder de decidir y la libertad de elegir

Toda la renta es de todos, pero hay servicios y bienes públicos que necesitan recursos. Para ello, proponemos de manera simultánea que una parte de esas rentas sea gravada con impuestos destinados a los gobiernos nacional, departamentales y municipales, consolidando los procesos de descentralización

municipal y autonomías departamentales, pues esos impuestos serían distribuidos de manera directa y automática.

La distribución directa de la renta generada por las riquezas naturales dará a todos y cada uno de los bolivianos una base común de poder y libertad. El poder de decidir qué hacer con lo que le pertenece y la libertad de elegir cómo invertir ese capital semilla.

La experiencia nos ha demostrado que podemos confiar en la gente. La pobreza nos ha enseñado a usar bien el dinero, a emplearlo con responsabilidad y buen criterio, a utilizarlo en aquello que ofrece mayores beneficios a la familia. Las experiencias que hemos tenido con el bonosol, con el bono escolar en El Alto e incluso con el bono Juancito Pinto, nos muestran que, cuando se distribuye dinero, se da capacidad de compra y cada familia utiliza esa capacidad según sus necesidades. Unos mejoran sus viviendas y otros sus negocios. Allá compran animales, semillas o herramientas, y otros educan a sus hijos o curan sus enfermedades. Los bolivianos sabemos multiplicar los recursos que son real y verdaderamente nuestros. Cada vez que se distribuyó dinero directamente se logró reducir las desigualdades y la pobreza porque llegó efectivamente a la gente. Con el dinero en poder de hombres y mujeres crece el mercado interno y se genera crecimiento económico en todos los rincones del país. En nuestra propuesta no hay preferencias para nadie y nadie es excluido. Se trata de universalizar la ciudadanía en Bolivia.

Por ejemplo, el año 2007 se estima recaudar 1300 millones de dólares por renta petrolera. Si una tercera parte de ese dinero se distribuyera entre todos los ciudadanos, cada familia boliviana recibiría 190 dólares, casi 1500 bolivianos de capital semilla. Y lo recibiría en todo lugar, en el campo, en los pueblos y en las ciudades; en el oriente y en el occidente; en el norte y en el sur. Todos, hombres y mujeres, seríamos responsables por el uso de esos recursos que nos pertenecen. Si se distribuyeran las rentas en cuotas anuales, esta propuesta permitiría que una familia sea capaz de planificar con anticipación sus gastos o inversiones. Y no solamente podrá planificar sus inversiones, sino multiplicarlas mediante créditos, puesto que todos los ciudadanos tendrán un capital semilla que los hará sujetos confiables para el sistema financiero y para los sistemas de seguro social de corto y largo plazo. Así se estimularán nuevas inversiones y se crearán más empleos.

Recordemos que las microfinanzas ya han demostrado eficiencia y la gente ha sabido aprovecharlas muy bien en Bolivia. Que las cooperativas han demostrado que pueden aglutinar capitales y crear empleos. Que la seguridad social puede dejar de ser un privilegio y convertirse en un derecho común.

Esta propuesta podría erradicar la pobreza extrema y, tomando en cuenta los efectos multiplicadores del consumo y las inversiones de las familias, expandir en el país las oportunidades para las personas.

Los derechos ciudadanos serán reforzados por la responsabilidad que tendrá cada persona de usar bien sus recursos y de convertir ese capital en una verdadera semilla de prosperidad. Será una responsabilidad individual pero que no impide que la gente que así lo quiera forme comunidades o cooperativas uniendo sus semillas para sembrar juntos.

Al darle a cada ciudadano lo que en derecho le corresponde será más fácil alcanzar la paz social porque disminuirán los conflictos, ya que se habrá eliminado la actual tendencia a organizar gremios, juntas, comités o corporaciones para exigir obras del Estado. Así surgirá también una nueva relación entre el contribuyente y el servidor público, y los bolivianos no estaremos obligados a entregar nuestra lealtad en agradecimiento a las prebendas gubernamentales: habremos ganado dignidad de ciudadanos y ciudadanas.

