

Fernanda Wanderley

# ¿QUÉ PASÓ CON EL PROCESO DE CAMBIO?

IDEALES ACERTADOS, MEDIOS  
EQUIVOCADOS, RESULTADOS  
TRASTROCADOS

CIDES  
UMSA **30** AÑOS

# ¿Qué pasó con el proceso de cambio en Bolivia?

Ideales acertados, medios equivocados, resultados trastrocados

Una lectura de las políticas públicas para la transformación productiva,  
pluralidad económica e inclusión social en un contexto de bonanza



Fernanda Wanderley

# ¿Qué pasó con el proceso de cambio en Bolivia?

Ideales acertados, medios  
equivocados, resultados trastrocados

Una lectura de las políticas públicas para la transformación  
productiva, pluralidad económica e inclusión social  
en un contexto de bonanza



**¿Qué pasó con el proceso de cambio en Bolivia?**  
**Ideales acertados, medios equivocados, resultados trastocados**  
**COLECCIÓN 30 ANIVERSARIO**

El Postgrado en Ciencias del Desarrollo es el primer postgrado en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) especializado en estudios del desarrollo; por su carácter multidisciplinario depende del Vicerrectorado de la UMSA. Tiene como misión formar recursos humanos para el desarrollo y contribuir a través de la investigación y la interacción social al debate académico e intelectual en torno a los desafíos que experimenta Bolivia y América Latina, en el marco del rigor profesional y el pluralismo teórico y político y al amparo de los compromisos democráticos, populares y emancipatorios de la universidad pública boliviana.

Este trabajo nace en la investigación “La economía del gas y las políticas de inclusión socioeconómica en Bolivia 2006-2010”, realizada en el marco de la convocatoria “Coherencia de las políticas de desarrollo” promovida por la Fundación Carolina (España).

Cuidado de edición: Cecilia Salazar y Fernanda Sostres  
Coordinación de la publicación: Patricia Urquieta C.

© Fernanda Wanderley, 2013  
© CIDES-UMSA, Plural editores, 2013

Primera edición: noviembre de 2013

DL: 4-1-223-13 P.O.  
ISBN: 978-99954-2-814-3

Producción:  
Plural editores  
Av. Ecuador 2337 esq. Calle Rosendo Gutiérrez  
Teléfono 2411018 / Casilla 5097 / La Paz, Bolivia  
Email: plural@plural.bo / www.plural.bo

*Impreso en Bolivia*

# Índice

Presentación .....	11
Prólogo de Merille S. Grindle .....	15
Introducción .....	19
CAPÍTULO I	
El análisis político de las políticas públicas .....	25
Políticas públicas, contextos internacionales y especificidad histórica.....	28
Las políticas públicas en los países dependientes de recursos naturales no renovables.....	31
El marco analítico para evaluar la coherencia de las políticas públicas .....	34
CAPÍTULO II	
América Latina en el siglo XXI: el retorno del Estado y de las políticas de promoción productiva.....	41
La diversificación productiva como punto de partida ....	43
La importancia del estado en la transformación productiva.....	44
Marco político-institucional de las políticas productivas .	48

La construcción institucional de las políticas de desarrollo productivo en América Latina .....	51
Las nuevas políticas de desarrollo productivo y el debate actual en la región .....	56
Transformación productiva con equidad social: el rol de las políticas productivas .....	59
Diferencias entre las nuevas políticas de desarrollo productivo y las políticas de sustitución de importaciones .....	64
 CAPÍTULO III	
Incorporación del patrón de crecimiento extractivista como un problema público.....	67
Patrón primario exportador, bajo crecimiento económico de largo plazo y continuidad de la desigualdad social y la pobreza .....	68
Las continuidades estructurales más allá de los modelos estatista y liberal .....	82
 CAPÍTULO IV	
Definición del problema y la hipótesis causal propuesta por el gobierno del Movimiento al Socialismo .....	87
La pluralidad económica, concepto en disputa .....	91
El rol del Estado en la economía .....	129
El patrón extractivista y los caminos de la industrialización .....	136
 CAPÍTULO V	
Las políticas macro y microeconómica para la transformación productiva con empleo digno .....	141
Las políticas macroeconómicas y la transformación productiva .....	143
Las políticas microeconómicas para la promoción productiva con empleo digno y fortalecimiento de la economía plural .....	167

**CAPÍTULO VI**

Evaluación de los resultados de crecimiento económico, diversificación productiva y generación de empleo ..... 181

    Desempeño macroeconómico..... 181

    Enfermedad Holandesa..... 185

    Empleo, pobreza y desigualdad ..... 198

**CAPÍTULO VII**

La generación de gobernanza, una lectura desde la medida fracasada del “gasolinazo” de 2010 ..... 203

    Las justificaciones del gobierno para disminuir los subsidios a los combustibles ..... 206

    La violenta reacción social a la disminución de los subsidios a los combustibles ..... 211

**CONCLUSIÓN**

El modelo de gestión y la generación de gobernanza en Bolivia ..... 221

La gestión pública boliviana y la generación de gobernanza, más allá del gobierno del MAS ..... 224

Referencias bibliográficas..... 229

**Índice de cuadros**

Cuadro 1 Fallas de información y fallas de coordinación . 46

Cuadro 2 Tipología de políticas de promoción productiva ..... 57

Cuadro 3 La hipótesis causal del Movimiento al Socialismo para la continuidad de los bajos niveles de crecimiento económico, los altos niveles de pobreza y desigualdad..... 91

Cuadro 4 Los principios plurales de comportamiento y patrones institucionales de ordenamiento económico ..... 97



Cuadro 5	Intervención de las empresas en los niveles de la economía .....	169
----------	--	-----

### Índice de tablas

Tabla 1	Crecimiento del Producto Interno Bruto y del Producto Interno Bruto per cápita, 1950-2012 .....	68
Tabla 2	Participación de las exportaciones de los sectores extractivos en el total de exportaciones, 1952-2012 .....	69
Tabla 3	Indicadores de pobreza moderada, extrema y desigualdad (en porcentaje), 1999-2011.....	71
Tabla 4	Composición del PIB por actividad económica a precios constantes, según actividad económica 1999-2012.....	72
Tabla 5	Distribución de la población ocupada según sexo y actividad económica, 1999-2011 .....	76
Tabla 6	Distribución porcentual de la población en la ocupación principal, según sexo y sectores del mercado de trabajo, 1999-2011 ..	78
Tabla 7	Distribución porcentual de la población en la ocupación principal, según sexo y categoría en el empleo, 1999-2011.....	79
Tabla 8	Cobertura de la seguridad social boliviana en salud y maternidad, 1956-2010 .....	81
Tabla 9	Afiliados a una administradora de fondos de pensiones, 1999-2011 .....	81
Tabla 10	Estructura porcentual de la inversión pública programada, según sector económico, 1999-2012 .....	138
Tabla 11	Financiamiento concedido por el sistema bancario, según actividad económica, participación porcentual, 2005-2011.....	148

Tabla 12	Crédito del Banco de Desarrollo Productivo acumulado, en miles de US\$ y porcentual según sector de actividad, 2007-2012 .....	151
Tabla 13	Variación porcentual de los gastos del Sector Público No Financiero, 2005-2012.....	156
Tabla 14	Estructura porcentual de la inversión pública ejecutada, según sector económico, 1999-2012 .....	158
Tabla 15	Porcentaje de la inversión pública ejecutada en relación a la programada, según sector económico, 1999-2012 .....	160
Tabla 16	Gasto social de la administración central en millones de Bs y variación porcentual anual, 2005-2012 .....	163
Tabla 17	Programa Bolivia Cambia, Evo Cumple, 2006-2012 (en millones de \$US y número de proyectos).....	164
Tabla 18	Inversión Bruta de Capital Fijo absoluta y relativa al PIB, 2004-2011 (en millones de dólares y % del PIB).....	184
Tabla 19	Crecimiento anual del PIB por sectores, 2005-2012 .....	188
Tabla 20	Número total de empresas registradas y crecimiento anual y acumulado según sector de actividad, 2008-2012 .....	190
Tabla 21	Inscripción de empresas por gestión según tipo societario, 2008-2013 .....	191
Tabla 22	Distribución porcentual de la base empresarial activa según tipo societario, 2005-2012.....	192
Tabla 23	Exportaciones tradicionales y no tradicionales, 1999-2012 (en porcentaje).....	194
Tabla 24	Importaciones, según la clasificación de grandes categorías económicas, 1999-2011 (valor CIF Frontera en miles de dólares estadounidenses).....	195
Tabla 25	Indicadores de empleo, 2005-2011 .....	199

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Evolución del tipo de cambio real multilateral, 2004-2012 .....	186
Gráfico 2	Salarios constantes de la población ocupada según nivel de calificación educativa, 1999-2011 .....	200

## PRESENTACIÓN

# CIDES: 30 años de vida institucional

El Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés nació en 1984 como resultado de la lúcida iniciativa de autoridades universitarias que dieron cuerpo a la primera unidad académica multidisciplinaria de postgrado en el país, articulada alrededor de la problemática del desarrollo.

A tres décadas de entonces, no es difícil rememorar la importancia fundamental de aquel momento, que evoca una profunda convicción con relación al trabajo académico universitario marcado, a su vez, de un gran compromiso con el destino del país, visto desde los ojos de su intelectualidad.

Uno y otro aspecto son decisivos para una nación que busca comprenderse a sí misma y desplegar sus anhelos en el concierto internacional, sin renunciar a su especificidad histórica y cultural. Con ese propósito, el trabajo académico universitario se ubica en la franja más decisiva de las intermediaciones que ha producido la sociedad moderna, pues implica una forma de producción de sentido que toda sociedad requiere para cohesionarse como comunidad de destino. El conocimiento académico universitario es, así, un factor constitutivo de la nación para que ésta, sobre la base de sus condiciones particulares, trascienda los obstáculos que impiden su consolidación, a partir de una relación suficientemente consistente entre Estado y sociedad.

De ese legado está imbuido el trabajo que realiza la comunidad académica del CIDES. Varios han sido los frutos que hasta ahora se han logrado. El más importante, haber trazado una estructura institucional en la que converge una pluralidad de perspectivas teóricas, imprescindibles para alcanzar una mejor y más completa comprensión de la realidad nacional y regional. El trabajo interdisciplinario es un complemento sustancial que, a partir de las diferentes fuentes explicativas a las que apela, permite producir una mirada cabal de las interconexiones existentes en torno a las problemáticas de la realidad. El objeto del desarrollo exige que ambos componentes –pluralismo e interdisciplina– estén rutinariamente activos en la reflexión, lo que la institución ha logrado formalizar a través del espíritu participativo que imprime en sus políticas, en gran medida gracias a la gran disponibilidad individual y colectiva desplegada en su seno.

Como resultado de ello, el CIDES se ha convertido en un referente medular para la formación y la investigación en el país, y ha formado un importante contingente de recursos humanos que se desempeñan con solvencia en la gestión pública, el trabajo docente y la investigación. Al mismo tiempo, ha producido un caudal de investigaciones que forman parte fundamental del acervo intelectual nacional. Y, finalmente, con el ánimo de visibilizar el debate, ha puesto a disposición de la colectividad lo mejor de sus logros. Más de 70 libros testimonian ese esfuerzo, refrendado por la persistencia con la que se ha mantenido la revista semestral de la institución (UMBRALES) y las decenas de eventos públicos organizados. En los últimos años, se ha sumado a ello una nueva forma de producir conocimiento, alentando la relación entre investigación y acción, y su derivación en la política pública que es el modo más concreto de la interacción del Estado con la sociedad. Como añadidura, la institución ha contribuido a la construcción de un tejido interuniversitario internacional que nutre la perspectiva del trabajo académico, amplificando sus desafíos y posibilidades.

Dos consideraciones acompañaron este proceso: una, orientada a preservar los pilares que dieron fundamento al trabajo institucional; la otra, a proyectar su horizonte al calor de los de-

saños que trae el conocimiento en permanente recreación y los que el propio país se va proponiendo en el curso de sus procesos históricos. En esa dirección, el trabajo del CIDES está basado en un esfuerzo permanente de actualización, lo que significa poner en la palestra los grandes problemas que acechan a una sociedad en movimiento. Desde ese punto de vista, salta a la vista, como contribución sustantiva, la crítica a los modelos de desarrollo cuya única finalidad ha sido expandir las finalidades utilitaristas de la modernización. En consecuencia, la institución trabaja arduamente desde un enfoque comprometido con la emancipación, habida cuenta de las búsquedas en las que están empeñadas las colectividades, hoy por hoy con enorme evidencia simbólica y discursiva.

Ese compromiso está apuntalado por los valores de la democracia intercultural, el pluralismo teórico y la libertad política, soportes con los que es posible construir un pensamiento autónomo. Por eso, el CIDES reivindica su identidad pública y muestra una vocación orientada a los intereses generales de la sociedad exenta –consecuentemente– de sujeciones que no sean las académicas, asumiendo sin embargo el importante significado político que ello entraña.

Lograr ese caudal de objetivos da cuenta de lo que es posible hacer cuando la predisposición para actuar es superior a las circunstancias. En ese sentido, el trabajo colectivo y la capacidad creadora son un legado que la institución también atesora como parte de las evocaciones comunitarias a las que nos remite la historia cultural en el país.

La conmemoración de las tres décadas del CIDES es un buen momento para dar cuenta de todo ello. Sin embargo, además de ser una remembranza, este hecho también reafirma la convicción de esta comunidad académica sobre el valor del trabajo intelectual y el conocimiento para apuntalar a la nación y sus valores democráticos, en el presente y el futuro. Por eso, los 30 años de esta institución son un motivo para honrar a la comunidad académica boliviana, en especial la que se ha involucrado con la universidad pública y con este postgrado. De la misma manera, es un homenaje al esfuerzo que despliegan los estudiantes universitarios de postgrado, con

una vocación que no siempre es bien acogida por el país, privado de la enorme energía disponible de la que aquellos son portadores para contribuir a la reforma de la sociedad.

La colección de publicaciones que se recogen en este aniversario es resultado tanto de investigaciones realizadas por docentes-investigadores de la institución como por colegas que han tenido un contacto fluido con los quehaceres que aquí se despliegan. Son producto de la vinculación interinstitucional que el CIDES ha generado para que afloren, se reproduzcan y se ensamblen los fines más nobles que están detrás de todo trabajo intelectual, cuando éste se pone al servicio del bienestar de los pueblos.

El libro *¿Qué pasó con el proceso de cambio en Bolivia? Ideales acertados, medios equivocados, resultados trastrocados* de Fernanda Wanderley es producto de una larga y empeñosa tarea emprendida por la autora para desentrañar el carácter de los procesos económicos en el país, sus continuidades y discontinuidades y su relación con las políticas públicas, mediadas por estructuras institucionales que, en este caso, parecieran inherentes a lo que ella denomina un “Estado adolescente”. En ese marco, Fernanda Wanderley se aproxima al proceso de cambio en el país iniciado el año 2006, marcado por un ciclo de bonanza excepcional y la reaparición del modelo estatista de desarrollo. Lo hace con las herramientas analíticas que provee el estudio de las políticas públicas, considerando tanto las relaciones causales que se proponen, como el entorno en el que se producen. Como telón de fondo, la autora es incisiva al mostrar que éste está condicionado por los soportes históricos que caracterizan a una persistente forma de ser de la cultura política boliviana.

El trabajo ha sido desarrollado en el marco institucional de la Fundación Carolina y el CIDES-UMSA.

# Prólogo

Las transformaciones en las trayectorias de desarrollo nacional requieren de mucho más que buenas ideas y liderazgo. Ellas requieren que las aspiraciones de cambio sean definidas como prioridades nacionales; analizadas efectivamente desde las perspectivas económicas, financieras, políticas y operacionales; traducidas en propuestas políticas coordinadas y concretas; legitimadas por ley y sujetas a esfuerzos continuos para su conversión en acciones. Procesos que deben responder efectivamente a los desafíos políticos, organizacionales y financieros de cada país y evaluados continuamente para que puedan ser corregidos o alterados cuando muestren deficiencias.

En suma, estas son actividades muy difíciles para cualquier sistema político. Puede ser particularmente complicado para países donde los tomadores de decisión de política pública no tengan experiencia acumulada y, por lo tanto, no cuenten con las suficientes capacidades e incentivos que requieren sus puestos. En los países con fuertes herencias históricas de desarrollo dependiente, con estrategias fundadas en la explotación de recursos naturales no renovables, los desafíos para introducir cambios significativos son especialmente complicados, inclusive cuando existe compromiso de los líderes y la posibilidad de movilizar grupos sociales y económicos para impulsar las reformas.



Esta fue precisamente la situación que caracterizó Bolivia entre 2006 y 2012. En este libro, Fernanda Wanderley propone importantes cuestiones sobre las políticas de desarrollo en Bolivia durante estos años: Dado el compromiso con cambios profundos en la estrategia nacional de desarrollo, ¿Cuáles fueron los desafíos que enfrentaron los tomadores de decisión en 2006? ¿Cuáles fueron las “trampas del desarrollo” creadas por la bonanza de los recursos naturales? ¿Cuáles propuestas fueron realizadas (o no) para escapar de estas trampas? ¿Cómo los líderes políticos buscaron traducir estos compromisos de cambio en propuestas concretas de política pública? ¿Cómo manejaron el proceso de aprobación política? ¿Qué resultados tuvieron las políticas implementadas?

Las respuestas que ofrece Wanderley para estas preguntas se fundan en un profundo conocimiento de la realidad boliviana, una genuina apreciación de los desafíos para transformar las políticas nacionales y un análisis de los contextos político-institucional e internacional que circundaron las iniciativas de reformas. La autora articula un análisis económico, histórico, político y organizacional para entender por qué las promesas de un desarrollo alternativo no fueron fácilmente convertidos en resultados positivos y por qué el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) encontró continuamente dificultades para sus iniciativas de reforma. Wanderley encuentra que los requerimientos para alterar la trayectoria pasada de desarrollo superaron las capacidades institucionales del estado boliviano y de las políticas públicas en todas sus etapas.

Este es un libro con una perspectiva amplia y reveladora para aquellas personas interesadas en el presente y el futuro de Bolivia y un estudio de caso excelente sobre las dificultades de promover cambios significativos en las trayectorias nacionales de desarrollo.

Merilee S. Grindle

Edward S. Mason Professor of International Development

Harvard Kennedy School

Directora, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2006-2014

Harvard University

Presidente, Latin American Studies Association (LASA), 2013-2014

# Prologue

Transformative changes in national development trajectories require much more than good ideas and leadership. They require that aspirations for change be defined as national priorities; be analyzed effectively from economic, financial, political, and operational perspectives; be translated into concrete and coordinated policy proposals; be legitimated as law; be subject to on-going efforts to put them into action, effectively addressing political, organizational, and financial challenges; and then be assessed and, if necessary, altered when they demonstrate deficiencies.

This is a very difficult set of activities for any political system. It may be particularly difficult for countries in which policy makers are new to their positions, where implementers lack important capacities and incentives, and where historical legacies of dependent development are strong. When development strategies of the past have been based on the exploitation of non-renewable resources, the challenges of introducing significant changes are especially grave, even when the commitment of leaders is strong and constituent groups can be mobilized to push for reform.

This was the very difficult situation that characterized Bolivia between 2006 and 2012. In this book, Fernanda Wanderley asks the important questions of the process of development

policy change in Bolivia in those years: Given a commitment to significant changes in national development strategies, what were the challenges facing Bolivian policy makers in 2006? What were the “development traps” created by natural resource wealth? What proposals were made for escaping from these traps? How did political leaders seek to translate their desire for change into concrete policy proposals? How did they manage the process of policy approval? What results did have the new policies implemented?

Her responses to these questions rely on deep understanding of Bolivian realities, a genuine appreciation of the challenges of changing national policies, and an analysis of the political and international context surrounding the country’s efforts to introduce reform. She effectively combines economic, historical, political, and organizational analysis to understand why promises for alternative development were not transformed into positive results and why the MAS government faced on-going challenges to its reform initiatives. She finds, then, that the requirements to alter the trajectory of the past outstripped the institutional capacities of Bolivian state and public policy in all its phases.

This is a comprehensive and insightful book for those concerned about the present and future of Bolivia and an excellent case study of the difficulties of making significant change in national development trajectories happen.

Merilee S. Grindle

Edward S. Mason Professor of International Development

Harvard Kennedy School

Director, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2006-2014

Harvard University

President, Latin American Studies Association, 2013-2014

# Introducción

Diversas vertientes de las ciencias sociales buscaron explicar los factores que influyen en la configuración de los patrones de desarrollo de los países altamente dependientes de recursos naturales no renovables como petróleo y gas (Karl, 1997; Roed, 2004; Rosser, 2006; Robinson, Torvik y Verdier, 2006; Mehlum, Moene y Torvik, 2006; Ferrufino, 2007; Cumbers, 2010; McNeish y Logan, 2012). Un conjunto de indagaciones fueron planteadas sobre la experiencia de estos países: ¿Cómo explicar que muchos países ricos en recursos naturales no renovables enfrenten más turbulencias políticas, no puedan diversificar su aparato productivo, presenten menores y cambiantes niveles de crecimiento económico y no logren mejorar sostenidamente la situación social de su población en relación a los países que no cuentan con abundantes recursos naturales? Y ¿Cómo explicar la débil habilidad de la mayoría de los estados exportadores de petróleo y gas para controlar y utilizar eficientemente las rentas de los recursos naturales de sus territorios a favor del interés público de largo plazo?

El presente estudio busca contribuir a la comprensión de los procesos políticos e institucionales que están por detrás de las trayectorias de desarrollo de los países exportadores de recursos naturales no renovables. Para esto volcamos nuestra atención a la historia reciente de Bolivia y, en específico, a la experiencia de

políticas públicas y sus resultados. Después de siete años de gestión del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) y superado el periodo de euforia sobre las potencialidades revolucionarias del “proceso de cambio”, se abre la oportunidad de revisar objetivamente la experiencia reciente del país. En las vísperas de un nuevo proceso electoral en que el discurso oficialista goza de fuerte legitimidad se hace aún más pertinente volver a leer con atención los argumentos contruidos por el gobierno del MAS para justificar sus políticas económicas y, sobre esta base, evaluar las contradicciones entre los compromisos asumidos y las acciones implementadas. Reflexión que busca abordar desde un prisma interdisciplinario los errores y aciertos en términos de política pública y así contribuir a una discusión que promueva aprendizajes virtuosos para avanzar la diversificación productiva, el fortalecimiento de la economía plural y la equidad social, más allá de los ciclos de bonanza y depresión financiera.

En la región latinoamericana, se vive una etapa de bonanza económica inédita administrada por una compleja heterogeneidad de gobiernos tanto de izquierda como de derecha. Es en este contexto que el Movimiento al Socialismo (MAS) llegó al poder en 2006 después de un proceso largo de turbulencia social y política. El nuevo periodo de la historia boliviana se inauguró con reformas políticas ambiciosas en el campo legal-institucional. Las propuestas de “desneoliberalizar” y “descolonizar” la política y el Estado fueron las dos consignas centrales del gobierno entrante. La propuesta de superación del modelo neoliberal significó principalmente la recuperación del protagonismo del Estado en la economía y en la protección social, mientras la descolonización apuntaba a la inclusión de las prácticas políticas de los pueblos indígenas.

Con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado en 2009, al inicio del segundo mandato del presidente Evo Morales, se constituye el “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”. La articulación conceptual entre principios liberales y pluralistas constituye la innovación de esta carta magna. Está en curso la construcción de un andamiaje legal-institucional del Poder Legislativo, del Órgano Electoral y del

Tribunal Constitucional y la organización territorial del Estado autonómico. En el campo económico, un vocabulario inédito se introdujo en los discursos y debates públicos –el vivir bien, el pluralismo económico, la economía comunitaria, el modelo nacional productivo, la transformación productiva–, explicitando las raíces profundas tanto de una visión de corte privado liberal como de otra más estatista comunitaria en la sociedad boliviana. Un margen amplio de interpretaciones, intereses y propuestas políticas sobre cómo conducir los procesos de cambio liderados por el gobierno del MAS marcó los primeros años de la gestión.

Uno de los principales compromisos políticos del nuevo gobierno era la superación del patrón primario exportador, entendido en los planes de desarrollo como condición estructural para revertir la desigualdad y la exclusión de la población indígena, urbana y rural, y erradicar la pobreza en el país. Para esto el gobierno propuso la construcción de un modelo de desarrollo con base en la pluralidad de la economía boliviana a través de dos grandes líneas de acción: (i) la recuperación del control estatal de los sectores estratégicos definidos como generadores de excedentes (hidrocarburos, minería, electricidad), con el objetivo de industrializar los hidrocarburos y de transferir las rentas generadas a la atención de otras demandas socioeconómicas como la provisión de bienes públicos (salud, educación, vivienda, equipamiento básico, seguridad social de largo plazo) y la industrialización y promoción de la diversificación productiva y (ii) la transformación productiva y la promoción del empleo digno a través del fortalecimiento del sector generador de empleo e ingreso constituido por la industria, manufactura, artesanía, turismo, desarrollo agropecuario, vivienda y comercio/servicios/transportes.

En el espíritu de aportar al debate público crítico y constructivo en un horizonte de mediano y largo plazo, el presente estudio se orienta al análisis de la coherencia de las políticas públicas en relación al compromiso con la transformación productiva, el fortalecimiento de la pluralidad económica y generación de empleo digno. Se identifica dos grandes desafíos desde la política pública para la consecución de la propuesta de diversificación productiva

y superación del patrón primario exportador: (i) articular políticas macro y micro-económicas, laborales y sociales conducentes a la transformación productiva y una ingeniería financiera de distribución interna de ingresos, que permita atenuar la dependencia a un excedente inherentemente volátil y los riesgos de una cultura rentista y corporativa; marcada históricamente por relaciones clientelares entre el Estado y la sociedad, y altos niveles de debilidad institucional y (ii) lograr la sostenibilidad en la generación de excedente hidrocarburífero, base económica y prerrequisito para la viabilidad de las políticas de diversificación productiva, de dignificación del empleo y de redistribución del ingreso.

La gestión pública en los primeros cuatro años (2006 a 2009) se insertó en un escenario de fuertes tensiones políticas entre el gobierno y la oposición que favoreció la relativa invisibilidad de las contradicciones internas del proyecto gubernamental, las cuales se fundaban en visiones, intereses y modelos de desarrollo diversos. Escenario que empezó a cambiar a partir de 2009 y principalmente 2010 cuando se consolida la correlación de fuerzas a favor del gobierno con el debilitamiento de los actores políticos de oposición. En los últimos años la disonancia entre los discursos oficiales de los tomadores de decisión y las políticas implementadas desde las diversas instancias del aparato burocrático del Estado se fue agrandando y haciéndose más visible; proceso que sin embargo no ha debilitado la hegemonía política del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS).

El presente estudio analiza el proceso de formulación e implementación de las políticas económicas en términos de su consistencia con los compromisos políticos de transformación productiva, fortalecimiento de la economía plural y generación de empleo de calidad establecidos en la nueva Constitución Política del Estado de 2009, el Plan Nacional de Desarrollo de 2006 y el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno de 2009. Proceso que se da en un contexto de excepcional bonanza financiera, debido al incremento de los precios internacionales de los recursos naturales exportados, que permitió flujos financieros gubernamentales sin precedentes en la historia boliviana y el

surgimiento del fenómeno de Enfermedad Holandesa. Situación acompañada por mejoras en los indicadores de pobreza monetaria y de desigualdad. Es en este contexto que se debe interpretar las dinámicas políticas, sociales y económicas recientes del país y su relevancia para comprender los dilemas que enfrentan los países altamente dependientes de la exportación de recursos naturales no renovables en contextos de boom económico.

Para esto el análisis seguirá las diferentes fases de la política pública: (i) la inclusión en la agenda de un problema, (ii) definición del problema público e identificación de las causas y factores que inciden en el problema, (iii) definición de los instrumentos de política pública, (iv) implementación de la política y (v) evaluación de los resultados de la política. En el primer capítulo se presenta el marco teórico de las acciones estatales como proceso político para resaltar los principales elementos conceptuales que guían la lectura de los patrones de interacción Estado-sociedad y de los procesos de toma de decisión de política pública que caracterizan los países exportadores de recursos naturales no renovables, específicamente petróleo y gas. Se plantea las principales indagaciones sobre el modelo de gestión del Movimiento al Socialismo y la generación de gobernanza.

En el segundo capítulo se revisa la discusión sobre la importancia de la diversificación productiva para el crecimiento económico de los países de desarrollo tardío y, en específico, de los factores político-institucionales que favorecen el tránsito de la especialización en productos tradicionales hacia nuevos productos no tradicionales. Las experiencias de los países de industrialización tardía indican la presencia significativa de políticas estatales de promoción productiva marcando un giro académico y político a favor de la expansión del rol del Estado y de políticas más agresivas en el mercado. Desde autores de extracción estructuralista, evolucionista, schumpeteriana y keynesiana, se cuentan con teorías apreciativas de los fenómenos económicos, de la convergencia de principios y de la acumulación de experiencias en diversas regiones del mundo, incluyendo América Latina. Estas lecturas permiten configurar un marco analítico para el análisis del nuevo modelo



de desarrollo en Bolivia con especial énfasis sobre las principales orientaciones de las políticas de desarrollo productivo y las características de la construcción institucional para su formulación e implementación.

Con base en estos dos capítulos se prosigue en el tercero con el análisis de la inclusión del patrón extractivista como un problema público en Bolivia. Aquí se revisa la discusión que se produjo en Bolivia, antes y después de la llegada al poder de Evo Morales, sobre las características del patrón primario exportador boliviano y su relación con la estructura socio-ocupacional, la persistencia de la pobreza y la desigualdad social que culminó en la inclusión de este problema en la propuesta política del Movimiento al Socialismo. En el cuarto capítulo se analiza la interpretación política del problema de la dependencia de los recursos naturales por el gobierno del MAS y la formulación de la hipótesis causal que guió el discurso y el diseño de políticas públicas. Tres temas son de especial relevancia: (i) el concepto de pluralidad económica, (ii) la visión sobre el rol más protagónico del Estado en la económica y (iii) la noción de industrialización. En el quinto capítulo el análisis se orienta a la construcción e implementación de los instrumentos de política macro y microeconómica entre 2006 y 2012 en términos de su coherencia con el objetivo de transformación productiva. El sexto capítulo está dedicado a la evaluación de los resultados de la política de transformación productiva, la cual muestra resultados contrarios a los objetivos de diversificación productiva pese a la tendencia de disminución de la desigualdad y la pobreza.

En el capítulo séptimo se analiza la generación de gobernanza a partir del estudio de la reforma fracasada de disminución de los subsidios de los hidrocarburos conocido como “gasolinazo” en 2010. Este análisis busca ofrecer especificidad histórica al dilema de los gobiernos extractivistas en momentos de boom económico: la ampliación del poder jurisdiccional y la disminución de autoridad para reformar las políticas de distribución de las rentas de los recursos naturales. Finalmente se presentan las conclusiones finales sobre las características de la gestión de las políticas públicas y la generación de gobernanza durante el gobierno del MAS y más allá.

## CAPÍTULO I

# El análisis político de las políticas públicas

Los estudios sobre las condiciones históricas de formación de los estados-naciones, de los patrones de diseño e implementación de políticas públicas y su relación con las trayectorias de desarrollo fueron impulsados desde diferentes disciplinas de las ciencias sociales. Se puede advertir dos principales vertientes interpretativas. Por un lado están los marcos teóricos que asumen una posición racionalista y tecnocrática sobre el Estado y las políticas públicas y, por el otro, los marcos teóricos que comprenden la construcción estatal y la toma de decisión como procesos eminentemente políticos, plagado de contradicciones, luchas y contestaciones internas y externas al aparato estatal. Ambos enfoques parten de supuestos contrarios que no solo definen las explicaciones sobre las trayectorias históricas de los países como también informan las sugerencias y propuestas de reformas.

El enfoque racionalista y tecnocrático asume que las decisiones son relativamente no condicionadas por las estructuras sociales y económicas y que los resultados de las decisiones políticas dependen más de elecciones estratégicas y de las calidades de líderes específicos. Por lo tanto este prisma teórico desestima la importancia de factores como, por ejemplo, la continua formación de las clases sociales y su relación con la formación de los estados; las culturas políticas y el legado de los significados colectivos y marcos

cognitivos e ideológicos en el proceso de toma de decisiones. Estos factores se convierten en parámetros exógenos del análisis en el sentido de que no son incluidos como factores importantes para la explicación.

En contraposición está el enfoque político de las políticas públicas, el cual parte de supuestos opuestos al enfoque racionalista y tecnocrático. Este entiende que las acciones gubernamentales no implican decisiones auto-referidas y auto-contenidas, toda vez que el proceso de decisión e implementación de las mismas se da en marcos de interacción entre los actores gubernamentales y actores políticos y económicos bajo reglas formales e informales históricamente construidas y, por lo tanto, diversas (Evans, 1995; Hall y Thelen, 2009; Schneider, 2009; Dobbin, 1993; Deeg y Jackson, 2007; Aguilar Villavicencio, 2012). En otras palabras, es en la interacción Estado-sociedad que se definen los objetivos, los instrumentos y las acciones de política. Desde esta perspectiva las acciones públicas configuran un patrón de interacción entre el Estado y la sociedad dependiente de procesos interpretativos, embates de intereses y lógicas de acción colectiva.

Estos dos prismas teóricos tocan un debate crítico en las ciencias sociales: el concepto de actor y su relación con las estructuras sociales. Por un lado está el enfoque racionalista-instrumental que da preeminencia a los actores individuales concebidos como relativamente autónomos en relación a las relaciones sociales en que están inmersos. Sus acciones son concebidas a priori como racionales e instrumentales fundadas principalmente sobre un análisis de costo y beneficio en que los actores evaluarían los cursos posibles de acción *vis-a-vis* con los objetivos buscados (Williamson, 1981; Becker, 1991, 1981; Coleman, 1994). Por otro lado están los enfoques de la sociología y antropología económica que conciben las acciones de los actores individuales y colectivos como sociales porque necesariamente toman en cuenta las acciones de otros individuos para orientar su propia acción. Desde esta perspectiva, las motivaciones de las acciones son a priori plurales y son configuradas por los significados que

otorgan los individuos y grupos de individuos. Por lo tanto, las acciones sociales pueden ser más o menos racional-instrumentales y pueden ser movidas por hábitos, tradiciones y valores diversos (Weber, 1978; Bourdieu, 2001, 2005).

Este debate teórico plantea una cuestión metodológica muy importante: ¿Cuál es el status de los significados, ideas e intereses de los actores sociales, económicos y políticos en la explicación de las trayectorias de desarrollo y de la eficacia y eficiencia de las políticas públicas? Según la perspectiva de la sociología y antropología económica, los comportamientos de los actores no pueden ser deducidos únicamente de supuestos sobre preferencias e incentivos universales. Para conocerlos es necesaria la investigación empírica orientada a elucidar los significados colectivamente construidos y las luchas de intereses que estructuran los campos políticos y sus dinámicas (*Ibid*).

En este trabajo partimos de un enfoque interdisciplinario combinando las perspectivas antropológica, sociológica y de política pública para analizar la coherencia de las políticas de diversificación productiva con empleo digno entre 2006-2012. El supuesto central de nuestra discusión interdisciplinaria es que la formulación de políticas públicas, sus críticas y contestaciones siempre conllevan una compleja trama de intereses, percepciones y significados, siendo las políticas públicas construcciones simbólicas históricamente situadas.

El análisis de las ideas, intereses económicos y políticos que mueven la formulación, la contestación o la aceptación de las políticas públicas permite explorar las dificultades de construcción de legitimidad social y política en la toma de decisiones y, por lo tanto, las contradicciones tanto en los discursos oficiales como entre éstos y las acciones gubernamentales. Comprensión que requiere estudios empíricos sobre la interacción entre grupos sociales organizados, las expectativas sociales e intereses económicos en constante construcción, los significados e interpretaciones en disputa, los comportamientos políticos y las formas de relacionamiento sociedad y Estado.

## Políticas públicas, contextos internacionales y especificidad histórica

Las políticas públicas pueden ser definidas como procesos de toma de decisiones por los gobiernos para resolver situaciones reales que son consideradas “problemas de orden público”, esto es, “*realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público*” (Aguilar Villavicencio, 2012: 17) como, por ejemplo, la dependencia de pocos recursos naturales con bajo valor agregado, la desigualdad social, la pobreza y la pérdida de soberanía alimentaria. En este sentido la política pública constituye un subconjunto específico de la acción pública de gobierno que se caracteriza por ser intencional y fundada sobre hipótesis acerca de los factores que supuestamente causaron una situación considerada problemática. Estas construcciones hipotéticas informan cuales acciones son las más adecuadas para cambiar el “problema de orden público”. De esta forma las políticas públicas implican una construcción narrativa en el sentido de que se fundan sobre lógicas analíticas con base en información (que se espera idónea), la cual se traduce en una historia (modelo causal) sobre los factores que supuestamente configuran una situación considerada problemática. El grado de adecuación de este análisis (información bien construida y un modelo causal plausible) es un elemento importante para la eficacia de las acciones y reformas.

Sin embargo la adecuación de la lógica analítica o racional (la cual siempre está fundada sobre valores acerca de la sociedad “deseada” y, por lo tanto, de un posicionamiento político) no es suficiente para que las políticas sean factibles, eficaces y eficientes. Es necesario que el conjunto de los actores sociales compartan la narrativa sobre la configuración considerada problemática y que las relaciones de causa y efecto que supuestamente generaron el problema sean consideradas “correctas” y que la solución (la medida o la reforma) también sea percibida como “pertinente”. No menos importante es la generación de suficiente apoyo político que neutralice intereses económicos y políticos particulares y contrarios al bien común buscado. Esto implica la necesidad de marcos

institucionales que permitan la construcción de acuerdos mínimos sobre la justicia de la distribución de los recursos, principalmente si son recursos naturales no renovables.

Desde una perspectiva normativa, las decisiones de política pública deben ser legales y legítimas bajo principios democráticos como *“el respeto a las libertades de sus ciudadanos, la producción de resultados de interés y beneficio público a los que los mercados contribuyen indirectamente con sus actividades productivas (empleo, ingreso, consumo...), la vigilancia para evitar que los intereses privados se apoderen del interés público, dañen los derechos de terceros y desestabilicen la convivencia, además de decidir políticas sociales robustas, orientadas a crear y desarrollar las capacidades de los ciudadanos para que decidan y realicen sus proyectos de vida y a remover los obstáculos de vario tipo que lo impiden”* (Ibid: 15).

La perspectiva del “deber ser” desde la disciplina de la política pública, sin embargo, no problematiza suficientemente el hecho de que no existen principios normativos únicos para todas las sociedades. Más bien los principios sobre lo que “debe ser” las políticas públicas son construcciones colectivas, cuyos significados, importancia y traducción en prácticas varían de sociedad a sociedad e, inclusive, al interior de las sociedades. Por lo tanto no se puede asumir un conjunto de principios como parámetros estáticos y exógenos con base en los cuales se explica las relaciones entre Estado y sociedad, aunque este conjunto de principios normativos pueda servir para la evaluación de los patrones de toma de decisión y sus resultados. Como veremos en el análisis del caso boliviano, los significados colectivos sobre el rol que debe tener el Estado y sobre el uso justo de las rentas de los recursos naturales no renovables son construidos en las prácticas regularizadas entre sociedad y Estado, las cuales tienen una larga trayectoria histórica.

Tampoco se puede asumir a priori que las políticas públicas son coherentes, sistemáticas, factibles, eficientes, y dispuestas a mejorar y evolucionar. Contrariando la visión de que *“lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo como el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y*

*atiende los problemas públicos*” (Ibid: 17), lo que se observa en muchos países y, Bolivia en particular, es la predominancia de acciones contradictorias, ineficientes, improvisadas, no consensuadas y altamente contestadas. Precisamente una de las características de muchos estados dependientes de recursos naturales no renovables es que la toma de decisión y su puesta en práctica no ocurren en un marco institucional caracterizado por la deliberación plural y transparente que propicie acuerdos legítimos y estables sobre la política hidrocarburífera (Karl, 1997).

Por lo tanto, el análisis de una política pública en particular debe enmarcarse en las largas trayectorias de toma de decisión en que se reproducen reglas formales e informales de relacionamiento Estado y sociedad. Por lo tanto cada política pública no es una decisión atomizada y sin antecedentes. Al contrario, las políticas y medidas están imbricadas en trayectorias de decisiones que han tomado el Estado y la sociedad a lo largo de su historia. Esto es verdad inclusive para gestiones gubernamentales que se proclaman revolucionarios y fundacionales como es el caso del gobierno del Movimiento al Socialismo. La inexorable dependencia del presente en relación a la historia se manifiesta en múltiples dimensiones: en la configuración de los estados, en los regímenes de toma de decisión y en los gobiernos. Esto es, en sus instituciones comprendidas como un conjunto de prácticas regularizadas según reglas que sirven de orientación a las acciones de los actores y que, en algunos casos, están sostenidas por sanciones legales.

Puesto de esta manera, las cuestiones que planteamos en el presente estudio se refieren, por un lado, a la comprensión de las prácticas regularizadas que definen contextos institucionales específicos y, por el otro, a la explicación de las interacciones y dinámicas que actúan para su perpetuación o para su cambio. Aquí es importante especificar algunos conceptos que enmarcan el análisis. Los estados son comprendidos como estructuras organizacionales en que se toman e implementan decisiones colectivas con carácter obligatorio en un territorio a través del uso legítimo de la fuerza. Estas consisten en burocracias, orden legal institucionalizado,

normas formales e informales. Los regímenes de toma de decisión se refieren a los patrones que determinan las formas y estrategias de acceso de los actores al proceso decisorio y las reglas que determinan la legitimidad de estas decisiones; gobierno se refiere a los actores que ocupan posiciones dominantes en el régimen en algún momento dado.

Los patrones de actuación del gobierno varían dependiendo del tipo de política, por lo que no es inusual encontrar modelos diferenciados de toma de decisión entre, por ejemplo, política macroeconómica y política microeconómica. Es así que el análisis de los estados, regímenes y gobiernos muestra la dificultad de caracterizar un modelo único de diseño e implementación de políticas públicas a lo largo de los años o inclusive en una misma gestión gubernamental, al mismo tiempo que confirma la importancia de la trayectoria histórica cuyas huellas no son fáciles de borrar. De esta manera es posible identificar similitudes entre los países que comparten legados históricos afines y caracterizar patrones de toma de decisión y modelo de gobernanza en general.

## **Las políticas públicas en los países dependientes de recursos naturales no renovables**

En el caso de los países postcoloniales dependientes de recursos naturales no renovables, especialmente petróleo y gas, se puede identificar similitudes en los patrones de actuación de los estados y de los gobiernos. La dependencia fiscal de las rentas de recursos naturales no renovables, principalmente petróleo y gas, tiene efectos importantes sobre las estructuras estatales, los regímenes de toma de decisión y las acciones gubernamentales que explican las dificultades para superar viejos patrones y reestructurar las trayectorias de desarrollo. El destino político de estos países está fuertemente asociado a la performance de su principal sector económico. Son estados dependientes de ciclos alternos entre bonanza y escasez definidos por las coyunturas internacionales de los precios de las materias primas (Karl, 1997).



En los países exportadores de recursos naturales no renovables y específicamente petróleo y gas, el Estado es un actor central en tanto principal agente en el proceso de acumulación en contraposición a otras sociedades en que el sector privado consolidado tiene un protagonismo más acentuado. Este hecho se funda principalmente sobre el control y dependencia de las rentas de un sector económico que impulsa el crecimiento (*Ibid*). En el caso boliviano, se calcula que alrededor del 50% de los recursos fiscales del Estado provienen de las rentas de los recursos naturales no renovables. Son, por lo tanto, estados rentistas y distributivos. Sin embargo su protagonismo no implica decisiones auto-referidas y auto-contenidas, toda vez que el proceso de decisión e implementación de las mismas se da en marcos de interacción sociedad y Estado altamente contestatarios.

De ahí surge una paradoja en estos países principalmente en los ciclos de bonanza: el mayor flujo de recursos provenientes de las rentas de los recursos naturales no renovables se traduce en mayor poder del Estado debido al incremento de su base financiera, al mismo tiempo que su autoridad para controlar y utilizar esos recursos puede más bien ser cuestionada en estos periodos debido a las dinámicas económicas, sociales y políticas reforzadas por la bonanza y las relativas mejoras de las condiciones de vida. El mayor poder en ciclos de bonanza se traduce en acciones gubernamentales muy similares en estos países: (i) incremento de la jurisdicción estatal (alcance y grado de la intervención estatal en la economía), (ii) cambios en el rol del Estado (a través de mega proyectos económicos y mayor inversión y gasto público), (iii) nuevos mecanismos redistributivos de la renta (a través de incremento salarial no necesariamente asociado con el incremento de productividad, mayores oportunidades de empleo principalmente en la burocracia estatal, incremento del consumo nacional principalmente vía aumento de la importación de productos), los cuales pueden resultar en mejoras en los niveles de pobreza y desigualdad. Procesos que generan nuevos ciclos de acumulación para algunos sectores económicos, la sensación generalizada de mejoras de vida en el corto plazo y el incremento de la legitimidad política a los gobiernos de turno.

Este parece ser la experiencia en la primera década del siglo XXI de muchos países de América Latina, y de Bolivia en particular.

Los efectos sociales y culturales de la dependencia de recursos naturales son igualmente significativos. La reestructuración de las clases y estratos sociales, el surgimiento de nuevas élites económicas, las nociones sobre qué es el Estado y sus propósitos, las expectativas políticas y económicas están profundamente asociadas a las rentas de la extracción de los recursos naturales. Precisamente porque el poder del Estado y su autoridad política descansa sobre su capacidad de extraer rentas y distribuirlas internamente, el Estado es visto como un aparato cuya función principal es la redistribución de las rentas de los recursos naturales en un marco de una cultura política rentista. El problema reside en que la redistribución en periodos de bonanza, sin la superación de la dependencia fiscal, puede tener consecuencias dramáticas en los ciclos depresivos, cuando ya no se puede mantener financieramente los beneficios sociales y tampoco los empleos generados por la bonanza económica. Una vez que la sociedad ha adquirido nuevos beneficios y derechos es muy difícil retroceder sin conflictos sociales, muchas veces profundos y dramáticos.

