



Bolivia: el día después

Cambios que vienen o ya están aquí

Henry Oporto (editor)
Ernesto Aranibar
Alan Bojanic
Javier Cuevas
Gustavo Fernández
Roberto Laserna
Fernando Molina
Antonio Saravia

BOLIVIA: EL DÍA DESPUÉS CAMBIOS QUE VIENEN O YA ESTÁN AQUÍ

HENRY OPORTO (EDITOR)

ERNESTO ARANIBAR

ALAN BOJANIC

JAVIER CUEVAS

GUSTAVO FERNÁNDEZ

ROBERTO LASERNA

FERNANDO MOLINA

ANTONIO SARAVIA

*APÉNDICE: "LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS EN LA POLÍTICA MUNDIAL:
¿QUÉ HA CAMBIADO?", DE FRANCIS FUKUYAMA*

BOLIVIA: EL DÍA DESPUÉS
CAMBIOS QUE VIENEN O YA ESTÁN AQUÍ

EDICIÓN: FUNDACIÓN MILENIO
DISEÑO DE TAPA: CARLOS LASERNA
DIAGRAMACIÓN: ALEX CHIPANA

WWW.FUNDACION-MILENIO.ORG

LA PAZ, BOLIVIA 2020

PRESENTACIÓN

Esta publicación reúne los artículos de un grupo de analistas, académicos e intelectuales acerca de los impactos económicos, sociales y políticos en Bolivia causados por la emergencia sanitaria del coronavirus.

La pandemia ha devenido un fenómeno más persistente y complejo de lo que inicialmente se estimó y con consecuencias más profundas y duraderas que las podían apreciarse en los primeros momentos.

Las reflexiones de los autores abordan varios aspectos de las tres crisis interconectadas (la sanitaria, la económica y la política), con énfasis en las dos últimas. Sobresale el intento por identificar los problemas que esta crisis multidimensional plantea y también por examinar las medidas y acciones gubernamentales para controlar la expansión de la pandemia, amortiguar y aliviar sus efectos socioeconómicos.

Los trabajos compilados discuten los cambios y reformas estructurales o de más largo aliento, desde la perspectiva del día después, y con alta probabilidad de marcar la agenda de desafíos ineludibles para el país.

El artículo del pensador estadounidense Francis Fukuyama, “Los últimos 30 años en la política mundial: ¿Qué ha cambiado?”, autor de libros famosos como *El fin de la historia y el último hombre* (1992) y *Orden y decadencia de la política* (2014), aporta una perspectiva histórica más amplia para entender las grandes transformaciones mundiales.

CONTENIDO

Tres reformas. Para recuperar el progreso	1
<i>Roberto Laserna</i>	
Reservas internacionales y acceso a financiamiento	8
<i>Javier Cuevas</i>	
Los “trade-offs” de la crisis COVID-19.....	14
<i>Antonio Saravia</i>	
La alimentación y la agricultura en tiempo de pandemia	
Respuestas urgentes y necesarias	23
<i>Alan Bojanic</i>	
Evitemos una nueva década perdida.....	29
<i>Ernesto Aranibar</i>	
Pensar estratégicamente	38
<i>Henry Oporto</i>	
Estado y sociedad en la Bolivia del tiempo del coronavirus	45
<i>Fernando Molina</i>	
Coronavirus: América Latina, el día después	56
<i>Gustavo Fernández</i>	
APÉNDICE	
Los últimos 30 años en la política mundial: ¿Qué ha CAMBIADO?	60
<i>Francis Fukuyama</i>	

TRES REFORMAS PARA RECUPERAR EL PROGRESO

Roberto Laserna*

Uno quisiera pensar en “el día después”. Es decir, en un momento que marque el fin de la cuarentena y la derrota de la pandemia, sobre todo porque ansiamos volver a la normalidad. Eso no va a ocurrir. Derrotaremos a la pandemia y controlaremos mejor los riesgos del virus, pero eso ocurrirá paulatinamente, de manera que “el día después” será posiblemente más largo de lo que quisiéramos y estará marcado por un paulatino proceso en el que tendremos que aprender a convivir con el virus. Esto implicará que en los próximos años las prioridades de la gestión pública tendrán que concentrarse en la salud y en la educación. La primera, por la ahora obvia necesidad de ampliar y mejorar los servicios de tratamiento y curación de enfermedades, y la segunda porque necesitamos aprender y enseñar a manejar y prevenir nuevos riesgos personales.

El desafío de adaptarse

En términos sociales y económicos la clave está, hoy más que nunca, en la adaptación. Este era ya un desafío de la globalización que se ha hecho hoy mucho más urgente. No solamente porque la globalización continuará integrando sistemas y procesos, incluso a pesar de los rebotes defensivos del nacionalismo, sino porque estamos aprendiendo que hay que estar preparados para lo inesperado. La fase de “calentamiento” atmosférico que estamos atravesando será menos fácil de controlar que la pandemia y exigirá que sigamos construyendo sistemas, y empresas más flexibles y capaces de adaptarse a nuevos y súbitos desafíos.

*Economista e investigador social. Es Director de CERES.

Los sistemas de gestión con operaciones y decisiones descentralizadas, por ejemplo, serán cada vez más necesarios, y esa flexibilidad tendrá que encontrarse también a nivel de las empresas e incluso de las familias.

Estos desafíos ya estaban planteados desde hace 20 años en el país, pero no solamente no los encaramos sino que los eludimos, encandilados por la bonanza y el dinero que ella trajo. Las instituciones se debilitaron, las decisiones se centralizaron, las normas se hicieron mucho más rígidas, comenzando por la Constitución Política del Estado y terminando en los reglamentos que permiten cambiar los programas escolares.

En otras palabras, fuimos a contrapelo de la historia, liderizados por un movimiento político obsesionado con el pasado.

Por si eso fuera poco, desde hace por lo menos cinco años se percibía ya el agotamiento del modelo rentista al que nos llevó la bonanza. Las exportaciones empezaron a declinar y apareció el déficit comercial, erosionando continuamente las reservas internacionales. Aunque la razón principal del declive exportador fueron los precios, tampoco un aumento de la producción y la apertura de nuevos mercados era posible, debido al agotamiento de las reservas de hidrocarburos y minerales. La capacidad productiva no mejoró en esos sectores y tampoco en los demás. Si en algunos sectores se registraron mejoras de productividad, ellas fueron pequeñas y descansaron sobre todo en iniciativas tecnológicas provenientes del resto del mundo y en gran medida generales, como las que tienen que ver con las telecomunicaciones y la biotecnología.

En suma, caímos en la trampa del rentismo y el resultado no podía ser distinto al que tenemos ahora: una economía más dependiente y vulnerable, instituciones más débiles y expectativas insatisfechas.

Éstas últimas se manifiestan en un corporativismo cada vez más enraizado en nuestra cultura política y en fuertes tendencias al particularísimo en la acción social.

Hoy nos vemos en la necesidad de reconstruir el sistema político cuando carecemos de actores para hacerlo, y seguimos sumergidos en un proceso electoral que ha sido interrumpido y prolongado, el cual, por la propia naturaleza competitiva de la democracia, obliga a la diferenciación más que a la unidad.

La pandemia del Covid19, como se conoce al nuevo virus liberado en China por tradiciones inapropiadas para la época, ha agudizado la crisis y ha adelantado su maduración, desnudando todas las debilidades y falencias estructurales de nuestro país.

El gobierno, surgido para conjurar un vacío de poder y organizar nuevas elecciones, se ha visto de pronto encabezando la descomunal tarea de enfrentar la pandemia sin contar con

los recursos humanos y financieros para ello, viéndose obligado a prolongar su permanencia y además urgido de aumentar el gasto fiscal más allá de la prudencia habitualmente aconsejada por los economistas.

Si al comenzar el año 2020 todavía pensábamos que el ajuste podría postergarse hasta después de que se resuelva la cuestión política, hoy sabemos que hay que hacerlo cuanto antes y que, además, tampoco será suficiente para enfrentar los desafíos que se vienen. Desafíos inmediatos y mediatos que se han agrandado tan rápido como cayó el precio del petróleo, indicador de la fragilidad de nuestro comercio exterior.

En el corto plazo todo es emergencia y salvataje, con la inevitable necesidad de improvisar ante lo que se va aprendiendo cada día de la pandemia y su comportamiento. Para esos fines, ya lo han dicho las autoridades, se utilizarán ahorros y si es preciso se contraerán deudas, sin escatimar esfuerzos porque se trata de salvar vidas. Pero todo eso tiene costos que habrá que cubrir posteriormente. Por lo tanto, necesitaremos que nuestra economía vuelva a crecer y además que lo haga más aceleradamente que antes. De otro modo no podremos recuperar el progreso amenazado hoy por el virus.

No hay buena salud en la pobreza

En este ensayo no me detengo en describir, evaluar o proponer medidas de corto plazo. Creo que hay que hacer lo que se pueda y ensayarlo todo, porque no sabemos qué es lo que puede funcionar y qué no. Es el método de la prueba y el error a ritmo acelerado. Es caro pero inevitable en estas condiciones. Lo que pretendo acá es concentrarme en ese largo día después para el que debemos prepararnos y quisiera concentrar mi propuesta en una idea: no hay buena salud en la pobreza.

Por lo tanto, para decirlo en otros términos, necesitamos crear riqueza al mismo tiempo que generamos un sistema eficiente de protección de la salud.

Sintetizo el desafío de la siguiente manera: tenemos que hacer viable un sistema de seguridad social de alcance y cobertura universales, basado en un mecanismo de solidaridad colectiva y responsabilidad individual, y sustentado en una economía flexible, dinámica y productora de riqueza a partir de emprendimientos basados en la iniciativa y la creatividad de la gente.

Dejando de lado detalles complementarios que serán sin duda necesarios para afinar esta propuesta, y para hacerla política y legalmente factible, me permito plantear tres mecanismos que deben estar estrechamente vinculados entre sí y por tanto deben ser implementados simultáneamente.

Seguro de salud para todos

El primero es el establecimiento de un verdadero **Seguro Universal de Salud**. Toda persona debería afiliarse a un seguro de salud, el cual debería ser requisito fundamental para acceder a un empleo, viajar, realizar trámites o cobranzas, o incluso votar. Ese seguro podría ser otorgado por empresas públicas o privadas, municipales o universitarias, o ser de carácter gremial o corporativo (como las actuales “cajas”). El Estado tendría que regular los mínimos patrones de calidad, cobertura y costos. En este momento hay un grupo de empresas que ofrece un seguro mínimo familiar de salud por 100 Bs al mes, cubriendo a 4 personas. Las prestaciones son limitadas a consulta ambulatoria, exámenes y medicamentos en las especialidades más requeridas. Funciona a pesar de que tiene menos de 5 mil clientes, que además pueden escoger sus consultas y solicitarlas por internet, sin colas ni humillaciones. Si la cobertura fuera para cientos de miles de personas, las prestaciones serían mayores a las contempladas en dicha experiencia y posiblemente el costo de comprar ese seguro también bajaría. En todo caso, esta experiencia demuestra que es posible contar con un seguro barato y cómodo de salud y que el potencial de desarrollo de servicios de seguro y salud en Bolivia es inmenso y diverso bajo esta modalidad. Recordemos que antes del SOAT parecía inalcanzable que todos los automovilistas y peatones tuvieran un mínimo de protección contra accidentes. Y se hizo.

Obviamente, sabemos bien que en el país aun siendo barato a muchas familias les sería imposible pagar ese seguro, salvo que recibieran un subsidio básico que se los permita.

Ingreso básico universal

Ese es el segundo mecanismo de la propuesta: crear el **ingreso básico universal**. Hace años propuse distribuir las rentas de recursos naturales entre todos los ciudadanos. Toda la argumentación y los cálculos de simulación se publicaron en “La Trampa del Rentismo (y cómo salir de ella)”. Si bien han caído estrepitosamente las rentas de recursos naturales, ellas podrían todavía ser la fuente principal de financiamiento de este ingreso básico. Esta fuente se justifica plenamente por el hecho de que esos recursos pertenecen a todos los bolivianos y por lo tanto sus rentas también, pero sobre todo porque la reciente experiencia nos ha demostrado que es inevitable su despilfarro cuando se quedan en manos del Estado. El año 2018, ya pasada la bonanza, las rentas de la explotación minera y de hidrocarburos hubieran alcanzado para darle a cada familia 118 Bs al mes, suficiente para que todos compren el seguro de salud de su preferencia.

Obviamente, esas rentas oscilan con los precios y las condiciones del mercado, de manera que si en algún momento las mismas no alcanzaran a cubrir el mínimo (que debería ser

cuando menos igual al seguro de salud básico), se lo tendría que financiar con una parte de los ingresos tributarios.

No se trata de aumentar los impuestos a la pequeña proporción de bolivianos que hoy los paga, porque eso terminaría de asfixiar al sector productivo y desalentar el trabajo y la inversión. Como señalé antes, necesitamos una economía más dinámica y flexible para crear cada vez más riqueza porque sólo de esa manera tendremos un Estado con la fuerza y la solvencia para cumplir con su sociedad.

Menos carga tributaria... pero mejor distribuida

Aquí viene el tercer mecanismo de la propuesta: una **reforma tributaria** radical que simplifique el sistema, lo haga universal y mejore las recaudaciones. Por ejemplo, podríamos pensar en un impuesto único del 10% a los ingresos personales, cualquiera que sea la fuente de los mismos: sueldos, utilidades, ventas, alquileres, regalos o herencias, a partir de un cierto nivel, y un impuesto fijo y sencillo también para las ventas. Esto implicaría eliminar todos los otros impuestos, como aranceles, impuestos al valor agregado o a las transacciones, a las utilidades reales o presuntas, los regímenes especiales y tanto otro pequeño infierno al que se enfrentan los contribuyentes. Podría decirse que es un retorno al tradicional diezmo que, por lo demás, es religiosamente cumplido hasta por los feligreses más pobres de las modernas iglesias evangélicas.

Un sistema sencillo y liviano alentaría la formalidad y la inversión, premiando a los emprendedores de todo tipo y tamaño, y dando un enorme impulso al crecimiento de la economía. Ese crecimiento se reflejaría también en crecientes recaudaciones y por tanto en creciente capacidad para cubrir el ingreso universal básico.

Esta reforma plantea enormes desafíos de control y conciencia tributaria, que pueden facilitarse mucho con la declaración jurada de ingresos (los ingresos de uno son los gastos de otro, y nadie puede gastar más de lo que recibe). Esa declaración, y el cumplimiento de las normas tributarias, serían también requisito imprescindible para acceder al ingreso básico universal.

Ilustrando la propuesta

Para ilustrar este triángulo de reformas pensemos en el grupo de gente más pobre. El ingreso mensual del decil más bajo es de 550 Bs nada más y el seguro obligatorio de salud, sin tomar en cuenta su eventual abaratamiento, le costaría 100. A ese nivel de ingresos podría estar exento del impuesto, pero, para recibir el ingreso básico tendría que registrarse con declaración jurada. Recibe los 100 y compra su seguro. Su situación de pobreza mejora de inmediato porque su familia está mejor protegida.

En el otro extremo, en el decil más alto, está una familia que percibe 14 mil Bs al mes. Paga 1400 de impuestos y recibe 100 de ingreso básico. Puede comprar el seguro básico de salud con esos 100 o, dado su nivel de ingresos, gastar un poco más y comprar un seguro que le de mayores prestaciones y mejor protección.

Ambas familias disfrutan de la solidaridad del ingreso básico y ambas asumen la responsabilidad de escoger y contratar un seguro de salud. A su vez, las empresas que lo ofrezcan entrarán en competencia para dar mayor calidad y mejor protección a la salud. Algunos tendrán hospitales propios y otros harán reposición de gastos, ampliando los derechos que tienen los pacientes de escoger su médico y su clínica. Ya se verá. Pero todos los bolivianos tendrán un seguro al cual exigirle calidad.

En este panorama, el rol del sector público en salud podría concentrarse en tres áreas: la prevención, incluyendo todo lo que hace a supervisar, promover y desarrollar sistemas de saneamiento básico y provisión de agua potable, el manejo de los sistemas de protección contra epidemias y amenazas ambientales a la salud, y el apoyo a la investigación científica y tecnológica en esas áreas.

Por otro lado, es posible que con los mecanismos propuestos de reforma tributaria la recaudación inicial no alcance a cubrir todos los gastos del gigantesco aparato público que se creó durante la bonanza. Ese será el dilema de los políticos, que tendrán que encontrar mecanismos que limiten el gasto fiscal a las disponibilidades. Mientras los ciudadanos hagan el esfuerzo de pagar impuestos y trabajar con ahínco, corresponderá a los dirigentes del Estado ajustar sus gastos a los ingresos tributarios, y no a la inversa.

Es importante también destacar el hecho de que un seguro de salud desvinculado de la condición laboral permitiría darle mayor flexibilidad al mercado laboral. Nadie seguirá aferrándose a su empleo cuando tenga la protección necesaria y las circunstancias le obliguen a cambiar o deba enfrentarse al despido. Esto es algo que podría lograrse más fácilmente si se complementa el seguro de salud con un seguro de cesantía basado en el sistema de pensiones, cuya universalización también es urgente. Si hay más flexibilidad laboral, habrá también mayor capacidad en el sistema económico para adaptarse a los cambios.

Por supuesto, hay muchos elementos que necesitan ser estudiados y precisados para darles viabilidad a estas tres reformas. Pero creo que con ellas se avanzaría mucho hacia una economía más dinámica e impulsada por la capacidad emprendedora y creativa de la gente, aliviada de la carga tributaria, reduciendo las brechas sociales y con salud para todos en un entorno competitivo.

La Bolivia que emerja de esta crisis puede ser una sociedad protegida, solidaria y emprendedora. ¿Hará falta esperar mucho para transitar ese camino?

RESERVAS INTERNACIONALES Y ACCESO A FINANCIAMIENTO

Javier Cuevas*

Introducción

El escenario de la economía boliviana es complejo: déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, desequilibrio fiscal, pérdida de reservas internacionales, incremento de la deuda pública y caída de la competitividad externa. A este cuadro complicado se suma la paralización de gran parte de la economía por la epidemia de COVID-19 y la cuarentena para atenuar su propagación.

Una de las tareas más difíciles es la corrección gradual del desequilibrio fiscal que, junto a una política monetaria ajustada, evite el drenaje de reservas internacionales. El gobierno de transición dio pasos en esta dirección, proyectando un déficit fiscal para 2020 menor a los registrados en años anteriores. Sin embargo, los costos emergentes de la epidemia del COVID-19 hacen más difícil el desafío de preservar la estabilidad de la economía frente a la caída de la actividad económica, la ruptura de la cadena de pagos y las necesidades de financiamiento.

La presión sobre el crédito del Banco Central puede conducir a una mayor pérdida de las reservas internacionales. Este documento sugiere liberar parcialmente esta presión acudiendo al crédito externo, especialmente del Fondo Monetario Internacional¹. Bolivia tiene aún

*Ex ministro de Hacienda y consultor internacional

¹ Este artículo fue escrito antes de conocerse que el gobierno de la presidente Jeanine Añez ha accedido al Instrumento de Financiamiento Rápido (RFI) del FMI, mediante una operación crediticia.

margen de endeudamiento. En 2019, la deuda pública habría llegado a 55% del PIB y, como parte de ella, la deuda externa habría alcanzado al 25% del PIB².

El FMI tiene líneas de crédito diseñadas para atender problemas de balanza de pagos y otras necesidades que resulten de shocks de precios de materias primas y emergencias por situaciones de fragilidad. Un acuerdo financiero con el FMI podría permitir el acceso en mejores condiciones al mercado de capitales³, así como también al financiamiento de otros organismos internacionales.

Desequilibrio fiscal y crédito del Banco Central

El déficit fiscal fue estimado en 6,6% del PIB para 2020. Si bien es menor a los registrados en los cinco años anteriores, este nivel de déficit implica un crédito interno neto de 4,6% del PIB, que podría traducirse en la pérdida de reservas internacionales netas (RIN) en 1.400 millones de dólares en 2020⁴. De hecho, entre el 31 de diciembre de 2019 y el 27 de marzo de 2020, ya se perdieron 452 millones de dólares en divisas. Esta pérdida ratifica un análisis anterior sobre la iliquidez del TGN, cuando se advirtió que:

*“...crédito del Banco Central contemplado en el programa fiscal-financiero por 2.600 millones de bolivianos... puede conducir a la pérdida de reservas internacionales por más 300 millones de dólares, debido a la caída en la demanda por dinero”.*⁵

Y es que, en efecto, el crédito del BCB al gobierno central de 7.000 millones de bolivianos para enfrentar la epidemia del COVID-19, anunciado recientemente, puede llevar a una reducción adicional de las RIN dado que las condiciones subyacentes de la demanda por dinero no han cambiado. Adicionalmente, el BCB ha comprado últimamente bonos a las administradoras de pensiones por 3.476 millones de bolivianos con el propósito de inyectar liquidez al sistema financiero⁶.

Estas dos medidas, así como el financiamiento del déficit presupuestario de 2020, pueden dar como resultado que el saldo de divisas baje a menos de 2.000 millones de dólares al 31 de diciembre de 2020. Este nivel representaría menos del 10% de M3⁷: un porcentaje bastante

² FMI, Artículo IV 2018. El nivel de deuda pública de 51% respecto al PIB para 2017 es considerado moderado para los estándares internacionales.

³ Las calificadoras internacionales de riesgo bajaron la calificación de Bolivia a fines de 2019.

⁴ Para mayor detalle, véase el artículo: “La corrección necesaria de la política fiscal” en Análisis de Coyuntura Nacional (Coy 455), de 12/02/2020, Fundación Milenio.