Nuestra propuesta puede realizarse con procedimientos simples y transparentes, reduciendo las oportunidades de corrupción. Un sistema de identificación biométrica permitiría a cada persona recoger su cuota anual de capital semilla en la fecha de su nacimiento, y ser informado de cuánto de su renta se va en impuestos.

Es fundamental convertir los ingresos públicos de renta en ingresos tributarios y hacer de todos los bolivianos ciudadanos contribuyentes, pues eso reduce la relación de dependencia de la gente hacia el Estado, y coloca a los funcionarios y a las autoridades en el lugar que ellos mismos proclaman como suyo: el de servidores públicos.

Al mismo tiempo, habremos eliminado esa gran fuente de corrupción personal y política que surge cuando se concentran los recursos del Estado y que son como arca abierta para los grupos que tienen influencia y poder de presión.

Transitar los caminos habituales seguirá produciendo las frustraciones habituales. Nuestra propuesta le da al desarrollo una nueva energía, y sienta bases firmes para la democracia y el Estado de Derecho.

En nuestra condición de ciudadanos preocupados por el destino del país, invitamos a todas las organizaciones y agrupaciones comprometidas con la libertad, el desarrollo y la equidad, a apoyar e impulsar la distribución de capital semilla para los bolivianos y las bolivianas con una parte de las rentas naturales. Esta propuesta no demanda una dádiva o regalo que dependa de la voluntad pasajera de un gobierno o del interés electoral de los políticos. Exige la atención de un derecho ciudadano: el del acceso común a las rentas naturales para sembrar con ellas el futuro.

Bolivia somos todos

La verdadera recuperación de los recursos naturales es la que logra que los beneficios de su explotación lleguen a todos los bolivianos. Proclamamos que

el acceso a esos recursos es un derecho ciudadano y expresamos nuestra convicción de que su distribución directa nos ayudará a superar la pobreza y a afirmar la dignidad de las personas.

El futuro será nuestro si tenemos el poder de decidir y la libertad de elegir. Bolivia es de todos, Bolivia somos todos.

Iván Arias Durán	Luis R. Baptista	Marlene Berrios
Victor Hugo Cárdenas C	Ramón Daza Rivero	José Miguel Gordillo
Luis Carlos Jemio M	Roberto Laserna	Mauricio Medinaceli
Carlos Hugo Molina	Fernando Molina M	Juan Antonio Morales
Carlos Navia R	Raúl Rivero Adriázola	Eduardo Rodríguez Veltzé
Juan Cristóbal Soruco Q		

ANEXO

¿Qué podría hacer una familia con la renta que le toque?

José Luis Flores Barroso

Al plantear la propuesta contenida en este libro, muchas veces se la ha objetado afirmando que los montos a distribuirse no tendrían significación alguna para las familias, salvo mejorando en algo el consumo. La realidad dice lo contrario. Para ayudar a evaluar el tema, realizamos visitas a puestos de venta, centros de salud y de educación, mercados y locales comerciales con el fin de obtener información que ilustrara los montos requeridos para costear algunas actividades básicas y para generar puestos de venta. La intención de este anexo es ofrecer una muestra, pequeña y simple, de lo que podría hacer una familia con la parte que le corresponde de la renta petrolera si se adoptara la propuesta de distribución directa. Puede verse que incluso con sumas relativamente modestas como las utilizadas en los modelos de simulación que se presentaron en el capítulo VII las familias verían considerablemente ampliadas sus oportunidades.