Desde una visión más estructural, esta situación coyuntural puede estar escondiendo una dinámica muy frecuente en momentos de bonanza que compromete el desarrollo de mediano y largo plazo conocida como Enfermedad Holandesa: la presencia de nuevos recursos o el incremento de los precios de un sector –gas o petróleo– causa efectos negativos en otros sectores económicos como, por ejemplo, un rápido y distorsionado crecimiento de servicios, transporte y de otros bienes no transables, al mismo tiempo que, los sectores productivos nacionales como alimentos y manufactura sufren una desaceleración. En el corto plazo esta situación no es sentida por la población como un “problema” debido, en muchos casos, al incremento del empleo, los mayores flujos monetarios vía política social y buenos indicadores macroeconómicos y sociales de corto plazo. En este contexto los gobiernos tienen incentivos políticos para no encarar este problema estructural cuyas consecuencias son de mediano y largo plazo.

Los análisis comparativos sobre las características de la economía política de los países dependientes de recursos naturales no renovables levantan la pregunta sobre si la dinámica de Enfermedad Holandesa es inevitable, haciendo imposible acciones gubernamentales que la contrarreste o, al contrario, si estos resultados dependen en mayor o menor medida de decisiones y políticas gubernamentales. Desde nuestro marco analítico, las políticas gubernamentales siempre tienen algún margen de acción, el cual puede ser más o menos acotado por los campos políticos y económicos, poblados por actores sociales diversos y, por lo tanto, por intereses, creencias, prácticas y expectativas fuertemente asentadas. En este sentido las políticas gubernamentales pueden actuar para reforzar o cambiar estas prácticas y expectativas y, por lo tanto, los gobiernos no están exentos de responsabilidad sobre los cursos de acción y sus resultados, pese a que no tienen total control sobre los mismos.

## **El marco analítico para evaluar la coherencia de las políticas públicas**

El análisis de las políticas públicas requiere distinguir los “juicios de valor” (el análisis de lo que debería ser) de los “juicios de hecho” (el análisis de lo que es). En este sentido se debe distinguir entre, por un lado, el “patrón de actuación ideal” que una sociedad aspira y, por el otro, las acciones intencionales y causales efectivamente adoptadas por los gobiernos en materia de política económica y social. Es así que desde la definición de *política pública en minúscula*, se viabiliza la adopción de las herramientas conceptuales y metodológicas de la disciplina de política pública para el estudio de las trayectorias de gestión pública, al mismo tiempo que la definición de *Política Pública en mayúscula* delimita los criterios con los cuales se puede “juzgar valorativamente” el grado de acercamiento de lo que *es* en relación a lo que *quisiéramos* colectivamente alcanzar. En la combinación de ambas definiciones se asienta el conocimiento necesario para garantizar aprendizajes continuos,

construir memoria colectiva sobre la gestión pública y así avanzar en el perfeccionamiento de sus resultados sociales.

Para esto, y en concordancia con los postulados de la disciplina de política pública, propongo agrupar los criterios normativos presentados por Aguilar (2012) en tres categorías –el marco democrático en que se toman las decisiones, la dimensión intelectual (técnico-racional) y la dimensión política-institucional– y transformarlos en preguntas guías del análisis. De esta forma y en relación al marco democrático que se aspira, proponemos las siguientes interrogantes:

- ¿Las acciones de gobierno producen resultados de interés y beneficio público, previniendo la cooptación por intereses particularistas y de corto plazo?
- ¿Las acciones de gobierno se fundan en procesos analíticos y razonables en contraposición a caprichos del gobernante y arbitrariedades?
- ¿Existen mecanismos de control y vigilancia con base en el acceso a información, transparencia y responsividad de parte del gobierno?
- ¿Existe precisión y respeto por el ámbito público en relación al ámbito privado?

En relación a la dimensión técnico-racional, los criterios que definen la eficacia direccional de la política pública incluyen la idoneidad de la hipótesis causal que guía la elección de los instrumentos para producir los objetivos económicos y sociales deseados (eficiencia técnica) que, como veremos más adelante, es sin duda necesaria pero no suficiente. Estos criterios de eficiencia técnica se expresan en las siguientes preguntas:

- ¿Los objetivos específicos de cada programa son coherentes con el objetivo general y sustantivo de la visión y compromiso del gobierno?, ¿los instrumentos de política se enmarcan en una visión integral para cambiar la configuración social

- definida como problema público?, ¿es adecuado el grado de coordinación entre las políticas e instrumentos?
- ¿Las acciones gubernamentales se sostienen sobre información actualizada y objetiva, en modelos causales idóneos sobre los factores que inciden en el problema y análisis objetivo?, ¿las acciones gubernamentales responden a principios de factibilidad técnica y política y compromiso con los resultados esperados y no esperados?, ¿las acciones gubernamentales responden al principio de eficiencia (análisis de los costos en relación a los beneficios de las diferentes acciones alternativas)?

En relación a la dimensión normativo-política, la eficacia directiva de la política pública depende de componentes institucionales y políticos además de los componentes técnicos. En otras palabras, los resultados de las políticas, programas y acciones dependen tanto de elementos técnicos como sociales. El marco analítico de la política pública entiende que el protagonismo de los actores gubernamentales no implica decisiones auto-referidas y auto-contenidas, toda vez que el proceso de decisión e implementación de las mismas se da en el marco de interacciones entre los actores gubernamentales y actores sociales y privados, bajo diversos modelos de interlocución. En otras palabras, es en la interacción gobierno-sociedad que se definen los objetivos, instrumentos y acciones de política.

Desde esta perspectiva el conjunto de acciones que se denominan política pública configuran un patrón de actuación del gobierno y de la sociedad en que la dimensión político-institucional se articula con la dimensión técnico-racional. En palabras de Aguilar, la política pública integra *acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica...)* y *acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo...)*, que son interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo (p. 19). La acción gubernamental debe ser juzgada como eficaz tanto por lo que ha realizado como por la manera en que lo ha realizado. Importa tanto los resultados sociales como los valores de la acción gubernamental como, por ejemplo, el respeto

por principios de convivencia democrática (libertades, derechos, tolerancia, respeto, veracidad, equidad). De esta manera la eficacia directiva se funda sobre la inclusión y equilibrio entre factores técnicos, estándares legales, institucionales y morales en el trato con los ciudadanos.

Las preguntas para evaluar la eficacia directiva del patrón de actuación del gobierno en interacción con la sociedad son:

- ¿Cuáles son las iniciativas del gobierno para coordinar sus acciones con los diferentes actores sociales?, ¿el patrón de actuación del gobierno se caracteriza por la activación de capacidades sociales, por la facilitación de diálogo amplio, tolerante a la crítica y orientado a la aglutinación de demandas sociales y la promoción de la responsabilidad pública de los actores sociales?
- ¿El patrón de actuación del gobierno está orientado a la superación de la decisión de política pública subordinada al juego de los poderes y al arreglo entre intereses organizados donde prima la fuerza del más fuerte o intereses corporativos privados?, ¿el patrón de interacción del gobierno con los actores sociales y privados se funda sobre argumentos validados, información confiable, veraz y transparente y en un diálogo razonable y de buena fe?

Como se puede observar, la disciplina de la política pública propone un criterio amplio de democracia que incluye la apertura de parte del gobierno al conocimiento y al diálogo plural y crítico con la sociedad. Es este el marco que se inscribe el concepto de gobernanza propuesto por Aguilar, el cual se funda sobre el supuesto de que la capacidad del gobierno para actuar (la gobernabilidad) es necesaria pero no suficiente. Esto porque los gobiernos son cada vez más dependientes de las organizaciones de la sociedad y de la generación de consensos para que sus acciones puedan ser efectivas. Afirmación aún más evidente en sociedades como la boliviana con una alta densidad organizativa y fuerte capacidad de movilización e interpelación a las acciones y prácticas estatales.

En este marco, el concepto de gobernanza se refiere a los modelos de interacción entre los diferentes actores sociales y políticos para acordar objetivos comunes y generar capacidades para que la sociedad se dirija y se gobierne. El gobierno mantiene su rol directivo en la construcción de la forma en que se da esta interacción entre sociedad y Estado en la medida en que éste imprime el carácter público y obligatorio de las decisiones, sin embargo necesita hacerlo de forma coordinada y consensuada con la sociedad.

En términos normativos, el patrón ideal de gobernanza democrática se expresa en la frase de Aguilar: “*El gobierno de la sociedad es el gobierno con la sociedad*”, en que el gobierno se convierte en un agente que activa capacidad social, que convoca y facilita el diálogo entre todos los actores sociales y que faculta la implementación de acuerdos. En este sentido, la gobernanza democrática se funda sobre una institucionalidad política de división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial; de respeto por los derechos humanos, por un sistema electoral libre, acceso a la información y participación ciudadana en la decisión pública sobre la base de procesos analíticos y de información confiable y libre. Por lo tanto, la gobernanza democrática se refiere a un modelo de toma de decisiones de política pública en el marco de una institucionalidad de interacción amplia y constructiva con la sociedad.

En síntesis, el análisis de la política pública se inscribe en la perspectiva institucionalista sobre el Estado y las políticas públicas. En contraposición a la visión que se funda únicamente en la lógica racional-instrumental del Estado y de las políticas públicas (Fayol y Urwick, 1943), se comprende que el Estado no se comporta necesariamente como una organización racional monolítica cuya acción se funda solo en un liderazgo político con objetivos claros y coherentes y apoyado por técnicos capaces de elaborar planes y programas consistentes en relación a los objetivos y compromisos que, luego, son puestos en marcha por operadores con idoneidad competencial en líneas de mando bien definidas. La perspectiva racional-instrumental no incorpora las dinámicas concretas que hacen al Estado especialmente en contextos marcados por embates sociales y políticos y reformas institucionales profundas.

En la perspectiva alternativa, se parte de la definición del Estado como un conglomerado de organizaciones, cada una con objetivos y dinámicas propias y parcialmente articuladas. La intensa disputa política entre los diferentes tomadores de decisión, entes burocráticos y actores sociales organizados dibuja una estructura organizacional móvil que continuamente se diseña y rediseña y, en este proceso, se modifican las funciones, las jerarquías y las dependencias. Estas transformaciones no necesariamente responden a requerimientos racionales y técnicos y pueden estar influenciados por relaciones de fuerza que fluyen de afuera hacia adentro del aparato estatal y de adentro hacia fuera (Grindle y Thomas, 1991; Alisson, 2000).

Antes de proceder al análisis, presentamos en el capítulo siguiente la discusión sobre la transformación productiva y el rol del Estado y de las políticas públicas que nos servirán de marco referencial para adoptar una perspectiva comparada sobre la experiencia boliviana en términos de la coherencia de las políticas públicas para la diversificación productiva y generación de empleo de calidad en relación al debate y experiencia internacional.





## CAPÍTULO II

# América Latina en el siglo XXI: el retorno del Estado y de las políticas de promoción productiva<sup>1</sup>

Los pocos resultados de las políticas neoliberales en términos de crecimiento y equidad social en América Latina y los importantes avances logrados por los países asiáticos que no siguieron las recetas ortodoxas definen el nuevo contexto intelectual y político en la región. La búsqueda de alternativas de políticas económicas reposiciona la discusión sobre los mecanismos propulsores del desarrollo económico, el rol del Estado en la economía y la importancia de las políticas de desarrollo productivo. La crisis recesiva de 2008, ocasionada por el desajuste financiero neoliberal, renovó este debate con la recuperación tanto de las políticas keynesianas como neo-keynesianas y la revalorización de las teorías económicas estructuralistas latinoamericanas.

La idea de que la transformación productiva es la esencia del desarrollo económico y que para su logro se requiere la combinación de fuerzas de mercado y apoyo gubernamental va ganando creciente consenso en los debates internacionales. La revisión de los éxitos y limitaciones de las estrategias de desarrollo ensayadas en el mundo y de las teorías que las acompañaron redefine la nueva agenda de discusión académica y política. En América Latina, se evalúan los resultados de la estrategia nacional desarrollista

---

1 Una versión de este capítulo fue publicada en Wanderley, 2011.

predominante entre las décadas de 1950 y 1970 en comparación con la estrategia liberal de las siguientes dos décadas. El quiebre de las grandes teorías sobre el desarrollo y de las convicciones duras sobre el rol del Estado y del mercado marca el tono de la nueva agenda.

En los albores del siglo XXI se advierte la formalización teórica de una nueva estrategia de desarrollo –el nuevo desarrollismo post neoliberal– que se caracteriza por asignar un rol más activo del Estado en la promoción de la transformación productiva. Japón, Corea del Sur y Taiwán son los ejemplos más resaltados en la literatura, mientras que Brasil, Colombia y Chile son los ejemplos que se acercan a esta nueva estrategia en América Latina. Paralelamente a este proceso, está la orientación política del nacionalismo popular en Bolivia que presenta divergencias importantes en relación al proceso que viven otros países de la región. Con tonos mucho más apasionados y radicales en Bolivia, se evalúan las experiencias pasadas y se proponen parámetros más agresivos de intervención del Estado para promover la transformación productiva.

El presente capítulo revisa las orientaciones de las políticas de promoción productiva y las reflexiones sobre las estructuras institucionales y organizacionales de los estados para implementar estas políticas. A través de la identificación de las cuestiones centrales que orientan la discusión teórica que informa las políticas en esta materia así como de las experiencias y lecciones de las políticas de desarrollo productivo en América Latina, buscamos plantear un marco conceptual para el análisis de la coherencia de las políticas de diversificación productiva con generación de empleo digno implementadas en Bolivia entre 2006-2012.

La discusión se funda sobre teorías institucionalistas-heterodoxas que cuestionan la teoría general basada en el equilibrio walrasiano que fundamenta las perspectivas económicas ortodoxas a favor de lecturas de corte heterodoxo y formalizaciones de mediano alcance. La atención se vuelca hacia la historicidad y los desequilibrios inherentes de los procesos de transformación de los países de industrialización tardía; su relación con la economía global en un contexto de profundización de los procesos de integración productiva, tecnológica y financiera.

Considerando el incipiente debate académico y público sobre los nuevos retos políticos e institucionales del nuevo modelo de desarrollo en Bolivia, la revisión de las experiencias internacionales también busca contribuir a la discusión sobre las políticas de desarrollo productivo y los retos institucionales que enfrenta la ampliación de las funciones del Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario de Bolivia.

La discusión se desarrolla de la siguiente manera: En el primer acápite se revisa el debate sobre la diversificación productiva como elemento central del desarrollo económico y, en el segundo acápite, se analiza la importancia de la complementación del Estado y del mercado para lograr este objetivo. El tercer acápite está dedicado al marco político-institucional de las políticas productivas y, el cuarto, a los procesos de construcción institucional de las políticas de desarrollo productivo en América Latina. En el quinto acápite la atención se vuelca hacia las nuevas políticas de desarrollo productivo y el debate actual en la región y, en el sexto acápite, se revisa las políticas dirigidas a la articulación entre transformación productiva y equidad social, donde las políticas dirigidas a las empresas de pequeño porte cobran especial relevancia. En el séptimo acápite se discute las principales diferencias entre las nuevas políticas de desarrollo productivo al inicio del siglo XXI y las políticas de sustitución de importaciones implementadas entre 1950-1970.

## **La diversificación productiva como punto de partida**

El punto de partida de la discusión internacional actual sobre las políticas de desarrollo productivo es la acumulación de evidencias sobre la importancia de la diversificación productiva para el crecimiento económico en los países de industrialización tardía. El estudio de Imbs y Wacziarg (2003) muestra que la diversificación de la canasta de exportación tiene un fuerte poder de explicación del crecimiento *per cápita* en una muestra amplia de países y que esta regularidad ocurre hasta tarde en el proceso de desarrollo.

Estudios más recientes indican que los países que exportan productos que son parte de la canasta de exportación de economías con ingresos *per cápita* más altos tienden a crecer más rápidamente que aquellos con una canasta de exportación con bajo valor agregado (Rodrik, 2004; Hausmann, Hwang y Rodrik, 2007). Las nuevas exportaciones no solo revelan costos y demandas dentro de un sector particular sino también permiten que otros sectores con posibles ventajas comparativas surjan, debido a que los sectores relacionados a aquellos abiertos por un nuevo exportador normalmente se benefician de los mismos bienes públicos o bienes y servicios no exportables. Esta amplia literatura argumenta que la diversificación de la producción en las primeras fases del desarrollo es una característica común en todas las experiencias exitosas de crecimiento económico. En palabras de Dani Rodrik *La esencia del desarrollo económico es la transformación estructural con el surgimiento de nuevas industrias que sustituyen las industrias tradicionales con baja productividad* (The Economist, 12 de julio de 2010).

Si la diversificación productiva es la clave para el crecimiento de los países de desarrollo tardío, entonces la pregunta central es ¿por qué algunas economías logran transitar de la especialización en productos tradicionales hacia nuevos productos no tradicionales, mientras otros países no logran generar dinámicas de transformación productiva?

## **La importancia del Estado en la transformación productiva**

La revisión de las experiencias internacionales indica que, con raras excepciones, la transformación productiva ocurrió con una significativa asistencia gubernamental. La consolidación de sectores o productos no tradicionales en los países de desarrollo tardío en todo el mundo estuvo fundada en políticas estatales de promoción productiva, investigación y desarrollo tecnológico con apoyo público, subsidios a la exportación, preferencias tarifarias, soportes sectoriales o de actividades protagonizadas por el sector privado.

La importancia de estas políticas en el milagro asiático es muy conocida (Amsden, 1989 y 2000; Wade, 1992; Orrù, Biggart y Hamilton, 1997; Evans, 1995). En América Latina las historias de éxito también están asentadas sobre la participación estatal vía políticas de promoción productiva. En Brasil, por ejemplo, las industrias de acero, de aeronaves y de zapatos fueron creadas por las políticas de sustitución de importaciones con medidas proteccionistas, investigación y desarrollo tecnológico con financiamiento público y créditos subsidiados, orientados a la generación de rentas para los empresarios que invirtieron en nuevas áreas y construyeron aglomeraciones industriales.

En Chile, las políticas industriales fueron muy importantes en la constitución de las industrias de frutas, madera y salmón. Ahí también las instituciones públicas como la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Fundación Chile, entre otras apoyaron fuertemente con recursos públicos y subsidios. Las políticas de promoción productiva también fueron fundamentales en la consolidación de la industria de vehículos y computación en México. Las diferencias entre regiones o países en términos de diversificación productiva se fundan en el grado de concertación y coherencia de las políticas económicas en el marco de una economía de mercado. En este contexto una segunda pregunta clave es: ¿por qué ciertas instituciones públicas funcionaron adecuadamente en estos países, cuando también son conocidas las malas experiencias en materia de intervención estatal?

Con base en estas evidencias buenas y malas, se observa un giro académico y político a favor de la expansión del rol del Estado y de las políticas de promoción productiva en el marco de la discusión sobre los desafíos de las economías de mercado. En el contexto internacional prevalecen visiones más maduras sobre cómo enfrentar las fallas de mercado y las fallas del Estado para promover la transformación económica y la equidad social. El reconocimiento de estas últimas fallas y las estrategias para superarlas son las novedades de este reverdecer del estado en la economía.

Se asume que el mercado presenta falencias que requieren de la intervención estatal como, por ejemplo, (i) baja innovación debido

al menor interés del sector privado de producir por la dificultad de retención de la rentabilidad de la inversión debido a las externalidades (efecto derrame) de una actividad a otras, provocando discrepancia entre la estructura de costos y beneficios privados, por un lado, y costos y beneficios sociales, por el otro; (ii) estructuras monopólicas y oligopólicas de mercados, (iii) oferta sub óptima de bienes o servicios públicos o semi-públicos por los costos fijos elevados que solo pueden ser provistos por el mercado cuando hay muchos productores que demandan estos servicios (fallas de coordinación), entre otras.

### Cuadro 1 Fallas de información y fallas de coordinación

Entre las diversas fallas de mercado que afectan negativamente la capacidad del sector privado para reestructurar y diversificar las economías de bajos ingresos y que, por lo tanto, requieren de políticas públicas, están las fallas de coordinación y las fallas de información.

Las **fallas de coordinación** se refieren a las múltiples y simultáneas inversiones en bienes y servicios públicos que se requieren para que una industria pueda consolidarse. En el caso de la producción de productos perecederos como alimentos, vinos o flores es necesario contar con electricidad, sistemas de riego, servicios de logística y de transporte, medidas de seguridad pública para controlar las plagas de los vecinos. Todos estos servicios tienen costos fijos muy elevados y solo pueden ser provistos por el mercado si existen muchos productores que demandan estos servicios. La insuficiencia de inversiones simultáneas limita la consolidación o emergencia de nuevas industrias y es ahí que entra la necesidad del apoyo gubernamental para el desarrollo de una industria.

Los enfoques de *clusters* están orientados en gran medida a enfrentar los problemas de coordinación de las decisiones de inversión y producción entre diferentes empresarios. Cuando la industria ya logró niveles más avanzados de organización y los beneficios de estas inversiones pueden ser localizadas, las soluciones pueden surgir del mismo sector privado sin la participación del gobierno. Pero más comúnmente en las industrias nacientes o con sectores privados que todavía no están organizados, es necesario un rol más activo del gobierno.

El problema de coordinación puede ser enfrentado con diversos tipos de iniciativa: (i) apoyo para la coordinación intra sector privado, (ii) subsidios *ex ante* con garantías de inversión que solo se paga *ex post* en caso de que el proyecto no tenga éxito, (iii) subsidios y apoyo a actividades, adopción y desarrollo tecnológico, entrenamiento, nuevos servicios o bienes con efectos de escala y aglomeración que no pueden ser logrados por el sector privado sin el apoyo gubernamental.

Las **fallas de información** generan barreras a la diversificación productiva debido a que no es evidente cuáles son las nuevas actividades que pueden ser producidas por un costo lo suficientemente bajo para que promueva interés de los inversionistas. Rodrik (2004) sintetiza el problema de la siguiente manera: *“Cuando nos ponemos en los zapatos de un empresario involucrado en el descubrimiento de costos, podemos inmediatamente ver el problema: esta es una actividad con gran valor social pero que es muy mal remunerada individualmente. Si el empresario falla en esta iniciativa, él asume todo el costo de su fracaso. Si él tiene éxito, tiene que compartir el valor de su descubrimiento con otros productores que ahora pueden seguir su ejemplo y entrar en la actividad. En su límite, con entrada libre, los empresarios en actividades de innovación, generan costos privados y ganancias sociales. No es ninguna sorpresa que los países de bajo ingreso per cápita no estén poblados de empresarios involucrados en auto-descubrimiento”* (p. 9) (traducción propia).

Las políticas para enfrentar las fallas de información que restringen los procesos de descubrimiento son diversas e incluyen subsidios, protección comercial o provisión de *venture capital* a nuevas inversiones en industrias no tradicionales. Estos apoyos deben dirigirse a los innovadores y no a los imitadores con estrictos requerimientos de ejecución y monitoreo eficaz. Esta es una política de difícil implementación debido a las dificultades de monitoreo para evitar acciones oportunistas, rentistas y la continuidad de proyectos sin futuro.

De la misma manera se reconoce con más lucidez y consecuencia que el Estado, por contraposición, también presenta fallas igualmente dañinas, que deben ser enfrentadas de forma institucional para su prevención, superación y constante corrección. Entre estas están (i) la tendencia a que los intereses privados de los actores públicos se sobrepongan a los intereses colectivos, (ii) el riesgo de cooptación del Estado por grupos de interés (sectores económicos o movimientos sociales) para la asignación unilateral de beneficios y recursos públicos, (iii) las ineficiencias en la provisión de bienes y servicios públicos debido a las limitaciones del Estado para recolectar información necesaria para la toma de decisiones, la insuficiencia de profesionales y recursos financieros y las lógicas políticas de corto plazo.

En este sentido, el nuevo contexto intelectual y político internacional se caracteriza por la atención equilibrada tanto de las ventajas como de las dificultades del mercado y del Estado y, consecuentemente, de la necesidad de complementariedad entre ambos actores. Es así que se observa un creciente consenso sobre



la necesidad de que la iniciativa privada esté imbricada en un marco de acción pública que promueva la reestructuración productiva a través de innovaciones y fortalecimiento de los encadenamientos productivos de las economías nacionales. Se defiende la actuación estatal más allá de la garantía de los derechos de propiedad, del cumplimiento de contratos y la estabilidad macroeconómica. Al mismo tiempo está la visión de que la planificación estatal y las inversiones públicas no puedan unilateralmente actuar como las fuerzas dirigentes del desarrollo económico (Rodrik, 2004).

### **Marco político-institucional de las políticas productivas**

La discusión sobre las políticas de desarrollo productivo en los albores del siglo XXI dedica especial atención al marco institucional adecuado para diseñar e implementar políticas que logren, por un lado, maximizar su contribución a la transformación productiva con equidad social y, por el otro, minimizar los riesgos de ineficiencia, cooptación y prácticas rentistas.

Un primer elemento de la discusión es la necesidad de que los tomadores de decisión reconozcan y asuman el reto de superar las limitaciones del Estado. Se comparte la premisa de que el diseño e implementación de políticas públicas, factibles política y técnicamente, dependen de marcos institucionales bien puestos. En esta discusión sobresale la necesidad de encontrar soluciones institucionales para enfrentar coordinadamente las dos fallas para el buen desempeño de las políticas de promoción de la transformación productiva:

- La primera falla se refiere al hecho de que el Estado no es omnisciente y, por lo tanto, tiene enormes dificultades para recolectar información suficiente y oportuna sobre la naturaleza de las fallas de mercado que bloquean la diversificación productiva.

La consecuencia de esto es la necesidad de construcción de una institucionalidad para el diseño e implementación de las

políticas que propicie que los funcionarios públicos recurran de forma oportuna y continua las informaciones del sector privado para diseñar e implementar políticas adecuadas.

- La segunda falla se refiere al hecho de que las políticas de promoción productiva están abiertas a la corrupción y al comportamiento rentista. Cualquier sistema de incentivos para promover nuevas actividades pueden convertirse en mecanismos de transferencia de rentas para empresarios y burócratas inescrupulosos.

La respuesta más común a esta segunda falla es aislar las decisiones de políticas de los intereses privados. Pese a que esta alternativa puede resolver el problema de cooptación del Estado por grupos y sectores, profundiza la primera limitación del sector público: la dificultad de recabar la información requerida para diseñar e implementar políticas adecuadas.

Para superar estas dos fallas, el estudio de Evans (1995) sobre las características institucionales de los estados desarrollistas, aquellos que tuvieron éxito en la promoción de la transformación industrial en la posguerra (Japón, Taiwán, Corea del Sur en mayor medida y Brasil e India en menor medida) es muy iluminador. El autor resalta las experiencias que lograron el difícil equilibrio entre aislamiento burocrático (a la Weber) e intensa inmersión en la estructura social circundante. Evans denomina este tipo de institucionalidad de “autonomía enraizada”: la coherencia corporativa construida sobre la adhesión y solidaridad de funcionarios alineados con propósitos colectivos que les permite aislarse de las presiones particularistas de la sociedad, por un lado, y la inserción de esta burocracia en una serie de lazos sociales concretos, que ligan el Estado a la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de las políticas, por el otro.

Como nos explica Evans, no se trata de una autonomía relativa en el sentido marxista –constreñido por los requerimientos genéricos de la acumulación capitalista–, sino de una autonomía

inserta en la sociedad que establezca los canales necesarios para que el aparato estatal reúna y difunda información para la toma de decisiones, para crear consensos, instruir y persuadir a los actores privados en la persecución de metas colectivas. En este sentido, los desafíos de construcción institucional del Estado no se limitan, aunque guarda importancia, a la pericia y la perspicacia de los tecnócratas que lo integran, sino que incorporan su vinculación con estructuras sociales circundantes en un proceso de cambio institucional de largo plazo.

Un segundo elemento de la discusión contemporánea es la comprensión del carácter procesual de las políticas dirigidas a la transformación productiva. A partir de la constatación de que las prioridades de intervención y los mecanismos más idóneos para lograr los objetivos trazados no son evidentes ni estáticos, se postula que la tarea de las políticas de desarrollo productivo es engendrar el adecuado proceso de formulación e implementación a través de la construcción de espacios institucionales para la colaboración estratégica entre el sector público y privado. Esta tiene como objetivos principales “descubrir” cuáles son los principales obstáculos para la transformación productiva, la definición de las intervenciones más apropiadas para removerlas y el compromiso compartido para superar los problemas en la esfera productiva. Esto implica superar la visión de que los objetivos de las políticas de desarrollo productivo son fácilmente identificables por el Estado central a través únicamente de la aplicación de construcciones analíticas como las matrices de insumo-producto.

El tercer elemento de la discusión se refiere a la selección de las funciones y tareas que debe priorizar el Estado frente a las limitaciones de recursos y a las dificultades de construcción de nuevas capacidades. En este sentido, es importante hacer frente a la tendencia generalizada de presumir que *los recursos imprescindibles para emprender nuevas tareas son generados de manera automática en el desempeño de las tareas mismas... La ampliación imprudente de la variedad y cantidad de tareas lleva fácilmente a un círculo vicioso. El ritmo de crecimiento de la capacidad del Estado es más lenta que el del aumento de las tareas* (Idem: 44). En este sentido, Evans concluye

que *los estados desarrollistas no sólo han tenido un mayor nivel de capacidad sino que ejercieron una mayor selectividad en las tareas que acometieron. Se centraron en la transformación industrial y sus estrategias de promoción de la industria estaban destinadas a preservar recursos administrativos (Idem: 44).*

Un cuarto elemento del debate es la necesidad de estrechar la coordinación entre política económica y política social para el logro del crecimiento con equidad social. Se requiere que éstas actúen conjuntamente hacia dos objetivos: (i) la transformación del patrón de crecimiento con el incremento de la riqueza y la disminución de las diferencias de productividad, de la calidad del empleo y los ingresos laborales y (ii) la universalización de los bienes y servicios públicos que efectivice el ejercicio de derechos sociales ciudadanos como la seguridad de corto plazo (salud) y largo plazo (jubilación), educación, vivienda, cuidado<sup>2</sup> y empleo.

Finalmente esta discusión sostiene que mientras no se logre transformar el patrón de crecimiento concentrado en recursos naturales con bajo valor agregado, se perpetúa dos resultados negativos: (i) la insuficiencia y vulnerabilidad de las políticas sociales a los choques externos de los recursos pasibles de captación por el Estado y (ii) la heterogeneidad estructural asociada a diferencias de productividad, calidad del empleo y remuneraciones laborales.

## **La construcción institucional de las políticas de desarrollo productivo en América Latina**

La configuración de las políticas de desarrollo productivo en la región responde a trayectorias diversas de acumulación de debates públicos y de construcción institucional que se iniciaron en los

---

2 Cuidado se refiere a la organización de las responsabilidades de atención y protección a las personas dependientes como niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidades o enfermas. Para una discusión sobre las políticas de cuidado consultar Salazar, Sostres, Wanderley y Farah (2012).

años 40 y 50 bajo el modelo de sustitución de importaciones. Pese a la ola crítica a las políticas de fomento productivo implementadas en las décadas de los 60 y 70, con el ascenso de una nueva visión que acentuaba las fallas del Estado y su responsabilidad en los desequilibrios macroeconómicos en los años 80 y 90, las consecuencias concretas de la visión neoliberal fueron muy variadas en América Latina.

En la región, la visión extrema de que *la mejor política industrial es no hacer política industrial*, que ganó muchos adeptos durante las reformas estructurales inspiradas en el Consenso de Washington, no se tradujo en el desmantelamiento de las agencias responsables de las políticas de desarrollo productivo y la paralización de las políticas de fomento productivo en todos los países. Suerte que no tuvieron países como Bolivia en el que las instituciones y agencias responsables de estas políticas como la Corporación Boliviana de Fomento y los Bancos de Desarrollo fueron discontinuadas y eventualmente desaparecieron. Es importante remarcar que, inclusive, parte de los documentos de estas instituciones se perdió en el proceso, implicando que el país no cuenta con memoria institucional sobre su experiencia en el actual momento de reinstalación de estas agencias y políticas.

Caso contrario es el de Brasil, donde el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), creado en 1952, sufrió un proceso de reestructuración en los años 80 y 90 para llegar al inicio del siglo XXI como una institución central en la política nacional de desarrollo económico. Otra institución importante en este país es el Servicio Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (SEBRAE), cuya creación data de 1972 y que, después de varias modificaciones a lo largo de las siguientes décadas, se sitúa en la actualidad como una institución sólida para el apoyo al desarrollo y la competitividad de los pequeños negocios. Chile es otro ejemplo de continuidad institucional. En este país sobresale la institución estatal Corporación de Fomento (CORFO) creada en 1939 y que después de un proceso de reestructuración en los años 90, se ubica actualmente en el centro de una red institucional de fomento del desarrollo productivo. En México, la Nacional Financiera, S.N.C.

(NAFINSA) creada en 1934 y que, después de un largo proceso de cambios institucionales, es actualmente una institución encargada de atraer capital de riesgo y prestar servicios financieros y no financieros a la Pequeña y Mediana Empresa (pyme).

Pese a los continuos procesos de reestructuración y adaptación a nuevas directrices políticas con retrocesos y dificultades, varias instituciones creadas bajo el modelo de sustitución de importaciones llegaron al siglo XXI como agencias sólidas y maduras, aunque no sin problemas. Es interesante notar la capacidad reflexiva y de transformación de las mismas que se basan sobre la continuidad y consolidación de cuerpos profesionales y técnicos, la acumulación de aprendizajes plasmados en memoria institucional y el avance de la construcción de redes de colaboración con la sociedad civil (universidades, organizaciones empresariales y otras).

Los éxitos, sin embargo, estuvieron acompañados de muchos fracasos en la región: varias agencias sucumbieron a la ineficiencia y corrupción, las cuales pueden haber sido las causas para su cierre. La pregunta es ¿por qué algunas instituciones responsables de las políticas de desarrollo productivo funcionaron mejor que otras? Esta es una pregunta todavía sin respuestas conclusivas. Sin embargo, los análisis muestran que las experiencias exitosas de construcción de institucionalidad pública coherente para lograr el objetivo de la transformación productiva y un mejor posicionamiento en la economía internacional muestran la importancia de la consolidación de: (i) una masa crítica técnica, social y científica suficientemente fuerte; (ii) instituciones gubernamentales donde esta masa crítica técnica pudo ejercer su influencia intelectual y (iii) un núcleo de empresarios privados capaces de ir más allá de intereses corporativos e interactuar con grupos técnicos para establecer estrategias de largo plazo para las políticas de desarrollo productivo (Melo y Rodríguez-Clare, 2006).

En ausencia de una masa crítica técnica significativa establecida en espacios institucionales, tanto al interior de la sociedad civil como también en la burocracia estatal, se corre el riesgo de que las políticas de promoción productiva estén a merced de influencias políticas de sectores económicos existentes con visiones de corto

plazo o de improvisaciones y repeticiones de políticas pasadas en manos de un sector público encapsulado en sí mismo.

Se puede identificar dos elementos comunes de las experiencias más exitosas en términos del marco institucional de las políticas de transformación productiva:

- Marco institucional que propicie relaciones continuas entre los actores públicos y privados que permita, por un lado, los aprendizajes mutuos sobre las oportunidades y obstáculos del tejido económico y, por el otro, resguarde la necesaria autonomía del sector público frente a los riesgos de cooptación y rentismo por parte del sector privado en complicidad con el sector público.
- Procesos largos de aprendizaje colectivo y codificado a través de la consolidación de un cuerpo de profesionales y técnicos idóneos y capaces; la construcción de memoria institucional; creatividad para experimentar, complementada con capacidad para minimizar los costos de los fracasos; fortalecimiento de redes de colaboración institucional al interior del Estado y con universidades y centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil para el intercambio de información; y la implementación reflexiva de monitoreo y seguimiento bajo principios de “accountability” democrática y de legitimidad.

En relación a los elementos políticos de la arquitectura institucional de las políticas de desarrollo productivo, las experiencias más exitosas destacan que:

- El éxito de las políticas de desarrollo productivo depende de liderazgo y apoyo político en el más alto nivel. Esto significa que las políticas de promoción productiva requieren de un defensor en contacto directo con el presidente (en caso de que no sea el mismo presidente) y que tenga rango de ministro. Solo así las políticas de promoción productiva pueden tener un alto perfil de prioridad y pueden lograr la coordinación y monitoreo de los tomadores de decisión y de las agencias encargadas.

- Es muy importante la presencia de un consejo deliberativo y de coordinación para el intercambio de información y aprendizaje entre sector público y privado con un cuerpo de técnicos con capacidad de reunir las informaciones necesarias de diferentes fuentes sobre las ideas de inversión, lograr coordinación entre diferentes agencias, empujar cambios legales y de regulación que eliminen los excesivos costos de transacción y otras barreras, generar los recursos financieros y las formas apropiadas para la canalización y monitoreo de nuevas actividades. Es importante que los actores incorporados en estos consejos sean representativos de los más diversos ámbitos. Estos consejos deberían operar tanto a nivel nacional como sub nacional.
- Deben existir mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas. Es necesario que las decisiones sobre las políticas de promoción productiva y la canalización de recursos sean públicas en el sentido de que la información esté disponible a la ciudadanía.
- La presencia de empresarios y actores privados capaces de ir más allá de intereses corporativos y de interactuar con grupos técnicos en la definición de estrategias de largo plazo es relevante.

Los principios del diseño y gestión de políticas de desarrollo productivo identificados para el éxito de las políticas de promoción productiva incluyen:

- Claros criterios de éxito y fracaso. Como las políticas de promoción productiva son experimentales, el objetivo no es evitar cualquier tipo de fracaso sino más bien tener parámetros para evaluar los proyectos e interrumpir los apoyos en los casos de fracaso. Los mecanismos para establecer estos criterios pueden ser: comparación con negocios similares en países vecinos (*benchmarking*), actuación en mercados internacionales y nacionales, entre otros.



- Las actividades que son objeto de apoyo público deben tener alcances claros y efectos de demostración. Los programas deben estar orientados a profundizar estos alcances.
- Periodo determinado de apoyo. Es importante tener una fecha pre-determinada de conclusión del apoyo.
- La autoridad para llevar a cabo estas políticas debe estar en agencias con competencias comprobadas. No solo la elección de las agencias es muy importante sino también el apoyo para su construcción y consolidación en caso de agencias emergentes.
- Los programas deben ser monitoreados y evaluados continuamente por una red de actores internos y externos al Estado (universidades, *think tanks*, entre otros).
- Las agencias de promoción productiva deben tener capacidad de renovación constante.

## **Las nuevas políticas de desarrollo productivo y el debate actual en la región**

Entre los países que comparten la agenda de la transformación productiva se observa elementos comunes. Están las premisas de que el incremento de la productividad a través de mayor educación, mejores eslabonamientos internos, profundización de la densidad y complejidad de la estructura productiva del país son los medios para avanzar en la transformación productiva. La combinación entre acumulación de conocimiento y diversificación productiva es la base de las políticas de desarrollo.

En este marco las políticas de desarrollo productivo, también denominadas “política industrial”, pueden ser definidas como políticas orientadas a fortalecer la estructura productiva de una economía nacional. Estas buscan complementar o redirigir las fuerzas de mercado en el sentido de reforzar o re direccionar los efectos de asignación de recursos que, de lo contrario, los mercados existentes no podrían producir (Melo y Rodríguez-Clare, 2006). Se puede distinguir dos grandes conjuntos de políticas

industriales: las políticas horizontales que están dirigidas a actividades económicas que atraviesan diversos sectores (ej. formación de capital humano, desarrollo tecnológico, entre otras) y las políticas verticales o sectoriales que incluyen cualquier medida, política o programa orientado a promover el crecimiento y la competitividad de sectores económicos o subsectores (ej. agricultura, manufactura, servicios o comercio). La importancia de la distinción entre políticas horizontales y verticales reside en las diferentes orientaciones estratégicas y, consecuentemente, en los requerimientos institucionales para su adecuada implementación.

Ambas políticas pueden darse a través de intervenciones que complementan el mercado (bienes y servicios públicos) e intervenciones que buscan afectar los incentivos de mercado para lograr los resultados esperados (subsidios y regulaciones). El cuadro que presenta el Banco Interamericano de Desarrollo es muy esclarecedor de estas cuatro dimensiones.

**Cuadro 2**  
**Tipología de políticas de promoción productiva**

	<b>Políticas horizontales</b>	<b>Políticas verticales (selección de sectores o clusters)</b>
Bienes públicos o semi-públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ambiente de negocios</li> <li>• Educación básica</li> <li>• Infra-estructura básica</li> <li>• Política de tasa de cambio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infra-estructura</li> <li>• Control sanitario de alimentos</li> <li>• Logística</li> <li>• Marco legal y de regulación específica</li> </ul>
Intervención en el mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios para la investigación y desarrollo</li> <li>• Programas de formación y capacitación</li> <li>• Exención para bienes de capital</li> <li>• Tarifas uniformes</li> <li>• Financiamiento de exportaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuotas de importación para sectores específicos</li> <li>• Apoyo a la exportación</li> <li>• Subsidios o incentivos financieros para sectores específicos</li> <li>• Subsidios para la investigación</li> <li>• Subsidios para la adopción de tecnologías</li> <li>• Protección intelectual</li> </ul>

Fuente: Adaptaciones sobre IDB (2009).

Las políticas horizontales de provisión de bienes públicos son el objeto de los estudios macroeconómicos tradicionales sobre la competitividad y definen el dominio privilegiado de la atención política e

intelectual de extracción liberal. Bajo la hipótesis de que el equilibrio de la economía está por debajo del nivel óptimo, la perspectiva liberal propone que la política industrial debe tener un carácter reactivo y restringido a la corrección de las imperfecciones del mercado que constituyen las barreras estructurales para el incremento de la productividad de las economías nacionales y se aplicarían de forma horizontal sin selectividad de sectores o actividades.

Las políticas verticales o sectoriales de promoción productiva son defendidas por las corrientes heterodoxas recuperando el pensamiento económico estructuralista, la teoría evolucionista y neo schumpeteriana. Ese enfoque rechaza la hipótesis del equilibrio a favor de la visión de la coevolución de tecnologías, estructuras empresariales e industriales e instituciones cuya fuerza motora es la innovación. Su formalización teórica se funda sobre la observación rigurosa de los fenómenos económicos con base en supuestos más realistas sobre el comportamiento de los agentes –racionalidad limitada (o condicionada) y el conocimiento tácito e idiosincrático.

Según esta última perspectiva, la política de desarrollo productivo es activa y de gran alcance y debe estar orientada a sectores o *clusters* específicos donde hay productores privados relacionados en una cadena de agregación de valor. El objetivo es inducir cambios tecnológicos y del entorno económico e institucional en su conjunto para la transformación de las estructuras de las empresas, sectores o *clusters* (también denominados cadenas industriales) y de la organización institucional en la configuración de competitividad sistémica de los sectores y, consecuentemente, del desarrollo económico.

Lo que se defiende es la compatibilización del conjunto de políticas –macro económicas y micro económicas y, al interior de esas últimas, de políticas horizontales y verticales para lograr el cambio de las ventajas comparativas de las economías nacionales. La dimensión territorial cobra especial relevancia en estas nuevas políticas. La distribución y coordinación de las responsabilidades entre los diferentes niveles estatales –nacional y subnacional– para el desarrollo local, regional y nacional constituye uno de los retos centrales de las nuevas políticas de desarrollo productivo.

## **Transformación productiva con equidad social: el rol de las políticas productivas**

La convergencia entre crecimiento económico y equidad es una de las preocupaciones centrales en el debate académico y político sobre las políticas de desarrollo productivo. El problema respecto a cómo superar las diferencias de productividad, calidad del empleo y cobertura de la seguridad social, denominada heterogeneidad estructural por Aníbal Pinto (1970) en la década de los setenta, se articula con el desafío de propiciar que la innovación tecnológica en los sectores dinámicos genere los encadenamientos económicos y sociales con los sectores rezagados donde se encuentra la mayor parte del empleo para que el crecimiento esté acompañado de procesos redistributivos significativos. Es aquí que las políticas de desarrollo productivo juegan un rol central en la democratización de los activos productivos, principalmente a través de programas orientados a los pequeños productores rurales y urbanos, en coordinación con políticas sociales activas. En este marco, uno de los objetivos de las políticas de desarrollo productivo es reducir las diferencias de productividad, calidad del empleo y cobertura de la seguridad social que está en la raíz de la desigualdad y pobreza.

Las políticas de fomento de las unidades de pequeño porte cobran especial importancia para lograr el objetivo de crecimiento con equidad. Estas se originan a partir de la identificación de la incongruencia entre la importancia de estas unidades económicas en términos de generación de empleo y su posición limitada en la estructura económica sin liderazgo en el crecimiento económico. Su concentración en los mercados nacionales de productos de consumo masivo, bajos avances tecnológicos, disparidad creciente en términos de productividad, limitada cooperación inter-empresarial, bajo nivel de calificación de la mano de obra, dificultades de acceso al financiamiento, desarrollo gerencial insuficiente son algunos de los problemas identificados que limitan la posibilidad de las pyme para posicionarse mejor en el desarrollo económico y social de los países.

Las justificaciones para las políticas de fomento de las unidades de reducido tamaño descansan en varias argumentaciones. La primera es el reconocimiento de las fallas de mercado que afectan específicamente este sector, frenando su crecimiento y productividad. Entre éstas están las dificultades del mercado financiero para medir el riesgo de los préstamos; las limitaciones de información sobre los beneficios de decisiones empresariales como, por ejemplo, asistencia externa o capacitación a los trabajadores; la falta de servicios y productos ofertados en pequeña escala o a medida de las necesidades de este sector (costos fijos y retornos menores). En este caso, se recomiendan políticas orientadas a fomentar la coordinación entre las empresas para acceder a estos servicios y productos.

La segunda línea argumentativa se funda sobre el potencial de las pyme para incrementar el espíritu emprendedor y la competitividad y consecuentemente, los beneficios externos para la eficiencia, innovación y crecimiento de la productividad agregada. En este caso, se recomiendan políticas orientadas a incrementar los procesos de innovación e incremento de productividad.

El tercer argumento es de carácter social sobre el hecho de que las pyme son intensivas en trabajo y que el costo de generación de empleo es menor que en las grandes empresas. De ahí la justificación de políticas de fomento del sector para la generación de sinergia entre generación de empleo, crecimiento económico e inclusión social. Hasta los años 80 los programas públicos de fomento de las pyme se centraba principalmente en subvenciones directas (como agencias de primer piso) a través de préstamos con interés subvencionados y largos períodos de amortización. Estos créditos eran concedidos por bancos nacionales con amplia flexibilidad en los plazos de pagos. La elevada exposición al riesgo y deficiencias en la gestión de la cartera de préstamos son algunas de las razones que explican los escasos resultados de estas políticas.