⁵ “Las cuentas en rojo del TGN y como remediarlas” en Análisis de Coyuntura Nacional (Coy 452), 2/02/2020, Fundación Milenio.

⁶ Véase, “Operación No Convencional del Banco Central”, en Análisis de Coyuntura Nacional (COY), 16/02/2020, Fundación Milenio.

⁷ M3 = Circulante + Depósitos a la vista, ahorro y a plazo en bolivianos y UFV.

bajo, que acrecienta el riesgo macroeconómico (léase riesgo-país) y dificulta el acceso a los mercados de capitales.

El financiamiento del déficit fiscal y la dotación de liquidez al sistema bancario están en competencia por los recursos del BCB. Por tanto, es necesario liberar la presión y buscar alternativas en el crédito externo para financiar las necesidades del sector público en el corto plazo.

Mayor desequilibrio fiscal, más necesidad de financiamiento

En 2020, el desequilibrio fiscal y la necesidad de financiamiento serán mayores que lo programado, por: i) el desplome de los precios del gas natural y los minerales; y ii) los costos de atender y paliar la epidemia del COVID-19.

El derrumbe de los precios del gas natural y de los minerales, a su vez, reducirá los ingresos fiscales por regalías e IDH y conducirá a la contracción de los gastos de capital, especialmente de los gobiernos sub-nacionales. Adicionalmente, la epidemia del COVID-19 y las medidas para contener su propagación han paralizado gran parte de la economía. Esta paralización y la menor inversión pública, afectarán de forma negativa el crecimiento del PIB, lo que a su vez conducirá a menores ingresos tributarios, constituyéndose en una fuente adicional para un mayor desequilibrio fiscal.

Los costos de atender y paliar la epidemia del COVID-19 tiene dos partes: i) los gastos adicionales en la compra de insumos y equipos para enfrentar la epidemia; y ii) las medidas del gobierno para atenuar la falta de ingresos de las familias y las empresas. Esto último tiene que ver con el diferimiento y la renuncia temporal de algunos impuestos, los subsidios a las familias y personas carentes de ingresos y el seguro de vida para el personal de salud. Por cierto, el alcance de los beneficios y subsidios aumentaron la última semana debido tanto a la presión de los sectores más afectados como a la extensión de la cuarentena decretada por el gobierno.

De otro lado, la necesidad de financiar los costos de la epidemia y la urgencia de atenuar la falta de ingresos de los prestatarios, ha llevado a diferir el pago de los créditos con vencimientos entre el 15 de marzo y el 15 de mayo de 2020. Este diferimiento genera un problema de liquidez en las entidades bancarias que probablemente demande mayores recursos del Banco Central en el futuro.

Hay que considerar que a nivel mundial persiste mucha incertidumbre sobre el nuevo coronavirus, pero hay la certeza de que el retorno a la normalidad tomará bastante tiempo. Mientras esto suceda, muchos sectores continuarán siendo afectados. Por tanto, es importante que el gobierno no condone ni renuncie a la recaudación de impuestos que los va

necesitar. También es importante que no se ceda a las presiones y se continúe otorgando subsidios más allá de las posibilidades financieras del gobierno.

Crédito del FMI

Como se indicó arriba, es importante bajar la presión sobre el financiamiento del BCB, porque el incremento de la base monetaria vía el crédito interno llevará ineludiblemente a la pérdida de reservas internacionales. El gobierno tiene el reto de minimizar esta pérdida, ya que la posición de los activos externos netos podría ser extremadamente frágil en los próximos meses. Por tanto, es importante conseguir financiamiento del FMI y de otros organismos internacionales con el fin de disminuir la presión sobre el BCB.

Cuando este artículo fue escrito originalmente se planteó que el gobierno podía explorar con el FMI la posibilidad de acceder al Instrumento de Financiamiento Rápido (RFI) o alternativamente a la Línea de Precaución y Liquidez (PLL).

Según informes oficiales, Bolivia ha accedido al RFI, en una operación de crédito por 327 millones de dólares⁸, aunque no se conocen detalles de esta operación. El RFI proporciona financiamiento rápido a países que enfrentan un problema urgente de balanza de pagos. El acceso al RFI está limitado al 50% de la cuota por año y al 100% de la cuota en forma acumulada. Como la cuota de Bolivia en el FMI asciende a 240 millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), el país habría accedido al 100% de su cuota. (327 millones de dólares). El desembolso bajo el RFI es directo y sin necesidad de un programa ni de revisiones. El país que solicita esta asistencia debe cooperar con el FMI en los esfuerzos por resolver las dificultades de balanza de pagos y describir las políticas económicas que se propone aplicar.

La PLL, por su parte, financia necesidades potenciales o reales de balanza de pagos de países con políticas acertadas. Los acuerdos bajo la PLL pueden tener una duración de seis meses, de uno o dos años. El acceso a un acuerdo de seis meses no puede ser mayor al 125% de la cuota del país (300 millones de DEG). Sin embargo, si la necesidad de balanza de pagos es consecuencia del impacto de un shock exógeno, como la agudización de la tensión económica a escala regional o mundial (que es el caso actual), el acceso podría ser más elevado. En los acuerdos de uno a dos años, el acceso máximo es 250% (600 millones de DEG) de la cuota del país en el primer año y de un total del 500% (1.200 millones de DEG) de la cuota durante todo el acuerdo.

⁸ “El FMI aprueba un crédito de \$us 327 millones para Bolivia”, Página Siete, 18/04/2020.

La PLL establece condiciones ex post focalizadas en subsanar vulnerabilidades moderadas encontradas durante el proceso de habilitación⁹. El cumplimiento de los requisitos de habilitación es una señal de solidez de los fundamentos económicos y las políticas del país habilitado. Además de una valoración generalmente positiva de las políticas nacionales en las últimas consultas del Artículo IV, la evaluación abarca los siguientes ámbitos: i) la posición externa y el acceso a los mercados; ii) la política fiscal; iii) la política monetaria; iv) la supervisión y la solidez del sector financiero, v) la idoneidad de los datos. La habilitación para la PLL admite una vulnerabilidad moderada en uno o dos ámbitos. Una vulnerabilidad sustancial en cualquiera de los cinco ámbitos sería motivo de descalificación.

Bolivia tiene la ventaja de mantener indicadores de deuda externa que son bajos, comparados con otras economías. La suspensión del crédito del BCB a las empresas y fondos estatales ayudaría a que la deuda pública baje como porcentaje del PIB en el futuro. No obstante, la pérdida de RIN y la disminución en la calificación de riesgo-país, podrían representar vulnerabilidades que impidan la habilitación. Los déficits fiscales elevados en los últimos cinco años pueden, eventualmente, ser una limitante para acceder al PLL. La falta de independencia del BCB (crédito a las empresas y fondos estatales), las cuotas de crédito y los límites a las tasas de interés son problemas que tienen solución en el corto plazo. No se observan mayores problemas en la supervisión y solidez del sistema financiero y la idoneidad de los datos, por lo menos de acuerdo al último Artículo IV.

Entre las situaciones que impiden la utilización de la PLL al momento de su aprobación está que un país tenga la “necesidad de emprender un importante ajuste de políticas macroeconómicas o estructurales (salvo que dicho ajuste se haya emprendido en forma creíble antes de la aprobación)”¹⁰. Sin embargo, bajo las actuales circunstancias de la emergencia sanitaria, para Bolivia, como para otros países comparables, un ajuste fiscal sería una tarea sumamente difícil. Por esta razón es importante la elaboración de un nuevo programa financiero que incluya políticas razonables y factibles de ajuste y otras medidas complementarias que den señales de voluntad política para avanzar hacia una situación de mayor solidez fiscal, monetaria y financiera.

En base al presupuesto fiscal de 2020 -que contemplaba una disminución en el déficit-, sería conveniente que las autoridades económicas pudieran formular un programa financiero exhaustivo. En él debería estar muy claro el escenario base que implica un ajuste fiscal paulatino en el mediano plazo, el mismo que habría comenzado con el presupuesto de 2020,

⁹ El país que utiliza la PLL se compromete a aplicar políticas para reducir las vulnerabilidades pendientes detectadas en el proceso de habilitación con una condicionalidad focalizada. Existen otras condiciones que dependen del tiempo que dure el acuerdo.

¹⁰ Página web del FMI: www.imf.org

además de medidas de política monetaria y otras reformas estructurales. Al escenario base se debe añadir: i) las nuevas previsiones de crecimiento e inflación; ii) el shock de los precios del gas natural y los minerales, así como la disminución en los volúmenes de gas exportado; iii) los costos de paliar y atender la epidemia del COVID-19; iv) las necesidades de liquidez del sistema bancario. Este ejercicio que podría abarcar dos años (2020 y 2021) permite determinar las necesidades de financiamiento y presentar el caso ante el FMI.

Además el programa financiero –dado que establece el “benchmark” de las variables macroeconómicas más relevantes– puede convertirse en un instrumento útil para las autoridades del área económica que les permita determinar hasta donde pueden ceder a las presiones o ajustar el gasto donde sea posible. La principal responsabilidad del gobierno es mantener la estabilidad económica, sin ésta, volver a la senda del crecimiento será una tarea imposible.

Una posible estrategia país

El RFI no requiere tener un programa con el FMI, pero el financiamiento es limitado. La PLL exige pasar por un proceso de habilitación y cumplir condiciones ex post, con la posibilidad de acceder a montos mayores de financiamiento. La habilitación, al ser una indicación de la solidez de los fundamentos económicos y de las políticas del país, permitiría generar confianza y facilitar el acceso a los mercados de capitales en mejores condiciones.

La estrategia recomendable es una combinación de fuentes de crédito en el tiempo, de modo que se pueda gestionar mejor las necesidades financieras del sector público.

Un primer paso ya se dio con el acceso al RFI. Un segundo paso es lograr la habilitación para la PLL. Si el gobierno pudiera presentar medidas de política económica creíbles en curso, su habilitación a la PLL podría facilitarse en los próximos meses, abriéndosele a Bolivia oportunidades de financiamiento en el mercado de capitales y en otros organismos como el BID y el Banco Mundial, cuyos créditos están orientados normalmente a financiar proyectos.

El crédito bilateral es otra alternativa a ser explorada. El acceso al financiamiento bilateral tiene como condición la compra de bienes y servicios del país acreedor. La compra de equipos e insumos podría realizarse a través de este mecanismo.

De otro lado, la emisión de bonos por el TGN en el mercado interno siempre es una posibilidad abierta. El problema es que el gobierno y el sector privado estarían compitiendo por recursos líquidos escasos. La ventaja es que no habría presión sobre las RIN y mejoraría la rentabilidad del fondo de capitalización individual si la escasez se refleja en un aumento de las tasas de interés. La desventaja es un desplazamiento de la inversión privada. Toda decisión tiene costos y beneficios.

LOS “TRADE-OFFS” DE LA CRISIS COVID-19

Antonio Saravia*

Lo primero que hemos aprendido quienes venimos estudiando la crisis causada por el COVID-19 es que debemos ponerle fecha a todo lo que escribimos. Los números por el lado de la salud y la economía cambian día a día y un rezago de una semana pueden afectar las conclusiones. Escribo este artículo el 8 de mayo de 2020 y hasta ayer se habían confirmado 1,3 millones de infectados y 76.600 muertes por COVID-19 en Estados Unidos, el país donde vivo. En Bolivia, hasta ayer se tenían 2.081 casos confirmados y 102 muertes.

Por el lado de la economía, el Bureau of Labor Statistics de Estados Unidos acaba de anunciar hoy que 20,5 millones de personas perdieron su trabajo en este país en abril con lo que se alcanza una tasa anual de desempleo de alrededor del 15%, la tasa más alta en Estados Unidos desde la Gran Depresión de 1930. En Bolivia y Latinoamérica la situación es igual o más trágica. Una encuesta de la Cámara Nacional de Comercio de Bolivia realizada en abril de este año encuentra que el 60% de las empresas sufrieron una caída de al menos el 70% de sus ingresos, que el 82% de las empresas han despedido trabajadores y que el 17% de ellas ha decidido cerrar (Cámara Nacional de Comercio, 2020). La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre tanto, ha rebajado la proyección de crecimiento para Bolivia este año de 3% a -3% (Bárcena, 2020). Recuérdese que el peor año en términos de crecimiento de los últimos 50 años en Bolivia fue 1983 cuando el PIB *creció* a -4%. Todo esto, por supuesto, producirá un gran aumento de la pobreza. En Latinoamérica el número de pobres subiría de 185 a 220 millones (un 19% de incremento) (Naciones Unidas, 2020).

*Profesor de Economía y Director del Centro de Estudios para la Economía y la Libertad en Mercer University, Georgia, USA (<https://csel.mercer.edu/faculty/antonio-saravia/>).

¿Cómo entender este complicadísimo panorama? ¿Cuál es la mejor forma de pensar el problema y divisar soluciones? El método económico nos permite desarrollar respuestas a estas preguntas. La economía es el estudio de “trade-offs” o costos de oportunidad que surgen al enfrentar la escasez. El hecho de que los recursos sean escasos hace que debamos elegir entre opciones y, por lo tanto, cuidadosamente considerar que se gana y que se pierde con cada decisión. Tenemos necesariamente que elegir y muchas veces estas elecciones son tremendamente difíciles.

En este ensayo quiero desarrollar los tres “trade-offs” o elecciones que, en mi opinión, son los más relevantes para entender la crisis y como salir de ella. Estos son:

1. Cuarentena vs. no cuarentena
2. Rescate keynesiano vs. prudencia
3. Apertura planificada vs. fe en la gente libre

Cuarentena versus no cuarentena

Esta es probablemente la pregunta más repetida desde fines de febrero. ¿Hacemos obligatoria una cuarentena o dejamos abierta la economía? Este “trade-off” ha sido ilustrado por muchos políticos como la elección entre encerrarnos y salvar vidas a costa de deteriorar la economía, o sufrir muertes por COVID-19 al proseguir con la actividad económica. Así definida esta disyuntiva y con algo de sensibilidad, no parecería muy difícil escoger la opción correcta. Como muchos políticos han venido pregonando, salvar vidas debería ser más importante que el bienestar material y por tanto deberíamos optar por la cuarentena. Esta ha sido, en efecto, la racionalidad de la gran mayoría de los países.

Lamentablemente, sin embargo, la elección que impone este “trade-off” no es así de clara. Cerrar la economía no solo implica reducir nuestro bienestar material, sino que también implica perder vidas. Al cerrar la economía y frenar la producción mucha gente entra en la pobreza, la que, a su vez, está fuertemente correlacionada con un sinnúmero de causas de muerte. En la pobreza existe un aumento de suicidios, mortalidad infantil, alcoholismo, drogadicción, abuso infantil, violencia intrafamiliar, crimen, reducción de la esperanza de vida, etc. La verdadera elección, entonces, no es solo entre vidas y bienestar material, sino entre vidas hoy y vidas mañana.

¿Cómo decidir entonces? La única forma de hacerlo es cuantificando las opciones, es decir, poniéndoles un número o valor. Reconozco, por supuesto, que esto puede ser percibido como un ejercicio macabro que involucra contar muertes, ponerles un valor y elegir el mal menor. Me temo, sin embargo, que es justamente lo que corresponde hacer para tomar buenas decisiones. De otra forma, enfrentaremos el problema con vendas en los ojos. Si se lo piensa bien, este ejercicio no debería ser muy sorprendente. En realidad, implícitamente

hacemos este ejercicio todo el tiempo. En Bolivia, por ejemplo, alrededor de 1.500 personas mueren cada año en accidentes de tráfico. Y aún sabiendo que esto es así, no cerramos las calles y autopistas, no prohibimos la venta de automóviles y no obligamos a todos a moverse a pie. Asumimos que las ganancias en eficiencia que se derivan de dejar que la gente maneje automóviles es mayor al costo que representa perder 1.500 vidas. Hagamos entonces el ejercicio.

Empecemos con el famoso estudio del Imperial College of London del 16 de marzo (Ferguson, et al. 2020). Este estudio fue tremendamente influyente en la forma en que muchos países decidieron actuar frente a la pandemia. El estudio pronosticaba que, si los Estados Unidos y el Reino Unido no hacían nada frente a la propagación del virus, el resultado serían 2,2 millones de muertes en Estados Unidos y 0,5 millones de muertes en el Reino Unido. Obviamente, a partir de la publicación de este estudio ambos países endurecieron significativamente sus medidas.

Afortunadamente para todos, el estudio del Imperial College of London resultó estar muy equivocado. La clave para entender el por qué del error está en el denominador. Es muy importante notar que la incidencia del virus es muchísimo más alta de lo que suponemos y, por lo tanto, la tasa de letalidad es muchísimo más baja de lo que también suponemos. Las tasas de letalidad reportadas por los gobiernos y la prensa son las que en inglés se llaman CFR o *case fatality rate* y se obtienen dividiendo el número de muertes por el número de casos confirmados. El problema es que el número de casos confirmados es muchísimo más bajo que el número total de casos. Esto se debe a que los exámenes o test para comprobar la infección son escasos y se concentran en la población que presenta síntomas (esto es lo que en economía se llama *sesgo de selección*). La tasa de letalidad más cercana a la realidad no es, por lo tanto, la CFR sino la IFR o *infection fatality rate* que considera en el denominador el número total de infectados y no solo el de confirmados. Pero, ¿cómo sabemos el número total de infectados si no hacemos exámenes masivamente? Afortunadamente, podemos usar los resultados de experimentos naturales de los que se puede extrapolar inferencias para poblaciones mayores.

Tomemos el caso del Diamond Princess. Como se recordará, el Diamond Princess era un crucero que navegaba en aguas japonesas cuando se reportó que el virus podía haber contagiado a alguno de los 3.700 pasajeros. El barco fue declarado en cuarentena y no se lo dejó llegar a puerto. Todos los pasajeros fueron examinados y se detectó que 700 de ellos estaban infectados (de los cuales 328 no presentaban síntomas). Seis de los infectados murieron. Estos números dan una IFR de 0,85% ($=6/700$). Cuando los epidemiólogos extrapolaron este resultado para China encontraron una IFR de 0,5% para ese país. Nótese

que esta tasa es substancialmente más pequeña que el CFR de 5,5% reportado para China hasta el día de ayer.

Otro caso importante es el estudio de Stanford University (Ioannidis, et al. 2020) que investigó la tasa de infección en el condado de Santa Clara en California. Los autores examinaron 3.300 personas y encontraron que entre 82 y 132 de ellas estaban infectadas (2,5 a 4%). Extrapolando esto para el condado de Santa Clara, los resultados indicaron que el número real de casos era 85 veces mayor al número de casos confirmados. Por lo tanto, la IFR para este condado estaría en un rango entre 0,12 y 0,2% (muchísimo menos que el 5% reportado para ese condado a la fecha).

Por último, considere el estudio de la Universidad de Bonn en Alemania (Streeck, et al. 2020) que hicieron algo similar para un pequeño pueblo de Alemania usando una muestra de 919 personas. Los autores encontraron que el 15% estaba infectado lo cual representaba 5 veces más el número de casos confirmados. Sus números reflejan una IFR de 0,36%.

La lección de estos estudios es clara: el número de infectados es muchísimo mayor al número de casos confirmados. Por lo tanto, la elección del denominador es importantísima. Veamos cómo cambia el análisis al usar IFR en lugar de CFR. A una IFR de 0,36%, como la encontrada por Streeck, et al. (2020), y asumiendo un altísimo escenario de contagio hasta agosto de este año en Estados Unidos (por ejemplo, una tasa de contagio del 21% de la población, que es la estimación más alta para la ciudad de Nueva York), se tendrían 248.000 muertes en ese país (recuerde que al día de ayer se tenían 76.600 muertes).² Se ve que 248.000 es muchísimo menos que 2,2 millones. A una IFR de 0,36%, 2,2 millones de muertes implicaría 1.100 millones de infectados! Esto es claramente imposible dado que la población de Estados Unidos es de solamente 328 millones.

Una observación importante es que posiblemente en Estados Unidos *sólo* se llegue a 248.000 muertes, y no 2,2 millones, en parte porque se están utilizando medidas de distanciamiento social o cuarentena. Es decir, 248.000 muertes no es el resultado de no hacer nada como Ferguson, et al. (2020) asumieron para estimar 2,2 millones. Estrictamente hablando, por lo tanto, no estamos comparando peras con peras. Pero recuerden que 248.000 muertes salen de asumir una tasa de contagio altísima (21%) y ni siquiera así se llega al 12% de 2,2 millones. Es decir, la distancia entre estas dos estimaciones es tan grande que lo más probable es que 2,2 millones sea una exagerada sobreestimación.

Pero si comparar 248.000 y 2,2 millones no es comparar peras con peras, ¿cuál sería el contra-factual correcto? En otras palabras, ¿existe algún país que no haya hecho nada

² La población de Estados Unidos es de 328 millones. El 21% de este número es 68,8 millones. El 0,36% de este número es 248.000.

contra la pandemia y del que se tengan datos confiables? La respuesta es claramente, No. Casi todos los países han aplicado reglas de distanciamiento social. Probablemente el país que menos reglas haya usado y haya dejado en mayor libertad a su población sea Suecia. Este es el país occidental que más decididamente ha usado una estrategia contraria a la del resto de países.

Apliquemos entonces nuestros números a Suecia. Hasta ayer, Suecia tenía 25.921 casos confirmados y 3.220 muertes. A una IFR de 0,36%, en Suecia en realidad habrían 894.444 infectados o 8.743 infectados por cada 100 mil personas. Entretanto, en Estados Unidos tenemos 76.660 muertes a la fecha. Aplicando la IFR de 0.36%, tendríamos 21,3 millones de infectados o 6.493 infectados por cada 100 mil personas. Es decir, las políticas en Estados Unidos de cuarentena o *shelter in place* le salvaron a este país aproximadamente 2.250 personas infectadas por cada 100 mil habitantes (7,4 millones de personas). Esto elevaría la cifra total de infectados de 21,3 a 28,7 millones, y las muertes de 76.660 a 103.320. En otras palabras, comparado con Suecia, las políticas de cuarentena o *shelter in place* en Estados Unidos le salvaron a ese país 26.660 muertes.