Detalle	Costo En Bs.	Periodo
Consulta médica general (Hospital particular)	15	1 vez año
Consulta médica general (hospital público)	10	1 vez año
Seguro médico universitario (Personal)	2880	Anual
Educación primaria (esc. Particular de convenio)	650	Anual
Educación secundaria (colegio particular de convenio)	960	Anual
Educación superior (universidad publica)	40-80	Semestral
Educación técnica superior	2720	Anual
Educación técnica nivel medio	2400	Anual
Curso de peluquería (Mismo que da derecho a un certificado emitido por Ceduca, los mismos son cien por ciento prácticos)	70	Un mes
Peluquería , cosmetología y estética corporal (con derecho a título en provisión nacional)	840	12 meses
Cursos acelerados de capacitación en ensamblado de computadoras y/o cursos de mantenimiento y reparación de celulares	400-500	Por curso
Técnico en patronaje y corte industrial (Capacitación y asistencia técnica a confeccionistas , industriales , y microempresarios) Nivel: Mano de obra calificada	1440	Anual 12 meses de capacitación
Corte y confección alta costura		Anual
Nivel: Mano de obra calificada en corte , diseño, confección y alta costura	1470	Semestral y trimestral
Sastrería Nivel: mano de obra calificada sastres y modistas	1480	Anual Semestral y Trimestral
Alquiler de vivienda zona la cancha	1800-2400	Anual
Alquiler de vivienda zona Universitaria	2500-3000	Anual
Alquiler de vivienda zona Quillacollo	840-1200	Anual
Alquiler de vivienda zona Sacaba	840-1200	Anual
Alimentación pensión	2555	Anual
Alimentación en mercado	1800	Anual
Alimentación zona Universitaria	1800	Anual
Alimentación zona Sacaba	1800	Anual
Alimentación zona Quillacollo	2160	Anual

Detalle	Costo En Bs.	Periodo
Tienda de pastillas	950	Inicial
Hamburguesería	700	Inicial
Tienda de barrio	2500	Inicial
Tienda de Cds	2000	Inicial
Instalación de lavadero de autos (este cuenta con una bomba de agua y una aspiradora)	1600	Inicial
instalación de punto VIVA	2000	Inicial
Instalación Molino para fabricación de harina	2800	Inicial
Instalación de un taller de engrase	1660	Inicial
Instalación de taller de parchado de gomas (cuenta con una compresora de aire y otros accesorios)	3500	Inicial
Instalación de un panadería casera pequeña con horno de 6 latas día (en promedio se obtiene 100 panes día)	2500	Inicial
Instalación de un heladería mediana	7500	Inicial
Instalación de una tienda de refrescos (Incluye todas las herramientas de trabajo como ser valdez y mesa)	500	Inicial
Tienda ambulante de pipocas (Incluye el carrito para la elaboración de pipocas)	1000	Inicial
Instalación de un puesto de anticuchos (el mismo incluye los asientos y la mesa para la venta)	1300	Inicial
Tienda de frutas	3000	Inicial
Instalación de una bicicletería	700	Inicial
Tienda ambulante de tostados (Incluye el carrito para la conservación del producto)	1200	Inicial
Instalación de un puesto de artesanía de cerámica	1000	Inicial
Tienda móvil de accesorios eléctricos	3000	Inicial
Instalación de puesto para la venta de jugos y batidos (con los equipos electrodomésticos licuadora y extractora de zumos)	2000	Inicial
Instalación de un puesto para la venta de verduras y legumbres	900	Inicial
Carnicería pequeña (incluye una balanza)	800	Inicial
Instalación Puesto de api (incluye ollas de cocina, mesa, y bancas)	900	Inicial

Detalle	Costo en Bs.	Periodo
Instalación de un puesto de venta de comidas (incluye el equipo de cocina mesas y bancas)	1200	Inicial
Venta móvil de jugo de naranja (incluye un carrito móvil para la elaboración del producto)	1300	Inicial
Instalación de una salón peluquería	4000	Inicial
Instalación de un puesto de salteñas	2000	Inicial
Instalación de un café Internet con dos computadoras (el servicio de Internet es de banda ancha ADSL de 256KBTS)	7000	Inicial
Instalación de un taller de soldadura (incluye una maquina para soldar, pinzas y máscara)	7000	Inicial
Taller para cambio de aceites en general (incluye una bomba neumática para aceite)	5000	Inicial
Trabajo de plomería en general (con todas las herramientas de trabajo)	1000	Inicial
Instalación de un taller de tapicería (con dos máquinas, una para cuero y otra para tela)	3500	Inicial
Instalación de servicios de jardinería (incluye un cortapastos de grama y otras herramientas del oficio)	1600	Inicial
Instalación de un taller de sastrería con dos máquinas eléctricas y accesorios	4500	Inicial
Mezcladora para obras de construcción	6400	Inicial
Instalación de un taller para la elaboración de sombrillas y carpas (incluye dos máquinas de costura eléctricas)	4000	Inicial
Bufete de abogado	7500	Inicial
Consultorio odontológico	16000	Inicial