La evaluación negativa y el nuevo contexto político en la región a partir de los años 80 resultaron en la reorientación de las políticas con la reestructuración de las instituciones públicas de fomento de las pyme. La reestructuración de SEBRAE en Brasil,

de CORFO en Chile, de NAFINSA en México es parte de estos procesos en la región. En Argentina se aprobó una ley especial en 1995 (Estatuto legal para las pyme) y se creó SEPYME (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa) en 1997 con el objetivo de coordinar los diferentes programas del gobierno para impulsarlas.

La gran novedad de los programas para las pyme fue la orientación hacia las políticas de integración y fortalecimiento de las cadenas productivas para potenciar sus eficiencias colectivas. A partir de los estudios sobre los distritos industriales en Europa y otras partes del mundo donde aglomeraciones territoriales de empresas de pequeño porte lograron insertarse con éxito en nichos del mercado internacional, se abrió una nueva línea de análisis sobre la producción en pequeña escala en los años 90. Sensenberger y Pyke (1991) encontraron que la competitividad de los distritos industriales en Europa no se fundaban en costos bajos de los factores de producción –mano de obra barata en un mercado de trabajo no regulado, abundancia de tierra e insumos– sino más bien en incrementos de eficiencia y en continua innovación y, consecuentemente, incremento de productividad, ganancia y salario. Esta última constituyendo la vía de alto valor (*high-road*) en contraposición a la vía de bajo valor (*low-road*), con base en mano de obra barata, se convirtió en una estrategia de innovación para el incremento del valor agregado.

Las políticas orientadas a la vía de alto valor están dirigidas a (i) mejoras continuas de procesos de transformación de las materias primas con la introducción de nuevas formas de organización del sistema productivo, introducción de nuevas tecnologías, formación y capacitación continua; (ii) mejoras de producto con el desplazamiento hacia productos con más valor agregado; (iii) mejoras funcionales con la adquisición de nuevas y superiores funciones en la cadena con una mayor focalización de actividades y (iv) mejoras intersectoriales con la aplicación de competencia para moverse en nuevos sectores adyacentes. Desde esta perspectiva, se propone enfocar la posición de las unidades de pequeño porte en el entorno económico e institucional y considerar las políticas dirigidas a este sector como parte de un proceso más amplio de reestructuración

industrial en que la competencia no necesariamente tiene que fundarse en condiciones precarias de trabajo y de salarios bajos.

El supuesto es que las empresas de pequeño porte, cuando están organizadas en redes de firmas que compiten y cooperan simultáneamente, pueden transformar las desventajas asociadas al tamaño reducido en ventajas para enfrentar los desafíos de mercados crecientemente inciertos. Esto es, la combinación de competencia (en precio, calidad y entrega) y cooperación (a través de subcontratación, alianzas estratégicas, colaboración para la capacitación y formación de mano de obra, compra conjunta de materias primas, adopción y adaptación de nuevas tecnologías, acceso a tecnologías de información y comunicación, provisión de bienes y servicios públicos o semi-públicos como medidas de sanidad, regulación y control de calidad, relacionamiento con el sector público, entre otros) permite a estas unidades lograr economías de escala y de ámbito a través de procesos continuos de innovación e incremento de productividad.

Desde esta perspectiva, se introdujo el objetivo de promoción de la asociatividad para lograr procesos de aprendizaje colectivo con el fortalecimiento de la circulación y creación de conocimiento entre empresas participantes. El objetivo es fortalecer las capacidades de identificación de nuevas necesidades de los clientes, nuevas posibilidades tecnológicas, comerciales o productivas mediante la investigación conjunta, disminuyendo los costos individuales de estos procesos. El resultado esperado es el incremento de la productividad a través de la creciente especialización y complementariedad entre las empresas así como su poder de negociación y la disminución de los costos de transacción.

El interés en la promoción de clusters se multiplicó desde los años 90. Son varios los proyectos que fomentan la asociatividad entre empresas en sectores priorizados para que puedan transitar de ventajas de primera naturaleza - abundancia de recursos naturales, bajo costo laborales, su proximidad a medios naturales de comunicación, y sus condiciones climáticas - a ventajas de segunda naturaleza-innovación, desarrollo tecnológico, incremento de productividad- (CAF, 2006).

La revisión de las agencias dirigidas al desarrollo de las pyme en la región muestra la predominancia de la orientación al mercado a través del fortalecimiento de los sistemas de gestión e incremento de capacidad técnica para innovar en proceso y producto, con el incremento de la productividad y la capacidad de competir en los mercados nacionales e internacionales. La orientación a mercados se operativiza en la gestión por resultados con el financiamiento conjunto: subsidios de parte del Estado y cofinanciamiento por parte de las empresas y la atención centrada en clientes (incorporación de los diseños de sus clientes en sus proyectos) y uso de contratación externa (de instituciones privadas).

Paralelamente se observa diferencias importantes en el grado de autonomía de las instituciones gubernamentales que fomentan el desarrollo de las pyme en términos de la capacidad para cumplir objetivos gubernamentales sin quedar cautiva de los intereses de grupos particulares (en el seno del gobierno o en la sociedad civil). Los indicadores más importantes de la autonomía institucional para eludir las interferencias políticas como el clientelismo y llevar a cabo una gestión responsable son: (i) autonomía jurídica medida por su posición organizacional en el Estado (parte de la estructura del gobierno nacional, un ministerio separado o un organismo público) y por la amplitud de representación (representantes de un sector, de varios y también del sector privado); (ii) la publicación de información sobre los programas, los presupuestos aprobados y ejecutados y (iii) la realización de evaluaciones sistemáticas e independientes de sus propios programas. Se espera que cuanto más y mejores evaluaciones de los programas éstos serán más eficaces en el fomento del desarrollo de las pyme.

Un interesante estudio de Castillo y Nelson (2003) sobre la calidad de la responsabilidad de gestión de CORFO, NAFINSA, SEBRAE y SEMYPE muestra que al mayor grado de orientación al mercado y mayor autonomía de la institución gubernamental, mayor es la responsabilidad de gestión. En este sentido el estudio concluye que en el 2003, CORFO presentaba el nivel más alto de responsabilidad por la gestión, SEBRAE el nivel medio junto con NAFIN, mientras que el SEMYPE el nivel bajo.



## **Diferencias entre las nuevas políticas de desarrollo productivo y las políticas de sustitución de importaciones**

Las nuevas políticas de desarrollo productivo al inicio del siglo XXI se diferencian de las políticas de sustitución de importaciones de las décadas de los 50 y 60 en varios sentidos, aunque comparten el objetivo de modificar el vector de producción de bienes y servicios a través de un conjunto de instrumentos de políticas orientados a la creación de nuevas actividades y la modernización de las existentes. Si en el modelo de sustitución de importaciones, el objetivo general era completar el tejido industrial de los países, aprovechando los efectos del crecimiento de la demanda interna a través de instrumentos como protecciones tarifarias y no tarifarias, las nuevas políticas están orientadas a mejorar la competitividad de los productos nacionales en la nueva y más integrada economía mundial.

Las políticas de sustitución de importación partían de la premisa de que los objetivos eran fácilmente identificables en el estricto ámbito de las economías nacionales a través de la aplicación de construcciones analíticas como las matrices de insumo-producto por los tomadores de decisión. En cambio las nuevas políticas de desarrollo productivo parten de la premisa contraria: los objetivos del desarrollo económico –los tipos de actividad que se debe promover, los mercados a los que se debe entrar y cómo– no son *a priori* claros e identificables por los técnicos de manera unilateral. Estos deben ser buscados, no asumidos de antemano, a través de la promoción de conexiones entre los diferentes actores nacionales e internacionales en configuraciones institucionales propiciadoras de inmersión con autonomía del Estado (Sabel, 2009).

En términos generales se puede decir que las nuevas políticas productivas en la región difieren del modelo de sustitución de importaciones por:

- clara orientación a mejoras en la productividad, eficiencia, calidad de los productos para aumentar la competitividad del país;

- la búsqueda de una mejor inserción en los mercados internacionales a través del cambio de la canasta de exportaciones con productos de mayor valor agregado;
- la atención mucho más cuidadosa a la estabilidad macroeconómica y la compatibilidad de políticas macroeconómicas con el objetivo de diversificación productiva;
- una posición a favor de una mayor participación del Estado en la economía pero respetando el protagonismo del sector privado como agente directo; en lugar de la sustitución de los mecanismos de mercado por decisiones burocráticas, el rol del Estado es fomentar los esfuerzos cooperativos entre el sector público y privado para promover el cambio estructural de la matriz productiva.
- el rechazo de intervenciones generalizadas y no discriminadas en los mecanismos de mercado.

La actualidad y relevancia de la revisión de las experiencias internacionales para analizar las políticas de promoción productiva en Bolivia está en la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo desde 2006, que comparte con las estrategias desarrollistas post neoliberales en la región la premisa de que el paso de la especialización sobre las ventajas comparativas de primera naturaleza (materia prima y mano de obra barata) hacia la especialización en nuevas actividades y productos con valor agregado (desarrollo tecnológico y mayor productividad) es el mecanismo propulsor del desarrollo económico con equidad social. Propuesta que plantea la recuperación del rol más activo del Estado en la economía y la promoción de la pluralidad socioeconómica y política.

Sin embargo, como discutiremos en los siguientes capítulos, el proceso boliviano presenta divergencias significativas en la orientación y alcance de la intervención estatal en la economía que siguieron los países más exitosos en esta materia. Mientras la discusión política en Bolivia sigue adscrita a las grandes teorías sobre el desarrollo y convicciones duras sobre el rol del Estado y del mercado, otros países definen con más ponderación los alcances y límites de la participación del Estado en una economía de mercado.



### CAPÍTULO III

## Incorporación del patrón de crecimiento extractivista como un problema público

Un tema recurrente y ampliamente debatido en Bolivia se refiere a las limitaciones del patrón de acumulación con base en actividades extractivas de recursos naturales no renovables con bajos niveles de articulación con los sectores generadores de empleo y dependiente de variables exógenas proclives a marcadas tendencias cíclicas. Discusión que ganó un nuevo empuje en los años previos a las elecciones de 2005. El Informe de Desarrollo Humano “Economía más allá del Gas” del PNUD (2005) fue uno de los documentos, con gran difusión en Bolivia, que profundizó las consecuencias sociales de este patrón de crecimiento. Es así que varios partidos incluyeron el objetivo de la diversificación productiva con la generación de empleos de calidad en sus propuestas políticas en este año, incluido el Movimiento al Socialismo.

Consecuente con su propuesta electoral, el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) propuso, al inicio de su gestión en 2006, superar este problema estructural de la economía boliviana, el cual fue identificado por el gobierno como responsable de la continuidad de la alta desigualdad social y de pobreza en el país (Plan Nacional de Desarrollo de 2006). A continuación sintetizamos la reflexión académica y política sobre la necesidad de superar el patrón extractivista de recursos naturales antes y después de la llegada del MAS al poder.

## Patrón primario exportador, bajo crecimiento económico de largo plazo y continuidad de la desigualdad social y la pobreza

Varios estudios argumentaron que Bolivia es un ejemplo paradigmático de los límites del patrón de crecimiento primario exportador con una sólida correlación entre concentración de las exportaciones en pocos recursos naturales sin valor agregado y mediocre crecimiento económico promedio en las últimas seis décadas.<sup>3</sup> De hecho, como se puede observar en la siguiente tabla, el crecimiento del producto interno bruto promedio y *per cápita* fue muy bajo los últimos 50 años, aunque las décadas de los sesenta y setenta registraron un crecimiento del PIB mayor al 5% y del PIB *per cápita* mayor al 3%.

**Tabla 1**  
**Crecimiento del Producto Interno Bruto**  
**y del Producto Interno Bruto *per cápita* 1950-2012**

Periodos	Tasa de Crecimiento PIB	Tasa de Crecimiento PIB <i>per cápita</i>
1951-1955	1.60	-0.46
1956-1960	-0.58	-2.71
1961-1965	4.67	2.35
1966-1970	6.34	3.89
1971-1975	5.80	3.25
1976-1980	2.08	-0.30
1981-1985	-1.89	-3.98
1986-1990	2.30	0.04
1991-1995	4.11	1.74
1996-2000	3.46	1.02
2001-2005	3.10	0.81
2006-2009	4.70	2.60
2010-2012	4.70	2.90

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, América Latina y el Caribe, Series Históricas de Estadísticas Económicas 1950-2008 e Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

3 Grebe, 2002; Gray, 2003; PNUD, 2005; Gray y Wanderley, 2007; Wanderley, 2008 y 2009; Seoane y Wanderley, 2012.

La dependencia de la exportación de recursos naturales se expresa en la siguiente tabla, donde se puede observar la alta concentración de la exportación de minería e hidrocarburos a lo largo de los últimos cincuenta años. Entre 1995 y 2005 se observa la disminución del peso relativo de los productos extractivos y, desde entonces, la vuelta a la concentración de los mismos.

**Tabla 2**  
**Participación de las exportaciones de los sectores extractivos en el total de exportaciones, 1952-2012**

Periodo	Minería*	Hidrocarburos**	Sectores extractivos	Otros productos***	Total
1952-1960	69.70	n,d,	69.70	30.30	100.00
1960-1965	76.40	n,d,	76.40	23.60	100.00
1965-1970	66.10	10.20	76.30	23.70	100.00
1970-1975	62.80	20.50	83.30	16.70	100.00
1975-1979	56.80	12.20	69.00	31.00	100.00
1980-1985	48.60	42.70	91.30	8.70	100.00
1985-1990	40.00	39.20	79.20	20.80	100.00
1990-1995	43.50	17.20	60.70	39.40	100.00
1995-2000	34.90	9.50	44.40	55.60	100.00
2000-2005	15.30	29.60	44.90	55.10	100.00
2006-2009	22.80	46.20	69.00	31.00	100.00
2010-2012	45.90	23.60	69.50	30.50	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Anuario Estadístico Minero Metalúrgico 2000 (Ministerio de Desarrollo Económico - Vice ministerio de Minería y Metalurgia) (1980-2000), memorias anuales del BCB 1966, 1968, 1975 y 1980.

\* El periodo 1952-1979 solo incluye: Zinc, Estaño y Plata. El periodo 1980-2006 incluye: Zinc, Estaño, Plata, Wolfram, Antimonio, Plomo, Oro y otros minerales.

\*\* Petróleo, Gas Natural y otros hidrocarburos

\*\*\* Para el periodo 1980-2012 se contabiliza los productos no tradicionales: Soya, Café, Cacao, Azúcar, Bebidas, Maderas, Cueros, Gomas, Castaña, Algodón, Joyería, otros manufacturados y los servicios como re-exportaciones y efectos personales.

Aunque el nivel de crecimiento económico no es un factor suficiente para la disminución de la desigualdad y la pobreza, los niveles de bienestar social están asociados al ritmo de crecimiento económico. En este sentido, el bajo nivel de crecimiento a largo

plazo de la economía boliviana sigue siendo una barrera para superar la pobreza y la exclusión social, pese a la tendencia decreciente de estos indicadores principalmente en los últimos años. Según datos oficiales, la población boliviana en situación de pobreza moderada ha bajado de 60% en 2006 a 45,7% en 2011 y en situación de pobreza extrema pasó de 37,7% a 21,6% en el mismo periodo. La desigualdad entre el área urbana y el área rural se mantiene con el 64,2% de la población rural en situación de pobreza moderada y 36,7% de la población urbana en esta condición en 2011. Se estimó que la tasa de crecimiento económico que neutralizaría el crecimiento demográfico por debajo de la línea de pobreza es de 6%. Con un crecimiento muy por debajo de un 6% y un índice de Gini (de desigualdad, en que 0 es igualdad absoluta y 1 desigualdad absoluta) de 0,5%, el patrón de crecimiento boliviano de largo plazo resulta empobrecedor. En el capítulo VI se discutirá la tendencia a la disminución de la pobreza y la desigualdad en los últimos años (ver tabla 3).

Más allá del ritmo de crecimiento económico, los modelos de desarrollo –más estatista o más liberal– con base en un patrón primario exportador configuraron una arquitectura político-institucional con serias limitaciones para la distribución de la riqueza y generación de bienestar social sostenible a largo plazo. Es así que las dos principales vías redistributivas –la generación de ingreso a través del mercado laboral y las políticas sociales redistributivas– no fueron suficientes para superar la desigualdad y la pobreza en Bolivia. Uno de los factores apuntados para explicar esta situación fue la continuidad de la estructura socio-ocupacional asociada a la profundización del patrón primario exportador.

Al mirar los últimos veinte años, la estructura económica boliviana no varió significativamente. El sector extractivo (hidrocarburos y minerales) incrementó su importancia relativa en la composición del Producto Interno Bruto boliviano a precios constantes, pasando de 10,06% en 1999 a 13,7% en 2012. Tendencia inversa se observa en el sector agropecuario que pasó de 15,32% en 1999 a 13,81% en 2012 y en el sector financiero registrando una caída de 15,77% a 13,56% en estos años. El sector manufacturero se mantuvo alrededor del 18% en los mismos años (ver tabla 4).

**Tabla 3**  
**Indicadores de pobreza moderada, extrema y desigualdad (en porcentaje), 1999-2011**

Área geográfica e indicadores	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003-2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011 (p)
<b>BOLIVIA</b>													
Incidencia de pobreza moderada (%)	64.79	63.59	63.47	66.38	63.12	63.33	63.15	60.59	59.92	60.10	57.33	51.31	45.70
Incidencia de pobreza extrema (%)	41.19	38.08	40.74	45.16	38.84	39.54	34.50	38.16	37.68	37.70	30.14	26.06	21.60
Índice de Gini	0.59	0.59	0.58	0.62	0.59	0.60	n.d.	0.60	0.59	0.56	0.52	0.50	0.50
<b>ÁREA URBANA</b>													
Incidencia de pobreza moderada (%)	51.91	54.47	51.36	54.47	54.28	53.91	54.41	51.05	50.27	50.90	48.72	43.55	36.70
Incidencia de pobreza extrema (%)	23.72	24.88	23.51	27.93	26.18	25.71	22.95	24.30	23.36	23.67	18.89	16.09	11.30
Índice de Gini	0.51	0.52	0.49	0.53	0.53	0.54	n.d.	0.54	0.53	0.51	0.46	0.45	0.40
<b>ÁREA RURAL</b>													
Incidencia de pobreza moderada (%)	84.43	78.01	84.00	87.02	77.69	78.80	77.67	77.60	76.47	77.29	73.64	66.43	64.20
Incidencia de pobreza extrema (%)	67.82	58.96	69.94	75.01	59.71	62.27	53.72	62.90	62.25	63.94	51.47	45.48	43.00
Índice de Gini	0.61	0.63	0.64	0.69	0.64	0.63	n.d.	0.66	0.64	0.64	0.56	0.53	0.50

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

(p): preliminar, cálculo propio con base en la Encuesta de Hogares de 2011.



**Tabla 4**  
**Composición del PIB por actividad económica a precios constantes, según actividad económica, 1999-2012**

DESCRIPCIÓN	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011(p)	2012(p)
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios de mercado)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Derechos s/Importaciones, IVA, IT y otros impuestos indirectos	8.09	8.16	8.24	8.72	8.74	9.22	9.59	9.70	9.85	9.92	9.41	9.82	10.50	11.12
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios básicos)	91.91	91.84	91.76	91.28	91.26	90.78	90.41	90.30	90.15	90.08	90.59	90.18	89.50	88.88
1. AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	15.32	15.48	15.76	15.53	16.44	15.91	16.06	15.99	15.24	14.75	14.71	14.03	13.85	13.81
- Productos Agrícolas no Industriales	6.77	6.88	6.96	6.91	7.26	6.90	7.20	7.16	6.65	6.58	6.38	6.26	6.12	5.99
- Productos Agrícolas Industriales	2.78	2.87	3.01	2.80	3.38	3.25	3.20	3.18	2.97	2.66	2.81	2.22	2.28	2.40
- Coca	0.37	0.21	0.19	0.18	0.16	0.17	0.16	0.16	0.16	0.15	0.15	0.15	0.15	0.15
- Productos Pecuarios	4.47	4.56	4.63	4.65	4.64	4.60	4.49	4.51	4.47	4.36	4.36	4.35	4.29	4.28
- Silvicultura, Caza y Pesca	0.92	0.95	0.98	0.99	1.00	0.99	1.00	0.99	1.00	1.00	1.01	1.04	1.01	1.00
2. EXTRACCIÓN DE MINAS Y CANTERAS	10.06	10.45	10.13	10.18	10.41	10.99	11.95	12.03	12.33	14.30	13.48	13.53	13.64	13.70
- Petróleo Crudo y Gas Natural	4.88	5.32	5.23	5.37	5.69	6.83	7.52	7.51	7.58	7.29	6.07	6.67	6.85	7.52
- Minerales Metálicos y no Metálicos	5.18	5.14	4.90	4.81	4.71	4.16	4.43	4.51	4.76	7.01	7.41	6.86	6.79	6.18
3. INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	18.13	18.01	18.21	17.90	18.10	18.44	18.26	18.86	19.17	18.73	18.89	18.70	18.58	18.63
- Alimentos	6.27	6.62	6.99	6.73	6.83	6.84	6.63	6.92	6.97	6.62	6.74	6.60	6.57	6.67
- Bebidas y Tabaco	2.43	2.33	2.29	2.29	2.39	2.56	2.63	2.89	2.98	3.05	3.18	3.21	3.20	3.24
- Textiles, Prendas de Vestir y Productos de Cuero	1.98	1.98	1.96	1.88	1.85	1.85	1.82	1.79	1.76	1.68	1.61	1.61	1.58	1.53
- Madera y Productos de Madera	1.15	1.19	1.21	1.19	1.19	1.19	1.19	1.17	1.20	1.18	1.19	1.22	1.18	1.15

DESCRIPCION	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011(p)	2012(p)
- Productos de Refinación del Petróleo	2.27	2.08	2.01	2.06	2.04	2.21	2.14	2.13	2.23	2.26	2.05	2.02	1.99	2.02
- Productos de Minerales no Metálicos	1.50	1.32	1.22	1.24	1.31	1.38	1.46	1.59	1.71	1.85	2.00	2.02	2.15	2.12
- Otras Industrias Manufactureras	2.52	2.50	2.54	2.51	2.48	2.41	2.39	2.37	2.31	2.09	2.13	2.01	1.91	1.90
4. ELECTRICIDAD GAS Y AGUA	2.25	2.24	2.22	2.22	2.23	2.22	2.19	2.18	2.18	2.13	2.17	2.25	2.31	2.34
5. CONSTRUCCIÓN	4.09	3.82	3.50	3.99	2.96	2.92	2.99	3.09	3.39	3.49	3.72	3.85	3.99	4.12
6. COMERCIO	9.08	9.21	9.12	9.14	9.12	9.14	9.06	8.99	9.09	8.98	9.07	9.09	9.03	8.97
7. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	11.63	11.62	11.78	12.05	12.19	12.24	12.11	12.03	11.92	11.69	11.88	12.38	12.58	12.37
- Transporte y Almacenamiento	8.93	8.88	8.89	9.15	9.29	9.37	9.26	9.20	9.11	8.97	9.17	9.67	9.93	9.76
- Comunicaciones	2.69	2.74	2.89	2.91	2.90	2.87	2.85	2.83	2.81	2.73	2.71	2.70	2.65	2.62
8. ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES INMUEBLES Y SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS	15.77	15.30	15.08	14.33	13.49	12.83	12.38	12.46	12.69	12.52	12.55	12.79	12.90	13.56
- Servicios Financieros	4.86	4.74	4.41	4.30	3.69	3.22	3.25	3.44	3.79	3.91	4.01	4.29	4.56	5.33
- Servicios a las Empresas	5.55	5.22	5.29	4.64	4.44	4.31	3.92	3.95	3.92	3.82	3.80	3.81	3.76	3.72
- Propiedad de Vivienda	5.36	5.33	5.38	5.39	5.36	5.30	5.21	5.08	4.98	4.79	4.73	4.69	4.58	4.51
9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES, PERSONALES Y DOMÉSTICO	4.85	4.93	4.99	5.03	4.98	4.96	4.85	4.75	4.69	4.54	4.52	4.52	4.44	4.40
10. RESTAURANTES Y HOTELES	3.43	3.44	3.47	3.46	3.37	3.33	3.22	3.14	3.08	2.96	2.91	2.90	2.86	2.83
11. SERVICIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	9.93	9.86	9.95	10.07	10.14	10.12	10.08	9.98	9.95	9.74	9.98	9.98	10.15	10.29
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS	-4.55	-4.35	-4.21	-3.90	-3.43	-3.09	-3.16	-3.51	-3.74	-3.83	-3.87	-3.99	-4.34	-5.04

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Alrededor del 50% de los recursos tributarios del Estado boliviano provienen de la exportación de recursos naturales, reflejando su baja capacidad de recaudación tributaria, pese a tendencias positivas en los últimos años. Al mismo tiempo el sector de exploración de minerales y gas ha generado menos del 2% del empleo entre 1999 y 2011, mientras el sector agropecuario se mantuvo como el principal generador de empleo aunque en rápido descenso, seguido de los sectores de comercio, restaurantes y hoteles, administración pública y servicios comunales y sociales. La industria manufacturera responde por alrededor del 11% del total de la población ocupada, seguida por la construcción, transporte y actividades financieras. Las tres principales ocupaciones de las mujeres en este periodo fueron actividades agrícolas, comercio y servicios como hoteles y restaurantes con más del 60% del total de la población ocupada femenina (ver tabla 5).

Los estudios argumentaron que el patrón de crecimiento primario exportador ha reproducido un tejido socio-económico segmentado con una baja articulación entre, por un lado, los sectores transables constituidos principalmente por la explotación de recursos naturales y, por el otro, los sectores no transables de producción, servicios y comercio. Es así que el sector familiar generó en promedio el 60% de las fuentes laborales entre 1999 y 2006, descendiendo en los últimos años hasta llegar a 55% en 2011. Este sigue siendo el principal sector de empleo de las mujeres (64,5%) y de los varones (47%) aunque con tendencia a la baja en los últimos años. Análisis que profundizaremos en el capítulo VI (ver tabla 6).

El auto empleo fue la condición predominante en el mercado laboral boliviano a lo largo de su historia. En 2011, la condición de trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares sin remuneración, patrón o socio empleador y cooperativistas correspondía a más del 60% del total de la población ocupada. En el caso de las mujeres este porcentaje ascendía a 67,5% del total de la población ocupada femenina. Esta composición del mercado laboral revela las características del tejido socioeconómico boliviano compuesto en su mayoría por unidades económicas

de reducido tamaño y al margen de la regulación laboral y la seguridad social. Según el Registro de Comercio en Bolivia, en el 2012, 74,1% del total de empresas en eran unipersonales, 23,5% sociedades de responsabilidad limitada y 2,4% en otros (Fundempresa, 2013) (ver tabla 7).

La fuerte segmentación del mercado laboral boliviano se ha expresado hasta hace poco en las diferencias de formación y remuneración de los trabajadores en los sectores transables y no transables. Los trabajadores del sector familiar y semi-empresarial que presentan niveles de formación más bajos recibían en promedio la mitad de los ingresos de la población ocupada en el sector empresarial y público, proporción que se ha mantenido hasta 2007 (Wanderley, 2009). En los últimos años, como analizamos en el capítulo VI, se observa la tendencia al incremento más acelerado de los salarios de los trabajadores con niveles educativos más bajos en comparación con los que tienen niveles educativos más altos. La otra característica que se ha mantenido fue la baja permeabilidad entre los sectores formales e informales en Bolivia (Banco Mundial, 2007). Se estimó que 87% de los trabajadores en el sector formal permanecen en él y que el 94% de los trabajadores informales tampoco transitan hacia la formalidad (UDAPE, 2007). Será importante verificar si esta tendencia permanece en los últimos años.

El debate sobre las tendencias de largo plazo mostró que los diversos modelos implementados en Bolivia en los últimos 60 años no lograron superar la estructura socio-ocupacional marcada por una alta proporción de la población económicamente activa generando sus propias fuentes de trabajo en sectores de baja productividad y excluida de la normativa laboral y de la seguridad social. Pese a la tendencia al incremento de la cobertura de la seguridad social de corto y largo plazo en los últimos diez años, el 65% del total de la población boliviana está excluida de la seguridad de corto plazo en 2010 y el 71,46% de la población ocupada no está afiliada a un fondo de pensiones (seguridad de largo plazo) en 2011 como podemos observar en las siguientes tablas (ver tablas 8 y 9).

**Tabla 5**  
**Distribución de la población ocupada según sexo y actividad económica, 1999-2011**

	1999	2000	2001	2002	2003-2004(1)	2005	2006	2007	2008	2009	2011(p)
<b>POBLACION OCUPADA</b>	3,637,893	3,637,048	3,884,251	3,824,938	4,194,779	4,257,151	4,550,309	4,672,361	4,918,877	5,011,137	5,080,630
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	39.95	38.9	44.2	42.39	35.09	38.6	39.5	36.1	34.38	32.05	30.21
Explotación de Minas y Canteras	1.45	1.4	1.27	0.99	2.17	1.67	1.22	1.55	1.22	1	1.97
Industria Manufacturera	11.4	10.1	9.2	11.17	11.21	10.93	10.5	11.02	10.81	11.33	10.71
Prod. y Distrib. de Electricidad, Gas y Agua	5.2	4.8	4.93	4.81	5.25	6.35	5.82	6.16	7.31	6.87	7.44
Construcción	5.84	6.6	4.93	5.38	6.79	6.47	5.45	6.77	6.66	7.4	7.82
Venta y Reparaciones	16.22	16	14.78	14.2	16.43	14.78	14.23	14.42	17.2	15.6	16.56
Hoteles y Restaurantes	3.89	3.9	4	4.61	5.64	4.03	4.1	3.41	4.35	4.7	4.93
Intermediación Financiera	2.5	3.2	3.24	2.49	2.61	2.77	3.85	3.53	3.31	4.06	4.08
Adm. Pública, Defensa y Seguridad Social	2.26	2.2	1.79	1.97	2.23	2.14	2.53	3.26	3.33	2.87	3.38
Educación	4.64	4.5	4.03	3.9	3.8	4.53	4.79	4.77	4.53	5.62	5.08
Servicios Sociales, Comunitarios y de Salud	4.09	4.4	4.15	4.66	5.55	5.09	5.37	5.53	4.52	5.75	5.77
Hogares Privados	2.53	3.8	3.47	3.33	3.19	2.54	2.63	3.44	2.31	2.51	2.07
<b>HOMBRE</b>	2,000,496	2,032,182	2,128,402	2,160,158	2,283,042	2,356,037	2,505,590	2,576,952	2,691,930	2,770,911	2,835,443
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	39.78	40.1	45.57	44.8	35.43	38.19	39.53	34.33	34.11	31.4	29.77
Explotación de Minas y Canteras	2.19	2.3	2.14	1.58	3.76	2.54	2.03	2.74	2.04	1.7	3.19
Industria Manufacturera	12.06	11.1	9.89	12.19	12.07	12.53	11.17	12.86	11.94	12.71	11.65
Prod. y Distrib. de Electricidad, Gas y Agua	8.94	7.8	7.9	7.87	8.88	10.28	9.16	9.91	11.27	10.81	11.77
Construcción	10.49	11.5	8.7	9.04	12.02	10.78	9.78	12.04	11.67	12.9	13.41
Venta y Reparaciones	10.93	10.7	10.35	9.58	11.92	10.35	10.26	10.35	12.01	11.23	11.53

	1999	2000	2001	2002	2003-2004(1)	2005	2006	2007	2008	2009	2011(p)
Hoteles y Restaurantes	1.83	1.6	1.87	1.88	1.84	1.64	1.92	1.31	1.98	2.04	2.05
Intermediación Financiera	2.71	4.3	4.08	2.84	3.12	2.96	4.58	4.32	3.67	4.17	4.1
Adm. Pública, Defensa y Seguridad Social	3.11	3	2.59	2.68	3.04	2.65	3.24	4.18	3.8	3.71	4.12
Educación	4.43	3.6	3.11	3.22	3.17	3.88	3.74	3.57	3.52	4.34	3.74
Servicios Sociales, Comunitarios y de Salud	3.28	3.6	3.5	3.55	4.47	3.92	4.24	4.13	3.41	4.4	4.47
Hogares Privados	0.17	0.4	0.27	0.67	0.25	0.13	0.33	0.23	0.54	0.43	0.19
<b>MUJER</b>	1,637,397	1,604,866	1,755,849	1,664,780	1,911,737	1,901,114	2,044,719	2,095,409	2,226,947	2,240,226	2,245,187
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	40.16	37.4	42.53	39.25	34.67	39.13	39.45	38.26	34.69	32.88	30.77
Explotación de Minas y Canteras	0.54	0.4	0.21	0.23	0.27	0.59	0.23	0.08	0.23	0.14	0.44
Industria Manufacturera	10.59	8.8	8.36	9.85	10.2	8.96	9.68	8.76	9.44	9.61	9.51
Prod. y Distrib. de Electricidad, Gas y Agua	0.64	1	1.33	0.83	0.9	1.47	1.71	1.55	2.53	1.99	1.96
Construcción	0.16	0.5	0.36	0.63	0.55	1.13	0.15	0.28	0.61	0.6	0.75
Venta y Reparaciones	22.68	22.6	20.15	20.2	21.81	20.27	19.08	19.42	23.47	21.01	22.9
Hoteles y Restaurantes	6.42	6.8	6.58	8.15	10.18	6.99	6.78	5.99	7.22	7.98	8.56
Intermediación Financiera	2.25	1.9	2.22	2.05	2	2.53	2.96	2.56	2.88	3.95	4.04
Adm. Pública, Defensa y Seguridad Social	1.21	1.2	0.82	1.05	1.26	1.5	1.66	2.12	2.75	1.83	2.44
Educación	4.9	5.7	5.14	4.78	4.56	5.33	6.08	6.25	5.75	7.21	6.77
Servicios Sociales, Comunitarios y de Salud	5.05	5.4	4.93	6.09	6.83	6.56	6.77	7.26	5.86	7.48	7.39
Hogares Privados	5.41	8.1	7.35	6.79	6.7	5.54	5.45	7.39	4.45	5.1	4.44

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

(p): preliminar

(1) Los datos del periodo 2003-2004 provienen de la Encuesta Continua de Hogares, realizada entre octubre y noviembre de 2004.

**Tabla 6**  
**Distribución porcentual de la población en la ocupación principal, según sexo**  
**y sectores del mercado de trabajo, 1999-2011**

	1999	2000	2001	2002	2003-2004 (1)	2005	2006	2007	2008	2009	2011 (p)
<b>POBLACION OCUPADA</b>	3,637,893	3,637,048	3,884,251	3,824,938	4,194,779	4,257,151	4,550,309	4,672,361	4,918,877	5,011,137	5,080,630
Doméstico	1.89	2.60	3.05	2.33	2.88	2.45	2.57	3.36	2.24	2.58	2.08
Estatal	6.83	7.40	7.46	6.99	6.93	7.35	8.06	8.60	8.40	9.19	9.60
Familiar	65.96	66.10	64.88	63.74	59.24	59.96	60.98	57.05	57.13	54.93	54.76
Semiempresarial	10.62	8.80	10.05	13.13	15.03	12.37	12.13	13.58	14.33	12.74	13.02
Empresarial	14.71	15.10	14.56	13.80	15.92	17.86	16.26	17.41	17.89	20.56	20.10
<b>HOMBRES</b>	2,000,496	2,032,182	2,128,402	2,160,158	2,283,042	2,356,037	2,505,590	2,576,952	2,691,930	2,770,911	2,835,443
Doméstico	0.17	0.10	0.21	0.14	0.13	0.10	0.33	0.26	0.51	0.41	0.19
Estatal	7.02	7.80	7.81	6.81	6.96	7.00	7.96	8.31	7.87	8.52	9.14
Familiar	58.07	60.50	58.57	56.95	48.86	51.40	54.44	49.10	49.40	47.26	47.08
Semiempresarial	14.21	12.40	13.60	17.18	21.17	17.12	15.79	18.72	19.02	16.70	17.13
Empresarial	20.53	19.20	19.80	18.93	22.88	24.38	21.49	23.60	23.22	27.10	26.11
<b>MUJERES</b>	1,637,397	1,604,866	1,755,849	1,664,780	1,911,737	1,901,114	2,044,719	2,095,409	2,226,947	2,240,226	2,245,187
Doméstico	3.98	5.70	6.49	5.18	6.17	5.37	5.32	7.17	4.35	5.26	4.46
Estatal	6.60	6.90	7.04	7.22	6.89	7.79	8.18	8.95	9.03	10.02	10.19
Familiar	75.60	73.20	72.52	72.56	71.63	70.56	69.00	66.83	66.48	64.42	64.47
Semiempresarial	6.23	4.30	5.75	7.89	7.69	6.49	7.65	7.26	8.68	7.84	7.84
Empresarial	7.59	9.80	8.20	7.15	7.61	9.79	9.86	9.79	11.46	12.46	12.52

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

(1) Los datos del período 2003-2004 provienen de la Encuesta Continua de Hogares, realizada entre octubre y noviembre de 2004.

(p): preliminar

**Tabla 7**  
**Distribución porcentual de la población en la ocupación principal, según sexo**  
**y categoría en el empleo, 1999-2011**

	1999	2000	2001	2002	2003-2004(1)	2005	2006	2007	2008	2009	2011(p)
<b>POBLACION OCUPADA</b>	3.637,893	3.637,048	3.884,251	3.824,938	4.194,779	4.257,151	4.550,309	4.672,361	4.918,877	5.011,137	5.080,630
Obrero (a)	8.13	8.10	9.72	8.63	14.03	11.21	7.65	11.19	8.92	9.85	11.05
Empleado (a)	20.77	20.93	19.75	20.58	18.43	20.29	24.14	22.76	25.74	27.66	26.03
Trabajador (a) por cuenta propia	40.22	40.82	35.73	36.58	35.66	34.58	34.37	33.36	32.93	33.37	35.57
Patrón, socio o empleador que si recibe remuneración	0.77	0.64	0.49	0.61	0.31	0.38	0.18	0.65	0.27	0.43	0.44
Patrón, socio o empleador que no recibe remuneración	2.17	1.31	1.72	3.84	4.46	4.90	4.24	4.76	5.47	4.41	5.26
Cooperativista de producción	0.31	0.34	0.40	0.26	0.65	0.82	0.24	0.23	0.22	0.14	0.38
Trabajador (a) familiar o aprendiz sin remuneración	25.74	24.42	29.15	27.17	23.58	25.38	26.61	23.69	24.20	21.57	19.19
Empleada (o) del hogar	1.89	3.45	3.05	2.33	2.88	2.45	2.57	3.36	2.24	2.58	2.08
<b>HOMBRES</b>	2,000,496	2,032,182	2,128,402	2,160,158	2,283,042	2,356,037	2,505,590	2,576,952	2,691,930	2,770,911	2,835,443
Obrero (a)	13.06	12.80	15.51	12.83	22.57	17.86	12.35	18.02	14.51	16.15	17.30
Empleado (a)	23.92	23.30	22.16	23.34	20.16	22.15	26.11	25.06	27.13	29.34	26.92
Trabajador (a) por cuenta propia	41.92	45.80	38.57	38.75	33.89	35.26	37.65	34.09	34.14	34.68	37.69
Patrón, socio o empleador que si recibe remuneración	1.07	1.00	0.70	0.93	0.46	0.55	0.24	0.90	0.37	0.64	0.61



	1999	2000	2001	2002	2003-2004(1)	2005	2006	2007	2008	2009	2011(p)
Patrón, socio o empleador que no recibe remuneración	3.13	1.70	2.16	5.38	6.68	6.66	6.09	6.28	7.69	5.95	7.24
Cooperativista de producción	0.57	0.60	0.69	0.44	1.14	1.28	0.44	0.39	0.40	0.26	0.66
Trabajador (a) familiar o aprendiz sin remuneración	16.16	14.70	20.00	18.19	14.97	16.14	16.78	15.00	15.26	12.58	9.38
Empleada (o) del hogar	0.17	0.10	0.21	0.14	0.13	0.10	0.33	0.26	0.51	0.41	0.19
<b>MUJERES</b>	1.637,397	1.604,866	1.755,849	1.664,780	1,911,737	1,901,114	2,044,719	2,095,409	2,226,947	2,240,226	2,245,187
Obrero (a)	2.10	2.20	2.71	3.19	3.84	2.97	1.89	2.79	2.17	2.06	3.15
Empleado (a)	16.92	17.80	16.83	17.01	16.36	17.99	21.72	19.95	24.05	25.59	24.91
Trabajador (a) por cuenta propia	38.15	36.50	32.28	33.75	37.76	33.73	30.34	32.47	31.48	31.74	32.90
Patrón, socio o empleador que sí recibe remuneración	0.39	0.20	0.23	0.19	0.13	0.17	0.11	0.34	0.16	0.16	0.23
Patrón, socio o empleador que no recibe remuneración	1.00	0.80	1.18	1.85	1.81	2.72	1.97	2.88	2.79	2.51	2.75
Cooperativista de producción	0.00	0.00	0.04	0.02	0.06	0.24	0.00	0.04			0.04
Trabajador (a) familiar o aprendiz sin remuneración	37.45	36.70	40.24	38.81	33.87	36.82	38.66	34.36	35.01	32.68	31.57
Empleada (o) del hogar	3.98	5.70	6.49	5.18	6.17	5.37	5.32	7.17	4.35	5.26	4.46

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

(1) Los datos del período 2003-2004 provienen de la Encuesta Continua de Hogares, realizada entre octubre y noviembre de 2004. (p): preliminar

**Tabla 8**  
**Cobertura de la seguridad social boliviana en salud y maternidad, 1956-2010**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>BOLIVIA</b>													
Población Total	8.039,128	8.233,029	8.427,790	8.624,268	8.823,744	9.024,922	9.226,511	9.427,219	9.627,269	9.827,522	10.027,644	10.227,300	10.426,155
Población Protegida	1.989,900	2.013,318	2.146,280	2.255,510	2.311,266	2.445,892	2.627,658	2.628,936	2.796,842	3.018,272	3.066,598	3.131,733	3.617,293
Cobertura de la Seguridad Social (%)	24.75	24.45	25.47	26.15	26.19	27.10	28.48	27.89	29.05	30.71	30.58	30.62	34.69

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

**Tabla 9**  
**Afiliados a una administradora de fondos de pensiones, 1999-2011**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011(p)
% AFILIADOS/POB BOLIVIANA	6.41	7.51	7.84	8.63	9.38	9.52	9.91	10.27	10.97	11.64	12.34	13.05	13.54
% AFILIADOS/POB OCUPADA	14.50	17.41	17.40	19.90	20.18		21.95	21.73	23.07	23.72	25.19	N/S	28.54
<b>TOTAL PO AFILIADA</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
DEPENDIENTES	98.73	94.96	95.91	95.67	95.78	95.64	95.64	95.85	95.66	95.70	95.70	95.69	94.47
INDEPENDIENTES	1.27	5.04	4.09	4.33	4.22	4.36	4.36	4.15	4.34	4.30	4.30	4.31	5.53

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros.

Nota: No incluye Fuerzas Armadas.

(p): preliminar

En relación a las políticas sociales se observa que, pese a la expansión de la cobertura de los servicios de educación y salud en los últimos 50 años y los positivos impactos de los programas sociales contra la pobreza como, por ejemplo, las transferencias directas vía bonos en los últimos 20 años, los resultados distributivos fueron insuficientes. Dos razones sobresalen para los limitados resultados a largo plazo: por un lado, el carácter pro cíclico de las políticas sociales, cuyo financiamiento fue fuertemente dependiente de la volatilidad de los precios de las materias primas exportadas y del flujo de recursos de la cooperación internacional y, por el otro, la baja articulación de las políticas sociales con las políticas económicas para la superación de la alta precariedad y vulnerabilidad laboral.

En breve, la fuerte dependencia de la explotación de pocos recursos naturales con bajo valor agregado estructura dinámicas sociales, políticas y económicas que frenan el despegue del crecimiento sostenible de la riqueza y del bienestar social. En otras palabras, un crecimiento económico mediocre y altamente dependiente de los precios de los recursos naturales exportados reproduce una estructura socio-económica de empleos precarios y políticas sociales no sostenibles. El resultado es la continuación de las condiciones estructurales de reproducción de las desigualdades y la pobreza a mediano y largo plazo.

## **Las continuidades estructurales más allá de los modelos estatista y liberal**

La pregunta que surgió de esta lectura fue, entonces, por qué Bolivia no ha logrado embarcarse en un proceso consistente de transformación productiva para el despegue económico y el incremento sostenible de bienestar social, mientras otros países que partieron de condiciones similares lograron mayores avances hacia este objetivo. En trabajos anteriores analizamos los modelos de gestión aplicados entre 1950 y 2005 que nos ofrecen los antecedentes para evaluar en el presente documento la coherencia de las

políticas públicas implementadas entre 2006 y 2012 (Wanderley, 2009). A continuación resumimos las principales limitaciones de los modelos de gestión estatista y neoliberal, anteriormente adoptados, para lograr los objetivos de transformación productiva e incremento sostenible de bienestar social.

En el período estatista (1952-1985), el objetivo de diversificación productiva y consolidación de una base industrial nacional marcó el modelo de capitalismo de Estado, con la participación directa del Estado a través de empresas públicas y políticas selectivas dirigidas a sectores priorizados. Sin embargo, este objetivo no fue alcanzado pese al alto nivel de crecimiento del producto interno bruto (mayor al 5%). El crecimiento siguió impulsado por la exportación de tres productos –estaño, petróleo y gas natural–, todos controlados por el sector público y fuertemente dependiente de las condiciones del mercado mundial y de la disponibilidad de los préstamos internacionales.

Los préstamos concedidos durante este periodo fueron destinados a financiar los gastos del sector público y los proyectos de diversificación de la producción para la exportación, algunos con éxito, como la venta de gas natural a la Argentina y la agroindustria de la soya. Sin embargo, gran parte de estos recursos fueron destinados al enriquecimiento rápido de grupos privados con el acceso fácil a ese capital y su canalización a proyectos realizados sin éxito. Como resultado, la mayoría de las actividades productivas iniciaron y siguieron bajo la protección y el amparo del Estado, en condiciones poco competitivas y eficientes (Morales, 1989).