Este resultado es, sin duda, una muy buena noticia. Salvar 26.660 vidas es definitivamente valioso. ¿Cuán valioso? La opción más usada por economistas y abogados para estimar el valor económico de una vida es la fórmula VSL o *value of a statistical life* (ver, por ejemplo, Kniesner y Viscusi, 2019). De acuerdo a esta fórmula, una vida tiene aproximadamente un valor igual a 120 veces el PIB per cápita del país. Para Estados Unidos esto es igual a US\$ 8 millones. Si aplicamos este valor a 26.660, tenemos que el beneficio de aplicar una cuarentena en Estados Unidos, en términos de salvar vidas, es US\$ 213 mil millones.

Veamos ahora el otro lado. ¿Cuánto pierde Estados Unidos por aplicar una cuarentena y así salvar 26.660 vidas? Las estimaciones de la recesión económica están en un rango muy grande y pueden alcanzar hasta los US\$ 22 billones (lo que le costó a Estados Unidos la recesión del 2008). La estimación más baja que conozco es la de US\$ 500 mil millones, estimada por Goldman & Sachs que asume que el PIB del próximo trimestre caerá un 35% y después rebotará a su valor original (*una recesión en V*) (Business Insider, 2020). Dado que al momento Estados Unidos tiene una tasa anual de desempleo del 15%, solo 10 puntos por debajo del peor año de la Gran Depresión, el costo será probablemente mucho mayor a US\$ 500 mil millones, pero aún con este valor en el límite inferior, el análisis costo beneficio es claro: la cuarentena en Estados Unidos no es la política adecuada. Lo que se pierde (US\$ 500 mil millones) es más del doble de lo que se gana (US\$ 213 mil millones). Nótese, además, que si al costo en términos de producción de US\$ 500 mil millones, le agregamos las vidas que perderemos al aumentar la pobreza, la comparación es incluso más clara.

Hagamos ahora el mismo ejercicio para Bolivia. Hasta ayer se tenían 2.081 casos confirmados y 102 muertes. A una IFR de 0,36% tendríamos, en realidad, 28.333 infectados. Recuérdese, sin embargo, que, si Bolivia hubiera hecho lo que hizo Suecia, tendría 8.743 infectados por cada 100 mil habitantes, es decir, 992.330 infectados. Pero démonos un margen. Supongamos que los suecos demuestran un comportamiento más precavido y responsable que los bolivianos y que, por lo tanto, sin medidas estrictas de cuarentena, el número de infectados en Bolivia sería un 20% mayor al de Suecia. Esto sería 10.491 infectados por cada 100 mil habitantes. Con este supuesto se tendrían un total de 1,1 millones de infectados y 4.286 muertes. Dado que, a la fecha *solo* hay 102 muertes en Bolivia, la cuarentena le salvó al país 4.184 muertes.

Lo mismo que en el caso de Estados Unidos, salvar 4.184 vidas es una muy buena noticia. Ahora bien, ¿cuál es el valor económico? Usando VSL y considerando que el PIB per cápita de Bolivia es US\$ 3,548, el beneficio de la cuarentena en términos de salvar vidas es de US\$ 1,7 mil millones.³ Por el lado del costo, recordemos que el pronóstico de crecimiento para el 2020 era de 3% pero, como pronostica la CEPAL, la tasa probablemente sea -3%. Otra vez, este es un límite inferior. Existen muchas razones para pensar que la tasa será aún más negativa. Pero usando esta estimación, si perdemos 6 puntos porcentuales del PIB de US\$ 40 mil millones, perderíamos US\$ 2,4 mil millones.

En conclusión, el análisis costo beneficio vuelve a ser claro: al igual que en Estados Unidos, la cuarentena en Bolivia no parece ser la política adecuada. Lo que se pierde (US\$ 2,4 mil millones) es mucho más de lo que se gana (US\$ 1,7 mil millones). Si, además, al costo en términos de producción le agregamos las vidas que perderemos al aumentar la pobreza, la comparación es aún más clara.

Rescate keynesiano versus prudencia

Hablemos ahora de la respuesta económica a la crisis. Aparte de las cuarentenas, la mayoría de los países ha sacado todos los cañones de estímulo fiscal y monetario imaginables. Son tantas las políticas puestas en marcha que es difícil compilar todo lo que se ha hecho a nivel nacional, estatal y departamental. En Estados Unidos, el gobierno ha lanzado un paquete de US\$ 2 billones de estímulo fiscal y la Reserva Federal se ha comprometido a incrementar la emisión monetaria en US\$ 1,5 billones. En Bolivia, el gobierno ha comprometido US\$ 574 millones de estímulo fiscal (repartidos en una larga lista de bonos) y el Banco Central ha comprado US\$ 513 millones en bonos del Tesoro General de la Nación y, además, le ha prestado al gobierno US\$ 1 mil millones (emisión inorgánica). Al mejor estilo keynesiano, el objetivo de todas estas medidas es empujar la demanda tanto como

³ El cálculo es $4.184 \times 3.548 \times 120 = 1,7$ mil millones.

sea necesario. La idea es proveer de liquidez a familias y empresas para que sigan demandando aún sin generar un ingreso.

Pero los cañones de estímulo no son gratis. Si no los pagamos ahora, los pagaremos en el futuro con más impuestos o inflación. Si hay algún país que probablemente tenga las espaldas suficientemente fuertes como para llevar adelante un estímulo keynesiano de este calibre, ese es Estados Unidos. Al final del día, Estados Unidos es el receptor de los ahorros del resto del mundo y además imprime la moneda que todos queremos usar. La situación de Bolivia es completamente distinta. La situación fiscal y política es muy frágil. El déficit de alrededor del 7% del PIB seguirá subiendo y se generará una mayor presión para monetizar la deuda. Con reservas internacionales mucho más bajas que años anteriores la presión para monetizar la deuda puede acabar con el tipo de cambio fijo que se ha convertido, hasta ahora, en un ancla importante de estabilidad macroeconómica. Si a eso le sumamos la reducción de ingresos provenientes de la venta del gas, los cañones de estímulo pueden llegar a ser muy caros en relación al enflaquecido presupuesto que se le viene al gobierno.

Por si fuera poco, entregar bonos a diestra y siniestra produce una fuerte inercia del gasto. La gente se acostumbra a los bonos y es difícil quitárselos después de la emergencia (el gasto fiscal de Estados Unidos nunca volvió a los niveles pre 9/11 y después nunca volvió a los niveles pre-2008). Entregar bonos también produce una fuerte búsqueda de rentas o *rent seeking*. Todos los sectores quieren su bono y se emplearán muchos recursos y arreglos políticos en tratar de convencer al gobierno de que les otorgue uno.

Considerando el mediano y largo plazo, por lo tanto, un masivo rescate keynesiano no parece prudente para Bolivia. Los costos a futuro pueden ser mucho más grandes que los beneficios de corto plazo. ¿Qué hacer? Lo primero es reconocer que la pandemia generó originalmente un shock de oferta, no de demanda. El verdadero problema es que la oferta se redujo porque la gente no puede trabajar y producir. Las políticas más adecuadas deberían por tanto atacar, hasta donde se pueda, ese lado del mercado. Lo primero que se debe hacer, como mostré antes, es levantar la cuarentena lo más pronto posible. Mientras el levantamiento de la cuarentena tarde o sea lento y de manera parcial, se debe tratar de facilitar la poca producción que se pueda realizar. Esto se logra con políticas de más libertad económica que generen mayores incentivos a producir y contratar. Por ejemplo: eliminar o reducir permanentemente (y no solo temporalmente) el impuesto a las utilidades de las empresas, eliminar o reducir significativamente los aranceles, flexibilizar la contratación y el despido (no prohibirlo), eliminar el salario mínimo y el doble aguinaldo y demás requisitos para contratar, y eliminar los controles de precios. Este sería, también, un muy buen momento para eliminar el subsidio a los hidrocarburos y evitar una mayor presión en el déficit fiscal cuando el precio del petróleo suba.

Apertura planificada versus fe en la gente libre

A medida que varios países empiezan a pensar en la posibilidad de abrir sus economías y abandonar las cuarentenas de una forma cautelosa y escalonada, la pregunta es si debemos seguir una apertura planificada por los gobiernos o podemos confiar en que la gente libre tomará las decisiones adecuadas precautelando su salud. Aunque la segunda opción suene riesgosa, es importante entender que las externalidades no son, por lo general, eventos aleatorios. La gente compara los beneficios y costos de sus acciones multidimensionalmente usando mayor y mejor información que la que los políticos poseen.

La evaluación de la primera opción es aún más clara. Sabemos, por años de historia, que la planificación central no producirá resultados eficientes. Los gobiernos no pueden planificar la apertura de la economía por la misma razón que no pueden planificar una economía que ya está funcionando. Esto se debe a un problema de información y también de incentivos. Los políticos no tienen la información específica de cada sector ni saben como cada sector puede adecuarse tecnológica y logísticamente a vivir con el virus. Por otro lado, los clientes son los que mejor saben donde se sienten más seguros; por lo tanto, sabrán mejor que los burócratas como participar del mercado. Finalmente, en un mundo en que se hace política a través de repartir bonos, los incentivos de los políticos a favorecer a la gente que los apoye o vote por ellos es enorme.

Conclusiones

Las dimensiones de la crisis del COVID-19 requieren una evaluación cuidadosa, pero sobre todo fría y serena de los “trade-offs” o costos de oportunidad que cada acción de política genera. En este ensayo he presentado el análisis de los que, a mi parecer, son los tres “trade-offs” más importantes: cuarentena vs. no cuarentena; rescate keynesiano vs. prudencia; y apertura planificada vs. fe en la gente libre. Mi análisis me lleva a las siguientes conclusiones.

- a) Las cuarentenas estrictas en Estados Unidos y en Bolivia parecen haber sido el camino equivocado. Los costos son más altos que los beneficios. La clave para obtener este resultado está en el uso de IFR en lugar de CFR.
- b) El rescate keynesiano a las economías generará enormes costos en el mediano y largo plazo y no producirá los beneficios esperados en el corto plazo al inflar la demanda cuando la pandemia es, esencialmente, un shock de oferta.
- c) Una apertura planificada de la economía no producirá resultados eficientes porque los gobiernos no tienen la información ni los incentivos adecuados. Dejar que la gente libre

decida como vivir con el virus es un proceso de aprendizaje que debemos hacer y la forma más sostenible de volver a trabajar y producir.

Referencias

BARCENA, A. (2020). Latin America and the Caribbean: Quantifying the impact of COVID-19 with a view to reactivation. Santiago, Abril 21.

<https://www.la-razon.com/economia/2020/04/21/cepal-baja-proyeccion-crecimiento-bolivia-3-COVID-19/>

BUSINESS INSIDER. (2020). Goldman Sachs slashes forecasts for next quarter, now sees 34% GDP contraction and 15% unemployment.

<https://www.businessinsider.com/economic-outlook-q2-gdp-lower-unemployment-jump-coronavirus-impact-goldman-2020-3>

CAMARA NACIONAL DE COMERCIO DE BOLIVIA. (2020). Encuesta Impacto del COVID-19 en la Actividad Empresarial. La Paz. Abril 11. <https://www.economy.com.bo/portada-economy/2-uncategorised/3618-el-60-de-las-empresas-de-comercio-y-servicios-redujo-sus-ingresos-en-mas-del-70-debido-a-la-cuarentena-por-el-COVID-19>

FERGUSON, et al. (2020). Report 9: Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand. Imperial College COVID-19 Response Team.

<https://www.imperial.ac.uk/media/imperial-college/medicine/sph/ide/gida-fellowships/Imperial-College-COVID19-NPI-modelling-16-03-2020.pdf>

LOANNIDIS, et al. (2020). COVID-19 Antibody Seroprevalence in Santa Clara County, California. Stanford University School of Medicine.

<https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2020.04.14.20062463v1.full.pdf>

NACIONES UNIDAS. (2020). Noticias 20 de marzo de 2020.

<https://news.un.org/es/story/2020/03/1471522>

STREECK, et al. (2020). Infection fatality rate of SARS-Cov-2 infection in a German community with a super-spreading event. University of Bonn, Germany.

https://www.ukbonn.de/C12582D3002FD21D/vwLookupDownloads/Streeck_et_al_Infection_fatal_ity_rate_of_SARS_CoV_2_infection2.pdf/%24FILE/Streeck_et_al_Infection_fatal_ity_rate_of_SARS_CoV_2_infection2.pdf

LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA EN TIEMPO DE PANDEMIA RESPUESTAS URGENTES Y NECESARIAS

Alan Bojanic*

Introducción

Esta repentina e inesperada enfermedad, que afecta severamente a casi todos los países del mundo, también golpea fuertemente las económicas y los índices de pobreza a escala global. Entre otros efectos, esta crisis, obliga a replantearnos nuestras prioridades de consumo y nos limita en cuanto qué podemos hacer con nuestros recursos. Dentro de las prioridades más inmediatas está la *alimentación*. ¿Cómo asegurar que todas las poblaciones puedan acceder a alimentos en cantidad y calidad al menos con las características de antes de la pandemia? Esto representa un gran desafío, habida cuenta los muchos consumidores, principalmente urbanos, que verán disminuir sus ingresos y, por tanto, su capacidad de compra de alimentos. Asimismo, los productores agropecuarios afectados por la distorsión en sus canales de comercialización, ya sea por la reorientación de los puestos de distribución y consumo (ej cierre de restaurantes) o por interrupciones en la logística de transporte, resultado del cierre de fronteras o de municipios/provincias que impiden el libre tránsito.

Lo arriba anotado nos induce a plantearnos si tendremos la suficiente cantidad de alimentos para llevar una vida saludable, aun en el distanciamiento social obligatorio o no. También es pertinente reflexionar si tendremos que organizarnos de una manera diferente, por ejemplo, desarrollando nuevos canales de comercialización (comercio digital, *delivery* de

*Representante de la FAO en Colombia. De nacionalidad boliviana, es ingeniero agrónomo y experto en economía agrícola y economía del medio ambiente.

comidas, ventas en plazas públicas, tiendas de esquina, etc.). Y, desde luego, si debemos considerar eventuales cambios en la esfera de la producción. agropecuaria, como es ya de la sustitución de rubros por otros (ej., entre vegetales).

Esta reorganización de la producción y el consumo de alimentos, requiere del impulso de políticas públicas de alto costo fiscal, como son las transferencias de ingresos a grupos vulnerables (particularmente a los diaristas, migrantes, pensionados, habitantes de la calle y otros), la reorientación de los programas de alimentación escolar para que los niños reciban paquetes de alimentos en sus hogares, subsidios a los insumos agrícolas, la facilitación del comercio, la reprogramación de créditos y la reducción en las tasas de interés, los centros de distribución de alimentos embolsados en barrios populares, etc. Temas estos que serán abordados más adelante.

Finalmente, debemos considerar las variables más impredecibles en este escenario. Pienso, por ejemplo, en la *duración y severidad* de esta crisis socioeconómica. Es decir, el tipo de políticas y su costo fiscal va depender de estas dos variables, por lo que debemos prever medidas, tanto de corto como de mediano plazo y, por supuesto, de políticas de reactivación agropecuaria en la post crisis.

Cuestiones prioritarias

A continuación, detallamos los elementos de las economías agrícolas nacionales que se han visto alterados y/o interrumpidos por causa del confinamiento y otras medidas sanitarias. En la parte final se presentan algunas propuestas para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y hacer que el sector agropecuario siga funcionando en esta difícil situación

Reservas, flujos de abastecimiento y cadenas de oferta de alimentos

Hoy en día existen suficientes reservas en mundo y para mucho tiempo en los principales rubros alimentarios (Trigo, arroz, maíz, soya, papas, sorgo, carnes bovinas, aviar, porcina e inclusive frutas y verduras: AMIS, 2020). Por lo tanto, no se espera un desabastecimiento de origen productivo, cualquier desabastecimiento tendrá que ver con posibles interrupciones de los canales de distribución o con pérdida de poder adquisitivo.

A nivel global el comercio de *commodities* es normal; no hay mayores interrupciones y el flujo de estos productos entre países está dándose sin mayores afectaciones, lo que implica que el cierre de puertos y aeropuertos es principalmente para el transporte de pasajeros. Algunos países, como Kazakhstan, han empezado a adoptar políticas restrictivas a sus exportaciones, pero no son de gran magnitud ni comprometen el mercado global (AMIS, 2020).

A escala nacional, el flujo de alimentos entre regiones, entre campo-ciudad y de importaciones no está siendo interrumpido, salvo en ciertos lugares bajo protección estricta contra la pandemia, pero en términos de magnitud no hay ninguna alteración sustantiva que afecte estos flujos y que comprometa el abastecimiento. Cabe mencionar las importaciones de trigo desde Argentina (Bolivia históricamente importa más de un 60% de la demanda nacional), que se da con normalidad, incluso con tendencia a un incremento significativo que garantizaría el abastecimiento nacional por algunos meses.

Una situación parecida se ha evidenciado con relación a las importaciones de verduras, frutas y papas desde Chile y Perú. La pregunta es si una eventual prolongación de la pandemia podría afectar el comercio de alimentos dentro del país y el flujo de las importaciones. La respuesta tendrá que ver con el tipo de políticas que se adopten y la propia creatividad de comercializadores y consumidores. En cualquier caso, muy probablemente los padrones de consumo se verán afectados para *privilegiar* los productos no perecederos y los alimentos ricos en calorías. Esto sugiere que tendríamos *dietas de menor calidad*, por menor consumo de frutas y verduras ricas en vitaminas, minerales y antioxidantes.

Precios y acceso a insumos agropecuarios

Esta es una variable importante en la ecuación alimentaria, puesto que no solamente incide en los precios finales de los alimentos, sino que estos insumos (semillas, fertilizantes, agroquímicos, herramientas menores) impactan en la productividad y, por ende, en la producción final. Con las medidas de confinamiento, y dada la alteración de la logística de transporte, los precios de los insumos se han ido encareciendo, si bien en porcentajes bajos, repercutiendo en los precios al consumidor. Esto también tiene que ver con que muchas veces los insumos son pagados con las cosechas y estas se han visto alteradas por interrupciones en las vías de acceso o los cierres fronterizos –recuérdese que muchos de estos ítems son importados-. Este es otro tema que requiere de una política apropiada para evitar el alza de los costos de producción y también para facilitar su desplazamiento interno y desde el exterior.

Capacidad adquisitiva y precios de los productos agropecuarios

En estos momentos de reducción de la capacidad adquisitiva de millones de hogares que viven del “día a día” o en situación laboral precaria, un aumento en los precios de los productos agropecuarios afecta el volumen y la calidad de los alimentos de consumo masivo. Por ahora, las estadísticas no registran una elevación en nivel de precios de los artículos de primera necesidad, pero sí cierta volatilidad puesto, en parte debido a la preferencia por productos no perecederos (granos, enlatados, ultra procesados, carnes

congeladas, harinas), lo que dado lugar a que muchas frutas y hortalizas en los mercados mayoristas tengan sobre oferta. Toda una paradoja en tiempo de escases de alimentos para amplios grupos sociales.

Establecer precios máximos y abastecer bancos de alimentos, comedores populares, compras públicas para el reparto alimentario a hogares carentes, son parte de las políticas necesarias para evitar la especulación y para que existan las adecuadas señales de mercado. En otras palabras, se debe contar con políticas de contengan la inflación de la canasta alimentaria.

Mano de obra agrícola: un cuello de botella

El confinamiento ha hecho que muchos trabajadores no puedan desplazarse fácilmente entre comunidades o que muchos trabajadores migrantes de un país a otro no puedan moverse. Hay municipios que han cerrado sus fronteras al ingreso de personas ajenas. Esto implica que muchas zonas de producción (de vegetales, frutas, granos, caña de azúcar u otras) pueden no contar con la mano de obra necesaria para las faenas agrícolas de siembra, limpieza de cultivos, cosecha, post cosecha; incluso el procesamiento en los casos de dependencia de mano de obra. Esta cuestión es de muy difícil solución, puesto que labores que demandan proximidad de los trabajadores, son fuente alto riesgo de contagio del COVID-19 y por tanto deben observarse normas estrictas de sanidad en el traslado, albergabilidad, convivencia y las faenas en sí.

Logística de transporte y distribución

El principal problema de esta tanto en los permisos de circulación sino en los riegos de contagio en las interacciones humanas de compras, carguío, desplazamiento y entrega. Este riesgo puede hacer que muchos transportistas opten por reducir sus viajes o cancelarlos. El bloqueo de ciertas localidades hace que se obstruyan los flujos de abastecimiento de determinados productos. Tomar estrictas medidas de bioseguridad para los transportistas e intermediarios es una necesidad, tanto en la capacitación como en la provisión de equipamiento e indumentaria adecuada, (mascaras, overoles, guantes de plástico desechables, etc.)

Cuidar la salud de los productores agropecuarios

Buena parte de los agricultores son personas mayores de alto riesgo para el COVID-19. Por tanto, es preciso extremar los cuidados; que los trabajadores agrícolas sean conscientes de los riegos y cuenten con los medios de protección. A ello puede ayudar un extenso plan de comunicación (cuñas radiales, tv) y capacitación, además de la dotación de guantes, mascarillas, trajes, jabones y geles y la formación de hábitos de higiene, así como de

distanciamiento social. Se debe preservar la salud de los productores rurales como una prioridad en los programas de prevención y atención de los programas de salud.