PENSIONES Y SEGUROS

Del estudio de Erick Schulze sobre Microseguros en Bolivia (inédito) "Adriática Seguros y Reaseguros S.A. ha diseñado un producto llamado El Solidario dirigido a los trabajadores y a las empleadas domésticas, sectores que anteriormente no tenían acceso a estos seguros, donde el producto cubre medicina ambulatoria y hospitalaria en consultorios y clínicas preestablecidas, así como accidentes personales y muerte accidental (Sistema Cerrado), con sumas aseguradas hasta \$us.600.- por gastos médicos y de \$1,500.- por muerte. Cobran una prima de \$us.40.- que deberá ser honrada en un único pago. Se trata de un producto reciente cuyos resultados, aún, no se conocen."

Las empresas de seguro y las AFPs ya han empezado a diseñar productos de bajo costo.

Un caso ilustrativo es el que han empezado a implementar Seguros Bisa y el

Fondo Financiero Ecofuturo. Por 40 Bs. mensuales (menos de 6 U\$), o 480 anuales (unos 70 U\$), una persona puede contar con un seguro de salud que cubre costos de tratamiento, medicinas y cirugías con más de 138 prestaciones y hasta un monto de 34850 Bs por año (alrededor de 5 mil dólares). Y aunque el programa está limitado a los titulares de cuentas de ahorro, y sólo en el eje urbano central que es el que cubre el sistema de consultorios ProSalud, pronto estará disponible para toda la familia. Dependiendo de la escala que adquiera este programa, se espera que los costos de la prima tiendan a disminuir. En todo caso, si todos los ciudadanos recibieran una renta anual de 70 dólares, todos tendrían también la oportunidad de contar con un seguro privado que los proteja frente a contingencias de salud y accidentes de trabajo. En todos estos casos, la escala de un programa de seguros es fundamental para hacerlos viables.

Una distribución directa permitiría a las personas que así lo quieran contratar seguros de salud de bajo costo o seguros de largo plazo que garanticen una jubilación honrosa, aún si no fueran asalariados o si carecieran de trabajo estable. Este es un aspecto que tiene un enorme potencial y podría ser adicionalmente promovido tanto por las empresas como por los organismos públicos y de protección social.

El año 2005 los autores de este libro advertían que Bolivia estaba a punto de caer, una vez más, en **La Trampa del Rentismo**. En base a una revisión de la historia y al análisis de los procesos económicos y políticos contemporáneos, Laserna, Gordillo y Komadina identificaron las condiciones que convergen en el establecimiento de esa trampa, y la manera en que ella funciona, impidiendo que el país aproveche de sus enormes riquezas naturales para impulsar el desarrollo.

La Trampa del Rentismo puso al descubierto la cara oculta del estatismo y las razones profundas del conflicto social. Detrás del discurso nacionalista y de la lucha por fortalecer el Estado y recuperar las riquezas naturales, descubrieron la continua pugna por controlar los recursos públicos con fines particulares, o por mantener el acceso privilegiado a los bienes comunes.

En esta edición, la tercera, se han actualizado los datos más importantes y se ha ampliado el análisis para considerar lo que ha sucedido desde entonces. Lejos de haber eludido **La Trampa del Rentismo**, se sostiene acá, el país ha caído nuevamente en ella. La intensificación de los conflictos, la inoperancia de la burocrática, el despilfarro de los recursos fiscales son algunas de las manifestaciones de ese fenómeno y ayudan a explicar por qué, pese a gozar de una coyuntura económica y política inmensamente favorable, la economía del país sigue creciendo lentamente, los problemas sociales permanecen sin resolver y las instituciones de la democracia se debilitan cada vez más.

Si en la primera edición se apuntaban algunas sugerencias de política que podrían contribuir a superar el problema, en esta edición se incorporan los estudios y análisis prospectivos realizados desde entonces y se avanza hacia una propuesta concreta para cambiar el ciclo de frustrantes bonanzas que jalonan nuestra historia. Por eso, esta tercera edición lleva por título **La Trampa del Rentismo ... y cómo salir de ella**.