Durante este periodo, los marcos legales se caracterizaron por expresar objetivos universalistas de protección social que, sin embargo, en la práctica solo llegaron a cubrir a un reducido número de trabajadores con relaciones formales de empleo. La mayoría de los trabajadores y sus familias contaba principalmente con sus redes familiares y con su propia capacidad de generación de ingresos para garantizar su reproducción social. Pese a que la protección social estatal estuvo dirigida a un selecto grupo de trabajadores, especialmente empleados públicos, fue durante este período que se consolidó la expectativa de la población acerca del

rol del Estado como canalizador de las rentas provenientes de los recursos naturales hacia actores corporativos.

En el período neo <liberal (1985-2005), el objetivo de diversificación productiva no fue priorizado en la agenda de política pública. La apuesta a los procesos automáticos de mercado para la asignación de recursos orientó la adopción de políticas económicas neutrales en desmedro de políticas selectivas principalmente para los sectores no tradicionales donde se concentraba la mayoría de los(as) trabajadores(as). Junto a las reformas macroeconómicas y financieras,<sup>4</sup> las políticas económicas se concentraron en los sectores tradicionales intensivos en capital como hidrocarburos, telecomunicaciones, transporte y electricidad. Se esperaba que la liberalización de los mercados, la creación de entes reguladores y la privatización de las empresas públicas propiciaran las condiciones necesarias para dinamizar la economía y generar empleo. No se articularon políticas consistentes para otros sectores intensivos en mano de obra como, por ejemplo, el sector agropecuario, la producción de alimentos y la incipiente industria textil boliviana. Este período se caracterizó por la débil articulación de las políticas de generación de excedente con aquellas referidas al fortalecimiento de los sectores no tradicionales, donde está concentrado el empleo, y a la superación de la pobreza.<sup>5</sup>

Al final, las reformas estructurales terminaron reforzando un patrón de crecimiento concentrado en la explotación de recursos naturales, inhibiendo el desarrollo del sector privado productivo generador de empleo. El resultado fue el aumento de las ocupaciones en el sector informal, en actividades como el contrabando, la producción de hoja de coca, el comercio y el servicio minorista. Paralelamente y sin coordinación con las políticas económicas, las políticas sociales promovieron la expansión del acceso de la población a los servicios públicos en educación

---

4 Para un excelente análisis de la política económica en este período consultar Morales, 2012.

5 Para un análisis más detallado de este período consultar Seoane y Wanderley, 2012.

y salud, la implementación de programas de protección social de corte universal como el Bono Solidario –una pensión básica para los mayores de 65 años– y otros programas focalizados en los más pobres a través de fondos de inversión social. Además, durante este período, hubo reformas institucionales ambiciosas –leyes de descentralización y participación popular– que dieron reconocimiento jurídico y político a actores sociales de larga tradición en la sociedad boliviana y que ampliaron los espacios de participación política en el diseño e implementación de las políticas sociales.

En ambos modelos no se articularon consistentemente las políticas económicas orientadas a la distribución del excedente vía ingreso laboral y las políticas sociales orientadas a la distribución directa del excedente y activos productivos. La necesaria coordinación entre las dos políticas es imprescindible para superar la pobreza y la desigualdad, al mismo tiempo que ambas dependen de la transformación del patrón primario exportador hacia la diversificación del tejido económico. Solo a través del fortalecimiento de los sectores no tradicionales generadores de empleo se puede superar la dependencia de los precios internacionales de las materias primas y mejorar las condiciones de trabajo y generar las condiciones para la sostenibilidad de las políticas sociales redistributivas.

Estos análisis fundamentaron la lectura ampliamente compartida al inicio del siglo XXI de que uno de los principales problemas estructurales de Bolivia es la continuación de un patrón de acumulación apoyado en actividades extractivas de recursos naturales no renovables con bajos niveles de articulación con los sectores generadores de empleo y dependiente de variables exógenas proclives a marcadas tendencias cíclicas. Ni el modelo de capitalismo de Estado de los años 50 y tampoco la contrarreforma liberal de 1985 lograron impulsar un proceso consistente de transformación productiva para el despegue económico y el incremento sostenible del bienestar social. Es en este contexto de debate que, una vez más en la historia boliviana, se agendó la superación del patrón extractivista como un problema de interés público. El Movimiento al Socialismo inscribió la promoción de

la transformación productiva, el fortalecimiento de la economía plural y la generación de empleos de calidad como condición fundamental para superar la pobreza y la desigualdad social en Bolivia (Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” 2006-2011).

El siguiente capítulo analiza en detalle la reinterpretación de este “problema de orden público” por el gobierno del MAS, la cual resultó en la elaboración de una nueva hipótesis causal (una narrativa explicativa) sobre los factores que explican la persistencia del patrón primario exportador, la pobreza y la desigualdad. Nueva narrativa explicativa que guió el diseño de la política pública para la diversificación productiva con empleo digno en el marco de una economía plural.

#### CAPÍTULO IV

## Definición del problema y la hipótesis causal propuesta por el gobierno del Movimiento al Socialismo

Como se analizó en los capítulos anteriores, las políticas públicas se fundan en narrativas (historias) explicativas de una situación real considerada un problema de orden público. Estas narrativas se sostienen en una hipótesis sobre los factores sociales, políticos y económicos que explican el problema público identificado y justifican las decisiones de política pública.

La pertinencia de analizar la narrativa explicativa propuesta por el Movimiento al Socialismo sobre un problema que está en la agenda pública nacional reside en la necesidad de distinguir los elementos positivos y negativos que componen el nuevo modelo de desarrollo. Lectura que puede contribuir a la generación de debates académicos y políticos más serenos y con un horizonte a mediano y largo plazo que propicien aprendizajes virtuosos sobre nuestros errores y aciertos en términos de política pública para promover efectivamente la diversificación productiva, el fortalecimiento de la economía plural y la equidad social más allá de los ciclos de bonanza y depresión financiera.

Infelizmente el debate público nacional en los últimos años se caracterizó por una profunda cacofonía de vocabularios, marcos interpretativos y visiones sobre el desarrollo al interior de la sociedad civil, entre la sociedad civil y el Estado e, inclusive



al interior del último. El embate ideológico polarizador impuso dificultades a la reflexión colectiva y a la construcción de pactos sociales mínimos sobre los desafíos económicos y sociales y cómo enfrentarlos.<sup>6</sup> De igual manera la excesiva atención en el corto plazo en una coyuntura de boom de los precios internacionales de las materias primas adicionó nuevas dificultades para el análisis social y político.

Se observa en este periodo el despliegue de dos niveles discursivos sobre los desafíos de la construcción de un nuevo modelo de desarrollo alternativo con base en la economía plural en el debate público nacional: (i) desde proyecciones del *deber ser* que partían de principios éticos para articular conceptos en la formulación de propuestas epistemológicas y filosóficas sobre la sociedad deseable y (ii) desde de las políticas públicas y su vinculación con las realidades sociológicas y económicas concretas. Advertimos dos principales limitaciones en ambos niveles discursivos. La primera se refiere a la no incorporación de las limitaciones estructurales de la economía boliviana en la construcción de utopías de una nueva sociedad. En el nivel del deber ser, las propuestas innovadoras no abordaron en profundidad los desafíos de cómo superar la base extractivista de la economía boliviana hacia una economía plural, solidaria y equitativa. Es así que en este nivel de debate no se ha enfrentado seriamente la alta dependencia del Estado boliviano de las rentas de las actividades extractivistas de recursos naturales no renovables y con bajo valor agregado. Dependencia que se agudizó desde 2005 debido a los altos precios internacionales de las materias primas, principalmente hidrocarburos y minerales.

La segunda limitación se presenta principalmente en el debate sobre las políticas públicas y se refiere al tratamiento compartimentado de tres grupos de políticas como si éstos no tuvieran

---

6 Característica que se ha manifestado a lo largo de la historia boliviana. Para un excelente análisis de las rutas de desarrollo en los últimos sesenta años consultar Albarracín (2013).

articulaciones entre sí: (i) las políticas macroeconómicas, (ii) las políticas dirigidas a los sectores definidos como estratégicos (hidrocarburos y minería) y (iii) las políticas para impulsar los sectores definidos como generadores de empleo y constitutivos de la economía plural, en que están las economías social comunitaria, cooperativa y parte de la privada y de la pública. Debido a este divorcio, se ha perdido de vista que, en las dos gestiones gubernamentales del Movimiento al Socialismo, el objetivo de promoción de la diversificación productiva con el fortalecimiento de la economía plural ha ocupado un lugar secundario en las preocupaciones gubernamentales. Realidad que se constata en un conjunto de indicadores: (i) la baja jerarquía de los entes responsables por las políticas de diversificación productiva y fortalecimiento de la economía plural, (ii) la baja coordinación entre los ministerios responsables por las políticas macro y microeconómicas y (iii) las diferencias significativas de los recursos asignados a los sectores considerados estratégicos y a los considerados generados de empleo. Situación que adquiere mayor importancia en la coyuntura actual marcada por una excepcional bonanza internacional que permitió flujos financieros gubernamentales sin precedentes en la historia boliviana y el surgimiento del fenómeno de Enfermedad Holandesa. Es en este contexto que se debe interpretar las dinámicas políticas, sociales y económicas recientes del país.

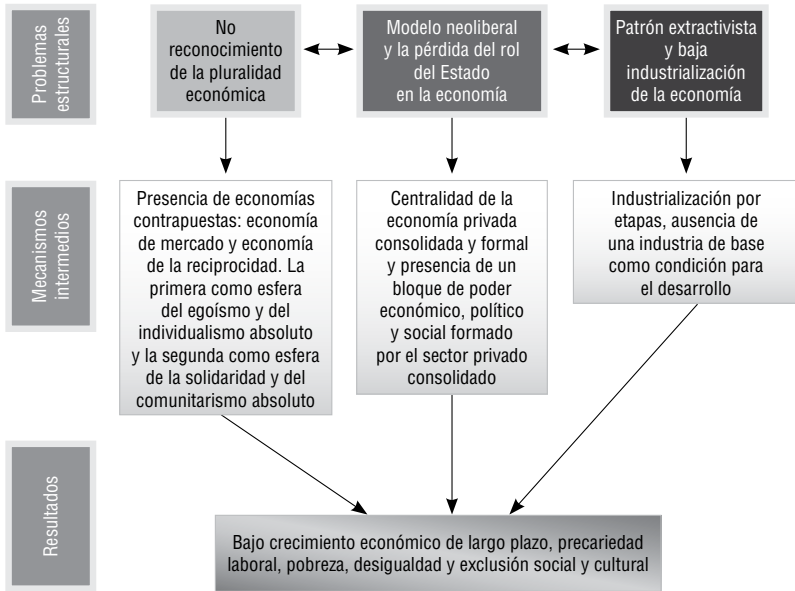
De igual manera, este divorcio en la discusión pública ha generado la pérdida de visión general sobre los desafíos de la construcción de un nuevo modelo económico post extractivista, post neoliberal y con base en una economía plural. Esto ocurrió porque el debate sobre la pluralidad económica no incorporó las políticas macroeconómicas y las políticas dirigidas a los sectores estratégicos. De esta manera y pese a los fuertes desplazamientos paradigmáticos y la introducción de un nuevo vocabulario en la retórica revolucionaria del gobierno del MAS: el vivir bien, el pluralismo económico, la economía comunitaria, el comunitarismo, el socialismo comunitario, el modelo nacional productivo, la sostenibilidad ambiental, la soberanía alimentaria,

éstos se mantuvieron en la periferia de la gestión de las políticas económicas.

Por todo esto, es importante volver al análisis crítico de la narrativa explicativa propuesta por el gobierno del MAS a partir de un nuevo prisma y después de siete años de iniciada la nueva gestión. Pasado el periodo de euforia, de las grandes pasiones y del asombro sobre las potencialidades revolucionarias del “proceso de cambio”, se abre la oportunidad de revisar la experiencia reciente en el país. En el actual escenario de fuerte legitimidad del discurso oficialista y la proximidad de las elecciones presidenciales de 2014 se hace aún más urgente volver a leer con atención los argumentos construidos por el gobierno y, sobre esta base, evaluar las contradicciones entre los compromisos asumidos y las acciones promovidas con el objetivo de actualizar el debate público crítico para la formulación de propuestas alternativas de política pública orientadas a los acertados objetivos de transformación productiva, fortalecimiento de la pluralidad económica y generación de empleos de calidad.

En el cuadro siguiente graficamos la narrativa explicativa del nuevo gobierno con base en los documentos rectores del nuevo modelo de desarrollo y, en específico, de la política pública para la promoción productiva con empleo digno. Se puede identificar, en la primera línea del gráfico, tres grandes factores que componen la hipótesis causal propuesta por el gobierno del MAS para la continuidad de los bajos niveles de crecimiento económico, los altos niveles de pobreza y desigualdad. Estos factores habían sido ampliamente discutidos en el país como se analizó en el capítulo anterior. Sin embargo, su reinterpretación política por el gobierno del Movimiento al Socialismo se observa en la segunda línea de este cuadro. Es ahí que se encuentra la nueva narrativa sobre los mecanismos intermedios a través de los cuales los factores estructurales actuarían. Es precisamente en este segundo nivel que encontramos los problemas de consistencia de la hipótesis causal del modelo para lograr la transformación productiva, pese a su gran eficacia en términos de legitimación política lograda por el gobierno.

**Cuadro 3**  
**La hipótesis causal del Movimiento al Socialismo**  
**para la continuidad de los bajos niveles de crecimiento económico,**  
**los altos niveles de pobreza y desigualdad**



Fuente: Elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo, la Constitución Política del Estado y el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno.

A continuación analizamos críticamente la narrativa explicativa del MAS sobre los mecanismos intermedios a través de los cuales los tres factores estructurales estarían actuando y proponemos interpretaciones alternativas en base a la reflexión académica y política internacional y nacional.

## La pluralidad económica, concepto en disputa

Una de las grandes innovaciones de la nueva Constitución Política del Estado es el reconocimiento de la pluralidad jurídica, política y económica. En lo económico, el texto constitucional define

cuatro economías: la *economía comunitaria* como una forma de organización económica que comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visiones propias de las naciones y pueblos indígenas. La *economía privada* incorpora las actividades empresariales en relación a las cuales se garantiza la libertad de empresa y el pleno ejercicio de las actividades empresariales reguladas por ley. La *economía estatal* se define como una forma de organización económica que comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal que administrarán los derechos propietarios de los recursos naturales y el ejercicio del control estratégico de las cadenas productivas y los procesos de industrialización de dichos recursos y la producción directa de bienes y servicios. La *economía cooperativa* incorpora las formas de trabajo solidario y de cooperación sin fines de lucro.

En el marco de un proyecto político comprometido con la diversificación productiva y el fortalecimiento de la pluralidad económica, una adecuada comprensión sociológica y antropológica de nuestros tejidos económicos se hace central para el diseño coherente, factible y legítimo de políticas públicas. En este sentido es importante recapitular el conocimiento acumulado por las ciencias sociales y su incidencia en el debate público sobre la pluralidad económica boliviana. Esta discusión nos permitirá distinguir el concepto de pluralidad económica desde la sociología y antropología económicas del concepto oficial de economía plural. En un segundo momento se analizará el nuevo andamiaje legal para promover el nuevo modelo de economía plural, buscando resaltar: (i) el grado de coherencia de los significados y alcances de la economía plural en los diferentes documentos, (ii) la adecuación de la interpretación de la pluralidad económica boliviana en relación a las realidades sociológicas y económicas existentes y (iii) la producción discursiva sobre los actores legítimos de la economía plural y su efecto sobre el campo político, demarcando los escenarios para disputas entre los actores económicos y políticos.

## **El conocimiento acumulado sobre los tejidos económicos plurales desde las ciencias sociales y su relación con el debate público boliviano**

La pluralidad de la economía boliviana es un tema recurrente en nuestra historia debido a la importancia y persistencia de diversas formas de propiedad, organizaciones económicas y de relaciones de trabajo. A la par de las organizaciones empresariales clásicas con relaciones obrero-patronales formales, están las asociaciones, cooperativas, comunidades indígenas y campesinas, unidades familiares urbanas y rurales y organizaciones semi-empresariales. Estas se insertan en dinámicas económicas diversas que presentan grados y tipos disímiles de integración a mercados locales, nacionales e internacionales, de posiciones más o menos ventajosas en las cadenas de agregación de valor, de tipos y modalidades de captación de recursos monetarios y no monetarios, de formas de propiedad y de relaciones de trabajo.

La diversidad de principios organizacionales de financiación, producción, comercialización y consumo es un tema de análisis y discusión con una larga trayectoria en el país. Sin embargo, las visiones dicotómicas fueron las que más resonancia tuvieron en el debate público nacional en las últimas dos décadas: sector formal y sector informal; sector estratégico y sector generador de empleo; economía de mercado y economía de reciprocidad. Se advierte dos vertientes dicotómicas con gran influencia en el debate nacional que, pese a argumentaciones opuestas, convergen en la visión simplista de economías con dinámicas opuestas e inconciliables en el territorio boliviano. Para unos, la diversidad económica conforma dos sectores económicos –el moderno y el tradicional–, este último destinado a desaparecer en el proceso de modernización debido a su disfuncionalidad para el desarrollo (Laserna, 2004). Esta fue la interpretación dominante en los años 80 y 90. Para otros, la pluralidad económica refleja modelos civilizatorios fundados en normas y valores en contraposición –subsistencia y solidaridad al margen de dinámicas mercantiles (entendidas como sistema capitalista) versus ganancia e individualismo inscritos en

la lógica racional instrumental del sistema capitalista– (Medina, 2001). Esta última ganó ascendencia en el debate público al inicio de la gestión del gobierno del MAS.

Uno de los principales teóricos de esta segunda vertiente dualista de las formas de organización económica es Dominique Temple (2003), autor muy citado en los primeros años de la gestión del MAS. Según este autor, la economía de la reciprocidad se basaría en un sistema de normas y valores étnico-culturales alternativo a la racionalidad moderna, de acumulación de capital y organización eficiente y competitiva. A partir de la lectura de dos sistemas opuestos de organización económica, el autor define el sistema de intercambio competitivo (léase relaciones de mercado) como la esfera del egoísmo y del individualismo absoluto. En sus palabras: *El intercambio no toma en cuenta el otro más que lo mínimo, lo que es justo suficiente para asegurarse de su acierto en la prestación económica* (1983, vol. III, p. 124) y sigue *El intercambio es el origen de una secuencia de privatización, individualización, competencia, acumulación, explotación, y de una noción materialista del valor, la cual puede reducirse a la de una cantidad de fuerza de trabajo o tal vez una cantidad de calorías* (1983, vol. III, p. 125). En contraposición estaría, continúa el autor, el sistema de reciprocidad como la esfera de la ausencia del egoísmo y del individualismo, en que se *toma en cuenta al otro. Se da, si el otro recibe y la necesidad que se toma en cuenta no es la suya, sino la del otro. Entonces por la noción del otro, se tiene que satisfacer una identidad humana irreductible a la identidad suya y en la medida de la generalización del proceso, irreductible al cuerpo propio de ningún individuo. El ser, en lugar de ser unidimensional, es el ser común en el cual cada uno participa y se identifica. El ser también parece como ser superior. En este caso, el valor no puede reducirse a lo material* (Idem).

Las interpretaciones dualistas de nuestra diversidad, tanto la estigmatizadora desde un prisma economicista ortodoxo, como la romántica desde prismas culturalistas de extracción esencialista, simplifican realidades complejas estableciendo orientaciones inadecuadas para las políticas públicas. En otros trabajos profundicé la crítica a la visión estigmatizadora de la pluralidad económica que

predominó en las décadas pasadas.<sup>7</sup> En el presente trabajo me concentraré en las limitaciones de la visión romántica que tuvo mayor influencia en el debate público reciente. Encuentro que una de las principales dificultades en este debate es la confusión entre, por un lado, principios abstractos de comportamiento económico y patrones institucionales de ordenamiento económico propuestos por las ciencias sociales y, por el otro, la búsqueda de espacios concretos y separados de economías en los marcos rectores de las políticas públicas desde 2006, como si fuera posible mapear la economía boliviana con base en la presencia de uno de estos principios y patrones.

Me explico: los estudios desde la antropología y la sociología económicas identifican principios de comportamiento y de ordenamiento económico en la historia de la humanidad como “tipos ideales”, siguiendo la propuesta metodológica de Max Weber (1904). Según este autor, los “tipos ideales” son conceptos abstractos que no existen en estado puro en la realidad, pero que facilitan la comprensión de la misma a partir de la combinación de ellos. Con base en el libro de Karl Polanyi, *La gran transformación* (1957), se ha podido identificar cuatro principios de comportamiento económico con sus respectivos patrones institucionales de ordenamiento económico en la historia de las sociedades humanas: (i) el principio de comportamiento definido como oikos-economía en que el patrón institucional generador de orden es la autarquía o la auto-suficiencia de un grupo social cerrado, el cual puede ser un hogar o una comunidad; (ii) el principio de comportamiento de redistribución en que el patrón institucional generador de orden es la centralidad, en el cual un jefe o un Estado centraliza los bienes para la redistribución a un colectivo; (iii) el principio de comportamiento de reciprocidad en que el patrón institucional ordenador es la simetría en la circulación de bienes y servicios y (iv) el principio de comportamiento de compra-venta en que el patrón institucional ordenador es el mercado o la competencia entre vendedores y compradores. En este último, el intercambio puede ocurrir a través de un precio simbolizado en una moneda.

---

7 Wanderley, 2002 y 2005.



Desde la obra de Polanyi, estos cuatro tipos ideales son graficados en las tres primeras columnas del cuadro siguiente. Los cuales son complementados en las siguientes columnas con los estudios desde la sociología y antropología económicas. En estas columnas se especifican las instituciones principales a través de las cuales estos cuatro principios y patrones actúan, las principales motivaciones de comportamiento de los actores económicos y las tendencias de identificaciones colectivas respectivas. Es importante recalcar que se trata de tipos ideales que nunca se manifiestan puros en la realidad (ver cuadro 4).

Este cuadro refleja el concepto de pluralidad económica desde la sociología y la antropología económica que conciben la economía formada por una diversidad de principios abstractos de comportamiento y patrones institucionales. Como abstracciones, estos cuatro tipos ideales nunca se manifiestan puros en la realidad. Deben ser combinados en grados diversos y en procesos aproximativos para reflejar cómo están estructuradas las economías reales.

Estas estructuras económicas diversas reflejan proyectos políticos plurales sobre cómo organizar la economía y la sociedad. Mientras la política neoliberal promueve la liberación del principio de mercado (tipo ideal cuatro) de su imbricación con los otros principios y patrones a través de la fórmula de “mercado libre y autorregulado”, otros proyectos políticos pueden proponer la predominancia del Estado (tipo ideal 2) como el proyecto comunista o más bien otras combinaciones. Al comprender que estos principios y patrones están siempre presentes, aunque en articulaciones diversas, se expone la estrecha relación entre política, sociedad y economía.

La perspectiva teórica y metodológica de la sociología económica ilumina la presencia de deliberación y disputa política en la configuración de las economías contemporáneas. Más específicamente propone herramientas para comprender cómo los diversos principios de comportamiento y patrones institucionales se articulan y se imbrican con la dinámica de mercado. Visión que posibilita la superación de debates polarizados entre Estado o mercado, entre

**Cuadro 4**  
**Los principios plurales de comportamiento y patrones institucionales de ordenamiento económico**

<b>Tipos ideales</b>	<b>Principios de comportamiento económico</b>	<b>Patrón institucional</b>	<b>Instituciones principales</b>	<b>Motivaciones predominantes de comportamiento</b>	<b>Identidad y relaciones sociales</b>
1	Reciprocidad	Simetría	Redes sociales, asociaciones, cooperativas, fundaciones	Búsqueda de beneficios mutuos entre individuos libres e iguales	Identidad común por elección individual y afinidad de valores, intereses y objetivos materiales y simbólicos
2	Redistribución	Centralidad	Estado	Búsqueda de bienestar y cohesión social	Identidad común de participación como ciudadanos(as) en una sociedad
3	Oikos-economía	Autarquía, grupo cerrado o unidad autosuficiente	Hogar o Comunidad	Búsqueda de auto-suficiencia del grupo cerrado	Identidad común preexistente o por status (nacimiento, etnicidad, territorio)
4	Trueque, el pago en especie, el intercambio o la compra-venta con base en una moneda	Mercado o la competencia entre vendedores o compradores	Mercado	Búsqueda del interés individual	Identidad individual centrada en la autonomía y la racionalidad instrumental

Fuente: Elaboración propia con base en la literatura de sociología y antropología económicas.

mercado o comunidad, entre comunidad o reciprocidad. De igual manera alerta sobre los riesgos anti-democráticos cuando uno de los principios y patrones institucionales se autonomizan de los otros principios y patrones.

Esta discusión académica elaboró una crítica vehemente a la perspectiva neoclásica y a la política neoliberal que parten del supuesto de que la mayor eficiencia de las economías modernas requiere que la financiación, la producción y circulación de mercancías (incluido el trabajo, la naturaleza y el dinero) estén regidas únicamente por el precio establecido por la dinámica de oferta y demanda (tipo ideal cuatro). Política que se orienta a la minimización de regulaciones sociales, culturales y políticas que restringen la búsqueda del interés individual (máximas ganancias) en todas las esferas de la vida social y, por lo tanto, la supresión o minimización de los otros principios y patrones institucionales (tipos ideales uno, dos y tres). La crítica a esta política apuntó a las falencias sociales y económicas de este tipo de organización del sistema económico moderno. No solo esta política genera concentración de riqueza y altos niveles de pobreza y desigualdad sino también condena a los países y regiones rezagadas en términos de desarrollo tecnológico y bajos niveles de productividad a permanecer en su posición desventajosa en la división internacional del trabajo, esto es, a mantener el *status quo* de sus ventajas comparativas con base en la dotación natural de recursos y no desarrollar ventajas competitivas con base en conocimiento e innovación.

En contraposición a la visión neoclásica de que la búsqueda del interés individual con base en el patrón de mercado es una propensión natural de los hombres, estos estudios mostraron que su presencia no fue la dominante ni la única en la historia de la humanidad. En una franca crítica a las visiones ultra liberales, la antropología y sociología económicas argumentan que estos cuatro principios de comportamiento se articularon en formas diversas definiendo modelos de ordenamiento económico plurales. Pese a la identificación de sociedades en que uno de los principios adquirió predominio sobre los otros, no sería adecuado utilizarlos para mapear los tejidos económicos como espacios antagonicos

debido a que, en la mayoría de las realidades contemporáneas, estos principios se presentan de forma articulada.

Por lo tanto, es en la combinación de estos principios que se desvelan los modelos plurales de economías. La consecuencia metodológica de este planteamiento es comprender cómo estos principios se articulan en tejidos económicos concretos y, a partir de ahí, identificar los obstáculos para avanzar un equilibrio dinámico entre eficiencia creciente en la generación de riqueza, continua democratización de las oportunidades de participación y mayor equidad social.

Sin embargo, el paso del análisis académico a la discusión pública en Bolivia en un momento de cambios paradigmáticos y críticos a la propuesta neoliberal, no avanzó hacia la maduración de estas distinciones y prevaleció la reproducción de visiones dualistas. De esta manera no fue posible distinguir la crítica a la política neoliberal (que propugna una economía de mercado libre y autorregulado, esto es, la unicidad del tipo ideal cuatro) de la crítica al principio de mercado como un mecanismo de competencia entre productores, vendedores y compradores en articulación con los otros principios (tipos ideales uno, dos y tres).

Al no hacer esta distinción conceptual y al apoyarse en una concepción de cambios sociales como alternativas revolucionarias y radicales de inversión de sistema, el debate público sobre la pluralidad económica, encerrado en las “salas pequeñas”, se entrampó entre falsas disyuntivas: Estado y comunidad versus mercado, como si se tratara de economías con fronteras claras y, por lo tanto, en franca contradicción. Propuesta que previsiblemente fracasó debido a la imposibilidad de generar cambios que no partan de realidades concretas, de grupos e instituciones existentes.

La consecuencia a largo plazo de mantener un debate público polarizado es no generar capacidades colectivas para imaginar y promover alternativas institucionales para otro desarrollo posible, más allá de posiciones extremas. La consecuencia concreta de este debate público polarizado fue la construcción de marcos normativos ambiguos con definiciones contradictorias sobre la pluralidad económica y la paralización creativa en el diseño e

implementación de políticas públicas. Es así que no se avanzó en la discusión pública sobre las limitaciones y potencialidades de cada uno de los principios de ordenamiento económico y la necesaria articulación con los otros. Y por lo tanto no se abrió espacio para un análisis de cómo el principio de competencia entre productores, vendedores y compradores puede articularse con los principios de cooperación, reciprocidad y distribución para la generación de dinámicas sociales, económicas y políticas virtuosas.

Llama mucho la atención la ascendencia de las lecturas dualistas en el debate público pese a las evidencias acumuladas sobre la presencia de estas articulaciones en la economía boliviana por los estudios sociológicos, antropológicos e históricos. Veamos a continuación algunas de estas evidencias. Las etnografías sobre la penetración de la lógica de los mercados y su impacto en las comunidades andinas muestran que, desde las primeras décadas de la colonización, se fueron articulando principios plurales de organización económica. Es así que la mayoría de las comunidades indígenas, principalmente en el altiplano, fueron a lo largo de los últimos cuatro siglos incursionando a circuitos mercantiles –trabajo monetizado, compra y venta de productos en mercados locales y extra nacionales– sin que necesariamente se erosionen sus principios autárquico y de reciprocidad de organización de las actividades económicas.

En un estudio sobre la comunidad pastoril de Pampa Aullagas en Oruro, Molina (1983) muestra cómo las transacciones no mercantiles y mercantiles estaban imbricadas a cada paso en el circuito económico y que el autor muestra que la articulación del campesino al mercado no significó una descomposición de sus prácticas tradicionales, sino que éstas se convierten en los ejes centrales de articulación al mercado. La existencia de dos circuitos integrados –el intercambio inter-ecológico y el intercambio mercantil– refuta la visión de una estructura dual en que la continuidad y la reconfiguración de prácticas económicas “tradicionales” implica necesariamente la marginación de prácticas mercantiles. Siguiendo el estudio de Molina, la integración en circuitos de flujo monetario regional, mediante la venta temporal de mano

de obra y de productos (carne, queso, cueros y lana) proporciona a los miembros de la comunidad el acceso a dinero. Éste es destinado a la compra de productos manufacturados que forman parte de las necesidades reproductivas de la unidad doméstica y a la compra de sal que constituirá el principal medio de trueque para obtener los productos de otros nichos ecológicos, necesarios a la complementación de la dieta diaria. La integración de dos circuitos –mercantil y no mercantil– permite a la comunidad no cerrarse en una economía de auto-consumo.

Olivia Harris (1990) analizó las transacciones monetarias (con el uso del dinero) en las poblaciones de Laymi y Jukumani y concluyó que no se puede afirmar la existencia de una lógica específica en estas transacciones debido a que la ganancia es cuidadosamente calculada. Ella argumenta que en los ayllus del norte de Potosí *la preferencia del trueque o del dinero en las transacciones económicas depende de varios factores incluyendo la relación social de las personas involucradas en el intercambio, el lugar donde se lleva a cabo el intercambio y el objetivo del intercambio.* (citada en Jiménez, 2009: 379). La presencia de diferentes prácticas de intercambio, de relaciones de mercado altamente personalizadas y de una estructura social basada en relaciones de reciprocidad no necesariamente se traduce en la presencia de una lógica diferente de organización económica y, por lo tanto, en lo que se podría llamar una economía étnica.

En la actualidad se observa además nuevos circuitos económicos en los ayllus del norte de Potosí como el tráfico ilegal de autos y la fabricación y comercialización de cocaína. A partir del asesinato de policías cometido por las comunidades indígenas de los Laimes y Jucumanis en las localidades de Uncía y Cala Cala en el mes de mayo de 2010 y la negativa de la entrega de los cuerpos a las autoridades en nombre de la autonomía jurisdiccional y, en específico, de la justicia comunitaria, se evidenció estos circuitos económicos ilegales al interior de las comunidades indígenas (ayllus) en el norte de Potosí (*Página Siete*, 17 de mayo de 2010) y (*Página Siete*, 28 de mayo de 2010). Situación que amerita un análisis cuidadoso sobre cómo enfrentar estas nuevas realidades desde la política pública.

En los circuitos económicos que integran el área rural y el área urbana como la producción y comercialización de productos nacionales e importantes para el consumo, es muy evidente la articulación de los principios de competencia, autarquía y reciprocidad entre actores económicos de origen aymara y quechua (Tassi, 2012). De igual manera, es importante reconocer que la presencia de principios de reciprocidad, competencia y autarquía en los tejidos económicos no elimina relaciones de explotación laboral, la reproducción de desigualdades y la exclusión de los y las trabajadoras de la seguridad social de corto y largo plazo. La ausencia de regulación del Estado es un factor que distorsiona estas dinámicas.

Estos análisis muestran que no es posible ubicar espacios económicos “buenos” o “malos”, en el sentido de que están constituidos por dinámicas autónomas libres de tensiones, relaciones de dominación u opresión o de dinámicas empobrecedoras y *desigualladoras*. En este sentido los estudios sobre la división del trabajo por género en las diversas organizaciones económicas –grandes, medianas y pequeñas empresas privadas y públicas, asociaciones, cooperativas, unidades familiares y comunidades indígenas– muestran dinámicas inequitativas y de subordinación (Wanderley, 2009). Por lo tanto, estos estudios apuntan a que el reto está en la comprensión de las potencialidades y limitaciones de las dinámicas plurales para el diseño de políticas públicas pertinentes.

Los estudios también indican la diferencia entre los patrones de autarquía (comunidad u hogar) y de reciprocidad (redes de cooperación). El concepto de comunidad campesina e indígena en Bolivia combina, en grados diferenciados, tres principios: (i) la comunidad como lugar, (ii) la comunidad como interés de grupo y (iii) la comunidad como una unidad con poder de decisión (Shaffer *et al.*, citado por Jiménez, 2009). La pertenencia a la comunidad está asociada a la adscripción de los miembros por nacimiento, relaciones de parentesco, vecindad o étnicas y, por lo tanto, circunscribe relaciones de pertenencia preexistentes en espacios territoriales locales. El concepto de reciprocidad se refiere a relaciones sociales establecidas principalmente por la elección de individuos

libres e iguales a participar en una asociación, un emprendimiento o un movimiento a favor de ideales y beneficios públicos o semi-públicos. La reciprocidad en su estado puro se diferencia tanto de transacciones de compra y venta de bienes y servicios (mercado) como también de lazos sociales fijos (comunidad).

No menos importante es la identificación de la articulación entre los patrones de autarquía y de reciprocidad con el patrón de competencia en los espacios económicos en el territorio boliviano. Las evidencias muestran que estas articulaciones generan muchas veces dinámicas no virtuosas para los individuos y las colectividades. Ocurre que la cooperación o la colaboración pueden estar presentes en ciertas actividades (ej. la construcción de bienes públicos como una escuela o una puesta sanitaria) mientras están ausentes en otras actividades (ej. la producción y comercialización). De esta manera y pese a la larga tradición de organización comunitaria y prácticas de reciprocidad en las culturas bolivianas, permanecen grandes barreras para lograr la expansión y fortalecimiento de la acción colectiva y la solidaridad en las organizaciones económicas que componen el “sector socio-comunitario”, urbano y rural. Lo que se observa es un fuerte individualismo en la esfera económica en contraposición a la gran capacidad de acción colectiva en la esfera política y social (Wanderley, 2004 y 2008; PNUD, 2005). Es así que se plantea la importancia del fortalecimiento de la acción colectiva (cooperación y acciones conjuntas) para resolver problemas en el proceso de producción y comercialización no solo en el seno de comunidades rurales sino también en las redes sociales urbanas.

Estas discusiones aportan a nuevas maneras de entender la pluralidad económica que abren la posibilidad de encaminar la discusión sobre la construcción de marcos institucionales y de políticas macro y micro-económicas conducentes a la promoción de las economías locales y su proyección a niveles globales desde sus realidades sociológicas y económicas concretas y en vista del objetivo de mejora sostenible de las condiciones de vida de los y las ciudadanas. También nos permiten ver que la pluralidad económica boliviana no se funda sobre lógicas contrapuestas entre mercado,



reciprocidad, distribución y autarquía. Más bien encontramos la combinación de estos principios en los tejidos económicos bolivianos definiendo formas diversas de organización económica, niveles disímiles de acción colectiva y condiciones desiguales de participación en los mercados.

Para avanzar en esta dirección, son importantes lecturas interdisciplinarias de las ciencias sociales que ofrecen prismas interpretativos para superar las visiones dualistas que invisibilizan la articulación entre principios de comportamiento y patrones de ordenamiento económico que dan forma a la economía. Estos nuevos enfoques ponen en primera plana las dimensiones política, social y cultural de las economías y sus mecanismos plurales de asignación de recursos y oportunidades. Promueven cuestionamientos tanto a la visión hegemónica (académica y del sentido común) sobre el carácter natural y supra político de la utopía del mercado libre y autorregulado (con su modelo único de organización económica –la empresa capitalista clásica–) como también a las visiones románticas y esencialistas de los tejidos económicos.

En breve, es importante ampliar la discusión sobre el concepto de economías de mercado desarrolladas por autores como Polanyi (1957), Braudel (1979), Mauss (1923), Bourdieu (2000), Laville (2004). Según estos autores, economías de mercado constituyen procesos históricos específicos y diversos, mientras que economía de libre mercado es una orientación política a favor de la acumulación ilimitada y a cualquier precio del capital que ha estructurado experiencias específicas de capitalismo. En los últimos dos siglos se han ensayado diferentes orientaciones políticas que estructuraron capitalismos en plural, con más o menos regulación y más o menos redistribución de la riqueza. La falta de claridad sobre esta distinción en nuestro imaginario colectivo y en los planes rectores del gobierno dificulta la apuesta por modelos económicos propios que articulen el incremento de la riqueza nacional con equidad social en un marco de una economía plural.<sup>8</sup>

---

8 Para una discusión sobre la polarización del país entre una visión de corte más privado liberal y otra más estatista comunitaria consultar Wanderley, 2009.

La confluencia entre estos dos conceptos (economía de mercado y economía de libre mercado) en nuestro imaginario se debe a la hegemonía de la visión ultra liberal de la economía que nubló la diferencia entre lo que son los mercados concretos y lo que propugna la teoría económica ortodoxa de lo que debe ser el mercado libre y auto-regulado tanto para adeptos y críticos en el contexto político boliviano. Conceptos que, al mezclarse, transforman “al patrón institucional de mercado” en una entidad monolítica con propiedades casi naturales que para los liberales se convierte en el mecanismo de generación de prosperidad y para los críticos en la personificación de todo mal –la opresión, la explotación y la pobreza.

Encontramos que el tránsito a una estrategia desarrollista post-neoliberal y que compagine el principio de pluralismo económico sobre la base de objetivos mínimamente consensuados, que ofrezca una orientación coherente para el diseño e implementación de políticas públicas, requiere que los tomadores de decisión comprendan las economías como estructuras sociales e institucionales diversas, las cuales se erigen a partir de la combinación de principios de ordenamiento económico diversos –mercado, reciprocidad, redistribución y autarquía– y de comportamientos individuales y colectivos que responden a incentivos y señalizaciones monetarias y no monetarias. Desde esta perspectiva se abre la posibilidad de analizar la dimensión política, social y cultural de las economías que incorporan mecanismos plurales de asignación de recursos y oportunidades, superando la falsa dicotomía entre economía de mercado y economía estatal.

Para esto es necesario replantear el concepto de las economías plurales a partir de la constatación de que éstas, sin excepción, están estructuradas sobre reglas formales e informales que definen:

- i) diversos principios de comportamiento y patrones de ordenamiento económico;
- ii) la ausencia o presencia de límites a la mercantilización y la definición de lo aceptable o no aceptable en la búsqueda de ganancia a través de normas y regulaciones;

- iii) mecanismos de redistribución de la riqueza –los regímenes laborales y de bienestar social.

En este sentido es importante avanzar la comprensión de la formación de las economías como procesos históricos asociados con la formación de los estados y de las sociedades, forjando configuraciones económicas y sociales específicas. A partir de este marco, *capitalismo salvaje o capitalismo regulado* deberían ser comprendidos como alternativas de economía de mercado, considerando que nuestra economía se funda sobre la exportación de materias primas en circuitos transnacionales de acumulación de capital y la pluralidad de patrones de ordenamiento. Como se puede ver, pese a la oportunidad de cambio paradigmático que se abrió en Bolivia en 2006, quedamos atrapados en cuestiones básicas para armar un marco político coherente para las políticas de promoción productiva y fortalecimiento de una economía plural.

A partir del conocimiento producido por las ciencias sociales, analizamos a continuación los nuevos marcos normativos en Bolivia.

### **La definición de economía plural y comunitaria en los nuevos marcos normativos y la producción discursiva de los sujetos económicos legítimos para el Estado**

Pese a que el reconocimiento de la pluralidad económica proponía un punto de partida muy promisor, su desarrollo conceptual así como el modelo causal para orientar la política de desarrollo productivo fueron equivocados al no sostenerse sobre las evidencias empíricas ampliamente acumuladas por las ciencias sociales. De esta forma la definición oficial de pluralidad reeditó visiones dicotómicas, las cuales se mostraron más afines al nivel de abstracción que predominó en el debate político al interior del gobierno y en la sociedad desde 2006, mientras la gestión de política económica siguió su curso.

Es posible identificar tres principales visiones políticas en pugna al interior del gobierno al inicio de la gestión en 2006: (i) las

que retomaron utopías socialistas y comunitarias en el horizonte de la superación del sistema capitalista (comprendido como cualquier dinámica de mercado) y de su modelo civilizatorio; (ii) las que proponían un modelo de desarrollo unidimensional con base en la homogeneización del tejido económico sobre la disciplina del mercado pero bajo el protagonismo del Estado (capitalismo de Estado) y (iii) las que más bien proponían políticas diferenciadas para apoyar y fortalecer las diversas dinámicas económicas presentes en el territorio boliviano.

Esta tercera vía partía de una propuesta de cambio gradual de las condiciones institucionales y políticas para fortalecer las capacidades de los diferentes tejidos económicos para posicionarse mejor en las dinámicas de mercado local, nacional e internacional en que se insertan. Para esto se debería avanzar en políticas diferenciadas y adecuadas para potenciar el desarrollo tecnológico, el incremento de productividad, capacidad de innovación sobre la base de las formas plurales de organización, propiedad y regulación (individual o colectiva) y prácticas (acumulación o solidaridad).

La visión que ganó la pugna cognitiva en las acciones y prácticas gubernamentales fue la visión tradicional de un desarrollo unidimensional con base en la homogeneización del tejido económico sobre la disciplina del mercado, pero bajo el protagonismo del Estado y nuevas alianzas con actores económicos privados emergentes. Más allá de las causas que explican la victoria de una de las visiones en las decisiones de política pública (aunque no asumida por el discurso oficial), se puede afirmar que la falta de claridad conceptual de un modelo causal no fundado en evidencias empíricas sobre nuestro tejido económico dificultó una orientación consistente y factible (técnica y socialmente) para la articulación de instrumentos idóneos de política para apoyar la diversificación productiva en el país, más allá de la supremacía del Estado a través de la creación de empresas públicas.

Es importante resaltar que este debate solo se dio en relación a las políticas dirigidas a la promoción productiva y el fortalecimiento de la pluralidad económica. Como si tratara de mundos apartes, las políticas macroeconómicas y de los sectores

considerados estratégicos (hidrocarburos, minería y electricidad) estuvieron inmunes a la discusión sobre los principios plurales de organización económica.

A continuación analizamos el nuevo andamiaje legal para impulsar el principio constitucional de economía plural, buscando resaltar los significados y alcances de la economía social comunitaria y su articulación con las otras formas de economía. Tres preguntas guían el análisis: (i) la consistencia de los conceptos y su interrelación de tal manera que no se presenten definiciones en contradicción, (ii) la fundamentación de la hipótesis causal sobre la base de informaciones y conocimientos mínimamente reunidos que expliquen por qué cambiar uno de los factores o causas llevará a un cambio en la configuración identificada como problemática y (iii) la delimitación de los actores económicos que pasan a ser considerados los socios principales del modelo de economía plural. Esta revisión incluye, además de la Constitución Política del Estado de 2009, el Plan Nacional de Desarrollo “Para el Vivir Bien” de 2006, El Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno de 2009 y la Estrategia Plurinacional de Economía Solidaria y Comercio Justo de 2010. También se analizan tres leyes aprobadas: la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010, la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria de 2011 y la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien de 2012.

### *Constitución Política del Estado (2009)*

El reconocimiento constitucional de la pluralidad de la economía boliviana y el compromiso del Estado con su promoción abrió la posibilidad de una nueva ruta de transformaciones sociales, políticas y económicas hacia una sociedad más igualitaria, justa e inclusiva, horizonte que ha puesto a Bolivia en el centro del debate internacional. El principio de la economía plural se enmarcó en el compromiso con la inclusión social, política y cultural y con el reconocimiento pro-activo de la diversidad étnica del país. Es así que cuatro generaciones de derechos son introducidas en la nueva

Carta Magna: derechos individuales, derechos sociales, derechos colectivos y derechos relativos al medio ambiente.

La economía plural es definida en el Art. 306 de la Constitución Política del Estado (CPE) de 2009: ... *La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia.* Y la economía comunitaria es definida en el Art. 307: *El Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria. Esta forma de organización económica comunitaria comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario y campesinos.*

La noción “del vivir bien” está plasmada en el Art. 306, inciso II de la Constitución Política del Estado: *La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo.* Esta frase abre diferentes posibilidades de interpretación sobre la relación entre la economía socio-comunitaria y la economía privada: la primera alternativa es comprender que el interés individual es el elemento que caracteriza la economía privada, mientras que el vivir bien colectivo caracteriza la economía social-comunitaria. Esta interpretación no reconoce la presencia de intereses individuales y colectivos al interior de la economía socio-comunitaria como tampoco la posibilidad de inclusión de los intereses colectivos y públicos al interior de la economía privada. Esta interpretación trata los tipos ideales del cuadro 4 como si éstos se manifestaran puros en la realidad.