Políticas y otras medidas

En función de lo expuesto, se proponen algunas medidas orientadas a mantener el funcionamiento del aparato productivo agropecuario y, a la vez, evitar la propagación y los efectos dañinos sobre la salud humana de la pandemia.

- Los niños primero. Fortalecer los programas de alimentación escolar con entregas regulares (quincenalmente) domiciliarias con paquetes que mínimamente guarden un balance nutricional de calorías, proteínas y vitaminas. Estas entregas deberán ceñirse a estrictas medidas sanitarias y de inocuidad para evitar el contagio del CV-19 o la transmisión de enfermedades por los alimentos.
- Un sistema de información de precios y vigilar los precios máximos, así como establecer bancos de alimentos para atender poblaciones vulnerables.
- No existiendo riesgos de desabastecimiento masivo, se debe prevenir el riesgo de sobreabarrotaarse. Importante comunicar a la opinión pública sobre las disponibilidades de alimentos, lugares y precios; las campañas comunicacionales son clave.
- Facilitar las importaciones de alimentos básicos como el trigo, lácteos, frutas y verduras, así como la logística de transporte, inclusive con diversos incentivos; por ejemplo, la extensión de plazos de pagos de los créditos de los transportistas.
- Promover la necesidad de consumir productos frescos, como las frutas y verduras y otros ricos en proteínas, minerales y vitaminas, que ayudan a fortalecer la capacidad de resistir las infecciones.
- Incentivos para la producción agropecuaria, como la reducción en las tasas de interés en los créditos agropecuarios y la extensión de los plazos de repago. Subsidiar ciertos insumos agropecuarios como semillas y herramientas.
- Compras públicas. Favorecer los circuitos cortos de producción y consumo, a fin de evitar largos desplazamientos de productos. Asimismo, invertir mayores recursos en compras públicas para programas de distribución de alimentos a precios menores o donaciones a grupos vulnerables.
- Capacitar y dotar de medios de bioseguridad a los transportistas e intermediarios de productos agropecuarios.

- Atención y capacitación preventiva de los trabajadores agrícolas. Incentivos de estímulo a su delicado trabajo.
- Continuar y mejorar los programas de bonos para la adquisición de alimentos y otras necesidades básicas. El uso de cupones de alimentos podrían ser una alternativa interesante.

Todas estas y otras medidas suponen un alto costo fiscal, pero son altamente necesarias para no detener el funcionamiento de la economía agrícola, como también para alimentar a la población garantizando su seguridad alimentaria y nutricional y para protegerla del azote de la pandemia.

EVITEMOS UNA NUEVA DÉCADA PERDIDA

Ernesto Aranibar*

Cuentos sobre el “día antes” y antojos sobre el “día después”

Este ensayo consta de dos partes, en la primera se explica porque debemos evitar una nueva década perdida y en la segunda cómo o cuáles son las posibilidades de lograr ello.

Bolivia enfrenta la pandemia con cuentos distintos sobre el “día antes” y antojos variados sobre el “día después”. Los primeros transcurren la gama que va desde los 14 años de tiranía y despilfarro generalizado, muy especialmente negativo en el sector salud, lo que inhabilitaría a quienes apoyaron a ese proceso para ser parte de la solución, hasta el de los cinco meses del golpe de Estado y destrucción del modelo económico social, comunitario y productivo, lo que determinaría que solo los que participaron de los 14 años del anterior gobierno podrían construir la solución.

Los antojos del día después, no obstante aportes crecientemente sensatos y valiosos, abarcan desde el fortalecimiento de la sociedad civil que sobreponiéndose a la asfixia de la burocracia estatal obtendría inéditos logros gracias a la creatividad emprendedora de su ciudadanía, en especial los jóvenes, hasta la del fortalecimiento de un raquítico Estado nacional, impotente frente a una sociedad portentosamente corporativa, de manera que en las alianzas público–privadas se encontraría la energía renovadora de la afectada economía nacional.

Un problema central de este panorama reside en que la óptica de la culpabilidad que arroja la ética de la acusación, como la sabia constructora de la salida a la crisis nacional, es pernicioso en extremo porque carga al diagnóstico de ruido y a las propuestas de verso.

*Economista, ex ministro de Hacienda

Minimizando el ruido, debemos reconocer que en la economía nacional se daban seis condiciones preexistentes a la pandemia, de manera simultánea, lo que multiplica por seis la dificultad de solucionar cada una de ellas: 1. Abultado y dilatado déficit fiscal 2. Extendido déficit de balanza de pagos 3. Intensa pérdida de reservas internacionales 4. Aceleramiento del endeudamiento externo 5. Retraso cambiario persistente que afecta la posibilidad de incrementar las exportaciones y aminorar las importaciones y 6. Progresiva pérdida de fuentes de trabajo, lo cual contribuye a acentuar la sensibilidad de las cinco anteriores condiciones preexistentes.

El hecho de que en 2020 hubiéramos tenido, sin pandemia, el sexto año consecutivo de déficit de balanza de pagos y el séptimo consecutivo de déficit fiscal –éste, en torno del 7% del PIB– y que no se hubiera avizorado el equilibrarlos hasta por lo menos 2023, planteaba ya un tema delicado de sostenimiento.

El que, adicionalmente, esos déficits se hayan dado en medio de una reducción de las reservas internacionales netas, las cuales, entre 2014 y 2020, se redujeron de más de \$us 15 mil millones a menos de \$us 6,5 mil millones, en tanto, ese mismo periodo, la deuda externa aumentó de menos de \$us 5,8 mil millones a más de \$us 11,2 mil millones, apunta claramente a la insostenibilidad de la situación preexistente.

Por su parte, el retraso cambiario –que facilita la expansión del contrabando incrementa las importaciones, dificulta las exportaciones e inhibe las inversiones– afectaba negativamente la subsistencia de micro, pequeñas y medianas empresas y la ampliación de las grandes, acrecentando significativamente el desempleo y, por ende, las posibilidades de mantener a la baja los índices de pobreza y la fuerza de la cohesión social.

Sin ruido, era evidente que el día antes de la pandemia, la economía nacional enfrentaba ya un delicado problema de sostenibilidad y una clara posibilidad de no alcanzar un aterrizaje suave, sino uno brusco o caótico.

A nivel mundial, inicialmente se señaló que los efectos de la pandemia en la economía global podían ser iguales o superiores a los de la crisis de 2008, luego iguales o superiores a los de la gran depresión de 1929, posteriormente iguales o superiores a los de las sucesivas crisis desplegadas entre 1873 y 1896 e incluso... de las más grandes que la humanidad haya conocido. Eso lleva a visiones apocalípticas.

Ante ellas solo se atina a contraponer ilusiones salvíficas en términos religiosos o relatos vivificadores de economías amarilla, azul, naranja o verde, todas ellas inteligentes, integradoras, alejadas del extractivismo y la corrupción y generadoras de círculos virtuosos de innovación, y recuperación.

Pesimismo sin clemencia y optimismo sin medida potencian el ruido a decibeles insoportables y el verso a odas inalcanzables en la generación presente. Frente a ello, los bolivianos debemos –con humildad y realismo– proponernos silabear entre todos lo que es imperativo: impedir una nueva década perdida en términos económicos.

Las décadas perdidas en América Latina y en Bolivia

Como todos sabemos, América Latina y el Caribe sufrieron en la década de los 80 la llamada década perdida que, en términos operacionales, eso significó que entre 1980 y 1989 la región vio disminuir su PIB per cápita promedio.

La mayoría de los países de la región conocieron en el siglo XX solo una década perdida, incluso uno o dos conocieron ninguna. Pero Bolivia, ese mismo tiempo, sufrió tres décadas perdidas: los 30, 50 y 80.

Pese a lo concluyente de los datos, los economistas en el país no consideran el análisis de las décadas perdidas por varias razones, entre las que destacan dos: la primera, que los ciclos económicos no coinciden con las décadas cronológicas. Así se argumenta que la recesión comenzó en el país en 1976, antes de la década de los 80 y la recuperación se inició en 1987, en medio de la década de los 80.

Igualmente, en los 50, la recuperación comenzó en medio de esa década, no al inicio de los 60. En el caso de la década perdida de los 30, la observación es aún más fuerte, pues se dice que esa no fue perdida, ya que en 1936 hubo un crecimiento del PIB real, superior al 100%, lo cual apoyado en datos de formación bruta de capital fijo y otros, resulta claramente irreal.

Como los modelos deben elaborarse con precisión cronológica, en el país se rechazan las nociones de décadas perdidas para los años 30 y 50, y se acepta, de paso, la de los 80 porque ésta, es un lugar común entre los especialistas de la región.

Para que la historia no se repita

Esto nos lleva a la segunda razón por la que en el país –con excepción de la de los 80– no se acepta la categoría de década perdida: los gurús a nivel internacional no las consideran relevantes. Pero para Bolivia, las décadas perdidas son ultra relevantes: Eliminando las de los 50 y las de los 80, el crecimiento promedio anual del PIB per cápita de Bolivia, entre 1950 y 2010 se habría al menos triplicado de 0,6% al 1,8% anual, en promedio.

Adicionalmente, en los 100 años que van de 1920 a 2020, Bolivia solo conoció tres décadas ininterrumpidas de crecimiento de su PIB per cápita. Y lo hizo en democracia, recién a partir de 1990. En efecto Bolivia creció en los 90 y en la primera y segunda décadas del siglo XXI,

mientras solo alcanzó a tener una o máximo dos décadas seguidas de crecimiento del PIB per cápita, en los anteriores 100 años.

La suerte de la sociedad boliviana, su economía, cultura y articulación, se juegan lo indecible en el hecho de que entre 1930 y 2030, Bolivia pueda conocer, o la cuarta década consecutiva de crecimiento del PIB per cápita o la cuarta década perdida en 100 años.

El imperativo de evitar una nueva década perdida entre 2020 y 2030, resulta esencial. Dados los seis problemas preexistentes y el desafío de defender la vida y la economía en medio de la pandemia, Bolivia debe desarrollar procesos conscientes de diálogo educado, para evitar una cuarta década perdida en 100 años. Solo así podremos preservar aquello que alcanzamos en casi 40 años de democracia: un país de ingreso medio bajo, en el que la mayoría de los bolivianos no somos pobres Y lograremos evitar el retorno a la categoría de país pobre, en el que la pobreza aplasta con cacofonía puesto que no solo la mayoría de los bolivianos seremos pobres, sino que, además, la mayoría de los pobres serán niños y jóvenes y viceversa. De la misma manera como la mayoría de las mujeres serán pobres y la mayoría de los pobres serán mujeres y la mayoría de los bolivianos que alcancen la tercera edad serán pobres.

Finalmente, la gran mayoría de los que no caigan en la línea de pobreza, verán reducidos sus ingresos y recortado su patrimonio, todo lo cual afectará gravemente la calidad de vida y la convivencia pacífica del conjunto de nuestra sociedad. En un próximo artículo desarrollaremos propuestas para articular diálogos que resultan imperativos para evitar una nueva década perdida entre 2020 y 2030.

La caída puede ser corta, la recuperación larga

Las décadas perdidas son engañosas, la caída es corta y la recuperación larga, incluso muy larga. Para mejor entender, supongamos que entre 2020 y 2029, tenemos tres años de caída del PIB de un 3% anual y siete años de crecimiento del PIB también del 3% anual. El resultado de ello sería el de una década perdida en la que entre 2020 y 2029 el PIB p.c. caería en 5,3%. Si adicionalmente suponemos que en los primeros años de la década del 2030 nuestro PIB sigue creciendo al 3 %, ¡recién alcanzaríamos y sobrepasaríamos el PIB p.c. que teníamos el 2019, en 2034!

Una segunda característica de las décadas perdidas es la que estas son precedidas por un periodo de desaceleración, en el caso de los 80 comenzó en 1976. En la actualidad llevamos seis años consecutivos de desaceleración.

Más preocupante aun, las décadas perdidas muestran o un colapso del sistema productivo (producción) que lleva a un colapso del sistema de pagos (circulación) o al revés. En los 50

el afectado fue el sistema productivo en sectores claves de la economía, la minería producto de su nacionalización y la agricultura efecto de la reforma agraria. La severa contracción en el sector productivo repercutió en el sistema de pagos y este requirió crecientes infusiones de emisión monetaria inorgánica, que alimentó la hiperinflación.

En los 80s, inicialmente el más afectado fue el sistema de pagos, puesto que el Estado y el propio sector privado debían servir una deuda externa que requería de nuevo endeudamiento para pagarla. Este esquema colapsa el momento en que se suspenden los recursos externos frescos y adicionalmente se incrementan los intereses de la deuda ya pactada. La mora, no solo con el sistema financiero sino entre proveedores crece exponencialmente, afectando al sistema productivo, cuya contracción se refleja en agudizamiento de la crisis del sistema de pagos y en requerimientos crecientes de asistencia financiera, alimentada ya no por deuda externa sino por emisión monetaria interna que genera la hiperinflación.

En la actualidad ya llevamos seis años de considerables déficits fiscales y consiguiente incremento de los medios de pago, manteniendo niveles de inflación bajos e incluso muy bajos. Este espectacularmente positivo fenómeno, debe tratar de ser preservado ya que de lo contrario la espiral inflacionaria y la debacle de los sectores productivos y del sistema de pagos pueden ser imparables.

Para controlar la inflación, en circunstancias en que los sectores productivos y el sistema de pagos, la oferta de productos y la demanda de ellos, están seriamente afectados por seis años de desaceleración y el paro inducido de la economía; resulta imprescindible prever con solidez los posibles incrementos de la ambición distributiva, de la que todos participan con la aspiración de ser, por lo menos parcialmente, resarcidos.

Actualmente la ambición distributiva se expresa con naturalidad, sectores que no son sujetos de algún bono, quieren ser incluidos en la otorgación del mismo o reclaman la creación de un nuevo bono. Otros que, siendo beneficiarios de algún bono, solicitan el incremento del mismo. Pero a lo anterior se suman aspiraciones distributivas más complicadas. Demandas por flexibilizar o incluso anular el cumplimiento de compromisos de pagos tributarios o contractuales de diversas categorías, incluyendo alquileres, créditos varios y obligaciones salariales y laborales.

Sortear la voracidad distributiva

Es previsible que día a día se acentúe la ambición distributiva y así como para la pandemia es crucial la forma como se procesará el retorno a las actividades normales, la ambición distributiva tendrá una prueba de fuego al irse abriendo la economía a la nueva normalidad. Esta implicará para importantes sectores productivos y de servicios, una traumática

constatación de caída de demanda, falta de capital de trabajo y deudas impagas. Ello, naturalmente, intensificará las presiones sociales y su contraparte de tentaciones distributivas.

Y aquí viene una prueba de fuego, evitar que la ambición distributiva se transforme en voracidad distributiva. La diferencia entre ambición y voracidad distributiva, reside en que la primera intenta cubrir las caídas de ingreso real que ya se han sufrido, mientras la segunda busca con antelación, defenderse de las esperadas o imaginadas futuras caídas de ingreso real. En la ambición distributiva todavía están presentes expectativas racionales, en la voracidad distributiva ellas han sido reemplazadas por sesgos confirmatorios que se hacen cada vez más potentes. Peor aún, los sesgos confirmatorios, se acompañan en la voracidad distributiva, de expectativas hiperbólicas.

¿Qué se quiere decir con terminología tan desagradable? que las personas no solo prefieren pájaro en mano a cien volando, sino que aspiran a poseer todas las aves. ¿Cómo es ello? las expectativas hiperbólicas valoran muchísimo más lo poco que se puede conseguir de inmediato o a muy corto plazo, sobre lo que se podría alcanzar a un año plazo y ni que decir sobre lo que se podría conseguir a mediano o largo plazo. Por otra parte, el sesgo confirmatorio lleva a los operadores económicos a corroborar que los paliativos para remediar su pérdida de ingreso no son suficientes. Por lo tanto, además de buscar ampliar esos paliativos, demandan nuevos mitigantes de las futuras disminuciones del ingreso (o de los futuros aumentos de precio). Al hacer esto, disminuye la capacidad compensatoria real de la asistencia recibida o prometida (el pájaro en mano); y se plantean nuevas compensaciones que nominalmente pueden ser “conquistadas”, aunque su efecto real tienda a cero. Con ello se pierde el pájaro en mano y progresivamente se ahuyenta a los 100 volando.

La voracidad distributiva contribuye al incesante incremento del índice de precios al consumidor (IPC), el cual va socavando su capacidad de orientar los precios relativos, ya que al modificarse frecuentemente el nivel de precios, también se modifica la relación entre ellos. Esto tiende a generar un creciente anclaje del IPC en algún precio “marcador” (en Bolivia en la hiperinflación, el dólar americano) frente al cual propenden a alinearse el resto de precios.

Lo anterior contribuye a que baje el índice de bancarización pues varios operadores atesoran el bien marcador aisladamente, lo que “ancla” aún más el sistema de precios. A pesar de la disminución del índice de bancarización, aumenta la ambición por no decir la demanda de crédito de parte del público y los operadores económicos. De esta manera al sistema financiero se le demanda más, pero se le repaga y se le deposita menos, lo cual

genera una creciente divergencia entre las expectativas sobre el sistema financiero y las posibilidades del mismo.

Algo comparable y con mayor intensidad sucede con el aparato de Estado; se achica el tamaño del Estado pues este recauda menos, no obstante, las responsabilidades estatales y el gasto fiscal crecen. De esta manera se va conformando un Estado con anemias: anémico nutricionalmente y obeso funcionalmente. Esto dificulta su coordinación y por ende su capacidad de responder a las expectativas que se han generado y que el mismo ha contribuido a ampliar.

Esta situación solo es superable con un nuevo régimen que tenga la capacidad de superar la anemia estatal, es decir, dote al Estado nuevos ingresos a tiempo de recortar sus responsabilidades funcionales. La “derechización” que supuso la estabilización monetaria de 1956 y el “fatídico neoliberalismo” que en 1985 logró la superación de la hiperinflación y de la hiper-recesión. Pero ambas estabilizaciones, particularmente la de 1985 que sacaron al país de la situación de postración, fueron insuficientes para superar la década perdida. De manera tal que el PIB per cápita. que se tenía en 1950, recién se alcanzó a mediados de los 60 y el PIB per cápita. que se tenía en 1980, recién se superó a fines de los 90.

Como vimos al iniciar esta segunda parte, si no se toman medidas que impidan caer en una nueva década perdida, podríamos estar recuperando nuestro PIB per cápita. de 2019 en 2034. Para evitar ello, en situación de recesión global, particularmente intensa en América Latina y el Caribe; y en situación de achicamiento de la economía nacional, especialmente dura en sectores estratégicos como el de hidrocarburos y que atingen a todos los sectores cruciales, desde la agricultura al comercio, el país necesita al mismo tiempo positivos shocks de oferta y de demanda. Las medidas que está tomando el gobierno como lo han afirmado todas las tendencias políticas, a excepción del MAS, se encaminan en la “dirección correcta”. Pero sería iluso pensar que las mismas lleguen a conformar un sostén de oferta y demanda; a lo sumo atenúan temporalmente la caída de ambas. Se podría decir que peor que tomar medidas en la dirección equivocada, es adoptar políticas en la dirección correcta que no logran el objetivo perseguido, pues con ello se desgastan las políticas y se dilapidan las oportunidades.

Un shock de gobernabilidad

El gobierno tiene deficiencias de coordinación vertical y horizontal, ello conlleva, aunque ni los gobernantes ni sus soportes y adeptos políticos quieran aceptarlo, a un progresivo incremento del lenguaje autoritario y “excepcional”. Probablemente estos y otros importantes fenómenos que se derivan de esta situación, llevan a Comunidad Ciudadana (CC), una de las principales tres fuerzas políticas del país, a plantear que este gobierno se

debe limitar a políticas “transitorias” de muy corto plazo, de manera que el gobierno que surja de las urnas tenga la legitimidad, autoridad y capacidad de desplegar las políticas de corto, mediano y largo plazo que las circunstancias demandan. Por su parte varios voceros del MAS, siguen señalando la ilegitimidad del presente gobierno, mientras acentúan la ambición distributiva, demandando más bonos y la satisfacción de una canasta familiar que como ha señalado el Ministro de Economía son inalcanzables.

Así las cosas, Juntos no tiene la fuerza ni la autoridad necesarias para gozar de la capacidad de implementar políticas que efectivamente logren superar el deslizamiento a una década perdida. A su vez, si se atiende la demanda de CC, el próximo gobierno surgido de las urnas recibiría ya una década perdida en pleno despliegue. El MAS sería la fuerza más beneficiada por esta debacle económica, frente a la cual los 14 años de “desgobierno” ya no serían suficientemente explicativos.

Por lo tanto, en las actuales circunstancias en que no se perciben posibilidades de plantear esquemas de sostenimiento suficiente de la demanda y la oferta, solo cabe lo descartado; la necesidad de un shock de gobernabilidad que surja de un dialogo de alto octanaje y de múltiples diálogos de amplia empatía, que permitan al país diseñar y ejecutar políticas coordinadas en el plano sanitario, fiscal, monetario, cambiario, internacional y sectorial productivo. Incluso crear fondos, incubadoras, organismos de emergencia y de alto impacto para evitar una nueva década perdida. El listado de esas políticas de corto, mediano y largo plazo, es posible realizar, pues el país tiene el stock de técnicos en distintas disciplinas, el espíritu emprendedor y empresarial y la capacidad de convocar soporte externo y cooperación regional para el diseño de las mismas. Pero es imposible ejecutarlas sin un acuerdo ecuménico dentro el país, para que entre todos se alcance la capacidad de desplegar efectivas políticas de Estado que nos eviten una nueva década perdida.

Frente a la risibilidad que genere este planteamiento, debo señalar que es pensable, en algún momento, salir de la pandemia y la depresión económica sin el MAS o contra el MAS, sin CC o contra CC, sin Juntos o contra Juntos; pero no se puede evitar una nueva década perdida, si no es con el más pronto y amplio apoyo social, político y operacional de Juntos, CC, sectores significativos del MAS, de otras tiendas electorales y de los más amplios sectores sociales del país, cuya convergencia, es la única posibilidad de generar la masa crítica que movilice la textura nacional y la extensa y sustantiva interlocución internacional requerida para evitar la misma.

La multiplicación de la resiliencia interna, de la capacidad de coordinación operacional de políticas, planes y proyectos, de la generación de soporte institucional y financiero a nivel regional, además de apoyo humanitario en el plano global, son monumentalmente más grandes con un gobierno de unidad y emergencia nacional. Pero los actuales operadores

gubernamentales creen que la década perdida puede ser evitada con las medidas que están adoptando, con el fondo de solidaridad que se creará con la disminución de sus salarios o “analizando” si vale la pena apoyar “a la minería o a la construcción”. O si CC piensa que el combate frontal a la crisis económica, puede esperar a la elección de un nuevo gobierno. O si el MAS se imagina que ser hasta el momento la principal fuerza electoral, le permite actuar con mentalidad de tierra arrasada y demandas desbocadas.

Un gobierno de emergencia y unidad nacional, además de la constitucionalidad de la que goza el actual, tendría fuerza política y social multiplicada, capacidad operacional potenciada y legitimidad internacional especialmente reconocida y promovida.

Un gobierno así solo es posible sobre la insatisfacción de las principales autoridades y operadores políticos. La Presidenta, a cambio de poderes extendidos y reforzados, debiera declinar su candidatura. CC tendría que apoyar un gobierno que teóricamente no va a atornillarse ni extenderse indebidamente en el poder. El MAS, estaría obligado a superar su rol de jugador excluyente y de excepción, que solo acepta aquello en lo que es hegemónico, e iniciar su participación en la construcción del sistema político de la revolución democrática del siglo XXI, la cual sólo es posible desarrollarla entre adversarios con similares derechos.

Bolivia nunca se ha unido para alcanzar el cielo. Lo ha hecho en más de una ocasión para salir de la tiranía. Ojalá lo haga esta vez para evitar una nueva década perdida.

PENSAR ESTRATÉGICAMENTE

Henry Oporto*

Todas las situaciones críticas tienen un relámpago que nos ciega o nos ilumina.

Víctor Hugo

Bolivia no será la misma después la peste. Como no lo será el mundo. ¿Qué futuro construiremos los bolivianos? Kissinger ha escrito recién que el desafío para los líderes es manejar la crisis mientras se construye el futuro, advirtiendo que el fracaso podría incendiar el mundo. Y es que, en efecto, a la gestión eficiente de la crisis es menester añadir la tarea de pensar el orden económico y político posterior. Como advierte, el ex secretario de Estado, si no podemos hacer ambas cosas a la vez, es probable que tengamos que enfrentar lo peor de cada una. Y en la situación boliviana esto es absolutamente crucial, a fin de mantener la confianza ciudadana en la posibilidad de remontar la crisis, restaurar la estabilidad y avanzar por una senda de prosperidad.

La crisis inflacionaria de los ochenta

La pandemia ha revuelto de tal manera las cosas, que mucho de lo que teníamos pensado para la transición democrática se ha vuelto dudoso o elusivo. Nos movemos en terreno desconocido, y son pocas las certezas. En un momento así, y aunque esta crisis no tenga precedentes, es provechoso indagar en la historia; buscar experiencias para mirar entre la maleza, y guiarnos en nuestro andar.

* Sociólogo y ensayista. Es Director de la Fundación Milenio

La referencia más próxima de una crisis multifacética y de una gran envergadura, es la hiperinflación de la década de los 80, apenas iniciada la transición de la dictadura militar a la democracia. Recuérdese que, en 1985, la escalada vertiginosa de la inflación llegó a 11.750% -todo un récord mundial en ese instante-, en tanto que la tasa de crecimiento negativo anual del PIB real evolucionó de -3.9% en 1982 a -4% en 1983, -2% en 1984 y -1.7% en 1985. La economía colapsó, dejando una estela de empresas y negocios quebrados, desempleo masivo, pérdida de ahorros bancarios, desabastecimiento agudo, salarios e ingresos desvalorizados y, por supuesto, muchísima pobreza. Aquello fue una hecatombe social, por su virulencia y sus efectos devastadores para millones de bolivianos. Pero cuando el país pudo emerger de ella, era una Bolivia distinta. La sociedad logró sobrevivir a la peste económica, y luego rehacerse en muchos aspectos. El remedio (el plan de estabilización del decreto 21060) fue duro, durísimo, pero a fin de cuentas efectivo. Tan traumatizados quedamos con el fenómeno de una inflación galopante (la mayor de su historia económica), que aprendimos a valorar la importancia de una economía estable, con cuentas fiscales sanas y en equilibrio, aunque luego no siempre ha sido así.

La hiperinflación, combinada con el desplome del precio del estaño (principal producto de exportación, y virtualmente el sueldo de Bolivia), también fue un golpe letal para el capitalismo de Estado, el sistema económico legado por la revolución del 52. Pero, entonces, la realidad se impuso a la ideología y a las costumbres políticas. El pragmático Paz Estenssoro hizo lo que cabía hacer: re direccionar la economía, replegar al Estado, dar impulso a las fuerzas del mercado y la iniciativa privada. Aquello fue indispensable para abatir el proceso inflacionario y restituir el orden económico y, sobre ese cimiento, volver a un período de crecimiento, que, al fin y al cabo, abonaría el terreno a la consolidación democrática.

El control de la inflación desencadenó otros cambios sustanciales en el desenvolvimiento productivo, económico, social y político. Y entonces aconteció lo que antes no fue posible: un compromiso de los actores políticos para crear un clima de estabilidad institucional y gobernabilidad. Sobre ese pacto se construyó un modelo político de acuerdos interpartidarios, compromisos legislativos y coaliciones de gobierno -la "democracia pactada"-; un modelo con ganadores y perdedores (la izquierda política y sindical), pero que contuvo los males crónicos de la ingobernabilidad, la inestabilidad, el golpismo civi-militar. Tales fueron también los fundamentos para las reformas institucionales que abrieron el Estado y el sistema político a una sociedad más abigarrada y movilizada con nuevos derechos y libertades, entre estos la identidad étnico-cultural. El ascenso del MAS no se explica sin tales cambios. La lección cardinal es que la sociedad fue capaz de resistir una catástrofe económica y social, sobreponerse y renovarse en cuestiones sustanciales; algunas han sobrevivido, otras se perdieron con el tiempo.

Un cisne negro

Bolivia ha cambiado mucho desde entonces. No obstante, la conmoción de la pandemia del COVID 19, sugiere algunos paralelismos, con la diferencia crucial de que esta es una crisis global, que abarca al mundo entero, aunque sus manifestaciones son heterogéneas según las regiones y los países. Así, Bolivia soporta esta emergencia sanitaria con fragilidades propias que hacen de esta crisis algo potencialmente más corrosivo y quizá de efectos más duraderos. Entre estas fragilidades, además de las carencias del sistema de salubridad, está la extendida informalidad de su economía, la desprotección social de los trabajadores por cuenta propia, los altos niveles de pobreza y, por cierto, la debilidad del Estado para lidiar con situaciones muy demandantes como una epidemia.

Precisamente, la vulnerabilidad de amplios sectores de la población, ha impuesto al gobierno la obligación de dar ayuda y asistencia social masivas, en un grado sin precedentes en nuestra historia. Ello, a pesar de que la crisis ha tomado al país con su economía menguante y debilitada, sobre todo por el desplome de las exportaciones de gas y minerales. La ironía es que el gobierno de Jeanine Añez debe, ahora, hacer frente a la emergencia abriendo mano de la chequera pública, en lugar de enfocarse en el déficit fiscal y comercial, la caída de reservas internacionales y otros desajustes macroeconómicos, heredados del régimen anterior, a fin de dar sostenibilidad a las cuentas públicas y resguardar la estabilidad y el crecimiento.

Pero como el virus no sabe de transiciones políticas, su irrupción abrupta (de ahí la metáfora del cisne negro), ha obligado al gobierno a extremar esfuerzos para financiar un incremento súbito de gastos en la atención sanitaria, reforzar el presupuesto de salud y destinar otras partidas al cuidado de las familias, otorgando bonos, subsidios a los servicios públicos, aplazamiento de obligaciones tributarias y crediticias, inyección de liquidez al sistema bancario, entre otras medidas para paliar el rigor de la cuarentana forzada y tratar de minimizar los daños en la economía y en el empleo. Resta ver si todo ello es suficiente; probablemente no. Con todo, el costo fiscal de esta intervención es enorme, por encima incluso de la capacidad del Estado y por lo cual se ve forzado a endeudarse y a tomar nuevas obligaciones financieras que, naturalmente, incrementan el déficit fiscal y en la balanza de pagos. Y cuanto más prolongada la crisis sanitaria, tanto mayor el costo fiscal y más presión sobre las reservas. Con la actividad económica y productiva paralizada por semanas y tal vez meses, el escenario previsible es una fuerte contracción. Tanto más porque la economía mundial se sume en una coyuntura recesiva.

Así pues, la emergencia sanitaria y económica dejará un Estado fiscalmente exhausto y sin apenas espacio para estimular la recuperación económica. ¿Qué instrumentos de política podrán aplicarse, sabiendo que la lucha contra peste perdurará por más tiempo insumiendo

recursos crecientes? No lo sabemos. Aquí vale recordar que la hiperinflación fue una crisis anunciada y los remedios eran más o menos conocidos. En contraste, la crisis actual es un choque súbito y de una magnitud que nadie podía prever. Por tanto, no hay ninguna solución probada que esté disponible, y nuestro gobierno, como otros, tendrá que hacer camino al andar.

Bolivia tiene margen de endeudamiento externo, es cierto, y seguramente lo usará para reforzar el presupuesto, inyectar liquidez y apuntalar nuevas inversiones. La opción lógica es buscar créditos concesionales, ayudas gubernamentales y otros fondos multilaterales y financiamientos, para lo que es necesaria una gestión activa, oportuna e inteligente de parte del gobierno. Con todo, y así como el combate de la pandemia conlleva sacrificios y altos costos sociales, en el futuro quizá éstos no serán menores. Habrá que sincerar la economía, recortar gastos públicos no esenciales y encontrar cómo subir los ingresos. Esto debe llevar a redimensionar el Estado y repensar su papel en la economía, dejando más espacio al sector privado. En condiciones de severas restricciones fiscales y desmoronamiento del capitalismo de Estado, difícilmente puede haber margen para más populismo económico, más estatismo e intervencionismo. Quién lo intente, se estrellará contra la realidad.

Desde ya, el gasto público tiene otras prioridades, y no únicamente como respuesta a la crisis sanitaria. Desnudadas las falencias del sistema de salud, su reforma se ha hecho imperativa; una reforma que demandará más recursos que solo el 10 por ciento del presupuesto del Estado. Todo apunta a que esta reforma detone una transformación social más profunda, y con la educación como objetivo estratégico, y en ambos casos con el concurso inestimable de las nuevas tecnologías.

De hecho, la crisis sanitaria está visibilizando el potencial de innovación tecnológica que existe en Bolivia, con numerosas personas, las más de ellas emprendedores y profesionales jóvenes dados a la tarea de resolver la falta de equipos, protectores y otros insumos médicos, desarrollando sus propias proyectos e investigaciones y con resultados alentadores, como se puede observar en estos días. Hay mucha energía social en la búsqueda de soluciones tecnológicas creativas.

La emergencia da oportunidad a experiencias de educación a distancia y al uso de aplicaciones y plataformas digitales, tanto en universidades como en colegios, como no había ocurrido antes, incluso a pesar de sus resultados precarios. Es la necesidad convertida en virtud. El impulso a cambios metodológicos, tan necesarios como urgentes, para modernizar nuestra educación y estimular otros modos de formación y entrenamiento a partir de la digitalización.

La crisis subraya la capacidad del agro, particularmente cruceño, de producir alimentos y proveer seguridad alimentaria. Esto no era así en los años de la hiperinflación. Ahora, en cambio, Bolivia tiene muchas más posibilidades de autosuficiencia, y con un potencial agroexportador significativo.

Todo ello indica el nuevo rumbo que puede tomar la economía boliviana. Pienso en la diversificación productiva y de la oferta exportadora, más inexcusable por la contracción del mercado de minerales e hidrocarburos. La crisis abre nuevas oportunidades a la agroindustria y también a la producción de bienes y servicios basados en las nuevas tecnologías, la automatización, el desarrollo de software, las plataformas y aplicaciones digitales en ámbitos y rubros muy diversos, configurando el desarrollo de la industria digital en Bolivia, y a partir de la cual la idea de ser parte de la economía del conocimiento adquiere mucho más sentido. Tanto más porque en la etapa pos-pandemia, la ciencia y la tecnología incluso serán más determinantes.

El virus de la polarización

La reforma económica y social plantea el reto de la reinención de la política. La estabilización y las reformas, en los años ochenta y noventa, fueron posibles porque allí operaron partidos políticos relativamente fuertes y con capacidad de representación y que supieron adaptarse a las condiciones de un sistema político pluralista (la hegemonía del MNR había quedado en el pasado), con contrapesos y equilibrios dinámicos y con alternancia de gobierno.

Hoy en día la situación del sistema político es menos favorable –dada la debilidad de los partidos y la ausencia de liderazgos fuertes y experimentados–, en un escenario extremadamente complejo de una crisis multidimensional interna y externa, y con la polarización política y social acechando sobre una institucionalidad precaria, a la que le cuesta mucho hacer pie, y que tiene pendiente su propia reconstrucción y reforma. Bien es cierto que la pandemia cuestiona de raíz la razón de ser de esta polarización, largamente cultivada y arraigada (14 años no fueron pocos) ¿Qué sentido tiene mantener líneas antagónicas en la política, cuando toda la sociedad debe enfrentar a un enemigo común e invisible que puede acabar con unos y a otros? ¿No será éste un virus potencialmente más inicuo y destructivo, puesto que socava el arma más importante –la cohesión social– para lidiar contra la pandemia y sus efectos devastadores?

La cuestión es que el fin del populismo autoritario ha dejado, en su retirada, una crisis política que se agrava por la emergencia sanitaria, económica y social. En un contexto de extremas privaciones, recesión y caída del nivel de vida, sería milagroso que un sistema político salga indemne. Es una reacción humana buscar chivos expiatorios, y los políticos

suelen ser las víctimas perfectas. La clase política, que ya era frágil antes de la peste, tendrá que vérselas con más cuestionamientos y pérdida de legitimidad. Ello parece irrevocable. También podría llevar a decantar el mismo sistema: las adversidades ponen a prueba al carácter de los líderes y de las organizaciones; sus aptitudes reales de conducción y eficacia política.

La ventaja es estar inmersos en una transición democrática, hasta aquí ordenada y pacífica (incluso parcialmente concertada con el MAS). Así pues, y a menos que el COVID 19 descarrile el curso del proceso, tenemos la opción de encauzar la solución de la crisis dentro de la transición. Serán los bolivianos, en las urnas, quienes renueven la legitimidad de las instituciones y de sus gobernantes. No habrá que buscar artificios jurídicos y constitucionales para una salida política. El calendario electoral está trazado. Lo demás dependerá de los partidos y candidatos; de su capacidad de estar a la altura de los retos de hoy y de mañana. Así sucedió en la época de la hiperinflación; el país salió adelante, con un sistema político solidificado, y con valores y prácticas renovadas: donde antes había prevalecido el encono y la confrontación ciega, surgió el entendimiento y la capacidad de dialogar, de tender puentes y de construir consensos. Un sistema político fragmentado, como el actual, no tiene destino si no consigue instalar un modelo de interacción y convergencia, con mayorías políticas y parlamentarias flexibles y moderadas. Sin ello, y sin un liderazgo con luces altas y visión estratégica, remontar la crisis y lograr gobernabilidad democrática se pone cuesta arriba.

Nuevo contrato social

Las medidas aplicadas en los años 80 y siguientes, configuraron un cambio estructural del sistema económico y político. Así lo percibió Paz Estenssoro cuando dijo que el 2006 inauguraba una coyuntura de al menos 20 años. También podría suceder con el desemboque de la crisis actual. La emergencia sanitaria nos interpela en tanto individuos y en tanto comunidad nacional (pocas veces la supervivencia colectiva ha dependido tanto de lo que hagamos unos y otros). Aflora un espíritu de compromiso mutuo que puede nutrir un clima de cohesión social. Para ello, sin embargo, es preciso pensar en términos de un nuevo contrato social, de modo que el programa anticrisis también se ensamble en una estrategia de desarrollo de largo plazo.

Ahora bien, es previsible que la emergencia sanitaria conlleve un nuevo aumento de los niveles de pobreza y desigualdad. De ahí lo crucial de un plan eficaz y consistente de reactivación económica. Pero esto mismo puede no ser suficiente. Los bolivianos tienen expectativas mayores. Muchos han salido de la pobreza, la clase media ha engrosado sus filas, y hay más movilidad social. Es comprensible, pues, la angustia de recalar en la pobreza y de que se cierren las oportunidades de superación personal y familiar. No se trata

únicamente de sobrevivir. El gran desafío de Bolivia es transformarse en un país de clases medias (como lo son otros países de la región), con oportunidades de educación, servicios públicos de calidad, seguridad económica, derechos políticos efectivos, acceso a la modernidad. Este objetivo tendría que estar en el centro de un renovado proyecto nacional, y la crisis de hoy podría propulsarnos a ello.

La situación causada por el virus puede parecerles a muchos un polvorín, y quizá lo sea. Pero no se debe subestimar el poder transformador del infortunio. En el pasado, la sociedad boliviana se sobrepuso a adversidades que, en su día, parecían insalvables. De esta nueva crisis saldremos. Lo importante es cómo lo haremos y en qué dirección.

ESTADO Y SOCIEDAD EN LA BOLIVIA DEL TIEMPO DEL CORONAVIRUS

Fernando Molina*

La llegada de la pandemia de coronavirus al país ha hecho patente una noción politológica que se había acuñado con anterioridad dentro del debate intelectual sobre Bolivia: la debilidad del Estado y la paralela fortaleza (o hegemonía) de la sociedad civil.

Comencemos por la debilidad del Estado. Esta ha sido diagnosticada de muchas formas tanto por la derecha como por la izquierda bolivianas. Dentro de la primera corriente, se ha hablado de desinstitucionalización, poca gobernabilidad, mala gobernanza y algún autor incluso ha defendido la tesis del “Estado fallido”. Dentro de la izquierda, los tópicos han sido los de Estado capturado (el “Súper Estado Minero” de antes de la Revolución Nacional) y luego del deficiente “Estado del 52” y del Estado sin nación (ya fuera porque no lograba expresar a esta o porque no conseguía *crearla*). Otros conceptos manejados por los autores izquierdistas han sido los de “Estado con huecos” y de “Estado monocultural” (y, por tanto, racista).

*Periodista y escritor. Es autor de varios libros sobre Bolivia, en especial sobre su historia intelectual y su historia contemporánea. Los últimos son *Pensadores bolivianos IV. Carlos Medinaceli* (Libros Nómadas, 2019), y *El cholo dionisiaco y otros ensayos de filosofía política* (Libros Nómadas, 2018). Ha escrito numerosos artículos sobre política, economía y cultura bolivianas en medios de La Paz, Santa Cruz, Buenos Aires, Santiago de Chile, México y Madrid. Algunos de ellos han sido traducidos al francés y el inglés. Desde principios de 2015 es colaborador del diario español El País. En 2012 obtuvo el Premio Rey de España de Periodismo Iberoamericano.

No todas estas críticas han tenido como referencia el mismo paradigma de un Estado idóneo ni una única idea sobre los objetivos históricos precisos respecto a los cuales debiera establecerse tal idoneidad. Sin embargo, en conjunto prueban la existencia de un contraste entre la situación real del Estado y los ideales políticos que abrigaban las diferentes corrientes políticas bolivianas. En otras palabras, expresan una insuficiencia transversal del Estado: indican que este, sin importar para qué se lo quiera usar, carece de una entidad básica y una eficacia mínima.

La ausencia del Estado weberiano

El Estado Nación es una construcción moderna. Uno de los análisis más influyentes de esta innovación ha sido el de Weber, que describió al “Estado de masas” como un sistema de aparatos manejados por una burocracia técnica que, sin dejar de desarrollar intereses propios, intentaba representar la perspectiva universal/racional frente a una sociedad de la cual se había independizado relativamente.

Este tipo de Estado falta o es muy incipiente en Bolivia. Tal ausencia, que podía haber sido considerada ventajosa en ciertas circunstancias y desde determinadas perspectivas, resulta dramática hoy en día, cuando el mundo debe enfrentar la pandemia del coronavirus sin más esperanza que la que pueden proporcionarle los recursos de la modernidad, entendida como organización tecnológico-desarrollista de la vida social.

Desde esta perspectiva, cabe resumir los problemas existentes hoy en la siguiente lista: a) Dificultades para prever los sucesos que son probables y anticiparse a ellos; b) dificultades para poner al personal gubernamental a trabajar de manera coordinada y centralizada, y falta de liderazgos burocráticos; c) dificultades para obtener y difundir la información sobre el avance de la enfermedad y para usar la ciencia como guía de las decisiones políticas; d) falta de personal médico capacitado y comprometido, y necesidad de negociar con este personal, agrupado en diversos sindicatos y asociaciones que buscan proteger a sus miembros antes que contribuir al desempeño global del Estado contra la enfermedad, e) uso errático o parcializado de la coerción pública, y f) desprotección de los súbditos bolivianos en el extranjero y de otros colectivos vulnerables.