La segunda alternativa, más sintonizada con el concepto de pluralidad económica de la sociología y antropología económicas, es entender que el interés individual complementa el vivir bien colectivo al interior de la economía social y comunitaria. La diferencia entre las dos definiciones es muy importante en la orientación de las políticas públicas, generando tensiones presentes en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno, como analizamos a continuación.

*Plan Nacional de Desarrollo “Para el Vivir Bien” (2006)*

En concordancia con la CPE, aunque anterior a la misma, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2006 propone lineamientos de acción en el marco de la “descolonización” y la “desneoliberalización”. En el primer párrafo de la introducción se establece que el objetivo central del gobierno de Evo Morales es *“remover, desde sus raíces, la profunda desigualdad social y la inhumana exclusión que oprimen a la mayoría de la población boliviana, particularmente de origen indígena”* y que esto requiere *“el cambio del patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado, y la constitución de un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado, que consiste en la agregación de valor y la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables”* (p. 1).

El diagnóstico de las condiciones estructurales de la desigualdad y la exclusión social en el Plan Nacional de Desarrollo apunta al “colonialismo”, al “patrón primario exportador” y al “neoliberalismo”. Según el documento, el colonialismo republicano institucionalizó la desigualdad y la exclusión social, política y económica de la población indígena desde la misma constitución de la república, mientras que el patrón primario exportador tuvo su origen en el establecimiento de la industria minera de la plata a fines del siglo XIX, el cual se mantuvo hasta principios del siglo XXI. Siguiendo el documento, con el neoliberalismo se profundizó el colonialismo, se debilitó el Estado y se supeditó el desarrollo del país a los designios de las organizaciones multilaterales y a los intereses de las empresas transnacionales. La condición del patrón primario exportador, aunque nombrado como una de las causas centrales de la desigualdad y exclusión social, no recibió la misma atención que el colonialismo y el neoliberalismo en el debate público.

La identificación del patrón primario exportador como factor estructural de la desigualdad y pobreza se enmarca en premisas contrarias al ideario neoliberal, entre las que cabe destacar: (a) la diversificación productiva con agregación de valor se considera

clave para el desarrollo económico y social; (b) se asigna al Estado una función central en el proceso de transformación productiva; (c) la pluralidad económica en el territorio nacional deja de ser considerado un obstáculo para el desarrollo y (d) se mantiene el rol del sector privado extranjero como generador de excedente en el sector de explotación de recursos naturales no renovables, aunque supeditado a un esquema de control monopólico del Estado.

Pese al objetivo de construcción de un modelo de desarrollo plural sobre la base de las diversas formas de organización económica, el texto refleja visiones contrapuestas sobre las características y el rol de las diferentes economías, su interrelación, los actores económicos que las componen y su proyección futura. Es así que el Plan Nacional de Desarrollo de 2006 presenta *dos definiciones* del sector socio-comunitario, las cuales se fundan sobre dos posibilidades opuestas de relación con el sector privado: la primera enfatiza racionalidades económicas contrapuestas (solidaridad versus búsqueda de ganancia), mientras la segunda definición enfatiza las desiguales condiciones institucionales y económicas que limitan el desarrollo de los diferentes sectores en el marco de una economía plural de mercado. Estas dos definiciones expresan las dos alternativas interpretativas de la Constitución Política del Estado como analizamos anteriormente.

**Primera definición:** este plan establece que el sector socio-comunitario es expresión de una cultura cosmocéntrica andina del vivir bien en contraposición a la economía privada cuya lógica es la acumulación de bienes materiales. El sector socio-comunitario se fundaría *en una lógica económica basada en principios de reciprocidad y redistribución social en contraposición a aquella* (sector privado) *sólo orientada a la acumulación individualista de capital* (p. 145). Esta visión está ampliamente desarrollada en los capítulos sobre la Bolivia Digna y Democrática. Esta primera definición se articula con una de las definiciones del “vivir bien”, presente en el Plan Nacional: *El vivir bien es la expresión cultural que condensa la forma de entender la satisfacción compartida de las necesidades humanas más allá del ámbito de lo material y económico, porque incluye la afectividad, el reconocimiento y prestigio social, a diferencia del concepto occidental*



de 'bienestar' que está limitado al acceso y a la acumulación de bienes materiales (PND: 10).

Paralelamente encontramos una segunda definición del concepto de economía socio-comunitaria.

**Segunda definición:** En el capítulo “Bolivia Productiva” que anuncia la conformación de la matriz productiva mediante la cual se pretende cambiar el patrón primario exportador, la economía boliviana aparece constituida por dos sectores: (i) el estratégico generador de excedentes compuesto por hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales y (ii) el generador de empleo e ingresos *conformado por actividades privadas en sus diversas formas de organización y escala: micro, pequeña, mediana y gran empresa, cooperativas y artesanías en el ámbito urbano; organizaciones económicas campesinas (OECAS), comunidades campesinas, pueblos indígenas, cooperativas y artesanos en el área rural* (p. 93).

En esta segunda definición, el sector socio-comunitario surge como parte del sector privado generador de empleo e ingresos, cuyas características principales son el bajo nivel de desarrollo tecnológico y de productividad, débil organización institucional y dependencia respecto a la dinámica de otros sectores productivos y comerciales. Por lo tanto, la dicotomía entre sector privado y sector socio-comunitario, presente en la primera definición, desaparece en ésta, que más bien enfatiza las condiciones desiguales entre las unidades económicas de este sector para su integración a los diferentes mercados. También apunta a la necesidad de una política pública integral que incentive el desarrollo del conjunto del tejido económico.

Esta segunda definición amplía el espectro de actores económicos que componen el sector socio-comunitario, incluyendo las organizaciones rurales y urbanas como las micro, pequeña, mediana empresa, cooperativas, organizaciones económicas campesinas (OECAS), comunidades campesinas, pueblos indígenas y artesanos. Definición que contradice el Art. 307 de la CPE que explicita que la economía comunitaria es propia de los pueblos indígenas originarios campesinos.

Estas dos definiciones de economía socio-comunitaria son contradictorias y enmarcan principios opuestos para las políticas públicas. La ambigüedad de las definiciones sobre economía comunitaria presentes en la CPE y en el Plan Nacional de Desarrollo de 2006 no se resolvió en los siguientes años, en un proceso de creciente silenciamiento del debate sobre pluralidad económica en el corazón de la gestión de política económica. Para ejemplificar esta ambigüedad reproducimos la continua redefinición del concepto de economía comunitaria por uno de los asambleístas de la Constituyente y posteriormente Viceministro de Planificación Estratégica. En un primer momento Raúl Prada Alcoreza interpretó el Art. 307 de la CPE de la siguiente manera: *La comunidad sigue siendo el referente más fuerte de los trueques, las ferias, el trabajo colectivo, el ayni, la minka, la complementariedad subyacente entre los distintos pisos ecológicos, la reciprocidad entre las comunidades* (La Prensa, 27 de febrero de 2008). Se puede inferir de esta afirmación que el referente más importante en la definición de la economía social y comunitaria en la CPE es la comunidad campesina e indígena en el ámbito rural. Posteriormente, en otro artículo, Prada (2008) interpreta que *el carácter comunitario de la nueva Constitución se basa en el reconocimiento de las instituciones culturales que estructuran los comportamientos y conductas de las comunidades no sólo rurales, sino también urbanas... donde anida el simbolismo colectivo* (p. 38). La inclusión de los tejidos socioeconómicos urbanos en el concepto de economía socio-comunitaria complejiza la interpretación de la economía comunitaria al incluir los principios de adscripción por status y por contrato, como observaremos a continuación.

#### *Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno (2009)*

El Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno, documento más cercano a la definición de lineamientos de políticas públicas para el fortalecimiento de la economía plural, fue elaborado por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP), instancia responsable por las políticas de cambio de la matriz productiva y el fortalecimiento de la economía plural,

en coordinación con el Ministerio de Trabajo. El Plan Sectorial elude las tensiones sobre qué es la economía comunitaria presentes en el Plan Nacional a través de la exclusión de los términos economía comunitaria, socio-comunitaria o sector comunitario o socio-comunitario, los cuales no aparecen en todo el Plan Sectorial, aunque sí el concepto de comunidad.

Este plan reafirma los cinco pilares del Nuevo Modelo Nacional Productivo del Plan Nacional de Desarrollo, el cual define la meta de: *sustituir de forma radical el modelo de desarrollo económico implementado en el país desde la constitución de la República, que básicamente estuvo basado en principios liberales y neoliberales orientados al fortalecimiento de la economía privada*. En contraposición tiene el objetivo de desarrollar una economía plural: pública, mixta y privada-comunitaria, pero con fuerte presencia estatal (p. 12). Dos principios orientadores de las políticas de promoción productiva sobresalen: la ampliación de la participación del Estado como agente directo en la economía, a través de las empresas públicas y mixtas, y la redistribución de la riqueza a través de la ampliación del consumo social.

En este documento el concepto de vivir bien es redefinido de la siguiente manera: *El vivir bien que postula el PND significa que la población trabajadora de Bolivia acceda a empleo digno, con protección social, libre de discriminación, con plena garantía de derechos de asociación y libre del trabajo forzoso y explotación infantil* (p. 48). En este documento se menciona nueve veces el concepto de comunidad para puntualizar:

- i) la carencia de atención estatal para atender las necesidades de las comunidades en términos de producción, reproducción y consumo durante el periodo liberal (1901-1951) (p. 10);
- ii) los incentivos menores que recibieron las comunidades originarias y productores campesinos en relación al sector empresarial agrícola durante el periodo del capitalismo de Estado (1952-1985) (p. 42);
- iii) los emprendimientos turísticos comunitarios participan del 5% de los ingresos generados por el turismo y que esto refleja la situación de pobreza de estas comunidades (p. 43);

- iv) el objetivo de incorporación de un nuevo mercado alternativo de turismo requiere el desarrollo de una industria de base comunitaria, sostenible en el tiempo y administrada por las comunidades y pueblos originarios (p. 81);
- v) los nuevos roles del Estado se fortalecen y se complementan con las fuerzas del mercado y movilizan a las propias instituciones sociopolíticas de los pequeños productores (asociaciones, sindicatos, comunidades, ayllus, organizaciones económicas y otras) potenciándolas en su rol de proveedores y productoras de bienes y servicios públicos a través del desarrollo de mecanismos de acción colectiva organizada (p. 49).

Se observa que la redefinición del concepto de “vivir bien” y el uso del concepto de “comunidad” en el Plan Sectorial sintonizan con la segunda definición de la economía comunitaria del Plan Nacional de Desarrollo analizada anteriormente. Esta contiene una orientación que vincula el problema de las organizaciones de pequeños productores (asociaciones, sindicatos, comunidades, ayllus, organizaciones económicas y otras) con la ausencia de instituciones y políticas de fomento productivo dirigida a superar la heterogeneidad estructural del tejido económico boliviano, en el marco de una economía de mercado. De igual manera los actores económicos incluidos son más amplios que las comunidades indígenas e incluyen las instituciones socio-políticas de los pequeños productores (asociaciones, sindicatos, comunidades, ayllus, organizaciones económicas y otras) en el área rural y urbana.

Esta definición reconoce acertadamente tres elementos importantes que caracterizan la diversidad de formas de organización que componen el sector socio-comunitario:

- diversos grados y condiciones de inserción en el mercado y la necesidad de políticas para potenciar la integración mercantil vía emprendimientos, empresas e industrias comunitarias,
- la necesidad de potenciar los mecanismos de acción colectiva organizada,

- la presencia de la precariedad laboral y la pobreza resultado de su débil desarrollo productivo en una economía de mercado.

La ausencia del concepto de “economía o sector comunitario” y las nuevas definiciones del vivir bien y de comunidad originaria y campesina en el Plan Sectorial dan pistas importantes sobre la complejidad de la pluralidad económica en todo el territorio boliviano a la hora de definir políticas concretas. Al evidenciar la gran diversidad al interior de esta “forma de economía” y, por lo tanto, la dificultad de establecer criterios diferenciadores de los cuatro tipos de economía, el Plan Sectorial abre, implícitamente, la interrogante sobre cómo diseñar políticas públicas orientadas a las cuatro “formas” de organización económica. Pese a la priorización de una interpretación de economía comunitaria en el Plan Sectorial, la discusión permaneció inconclusa a lo largo de la gestión de los diferentes ministros(as) de desarrollo productivo y economía plural. Lo que se verificó fue una paralización en el diseño de instrumentos de política pública más allá de la creación de empresas públicas.

*Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez”  
(2010)*

Esta ley establece el régimen de autonomías y descentralización, los nuevos niveles competenciales, el marco legal político estatutario, la representación y los mecanismos de control social tanto a nivel central como en los cuatro niveles autonómicos: departamental, municipal, regional y originario indígena campesino. Además define el nuevo régimen financiero. A partir de los principios autonómicos de unidad, voluntariedad, solidaridad, equidad, bien común, complementariedad, reciprocidad y equidad de género, la ley delimita como competencias exclusivas del nivel central de gobierno *diseñar políticas dirigidas a buscar el acceso a mercados nacionales y promoción de compras estatales en favor de las unidades productivas entendiéndose éstas como micro, pequeña, mediana, gran empresa, industria, organizaciones económicas campesinas, asociaciones,*

*organizaciones de pequeños productores urbanos y/o rurales, artesanos, organizaciones económico comunitarias y social cooperativas, precautelando el abastecimiento del mercado interno, promoviendo la asociatividad de las unidades productivas* (Art. 92). Y se refiere expresamente a la competencia de *diseñar, normar, implementar y ejecutar la acreditación y certificación en el marco del comercio justo, economía solidaria y producción ecológica* (Art. 92).

Los gobiernos departamentales tienen entre sus competencias exclusivas *la formulación de proyectos para el acceso a mercados departamentales y promoción de compras estatales en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas*. De la misma manera están las competencias de promoción de complejos productivos, de una institucionalidad para el financiamiento del desarrollo productivo, la ejecución de políticas públicas para elevar la productividad y competitividad en el marco de la economía plural, incluida la formulación, promoción y ejecución de la comercialización y capacitación técnica y tecnológica en su jurisdicción.

Las competencias exclusivas de los gobiernos municipales son la promoción de programas de infraestructura productiva con generación de empleo digno y para el acceso a mercados locales y de compras estatales, la promoción de la asociatividad de las unidades productivas y de complejos productivos en base al modelo de economía plural en sus jurisdicciones. También está la coordinación de una institucionalidad para el financiamiento de la infraestructura productiva a nivel municipal, el fomento y fortalecimiento del desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva a nivel municipal.

Las competencias de las autonomías indígena originaria campesinas son el fomento de la recuperación de saberes y tecnologías ancestrales, orientadas a la transformación y valor agregado, el registro de los derechos intelectuales colectivos, ejecución de competencias municipales en sus jurisdicciones y promoción de programas de infraestructura productiva con generación de empleo digno.

Esta normativa incluye un amplio espectro de actores económicos como la micro, pequeña, mediana y gran empresa, industria, organizaciones económicas campesinas, asociaciones, organizaciones de pequeños productores urbanos y/o rurales, artesanos, organizaciones económico comunitarias y social cooperativas. También se enfatiza la importancia del abastecimiento del mercado interno y la promoción de la asociatividad de las unidades productivas. Como se puede observar, esta ley se refiere al concepto de economía plural obviando la distinción de los cuatro tipos de economía, generando un marco más flexible y adecuado para el diseño de políticas públicas orientadas a los diversos tejidos económicos presentes en el territorio nacional.

*Estrategia Plurinacional de Economía Solidaria y Comercio Justo  
(2010)*

Esta estrategia elaborada por el Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones del Ministerio de Desarrollo Económico y Economía Plural fue aprobada por decreto supremo en diciembre de 2010. A diferencia de las otras normativas, ésta no está disponible en los sitios web oficiales de Bolivia y no se puede acceder fácilmente. La estructura del documento está compuesta, en la primera parte, por una amplia introducción sobre la definición de economía solidaria y comercio justo, su historia internacional y nacional, el marco legal que la cobija en Bolivia, sus actores y experiencias y, en la segunda parte, por los principios de la estrategia hasta la definición de planes, programas y proyectos.

La importancia de la primera parte de la estrategia se inscribe en los desafíos de inclusión de la visión de la economía solidaria y comercio justo en la agenda pública nacional en concordancia con la visión de la economía comunitaria propuesta en la CPE y el Plan Nacional de Desarrollo. Está clara la intención en la estrategia de explicitar la convergencia entre los dos conceptos (economía solidaria y economía comunitaria) a través de la definición de economía solidaria y comercio justo como parte de prácticas ancestrales de los pueblos indígenas basadas en los

principios de solidaridad, equidad y reciprocidad en la búsqueda del vivir bien. Este encuadramiento indica que la búsqueda de legitimidad política de la Propuesta de Economía Solidaria y el Comercio Justo pasa por su vinculación con las organizaciones económicas comunitarias.

Veamos este esfuerzo de legitimar la Propuesta de Economía Solidaria en la construcción discursiva de la estrategia. En primer lugar el documento presenta una amplia descripción de las instituciones comunitarias de los pueblos originarios de Bolivia como el ayllu, la mink'a, la tunka, la mita, la humaraqa, el waykanacuy, entre otras formas de prácticas de cooperación y solidaridad que son afines a la economía solidaria y el comercio justo. Posteriormente se incluye un párrafo que especifica que en *la actualidad, la modalidad de trabajo donde se estimula y practica la solidaridad son las cooperativas y asociaciones, donde la propiedad del capital está repartida entre los socios por igual, tienen los mismos derechos y obligaciones. En las cooperativas, que es otra forma de asociación entre productores, quienes se reúnen para realizar compras y ventas en común* (p. 14). No debe pasar inadvertida la inclusión de cooperativas y asociaciones como parte de la economía comunitaria indicando la tensión política sobre quiénes son los actores legítimos del nuevo modelo de economía plural.

Es así que la estrategia define las organizaciones sociales productivas, artesanos, micro y pequeños empresarios y OECA como los actores de la economía solidaria,<sup>9</sup> la cual a su vez estaría

---

9 La estrategia establece tres grupos de actores que son parte de la economía social y comercio justo en Bolivia: (i) instituciones de apoyo, (ii) organizaciones matrices o redes y (iii) organizaciones productivas. Se identifica preliminarmente 19 instituciones de apoyo, 17 instituciones matrices y 538 organizaciones de base. Las organizaciones de apoyo se encargan de facilitar programas de capacitación, acceso a mercados y/o incidencia política. Las organizaciones matrices o redes agrupan las organizaciones de base y les apoyan en su desarrollo político-estratégico. Entre éstas está la Plataforma Multisectorial de Economía Solidaria y Comercio Justo, la Red Nacional de Comercialización Comunitaria de Bolivia (RENACC), Movimiento de Economía Solidaria y Comercio Justo. También están las CIOEC (Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia), la



subsumida a la economía comunitaria. Intento que no está libre de tensiones debido a las diferencias constitutivas del principio de comunidad (autarquía) que se funda sobre una membresía adscrita a una comunidad por lazos de parentesco y vecindad versus el principio de reciprocidad que se funda sobre una membresía elegida y de tipo contractual (ver cuadro 4). Como veremos a continuación la definición de economía solidaria incluye explícitamente la articulación entre los principios de mercado y de reciprocidad, mientras que la definición de economía comunitaria articula los principios de autarquía y mercado con grados muy ambiguos sobre el segundo principio. Además, como veremos en el análisis de la Ley Marco de la Revolución Productiva, esta tensión se expresa en el campo político en la disputa entre los actores económicos sobre quiénes son los socios “legítimos” del nuevo modelo económico plural.

La estrategia define la economía solidaria como: *El proceso socio-económico en el cual las personas son el centro y objetivo principal de los esfuerzos que los seres humanos realizan para mejorar su calidad y sus condiciones de vida, fortaleciendo sus capacidades* (CECI, 2008), asimismo se la puede conceptualizar como: *Aquella que se encuentra al servicio de las personas como una alternativa al modelo económico imperante, siendo un instrumento de transformación social y de justicia que fomenta un desarrollo humano sostenible y participativo* (Villadiego, 2005: 12). Los cuatro pilares centrales de la economía solidaria establecidos en la estrategia son: (i) comercio justo como *Una forma alternativa de comercio, una forma de intercambio comercial donde se reducen los intermediarios típicos del comercio convencional y*

---

AOPEB (Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia), la CONACOPROQ (Comité Nacional de Competitividad y Productividad de la Cadena de la Quinua). Entre las organizaciones de base se mencionan a UNIARTE-OEPAIC, Asociación Pachamama, CDIMA, ICAB, Comart, Central CEIBO de cooperativas de productores de cacao, Federación de Caficultores Exportadores de Bolivia (FECAFEB), Cooperativa Agrícola Integral Campesina (CAIC), Cooperativa Integral Agroextractivista Campesinos de Pando de Castaña (COINACAPA), Asociación de Industrias Alimenticias de Chuquisaca (ASIACH), Asociación Nacional de Productores de Quinua (ANAPQUI), Asociación Artesanal Boliviana Señor de Mayo (ASARBOLSEN), entre otras.

*donde se paga un precio justo a sus productores* (CECI, 2008: 14-15) y, (ii) tecnología apropiada como ...*la incorporación de conocimientos nuevos a los procesos de producción de economía solidaria, velando por la generación de puestos de trabajo especializados, técnicas y oficios de manera sostenible*, (iii) Sistemas Financieros Solidarios con dos objetivos: por un lado financiar actividades económicas que tengan un impacto social positivo, y en segundo lugar obtener beneficios que permitan la continuidad de la experiencia y (iv) la Incidencia Política como espacios de representatividad directa en estamentos estatales, para la generación de políticas públicas acorde a la economía solidaria.

Los componentes de la estrategia son (i) difusión y concientización sobre economía solidaria y comercio justo, (ii) finanzas solidarias, (iii) tecnologías apropiadas de producción bioestables, (iv) sistema de certificación, (v) comercio justo y (vi) normativa e institucionalidad. Para cada uno de estos componentes, la estrategia define planes, programas y proyectos. En términos de las propuestas de construcción institucional, destaca la propuesta de creación del Consejo Consultivo en Economía Solidaria y Comercio Justo y del Viceministerio de Economía Solidaria y Comercio Justo. Según las organizaciones que forman el movimiento de economía social y solidaria en Bolivia, esta estrategia todavía no ha salido del papel.

### *Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (2011)*

El objetivo de esta ley está planteado en el Art. 2 de la siguiente manera: *normar el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria para la soberanía alimentaria a través del establecimiento de las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales, de los diferentes actores de la economía plural; priorizando la producción orgánica en armonía y equilibrio con las bondades de la madre tierra*. La amplitud del objetivo de esta normativa define una estrategia de desarrollo rural con quince políticas de Estado, que van desde el fortalecimiento de la base

productiva, la protección de recursos genéticos naturales, pasando por investigación e innovación, servicios de sanidad agropecuaria hasta gestión territorial indígena originaria campesina y garantía del intercambio y comercialización equitativa y el seguro agrario universal.

El reconocimiento de las comunidades indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afro bolivianas y las asociaciones de productivos articuladas con las comunidades crea una nueva categoría socioeconómica –las OECOM (organizaciones económicas comunitarias)– que define un nuevo sujeto que antes no existía en la normativa –las comunidades interculturales– y se agrega un adjetivo a las asociaciones de productores –su articulación con las comunidades–. Esta nueva categoría se constituye en *el núcleo orgánico, productivo, social y cultural para el vivir bien* (Art. 8). Esta nueva categoría se convierte en el actor reconocido por el Estado tal como se explicita en el Art. 36: *la estructura organizativa de base para la revolución productiva comunitaria agropecuaria se asienta en las comunidades indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afro bolivianas que a partir de la presente ley son reconocidas en las organizaciones económicas comunitarias, las mismas que se regirán por sus usos y procedimientos propios de toma de decisiones, consensos, resolución de conflictos, gestión integral del territorio, uso y acceso a los recursos naturales en base a su estructura orgánica propia*. Profundizamos más adelante el contexto político de surgimiento del concepto de comunidades interculturales.

Un nuevo andamiaje institucional y organizativo es establecido con la creación del Consejo Plurinacional Económico Productivo a nivel del gobierno central y Consejos Económicos Productivos en los niveles departamental, regional, provincial y municipal. Estas son las nuevas instancias de coordinación y participación para la elaboración de políticas públicas, planificación, seguimiento y evaluación. En el nivel central y departamental, los respectivos consejos incluyen un representante de la Confederación Agropecuaria Nacional o Departamental y diversos representantes de las OECOM. En los niveles regional, provincial y municipal,

figuran actores de estas últimas organizaciones y se excluyen los productores agro empresariales o productores individuales pequeños, medianos o grandes. La nueva ley también establece que las OECOM son los entes ejecutores directos de proyectos de inversión en el sector agropecuario financiados con recursos externos de donación o créditos. De la misma manera faculta a los gobiernos autónomos departamentales a constituir fondos concurrentes para el fomento y mejoramiento de la producción agropecuaria pero explicita que los beneficiarios de estos fondos son las organizaciones económicas comunitarias y las asociaciones de productores que estén articuladas a las comunidades. También se crea el Fondo Crediticio Comunitario cuyo comité directivo estará constituido por algunas corporaciones como, por ejemplo, la CSUTCB, CIDOB y CONAMAQ, además de los representantes del Estado. De la misma manera el nuevo sistema de apoyo técnico se orienta al desarrollo de capacidades organizativas y técnicas comunitarias.

El tema más polémico de la nueva ley fue la apertura de la posibilidad de producción y consumo de transgénicos, una demanda que surgió de los agroindustriales. También se criticó la ausencia de temas importantes como el cambio en la estructura de tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales del bosque en una normativa que se autodenomina revolucionaria. Otros dos temas de debate fue el sesgo centralista y el desfase entre la amplitud de las propuestas de política y la ausencia de especificación de las fuentes de financiamiento para su implementación (solo se anuncia la delegación de responsabilidades a los fondos concursables departamentales, transferencias y servicios crediticios).

Sin embargo, una de las cuestiones más importantes de esta ley, que entró al debate público de manera tangencial, se refiere a los efectos sociales y políticos de la creación de esta nueva categoría socioeconómica OECOM. El nombramiento estatal de una nueva categoría de actores legítimos para el Estado tiene consecuencias en el campo político al establecer un criterio legitimador de los nuevos socios del Estado para las políticas de desarrollo productivo

plural. Como se mencionó anteriormente son tres los principales actores en esta ley marco: las comunidades indígenas originaria campesinas, comunidades interculturales y afro bolivianas y las asociaciones de productores articuladas con las comunidades; delimitación que evidencia el principio autárquico como criterio legitimador de los sujetos económicos (ver cuadro 4).

Es importante conocer el contexto político en que se elaboró la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y posteriormente la Ley Marco de la Madre Tierra, en que surge la nueva categoría –comunidades interculturales–, que se dio frente al conflicto entre el gobierno central y los pueblos indígenas del Parque Nacional Isiboro Sécore que ganó centralidad en la arena pública en los años 2011 y 2012. La oposición de los pueblos indígenas a la construcción de la carretera Villa Tunari-San Ignacio por el corazón de su territorio comunitario de origen (TCO) fue justificada por los importantes impactos socioambientales de esta carretera, los cuales fueron corroborados por varios estudios técnicos, y por la vulneración del principio constitucional de la consulta previa e informada en los territorios indígenas. La posición intransigente del gobierno a favor de la construcción de la carretera marcó un punto de quiebre en la gestión gubernamental del MAS. Se abrieron profundas dudas en la sociedad boliviana sobre el compromiso del gobierno de respetar los derechos constitucionales e internacionales a la consulta previa, el consentimiento libre y la autonomía de los pueblos indígenas sobre su territorio.

Este conflicto no solo evidenció los dilemas de conciliar un modelo económico extractivista con los principios de respeto por los derechos de la madre tierra, como también explicitó las disputas entre los actores sociales populares que forman la base política del gobierno de Evo Morales. Los cocaleros, colonizadores, transportistas y comerciantes de extracción popular e indígena, redefinidos como comunidades interculturales, se posicionaron a favor de la carretera al lado del gobierno central, mientras que las comunidades indígenas del Parque Nacional Isiboro Sécore

emprendieron dos marchas de 375 millas hasta la ciudad de La Paz en contra de la carretera. Es a partir de este conflicto con profundas consecuencias políticas para la actual gestión que los discursos oficiales empezaron a enfatizar una nueva construcción discursiva de sujetos: las comunidades interculturales.

El efecto de una producción discursiva ambigua sobre los sujetos reconocidos por el Estado se empieza a notar en la profundización de peleas y fricciones sobre quiénes cumplen los requisitos. Se observan disputas entre los actores económicos populares por recursos y acceso a las nuevas instancias con poder de decisión, generando distanciamientos y fragmentaciones entre los mismos. La legitimidad de muchas asociaciones, cooperativas, pequeños y medianos productores es cuestionada sobre la base de si están o no articulados a lo que se comprende como comunidad, concepto que se mantiene en el campo de disputas simbólicas y políticas. Debate que debe ser profundizado a partir de las siguientes interrogantes: ¿quiénes son los actores que son reconocidos como socios legítimos del nuevo modelo de economía plural?, ¿qué actores no son reconocidos y quedan en un limbo de ambigüedad, pasible de cuestionamientos y disputas?, ¿cuáles son los efectos de estas normativas sobre las identidades, acciones colectivas y dinámicas económicas entre los actores populares de la economía plural?

*Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para el Vivir Bien (2012)*

Esta ley establece las bases y fundamentos para el desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien. El desarrollo integral es concebido como un paso intermedio para materializar el paradigma del vivir bien en tanto un modelo alternativo al capitalismo. En el Art. 5, el vivir bien es definido así: *El Vivir Bien (Sumaj Qamaña, Sumaj Kausay, Yaiko Kavi Pave) es el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y*

*afro bolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad. Se alcanza de forma colectiva, complementaria y solidaria integrando en su realización práctica, entre otras dimensiones, las sociales, las culturales, las políticas, las económicas, las ecológicas, y las afectivas, para permitir el encuentro armonioso entre el conjunto de seres, componentes y recursos de la Madre Tierra. Significa vivir en complementariedad, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra y las sociedades, en equidad y solidaridad y eliminando las desigualdades y los mecanismos de dominación. Es Vivir Bien entre nosotros, Vivir Bien con lo que nos rodea y Vivir Bien consigo mismo.*

Se observa que la definición de vivir bien de esta ley marco es afín a la primera definición del Plan Nacional de Desarrollo y de la CPE y se aleja de la segunda definición que prevalece en el Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno, la Ley Marco de Autonomías y la Estrategia Plurinacional de Economía Solidaria y Comercio Justo. Definición que acoplada a un nuevo concepto de desarrollo –el Desarrollo Integral–, busca conciliar la visión revolucionaria y la visión gradualista a través de la puntualización de que el desarrollo integral es una fase intermedia para lograr el vivir bien como un nuevo horizonte civilizatorio y cultural. Planteamiento que es explicitado así: *Desarrollo integral Para Vivir Bien es el proceso continuo de generación e implementación de medidas y acciones sociales, comunitarias, ciudadanas y de gestión pública para la creación, provisión y fortalecimiento de condiciones, capacidades y medios materiales, sociales y espirituales, en el marco de prácticas y de acciones culturalmente adecuadas y apropiadas, que promuevan relaciones solidarias, de apoyo y cooperación mutua, de complementariedad y de fortalecimiento de vínculos edificantes comunitarios y colectivos para alcanzar el Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra. No es un fin, sino una fase intermediaria para alcanzar el Vivir Bien como un nuevo horizonte civilizatorio y cultural. Está basado en la compatibilidad y complementariedad de los derechos establecidos en la presente Ley.*

La ley establece una visión no mercantilista de la naturaleza y de la Madre Tierra, sustituyendo el concepto de recursos naturales por el concepto de componentes de la Madre Tierra y sistemas

de vida. La recuperación de las visiones y concepciones de los pueblos indígenas, el respeto y defensa de los derechos indígenas y de la Madre Tierra son reafirmados. De igual manera la ley corrobora el principio de economía plural en el Art. 4: *El Estado Plurinacional reconoce la economía plural como el modelo económico boliviano, considerando las diferentes formas de organización económica, sobre los principios de la complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, sustentabilidad, equilibrio y armonía, donde la economía social comunitaria complementará el interés individual con el Vivir Bien colectivo.*

En relación a los principios de la economía plural, destaca el Art. 16 que establece el *Reconocimiento, respeto y promoción de la gestión territorial integral y sustentable de los componentes de la Madre Tierra, que se encuentran en los territorios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afro bolivianas, en el marco de la recuperación y uso de las normas, procedimientos, prácticas, saberes y conocimientos tradicionales propios y de las normas del Estado Plurinacional de Bolivia y Fortalecimiento de las prácticas productivas locales para el uso y aprovechamiento de los componentes de la Madre Tierra, fortaleciendo los medios de vida, capacidades organizacionales y habilidades de las poblaciones locales en el marco del manejo múltiple y diversificado de las zonas de vida.*

Igualmente importante es el Art. 20 sobre la democratización del acceso a los medios y factores de producción en que se establece: *El Estado Plurinacional de Bolivia promoverá un mayor acceso y control del Estado y del pueblo boliviano a los medios y factores de producción para mejorar su capacidad de producción, agregación de valor y su comercialización, mediante los siguientes aspectos principales:*

1. *Potenciamiento del sistema productivo estatal, en el marco de la economía plural, para la generación y diversificación de la riqueza productiva.*
2. *El acceso equitativo a los medios y factores de producción para el pueblo boliviano, promoviendo formas comunitarias y colectivas de producción, urbanas y rurales, con impulso a los procesos*



*productivos sustentables, diversificación y agregación de valor, ampliación y acceso expedito por parte del pueblo boliviano a mercados y prácticas de intercambio, servicios de asistencia técnica, procesos de innovación, diálogo de saberes y desarrollo técnico y tecnológico que promuevan y fortalezcan emprendimientos productivos y de servicios sustentables.*

3. *Desarrollo de complejos productivos, en el marco de la economía plural, incluyendo encadenamientos productivos entre sectores y regiones que dinamicen economías locales e iniciativas vinculadas a la micro, pequeña, mediana empresa y economía comunitaria, involucrando con prioridad a los sectores agropecuario, artesanal, industrial y de servicios.*
4. *Profundización de la democratización y diversificación del sistema financiero priorizando el desarrollo del sector productivo y la demanda de las productoras y los productores históricamente excluidos, así como la soberanía y seguridad alimentaria, con un enfoque de género y de sustentabilidad.*
5. *Promoción y financiamiento del desarrollo productivo nacional con características de solidaridad y fomento, con tasas de interés, garantías, plazos y otras condiciones de financiamientos convenientes y acordes al ciclo de producción de los sectores productivos.*
6. *Orientación al apoyo a la transformación, diversificación y crecimiento de la matriz productiva, a partir de la otorgación de financiamiento en articulación con servicios no financieros que respondan a las necesidades y características de los productores.*

Finalmente está el Art. 21 sobre la promoción del empleo a través del incentivo a una economía diversificada en el marco de la economía plural, democratización del acceso a los medios y factores de producción, y fortalecimiento del desarrollo productivo de la micro, pequeña, mediana empresa y de la economía comunitaria.

Esta nueva ley define un amplio espectro de actores: las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afro bolivianas, la micro, pequeña, mediana empresa, economía comunitaria y economía local. También prioriza los sectores agropecuario, artesanal, industrial y de servicios.

En conclusión, si bien la hipótesis (narrativa explicativa) del gobierno del MAS partía correctamente del principio de pluralidad económica para el diseño de una política pública alternativa a la propuesta neoliberal, no se avanzó hacia una definición consensuada y congruente con las dinámicas concretas de las realidades económicas bolivianas. El resultado fue la inclusión de conceptos en contradicción en los diferentes documentos rectores de las políticas de promoción productiva y fortalecimiento de la economía plural. En los capítulos siguientes se verá que la profusión retórica en las nuevas leyes, planes y estrategias no se plasmó en acciones concretas y coherentes para la diversificación productiva en el marco de una economía plural.

La revisión del marco normativo también advierte que la definición de los socios legítimos del nuevo modelo de economía plural ha agudizado fragmentaciones y disputas por recursos y acceso a instancias de poder entre los actores económicos populares. Disputas que se mantuvieron marginales a la gestión de las políticas macroeconómicas y del sector de hidrocarburos y, por lo tanto, limitadas a recursos residuales en un contexto de bonanza financiera.

## El rol del Estado en la economía

La recuperación del rol más activo del Estado en la economía fue el pilar central del modelo de desarrollo propuesto por el gobierno del Movimiento al Socialismo. Si bien esta orientación política presenta afinidades con la discusión académica y política en América Latina al inicio del nuevo siglo, las divergencias entre los países se manifiestan en los contenidos y las modalidades de intervención del Estado y su relación con el sector privado. La recuperación del rol más protagónico del Estado en la economía tiene dos alternativas: (i) recuperar este rol del Estado como **un medio** para lograr los objetivos de transformación productiva y mayor equidad social o (ii) considerarlo como **un fin** en sí mismo en pugna con el sector privado consolidado para lograr los mismos objetivos. La primera

alternativa no pone en cuestión el protagonismo del sector privado, al mismo tiempo en que se defiende que éste debe estar enmarcado en acciones públicas orientadas, por un lado, a la reestructuración productiva a través de políticas de fomento de innovación y fortalecimiento de los encadenamientos productivos de las economías nacionales y, por el otro, a la generación de bienestar colectivo. La segunda alternativa se inclina a la estatización de la economía con el retorno del Estado como actor directo a través de la expansión de las nacionalizaciones y la creación de empresas públicas en un amplio espectro de sectores. Como analizaremos a continuación, los nuevos marcos rectores promulgados desde 2006 se inclinan a esta segunda alternativa, pese a que las acciones gubernamentales no necesariamente las sigan.

### *El rol del Estado en la Constitución Política del Estado*

La nueva carta constitucional define un amplio espectro de funciones del Estado en la economía: conducir el proceso de planificación económica y social con participación y consulta ciudadana; dirigir y regular la economía; ejercer la dirección y control de los sectores estratégicos; participar directamente en la economía mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales; promover la integración de las diversas formas económicas de producción; promover la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables; promover la distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país; determinar el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales que se consideren imprescindibles en caso de necesidad pública y gestionar recursos económicos para la investigación, la asistencia técnica y la transferencia de tecnología.

En relación a los recursos naturales, la nueva Constitución Política establece que el Estado asumirá el control y la dirección sobre la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales estratégicos a través de entidades públicas, cooperativas o comunitarias, las que podrán a

su vez contratar a empresas privadas o constituir empresas mixtas. En este sentido establece que el Estado podrá suscribir contratos de asociación con personas jurídicas, bolivianas o extranjeras, para el aprovechamiento de los recursos naturales y deberá asegurar la reinversión de las utilidades económicas en el país.

En relación a los hidrocarburos, el texto establece que el Estado ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización, especificando que la totalidad de los ingresos percibidos por la comercialización de los hidrocarburos es propiedad del Estado y que Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) es la única facultada para realizar las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización. Se autoriza a YPFB a suscribir contratos, bajo el régimen de prestaciones de servicios, con empresas públicas, mixtas o privadas, bolivianas o extranjeras, para que realicen determinadas actividades de la cadena productiva a cambio de una retribución o pago por sus servicios. También se define que la suscripción de estos contratos no podrá significar en ningún caso pérdidas para YPFB o el Estado boliviano.

No se explicita si se trata de contratos de servicios de riesgo o puros, definición que conlleva implicaciones importantes sobre los términos de relacionamiento contractual con los actuales inversionistas (empresas operadoras o prestadoras de servicios petroleros). De aplicar el segundo caso, el Estado, a través de YPFB, toma el control absoluto de la operación del campo, incluyendo el riesgo y la inyección de capital. Asimismo, los preceptos constitucionales, en esta materia, complican la viabilidad de la gestión empresarial de la estatal petrolera por la prohibición de la suscripción de contratos que impliquen pérdidas para YPFB y del Estado boliviano; aspecto posible dadas las altas probabilidades de riesgo geológico y de mercado que caracterizan el entorno en que se desenvuelve esta industria. El texto constitucional también establece que no se reconocerá en ningún caso tribunal ni jurisdicción extranjera y no se podrá invocar situación excepcional alguna de arbitraje internacional, ni recurrir a demandas diplomáticas.

*El rol del Estado en el Plan Nacional de Desarrollo*

En concordancia con la Constitución Política del Estado, el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2011) establece que el cambio del patrón primario exportador y de los dispositivos de dominación requiere del restablecimiento de las funciones económicas del Estado en la producción, en la infraestructura, en la comercialización y en el financiamiento. Se trata de la construcción de un nuevo sector público y una nueva empresa pública con un amplio espectro de objetivos y funciones.

Los objetivos políticos, económicos y sociales del nuevo Estado son muy ambiciosos y, como plantea el plan, su cumplimiento requiere del fortalecimiento de la participación regulatoria y promotora del Estado sobre el aprovechamiento de los recursos naturales, de manera que garantice un beneficio sostenible y una distribución justa entre los actores que participan del mismo. Para esto es necesario que sus excedentes sean canalizados a la diversificación productiva y el desarrollo del área social. Como estipula el plan: *Esta propuesta requiere la revisión del destino de los recursos provenientes de regalías, Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y otros impuestos al sector estratégico. Así, los ingresos de coparticipación deben tener un destino en la diversificación de la actividad productiva. A su vez, el sector proveerá de insumos y bienes finales al sector estratégico para lograr un tejido productivo más denso y cohesionado* (p. 93).

El plan explicita que las actividades extractivas basadas en recursos naturales no renovables, específicamente los hidrocarburos y la minería, son los dos pilares del desarrollo en Bolivia. El objetivo es *maximizar el excedente económico de los sectores estratégicos y optimizar su uso para la diversificación económica y el incremento del bienestar en un contexto de equilibrio con el medio ambiente* (p. 91). Así que *con la generación de las rentas estatales de los sectores de hidrocarburos, minería, energía eléctrica y ambiental contribuirá a la acumulación interna como soporte del desarrollo de los sectores generadores de empleo e ingresos, en concordancia con la construcción de un país digno, soberano y productivo* (p. 15).

Además la renta que estos sectores generan también debe ser canalizada para continuar la exploración y explotación. Complementariamente, sigue el plan, estos sectores intensivos en capital requieren de grandes inversiones a largo plazo, tecnología y mano de obra especializada y, por esto, *el país requiere, por un lado, de alianzas estratégicas con el sector privado nacional e internacional, como con otros países, y por otro lado, criterios de desempeño para generar circuitos virtuosos entre el Estado y las empresas transnacionales* (p. 93).

La centralidad de los sectores estratégicos para lograr el crecimiento sostenible con equidad social se expresa en la idea de que las actividades estratégicas contribuirán al desmontaje del colonialismo a través del cambio de la matriz productiva y la superación del neoliberalismo *mediante la participación del Estado en toda la cadena productiva hidrocarburífera y con políticas estatales para fijar precios y volúmenes de exportación* (p. 93). La expectativa es que los hidrocarburos y la energía eléctrica situarían a Bolivia como el centro energético sudamericano y norteamericano, al mismo tiempo que la mayor participación del Estado facilitaría el acceso universal con tarifas diferenciadas aprovechando las fuentes energéticas disponibles.

El documento hace hincapié en que se trata de un nuevo Estado que expresa un nuevo poder que surge de los sectores populares e indígenas, de las comunidades campesinas y de los trabajadores del campo y de la ciudad; siendo la expresión de los intereses de los que durante siglos fueron marginados y excluidos. El Estado es concebido como potencia transformadora del cambio hacia una sociedad diversa, participativa y justa, *subordinando el interés individual a los intereses sociales y en la que se combina y complementa la acción espontánea de las leyes del mercado con la previsión consciente del Estado a través de la planificación* (p. 14). Para esto, sigue el documento, *será imprescindible diseñar y establecer mecanismos institucionales que permitan que lo comunitario, lo local y lo regional participen y tengan peso en la definición de las políticas públicas y en las decisiones del Estado en su conjunto* (p. 15). Aún más, *es necesario que el Estado establezca procedimientos y fórmulas que favorezcan una distribución más democrática del ingreso y de la riqueza* (p. 16) y enfatiza la tierra y el empleo como elementos básicos.

En relación al sector generador de ingresos, las funciones del Estado también son muy ambiciosas. El plan propone que *el Estado protegerá y promoverá la producción nacional, en particular de las unidades, asociaciones y comunidades de productores, con bajo desarrollo de sus fuerzas productivas. A estos sectores se les facilitará y dotará de mejores condiciones de acceso a tecnología y financiamiento, coadyuvando activamente a calificar sus recursos humanos y brindando adecuados servicios e infraestructura de apoyo productivo, y un marco jurídico-institucional funcional a ellos.*

Las acciones de protección y promoción del sector de las unidades de pequeño porte implican que *el Estado no se circunscribirá sólo a la esfera de la producción, sino también a la comercialización, coadyuvando con ello tanto a distribuir equitativa y racionalmente el ingreso y el capital, como a expandir el mercado interno mediante la protección selectiva del mismo, para lograr una sustitución competitiva de las importaciones. En este sentido, el Estado impulsará el desarrollo productivo y comercial con la dotación de infraestructura de transporte, energía y telecomunicaciones, entre otras, y la implantación del Sistema Boliviano de Innovación Tecnológica. También se prevé políticas que garanticen amplio acceso a tecnologías modernas, asistencia técnica, dotación de servicios financieros y de normalización y certificación acreditación de calidad. En relación a las exportaciones, el plan dice que la participación del Estado estará enfocada a lograr adecuados procedimientos de acopio, estandarización, empaque, acreditación, certificación de calidad, promoción, apertura y ampliación de los mercados externos, en base a la Marca Boliviana.*

En cuanto a las relaciones internacionales, el plan establece el objetivo de transformación del relacionamiento con otros estados en concordancia con el nuevo patrón de desarrollo *a fin de eludir las influencias perniciosas de un mundo enfrascado en una feroz competencia por capturar y acumular el excedente internacional, a costa de la biodiversidad del planeta y la propia supervivencia humana. Esto permitirá proteger al país y la sociedad de los elementos perniciosos que introduce la tecnología para abaratar costos y lograr competitividad, como el uso perverso de la biotecnología que implican condicionamientos políticos de sumisión para acceder a mercados externos.*

Más adelante el plan especifica el medio para lograr relaciones de intercambio más equitativas: la construcción y desarrollo de *alianzas estratégicas con Estados que comparten el comercio justo en beneficio de los pueblos y no de las transnacionales que controlan los mercados internacionales y la Organización Mundial del Comercio*. En un tono fuertemente voluntarista, el documento define el Vivir Bien entre los países: *el Vivir Bien extensivo a las relaciones con los pueblos en condiciones distintas al simple intercambio mercantil de productos entre empresas, que benefician primero a sus propietarios y residualmente a los demás, significa incorporar la solidaridad, la complementariedad y la reciprocidad – entendida como ayuda oportuna y no como un intercambio de compensaciones obligatorias y equivalentes en las relaciones entre naciones y pueblos, rompiendo así con las formas tradicionales de los limitados acuerdos de comercio*.