A lo largo de su historia, Bolivia no ha logrado poner en pie un Estado weberiano. Por el contrario, de manera reiterada, diversos factores estructurales y coyunturales han impedido la formación de una burocracia independiente (una “clase burocrática”) y la creación de instituciones públicas dotadas de lógica propia y de calidad. Tanto la derecha como la izquierda, tanto las élites como las contra-élites, cada una a su turno, han destruido los procesos de formación de esta burocracia y de estas instituciones. En lugar de producir y respetar procedimientos reglados de reclutamiento de los funcionarios y de

funcionamiento de la cosa pública, los gobiernos de todas las líneas ideológicas, y en representación de muchos sectores distintos de la sociedad, han creado y recreado formas clientelares de distribución de los cargos públicos, inclusive de los de carácter puramente técnico, como los del área de salubridad. Y, en parte como respuesta a esto, y en parte por la adopción de una estrategia *rentista* –es decir, de parasitismo social del Estado–, determinados grupos de funcionarios, lejos de haber sido una burocracia racionalizada, han actuado como grupos de interés exclusivamente comprometidos con ellos mismos.

Clientelismo y rentismo son, claro está, dos lados de la misma moneda: la del aprovechamiento *corporativo* del Estado. Tenemos entonces que, a lo largo de la historia, la sociedad civil boliviana –considerada como una red de relaciones corporativas– ha socavado las estructuras y minado los recursos estatales de distintas maneras y con diferentes pretextos, para obtener como resultado el “vaciamiento” del aparato público, el bloqueo sectorial de la “voluntad general” y la subordinación de esta a la correlación de fuerzas del momento.

Esto significa que la fortaleza (o hegemonía) de la sociedad civil en Bolivia ha tenido como efecto inexorable el debilitamiento del Estado nacional. Una cosa no habría podido ocurrir sin la otra. Cada vez que han tenido el poder y, por tanto, la oportunidad, los actores políticos, de derecha o de izquierda, de la élite o de la contra-élite, han preferido incrementar el poder de los grupos sociales con los que mantenían una relación corporativa a costa de la fortaleza y el bienestar del Estado; en otros casos, se han abstenido de potenciar al Estado (por ejemplo con programas de reclutamiento racional de la burocracia) a fin de mantener el poder de determinados grupos sociales con los que se hallaban conchabados.

Si esto es cierto, otras dos cosas también lo son: a) la incoherencia de las distintas corrientes ideológicas bolivianas que han diagnosticado y criticado con mayor o menor adecuación teórica el fenómeno de la “debilidad estatal” y, al llegar al poder, han repetido las prácticas tradicionales orientadas a fortalecer a la sociedad (a las corporaciones) a costa del debilitamiento del Estado; b) la inexistencia de actores sociales genuinamente interesados –es decir, interesados por razones materiales– en la construcción de un Estado weberiano, el cual absorbería recursos y poder de la sociedad, debilitándola, y acabaría con la influencia de las corporaciones sobre las decisiones públicas.

Por su propia conveniencia, ambos lados de la polarización política nacional han preferido un Estado heterónimo y determinado y, en consecuencia, han tenido que tolerar sus inconvenientes (su veleidad, su falta de objetividad y su corrupción) cuando las vicisitudes políticas lo orientaban en contra de ellos mismos. Pensemos lo sucedido en el último periodo histórico. En este lapso, la alternancia en el poder y la sustitución de la élite por la

contra-élite, y viceversa, han sido procesos de características revolucionarias o, según el caso, contrarrevolucionarias, porque el Estado ha estado a disposición del lado más fuerte, que así ha podido usarlo como un instrumento partidista. Afortunadamente, la violencia que los contendores han podido ejercer durante este tiempo ha estado limitada por el carácter democrático del Estado. Sin embargo, el solo hecho de que el “monopolio legítimo de la violencia” se haya usado de forma partidista resulta radicalmente incompatible con la existencia de un Estado de tipo weberiano.

Una digresión libresca

De lo dicho se desprende la siguiente conclusión: la debilidad del Estado, y la simultánea fortaleza de la sociedad civil, constituyeron en Bolivia las condiciones de posibilidad del surgimiento de movimientos políticos de tipo revolucionario y contrarrevolucionario. En la terminología gramsciana, de “guerras de maniobra”. No se nos esconde que esta hipótesis se encuentra en aparente contradicción con la afirmación del mismo Gramsci de que estas “guerras de maniobra” se desplegaban principalmente en los países en los que “el Estado es todo” y la sociedad civil, en cambio, es fluida y desagregada, países que Gramsci ubicaba en el “oriente” de su planeta politológico. En cambio, Gramsci ponía en el “occidente” a los países con una sociedad civil poderosa y un Estado subordinado, y consideraba que la estrategia correcta en estas condiciones era la “guerra de posiciones”: un cambio progresivo de la cultura y una serie de aproximaciones acumulativas al poder en un contexto democrático-parlamentario.

La contradicción, en realidad, es aparente. Aquí damos al concepto de “sociedad civil” un significado distinto a la definición clásica, que es la que generalmente usaba Gramsci. Según esta, la sociedad civil equivale a la suma de las instituciones privadas y las relaciones económicas capitalistas, y, en sentido lato, también al conjunto de instituciones y procesos de índole educativa y cultural. Gramsci pensaba en la sociedad civil como el reino de la hegemonía burguesa. Esta perspectiva no es aplicable en Bolivia, donde la burguesía ha tenido naturaleza fantasmal. Como hemos visto, ella y sus clases aliadas han desempeñado un papel *corporativo*, porque no han podido dejar de ser rentistas. Aquí, la sociedad civil ha sido una suerte de sucedáneo del Estado, y no un bastión de la cultura burguesa y del parlamentarismo. Por eso, cuando en este texto hemos hablado de la “sociedad civil boliviana” nos hemos referido, más bien, a un denso tejido de relaciones interpersonales y corporativas: a una red de “grupos de interés”.

Bolivia se ubica en una fase primitiva del desarrollo político, en una fase que podríamos llamar “mercantilista” de la democracia, en la que la burguesía es una fracción más en el mosaico de las clases medias, algunos grupos sociales aún muestran aspectos estamentales, ya que obtienen rentas y privilegios político-simbólicos de sus fenotipos y sus apellidos, y el

flujo social discurre en los estrechos marcos corporativos. Gramsci tiene una caracterización para esta etapa. La llama, justamente, “corporativa”. En ella se produce una “confusión entre la sociedad civil y el Estado”, es decir, ni el Estado puede autonomizarse para convertirse en una *maquinaria* ni la sociedad civil puede superar su dependencia del Estado para convertirse en el espacio de la acumulación y la hegemonía ética y cultural.

La ideología involucrada

Hay al menos tres asuntos ideológicos o de historia intelectual relacionados con las cuestiones que estamos tratando; a saber: a) las posiciones que han mantenido los intelectuales de derecha e izquierda respecto a las características levantiscas y expansionistas de la sociedad civil y a su aparente preparación para la “guerra de maniobra”; b) las posiciones disímiles de los intelectuales respecto a la forma que debería tener la reforma del “Estado invadido” o del “Estado capturado” y c) las justificaciones antagónicas de la “fase corporativa” del desarrollo político nacional o, lo que es lo mismo, del rechazo de la construcción de un verdadero Estado weberiano.

a) Posiciones sobre la hegemonía de la sociedad civil

La amplia auto-organización, la intensa capacidad de movilización, el interés y compromiso políticos, la audacia histórica de los grupos sociales bolivianos han sido establecidos como valores y admirados por los historiadores y ensayistas de izquierda, al menos desde *La justicia del Inca*, publicado por Tristán Marof en 1927. Usando la sociología del siglo XX, autores como Marof, Montenegro, Zavaleta y Lora identificaron a esos grupos como “clases sociales” y “frentes de clases” y los consideraron, de forma esencialista, conglomerados progresistas. Los marxistas pusieron en la vanguardia de las “guerras de maniobra” a la clase obrera, en tanto que los nacionalistas postularon una “alianza de clases nacionales”, que había de ser dirigida por la clase media esclarecida o, en otros casos, por el proletariado. Ya en el actual siglo, la izquierda cambió su definición del “sujeto social”, saltando de las clasificaciones clasistas a categorías más amplias, como “indígenas originarios campesinos” y “multitud”, a las cuales se atribuyó un “poder constituyente” o de remodelación del orden social existente; poder que también era posible reducir, al menos en parte, al concepto gramsciano de “guerra de maniobra”.

Los historiadores y ensayistas de la derecha, por su parte, tomaron nota de la vitalidad y la efervescencia de la sociedad civil, pero simultáneamente vieron con aprehensión y actitud crítica su activismo irregular y su interferencia en el orden estatal. En *Las matanzas de Yañez* (1886), Gabriel René Moreno observó con simpatía que el “populacho” de La Paz hubiera vengado al hermano, al yerno y a otros seguidores de Belzu ajusticiando al prefecto militar que había mandado a asesinarlos, Plácido Yañez, un hombre del gobierno de José María de

Achá que este no parecía dispuesto a castigar. No obstante, el gran escritor cruceño también se condolió –sarcásticamente– de la inexistencia de instituciones que hubieran podido negociar civilizadamente con la oposición política, parar los crímenes antes de que se produjeran o, por lo menos, sancionar con justicia a sus responsables. Moreno se dio cuenta de que nadie en el país estaba realmente interesado en asegurarse de que el “populacho” se viera impedido de reemplazar otra vez la acción de las autoridades legítimas. Ni la élite ni la contra-élite de antes de 1880 se podían comprometer con esto porque: i) siempre podrían necesitar fuerza de masas en una asonada ulterior y ii) habrían tenido que modernizar sus métodos de ejercicio del poder, lo que les resultaba odioso.

En la misma época que Moreno, Mariano Gumucio Caserta deploraba el carácter tornadizo, superficialmente innovador e imitativo de los sectores liberales de la política nacional, que eran los que, entonces, movilizaban a la población. Este argumento sería repetido por el conservadurismo nacional durante todo el siglo siguiente, apareciendo en obras por lo demás tan disímiles como la de Carlos Medinaceli y la de Jorge Siles Salinas. Este último escritor repudió las tendencias revolucionarias del pueblo, que los demagogos usaban para romper el orden tradicional, a cuyo cuidado y mejoramiento debía estar consagrada la buena práctica política.

b) Posiciones sobre la reforma del “mal Estado”

Aunque los pensadores de izquierda y derecha coincidieron, como ya vimos, en su oposición al carácter *subordinado* del Estado nacional (esto es, a su “confusión” con la sociedad civil), para unos se trató de su subordinación a las corporaciones populares y, para los otros, de su subordinación a las clases burguesas y pequeño burguesas dominantes.

Tradicionalmente, el liberalismo ha rechazado al Estado para mejor poder exaltar a los individuos que, organizados por un contrato, constituían la sociedad civil liberal. Ha supuesto que estos no podrían entregar todo el potencial de su creatividad –la cual emergía de su libertad– si se los impedían las prohibiciones tradicionales o si eran encaminados por un centro de decisión burocrático. Esta es una de las ideas rectoras de *La política liberal formulada por el jefe del partido General Don Eliodoro Camacho (con un apéndice que comprende la teoría del liberalismo)* de 1887.

El ideal tradicional de Estado liberal ha sido el denominado, con cierto desprecio, “Estado gendarme”, limitado a ejercer coerción para garantizar la propiedad, la seguridad personal y los derechos políticos de los ciudadanos. A fines del siglo XIX, la concreción de este ideal encontraba dos obstáculos: el *cesarismo* de los militares iluminados y el gobierno aristocrático de los conservadores que podían comprar votos para llegar al poder. El liberalismo, en cambio, aspiraba a crear un régimen en el que valiera la ley, no el caudillo;

en el que importara que haya orden institucional, no que el propósito o el dirigente de una “revolución” sean buenos o malos. Por tanto, el aparato estatal debía asentarse exclusivamente en la asamblea de electores y no había ninguna necesidad nacional mayor que lograr la libertad electoral. Siguiendo la doctrina utilitarista, Camacho y los suyos pensaban que una democracia censitaria pura, sin sobornos ni fraudes, necesariamente generaría buenos gobiernos.

La crítica a las clases dominantes que se halla implícita en este análisis constituye el antecedente de una larga serie de llamados progresistas a superar la subalternidad del Estado respecto de la élite tradicional, y a, simultáneamente, entregar el poder a la ciudadanía. Posteriormente, esta actitud pasaría del liberalismo –que terminaría convirtiéndose en parte del establishment– a la izquierda nacionalista y marxista.

Podemos decir, en síntesis, que la reforma estatal del liberalismo tradicional consistía en el adelgazamiento del Estado a su mínima expresión de “gendarme”, y prohibía que el aparato político intentara dirigir la actividad económica nacional. También se oponía a la existencia y la acción de las corporaciones sociales. En los años 80 y 90 del siglo XX, el neoliberalismo retomó algunos de estos motivos. Consideró al Estado que había surgido de la Revolución Nacional (“Estado del 52”) como su peor enemigo, porque era un Estado intervencionista y planificador, y porque había sido invadido por los sindicatos y otras corporaciones populares. Se propuso devolverle el papel de “Estado gendarme”, que en ocasiones teorizaba como si fuera el “Estado weberiano”, pero que nunca equivalió propiamente a este, porque, aunque aquel tendía a independizarse de la *sociedad civil como red corporativa*, en cambio no se planteaba siquiera su autonomía respecto de la *sociedad civil como interés privado y como hegemonía de la burguesía*. Al contrario, en los años 80 y 90 la élite tradicional reafirmó su control informal y extra-democrático sobre el Estado, que usó para proteger sus intereses económicos y enriquecerse (“capitalismo de camarilla”). Con ello, no logró levantar ni siquiera un “Estado gendarme”, toda vez que, según se supone, un gendarme no debe recibir dinero ni órdenes de nadie. Esta es la autocrítica que podemos hacernos quienes en su momento apoyamos este proyecto de racionalización estatal. Todavía hace falta escribir un texto que justifique plenamente estas aseveraciones.

Uno de los mejores análisis contemporáneos de la presión que las corporaciones han ejercido sobre el Estado por medio del “conflicto social” y para disputar el acceso a rentas públicas de distinta índole, puede encontrarse en la obra de Roberto Laserna (*La trampa del rentismo* y *La democracia en el ch’enko*), que corona la serie de trabajos que, dentro del pensamiento liberal, se produjera en los años 90. Para Laserna, la hegemonía de la sociedad civil sobre el Estado se debía al rentismo, es decir, al uso del Estado como instrumento de aprovechamiento de las rentas generadas por los recursos naturales y otros monopolios

públicos; a la vez, el rentismo impedía que esta hegemonía tuviera un propósito constructivo. Entonces, la solución a la cuestión del Estado subordinado (o, habría que decir en este contexto teórico, *asediado*) consistía en el alejamiento del Estado de las tentaciones y oportunidades rentistas, por medio de la privatización de las fuentes de renta o de las rentas mismas. Laserna no hacía referencia a la cuestión de la subordinación del Estado ante la élite tradicional ni a las consecuencias económicas, desde el punto de vista liberal, de dicha subordinación: ausencia de un verdadero “Estado gendarme” y “capitalismo de camarilla”. Tampoco ahondaba en la cuestión de la sostenibilidad que pudiera llegar a tener un “Estado gendarme” en un país en el que la principal riqueza era de carácter no renovable y, entonces, se consideraba un bien común. Su planteamiento de reforma, por tanto, apuntaba a un “Estado gendarme elitista”, en guerra con las corporaciones sociales, que, detalles más o detalles menos, había sido el Estado boliviano de los años 80 y 90 del siglo pasado.

Por otra parte, el nacionalismo revolucionario (NR) se ha opuesto tenazmente al ideal del “Estado gendarme”, en primer lugar, y al Estado cooptado por los grandes poderes económicos que terminó siendo la concreción boliviana de este ideal. En la primera mitad del siglo XX denunció, no sin exageraciones, la subordinación del Estado a la “rosca minero-feudal”, como puede leerse en los libros de Montenegro, Céspedes, Albarracín y muchos otros intelectuales del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

El “Estado del 52” fue construido por el MNR para: a) centralizar las rentas de los recursos naturales no renovables y b) permitir que las corporaciones sociales accedieran a ellas a través de una relación clientelar con la burocracia estatal. Tales fueron los resultados de un conjunto de políticas revolucionarias estrechamente relacionadas entre sí: la nacionalización de las minas, el control obrero y el cogobierno de la Central Obrera Boliviana (COB) con el MNR.

La izquierda marxista entendió la participación de la COB en los gobiernos revolucionarios como un signo de “dualidad de poderes”. Esta definición suponía una incompatibilidad esencialista entre las clases medias que controlaban al MNR y la clase obrera que controlaba a la COB. Pero esta incompatibilidad no se verificó en los hechos. En lugar de tratar de construir su propio Estado, la clase obrera admitió la posibilidad de compartirlo con el MNR, lo que terminó convirtiéndola en parte de la burocracia nacionalista. En lugar de dualidad de poderes, se produjo una *componenda de poderes* posibilitada por el rentismo y orientada a la defensa del “Estado del 52” frente a las acciones de la élite tradicional que –desplazada del poder y en competencia con las corporaciones sociales– quería socavar este Estado para que tendiera asintóticamente hacia el “Estado gendarme”, superador del corporativismo social.

A comienzos de los años 80, el capitalismo de Estado que el “Estado del 52” había creado por presión y para beneficio de las corporaciones quedó desfinanciado, dando espacio, una vez más, al proyecto neoliberal de reforma estatal.

En el periodo de Evo Morales, se intentó sustraer al Estado neoliberal precedente del control de la *sociedad civil entendida como interés privado* y restaurar el “Estado del 52” hegemonizado por la *sociedad civil entendida como red corporativa*. Intelectuales como Luis Arce, autor de *El Modelo Económico Social Comunitario y Productivo* o Álvaro García Linera, en su obra literaria posterior a 2006, no hicieron más que continuar las ideas ya expuestas por la primera generación de teóricos del NR.

La restauración del “Estado del 52” significó el retorno –y *aggiornamento*– del “capitalismo de Estado” (expansión de la economía pública, sin eliminación de la privada, y sujeción de muchas actividades económicas, en principio libres, a diferentes procesos de centralización y planificación). Como hemos dicho, esto no fortaleció al Estado, solo lo hizo más grande: *inflado*, pero igualmente desinstitucionalizado, ineficaz y vulnerable a la acción corporativa.

Si el primer ciclo del “capitalismo de Estado” duró más de 30 años, hasta que la crisis económica lo cortara en los 80, la segunda oleada podría terminar durando solo la mitad, ahora que ha sido detenida por la estruendosa caída de Morales del poder y por la tendencia de sus sucesores en el gobierno a ejercer un “movimiento de péndulo” y reformar una vez más el Estado en sentido liberal. Dependerá de lo que ocurra en los próximos años.

c) Justificaciones de la fase corporativa (o del rechazo del Estado weberiano)

El NR ha convertido la subordinación del Estado a la sociedad en una virtud, pues le daba al primero un “carácter” verdaderamente nacional y democrático. García Linera ha llegado a sostener que la naturaleza más o menos democrática del Estado dependía de la cantidad de representantes plebeyos que ocuparan posiciones dentro de él y de la importancia de estas posiciones. Su ideal ha sido, por tanto, un Estado grande y poderoso, pero no un Estado weberiano, es decir, un Estado que fuera manejado de una forma mensurablemente eficaz por una burocracia relativamente autónoma de la sociedad.

El neoliberalismo y el neoconservadurismo han confundido el Estado weberiano con su el “Estado gendarme” manejado como una meritocracia. Sin embargo, existe una importante diferencia entre una meritocracia, esto es, un régimen político-administrativo totalmente asentado sobre la valoración del capital educativo de sus miembros, y un régimen burocrático racional, como el que Weber considera adecuado para un Estado de masas moderno. ¿En qué consiste esta diferencia? En un país como Bolivia el capital educativo está muy desigualmente distribuido y su posesión se halla relacionada de manera estrecha con la condición racial. Por tanto, el reclutamiento y funcionamiento de la burocracia no

puede basarse en el mérito académico, aunque lo incluya. Tan necesario como contar con este es lograr que esta burocracia sea socialmente representativa y tenga capacidad intrínseca para neutralizar las presiones corporativas. Lo mismo ocurre con las instituciones de un Estado weberiano: estas, para ser racionales (eficientes, sostenibles, etc.), deben dejar de estar permanentemente manejadas por los miembros de una sola clase social y un solo grupo racial.

¿Podemos construir un Estado weberiano (moderno) en Bolivia?

No es fácil decir qué clase o segmento de clase bolivianos podrían ganar con la racionalización consecuente y la autonomía del Estado. La élite tradicional, compuesta por propietarios de tierras y empresas, y por los miembros socialmente más encumbrados de la clase media intelectualizada, todos ellos blancos, perdería con tal reforma un instrumento que ha podido dominar la mayor parte del tiempo, gracias a sus grandes dotaciones de capital económico, educativo y étnico-simbólico. Como resulta obvio, la hipotética creación de una burocracia verdaderamente nacional y de instituciones fuertes y autónomas, de realizarse, cuestionaría su “privilegio de mando” y, al incorporar a sectores sociales plebeyos al Estado, desestabilizaría la primacía del estatus blanco con el que esta élite se encuentra estrechamente relacionada.

Una clase dominante solamente puede comprometerse con el montaje de un Estado impersonal y racionalista cuando: a) es una clase moderna, esto es, saca sus ingresos y ventajas de su desempeño en el mundo productivo, a partir de relaciones objetivas y libres de la influencia de los privilegios de nacimiento, étnicos o de estatus; b) sus componentes pueden obtener más rentabilidad de actividades volcadas hacia el “mundo exterior”, que de la disputa con otros sectores de su misma clase en torno al control del Estado; y c) cuando el Estado no constituye la principal fuente de riqueza y la movilidad interclasista puede ser propiciada por otra clase de prácticas que la política.

Evidentemente, estas condiciones no están presentes en Bolivia. La clase dominante boliviana –o la élite tradicional, si se define desde un punto de vista político– ha sido demasiado pobre, en términos netos, y demasiado discontinua en el tiempo y el espacio, como para, pese a su ideología liberal, poder prescindir del Estado como medio directo de dominio de la nación, como mecanismo de enriquecimiento personal y grupal, y como plataforma de ascenso simbólico y reputacional.

Frente a la élite se ubica la *contra-élite*, formada por la clase media menos encumbrada socioeconómicamente, de raíz chola e indígena, y por los distintos grupos de trabajadores de similar procedencia étnica. A despecho de su ideología estatista, este bloque social, como hemos visto, solo ha agrandado el Estado para ponerlo de inmediato al servicio de la

sociedad (del partido, del grupo económico, del sindicato) y no para darle, por así decirlo, “vida propia”. Tanto por razones ideológicas como lógicas, la contra-élite lucha por la hegemonía de la sociedad civil sobre el Estado.

Por supuesto, no debemos ser deterministas. Siempre existe la posibilidad de que se produzcan cambios históricos que afecten de formas impredecibles a las clases, o que una reforma weberiana sea impulsada por causas directamente “intelectuales”. Si tan solo la necesidad de un Estado weberiano se hiciese carne en un grupo de pensadores y políticos que luchase por esta bandera de manera consecuente...

La pandemia está creando necesidades inéditas, que quizá puedan hacer más viable una reforma. Desnudos como están ante la amenaza del virus, a causa de su carencia de un Estado weberiano, a mediano plazo los bolivianos pueden reaccionar apelando a sus formas organizativas usuales, esto es, a las corporaciones y los privilegios de clase (ya existen indicios de ello: algunos sectores corporativos y de élite se están dotando de servicios médicos exclusivos, que les permitirán eludir los empobrecidos centros públicos de salud) o, en cambio, pueden intentar cambiar.

CORONAVIRUS: AMÉRICA LATINA, EL DÍA DESPUÉS*

Gustavo Fernández**

La pandemia de coronavirus será transitoria y se puede controlar, a un alto costo social y económico, a juzgar por la experiencia objetiva y reciente de la evolución de la emergencia en China, Europa y Estados Unidos. Cuando pase, se convertirá en endemia, pero ese es otro problema y otra fase, en la que ya existirán vacunas y se la podrá prevenir y combatir más eficientemente.

En todo caso, está claro el impacto inmediato de las medidas sanitarias –en una cuarentena global, jamás experimentada en América Latina. Golpeada por el derrumbe de sus exportaciones, con déficit balanza comercial, problemas de equilibrio fiscal y servicio de la deuda, recesión en sus socios comerciales y financieros, estará otra vez en el centro de una tempestad.

Goldman Sachs, va más lejos: “Esperamos que América Latina experimente una severa recesión en 2020: la actividad económica chocará contra la pared, enfrentará un freno súbito en el segundo cuatrimestre y el PIB real declinará en 3.8 por ciento en 2020, una contracción más profunda que durante la Gran Crisis Financiera (-2.1 por ciento en 2009) y sin precedente desde la posguerra, a pesar de los severos episodios de crisis regionales y financieras (durante la crisis de la deuda de 1983 el PIB real declinó 2.4 por ciento)”¹

Habrà que tomar en cuenta, a pesar del ambiente apocalíptico que se respira estos días, que las sociedades tienen una extraordinaria capacidad de reacción y recuperación, como lo trae a cuento la repetida alusión a la experiencia de la “gripe española de 1918, que causó

*Publicado originalmente en el periódico Página Siete, de 2/04/2020

**Internacionalista. Ha sido ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia

¹ Goldman Sachs. Economí Research. 27 march, 2020.

la muerte de cerca de 33 millones de personas, mas estuvo prácticamente olvidada, hasta esta pandemia”².

La gran pregunta es ¿en que contexto se producirá esa recuperación?

En un mundo diferente, sin duda.

Los cambios que se vienen

Se producirá, por la fuerza de las circunstancias, un cambio de orientación de la política económica regional. De las políticas de austeridad y ajuste se pasará a otras de incremento del gasto público, social y de subsidios a los pequeños productores. Retornarán los planes de emergencia social de la década perdida de los ochenta del siglo pasado. El equilibrio fiscal tendrá que restablecerse después. Será un nuevo “normal”, otra realidad, otros objetivos. Los planes del FMI y BM tendrán que ajustarse a esta nueva situación.

Sin embargo, todo será insuficiente, porque el margen de maniobra de las políticas sociales latinoamericanas, sin seguro de desempleo, servicios de salud pésimos y caída de ingresos por exportaciones, es mucho menor que las de Asia, Europa o Estados Unidos.

Pero, además, tendrá que tomar en cuenta otros factores, nuevos, que cambiarán la esencia del debate público.

Primera, la reafirmación del papel protagonista del Estado, en la crisis. La imagen del Partido Republicano aprobando en Estados Unidos un programa keynesiano, de punta a punta, lo dice todo. Entierra la base de la doctrina Reagan: “el gobierno no es la solución, es el problema”. Nadie puede negar, sobre todo en estas circunstancias, que el gobierno es esencial para la vida en una sociedad organizada. Pero dicho eso, allí comienzan las diferencias entre un Estado autoritario y otro democrático. Uno, imponiendo su voluntad, otro gobernando con la sociedad. Esa contradicción retornará con fuerza, en todo el planeta³.

Segunda, la conexión entre pandemia y cambio climático. El virus, como el clima, no lleva pasaporte. Todo está conectado con todo. Es una prueba dramática de la globalización. Queda la esperanza –o la bandera-- que la emergencia abrirá el camino para las reformas del capitalismo necesarias para enfrentar los desafíos planetarios de las pandemias y el cambio climático. El reconocimiento que la humanidad es una sola. Por encima de fronteras, ideologías, religiones. Que la cadena de la vida es la primera y más importante de todas.

² Fernand Braudel. Citado por Rubens Ricúpero. Instituto Estudios Humanos. Río de Janeiro. Marzo 2020.

³ Una breve aclaración, a propósito. Estado en la sala de comando, organizando y apoyándose en la sociedad, corrigiendo los defectos y limitaciones del mercado, no es lo mismo que estatismo.

Tercera, el papel de los organismos internacionales. Son inexcusables. La Organización Mundial de la Salud no es el gobierno mundial, pero fue punto de referencia del tratamiento de la emergencia sanitaria. Mal que bien, todos siguieron sus “recomendaciones”, chinos, gringos, europeos, musulmanes, todos. Aunque no hay que alegrarse prematuramente. Una vez que pasó el susto las medidas fueron exclusivamente nacionales, con un mínimo de coordinación y cooperación, no solo global, sino regional. El diagnóstico puede ser común, pero la terapia y las políticas son nacionales. Es que “el Estado nacional tiene valores, fuerzas financieras, organizativas y emocionales que las instituciones globales no tienen”⁴.

Cuarta. La contradicción globalización-nacionalismo. Cuando pase la pandemia se levantarán las barreras a los viajes. Pero es improbable que se restaure el mundo globalizado, como era antes del COVID19 (o mejor, antes que lleguen Brexit y Trump). Los Estados dudarán mucho en aceptar una situación en la que deben importar insumos médicos críticos o los que califiquen como de “seguridad nacional”. Se reforzará la demanda por mayor proteccionismo, localización, producción y controles fronterizos mas fuerte, como subraya Rachman. De esa forma, se afectarán las cadenas globales de abastecimiento y los flujos globales de comercio.

Quinta, el cambio en la correlación global de poder. La emergencia sanitaria de 2020 se suma a la cadena de acontecimientos que jalonaban la confrontación entre Estados Unidos y China por la supremacía mundial. Fue tomando cuerpo poco a poco, desde las transformaciones propiciadas por Deng Xiao Ping, en la década de los ochenta, que desencadenaron la emergencia de una nueva gran potencia económica, política, social y tecnológica y el cambio histórico del eje de poder económico planetario del Atlántico al Pacífico.

China toma ventaja

Puede razonarse que el inesperado evento de la emergencia sanitaria de 2020 puede provocar el salto dialéctico de cantidad a calidad. China tomó ventaja, en medio de una crisis que literalmente paró el mundo, con las pantallas de todos los televisores y de todas las redes sociales, con miles de millones de espectadores atentos a su evolución, minuto a minuto, en tiempo real. Finalmente, su ejemplo --el *softpower* de Nye-- se vio mejor que el de Estados Unidos. Sufrió, controló y venció su crisis; marcó pautas globales sobre las medidas preventivas; tomó ventaja en la investigación de la vacuna y, finalmente, llevó cooperación técnica y científica a Italia y Europa, para combatir su emergencia, con una

⁴ Gideon Rachman. Financial Times, marzo 22, 2020

puesta en escena que hubieran envidiado los productores de Hollywood, con médicos y enfermeras, en uniformes de campaña.

En cambio, la respuesta de Estados Unidos, de la mano de Trump, pareció parroquialmente absorta en el comportamiento de la bolsa y sus efectos en las elecciones de noviembre. Europa, de su lado, vive en el ojo de la tormenta, debilitada notoriamente, defendiéndose, sin articular un programa común para combatir la crisis y sus consecuencias económicas y sociales. Saldrá de esta crisis, confundida y con muletas.

El nuevo peso de China en el escenario mundial parece confirmarse en un incidente que va mas allá de una anécdota, en el durísimo tono de la nota de su Embajador en Brasilia, exigiendo disculpas públicas y explícitas del congresista Eduardo Bolsonaro, por tuits en los que acusaba a la potencia oriental de haber provocado la emergencia sanitaria. El incidente obligó al Presidente de la República, Jair Bolsonaro, a contactar personalmente al Presidente Xi Ping para reafirmar el interés de su país de mantener y profundizar las relaciones de cooperación bilateral y dejar constancia que las declaraciones de su hijo no interpretaban la postura oficial del gobierno brasileiro.

De esa manera, mas allá de los hechos de la coyuntura, se puede advertir que las señales de una profunda reconfiguración del sistema económico y tecnológico mundial, en dos campos, el asiático y el occidental, organizados en torno a un eje que articula las cadenas de valor (la idea de las “fábricas”, que menciona CEPAL), toman un carácter mas definido. China se coloca en el centro de gravedad del sistema en el Asia, Alemania en Europa y Estados Unidos en América.

Como fracasaron los intentos de reforma sustantiva de las instituciones multilaterales mundiales, no debe extrañar que las potencias emergentes de Asia prosigan la construcción gradual de réplicas de los organismos financieros, económicos, tecnológicos, culturales, políticos, de Bretton Woods.

Si esa tendencia se prueba correcta, la globalización continuará su marcha en dos campos, en los que la competencia, a diferencia de la guerra fría del siglo veinte, será económica, científica y tecnológica antes que nuclear o militar (por lo menos por el momento).

Así se ven las cosas en esta tarde latinoamericana de cuarentena.

APÉNDICE

LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS EN LA POLÍTICA MUNDIAL: ¿QUÉ HA CAMBIADO? *

Francis Fukuyama**

Lo que ha cambiado en la política mundial en los últimos 30 años, y ¿cómo ha cambiado esta revista como resultado?

Primero y más obvio: hoy vivimos en un clima muy político diferente de lo que existía en 1990, cuando Samuel P. Huntington habló de la "tercera ola" de democratización. El Muro de Berlín acababa de caer y los regímenes comunistas había comenzado a colapsar en Europa Central y el Europa del Este: el mayor avance democrático en estas tres décadas. Actualmente estamos experimentando lo que Larry Diamond llama una "recesión democrática", con razones para creer que podría cambiar en una depresión generalizada. Grandes poderes autoritarios como Rusia y la República Popular de China desafían abiertamente el modelo liberal-democrático occidental, mientras que los populistas y los nacionalistas lanzan ataques contra este modelo desde dentro Oeste Estos reveses ocurrieron no solo en las democracias áreas periféricas, pero en los Estados Unidos y el Reino Unido.

Ese cambio va desde el optimismo cauteloso a principios de la década de 1990 hasta el análisis de los diferentes caminos de la transición democrática en los años venideros, el escepticismo sobre si la "transición" sería un concepto adecuado para describir qué sucedía en diferentes países, a una preocupación creciente ante las nuevas amenazas a la democracia. Hoy es evidente la cautela para abordar las amenazas provenientes desde dentro de países considerados democracias "consolidadas", así como las nuevas formas de

"poder agudo" que los regímenes las autoridades están empleando para debilitar las normas y regímenes demócratas liberales en todo el mundo¹.

Nuevo eje de polarización política.

Detrás de estos cambios hay un desplazamiento del eje principal de polarización política. Durante la mayor parte del siglo XX, la política fue caracterizado por la división ideológica entre izquierda y derecha, definida en gran parte en términos económicos, con el primero exigiendo una mayor igualdad socioeconómica y políticas redistributivas y el segundo, priorizar la libertad individual y el fuerte crecimiento económico. Hoy en día, la polarización política gira cada vez más en torno de cuestiones relacionadas con la identidad y la izquierda y la derecha están redefiniendo sus objetivos².

La base psicológica de la política de identidad se basa en los sentimientos. personas que tienen valor intrínseco y dignidad, pero que la sociedad que te rodea no los reconoce como deberían. Que la identidad despreciada puede ser exclusiva de un individuo, pero a menudo proviene de 'pertenecer' a un grupo particular, en particular que ha sufrido algún tipo de marginación y/o falta de respeto. Está estrechamente relacionado con sentimientos como el orgullo, la ira y el resentimiento.

Y si bien las injusticias económicas pueden estimular la demanda de reconocimiento, este impulso es distinto de las razones materiales que mueven el *homo economicus* y a menudo puede conducir a acciones que van contra el propio interés económico comúnmente entendido. Muchos de los que votaron por Brexit (referéndum celebrado en el Reino Unido en 2016), entendió que el país podría sufrir económicamente como resultado de la separación de la Unión Europea, pero pensó que esto era un precio necesario para restaurar la identidad nacional del país. Aunque los nacionalistas y los islamistas se están movilizando para diferentes temas, en común, comparten la sensación de haber sido marginados y exigen respeto por sus opiniones y demandas.

Los votantes populistas en Hungría y Polonia, por ejemplo, sienten que sus identidades nacionales están amenazadas debido a la inmigración y valores sociales liberales. Los

* Publicado con el mismo título en inglés, en *Journal of Democracy*, Volumen 31, Número 1, enero de 2020. @ National Endowment for Democracy and Johns Hopkins University Press. La traducción de este artículo es libre.

** Francis Fukuyama es investigador principal y director del Centro de Estudios sobre democracia, desarrollo y estado de derecho y el Máster en política pública internacional de la Universidad de Stanford.

¹ Larry Diamond, *Ill Winds: Saving Democracy from Russian Rage, Chinese Ambition, and American Complacency*. Nova York: Penguin, 2019.

² Christopher Walker, "What Is 'Sharp Power'?" *Journal of Democracy*, v. 29, n. 3 (jul. 2018), pp. 9-23. [Ed. bras.: "O que é 'sharp power' e como ele perfura as instituições democráticas". *Journal of Democracy em português*, v. 7, n. 2, 2018. Disponível em: .]

partidarios del Brexit vieron Europa como una amenaza a la soberanía e intereses del Reino Unido, también como muchos de los que eligieron a Donald Trump para la Casa Blanca en 2016 se sintió obstaculizado por los cambios en la economía, en el mercado laboral trabajo y especialmente en sus vidas, a menudo atribuido al proceso de globalización. En India, los partidarios del nacionalismo hindú, cuyo líder, Narendra Modi, ha sido primer ministro desde 2014, quieren basar la identidad nacional india en el hinduismo, tal como los militantes budistas en Myanmar y Sri Lanka sienten que las identidades religiosas de sus naciones están bajo ataque.

Este cambio progresivo en la polarización política hacia también se han producido problemas de identidad en las democracias desarrolladas y consolidadas. Si el siglo XX se fue, si fuera comunista, socialista o socialdemócrata, promovió los intereses de la clase trabajadora de manera más amplia, la izquierda del siglo XXI está más inclinada a defender grupos de identidad específicos como las minorías raciales, inmigrantes, mujeres, personas con discapacidad, minorías sexuales, pueblos indígenas, etc. Como cada uno de estos grupos era marginados de maneras específicas (a lo largo de la historia o más recientemente), las soluciones deben ser específicas para cada grupo.

Este cambio ideológico en el campo de la izquierda tuvo consecuencias políticas: en lugar de centrarse en la vieja clase trabajadora y sus sindicatos (la gran mayoría de afiliados que pertenecen al grupo racial o étnico dominante), los partidos de izquierda en los Estados Unidos y Europa se veían cada vez más como representantes de los intereses de varias minorías. Uno de los resultados de esta salida de la clase trabajadora tradicional es el creciente apoyo de los votantes que pertenecen a esta clase a los movimientos nacionalistas y/o populistas.

Una transformación similar ha tenido lugar en el campo de la derecha. Fiestas los conservadores del siglo XX defendieron el libre mercado y los derechos individuales, con el apoyo de grupos empresariales que apoyaban el libre comercio e incluso controlaban la inmigración. Pero ese viejo derecho ha estado perdiendo terreno ante uno que enfatiza la identidad nacional de base étnica, cuyo discurso se basa en la idea de que "nuestro país" es asaltado por una conspiración formada por inmigrantes (de países de África, Medio Oriente y Asia Central, el América Latina y otras regiones / países en conflicto o menos desarrollados), competidores extranjeros (principalmente de Asia, fortalecidos por la globalización) y élites políticas cómplices de este "crimen" contra la identidad nacional".

El surgimiento de la "democracia iliberal"

El primer ministro de Hungría, Viktor Orbán (en el poder desde 2010 y más fuerte cada día), declara abiertamente esa identidad El gobierno nacional se basa en la etnia húngara y aboga

por una "democracia iliberal" en la que las mayorías democráticas no son necesariamente obligadas a respetar los derechos humanos universales (y los de las minorías visto como una amenaza a la identidad nacional actual).

Este nuevo y emergente tipo de conservadurismo adquiere una dimensión internacional, cuya construcción desempeñó un papel importante en Rusia (gobernada por Vladimir Putin desde 1999, alternando entre los cargos de primer ministro y presidente)³. Se basa en la defensa de cultura nacional y valores tradicionales en oposición a valores liberales como los derechos de las minorías sexuales y la apertura a la inmigración (incluso si está controlado).

Existe una conexión profunda (y creciente) entre las ideas predominantes en la Rusia de Putin y la ideología de parte de la derecha cristiana estadounidense, en oposición al "matrimonio homosexual" y un defensor de un América cristiana. En los últimos años, Rusia también ha ofrecido apoyo moral y financiero a los líderes y / o movimientos nacionalistas europeos, incluido el Rassemblement National (nueva designación del antiguo Frente Nacional) por Marine Le Pen, en Francia, y la Liga (anteriormente Liga Norte) por Matteo Salvini, en Italia.

Cuando Putin fue elegido presidente de Rusia por primera vez en 2000 (ya era primer ministro desde el año anterior, por invitación de Boris Yeltsin) y comenzó a alejarse de Estados Unidos y Europa, el líder ruso parecía estar buscando una ideología que justificara su oposición a las políticas occidentales. Coqueteado con ideas como la "democracia soberana" de Vladislav Surkov, que no vino popularizar, y cada vez más parece haber descubierto el papel de mentor de populistas conservadores en todo el mundo democrático. No está claro cuán en serio Putin toma estas ideas, pero son las que basan su política exterior apuntaba a socavar las élites políticas de las naciones que se ve a sí mismo como rivales.

La "sociología de la polarización" también ha enfrentado cambios. Jonathan Rodden demostró que la baja densidad de población es la aislado que presenta una mayor correlación con el aumento de votación populista tanto en Estados Unidos como en Europa⁴. La economía global ha concentrado cada vez más empleos y oportunidades en las ciudades que tienden a producir votantes más liberales, mientras que los votantes de pequeñas ciudades, pueblos y zonas rurales han optado por los populistas. Estos votantes

³ Esta cuestión he explorado con más profundidad en mi libro *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment* (Nova York: Farrar, Straus and Giroux, 2018).

⁴ Marc F. Plattner, "Illiberal Democracy and the Struggle on the Right". *Journal of Democracy*, v. 30, n. 1 (jan. 2019), pp. 5-19.

tienden a ser mayores, tienen menos educación y se mueven un poco. Densidad poblacional comenzó a reflejar no solo oportunidades económicas, sino también valores culturales

Tecnología: ¿de aliado a enemigo?

El segundo cambio más grande que ocurrió en los 30 años de existencia de la revista se refiere al impacto de la tecnología, un fenómeno no directamente relacionado con el surgimiento de la identidad como eje principal de política mundial. La década de 1990 vio el nacimiento de internet para el público en general, que en ese momento se entendía casi universalmente como una herramienta importante disponible para los demócratas, porque ayudaría a difundir información, y por lo tanto poder, para una gama mucho más amplia de personas, contribuyendo así a la derrocando jerarquías autoritarias. Y de hecho lo hizo: las revoluciones que barrió el mundo comunista a fines de la década de 1980 y a principios de la década de 1990 y levantamientos como la Primavera Árabe (2010-2011) aprovechó la capacidad de los activistas para organizarse espontáneamente, utilizando nuevas formas de comunicación en red.