En términos generales, la visión del país que se quiere construir es descrita así: *La Bolivia productiva es la que ha transformado, integrado y diversificado su matriz productiva en el marco del nuevo patrón de desarrollo, de tal manera que ha ocupado el conjunto de su territorio y ha logrado el desarrollo de los complejos productivos; es la que crea productos materiales e intelectuales con marca boliviana, ha alcanzado la industrialización de sus recursos naturales y aumentado el valor agregado a sus exportaciones con el apoyo del Estado promotor y protagonista del desarrollo, con políticas productivas y un mercado interno fortalecido; es la que genera excedentes, contribuye a la acumulación interna y los distribuye equitativamente* (p. 19).

La revisión de estos documentos y de las políticas efectivamente implementadas en los últimos siete años muestra una importante brecha entre, por un lado, declaraciones grandilocuentes y muchas veces voluntaristas sobre las metas que se quiere alcanzar y, por el otro, lineamientos de políticas poco desarrollados sobre el alcance del Estado y su relacionamiento con el sector privado. La apuesta no discriminada al protagonismo del Estado y la insuficiente atención sobre variables y dinámicas económicas que están más allá del control unilateral del Estado delinean una confusa orientación para las políticas públicas. La baja selectividad de los objetivos y funciones estatales combinada con los ambiciosos objetivos



distributivos desencadenó políticas públicas fragmentadas y con baja capacidad de gestión.

El supuesto causal de que el Estado podría unilateralmente y discrecionalmente desplazar algunos actores económicos consolidados en la economía boliviana mostró sus límites tanto en las distorsiones no previstas producidas por la intervención estatal mal conducida en el sector estratégico y en el sector no tradicional generador de empleo, reconocidas por el mismo gobierno, como también por la presunción de que las capacidades del Estado podrían ser generadas al mismo ritmo de la ampliación de sus tareas, falacia también reconocida por las autoridades de esta gestión.

En conclusión, si bien la hipótesis apuntaba correctamente al bajo protagonismo del Estado durante el periodo neoliberal como causa para el limitado desarrollo productivo del país, las limitaciones de la hipótesis causal residieron en: (i) la dificultad de distinción entre las diferentes alternativas de un mayor protagonismo del Estado –vía actor directo en la economía (empresas públicas) o vía actor indirecto (instrumentos de política pública en coordinación con el sector privado en toda su diversidad), (ii) una visión dogmática de cómo construir una nueva hegemonía política en el país a través de la elección de la supremacía de la economía estatal y (iii) dificultad de lectura de las limitaciones estructurales del Estado y de la complejidad de las dinámicas de mercado. El resultado, como se seguirá analizando, fue grandes ambivalencias y contradicciones sobre la relación del Estado con el sector privado –la ampliación de la jurisdicción estatal como un fin en sí mismo en algunas áreas y más bien posiciones liberales en otras. Se asiste a la emergencia de alianzas no claras del Estado con actores económicos emergentes y parte del sector privado tradicional.

## **El patrón extractivista y los caminos de la industrialización**

Si bien la identificación de la escasa industrialización de la economía boliviana como la causa estructural para la baja productividad y

la precariedad laboral es correcta, el concepto de industrialización por etapas del gobierno del MAS es inadecuado en la actualidad. La propuesta de construir una industria de base en la primera etapa para, después, apostar al fortalecimiento de los otros sectores económicos ya no es la adecuada para el siglo XXI.

El concepto de “industrialización por etapas” se expresa en la distribución de la inversión pública programada y ejecutada en los primeros siete años de la gestión gubernamental. La priorización del sector tradicional intensivo en capital (hidrocarburos y minería) en relación al total de los sectores económicos es evidente en la inversión pública programada. En términos relativos se observa que la inversión pública programada en el sector hidrocarburífero fue ascendente pasando de 11,4% en 2006 a 26,9% en 2009 del total de la inversión en el sector productivo. El salto significativo ocurrió en 2010 cuando la inversión programada en el sector hidrocarburífero correspondió al 64,6% del total del sector productivo para cerrar en 60,2% en 2012.

En contraposición, la inversión pública programada relativa en el sector agropecuario fue descendente pasando de 71,4% en 2006 a 37,2% en 2009. De la misma manera la caída más fuerte ocurrió en 2010 cuando ésta correspondió al 20,5%, volviendo a subir un poco en 2011 para bajar a 19% en 2012. La misma tendencia se advierte en el sector manufacturero pasando de 12% en 2006 a 8,3% en 2009, para en el año 2010 llegar a solo el 2,8% y volver a subir a 10,6% en 2012 (ver tabla 10).

La misma tendencia se observa en la inversión pública ejecutada. En términos relativos, la inversión ejecutiva en hidrocarburos y minería se incrementó en la gestión de Evo Morales en comparación con los años anteriores, mientras que la inversión relativa en el sector agropecuario mostró una tendencia descendente significativa y en el sector de industria y turismo no incrementó proporcionalmente en los últimos diez años (ver tabla 14). Es así que, pese al incremento de la inversión absoluta ejecutada en todos los sectores debido a la bonanza económica, el sector productivo no tradicional fue el que registró el incremento más modesto. Análisis que profundizamos en el capítulo siguiente.

**Tabla 10**  
**Estructura porcentual de la inversión pública programada según sector económico, 1999-2012**

SECTOR ECONÓMICO	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOTAL EN MILLONES DE DÓLARES	613.18	619.79	633.27	650.97	640.77	500.88	584.38	762.12	1,103.58	1,271.67	1,850.80	1,806.62	2,428.34	3,252.54
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Productivo	14.03	12.20	12.48	12.52	12.03	12.00	11.25	12.79	17.96	21.14	21.69	32.67	22.80	33.08
Hidrocarburos	11.62	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	11.36	14.37	26.70	26.88	64.58	56.96	60.18
Minería	6.53	7.57	7.33	7.46	8.03	6.35	7.13	5.24	20.26	14.05	27.53	12.12	10.57	10.26
Industria y Turismo	6.29	7.21	8.10	8.46	12.86	14.39	10.48	12.02	10.64	13.59	8.35	2.84	4.55	10.56
Agropecuaria	75.56	85.22	84.57	84.08	79.11	79.25	82.39	71.38	54.74	45.66	37.24	20.46	27.92	18.99
Infraestructura	37.65	32.93	32.06	36.12	38.81	42.28	54.44	56.49	51.02	45.10	47.03	43.65	42.45	37.39
Transportes	83.82	93.73	89.91	88.16	88.71	86.86	90.36	87.19	82.22	83.41	79.75	84.29	77.94	77.98
Energía	8.91	3.33	5.66	7.03	5.05	8.15	7.32	9.29	13.95	13.16	16.88	11.63	14.61	9.69
Comunicaciones	0.00	0.06	0.05	0.00	0.02	0.01	0.01	0.01	0.23	0.17	0.64	0.15	0.08	6.80
Recursos Hídricos	7.27	2.88	4.38	4.81	6.22	4.97	2.30	3.52	3.61	3.25	2.73	3.93	7.37	5.53
Social	43.72	47.61	47.59	43.21	40.59	37.61	27.00	24.90	25.09	28.49	25.57	19.02	30.23	23.85
Salud	12.30	22.86	21.91	24.46	22.52	28.31	25.13	28.19	24.61	18.72	15.84	17.24	11.82	10.83
Educación y Cultura	31.61	29.98	34.62	32.09	33.19	25.66	18.99	21.01	23.34	21.10	19.24	39.32	28.86	29.07
Saneamiento Básico	35.27	29.78	22.06	22.20	20.04	19.86	31.72	18.33	21.04	22.15	23.31	27.23	19.31	22.14
Urbanismo y Vivienda	20.82	17.38	21.42	21.26	24.26	26.18	24.16	32.47	31.00	38.02	41.61	16.21	40.01	37.97
Multisectorial	4.60	7.26	7.87	8.14	8.56	8.11	7.31	5.82	5.93	5.27	5.70	4.66	4.51	5.68

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Vice ministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. Nota: Incluye ejecución estimada de los gobiernos municipales.

En contraposición al concepto de “industrialización por etapas” de la mitad del siglo XX está el concepto de industrialización diversificada del siglo XXI como el proceso que debe dar lugar a una mejora continua de la organización de la financiación, producción y circulación en todos los sectores económicos –agropecuario, industrial, servicios y comercio– con incremento de productividad, innovación y agregación de valor. Este concepto incorpora el desarrollo de las posibles ventajas competitivas en sectores no tradicionales, considerando el nuevo curso que tomó la economía mundial y los nuevos nichos de mercado para productos agrícolas, turismo, servicios y comercio.

Los estudios sobre industrialización diversificada muestran que el reto está en el diseño e implementación de políticas diferenciadas, consistentes y sostenidas para el fortalecimiento de las cadenas de agregación de valor (agricultura, industria, turismo, servicios y comercios) donde se concentra la mayoría del empleo, en paralelo con políticas dirigidas a la consolidación de los sectores energéticos. Desde esta perspectiva, son necesarias políticas integrales de mejoras continuas de los encadenamientos productivos para la superación de las brechas de productividad del tejido económico boliviano. Éstas incluyen apoyo al desarrollo tecnológico y a la mejora de la gestión empresarial, la formación y capacitación de recursos humanos, el fortalecimiento de la asociatividad en el marco de la pluralidad organizativa y socioeconómica. Este concepto de industrialización diversificada se sintoniza con el objetivo de generación de empleo de calidad y sostenible en el mediano y largo plazo, en contraposición al concepto de industrialización por etapas.

En conclusión, como sociedad necesitamos abrir el debate público sobre tres conceptos claves para un desarrollo alternativo: pluralidad económica, el rol del Estado en la economía e industrialización. En relación a la pluralidad económica, es importante discutir las posibles y deseables articulaciones entre los principios de solidaridad, redistribución, mercado y autosuficiencia. De esta manera los proyectos políticos de organización económica no se reducen a “una economía de mercado” o “una economía de

Estado” o un “economía de subsistencia”. Al revés, el concepto de pluralidad económica nos permite proyectar economías con mercado, Estado, reciprocidad y subsistencia. Desde esta perspectiva, la discusión sobre el rol del Estado en la economía se vuelca a los desafíos de articular los diferentes principios para un desarrollo con crecimiento económico, equidad social y sostenibilidad. En relación al concepto de industrialización, es importante plantear las preguntas: ¿cuáles son los caminos posibles para un país como Bolivia?, ¿cuáles son las rutas posibles para la transición gradual de una economía altamente dependiente de la explotación de recursos naturales no renovables a una economía más diversificada, sostenible y equitativa?

## CAPÍTULO V

# Las políticas macro y microeconómica para la transformación productiva con empleo digno

Una vez revisada la hipótesis causal del problema público que orientó el diseño e implementación de la política económica, pasamos al análisis de los instrumentos de política macro y microeconómica implementados entre 2006-2012. El criterio del análisis es la coherencia del conjunto de políticas económicas para lograr los objetivos de la transformación productiva, creación de empleos de calidad y distribución del excedente.

En el capítulo II discutimos la importancia del alineamiento del conjunto de políticas económicas para lograr los objetivos de diversificación productiva y superación del patrón de crecimiento extractivista. También se revisó el debate sobre los aciertos y desaciertos de la política macroeconómica y microeconómica en la historia reciente de América Latina. En relación a la política macroeconómica, se observa la tendencia regional de desencuentro entre ciertas formas de conseguir estabilidad macroeconómica y el logro de crecimiento económico sostenido con diversificación productiva. Según la CEPAL (2010), la mayoría de los países latinoamericanos, a los largo de la década de los noventa, optó por políticas macroeconómicas que tuvieron como prioridad la estabilidad financiera, entre tanto, los resultados sobre el crecimiento económico y la equidad social fueron muy magros. En efecto, en el periodo 1990-2008, el crecimiento anual promedio apenas alcanzó el 3,2%. El PIB per cápita para ese

lapso también fue limitado, 1,7%, especialmente si lo comparamos con Asia oriental, cuyo PIB per cápita creció en 4,1%.

Además de tasas de crecimiento económico bajas, el producto regional tuvo demasiadas fluctuaciones. Para la CEPAL (2010), el hecho de que la macroeconomía en los años noventa haya sobre enfatizado los objetivos de baja inflación y disciplina fiscal tuvo consecuencias negativas desde la perspectiva del desarrollo. La estabilidad macroeconómica financiera contrastó con las intensas fluctuaciones de la tasa del PIB que, a su vez, fue resultado de la volatilidad de la entrada y salida de capitales en la región. La inestabilidad del producto se tradujo en fuertes variaciones de la demanda agregada, el tipo de cambio y las expectativas de los actores económicos. El entorno macroeconómico de los años 90 en América Latina no estimuló la formación de capital, la innovación tecnológica y la creación de empleos de calidad.

En una reflexión más teórica, Ocampo (2007) sostiene que el concepto de estabilidad macroeconómica se transformó en los años noventa. Después de la Segunda Guerra Mundial, para el pensamiento keynesiano, estabilidad macroeconómica implicaba una combinación de equilibrio interno (pleno empleo, crecimiento económico estable e inflación baja) y externo (balanza de pagos equilibrada). A partir de la hegemonía del pensamiento neoliberal en los años noventa, el equilibrio fiscal y la estabilidad de precios se convirtieron en los objetivos dominantes de las políticas macroeconómicas. El rol contra cíclico de estas políticas fue abandonado y se dejó de lado los temas de inestabilidad macroeconómica real, es decir comportamiento del producto y empleo. Ocampo aboga por políticas macroeconómicas que amplíen sus objetivos e incluyan múltiples dimensiones, involucrando no solo la estabilidad fiscal o de precios sino también la evolución del producto, las relaciones de endeudamiento sostenibles, balance público-privado saludable, moderadas tasas de interés de largo plazo, tipos de cambio competitivos y, lo más importante, el objetivo keynesiano final: el pleno empleo.

En la misma línea de razonamiento, French-Davis (2010) sostiene que el entorno macroeconómico no puede concentrarse tan solo en el control de la inflación y balance fiscal, la macroeconomía

es un espacio mucho más dinámico donde se catalizan los efectos e interrelaciones de las políticas fiscal, monetaria y cambiaria del mercado interno y de la cuenta de capitales. Estas interacciones inciden sobre manera en la evolución y estabilidad del crecimiento económico, en la formación de capital y en la creación de empleos. Por lo tanto, la calidad tanto de las políticas macroeconómicas como su adecuada coordinación es central para promover la diversificación productiva y una mejor distribución del ingreso. En suma, para Ffrench-Davis, es necesario pasar del fuerte sesgo ‘financierista’ y ‘cortoplacista’ a un enfoque que priorice, explícitamente, el desarrollo productivo y su repercusión en la equidad. Ello requiere un enfoque integrado en que se incorporen las interrelaciones entre la micro y la macroeconomía, y se consideren las implicancias de la intensa heterogeneidad estructural de los mercados nacionales y la pro ciclicidad intrínseca de los flujos financieros internacionales. Este enfoque permitiría avanzar en la generación de un entorno macroeconómico más democrático y flexible para los diversos agentes económicos y sociales que generan la riqueza del país.

En relación a las políticas microeconómicas para el fortalecimiento productivo, la literatura aboga por la complementariedad entre políticas horizontales y verticales o sectoriales como fue ampliamente discutido en el capítulo II. La construcción de una institucionalidad propicia para el diseño e implementación de políticas verticales en coordinación con políticas horizontales es un elemento esencial para precautelar las posibles falencias del aparato estatal como, por ejemplo, la cooptación por intereses privados (externos e internos al gobierno) en detrimento del bien público buscado y, al mismo tiempo, superar las fallas que ocasiona el mercado, tanto para la transformación productiva como para la equidad social.

## **Las políticas macroeconómicas y la transformación productiva**

En el periodo 2006 y 2012, las políticas económicas adoptadas en Bolivia, en especial las políticas monetarias y cambiarias,



mantuvieron elevados grados de continuidad, en objetivos e instrumentos, respecto al pasado neoliberal, cuando las políticas macroeconómicas priorizaban el control de la inflación y el balance presupuestario. Entre tanto, durante la administración del presidente Morales la política fiscal fue expansiva, de hecho se enfatizó más el gasto y la inversión. Desde una perspectiva más general, la estabilidad de precios tuvo prioridad en la agenda de las políticas públicas, y tanto el crecimiento como la creación de empleo en el sector productivo estuvieron en un segundo plano. Más aún, estas dos últimas variables fueron afectadas por los altibajos en los ciclos económicos, problemas de acceso a créditos, apreciación del tipo de cambio real, políticas monetarias contractivas y tasa de interés elevadas hasta el primer trimestre del 2009. Posteriormente, resultado de la crisis internacional, las acciones monetarias cambiaron de signo.

Es así que el control de la inflación fue uno de los objetivos centrales de la política macroeconómica de la gestión del presidente Morales. También fue relevante el esfuerzo por mantener los equilibrios fiscales donde se obtuvieron resultados superavitarios, en gran medida, gracias a los choques externos positivos de ingresos. Cabe recordar que la economía boliviana vivió un trauma hiperinflacionario a mediados de los años ochenta que condicionó las percepciones y acciones de los agentes económicos por muchos años. Este evento marcó la memoria colectiva de empresas, personas y actores políticos y los tornó muy sensibles a la variable de inflación.

### **Política monetaria**

Los principales instrumentos de la política monetaria son la tasa de interés y la regulación de la liquidez. Del comportamiento de estos dos factores depende no solo la tasa de inflación sino también la trayectoria del producto. Según la CEPAL (2010), en América Latina, la política monetaria ha ido adoptando la estabilidad de precios como objetivo único en las últimas décadas. En estas

circunstancias, los inversionistas productivos en la región se han beneficiado de estabilidad financiera pero han estado sujetos a una gran inestabilidad de las tasas de interés, que han sido elevadas y volátiles, en particular, para las empresas de menor tamaño.

En los primeros tres años de la gestión del presidente Morales (2006-2008), las autoridades del Banco Central optaron por políticas monetarias contractivas para así controlar el exceso de liquidez producido por el aumento de las exportaciones nacionales asociadas al boom de precios de las materia primas. El exceso de liquidez era una de las causas de la aceleración inflacionaria. Las políticas anti-inflacionarias adoptadas por el gobierno buscaron trabajar tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Por el lado de la oferta, las principales medidas del gobierno fueron la promoción de la importación directa de alimentos y el control de las exportaciones de productos de la canasta básica como el aceite, maíz y subproductos, azúcar y arroz para destinarlas al mercado local. También se apoyó con créditos a sectores productivos nacionales para aumentar su oferta. Por el lado de la demanda, el BCB fijó límites al Crédito Interno Neto (CIN) y estableció límites a las Reservas Internacionales Netas (RIN). Asimismo se dinamizaron las operaciones de mercado abierto (OMA) para moderar el incremento de la liquidez en el sistema y evitar presiones inflacionarias. Las tasas de rendimiento de los títulos públicos en moneda nacional a 360 días sobrepasaron el 10%.

En mayo del 2008, se implementaron medidas administrativas, como el cambio del año base del IPC, que redujo el impacto contable del aumento de los precios de los alimentos. En el Índice de Precios al Consumidor (IPC) de 1993, los alimentos y bebidas tenía una ponderación de 49,1%, en el nuevo índice se redujo a 39,3%. Estos ajustes técnicos ayudaron a bajar el índice de la inflación del 2008, neutralizando, en términos administrativos, el aumento de precios de los alimentos.

La política monetaria contractiva del periodo 2006-2008 derivó en el aumento de las tasas de interés tanto pasivas como activas de la banca comercial. En el primer caso, éstas ayudaron a retirar liquidez del sistema y, en el segundo, fueron el piso de referencia

para los créditos de los bancos comerciales que encarecieron sus préstamos, en especial para las actividades productivas. Esto quiere decir: la política monetaria mantuvo un sesgo anti productivo. Paradójicamente, a pesar del incremento de la liquidez en el sistema bancario, el costo de los créditos para las empresas aumentó, reduciéndose el universo de proyectos rentables del sector privado productivo nacional. En especial, las tasas de interés elevadas perjudicaron a las pequeñas y medianas empresas.

Además de mantener una inflación baja y estable, la política monetaria buscó la “bolivianización” del sistema financiero. Las tasas de encaje, más elevadas para los depósitos en moneda extranjera, además de ayudar las políticas monetarias más restrictivas, incentivaron a que los agentes económicos realicen más transacciones en moneda nacional.

A partir de cuarto trimestre del 2009 se produjo una inflexión en la política monetaria y se tornó más expansiva en un contexto de crisis internacional, una desaceleración del crecimiento económico interno y menores presiones inflacionarias; entretanto el objetivo de una mayor bolivianización de depósitos y créditos se mantuvo.

La política monetaria más relajada permitió reducir las tasas de interés en la economía y, así, contribuir parcialmente a reavivar el consumo doméstico y la inversión interna, en especial en construcción. De esta manera se buscó compensar la reducción de la demanda externa que había comandado el crecimiento económico en un primer momento. En efecto, a partir del primer trimestre del 2009 hasta fines de 2011, las tasas de interés bajaron de manera significativa, especialmente las pasivas. A partir del segundo trimestre de 2010 las tasas de interés activas del sistema comercial volvieron a subir. Bajo estas nuevas circunstancias, se esperaba la recuperación de la inversión privada, sin embargo, la expansión del crédito fue parcial y no se concentró en el sector productivo. A pesar de los cambios en la política monetaria, la liquidez en el sistema privado aún es muy elevada.

El ahorro nacional privado no se canaliza a la inversión productiva debido a barreras estructurales e institucionales que existen en la economía boliviana. Dados los intensos cambios políticos

y legales en el periodo 2006-2012, aún persisten en Bolivia percepciones de inseguridad jurídica; además, el acceso al crédito por las empresas es limitado debido a las garantías altas. A esto se suma las trabas administrativas para acceder a los créditos y la ausencia de políticas industriales y productivas que incentiven la inversión privada. En el periodo 2006-2011, los créditos de la banca comercial se concentraron en el comercio, los servicios y la construcción. En la tabla 11 se observa que en 2011 alrededor del 77% de los créditos se destinaron a estos sectores, mientras el financiamiento comercial a los sectores industria, agricultura y minería se mantuvo en 23%.

La política monetaria logró cumplir sus objetivos financieros: la “bolivianización” de la economía y el control de la inflación. En efecto, a inicios del año 2000, el 80% de los depósitos en el sistema bancario estaban en dólares, en el 2011, los depósitos en moneda extranjera habían bajado al 36,9%.

### **La industria de micro finanzas en Bolivia y el Banco de Desarrollo Productivo**

La industria de micro finanza se ha desarrollado de manera significativa en Bolivia, concentrándose en aquellos sectores de la población de bajos ingresos que se dedican a actividades como el comercio y servicio informal. Los orígenes de esta industria son Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que otorgaban microcréditos a grupos que no tenían acceso al financiamiento en el sector financiero tradicional. Muchas de las organizaciones sin fines de lucro, posteriormente, se convirtieron en bancos ingresando en el marco regulatorio. En la actualidad, el sector de la micro finanza está dividido en entidades reguladas como; Banco Los Andes Procredit S.A., Banco Solidario S.A., FFP Ecofuturo S.A., FFP Fassil S.A., FFP Fie S.A., FFP Fortaleza S.A., FFP Prodem S.A., Fundación Agrocapital que pertenecen a Asofin (asociación de entidades financieras especializadas en micro finanzas). Las entidades no reguladas están organizadas en Finrural (asociación de instituciones financieras para el desarrollo rural), institución

**Tabla 11**  
**Financiamiento concedido por el sistema bancario, según actividad económica**  
**Participación porcentual, 2005-2011**

DESCRIPCION	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Crédito al Sector Privado	26.961.38	26.176.39	23.846.49	23.469.62	23.421.26	22.619.22	23.885.56	24.985.18	27.155.59	28.669.14	30.825.43	39.063.72	47.842.99
%	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Comercio	20.92	19.83	18.53	17.53	16.16	15.68	16.84	16.06	18.75	20.44	21.62	24.96	26.37
Industria	18.98	18.57	19.95	21.52	22.07	21.00	20.40	20.50	20.86	19.89	18.40	16.60	16.84
Servicios (1)	13.72	13.48	11.93	10.18	9.72	10.08	10.12	8.30	8.88	8.72	8.42	6.47	5.65
Otros Servicios (2)	17.37	14.90	20.09	20.23	20.33	22.41	24.01	29.41	25.99	26.22	25.34	25.79	25.80
Construcción	13.17	15.14	10.58	10.60	10.43	10.85	9.74	9.47	9.00	9.32	11.57	11.98	11.78
Agricultura y Ganadería	10.94	11.22	10.74	11.29	11.45	11.26	10.14	8.53	7.50	6.55	5.83	5.10	5.14
Otros Servicios (3)	3.40	5.03	5.74	6.38	6.52	5.83	6.18	5.63	6.75	7.16	7.35	7.65	7.16
Minería	1.50	1.82	2.44	2.28	3.31	2.90	2.58	2.10	2.27	1.70	1.46	1.45	1.26

Fuente: Banco Central de Bolivia e Instituto Nacional de Estadística.

(1) Incluye Electricidad, Gas y Agua, Establecimientos Financieros, Seguros, Servicios Comunes, Sociales y Personales.

(2) Incluye Servicios Inmobiliarios, Hoteles y Restaurantes, Intermediación Financiera, Actividad Inmobiliaria, Informática, Investigación y Desarrollo, Servicios Profesionales, Administración Pública, Enseñanza, Salud y Servicios a Hogares y Organizaciones Extraterritoriales.

(3) Incluye Transportes, Comunicaciones y Almacenamiento.

que agrupa: Aned, Emprender, Crecer, Cidre, Pro Mujer, Fondeco, Idepro, Diaconía, Fubode, Funbodem, Foncresol, Impro, SFR Sartawi.

El sistema micro financiero regulado en Bolivia ha experimentado un crecimiento inédito en el país. En el periodo 2006-2012 la tasa de crecimiento de las captaciones de ahorro fue de 35,4% y de las colocaciones de crédito fue de 30,4%. Hasta mayo de 2013, los préstamos y captaciones de la industria de micro finanza regulada estaban alrededor de los 3.233 millones de dólares. El número de clientes que recibieron créditos sobrepasaba las 704 mil personas y la cantidad de personas con depósitos están muy cercanas a los 3 millones (Boletín Asofin, 2013). En relación al total de las entidades de intermediación financiera, reguladas y no reguladas, en el mercado de microcrédito y consumo, la cantidad de prestatarios llegó a 1.558.144 con una cartera de 6.137 millones de dólares en diciembre de 2012. Según esta misma fuente, se calcula que el nivel de cobertura del sistema de microcrédito y consumo es del 30% de la Población Económicamente Activa del país.

La transición a entidades bancarias permitió a las entidades micro financieras reguladas acceder a captaciones (ahorros y DPFs) y otras fuentes de financiamiento como entidades de segundo piso u otras entidades financiadoras del exterior, así como a fondos interbancarios locales. Las instituciones financieras de desarrollo (IFD) también ampliaron sus acciones y están frente al desafío de ampliar y diversificar sus fuentes de financiamiento. Las IFD por su carácter no regulado no pueden acceder a captaciones del público y sus fuentes de financiamiento están restringidas a préstamos bancarios y recursos del exterior. En este contexto, estas entidades micro financieras están frente al desafío de buscar dinero en el mercado de capitales boliviano. Las tasas de interés para los clientes de los microcréditos bajaron como resultado de los cambios institucionales y transformaciones internas de las entidades reguladas. Similar tendencia se registra en las IFD no reguladas. Las tasas promedio han experimentado una reducción de 26,9% en el año 2000 a 18% en el año 2011. Otro indicador importante de la solidez y avances en la industria del microcrédito es que la

mora es muy baja respecto al sistema financiero nacional. En 2004 la mora en el sector de micro finanza no regulada era de 8% en 2004, mientras que en 2011 bajó a 2%. En el sector regulado la mora bajó a 1%.

No obstante estos cambios en la estructura organizacional, la cartera de micro finanza continúa concentrada en las actividades de servicios, consumo y comercio. Entre 2006-2010 solo el 17,8% de los clientes eran del sector productivo (Asofin, 2011). Además estos créditos se caracterizaron por montos bajos y plazos cortos, por lo tanto, de alta rotación. El desafío para la industria micro financiera y de las instituciones de desarrollo del sector está en penetrar a sectores con un perfil productivo mayor, en concreto ampliar la cobertura a las pequeñas y medianas empresas. La ampliación de la cobertura de préstamos también pasa por la necesidad de que las instituciones financieras de desarrollo cuenten con recursos frescos, ágiles y menos costosos, en un contexto financiero caracterizado por mucha liquidez.

Frente a la escasez de créditos al sector productivo se creó el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) que inició sus operaciones en el año 2007 y hasta 2012 había otorgado créditos por un valor de 214 millones de dólares. Uno de los objetivos más importantes del BDP es apoyar al sector productivo nacional. La composición de los préstamos del BDP es la siguiente: el sector de alimentos recibió el 75%, los textiles captaron el 12% y el resto tuvo colocaciones menores, como se deduce de la tabla 12. Pese a esta distribución, la cartera agropecuaria del BDP no fue capaz de revertir el bajo acceso de capital por parte del sector. Hasta el momento no se cuenta con instrumentos de seguimiento, monitoreo y estudios de evaluación de los créditos otorgados por el BDP. Se sabe que la otorgación de créditos respondió a presiones políticas en el año electoral (2008) y que el Banco de Desarrollo Productivo no ha avanzado en la coordinación con otros instrumentos de política de promoción productiva como, por ejemplo, programas de mejora de gestión, apoyo a la innovación, asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento de los complejos productivos. La amplitud de las alternativas de instrumentos de política de promoción productiva

fue presentada en el capítulo II. Estas limitaciones ponen en entredicho su función como agente de desarrollo productivo.

**Tabla 12**  
**Crédito del Banco de Desarrollo Productivo acumulado,**  
**en miles de US\$ y porcentual según sector de actividad, 2007-2012**

Sectores	Total en miles de \$us	Porcentaje
Total	213,828	100.00
Alimentos	161,164	75.37
Artesanía	3,869	1.81
Cerámica	1,024	0.48
Cueros	2,541	1.19
Maderas	9,741	4.56
Construcción	3,775	1.77
Metalmecánica	2,726	1.27
Orfebrería	531	0.25
Plásticos	291	0.14
Textiles	25,892	12.11
Turismo	2,273	1.06

Fuente: Banco de Desarrollo Productivo y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

## Política cambiaria

El tipo de cambio es una variable macroeconómica esencial para la sostenibilidad de los equilibrios macroeconómicos, pero también para promover una adecuada asignación de recursos entre los actores económicos. Además es un indicador clave que influye en la competitividad de las exportaciones de una economía. El comportamiento del tipo de cambio, durante la gestión del presidente Morales, registró dos periodos marcadamente diferentes, pero que en una evaluación general tuvo un sesgo que debilitó las exportaciones no tradicionales, fomentó las importaciones legales e ilegales y no contribuyó a la diversificación productiva. Como en el pasado neoliberal, el tipo de cambio fue utilizado como un instrumento más para controlar la inflación. Entre el año 2006 y octubre del 2008, el tipo de cambio nominal se fue apreciando



lentamente. Desde mediados del 2008, el tipo de cambio nominal se congeló en Bs 7.08 por un dólar para la compra y Bs 6.97 por dólar para la venta hasta finales del 2009. En 2010 y 2011 se produjeron mini revaluaciones cerrando la gestión de 2011 en Bs 6,96 para la venta y Bs 6,86 para la compra. El hecho de mantener un tipo de cambio controlado cambió las expectativas de los agentes económicos, dificultando un uso más flexible de esta variable.

### **La política fiscal**

El análisis de la política fiscal es fundamental para entender el crecimiento económico. El balance fiscal no es una meta del desarrollo en sí misma, más bien es un instrumento que puede tener múltiples objetivos, entre los más importantes el control de la inflación pero también el apoyo al desarrollo productivo, la provisión de infraestructura básica y la provisión de servicios y bienes sociales. Bajo este marco conceptual, la política fiscal de la administración del presidente Morales se concentró en los ciclos cortos. Estuvo más preocupada por mantener un balance positivo que en promover crecimiento económico de largo plazo. La acumulación de consecutivos superávits fiscales tuvo un objetivo político. La acción del gobierno se centralizó más en capturar mayores rentas del sector petrolero, aumentar el gasto público en programas sociales y menos en aumentar la efectividad y volumen de la inversión pública. Si bien la inversión pública fue más proactiva que en el pasado, se concentró nuevamente en empresas estatales de gran porte, en los sectores tradicionales intensivos en capital y en grandes obras de infraestructura.

La evaluación de la gestión de las finanzas públicas durante la administración del presidente Morales debe ser analizada a partir de dos contextos. El primero es el excelente contexto internacional que enfrenta la economía boliviana a partir del año 2005, hecho que se da gracias a un aumento significativo de los precios de las principales materias primas que Bolivia exporta. El segundo tiene que ver con el aumento significativo que se registró en los ingresos del sector público no financiero. En virtud de la implementación de

la nueva Ley de Hidrocarburos en 2005, que cambió la estructura impositiva del sector, la nacionalización de las empresas transnacionales y las mejores recaudaciones tributarias, los ingresos del sector público no financiero aumentaron en promedio 35% en el periodo 2005-2011.

En un ambiente de choque externo positivo de ingresos, estas medidas de políticas públicas permitieron superar crónicos déficits públicos del pasado e iniciar un periodo de bonanza fiscal. En los años 2003, 2004 y 2005 se registraron déficits fiscales de -7,9%, -5,5% y -2,2% del PIB respectivamente. En los años 2006, 2007 y 2008 se registraron superávits fiscales de 4,5%, 1,7% y 3,2% respectivamente. Como resultado de la crisis financiera internacional y un mayor dinamismo del gasto y la inversión pública, en el periodo 2009, 2010 y 2011, la bonanza fiscal se reduce a 0,1%, 1,7 y 0,8% del PIB respectivamente. Las recaudaciones fiscales, comandadas por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), pasaron del 20,6% en 2005 al 24,4% del PIB en 2011. Los ingresos provenientes de renta interna y aduanas evolucionaron de 17,6% en 2005 a 19,1% del PIB en 2011.

### *Deuda externa y deuda interna*

En lo que se refiere a la deuda externa boliviana, ésta se redujo de manera significativa. En el 2003 representaba más de 60% del PIB, mientras en el 2011 solo representaba el 14,4% (3.485,89 millones de dólares) del PIB. Esta contracción se explica por las condonaciones de la deuda realizadas por países amigos y organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID. Las negociaciones sobre la condonación de la deuda externa se iniciaron a inicios del año 2000 y contaron con el apoyo de campañas internacionales liderizadas por organizaciones no gubernamentales. El 75% de la deuda externa corresponde a la cooperación multilateral mientras que 25% a la cooperación bilateral. Los principales acreedores de la deuda externa son la Corporación Andina de Fomento (CAF), con un 37% del total de la deuda externa, le siguen el BID y BM con participaciones del 21,9% y 11,3% respectivamente en 2011.

Entre los acreedores bilaterales más importantes están Venezuela, Brasil, China y Alemania, en este orden de importancia. Cabe destacar el incremento rápido de la deuda con Venezuela, que además refleja el nuevo escenario de las alianzas internacionales de Bolivia.

La deuda interna total del gobierno está compuesta por la deuda de corto plazo del BCB y las obligaciones de mediano y largo plazo bajo responsabilidad del TGN. La evolución de la deuda interna del BCB está asociada a las operaciones de mercado abierto para regular la liquidez del sistema financiero. Durante la administración del presidente Morales se produjo un exceso de liquidez, debido al aumento de las exportaciones y las remesas internacionales, que generó presiones inflacionarias. El BCB realizó operaciones de esterilización a través de la colocación de títulos valores en el mercado, para lo cual tuvo que aumentar las tasas de interés de sus papeles. La deuda del BCB no estuvo destinada a financiar gastos, y fue un resultado de la política monetaria contractiva adoptada por el gobierno para controlar la inflación.

La deuda pública interna del Tesoro General de la Nación también se incrementó en 51% en promedio, en el periodo 2006-2011. Sorprende el crecimiento de esta deuda en una situación de superávit fiscal. En relación al PIB, la deuda interna del TGN ha oscilado de 26,3% del PIB en 2006 a 23,1% en 2010 y 18,6% en 2011. En lo que se refiere a la composición de la deuda parte se origina en el pago a los jubilados del antiguo sistema universal. El TGN se presta de los aportantes de las AFP para pagar estos pasivos. En el 2011, 41,5% de la deuda era con los fondos de pensión, 27,3% con el mercado financiero y 31% con el Banco Central de Bolivia.

### *Inversión y Gasto Público*

Las acciones fiscales más pro-activas reflejan un cambio en el modelo de desarrollo económico y social. La política fiscal fue más expansiva en el periodo del presidente Morales pero estuvo desconectada del resto de las políticas macroeconómicas. A partir del año 2006, el Estado comenzó a intervenir en diferentes

actividades de la economía de Bolivia. En este contexto, la política fiscal se desconectó parcialmente del objetivo de preservar la estabilidad macroeconómica del país, como en el pasado neoliberal, y se focalizó más en metas sociales y productivas a través de varios instrumentos como, por ejemplo, la entrega de varios tipos de bonos, el mayor gasto público y el salto de la inversión pública.

En estas condiciones de bonanza fiscal, el gasto del sector público también aumentó de manera importante. En el periodo 2005-2008, los gastos corrientes subieron en un promedio anual de 23,2%. En el 2009 bajó a 4,4% respecto al año anterior y volvió a mostrar una tendencia creciente en los años posteriores, llegando a 17,1% en 2011 y 14,1% en 2012. En términos de participación, los gastos corrientes corresponden aproximadamente al 70% y los gastos de capital al 30% en los últimos años. Entre los gastos más importantes están las transferencias condicionadas conocidas en Bolivia como: bono Juancito Pinto, renta dignidad y bono Juana Azurduy de Padilla (ver tabla 13).

La inversión pública también tuvo un incremento absoluto destacable, pasando de 629 millones de dólares en 2005 a 2.873 millones de dólares en el año 2012. En términos absolutos hubo incrementos en todos los sectores. En términos proporcionales, la inversión pública en infraestructura absorbió en promedio anual 48% del total de las inversiones, mientras el sector social absorbió el 29% y el sector productivo el 17% entre 2006 y 2012. Si bien la inversión total aumentó en todos los sectores, en términos proporcionales la inversión social disminuyó en los últimos diez años, pasando de 48,9% en 1999 a 25,4% en 2012. Contrariamente se incrementó la inversión proporcional en el sector de infraestructura que pasó de 33,4% en 1999 a 40,1% en 2012. La inversión en el sector productivo se incrementó de 9,9% en 1999 a 12,7% en 2009 y 28% en 2012 del total de la inversión pública. Sin embargo, la principal actividad que absorbió este incremento fue hidrocarburos con 60,6% del total de la inversión productiva en 2012, mientras el sector agropecuario recibió el 22,1%, el sector de industria y turismo el 8,7% y minería el 8,7%.

**Tabla 13**  
**Variación porcentual de los gastos del Sector Público No Financiero, 2005-2012**

Cuenta/Año	Variación porcentual anual (%)										Participación (%)			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012		
Gastos Totales	10.0	21.6	36.0	26.3	3.90	4.7	25.3	14.1	100.00	100.00	100.00	100.00		
Gastos Corrientes	5.5	21.4	35.9	30.3	4.40	8.7	17.1	14.1	72.40	75.1	70.2	70.2		
Servicios Personales	5.8	8.8	14.6	13.5	16.60	6.4	19	8.1	23.30	23.7	22.5	21.3		
Bienes y Servicios	-18.2	162.7	96.7	48.3	-19.00	29.6	18.1	13.3	26.30	32.5	30.7	30.4		
Intereses de Deuda	11.6	-19.4	-19.0	-23.5	92.2	12.2	-10.3	-5.2	3.50	3.7	2.7	2.2		
Pensiones	4.3	5.6	6.2	9.0	13.5	5.3	12.3	5.4	7.60	7.7	6.9	6.3		
Otros Egresos	35.5	-17.7	32.0	62.2	39.10	-32.6	24.9	50.2	11.60	7.5	7.5	9.8		
Gastos de Capital	22.3	22.2	36.6	16.9	2.6	-5.8	50.1	14.2	27.60	24.9	29.8	29.8		

Fuente: Memoria fiscal 2009 y 2012.

Es así que en términos proporcionales la inversión en el sector agropecuario en relación al total del sector productivo disminuyó considerablemente en los últimos diez años, pasando de 79% del total de la inversión productiva en 1999 a 22,01% en 2012, mientras que la industria y el turismo mantuvieron su participación en el total de la inversión productiva en alrededor de 8% en los últimos diez años. En contraposición se observa que la inversión pública en hidrocarburos y minería pasó del 12,7% en 1999 a 60,6% en 2012 del total de la inversión productiva. En el sector de infraestructura, la inversión pública en energía, comunicaciones y recursos hídricos presentó una tendencia al incremento proporcional, aunque el transporte siguió absorbiendo más del 75% en promedio anual en los últimos siete años. Como se puede concluir, la inversión pública volvió con fuerza a sectores tradicionales como hidrocarburos y minería, mientras que el apoyo directo al sector productivo agropecuario e industrial disminuyó (ver tabla 14).

Otro dato relevante del periodo 2006-2012 es el financiamiento nacional de la inversión pública. En efecto, en el 2009 más del 70% de estas inversiones fueron sostenidas con recursos domésticos, mientras la fuente de financiamiento externo se redujo a 28,5%. Esta situación es contraria al periodo neoliberal cuando la dependencia del financiamiento externo era muy alta. De todas maneras preocupa la sostenibilidad de la inversión pública debido a su alta dependencia de los precios internacionales de hidrocarburos y minería.

La diferencia entre la inversión pública programada y ejecutada responde principalmente a los problemas de gestión. Las mayores brechas entre lo programado y ejecutado están en el sector productivo en comparación con el sector de infraestructura y social. Situación que muestra las dificultades de gestión de políticas de fomento productivo tanto en el sector tradicional (hidrocarburos y minería) como en el sector no tradicional (industria, turismo y agropecuaria), resultando en la transferencia de recursos no ejecutados del sector productivo hacia, principalmente, el sector de infraestructura como se puede observar en la tabla 15.

**Tabla 14**  
**Estructura porcentual de la inversión pública ejecutada, según sector económico, 1999-2012**

SECTOR ECONOMICO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (p)
TOTAL EN MILLONES DE DÓLARES	530.63	583.49	638.82	584.73	499.80	601.61	629.18	879.47	1,005.41	1,262.48	1,428.09	1,521.12	2,181.50	2,873.80
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Productivo	9.91	10.49	10.48	10.81	9.75	9.11	11.36	11.12	12.18	15.31	12.68	15.25	25.27	28.01
Hydrocarburos	5.26	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.56	7.50	6.21	26.54	17.16	46.82	55.90	60.57
Minería	7.49	4.83	3.11	4.30	5.86	2.10	4.60	3.13	9.19	17.68	25.98	12.00	16.20	8.70
Industria y Turismo	8.14	9.06	8.94	10.47	10.31	8.12	9.48	11.65	16.74	10.88	8.05	5.11	3.45	8.67
Agropecuaria	79.11	86.10	87.95	85.22	83.83	89.79	80.36	77.71	67.86	44.91	48.81	36.05	24.46	22.06
Infraestructura	33.45	34.81	35.98	37.98	45.55	49.32	51.82	54.75	54.80	46.78	48.06	47.64	43.99	40.19
Transportes	90.17	89.47	87.94	85.74	89.35	89.07	88.55	85.05	81.60	78.27	77.22	82.90	75.26	77.47
Energía	6.64	6.54	6.78	5.96	5.79	6.00	6.23	9.16	12.64	13.97	11.98	9.79	11.14	10.65
Comunicaciones	0.08	0.05	0.01	0.02	0.01	0.05	0.09	0.27	0.25	1.27	5.31	1.22	8.91	7.10
Recursos Hídricos	3.10	3.94	5.27	8.29	4.84	4.88	5.14	5.52	5.51	6.48	5.49	6.09	4.70	4.78

SECTOR ECONÓMICO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (p)
Social	49.92	48.92	46.25	42.97	37.40	36.74	30.83	29.87	28.27	30.83	32.92	31.01	25.95	25.39
Salud	15.57	21.36	16.71	21.18	19.80	20.37	20.81	23.28	22.18	15.46	20.48	15.18	14.08	12.46
Educación y Cultura	28.80	29.32	36.29	38.18	35.17	24.53	21.90	28.62	27.35	27.91	31.27	37.51	30.10	31.43
Saneamiento Básico	37.32	31.94	25.22	18.06	17.97	30.47	26.41	21.49	21.33	17.34	16.44	16.71	21.18	21.40
Urbanismo y Vivienda	18.30	17.37	21.78	22.58	27.06	24.64	30.87	26.62	29.14	39.28	31.81	30.60	34.65	34.70
Multisectorial	6.72	5.77	7.29	8.25	7.30	4.83	5.99	4.26	4.76	7.08	6.33	6.10	4.79	6.41

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Nota: Incluye ejecución estimada de los gobiernos municipales.

(p): preliminar



**Tabla 15**  
**Porcentaje de la inversión pública ejecutada en relación a la programada**  
**según sector económico, 1999-2012**

SECTOR ECONÓMICO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (p)
% Ejecutada total	89.76	89.76	89.76	89.76	89.76	89.76	89.76	89.76	89.76	89.76	89.76	84.20	89.84	88.36
Productivo	61.13	80.96	84.77	77.53	63.21	91.20	108.76	100.28	61.76	71.88	45.12	39.29	99.53	74.81
Hydrocarburos	27.69							66.24	26.71	71.44	28.81	28.49	97.67	75.30
Minería	70.10	51.74	35.96	44.70	46.15	30.09	70.25	59.94	28.01	90.44	42.57	38.90	152.60	63.38
Industria y Turismo	79.07	101.71	93.65	96.01	50.68	51.43	98.35	97.25	97.19	57.51	43.50	70.79	75.43	61.41
Agropecuaria	64.01	81.80	88.15	78.59	66.98	103.32	106.08	109.17	76.56	70.69	59.12	69.21	87.19	86.91
Infraestructura	76.87	99.54	113.20	94.43	91.54	140.10	102.48	111.83	97.84	102.98	78.85	91.89	93.10	94.97
Transportes	82.70	95.02	110.72	91.84	92.20	143.66	100.42	109.08	97.10	96.64	76.34	90.38	89.90	94.35
Energía	57.33	195.21	135.54	80.01	104.88	103.17	87.11	110.35	88.67	109.32	55.97	77.36	70.99	104.33
Comunicaciones		93.98	32.00		70.16	646.24	1051.39	3825.21	110.09	782.07	652.24	730.15	10822.78	99.15
Recursos Hídricos	32.77	136.01	136.11	162.74	71.32	137.45	228.62	175.65	149.24	205.09	158.55	142.35	59.34	82.14
Social	98.82	96.73	98.03	89.31	71.87	117.34	122.93	138.47	102.65	107.42	99.36	137.28	77.13	94.06
Salud	125.10	90.39	74.77	77.32	63.20	84.45	101.80	114.33	92.52	88.72	128.42	120.88	91.81	108.23
Educación y Cultura	90.04	94.60	102.76	106.28	76.15	112.16	141.81	188.63	120.27	142.10	161.51	130.95	80.43	101.71
Saneamiento Básico	104.58	103.77	112.06	72.63	64.47	180.03	102.36	162.32	104.06	84.10	70.10	84.23	84.58	90.90
Urbanismo y Vivienda	86.87	96.68	99.70	94.89	80.16	110.42	157.05	113.53	96.48	110.97	75.94	259.21	66.80	85.98
Multisectorial	126.45	74.89	93.45	91.06	66.50	71.51	88.20	84.54	73.18	133.51	85.61	110.44	95.33	99.73

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

Nota: Incluye ejecución estimada de los gobiernos municipales.

(p): preliminar

### *Inversión y Política Social*

El nivel de inversión pública social se duplicó y más en el periodo 2006-2012 alcanzando en este último año a 729,6 millones de dólares. Los ítems más importantes fueron educación, urbanismo y vivienda. Según fuentes oficiales, este incremento de la inversión social sería una de las explicaciones para la reducción de la pobreza, que en el año 2006 alcanzaba al 60% la población, en 2009 se habría reducido a 51,3% y en 2011 a 48,5%. En el caso de la pobreza extrema, se habría pasado del 37,7% en el año 2006 a 26,1% durante el año 2009 y 24,3% en 2011. Otra explicación para esta reducción de la pobreza tiene que ver con los programas de transferencias en efectivo a grupos vulnerables. La cobertura de beneficiarios de los bonos Juana Azurduy de Padilla, Juancito Pinto y Renta Dignidad alcanzó el 30,8% de la población a final de 2011.

El bono Juancito Pinto está dirigido a estudiantes del primero a octavo curso de primaria. Esta transferencia busca incentivar la permanencia y culminación escolar de los niños(as). Desde una perspectiva microeconómica, el bono contribuye a mejorar el capital humano y ayuda a la ampliación de la cobertura de las necesidades básicas. Desde un ángulo macroeconómico, crea demanda agregada desde la base de la pirámide social contribuyendo al dinamismo del mercado interno, especialmente entre los más pobres. En el año 2006, se beneficiaron 1 millón de alumnos con el bono y en 2011 la cobertura subió a 1,6 millones de estudiantes.

La Renta Dignidad es la transferencia más antigua. Su origen es el Bonosol, un seguro de vejez universal creado en 1995. A partir del 2007, esta transferencia se denomina Renta Dignidad y beneficia a todos los bolivianos mayores de 60 años; 896.470 personas fueron beneficiadas en 2011. En el pasado, este bono se financiaba con parte de la renta petrolera administrada por fondos de pensión privados. En la actualidad, la fuente sigue siendo la misma, aunque la administración de los ingresos petroleros ahora está bajo control total del Estado boliviano a través de la empresa estatal de petróleo, YPFB. Esta es una transferencia con un impacto social importante porque es una política estatal que persiste por

más de 15 años. También se ha convertido en un componente importante de la demanda doméstica, contribuyendo a la reducción de la pobreza y al dinamismo económico.

El bono Juana Azurduy de Padilla se orienta a incrementar el uso de servicios de salud por las mujeres y los niños hasta los dos años de edad. El objetivo de esta política social es disminuir los niveles de desnutrición y mortalidad materno-infantil. El número de beneficiarios de esta transferencia condicionada fue de 277.004 mujeres en 2011.

En general, el gasto social de la administración central del gobierno aumentó en un 12,3% promedio anual entre el 2006 y 2012, esto incluye pago de salarios a profesores y médicos, que constituyen la fuerza laboral más grande del sector público. Además incorpora la estimación del valor nominal de la ayuda cubana y venezolana en las áreas de salud y educación y el programa Evo Cumple (ver tabla 16).

Los tres bonos son las acciones de política social más importantes y exitosas de la administración del presidente Morales que tienen un alto rédito electoral y político. Las dudas sobre estas políticas están asociadas principalmente al manejo político clientelar. Además de los bonos, los proyectos sociales más relevantes son: los programas de Alfabetización y Post Alfabetización, los telecentros educativos, la construcción de infraestructura, el Programa Multisectorial Desnutrición Cero, Operación Milagro con el apoyo de médicos cubanos, el Programa de Vivienda Social y Solidaria. Mención especial requiere el programa Evo Cumple, por su impacto social y político. Este provee recursos financieros directos para diferentes proyectos municipales y de comunidades elegidos por las poblaciones. Buena parte del financiamiento provino de la cooperación venezolana. En el periodo 2006-2012 se gastaron 393,8 millones de dólares en 4.218 proyectos. Aún no se conocen estudios independientes de evaluación de impacto y existen evidencias indicativas de que este programa se inscribe en una lógica clientelar de entrega de dádivas a cambio de apoyo político. También hay denuncias de baja transparencia, ausencia de seguimiento y control de los recursos entregados (ver tabla 17).

**Tabla 16**  
**Gasto social de la administración central en millones de Bs**  
**y variación porcentual anual, 2005-2012**

Cuenta/año	Variación %						Participación (%)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total Gasto Social	13.85	10.49	15.93	13.24	7.96	13.69	10.66	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Vivienda y Servicios Comunitarios	-69.68	183.73	14.60	3.50	-11.45	84.38	10.68	0.73	1.89	1.87	1.71	1.40	2.27	2.27
Salud	29.14	5.90	-8.95	21.79	14.28	17.86	1.54	14.31	13.72	10.77	11.58	12.26	12.71	11.66
Educación	20.07	12.43	5.96	14.27	8.40	14.06	3.68	51.55	52.45	47.94	48.37	48.57	48.73	45.66
Protección Social	6.41	5.66	43.08	10.12	6.37	9.24	23.22	33.40	31.94	39.42	38.34	37.77	36.29	40.41

Fuente: Dirección General de Contabilidad Fiscal, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Unidad de Análisis y Estudios Fiscales.

**Tabla 17**  
**Programa Bolivia Cambia, Evo Cumple 2006-2012**  
**(en millones de \$US y número de proyectos)**

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012 (p)		2006-2012	
	Monto desem-bolsado	Nro. De proyectos	Monto desem-bolsado	Nro. De proyectos	Monto desem-bolsado	Nro. De proyectos	Monto desem-bolsado	Nro. De proyectos	Monto desem-bolsado	Nro. De proyectos	Monto desem-bolsado	Nro. De proyectos	Monto desem-bolsado	Nro. De proyectos	Monto desem-bolsado	Nro. De proyectos
Total	6.4	30.0	93.4	1389.0	110.4	1006.0	32.6	195.0	94.9	1019.0	37.5	277.0	18.6	302.0	393.8	4218.0
Deporte	1.1	6.0	26.9	390.0	22.0	271.0	7.8	33.0	19.9	182.0	11.2	58.0	12.1	117.0	101.0	1057.0
Educación	2.6	16.0	25.7	505.0	25.9	246.0	8.9	69.0	41.4	464.0	13.3	135.0	3.1	82.0	120.9	1517.0
Equipamiento Comunal	1.7	3.0	21.7	129.0	21.8	165.0	10.2	40.0	14.4	117.0	5.8	33.0	2.9	54.0	78.5	541.0
Infraestructura Vial	0.0	0.0	2.7	17.0	6.5	7.0	0.5	6.0	2.4	23.0	2.0	16.0	0.2	4.0	14.3	73.0
Productivo	0.0	0.0	1.5	11.0	14.3	80.0	2.8	16.0	3.4	28.0	2.9	10.0	0.0	38.0	24.9	183.0
Riego	0.0	0.0	1.9	52.0	4.2	52.0	1.1	13.0	6.4	112.0	0.5	4.0	0.0	0.0	14.1	233.0
Salud	0.9	4.0	5.7	120.0	4.7	55.0	0.3	3.0	5.9	69.0	0.8	6.0	0.3	7.0	18.6	264.0
Sanearamiento Básico	0.1	1.0	7.3	165.0	11.0	130.0	0.9	15.0	1.0	24.0	1.0	15.0	0.0	0.0	21.3	350.0

Fuente: Unidad de Proyectos Especiales (UPRE), Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Unidad de Análisis y Estudios Fiscales, Memoria de Economía Boliviana.

(p) preliminar

En el ámbito del empleo primaron los programas de corto plazo. Los más importantes son: (i) el Programa Propaís para la generación de empleos temporales en comunidades con altos índices de extrema pobreza; (ii) el Programa Empleo Digno Intensivo en Mano de Obra que promueve empleos en áreas afectadas por desastres naturales; (iii) el Programa Mi Primer Empleo Digno dirigido a incrementar la inserción laboral de jóvenes de escasos recursos, bachilleres de áreas peri-urbanas y (iv) el Programa de Certificación Laboral. No se cuentan con evaluaciones de los impactos de estos programas y si efectivamente ayudaron a los desempleados a una integración sostenida en el mercado de trabajo. Se sabe que estos programas ayudaron a capturar a más mujeres que hombres y que estos trabajadores provienen de los estratos más bajos de la población. El incremento de los empleos, principalmente no calificados, se dio principalmente en los sectores de la construcción, minería, comercio y construcción, dinámica vinculada al boom económico que vive el país desde 2005.

El Ministerio de Trabajo ha coordinado con el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural la elaboración del Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno bajo la comprensión de que la alta informalidad laboral requiere de políticas de promoción de las unidades económicas donde está concentrada la mayoría de los y las trabajadoras. Analizaremos los instrumentos priorizados y su alcance más adelante. De todas formas el Ministerio de Trabajo mantuvo las funciones tradicionales de regulación de las relaciones obrero-patronales formales, cuyo alcance no sobrepasa el 20% de los trabajadores del país. Queda pendiente una profunda reforma de la institucionalidad encargada del mundo del trabajo para coordinar políticas de amplio espectro orientadas a superar la alta informalidad, precariedad e inseguridad laboral. A fines de 2010 se ha promulgado la reforma del sistema de pensiones; su evaluación requerirá nuevos estudios.

En general las políticas sociales no tuvieron un enfoque integral, primando la baja coordinación institucional entre los programas sociales, la perspectiva de corto plazo y de corte asistencialista, pese a que el Plan Nacional de Desarrollo establece el objetivo de

universalizar la protección social. No se superó la segmentación de los servicios sociales como educación y salud, con la continuidad de la fragmentación de programas sociales que multiplican instituciones paralelas. Tampoco se abrió la discusión sobre un nuevo “pacto fiscal” que eleve significativamente los niveles de ingreso público y corrija el sesgo regresivo de los ingresos tributarios sobre concentrados en los ingresos indirectos y la alta dependencia de los precios de los recursos naturales exportados. Es urgente un mejor manejo de la política macroeconómica para enfrentar choques externos y superar el carácter pro-cíclico del gasto social.

### **Apuntes finales sobre las políticas macroeconómicas**

La política fiscal durante el gobierno del presidente Morales fue mucho más expansiva que en anteriores periodos. Tanto el gasto como la inversión pública aumentaron. La inversión pública se concentró en los sectores estratégicos y grandes proyectos de infraestructura. El grueso del gasto público se destinó a los bonos sociales y gasto corriente, sobre todo salarios. No obstante el mayor dinamismo del Estado, las tasas de inversión pública y privada y de crecimiento económico aún son bajas. En este contexto persisten tres desafíos. Primero está el tema de la calidad tanto del gasto como la inversión pública y sus grados de conexión con el sector privado productivo. Segundo, considerando que cerca al 50% de los ingresos que financian las acciones del gobierno provienen del sector exportador de hidrocarburos y minerales, se presenta el desafío de cómo hacer menos vulnerable al Estado de la volatilidad de los precios internacionales de los recursos naturales. El tercer desafío se refiere a la mayor sintonía de la política fiscal con metas de crecimiento a mediano y largo plazo.

En suma, la política macroeconómica del presidente Morales arrastró fuertes influencias en objetivos e instrumentos del periodo neoliberal y no estuvo integralmente encaminada a promover la diversificación productiva y empleo de calidad. Las políticas monetarias y cambiarias estuvieron concentradas en controlar la inflación, por lo tanto, manteniendo un sesgo anti-productivo

como en el pasado. Solo a partir de la crisis financiera mundial del 2008-2009 y su repercusión en la economía nacional es que la política monetaria se tornó más flexible y promovió la reducción de las tasas de interés que, sin embargo, no incentivaron a que el sector privado se endeude debido a restricciones institucionales y estructurales (tamaños de empresa, garantías) del mercado de capitales boliviano. La política fiscal fue más pro-activa en temas sociales y productivos, aunque en este último caso se concentró en sectores tradicionales como los hidrocarburos y la minería. La falta de coordinación entre las políticas macroeconómicas también conspiró para un contexto poco favorable al desarrollo productivo.

### **Las políticas microeconómicas para la promoción productiva con empleo digno y fortalecimiento de la economía plural**

Como fue analizado en el capítulo II, el éxito de las políticas microeconómicas de desarrollo productivo depende de liderazgo y apoyo político en el más alto nivel para la coordinación del conjunto de políticas económicas y sociales necesarias para la transformación productiva. De esta manera se esperaba un alto perfil político del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP) por ser la instancia responsable de generar una nueva institucionalidad estratégica para los sectores de la agroindustria y alimentos, artesanía, manufactura, industria y turismo. Contrariamente, se verificó un posicionamiento institucional débil del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural en el aparato político y burocrático del Estado. Como consecuencia, dicho ministerio no asumió el rol de coordinador entre los diferentes ministerios e instancias;<sup>10</sup> rol que no fue transferido a otra

---

10 Por ejemplo, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, el Ministerio de Educación y su Viceministerio de Ciencia y Tecnología (a cargo de la creación del Sistema Boliviano de Innovación), el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Trabajo (pese a la elaboración conjunta del



repartición estatal. A lo que suma limitaciones en la coordinación interna.

De hecho, este ministerio identifica las siguientes debilidades en su plan estratégico institucional de 2010: (i) posicionamiento institucional débil del ministerio en el aparato político y burocrático del Estado, (ii) ausencia de un plan estratégico institucional hasta 2010, (iii) debilidad de instrumentos de planificación para agilizar la toma de decisiones a través de un adecuado control, (iii) deficiencias en la planificación del presupuesto y asignación de recursos, (iv) debilidad en la comunicación interna y relacionamiento con unidades subnacionales para la coordinación de programas y proyectos que ayuden al desarrollo de cadenas productivas, (v) ausencia de un sistema de información territorial que permita identificar potencialidades productivas para generar nuevos emprendimientos, (vi) alta rotación de autoridades y técnicos y (vi) proceso de contratación deficiente de personal técnico capacitado para la realización de tareas específicas.

### **Las empresas públicas: el instrumento priorizado para la promoción productiva de la economía plural**

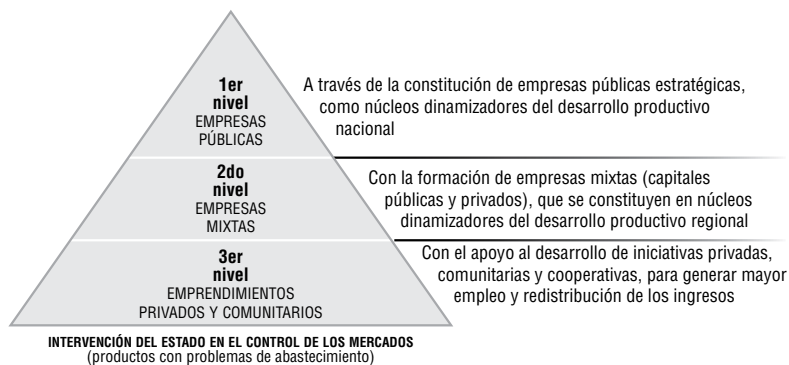
El Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno, elaborado por el MDPyEP en coordinación con el Ministerio de Trabajo, define dos principios orientadores de las políticas de promoción productiva: (i) la ampliación de la participación del Estado como agente directo en la economía, a través de las empresas públicas y mixtas, y (ii) la redistribución de la riqueza a través de la ampliación del consumo social. En concordancia con estos principios, las empresas públicas se convirtieron en el principal instrumento de intervención para la promoción productiva con empleo digno en el marco de la economía plural. Esta priorización fue expresada de la siguiente manera en el Plan Sectorial:

---

Plan Sectorial), el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y el Banco de Desarrollo Productivo.

### Cuadro 5

#### Intervención de las empresas en los niveles de la economía



Fuente: Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno.

La elección de las empresas públicas como el principal instrumento de política de desarrollo productivo se inscribió en el planteamiento político de formación de un nuevo bloque de poder económico nacional orientado a garantizar la redistribución de la riqueza y evitar distorsiones en los procesos de acumulación de ingresos. Se advierte la intención política de sustitución de empresas privadas consolidadas por empresas públicas para limitar la acumulación de ingresos en manos privadas y, a través del control estatal, lograr el objetivo redistributivo. Los otros instrumentos de política planteados en el Plan Nacional y en el Plan Sectorial orientados a impulsar el fortalecimiento del tejido productivo, como los servicios de desarrollo, las agencias de desarrollo, el sistema boliviano de innovación, entre otros, fueron relegados a segundo plano y no recibieron mayor atención ni recursos.

Las empresas públicas respondieron a dos principales objetivos: promover la participación directa del Estado en el desarrollo económico del país como un fin en sí mismo y garantizar el consumo social y el control de la inflación. Objetivos que entraron en contradicción como veremos más adelante. Las empresas públicas creadas entre 2006 y 2010 son:

Empresa de Apoyo a la Producción Alimentaria (EMAPA), creada por Decreto Supremo N° 29230 del 15 de agosto de 2007, con la misión de “apoyar a los sectores de la cadena productiva de alimentos; a la producción agropecuaria y agroindustrial; contribuir a la estabilización del mercado interno de productos agropecuaria y agroindustrial; y a la comercialización de la producción del agricultor en el mercado interno y externo”. Hasta el momento esta fue la empresa pública que más recursos públicos recibió en el sector no tradicional. Entre sus actividades están: la importación de productos de la canasta básica para su comercialización en el mercado nacional; la otorgación de créditos para insumos con cero tasa de interés y transferencias directas a proyectos productivos; la compra y entrega de insumos agropecuarias; la transformación básica de la producción; la comercialización de la producción, y la prestación de servicios para el sistema de producción (asistencia técnica, alquiler de maquinaria, almacenamiento y otras actividades relacionadas con la producción agropecuaria). Como veremos a continuación, esta empresa no actuó en todos estos ejes.

La Empresa Pública Nacional Estratégica Cartones de Bolivia (CARTONBOL) con sede en Vinto, Oruro fue creada mediante Decreto Supremo N° 29256 del 5 de septiembre de 2009, con la perspectiva de constituirse en la principal empresa proveedora de cartón corrugado en Bolivia y así romper el monopolio de empresas privadas, satisfacer la demanda existente y permitir a los micro y pequeños productores contar con una alternativa de embalaje que satisfaga sus exigencias en calidad y costo.

La Empresa Pública Nacional Estratégica Papeles de Bolivia (PAPELBOL), con sede en Villa Tunari, Cochabamba, creada mediante Decreto Supremo N° 29255 del 5 de septiembre de 2007, con el objetivo de satisfacer la demanda interna de papel, con la perspectiva de que a mediano o largo plazo sustituya las importaciones por producción nacional. Como se analizará a continuación esta empresa no llegó a funcionar pese a la inversión realizada en maquinarias y equipos.

La Empresa Pública Nacional Estratégica Lácteos de Bolivia (LACTEOSBOL), con su primera sede en Cochabamba (mediante

Decreto Supremo N° 29254 del 5 de septiembre de 2007), fue creada para producir leche pasteurizada, mantequilla, crema, queso y yogurt, promoviendo así el consumo de leche y sus derivados y el desarrollo de micro y pequeño emprendimientos lecheros. El objetivo es instalar nueve plantas procesadoras de leche.

La Empresa Pública Nacional Estratégica Cementos de Bolivia (ECEBOL), cuya primera sede está en Oruro (mediante Decreto Supremo N° 29667 del 9 de agosto de 2008), tenía como objetivo implementar plantas de cemento en el territorio nacional, en Potosí y Oruro; culminar sus estudios de identificación y construcción de plantas industriales entre 2010 y 2012 y poner las plantas en marcha en 2013.

La Empresa Pública Nacional Estratégica Azúcar de Bolivia (AZURCABOL), con sede en Bermejo, se creó mediante Decreto Supremo N° 29874 del 24 de diciembre de 2008.

La Empresa Pública Nacional Estratégica de Almendras y Derivados (EBA), con sede en la población de Sena, en Pando, fue creada mediante Decreto Supremo N° 0225 del 29 de julio de 2009 con el objetivo de realizar el acopio, beneficiado y comercialización de la almendra.

La Empresa Pública Nacional de Oro (EBO) fue creada por COMIBOL en cumplimiento de la Ley 3720, en diciembre de 2010, con el objetivo de comprar oro a precio de cotización internacional para venderlo al Banco Central de Bolivia. El Banco Central tenía la misión de hacer la refinación para obtener la certificación de tipo bancario. El objetivo era legalizar la actividad minera de mil cooperativistas y controlar el contrabando.

El análisis de la asignación y ejecución presupuestaria muestra que en las gestiones 2008 y 2009 se asignó a las empresas públicas el 87,3% y el 79,8% respectivamente. Del total de empresas públicas, en dos años EMAPA recibió alrededor de 85% del presupuesto. Esto coincide con la afirmación del MDPyEP, de que la creación de empresas públicas constituye su principal logro en la gestión 2006-2010. Para Insumos Bolivia se asignó el 6,6% en 2008 y el 9,6% en 2009. El restante 6,1% de los recursos presupuestados en 2008 y 10,6% en 2009 fueron destinados a la administración

central, los ministerios de Comercio y Exportaciones, Turismo, Micro y Pequeña Empresa, Mediana y Gran Empresa e Industria, proyectos específicos y servicios y agencias de desarrollo. Los resultados logrados por las agencias y servicios de desarrollo, instrumentos importantes de intervención indirecta del Estado para la superación de las fallas de mercado, fueron muy puntuales y de baja cobertura.

### **Implementación de las políticas microeconómicas**

La decisión de crear empresas públicas en un amplio espectro de sectores no se fundó sobre la inexistencia o falta de interés de la inversión privada en la provisión de productos o servicios claves en las cadenas productivas.<sup>11</sup> Al revés, la identificación de los sectores para la creación de las primeras empresas públicas respondió a criterios políticos, muchas veces de forma reactiva frente a conflictos sociales, otras como respuesta al pedido de actores sociales y en otros casos por disputas políticas con empresarios con alto perfil político.

En este marco no sorprende que entre las amenazas a las empresas públicas identificadas por el gobierno en los informes de gestión y memorias institucionales del MDPyEP (2009) se incluyera la presencia de empresas consolidadas con acceso a tecnología, conocimiento y experiencia en los mismos rubros de las empresas públicas recién creadas. En el caso de la Empresa Boliviana de Almendras y Derivados, los informes especifican, entre las amenazas, la presencia de otras empresas privadas beneficiadoras de la castaña y la consecuente disminución de materia prima disponible.

Las primeras empresas públicas fueron creadas sin un plan estratégico y un plan de negocios. Un ejemplo de esta falencia es que, después de dos años de creación de la empresa LACTEOSBOL,

---

11 Un ejemplo de este vacío que justificaría la creación de una empresa pública podría ser el servicio de transporte aclimatado (cadena de frío) que no existe en Bolivia. Este servicio es clave en las cadenas de productos perecederos (alimentos y flores).

se realizaron los estudios de mercado, un plan maestro de producción y de gestión administrativa. De la misma manera, los requerimientos administrativos legales (por ejemplo, la licencia de funcionamiento y registro ambiental), así como los recursos humanos, físicos y materiales necesarios para el funcionamiento de la empresa también fueron obtenidos dos años después de su creación. La imposibilidad de poner en marcha la empresa PAPER-BOL después de realizadas inversiones en maquinaria y equipos es otro ejemplo dramático de esta situación. Sin embargo, se reporta que el ingenio azucarero en San Buenaventura está concluyendo su estudio con el apoyo de la Universidad de Sao Paulo, Brasil, y del Ministerio de Azúcar de Cuba. Esto abre la posibilidad de que las futuras empresas públicas cuenten con un plan estratégico para su puesta en marcha.

De hecho en 2010 el gobierno reconoció las siguientes dificultades en la constitución y funcionamiento de las empresas públicas: (i) ausencia de normativa específica, que resulta en morosidad burocrática para la toma oportuna de decisiones (por ejemplo, la necesidad de licitación pública para la compra de materia prima), (ii) ausencia de sistemas de información que apoyen la toma de decisiones como, por ejemplo, la compatibilización de costos, (iii) ausencia de estudios actualizados de mercado y de canales de distribución, (iv) carencia de experiencia y conocimiento parcial del mercado por los funcionarios públicos, (v) ausencia de un sistema de gestión jurídica, empresarial y administrativa, (vi) carencia de diseño de procesos industriales, administrativos y comerciales que agilicen las operaciones, (vii) barreras idiomáticas que dificultan la comunicación con proveedores en la fase de montaje de las instalaciones y mantenimiento técnico, (viii) ausencia de transporte propio para la distribución de los productos, (ix) deficiencia en la provisión de materia prima importada (fluctuación de precios y barreras arancelarias) e insumos, como la insuficiente provisión de agua para la producción y (x) demora en la construcción de infraestructura.

Tampoco se cuenta con estudios de seguimiento y evaluación de las empresas públicas y los programas implementados

por el gobierno. Según el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural los estudios de seguimiento y evaluación de las empresas públicas no existen. E independientemente de si es cierto o no, esta investigación confirmó que éstos no están disponibles para la ciudadanía, limitando la capacidad de monitoreo, control e incidencia sobre las políticas públicas.

Sin embargo y de cara a los resultados de las nuevas empresas públicas en el sector no tradicional notificados por medios de comunicación, el gobierno declaró en 2010 que éstas tienen carácter social y que, por lo tanto, no tienen que responder a los criterios de eficiencia y rentabilidad. Esta declaración buscó eximir al Estado de la rendición de cuentas de las inversiones públicas canalizadas a estas empresas.

En términos generales, no se cuenta con evaluaciones sistemáticas sobre los instrumentos de la política de desarrollo productivo con empleo digno. Los análisis externos, sin articulación con el gobierno, indican que la actual gestión pública, como la de los gobiernos anteriores, no cuenta con un planteamiento estratégico para el fortalecimiento de los tejidos económicos con gran potencial productivo (agricultura campesina, industria y turismo) y se acumulan esfuerzos descoordinados, insuficientes y de bajo alcance.

Resaltamos la creación de la Unidad de Análisis Productivo (UDAPRO) como el principal instrumento para recoger información primaria y secundaria para la toma de decisiones en el Ministerio de Desarrollo Económico y Economía Plural. Esta unidad no logró consolidarse como instancia responsable de la recolección y análisis de información, la cual fue discontinuada con la finalización del financiamiento de la cooperación española.

Se observa además que el conjunto de los programas y acciones no cuenta con claros criterios de éxito y fracaso. La ausencia de parámetros para evaluar los proyectos e interrumpir los apoyos en los casos de fracaso, así como la no previsión de estrategias de monitoreo y evaluación continua por una red de actores externos e internos al Estado, son serias debilidades de la gestión pública. No menos importante es la premisa de que la planificación unilateral es suficiente y no se vislumbra la construcción de espacios

institucionales para la promoción de esfuerzos cooperativos entre el sector público y privado. De la misma manera, no se avanza en la coordinación institucionalizada con universidades, centros de investigación nacional e internacional, agencias pares en los países de la región ni la sociedad civil. Frente al legado institucional muy precario para el apoyo integral al sector productivo que heredó el actual gobierno, el reconocimiento de la difícil tarea de superación de las debilidades del aparato burocrático y la necesidad de coordinación con la sociedad civil es fundamental en esta nueva etapa de ampliación de las funciones del Estado para la transformación productiva. En este marco es importante la apertura a las investigaciones y conocimientos acumulados así como a la estrecha colaboración interinstitucional.

El gobierno parte de la premisa de que los tipos de actividad que se debe promover y los mercados a los que se debe entrar pueden ser identificables de antemano por técnicos del sector público sin la promoción de conexiones entre los diferentes actores nacionales e internacionales, en configuraciones institucionales propiciadoras de la inmersión de los tomadores de decisión en los tejidos productivos. La suposición de que las decisiones burocráticas debían y podían sustituir las dinámicas de mercado se tradujeron en políticas que no consideraron seriamente las distorsiones negativas que sus intervenciones podrían generar en el funcionamiento de los mercados. Un ejemplo de esto fue la prohibición, en 2008, de exportación de productos de la canasta básica mediante la emisión de los Certificados de Abastecimiento Interno y Precio Justo para las exportaciones de aceite, azúcar, maíz y sus subproductos, y arroz. Al contrario del resultado de defensa del mercado nacional, esta medida desincentivó la inversión productiva tanto para el mercado interno como externo, en un contexto de incremento de los precios de estos productos y de la capacidad de consumo de la población. Proceso que contribuyó, en 2009 y 2010, al desabastecimiento del mercado nacional y al incremento de sus precios y de otros productos, como el pollo, cuyo insumo principal es el maíz. Para contrarrestar la inflación de alimentos, el gobierno intensificó la importación de estos productos.



En un marco institucional deficiente, el objetivo de regulación de precios ganó prioridad sobre el objetivo de promoción de la producción nacional de bienes de consumo para el mercado local como, por ejemplo, la producción de alimentos. Pese a la amplitud de objetivos que debería cumplir la principal empresa pública para la promoción productiva del sector agropecuario –EMAPA–, al final primó el objetivo del control de la inflación y estabilización del mercado interno sobre los objetivos de promoción de la producción e incremento de productividad. Esta empresa restringió su actuación a dos frentes: (i) la importación de productos de la canasta básica y (ii) la otorgación de créditos para insumos, compra y entrega de insumos, acopio y comercialización de la producción nacional. En suma no se desarrollaron las actividades de asistencia técnica, prestación de servicios y otras para el incremento de la productividad, principalmente en el sector de la pequeña y mediana producción.

Se observa que continúa la baja productividad principalmente del sector campesino, el deterioro de la producción agroalimentaria y la creciente necesidad de importación de productos alimenticios básicos como frijoles, hortalizas, frutas, arroz, papas, harina de trigo, azúcar, productos lácteos, además de materias primas para la agroindustria (CEDLA, 2010). En este contexto no es sorprendente que el MDPyEP apunte al control inflacionario como segundo logro de la gestión 2006-2009 alcanzado a través de la importación de alimentos básicos de la canasta familiar, después de la recuperación del rol del Estado a través de la creación de empresas públicas.

Nuevos estudios muestran que el modelo de actuación de las empresas públicas, incluida EMAPA no propicia el fortalecimiento de las asociaciones de productores. Al contrario, su modelo de relacionamiento contractual directo con productores individuales, sobrepasando las asociaciones, está debilitando las instancias de acción colectiva en el ámbito productivo. La relación vertical (de arriba hacia abajo) entre las empresas públicas, las asociaciones y productores individuales está consolidando un rol subordinado del sector “socio-comunitario” con relación al Estado.<sup>12</sup> Modelo que

---

12 Quino Mamani (2011) y Ruesgas (2013).

va en contrarruta a los objetivos de fortalecimiento de la asociatividad y de las instancias comunitarias planteados en los planes de desarrollo. Igualmente preocupante es la reedición de la tendencia centralista de las políticas de promoción productiva y la baja articulación del gobierno central con los gobiernos subnacionales.

De cara a las limitaciones financieras y de recursos humanos (en términos numéricos y de capacidad técnica) del MDPyEP, la ampliación de funciones sobrepasa su capacidad institucional, perjudicando la construcción de políticas integradas. En este contexto, la baja articulación con otras entidades públicas y privadas en la ejecución de las actividades de apoyo y fortalecimiento de los tejidos productivos terminan fragmentando y puntualizando las iniciativas, además de que su alcance se mantiene muy restringido.

Un ejemplo de la ampliación de funciones del MDPyEP es la recuperación de actividades que habían sido delegadas a instituciones de la sociedad civil. Este es el caso de SENAVEX-RUEX, que antes estaba bajo tuición de la Cámara Nacional de Exportadores Bolivianos (CANEB), con la restitución de las atribuciones del Estado en la emisión de documentos oficiales para la exportación de mercancías y de regulación de sus trámites y, particularmente, la certificación de origen de producto y su registro. No se menciona las razones para esta decisión, más allá de la recuperación del protagonismo del Estado como un fin en sí mismo. De igual manera llama la atención la decisión del ministerio de ofertar de manera directa los servicios de formación, capacitación y asistencia técnica, en lugar de promover la oferta de estos servicios mediante entidades públicas y privadas asociadas.

### **Apuntes finales sobre las políticas microeconómicas**

El nuevo modelo de gestión pública de las políticas de desarrollo productivo con empleo digno no se orientó a la construcción de una institucionalidad propiciadora de sinergias y complementariedades entre el Estado y el sector productivo privado en toda su pluralidad. Esto implica que no se ha comprendido que las prioridades de intervención y los mecanismos idóneos ni son evidentes ni

estáticos; tampoco se entiende el carácter procesual de las políticas de desarrollo productivo. En este sentido, no se entendió que la tarea de las políticas de desarrollo productivo es engendrar el adecuado proceso de formulación e implementación que permita continuamente “descubrir” cuáles son los principales obstáculos para la transformación productiva, definir las intervenciones más apropiadas y generar compromisos entre el sector público y privado para superar los problemas en la esfera productiva.

Al contrario, se reafirma la visión de que los objetivos de las políticas de desarrollo productivo pueden ser fácilmente identificables por el Estado central y que éste puede prescindir de la articulación con el sector privado y con la sociedad civil. Se parte del supuesto de que la planificación unilateral es suficiente y no se vislumbra la construcción de espacios institucionales para promocionar esfuerzos cooperativos entre el sector público y privado. Es así que no se han conformado hasta el momento espacios institucionales para el continuo intercambio entre el sector público y privado que propicien: (i) revisar de forma oportuna y continua las informaciones y aprendizajes de los actores privados en toda su diversidad y en los diferentes espacios territoriales para priorizar la inversión pública en bienes y servicios que complementen y potencien la inversión privada en la producción y (ii) definir los cambios legales, de regulación y los subsidios para incentivar innovaciones, cambios tecnológicos, incremento de productividad y generación de empleos dignos. En los primeros años de la gestión primó la desconfianza con segmentos del sector privado productivo más consolidado, expresada tanto en los discursos como en la gestión de políticas.

En breve, la ampliación de las funciones del Estado como un fin en sí mismo en las políticas de desarrollo productivo evidencia, por un lado, la tendencia a presumir que las capacidades del Estado pueden ser generadas al mismo ritmo de la ampliación de sus tareas y, por el otro, a desestimar las distorsiones no deseadas que puede generar la intervención estatal mal conducida. La baja ejecución presupuestaria, los resultados puntuales de los instrumentos de las políticas de promoción productiva y los resultados

contraproducentes de fortalecimiento de los tejidos productivos reflejan la brecha entre la ampliación de estas funciones y sus limitaciones institucionales. En este sentido, todavía no se está avanzando en una estrategia para enfrentar coordinadamente las fallas del mercado y las fallas del Estado mediante políticas neutrales y selectivas para la transformación productiva.



## CAPÍTULO VI

# Evaluación de los resultados de crecimiento económico, diversificación productiva y generación de empleo

Los excelentes indicadores macroeconómicos del periodo 2006-2012, como la reducción de la deuda externa y las elevadas reservas internacionales, dieron lugar a las buenas calificaciones sobre riesgo país que recibió Bolivia desde las agencias internacionales. De igual manera se observa la reducción de los indicadores de pobreza y desigualdad en estos años y el incremento de los empleos y salarios en la base de la pirámide social. Frente a estos resultados positivos en un contexto de bonanza económica impulsada por los precios internacionales de las materias primas, la cuestión que debemos indagar se refiere a los mecanismos que están impulsando estos resultados en términos de transformación de las estructuras socioeconómicas y políticas para su sostenibilidad a mediano y largo plazo. En esta línea, procedemos a la evaluación de resultados.

### **Desempeño macroeconómico**

El crecimiento económico en Bolivia siempre fue muy sensible a los booms y colapsos de los precios de los recursos naturales e ingreso de capitales. El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) entre 2006-2012 fue, en promedio anual, de 4,5% y del PIB per cápita de 2,9%. Este resultado solo fue superado en los años

60 y 70 antes de la crisis que hundió el país en la década de los 80, para volver a recuperar en el periodo de auge del neoliberalismo. Altos y bajos que fueron indiferentes a los cambios de los modelos económicos. En el periodo 2006-2012 típicamente el mejor desempeño económico se explica por la bonanza externa y su correlato en la mejora de los términos de intercambio. El año de mayor crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) fue 2008 cuando este indicador alcanzó 6,1%. En el año 2009, la tasa de crecimiento fue del 3,9% como consecuencia de la crisis económica internacional, mientras en los siguientes años fue de 3,7% en 2010, 4,3% en 2011 y 4,4% en 2012. Estas tasas de crecimiento se deben, en gran medida, al significativo incremento del valor de las exportaciones tradicionales (hidrocarburos y minería) que consolidó el shock positivo de ingresos más importante de la economía boliviana de los últimos 50 años. A su vez el dinamismo externo se explica más por el efecto precio que por el efecto cantidad de las materias primas exportadas.

El resultado del incremento significativo de los precios de las materias primas derivó en superávits comerciales permanentes en el periodo 2006-2012, aunque en menor medida en el 2008, producto de la crisis internacional. En el 2011, el valor de las exportaciones sobrepasó los 9.000 millones de dólares. Situación que contrasta con el periodo 1991-2003 que registró déficits comerciales en todos los años. El mejor indicador de la prosperidad externa es el nivel de reservas internacionales netas en el BCB, que desde el año 2006 vienen creciendo de manera sostenida. En 2005 éstas eran de 1.7000 millones de dólares y en 2012 se acercaban a los 14.000 millones de dólares. Si bien toda América Latina acumuló reservas internacionales, medidas en proporción del PIB, las reservas de Bolivia fueron de las más altas de la región. El uso que se podría dar a estas reservas internacionales ha sido motivo de debate. En este contexto, el BCB ha otorgado un crédito de 1.000 millones de dólares a la empresa estatal del petróleo, YPFB.

Además del favorable contexto internacional, el crecimiento económico también se explica por la mayor actividad de la de-

manda interna que, a su vez, estuvo impulsada por incrementos importantes tanto en el gasto como en la inversión pública. El crecimiento de estas variables compensó, en gran medida, la fuerte contracción de la inversión extranjera directa (IED). El consumo de los hogares también se aceleró aunque en menor proporción. Los bonos entregados por el gobierno a niños, mujeres y ancianos contribuyeron al dinamismo de la demanda doméstica. En cuanto a la IED, se mantuvo en un promedio anual de 514 millones de dólares en el periodo 2006-2011. La composición de la inversión extranjera directa bruta por sector económico en 2011 fue de 37,2% en hidrocarburos y 23,1% en minería. La industria recibió el 21%, transporte y comunicación el 9,8% y comercio, electricidad y otros servicios el 9%.

Es así que se observa el cambio de las fuentes de recursos (de inversión extranjera directa a mediados de los años 90 a inversión nacional, principalmente pública, desde 2006), aunque se mantiene el bajo nivel de inversión total en ambos periodos. De hecho, en auge del periodo neoliberal (1995-1998) la inversión total fue en promedio anual de 18,5% del PIB, siendo que la inversión privada nacional y extranjera representaba el 10,7% del PIB. La inversión pública alcanzaba a 7,3% del producto interno bruto. En el periodo de estudio (2006-2012), la inversión total fue en promedio 17% del PIB al año, de la cual la inversión pública representó un promedio anual de 8% del PIB. Complementariamente, el sector privado invirtió, en promedio, solo el 6% del producto al año. En ambos momentos, la inversión bruta de capital fijo estuvo muy por debajo de la tasa de inversión de los años setenta, en el auge del capitalismo de Estado (ver tabla 18).

En el 2006, la tasa de inflación en Bolivia fue de 4,9%, resultado muy parecido a los tres años anteriores. Entre tanto, en el periodo 2007-2008, es decir, al inicio de la administración del presidente Morales, la inflación dio saltos significativos y registró tasas muy próximas al 12%. En el 2009, la inflación se redujo bruscamente a 0,3%, para volver a subir en 2010 a 7,2% y en 2011 a 6,9%. Los incrementos significativos de la tasa inflacionaria tiene



**Tabla 18**  
**Inversión Bruta de Capital Fijo absoluta y relativa al PIB, 2004-2011**  
 (en millones de dólares y en porcentaje del PIB)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006-2011
PIB en millones de dólares precios corrientes	8,773	9,549	11,452	13,120	16,674	17,340	19,650	23,949	17,031
Inversión pública ejecutada millones de dólares	602	629	879	1,005	1,351	1,439	1,521	2,153	1,391
Inversión extranjera directa en millones de dólares	83	-291	278	362	508	426	651	859	514
Inversión privada nacional en millones de dólares	269	1,020	425	664	1,138	1,057	1,156	1,657	1,016
Inversión total en millones de dólares	953	1,359	1,582	2,032	2,996	2,922	3,327	4,669	2,921
% inversión total PIB corriente	158.31	14.23	13.81	15.49	17.97	16.85	16.93	19.50	16.76
% inversión pública ejecutada PIB corriente	6.86	6.59	7.68	7.66	8.10	8.30	7.74	8.99	8.08
% inversión extranjera directa PIB corriente	0.95	-3.05	2.43	2.76	3.05	2.46	3.31	3.59	2.93
% inversión privada nacional PIB corriente	3.07	10.68	3.71	5.06	6.82	6.10	5.88	6.92	5.75

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística.

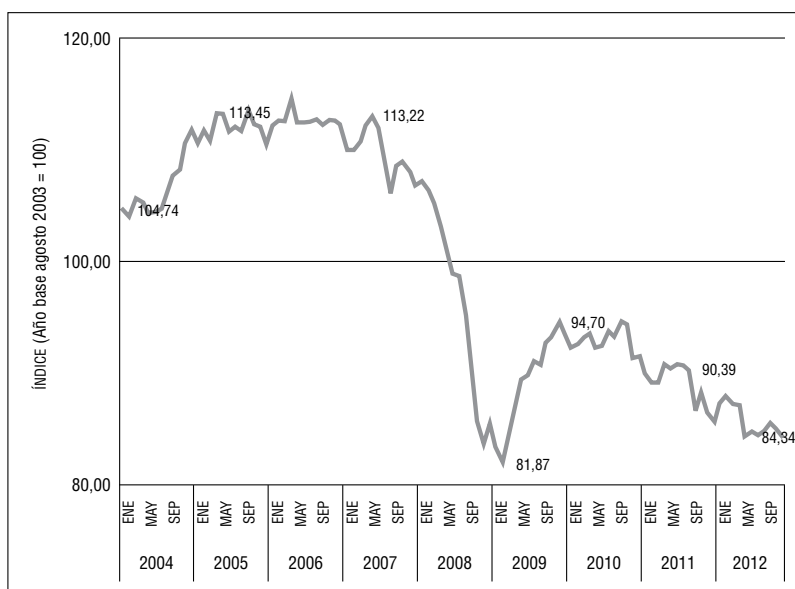
varias explicaciones: 1) el aumento de los precios de los alimentos en especial los importados y más específicamente, el incremento en la cotizaciones internacionales del trigo, el aceite de soya y los lácteos. En efecto, la inflación de alimentos en el periodo 2007-2008 sobrepasó el 20%, en 2009 muestra un descenso y de marzo de 2010 a marzo de 2011 volvió a 18,5% para posteriormente volver a mostrar una disminución; 2) la apreciación cambiaria real de la moneda nacional moderó las presiones inflacionarias provenientes del exterior; 3) fenómenos climáticos, como el Niño y la Niña, también contribuyeron a la aceleración de la inflación, porque afectaron tanto a la producción agropecuaria y agroindustrial (maíz, arroz, papa, soya y azúcar) como a la infraestructura productiva y de transporte; 4) las expectativas inflacionarias y la especulación en ciertos mercados también jugaron un papel relevante en la tasa de inflación. La medida fracasada de incremento de los precios de los combustibles en 2010 aportó significativamente a este proceso (ver capítulo VII); 5) el consumo nacional se tornó mucho más dinámico como producto del boom de exportaciones, del aumento de las remesas internacionales y del mayor gasto público. Todo esto introdujo liquidez al sistema que resultó en presiones inflacionarias por el lado de la demanda y 6) la fuerte caída de la inflación en el 2009 se explica por la desaceleración de la economía y la reducción de los precios de los alimentos en el mercado mundial.