Desafortunadamente, ese internet descentralizado no duró mucho. Por un lado, los pioneros en el mundo digital como Google y Facebook tienen controles de monopolio gigantescos y desarrollados para la red global. Por otro lado, los gobernantes autoritarios en Beijing y Moscú entendieron la amenaza que representa la red mundial, y aprendió a darle forma para cumplir sus propios objetivos. Actualmente, internet se divide en dos, uno cerrado, controlado por China, y una más abierta, dominada por un puñado de empresas privadas estadounidenses.

El internet chino se gestiona intencionalmente con el propósito de sostener y proteger el gobierno autoritario de China, mientras que Internet "occidental", aunque en principio no se opone a la democracia ha sido operado para servir los intereses comerciales de los gigantes que lo controlan.

La tendencia de esta nueva política de identidad, tanto en el campo de la izquierda como en el de la derecha, ha sido fragmentar las sociedades en grupos de identidad aún más pequeños. En muchos sentidos, las redes cada vez más populares, los factores sociales facilitan esta fragmentación social.

Permiten a las personas con intereses comunes descubrir a otros, no solo en sus propias ciudades o países, sino en todo el mundo, al mismo tiempo que están cerrados a las críticas y otras visiones, formando burbujas. También se han convertido en un terreno fértil para los actores antidemocráticos, que utilizan teorías de conspiración e información falsa para difundir sus mensajes y atraer cada vez más partidarios.

Decadencia de las instituciones tradicionales

Sin embargo, sería un error atribuir el aumento de la fragmentación, simplemente a la popularización de internet en la década de 1990 (y redes sociales en las siguientes décadas), porque el declive de las instituciones sociales tradicionales comenzó incluso antes y se han profundizado desde entonces. Estas instituciones consisten no solo en gobiernos, sino en una amplia gama de estructuras de mediación social, incluidos partidos políticos, sindicatos, iglesias y otras organizaciones sociedad civil Este fenómeno se observó por primera vez en el Journal of Democracy de Robert D. Putnam, quien publicó su famoso ensayo Bowling Alone publicado por el Journal en 1995⁵. Las encuestas de opinión muestran la disminución de confianza en estas instituciones a lo largo del tiempo y, aunque existen variaciones dependiendo del país y el momento, es un fenómeno transnacional: aparece en un país tras otro en todo el mundo democrático.

Entre las jerarquías sacudidas por internet y las redes sociales se encuentra los llamados "medios tradicionales": agencias de prensa, radio y televisión que tuvieron una enorme influencia en los países democráticos en el siglo XX y desarrollaron estándares periodísticos para verificar y verificar. La información publicada. El auge de Google, Facebook y Twitter, entre otras compañías nacidas en Internet, debilitó el viejo modelo de negocio de la prensa, basado principalmente en la publicidad y actualmente no está claro qué incentivos económicos existen para ofreciendo noticias confiables e independientes a una amplia audiencia democrática.

Este debilitamiento de la confianza en las instituciones de mediación. es en parte un subproducto de los cambios positivos que tuvieron lugar en el planeta en el siglo 21. La educación de la población mayoritaria hoy es mayor que hace unas décadas, lo que significa que las personas piensan por sí mismas y no recurren simplemente a las fuentes tradicionales de autoridad. También hay una demanda mucho mayor transparencia en el desempeño de estas instituciones que anteriormente. Un ejemplo de esto son las acusaciones de pedofilia que involucran a sacerdotes. Católicos e informes de violencia sexual y crímenes que involucran a hombres poderosos en la cima de grandes empresas. Hay más información disponible, y las personas están menos dispuestas a tolerar el abuso u ocultar información dañina en nombre de un bien mayor con que ya no se identifican.

Cuando Putnam observó que hubo una disminución a largo plazo participación y apoyo a asociaciones voluntarias en los Estados Unidos, algunos argumentaron que la sociedad estadounidense ya había pasado por profundas transformaciones desde la década de 1950,

⁵ Jonathan A. Rodden, Why Cities Lose: The Deep Roots of the Urban-Rural Political Divide. Nova York: Basic Books, 2019.

convirtiéndose en más inclusivo y diverso. Las mujeres y las minorías raciales habían ingresado al mercado laboral y en organizaciones de las cuales habían sido previamente excluido Los "clubes de Bolinha" altamente homogeneizados en términos raciales, de género y religión produjeron altos niveles confiable, pero a expensas de excluir a partes importantes de la población. La disminución de la confianza en las instituciones es, por lo tanto, en parte, el resultado de las sociedades democráticas modernas que se han desarrollado de una manera más inclusiva y socialmente justa.

Los antiguos apóstoles de la revolución de la información creían que actuaría como una fuerza para la democracia en parte porque creían que las nuevas tecnologías tendrían un impacto directo en el nivel del individuo. En la década de 1980, el advenimiento de la computadora personal multiplicó la cantidad de personas con poder computacional en sus manos. Los años 1990 vio el surgimiento de internet universal, mientras que el 2000 lo reunió todo de una manera portátil y ubicua en forma de un teléfono inteligente.

Los avances tecnológicos refuerzan la centralización

Sin embargo, los avances tecnológicos más recientes han desplazado la potencia de nuevo para una mayor centralización. Aunque la inteligencia el aprendizaje artificial y automático puede integrarse en dispositivos datos personales y, de hecho, dependen de una gran cantidad de información recopilados por estos dispositivos: las personas no pueden dominar fácilmente estas tecnologías y protéjase de cualquier consecuencia negativa. De hecho, las bases de datos que permiten que las máquinas aprendan son tan grandes que solo las grandes empresas o, en algunos casos, los países grandes pueden hacer un uso completo de ellos. El tipo de sistema de vigilancia que se está implementando en China, conectando cientos de millones de sensores y cámaras a una central de análisis y monitoreo, es posible sobre todo en sistemas políticos autoritarios.

Incluso en las sociedades más democráticas, la aparición de "Internet de las cosas" ha estado recogiendo una montaña extraordinaria de información (Big Data), cuyo uso será aún más oscuro para usuarios individuales. A su vez, organizaciones gigantes y técnicamente preparado, tanto gobiernos como empresas privadas, cada vez más explotar esta impresionante cantidad de datos para reforzar su podría económico o político. Nada de esto contribuye al "empoderamiento" democrático, aunque es demasiado pronto para predecir sus consecuencias políticas a mediano y largo plazo.

Finalmente, sería un error atribuir amenazas a la democracia solo a desarrollos inesperados en la popularización de Internet y de las redes sociales. También hubo un cambio importante en los medios de comunicación tradicionales, cuyo control en algunos países ha sido cada vez más ejercido por oligarcas. En un patrón iniciado por el ex primer ministro

Silvio Berlusconi en Italia, los megaempresarios adquirieron medios de comunicación y los usaron para impulsar sus carreras políticas. Una vez en estos oligarcas usan su influencia política para proteger sus intereses comerciales personales. En Ucrania, los principales canales de la televisión están vinculados a media docena de oligarcas que dominan la economía. En Hungría, los medios tradicionales están actualmente controlados por empresarios vinculados a Fidesz, la fiesta de Orbán.

El neoliberalismo y sus críticos.

Varios otros cambios más lentos han transformado el medio ambiente democrático como lo sabíamos en Occidente durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo 20. La primera tiene que ver con la economía. La década de 1990 estuvo marcada por el apogeo de la revolución del libre mercado desatada una década antes por Ronald Reagan en los Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido⁶. En reacción a la estanflación de la década de 1970, académicos como Milton Friedman, Gary Becker, George Stigler, Robert Lucas Jr. y otros revisaron el modelo mental en el que las élites pensaban sobre la política económica. Estos pensadores desarrollaron un modelo mental sofisticado que básicamente respaldó la frase juguetona de Ronald Reagan: "Las palabras más aterradoras en el idioma inglés son: "Soy del gobierno y estoy aquí para ayudar ". La una vez dominante economía keynesiana había jugado un papel positivo para los gobiernos ciclos económicos, pero el "keynesianismo" ha sido reemplazado por un estricto monetarismo y un esfuerzo por reducir la intervención estatal como en su conjunto a través de recortes de impuestos, desregulación, privatización, reducción de aranceles y una actitud moderada hacia el tamaño y poder corporativo: el famoso "Consenso de Washington".

Este cambio a lo que ahora se llama peyorativamente el "neoliberalismo", junto con la profundización del proceso de globalización, permitió la aparición de tigres asiáticos, China y más recientemente de la India, en un proceso que tomó cientos de millones de personas de la pobreza, principalmente en Asia, y desataron poderosas fuerzas empresariales en los Estados Unidos y otros países. Pero también tuvo consecuencias perjudiciales en la década de 1990.

El primero fue el empeoramiento de la desigualdad de ingresos, con una riqueza creciente concentrada en manos de una élite reducida en todo el mundo. El segundo fue la "financiarización" de la riqueza. La desestabilización del sector financiero como resultado de su desregulación, causando profundas crisis financieras en América Latina, Asia Oriental, Estados Unidos y la Unión Europea (zona del euro). La crisis *subprime* que comenzó en los

⁶ Ver, por ejemplo, Moisés Naím, *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being in Charge Isn't What It Used to Be* (Nova York: Basic Books, 2013); e Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (Nova York: Simon and Schuster, 2000).

Estados Unidos en 2008 y la crisis del euro de 2010 contribuyó a desacreditar a las élites económicas y políticas que habían promovido el orden liberal internacional y creado las condiciones para el auge del populismo en la siguiente década.

El colapso de la antigua Unión Soviética en 1991 parecía validar los puntos de vista promovidos por los defensores del libre mercado. "Aturdido con éxito" (como diría Stalin), se olvidaron de eso en un mercado eficiente el Estado continúa desempeñando funciones de garantía vitales Estado de derecho, mantenimiento de la estabilidad política y la regulación actividad económica El consejo de los centros de poder occidentales a principios de la década de 1990 fue que era necesario desregular y privatizar lo más rápido posible, incluso en lugares o sectores donde la debilidad del estado era extrema. En estos casos, los resultados fueron caos económico, profundización de la pobreza y ascenso de una clase de oligarcas y privilegiados. Para muchas personas, estas consecuencias se han asociado con la democracia misma, allanando el camino por el auge de Putin y otros autócratas en la siguiente década.

El modelo mental de cada generación está influenciado por las experiencias de acciones colectivas que marcan el período de formación de sus miembros. Para las personas que vivieron la Guerra Fría y su colapso, la palabra "socialismo" tenía connotaciones muy negativas. Para personas nacidas después 1990, es el neoliberalismo y sus políticas de austeridad relacionadas impuestos, privatizaciones y libre comercio que han adquirido una connotación negativa. La popularidad del socialismo entre los miembros progresistas, la generación de *millennials* en los Estados Unidos y hostilidad hacia la Unión Europeo profesado por jóvenes de Europa Central y del Este son subproductos de este tipo de olvido generacional.

El regreso del nacionalismo y el populismo.

Ivan Krastev y Stephen Holmes sugieren que todavía hay un problema eso explica el fortalecimiento del nacionalismo y el populismo. Regímenes comunistas en Europa Central, Europa del Este y la ex Unión Soviética fingió que habían resuelto el problema del nacionalismo, cuando, de hecho, simplemente habían barrido la amenaza debajo de la alfombra. Después de 1945, ninguno de estos regímenes había intentado persuadir a la generación de posguerra en relación con peligros del nacionalismo, como hicieron los alemanes occidentales con éxito en comparación con las generaciones de posguerra. De hecho, para muchos en la región, el nacionalismo y la identidad nacional llegaron a tener significado positivo, ya que los regímenes comunistas habían tratado de suprimirlos, como fue el caso con la URSS en el esfuerzo por mantener el imperio soviético. Después de 1989-91, las antiguas "naciones cautivas" bajo su dominio abrazó la parte democrática de la democracia liberal, pero no necesariamente la idea de que las personas diversas o incluso

los diversos sectores que conforman una sociedad pueden vivir armoniosamente dentro de un régimen de "igualdad de derechos, aplicado en un igualitario". El resultado fue la aparición de la democracia iliberal en países como Hungría y Polonia⁷.

Al mismo tiempo, en la antigua Unión Soviética, la política económica de los Estados Unidos había tenido un efecto negativo en las perspectivas hasta la fecha, no se conoce completamente. Pero conceptos erróneos de la política estadounidense también ha dañado el panorama democrático en otros aspectos. El período entre 1991 y 2008 fue extraordinario para la hegemonía política y militar estadounidense, cuando el presupuesto militar de Washington excedió el gasto total en defensa del resto del mundo combinada, y Estados Unidos no tenía "competidor al nivel" que podría contrarrestar su poder. La victoria relativamente fácil de la coalición liderada por Estados Unidos en la Guerra del Golfo de 1991 convenció a los formuladores de políticas autoridades públicas que tenían un instrumento único para influir en la política global. Esto condujo a un segundo error de cálculo político importante, que fue la invasión de Irak en 2003. Frente a los temores derivado de la posible existencia de armas de destrucción masiva en Irak, que luego resultó ser falso, la administración del presidente George W. Bush derrocó a la dictadura de Saddam Hussein y persiguió una agenda más amplia de "liberación", con el objetivo de refundar la política en todo el Medio Oriente.

Este movimiento tuvo muchas consecuencias imprevistas a largo plazo: la invasión cambió el equilibrio de poder en la región a favor de la República Islámica de Irán y sus aliados chiítas en el Medio Oriente. Eso condujo a la prolongación de la inestabilidad en Iraq hasta el día de hoy y al surgimiento de un nuevo grupo terrorista, el Estado Islámico. La guerra "sin terreno" contra el Irak de Saddam también dañó seriamente a la OTAN (alianza militar occidental), mientras desacreditaba al gobierno británico, entonces bajo el liderazgo de Tony Blair, por su apoyo equivocado a Washington (desde las armas de destrucción en que había justificado la invasión nunca fueron encontrados). Finalmente, en la mente de muchos en todo el mundo, la invasión y ocupación de Irak creó una asociación indeleble entre el uso unilateral del poder el ejército de EE. UU. y el intento (fallido) de promover la democracia en países donde esta tradición no existe.

La invasión de Irak y la guerra sin fin en Afganistán (que comenzó después de los ataques a las Torres Gemelas en 2001) tuvo un impacto importante en cómo los estadounidenses ven su relación con el mundo exterior. A pesar de sus muchas diferencias, el demócrata Barack Obama y el republicano Donald Trump comparten la creencia que Estados Unidos debería

⁷ Para un relato de ese cambio, ver Binyamin Appelbaum, *The Economists' Hour: False Prophets, Free Markets, and the Fracture of Society* (Nova York: Little, Brown and Company, 2019).

reducir su presencia en el Medio Oriente y Afganistán y evitar las intervenciones (particularmente con fines humanitarios) cuando los intereses estadounidenses no son centrales. Todo esto produjo niveles crecientes de escepticismo por parte de jóvenes estadounidenses con respecto a las perspectivas de una promoción efectiva de la democracia.

En resumen: las experiencias combinadas del antiguo mundo comunista y el Medio Oriente afortunadamente resultaron en un mayor grado de realismo en la visión norteamericana sobre la viabilidad de promover la democracia en todo el mundo (los europeos solían ser más escépticos). La transición aparentemente rápida a la democracia liberal en países como Hungría y Polonia después del colapso repentino del comunismo fue, en retrospectiva, un evento muy fortuito, de la que muchos en los Estados Unidos han aprendido la lección equivocada. En 2005, el segundo discurso inaugural de George W. Bush abordó la universalidad de aspiraciones y derechos democráticos y fue Estados Unidos de la tarea de acabar con la tiranía en todo el mundo, una tarea, dijo el republicano, cuyo logro también garantizaría la seguridad nacional de EE. UU. a mediano y largo plazo. Pero el enfoque en acabar con las tiranías ignoró la enorme dificultad de construir una democracia liberal entre los escombros dejados por ellos.

Democracia y capacidad del estado

La vasta literatura disponible sobre transiciones democráticas, gran parte de la cual se publica en el *Journal of Democracy*, se centra en instituciones democráticas como elecciones, reglas electorales, partidos, legislaturas y similares, y, en menor medida, los elementos principales del liberalismo, como constituciones y diplomas legales.

Estas instituciones están diseñadas para restringir el poder que legitiman, pero se basan en el hecho de que el poder existe en primer lugar en la forma de un estado que emplea un monopolio sobre el uso fuerza en un territorio dado. Sobre el problema de construcción del estado en territorios divididos o en conflicto y donde no hay tradición democrática, sin embargo, la ciencia política contemporáneo tiene poca cosa útil que decir. La ironía es que incluso Hungría y Polonia, que a principios de la década de 2000 parecían ser transiciones exitosas a una democracia liberal consolidada, resultó ser mucho menos que eso.

En consecuencia, la política estadounidense se ha vuelto muy más cauteloso, y con razón, con respecto a la capacidad de controlar lo que sucede el día siguiente a la salida de un dictador. El último ejemplo de este tipo de intervención fue la acción (limitada) de la OTAN en Libia en 2011. Obama extrajo de esa experiencia la lección de que debería evitar una acción militar significativa en Siria después del estallido de la guerra civil en el país e incluso después del gobierno sirio habiendo usado armas químicas contra su propia población,

cruzando una línea roja establecida por el propio presidente de los Estados Unidos en ese momento.

La literatura sobre transiciones, siguiendo un cambio en la agenda política, ha pasado de centrarse intensamente en las instituciones democráticas al tema de la capacidad del estado y, como parte de eso, a reflexiones sobre el problema de la corrupción y cómo resolverlo. Afganistán e Irak son casos extremos de estados débiles, pero hubo un reconocimiento creciente de que muchos países en desarrollo con gobiernos estables también sufrieron de baja capacidad estatal y alta niveles de corrupción. En algunos casos, como en Rusia, la corrupción se organizó desde arriba y se convirtió en la base del poder del estado. En otros casos, como en Brasil y México, la corrupción coexistió con el funcionamiento de las instituciones democráticas, pero terminó para deslegitimar a los líderes elegidos. En consecuencia, ambos países latinoamericanos son liderados actualmente por presidentes populistas (uno a la derecha en Brasil y otro a la izquierda en México).

Lo que debe investigarse más a fondo es la relación entre la democracia, por un lado, y el problema de la corrupción y la capacidad del Estado, del otro. Existe una suposición generalizada, pero rara vez declarada que la solución a la corrupción sistémica es más democracia, pero la relación empírica entre estas dos cosas es mucho más complicada⁸.

El reciente aumento del populismo ha llevado a un cuestionamiento de parte del consenso que existía hace solo una generación sobre las transiciones democráticas. En ese momento, los politólogos estaban hablando de "democracias consolidadas", generalmente medidas por la prueba clásica de la "doble alternancia" de Huntington: si las elecciones dieron como resultado el poder de cambiar de manos pacíficamente una vez, y luego otra vez, se podría decir que la democracia se había consolidado en cierto país. Con los reveses ocurridos recientemente en gran parte de democracias consolidadas (incluidos los Estados Unidos y los Estados Unidos Reino), la noción de que la democracia nunca se retira después de alcanzar un cierto nivel, se ve extraño. Autores del Journal of Democracy como Steven Levitsky argumentó que la amenaza mortal para las democracias modernas no el golpe militar, sino una erosión gradual y continua de las reglas e instituciones como lo que ha estado sucediendo en Hungría desde 2011. Mucha gente ve que este proceso tiene lugar incluso en los Estados Unidos⁹.

⁸ Ivan Krastev; Stephen Holmes, "Explaining Eastern Europe: Imitation and Its Discontents". Journal of Democracy, v. 29, n. 3 (jul. 2018), pp. 117-28.

⁹ Roberto Stefan Foa, "Modernization and Authoritarianism". Journal of Democracy, v. 29, n. 3 (jul. 2018), pp. 129-40. [Ed. bras.: "Modernização e autoritarismo". Journal of Democracy em português, v. 7, n. 2, 2018. Disponível em: .]

Sería un error poner fin a este panorama de una manera pesimista. Durante el siglo pasado, la democracia ha pasado por muchos altibajos. La crisis actual no es tan grave como la que afectó a la década de 1930, cuando el fascismo se alojó en el corazón de Europa. Y esa crisis es ciertamente comparable a la caída de la confianza en la democracia que ha plagado el Oeste durante los múltiples problemas de la década de 1970. La chispa que inició las transiciones 1989-91 todavía existe en muchas partes del mundo. Solo en los últimos años, Ucrania, Argelia, Sudán, Nicaragua, Armenia y Hong Kong fueron testigos del surgimiento de manifestaciones en contra de gobiernos autoritarios, a pesar de que no han resultado en transiciones democráticas. Chequia, Georgia, Rumania, Eslovaquia e incluso Rusia ha sido testigo de la presión popular contra la corrupción y el control oligárquico sobre el proceso democrático.

Aunque Donald Trump desafió a muchas de las instituciones, controles y equilibrios de la democracia estadounidense, lograron resistir en gran medida. El más importante de estos, las elecciones, deben ocurrir en 2020. A la larga, la democracia no parece favorecer el populismo. Los jóvenes continúan emigrando de las zonas rurales a grandes ciudades, donde, como ya hemos dicho, el populismo no suele ser la mayoría.

Para llegar a largo plazo, sin embargo, primero debemos sobrevivir en el corto plazo. Hay actualmente dos tendencias opuestas en el mundo: el primero es la fragmentación social, acompañada de una disminución de la autoridad de las instituciones de mediación, especialmente en las democracias consolidadas. El segundo es el surgimiento de nuevas jerarquías. Estados autoritarios. Sobrevivir al presente significa reconstruir la autoridad legítima de las instituciones de la democracia liberal y, al mismo tiempo, resistir a los poderes que aspiran a que las instituciones no democráticas sean centrales.