## **Enfermedad Holandesa**

Existen estudios que sugieren que a partir del 2005, la economía boliviana muestra síntomas de Enfermedad Holandesa. Es decir, el tipo de cambio real se estaría apreciando como resultado del boom de exportaciones de recursos naturales y restando competitividad al sector industrial y productivo nacional no vinculado a la minería o los hidrocarburos. La evaluación de los síntomas de la Enfermedad Holandesa requiere adoptar una mirada de mediano y largo plazo. Un punto de partida es el momento en que se

produce el boom de exportaciones de recursos naturales, en el caso boliviano, el año 2004. De la observación del comportamiento del tipo de cambio real entre 2004 y 2012 en el gráfico 1 se concluye que, tomando como referencia el tipo de cambio real multilateral, la apreciación comienza en junio del 2008 y alcanza su máximo pico en febrero del 2009, cuando llega al 18% de pérdida de competitividad. Posteriormente los grados de apreciación se redujeron hasta el 2010, para volver a apreciarse. En el año 2012, la pérdida de competitividad era de 16%. La apreciación cambiaria real ha sido parcialmente compensada por los mejores precios de los minerales y el gas natural en el mercado internacional. Sin embargo, durante este periodo, las exportaciones no tradicionales bolivianas perdieron competitividad en el mercado internacional, en especial en el regional, siendo ésta una posible manifestación de Enfermedad Holandesa (ver gráfico 1).

**Gráfico 1**  
**Evolución del tipo de cambio real multilateral, 2004-2012**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Bolivia.

La teoría dice que no hay Enfermedad Holandesa cuando la industria manufacturera crece más que el sector de servicios y comercio no transables. En Bolivia, la actividad manufacturera creció en un 4,8% en el periodo 2004-2012, mientras que los servicios financieros crecieron en 12%, los servicios bancarios imputados en 11,8%, el transporte y almacenamiento en 5,3%, el comercio en 9,5% promedio anual. El análisis del sector manufacturero revela que su crecimiento fue jalado por las actividades vinculadas a los minerales (10,2%), seguido de bebidas y tabaco (7,7%), alimentos (4,6%), madera y productos de madera (4,1%) y productos de refinación de petróleo (3,7%). Textiles, prendas de vestir y productos de cuero (2,0%) y otras industrias (1,2%) perdieron dinamismo. Típico síntoma de Enfermedad Holandesa que inhibe a la producción nacional no vinculada a los recursos naturales (ver tabla 19).

Asimismo, se debe incluir en el análisis la explosión de las empresas de servicios y comercio durante este periodo. Efectivamente, el crecimiento acumulado de los emprendimientos entre 2009 y 2012 en los sectores de comercio y servicios (como reparaciones de automóviles) fue de 242,9%, seguido por hoteles y servicios (168,2%), servicios sociales y salud (130,9%), intermediación financiera (112,6%), construcción (107,5%) y actividades inmobiliarias (92,7%). Los nuevos emprendimientos en industrias manufactureras crecieron en 66,6%, acumulados en los cuatro años. Estos datos respaldan la hipótesis de que los servicios crecieron más que la industria en el periodo analizado (ver tabla 20).

Se observa, además, que 91,5% de las nuevas empresas creadas en el país entre 2008 y 2013 son unipersonales, lo que indica el abrumador crecimiento de actividades no transables próximas a una situación de informalidad (ver tabla 21).

Como se observa en la tabla siguiente, las empresas unipersonales en Bolivia incrementaron su importancia en los últimos siete años pasando de 58,9% en 2005 a 74,1% del total de empresas en 2012 (ver tabla 22).

**Tabla 19**  
**Crecimiento anual del PIB por sectores, 2005-2012**

<b>ACTIVIDAD ECONÓMICA</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012 (p)</b>	<b>2006-2012</b>
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO a precios de mercado</b>	4.80	4.56	6.15	3.36	4.13	5.17	5.18	4.76
Derechos s/importaciones, IVA no disponible, IT y otros Impuestos Indirectos	5.95	6.25	6.90	-1.95	8.65	12.49	11.36	7.09
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO a precios básicos</b>	4.67	4.38	6.07	3.94	3.66	4.38	4.45	4.51
<b>1. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca</b>	4.26	-0.51	2.61	3.68	-1.18	3.1	4.15	2.30
– Productos Agrícolas no Industriales	3.99	-2.99	4.97	0.81	1.65	2.06	2.21	1.81
– Productos Agrícolas Industriales	4.04	-2.72		9.53	-18.02	7.11	9.95	
– Coca	2.40	2.50	2.64	3.93	4.7	3.16	2.85	3.17
– Productos Pecuarios	4.97	3.53	3.43	3.94	3.49	2.92	4.14	3.77
– Silvicultura, Caza y Pesca	3.99	5.72	5.33	5.90	6.7	1.49	3.09	4.60
<b>2. Extracción de Minas y Canteras</b>	5.37	7.02	22.95	-2.02	4.04	5.26	4.9	6.79
– Petróleo Crudo y Gas Natural	4.60	5.24	2.04	-13.48	13.95	7.17	14.69	4.89
– Metales y no Metales	6.67	9.98	56.26	9.90	-4.07	3.4	-4.97	11.02
<b>3. Industrias Manufactureras</b>	8.09	6.09	3.66	4.81	2.59	3.72	4.75	4.82
– Alimentos	9.25	5.20	0.75	5.90	1.48	3.92	6.02	4.64
– Bebidas y Tabaco	14.73	7.65	8.72	8.12	4.93	3.87	5.7	7.67
– Textiles, Prendas de Vestir y Productos de Cuero	2.98	2.82	1.26	-0.88	3.93	2.26	1.39	1.96
– Madera y Productos de Madera	3.35	7.07	3.84	5.03	5.97	1.27	1.87	4.06
– Productos de Refinación del Petróleo	4.13	9.33	7.16	-5.64	2.44	2.53	6.07	3.72
– Productos de Metales no Metales	13.90	12.24	14.95	12.10	4.48	11.06	2.65	10.20
– Otras Industrias Manufactureras	3.82	1.75	-4.08	5.82	-2.26	-0.76	4.27	1.22

<b>ACTIVIDAD ECONÓMICA</b>		<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012 (p)</b>	<b>2006-2012</b>
4.	Electricidad, Gas y Agua	4.03	4.31	3.58	6.11	7.34	7.37	5.82	5.51
5.	Construcción	8.25	14.35	9.20	10.82	7.46	8.02	8.02	9.45
6.	Comercio	3.85	5.59	4.77	4.90	3.96	3.7	3.77	4.36
7.	Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	3.92	3.50	4.02	5.58	7.99	6.13	2.71	4.84
	– Transporte y Almacenamiento	4.00	3.37	4.43	6.26	9.34	7.19	2.6	5.31
	– Comunicaciones	3.66	3.95	2.69	3.36	3.41	2.33	3.1	3.21
8.	Establecimientos Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas	5.39	6.27	4.67	4.15	5.62	5.31	9.81	5.89
	– Servicios Financieros	10.71	15.19	9.31	6.70	10.74	11.05	22.08	12.25
	– Servicios a las Empresas	5.42	3.59	3.32	3.47	3.85	3.04	3.29	3.71
	– Propiedad de Vivienda	2.05	2.30	2.21	2.60	2.7	1.9	2.92	2.38
9.	Servicios Comunes, Sociales, Personales y Domésticos	2.46	3.07	2.68	3.59	3.49	2.68	3.49	3.07
10.	Restaurantes y Hoteles	2.21	2.36	1.80	2.31	3.17	3.03	3.36	2.60
11.	Servicios de la Administración Pública	3.65	4.06	3.83	6.48	3.64	6.18	5.86	4.81
	Servicios Bancarios Imputados	16.25	11.30	8.60	5.11	6.9	13.47	21.23	11.84

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

(p): preliminar

**Tabla 20**  
**Número total de empresas registradas y crecimiento anual y acumulado**  
**según sector de actividad, 2008-2012**

Sector de Actividad	Número de empresas						Crecimiento anual y acumulado (%)					
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2012-2008			
Comercio, reparaciones de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	10,758	14,332	16,978	24,266	52.04	33.22	18.46	42.93	242.93			
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	5.830	5.964	7.860	10,358	8.47	2.30	31.79	31.78	92.71			
Construcción	5.850	6.950	8,435	10,060	20.69	18.80	21.37	19.26	107.55			
Industria manufacturera	3,946	4,296	5,460	6,903	-4.78	8.87	27.09	26.43	66.58			
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,360	5,662	5,883	6,721	30.19	5.63	3.90	14.24	63.25			
Hoteles y servicios	1,562	1,665	2,121	3,342	25.36	6.59	27.39	57.57	168.22			
Servicios comunales, sociales y personales	935	946	1,218	1,719	10.13	1.18	28.75	41.13	102.47			
Servicios sociales y de salud	819	787	971	1,450	30.41	-3.91	23.38	49.33	130.89			
Explotación de minas y canteras	704	661	841	990	8.64	-6.11	27.23	17.72	52.78			
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	602	592	696	907	22.61	-1.66	17.57	30.32	84.73			
Educación	584	652	745	866	14.73	11.64	14.26	16.24	70.14			
Intermediación financiera	305	342	428	574	12.96	12.13	25.15	34.11	112.59			
Suministro de electricidad, gas y agua	69	70	67	70	-5.48	1.45	-4.29	4.48	-4.11			
Pesca	1	2	5	6	-75.00	100.00	150.00	20.00	50.00			
<b>TOTAL</b>	<b>37,325</b>	<b>42,921</b>	<b>51,708</b>	<b>68,232</b>	<b>23.28</b>	<b>14.99</b>	<b>20.47</b>	<b>31.96</b>	<b>125.36</b>			

Fuente: Fundempresa, 2013.

**Tabla 21**  
**Inscripción de empresas por gestión según tipo societario 2008-2013**

	Número de nuevas empresas inscritas					Estructura porcentual de las nuevas empresas							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Empresa Unipersonal	7,081	10,687	11,283	11,408	22,452	17,737	74.11	80.17	80.33	78.68	86.26	91.53	
Sociedad Anónima	152	119	144	167	115	68	1.59	0.89	1.03	1.15	0.44	0.35	
Sociedad Anónima Mixta	1	0	1	0	0	0	0.01	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	
Sociedad Colectiva	6	1	7	8	4	0	0.06	0.01	0.05	0.06	0.02	0.00	
Sociedad de Responsabilidad Limitada	2,296	2,504	2,593	2,898	3,426	1,558	24.03	18.78	18.46	19.99	13.16	8.04	
Sociedad en Comandita Simple	1	3	1	1	1	0	0.01	0.02	0.01	0.01	0.00	0.00	
"Sucursal de Sociedad Constituida en el Extranjero"	18	16	16	17	29	15	0.19	0.12	0.11	0.12	0.11	0.08	
Sociedad en Comandita por Acciones	0	0	0	0	1	0	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
<b>TOTAL</b>	<b>9,555</b>	<b>13,330</b>	<b>14,045</b>	<b>14,499</b>	<b>26,028</b>	<b>19,378</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	

Fuente: Fundempresa, 2013. Datos a mayo de 2013.



**Tabla 22**  
**Distribución porcentual de la base empresarial activa según tipo societarial, 2005-2012**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2006-2012
Empresa Unipersonal	58.92	62.11	64.07	63.96	67.07	69.75	69.47	74.06	67.21
Sociedad Anónima	4.85	4.32	3.79	3.82	3.23	2.88	2.79	2.13	3.28
Sociedad Anónima Mixta	0.02	0.03	0.04	0.04	0.02	0.02	0.02	0.01	0.03
Sociedad Colectiva	0.05	0.03	0.01	0.04	0.03	0.03	0.04	0.03	0.03
Sociedad de Responsabilidad Limitada	35.49	32.89	31.60	31.66	29.23	26.97	27.38	23.50	29.03
Sociedad en Comandita Simple	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
"Sucursal de Sociedad Constituida en el Extranjero"	0.67	0.61	0.48	0.47	0.40	0.34	0.29	0.26	0.41
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Fundempresa, 2010 y 2013.

El cambio del perfil de las exportaciones también es revelador. En el periodo 2004-2012 la economía boliviana volvió a concentrar sus exportaciones en minerales, gas natural y soya. Entre 2006-2012 el 70% de las ventas al exterior fue recursos naturales con bajo valor agregado y solo el 30% fue exportaciones no tradicionales, entre las que se cuentan las manufacturas (ver tabla 23).

Según Ffrench-Davis (2010) una apreciación del tipo de cambio real distorsiona la evaluación de proyectos para la asignación de recursos, promueve la inversión especulativa sobre la productiva, desplaza artificialmente la producción nacional de transables importables (muchos producidos por pequeñas y medianas empresas) y desalienta la generación de valor agregado a las exportaciones de recursos naturales tradicionales. Esta grave falla de la política cambiaria es un pesado lastre para una estrategia de desarrollo liderada por las exportaciones, especialmente las no tradicionales y con mayor valor agregado que transmiten externalidades e interactúan con las pequeñas y medianas.

De hecho, entre 2006 y 2012, la apreciación del tipo de cambio real contribuyó al aumento de las importaciones perjudicando a la incipiente producción nacional. Las importaciones pasaron de 1.920 millones en 2004 a más de 7.000 millones de dólares en 2011. Esta es una competencia muy fuerte a una incipiente producción nacional. Asimismo, la mayor fortaleza de la moneda boliviana en relación al dólar ha perjudicado las exportaciones no tradicionales que son, justamente, aquellas que tienen un mayor valor agregado. Las exportaciones tradicionales, sobre todo recursos naturales, no se han visto afectadas por la apreciación real cambiaria, debido al aumento en sus precios en el mercado internacional (ver tabla 24).

Para ser consistentes con una estrategia de desarrollo en que la producción de bienes y servicios transables internacionalmente tenga un papel central se requiere una profunda corrección de la política cambiaria. Ello también contribuiría al logro de una competitividad sistémica, esto es, al desarrollo de una capacidad productiva para los mercados interno y externo. De esta manera la generación de empleo estaría asociada al incremento de la capacidad productiva nacional y de la productividad del trabajo.

**Tabla 23**  
**Exportaciones tradicionales y no tradicionales, 1999-2012 (en porcentaje)**

ACTIVIDAD ECONÓMICA Y PRODUCTO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (p)	2012 (p)
EXPORTACIONES	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	11.78	9.03	4.36	4.64	5.92	6.00	5.98	3.90	3.91	3.96	5.30	4.02	3.71	4.45
Extracción de Hidrocarburos	6.04	12.67	23.38	25.11	30.53	37.16	48.83	49.19	46.46	50.24	38.88	42.84	45.12	49.78
Extracción de Minerales	21.84	20.87	15.44	15.14	14.42	13.57	12.22	19.41	22.03	21.94	27.93	26.72	26.55	17.59
Industria Manufacturera	60.33	57.43	56.82	55.10	49.13	43.28	32.96	27.49	27.60	23.86	27.89	26.42	24.61	28.18
Suministro de Electricidad, Gas y Agua	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

**Tabla 24**  
**Importaciones, según la clasificación de grandes categorías económicas, 1999-2011**  
**(valor CIF Frontera en miles de dólares)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TOTAL	2,098,113	2,020,311	1,708,270	1,831,969	1,692,066	1,920,428	2,440,067	2,925,769	3,587,952	5,100,167	4,466,893	5,603,874	7,672,661
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Alimentos y Bebidas Básicos destinados principalmente a la Industria	3.50	4.77	5.04	5.35	5.46	3.96	2.81	2.46	2.51	1.27	0.70	0.47	0.66
Alimentos y Bebidas Básicos destinados principalmente al Consumo de los Hogares	0.41	0.62	0.65	0.46	0.44	0.48	0.52	0.39	0.39	0.33	0.37	0.32	0.29
Alimentos y Bebidas Elaborados destinados principalmente a la Industria	1.15	2.20	2.77	2.15	1.79	1.49	2.08	1.76	2.50	2.96	3.05	2.05	2.13
Alimentos y Bebidas Elaborados destinados principalmente al Consumo de los Hogares	4.04	5.16	5.82	4.35	5.00	4.85	3.91	3.87	4.29	4.07	4.12	4.14	4.32

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Suministros Industriales Básicos	0.72	1.28	1.34	0.92	1.23	1.54	1.10	1.11	1.00	0.83	0.72	0.87	1.09
Suministros Industriales Elaborados	25.79	29.16	32.65	34.89	33.06	35.91	34.66	33.21	32.74	33.66	34.01	33.18	29.36
Combustibles y Lubrificantes Básicos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Combustibles y Lubrificantes Elaborados, Gasolina	0.10	0.01	0.00	0.03	0.07	0.00	0.01	0.01	0.07	0.07	9.53	2.56	2.61
Otros Combustibles y Lubrificantes Elaborados	3.44	5.94	6.72	4.41	6.70	6.38	9.80	9.30	7.74	10.82	0.74	9.02	10.75
Bienes de Capital (excepto el Equipo de Transporte)	18.10	14.72	15.60	16.24	14.48	15.87	15.40	16.98	15.67	15.46	16.04	16.85	16.42
Piezas y Accesorios	9.08	7.45	6.80	5.60	5.08	5.47	5.08	4.76	4.84	4.50	4.84	5.05	4.80
Vehículos Automotores de Pasajeros	5.28	3.13	1.58	1.79	3.04	3.62	4.68	5.94	6.80	6.66	4.24	3.74	6.38

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Otros Vehículos de uso Industrial	16.34	8.17	2.30	5.15	5.89	4.63	4.76	4.75	6.29	6.02	7.35	6.11	6.19
Otros Vehículos de uso no Industrial	0.30	0.48	0.32	0.29	0.25	0.37	0.48	0.55	0.61	0.56	0.64	0.68	0.67
Piezas de Accesorios de Equipo de Transporte	1.75	3.05	3.76	5.36	4.77	3.27	3.40	3.68	3.50	2.77	2.77	2.79	3.79
Artículos de Consumo Duraderos	2.19	2.78	2.70	2.56	2.13	1.99	1.79	2.18	1.97	1.80	1.87	2.37	2.29
Artículos de Consumo Semiduraderos	2.62	4.35	4.39	3.82	3.42	2.99	3.02	2.76	2.92	2.49	2.81	3.40	2.85
Artículos de Consumo no Duraderos	5.10	6.56	7.43	6.49	7.05	6.99	6.17	6.03	5.89	5.41	5.76	6.24	5.24
Bienes no Especificados en otra Partida	0.07	0.16	0.11	0.12	0.05	0.13	0.27	0.14	0.13	0.19	0.31	0.05	0.06
Efectos Personales	0.00	0.00	0.00	0.00	0.09	0.06	0.05	0.11	0.13	0.11	0.13	0.12	0.11

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Esta mayor competitividad sistémica contribuiría a reducir la heterogeneidad estructural interna, lo que generaría condiciones más igualitarias en lo laboral y entre la gama de empresarios de diversos tamaños y ascendencias étnicas. De igual manera encaminaría el país a reducir la dependencia en relación a los ciclos de los precios internacionales de los recursos naturales exportados y a su soberanía en la producción de bienes de primera necesidad como alimentos.

## **Empleo, pobreza y desigualdad**

Según los datos oficiales, entre 2005-2011 la pobreza en Bolivia disminuyó de manera significativa, tal como muestra la tabla 3. Es tema reciente el análisis de los factores que explican esta situación y la relativa disminución de la desigualdad en los últimos años. Una primera aproximación indica la importancia de tres factores: (i) el incremento del nivel de empleo en un contexto de bonanza económica, (ii) el incremento de los salarios principalmente de los trabajadores semi-calificados y no-calificados y (iii) las políticas redistributivas principalmente vía bonos. Veamos estos factores en detalle.

El incremento del empleo en los últimos años se puede observar en la siguiente tabla. El desempleo pasó de 5,5% en 2005 a 2,7% en 2011. En el área urbana pasó de 8,0% a 3,8% en el mismo periodo. Estas cifras muestran el incremento del empleo en este periodo tanto para los hombres como para las mujeres. También se puede observar el aumento de la importancia relativa del desempleo de las personas que están buscando trabajo por primera vez (desempleo aspirante) en comparación con el empleo cesante, lo que indica mayores dificultades de empleo para los jóvenes (ver tabla 25).

El incremento de los salarios principalmente de la población ocupada semi-calificados y no calificados desde 2005 se puede observar en el siguiente gráfico. Definimos la población ocupada no calificada como aquella que tiene hasta primaria completa, la

**Tabla 25**  
**Indicadores de empleo, 2005-2011**

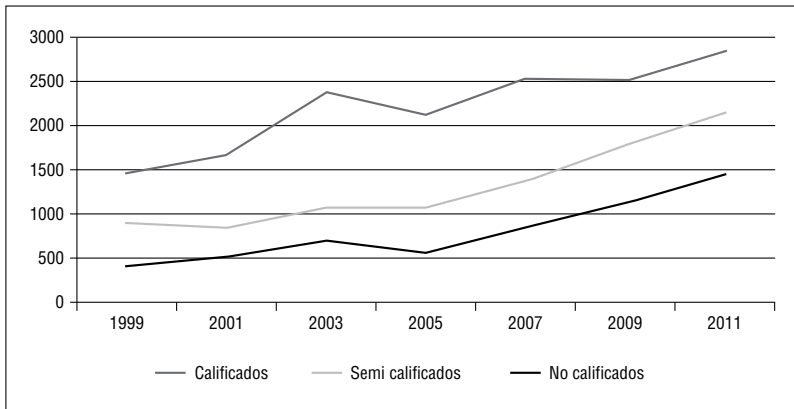
	2005			2007			2009			2011 (p)		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA	63.86	58.20	75.57	70.03	63.64	83.26	76.32	66.72	96.94	71.03	65.73	82.98
Hombres	73.86	68.40	85.12	80.66	75.10	92.13	91.09	76.01	123.31	81.26	76.70	91.21
Mujeres	54.85	49.04	66.93	60.46	53.36	75.23	62.36	57.95	71.85	61.38	55.58	74.86
POBLACIÓN OCUPADA	94.49	91.98	98.48	94.75	92.27	98.68	96.82	95.06	99.43	97.28	96.20	99.21
Hombres	95.38	93.33	98.78	95.52	93.70	98.59	97.70	96.27	99.58	97.75	96.93	99.26
Mujeres	93.40	90.29	98.13	93.82	90.46	98.79	95.61	93.55	99.17	96.69	95.26	99.15
POBLACIÓN DESOCUPADA	5.51	8.02	1.52	5.25	7.73	1.32	3.18	4.94	0.57	2.72	3.80	0.79
Hombres	4.62	6.67	1.22	4.48	6.30	1.41	2.30	3.73	0.42	2.25	3.07	0.74
Mujeres	6.60	9.71	1.87	6.18	9.54	1.21	4.39	6.45	0.83	3.31	4.74	0.85
CESANTES	75.29	75.51	73.49	63.15	61.70	76.67	71.03	68.87	98.54	65.97	65.76	67.80
Hombres	75.38	75.71	72.40	60.86	58.89	75.65	75.95	73.91	100.00	65.15	65.41	63.20
Mujeres	75.22	75.34	74.30	65.15	64.04	77.99	67.48	65.26	97.34	66.66	66.05	72.57
ASPIRANTES	24.71	24.49	26.51	36.85	38.30	23.33	28.97	31.13	1.46	34.03	34.24	32.20
Hombres	24.62	24.29	27.60	39.14	41.11	24.35	24.05	26.09	0.00	34.85	34.59	36.80
Mujeres	24.78	24.66	25.70	34.85	35.96	22.01	32.52	34.74	2.66	33.34	33.95	27.43

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.  
(p): preliminar



semi-calificada como aquella que tiene ocho años de estudio y la población ocupada calificada como aquella que tiene más de secundaria completa. La comparación de los salarios constantes de los tres grupos indica un cambio de tendencia desde 2005 con un incremento más acentuado de los ingresos de la población ocupada con los niveles de educación más bajos.

**Gráfico 2**  
**Salarios constantes de la Población Ocupada**  
**según nivel de calificación educativa, 1999-2011**



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares, INE.

De igual manera varios estudios realizados en el país indican que la política redistributiva vía bonos ha incidido en la disminución de la pobreza, principalmente de la pobreza extrema (Medinaceli y Mokrani, 2010). Son necesarios más estudios para estimar la importancia relativa de las transformaciones en el mercado laboral y de las políticas sociales sobre la mejora de las condiciones de vida de la población en los últimos años. Sin embargo, se puede indicar algunas características de las tendencias laborales.

El análisis de las tendencias ocupacionales según sector del mercado laboral muestra el incremento de la importancia relativa del empleo público, el cual pasó de representar el 7,3% de la población ocupada en 2005 a representar el 9,6% del total de la

población ocupada en 2011. La ampliación del empleo público benefició a hombres y mujeres. El empleo en el sector empresarial también aumentó de 17,9% en 2005 a 20,1% en 2011. En el sector semi-empresarial el incremento relativo fue menos significativo pasando de 12,4% en 2005 a 13,0% del total de la población ocupada en 2011. El sector que decreció en términos relativos fue el sector familiar, que pasó de 60% en 2005 a 55% de la población ocupada total en 2011. Esta tendencia se observa para hombres y mujeres; sin embargo, en el 2011, del total de la población ocupada femenina, el 64,5% estaba inserta en el sector familiar (tabla 6).

¿Qué actividades generaron más empleo? Se puede observar la tendencia decreciente del empleo en las actividades agropecuarias. También se observa que el boom de la construcción, de la minería y de los servicios financieros generó nuevos empleos para los varones. Para las mujeres, el comercio y los servicios siguieron como las principales ramas de generación de empleo. La industria manufacturera no ha mostrado variación en este periodo en términos de generación de empleo representando el 10,9% en 2005 y 10,7% en 2011.

Si tomamos la cobertura de la seguridad social de largo plazo como un indicador aproximativo de la calidad del empleo, se observa que pese a la tendencia de ampliación en los últimos diez años, en 2011 más del 70% de la población ocupada no estaba afiliada a un fondo de pensión. Indicador que muestra la continuidad de la precariedad laboral en el país con una mayoría de trabajadores y trabajadoras sin el goce de derechos laborales (tabla 9).

Son muchas las preguntas todavía pendientes sobre las transformaciones sociolaborales en Bolivia en los últimos años. Sin embargo, se puede observar que el país está siguiendo la tendencia dominante en América Latina en términos de disminución de la pobreza y la desigualdad. El debate sobre las causas de la disminución de la desigualdad en la región parece convergir en la hipótesis de que esta tendencia se debe, en gran medida, al excepcional contexto de bonanza financiera, impulsado por el incremento de los precios internacionales de las materias primas. La bonanza externa está promoviendo la expansión del empleo y de los salarios

principalmente en los sectores que requieren trabajadores no calificados como comercio, servicios y construcción, que se encuentran en la informalidad, en comparación con los sectores con mayor productividad. Esto también se evidencia en el país. Proceso que estaría indicando la especialización de la región en sectores con bajo desarrollo tecnológico. En estas circunstancias, la reducción de la desigualdad en América Latina y específicamente en Bolivia podría no ser sostenible.

Sin embargo, se observan diferencias importantes en las tendencias sociolaborales y económicas entre los países de la región; lo que hace suponer que los resultados a largo plazo de la dinámica coyuntural serán divergentes en términos de fortalecimiento de las capacidades productivas y de las condiciones de empleo. Este estudio conduce a la hipótesis de que Bolivia, cuya estructura productiva es más débil y menos diversificada, no está aprovechando el contexto de bonanza para ampliar y fortalecer su base productiva y la generación de empleos asociados al incremento de la capacidad productiva nacional y a la productividad. Condiciones necesarias para que la disminución de la desigualdad y la pobreza sean sostenibles a mediano y largo plazo, más allá de contextos de altos precios internacionales de materia prima.

## CAPÍTULO VII

# La generación de gobernanza - una lectura desde la medida fracasada del “gasolinazo” de 2010

La medida fracasada del “gasolinazo” de 2010 intentó, sin éxito, reformar uno de los mecanismos redistributivos de la renta hidrocarburífera: los subsidios a los combustibles. Este intento puede ser comprendido como un esfuerzo dirigido a responder al compromiso político de garantizar la sostenibilidad en la generación de excedentes hidrocarburíferos, base económica y prerrequisito para la viabilidad de las políticas de diversificación productiva, de dignificación del empleo y de redistribución de la riqueza. El fracaso de esta reforma significó un punto de inflexión en la gestión gubernamental del Movimiento al Socialismo inaugurando su primera crisis política. Las consecuencias de este evento no fueron solo políticas, la desorganización de los precios y el incremento inflacionario tuvieron un lastre de largo alcance.

La lectura de este episodio tiene por objetivo explorar los dilemas de la generación de gobernanza en Bolivia a través de la comprensión de los alcances y límites de las acciones estatales con respecto al uso de las rentas de los recursos naturales no renovables. Para esto exploramos los procesos continuos de negociación, disputa e interpretación en un marco institucional específico en que se establecen las relaciones entre sociedad y Estado. Exploramos las ideas, percepciones, significados y valores por detrás de la formulación, contestación o aceptación de este intento de reforma

de la política pública. De igual manera, el análisis de este evento singular busca sustanciar históricamente una paradoja frecuente de los estados exportadores de recursos naturales no renovables, principalmente gas y petróleo, en un contexto de incremento de los precios internacionales: la expansión de la jurisdicción estatal sin el equivalente fortalecimiento de la autoridad estatal sobre los recursos energéticos. Paradoja que solo puede ser comprendida desde los enfoques teóricos que incorporan los significados que otorgan los diferentes actores sociales al rol del Estado, a los recursos naturales no renovables y a la forma adecuada de toma de decisión pública. Perspectiva que parte de la definición de las acciones estatales y gubernamentales imbricadas en relaciones sociales y políticas construidas históricamente, ampliamente expuesta en el capítulo I.

El análisis ilumina la dinámica de economía política que se despliega en un marco institucional, caracterizado por patrones de interacción bilateral entre actores sociales y gobierno que no propician procesos de aglutinación, gestión de tensiones y disputas entre intereses y visiones sobre los recursos naturales, sobre el rol del Estado y la forma legítima de toma de decisiones. Este tipo de prácticas regularizadas, y que sirven de orientación a las acciones de los actores, no contribuye al fortalecimiento de la autoridad del Estado para gestionar las rentas de los recursos naturales no renovables para el mayor beneficio público. En otras palabras, el evento puntual analizado ilumina la dinámica social de un tipo de institucionalidad que reproduce una coordinación particularista y corporativista entre Estado y sociedad que condena la toma de decisión a una lógica de alta conflictividad y de corto plazo. Característica que comparten muchos estados exportadores de recursos naturales no renovables, principalmente petróleo y gas.

El incremento recaudatorio ha sido destacado como uno de los logros más importantes de la gestión de gobierno, con intensas campañas mediáticas oficiales que resaltaban el aumento de las reservas fiscales principalmente en la renta de los recursos naturales, sin claras informaciones sobre la situación integral del sector hidrocarburoífero. Los discursos gubernamentales generaron

altas expectativas sobre la bonanza de este sector respecto a sus posibilidades efectivas de contribución a la mejora de indicadores socioeconómicos y la sostenibilidad misma del modelo de desarrollo propuesto.

Es en este escenario de fuerte “ilusión fiscal” que se anunció la súbita decisión del gobierno de disminuir los subsidios de algunos de los combustibles. El día 27 de diciembre de 2010 se incrementó el litro de gasolina en 72% y el de diesel en 82%. Los anuncios sin previo aviso de subida de los precios de los carburantes fue una práctica recurrente a lo largo de los anteriores gobiernos.<sup>13</sup> Prácticas que se dieron y siguen dando en un vacío institucional para gestionar disputas entre agendas, intereses y perspectivas y conducir un debate público plural e informado para la consolidación de acuerdos colectivos sobre el uso de las rentas de los recursos naturales no renovables. Su ausencia explica, en gran medida, la permanente situación de cambio en las reglas de gestión sectorial y el desencuentro entre niveles óptimos de inversión y producción, por un lado, y de captación y uso de la renta económica por el Estado, por el otro (Wanderley, Mokrani y Guimarães, 2012).

En las primeras horas después de lanzada la medida en diciembre de 2010 empezaron a surgir protestas espontáneas en las calles

---

13 La reestructuración liberal de 1996 dio como resultado un flujo importante de inversiones que aumentó la capacidad productiva y las reservas; consolidando al sector energético como el más dinámico de la economía nacional. Sin embargo, la aplicación de este modelo no dio similares niveles de éxito en lo que se refiere a lectura del mandato social, recaudación tributaria y resultados sociales esperados (empleos de calidad, disminución de la pobreza y de la desigualdad social). Proceso que desencadenó movilizaciones sociales y una profunda convulsión política en el país a partir del año 2000. Con las reformas que se siguieron y en específico en los años 2005 y 2006, las cuales contaron con un amplio apoyo y aceptación social, se lograron recaudaciones tributarias sin precedentes históricos en el país. Sin embargo, es en este periodo que se inició una fase de estancamiento en las inversiones, poniendo en riesgo la reproducción misma de excedente y con ella las políticas redistributivas y de autosuficiencia energética. Una posibilidad de interpretación de la medida de disminución de los subsidios de carburantes en 2010 es que ésta constituyó un intento de revertir esta tendencia decreciente de las inversiones.

de todas las ciudades del país. En Cochabamba los desempleados que se concentran a diario en la calle a esperar trabajo protestaron y fueron repelidos por la policía; los choferes de transporte pesado también marcharon anunciando un incremento en los fletes. En La Paz y El Alto protestas rápidas de vecinos, pasajeros de transporte público y vendedoras en los mercados expresaron su rechazo. En distintos lugares del país, varios sectores convocaron a cabildos, marchas y protestas. El proceso escaló a movilizaciones masivas y agresivas que llevaron al presidente a retroceder en un lapso de tres días. Esta medida, conocida como el “gasolinazo de 2010”, tuvo repercusiones políticas y económicas que no fueron posibles de revertir en los años siguientes, marcando un nuevo contexto post “gasolinazo” con importantes consecuencias políticas.

## **Las justificaciones del gobierno para disminuir los subsidios a los combustibles**

Las justificaciones del gobierno sobre la necesidad de disminuir los subsidios después de seis años de precios congelados se fundaron en tres pilares: (i) la necesidad de eliminar el contrabando a países vecinos como Perú, Brasil, Chile Argentina y Paraguay; (ii) la necesidad de incentivar la producción de petróleo en descenso y (iii) el carácter regresivo de este mecanismo redistributivo. De acuerdo con las autoridades, la medida “*nivela el precio de los combustibles en Bolivia con relación a los precios de los países vecinos y tiende a eliminar toda forma de contrabando de gasolina y diesel e incentiva la producción de petróleo*”. Al lado de las razones económicas, también se defendió el carácter social de la medida debido a que los recursos sustraídos de la subvención a la gasolina y el diesel serían reinvertidos a programas de alcance social.

El carácter sorpresivo de la medida –sin un debate previo con amplios sectores de la sociedad sobre los problemas fiscales y sectoriales que la justificaran la medida, en un contexto más bien de alto optimismo sobre la situación fiscal y las potencialidades hidrocarburíferas del país– generó una reacción explosiva.

No estaban dadas las condiciones para que la población confiera credibilidad a los problemas planteados por el gobierno. Siendo la ausencia de credibilidad uno de los principales elementos que configuró los debates y los conflictos sobre la política energética, es muy importante establecer la adecuación de la hipótesis causal de los problemas expuestos por el discurso oficial, para después, complementarla con las interpretaciones y visiones contestatarias al mismo.

Es así que el análisis de los indicadores socioeconómicos indica que los problemas apuntados por el gobierno para justificar la medida tienen fundamentos cuantitativos comprobables. Sin embargo, estos datos cuantitativos no nos permiten evaluar si la respuesta a este problema era la más adecuada, aunque indican los posibles efectos de las mismas. Lo que sí podemos afirmar es que la medida de disminución de los subsidios se mostró insostenible social y políticamente. A continuación presento las evidencias empíricas de los tres problemas que justificaban la medida.

### **La necesidad de incentivar la producción**

El modelo de gestión hidrocarburífera presenta serios problemas: la continua caída de los flujos de capital en las actividades de exploración y explotación desde 2003, los niveles estacionarios en la producción de gas natural (la capacidad actual de producción de gas natural en Bolivia se sitúa alrededor de 43 MM mc/d, nivel alcanzado en 2005) y la caída de las reservas de gas probadas (19,9 TCF en 2005 a 9,94 TCF en 2010). A estos problemas se suma la declinación de la capacidad productiva petrolífera debido a que la producción de licuables está asociada a la producción de gas natural haciendo que los niveles productivos de este energético impacten negativamente en la oferta de petróleo condensado y gasolina natural. Este hecho se ha traducido en la imposibilidad de mantener un autoabastecimiento sostenido de carburantes de consumo final al mercado interno, que junto a la creciente demanda interna de carburantes, derivan en el continuo incremento de las importaciones y de los subsidios gubernamentales al diesel,



gasolina y GLP. En 2009 el 48% del diesel oil consumido en el país era importado, proporción que se incrementó en 2010 a 54%. Hasta 2009 el país no importaba gasolina especial y en 2010 el 6% provenía de importación, la importación de GLP incrementó de 1% en 2009 a 7% en 2010.<sup>14</sup>

Según datos de Ministerio de Hidrocarburos y Energía,<sup>15</sup> el valor de las transferencias efectivas realizadas por el TGN para cubrir su cuota parte<sup>16</sup> en el subsidio del GLP y el diesel, se incrementaron significativamente a partir de 2007. En el caso de GLP el incremento fue de 1.000% pasando de 22 millones de dólares americanos en 2007 a 250 millones de dólares en 2008. En el caso del diesel éste pasó de 123 millones de dólares a 180 millones de dólares en estos años. En opinión del Ministro de Hidrocarburos y Energía –expresada en el Congreso de Petróleo y Gas llevado a cabo en Bolivia en agosto de 2010– de no lograrse una reactivación productiva, de mantenerse la estructura actual consumo de licuables<sup>17</sup> y considerando la tendencia de crecimiento de la demanda interna, el costo de las subvenciones gubernamentales para los siguientes diez años alcanzaría \$us 6,273 MM solo para el diesel y la gasolina.

El análisis del desempeño sectorial muestra serios problemas en equilibrar una óptima captación de la renta económica por parte del Estado y niveles de incentivos razonables a la inversión. El esquema universalizado de subsidios a lo largo de la cadena sectorial, que sitúa los precios internos tanto de los productos de campo (gas natural, petróleo y GLP) como de los carburantes finales, en niveles muy alejados a los del mercado internacional (en 2008 los precios internacionales superaron en más del 80%

---

14 Para más detalle ver Wanderley y Mokrani (2011).

15 Datos publicados en la Estrategia Boliviana de Hidrocarburos (2009).

16 Nos referimos al término cuota parte toda vez que los precios finales de estos combustibles son también subvencionadas con precios congelados de los insumos, que son asumidos a cargo de la economía del campo hidrocarburiífero.

17 El gas natural en tanto combustible de consumo final participa solo en el 18% de la matriz energética nacional, mientras que el 50% de dicho consumo está constituido por derivados del petróleo y de licuables asociados al gas natural (GLP, diesel, gasolina, y otros).

a los precios que rigen para el mercado interno). Según normas aplicables en el país todo crecimiento de la demanda interna de gas debe ser cubierto por las empresas antes de poder exportar. Situación que constituye un desincentivo para la inversión productiva que es la base del modelo de gestión actualmente vigente. Este desequilibrio no solo es un serio riesgo para la situación fiscal del país sino también un potencial riesgo de pérdida de la autosuficiencia energética.

### **Regresividad de los subsidios a los carburantes**

El estudio de Medinaceli y Mokrani (2010) busca –con base en la Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística– una aproximación indirecta al análisis redistributivo del subsidio aplicado a la gasolina y diesel, a través de la evaluación del gasto de las familias en transporte urbano e interurbano. Esta es la única forma de aproximación a una evaluación a los efectos redistributivos de esta política debido a que no se cuenta con encuestas específicas sobre el consumo de estos energéticos en ninguno de estos sectores. El estudio revisa el gasto promedio mensual en transporte, expresado en Bs corrientes y el porcentaje de familias que declaran un gasto positivo en este rubro. Se evidencia que las familias de mayor ingreso son aquellas que gastan más y las que con mayor frecuencia utilizan el servicio de transporte.<sup>18</sup>

Respecto al gasto en transporte interurbano la tendencia es similar a la del urbano: las familias de segmentos elevados de ingreso gastan más en este rubro. Sin embargo, las familias pertenecientes a los deciles más bajos de ingreso, utilizan con mayor frecuencia este servicio. De esta forma, dichas familias si bien gastan menos, hacen un uso intensivo de este tipo de transporte. Esto se debe a que ellas pertenecen a las ciudades intermedias o al sector rural de Bolivia. Con relación al gasto mensual promedio familiar en combustibles para automóviles de uso privado, las familias de

---

18 Este resultado se debe a que las familias más pobres pertenecen al área rural de Bolivia.

deciles altos gastan más en este producto, dado que ellas poseen automóviles en mayor proporción.

Para profundizar el análisis, los autores estudian el impacto que tendrían los costes de transporte sobre el gasto de las familias bajo determinados supuestos,<sup>19</sup> el establecimiento de precios del GLP, gasolina especial y diesel oil a partir de referencias de *paridad de exportación*,<sup>20</sup> en el año 2008. Puede evidenciarse que si solo varía el precio de la gasolina el total de familias gastaría 48.6 MM de Bs adicionales, de los cuales 2.5 provienen del decil 1 y 5.7 del decil 10. De esta forma existe una regresividad moderada respecto al consumo de GLP, sin embargo, respecto al impacto del subsidio sobre los otros dos derivados, la regresividad es aún mayor, dado que el gasto en el que las familias incurrirían (y no lo hacen debido al subsidio) es proporcionalmente mayor. A partir de estos datos se observa que el subsidio<sup>21</sup> al precio del GLP, gasolina especial y diesel oil presenta un impacto regresivo importante. De hecho, en conjunto se aprecia que, por ejemplo, del total ahorrado por las familias, casi el 40% corresponde al quintil más alto de ingresos y el 8% al quintil más bajo.

La información presentada permite concluir que el subsidio a los precios de la gasolina especial y diesel oil, presenta un

- 
- 19 Los criterios de análisis son los siguientes: (i) se estima el cambio en el gasto de las familias ante un cambio en el precio del GLP a su precio paridad exportación, asumiendo una elasticidad precio de la demanda igual a cero, (ii) se estima el cambio en el gasto de las familias en transporte, urbano y rural, asumiendo que los combustibles representan el 50% del total de costos de este sector y que, además, el incremento en costos se traspasa en su totalidad a la tarifa pagada por el consumidor, (iii) se estima el cambio en el gasto de las familias ante un cambio en el precio de la gasolina especial y diesel oil a su precio paridad exportación, asumiendo una elasticidad precio de la demanda igual a cero y (iv) bajo escenarios de *paridad de exportación* el nuevo precio del GLP sería Bs/Garrafa 41.08 y el de la gasolina y diesel oil Bs/Litro 6.65.
- 20 Se asume un precio internacional del petróleo de US\$/Barril 90.80 y para el referencial del GLP es el precio MontBelvieu con un valor de US\$/Barril 50.59, ambos precios se miden en Punto de Fiscalización.
- 21 Ya sea por subsidios directos o por no establecer el precio de mercado interno a su oportunidad internacional (subsidio indirecto).

componente regresivo importante, toda vez que las familias que más se benefician son aquellas que pertenecen a los deciles altos. Sin embargo, llama la atención la frecuencia en el uso del transporte interurbano por parte de las familias pobres. En este sentido, se puede concluir que si bien el gobierno tenía razón en afirmar que este mecanismo redistributivo es regresivo, también es cierto que la disminución del subsidio a estos combustibles redundaría en mayores tarifas del transporte interurbano y las familias de bajos ingresos se verían afectadas.

### **La necesidad de eliminar el contrabando**

En relación al contrabando, el gobierno ha indicado que la subvención a los hidrocarburos, de 380 millones de dólares anuales, 150 millones beneficiaba a los contrabandistas y a los países vecinos. Sobre esta realidad, el estudio de Odegaard (2010) presenta un excelente análisis sobre el contrabando de carburantes en la frontera Bolivia y Perú.

### **La violenta reacción social a la disminución de los subsidios a los combustibles**

El decreto de aumento de los precios de los combustibles fue una medida que buscó reorientar la política hidrocarburífera con un nuevo esquema de precios, tarifas, tributos, regalías y ganancias empresariales, cuyos mayores beneficiarios deberían ser el Tesoro General de la Nación y las empresas petroleras, en este orden de prioridad. Pese a que los problemas apuntados por el gobierno para justificar la medida tenían fundamentos, como fue analizado en el acápite anterior, no fue posible sostener la medida frente a las violentas movilizaciones en su contra. Proceso que muestra que la “razonabilidad objetiva” del modelo causal que sostiene una reforma política no es suficiente para su viabilidad social.

La capacidad de movilización –extendida en todo el territorio nacional– debe entenderse como parte de un patrón de interacción

entre Estado y sociedad, identificado con una larga historia de organización y movilización social de grupos y categorías que continuamente han puesto en cuestión el poder de actuación de los gobiernos. Esta organicidad de la sociedad boliviana compuesta por comunidades indígenas, sindicatos, gremios, comités cívicos con capacidad de reacción colectiva a políticas, programas y acciones se ha manifestado a través de prácticas de enfrentamiento, bloqueos de carreteras y calles, huelgas y manifestaciones persistentes que, muchas veces, resultaron en el retroceso de las decisiones gubernamentales.<sup>22</sup>

Este patrón de interacción Estado y sociedad puede ser rastreado a lo largo de la historia colonial y republicana consolidando una cultura política con raíces profundas y que configuran las relaciones sociedad y Estado hasta el presente. Es así que esta reacción explosiva no era del todo sorpresiva considerando la historia de movilización social boliviana. Sin embargo, el nuevo contexto de alta legitimidad del gobierno de Evo Morales hacía suponer que la sociedad pudiera aceptar la medida sorpresiva y sin debate previo de disminución de los subsidios a los combustibles; expectativa que compartían los tomadores de decisión. Contrariamente a esta expectativa, el gasolinazo fue la primera gran movilización popular contra este gobierno, a la cual se siguieron otros conflictos importantes, como, por ejemplo, entre indígenas de tierras bajas y el gobierno a raíz de la construcción de una carretera por el medio del Territorio Comunitario y Parque Nacional TIPNIS en 2011-2012 y, entre mineros cooperativistas y mineros asalariados a raíz de un decreto sobre derechos de explotación de la mina de Colquiri en 2012.

El patrón de interacción bilateral entre actores sociales y gobierno, al margen de un marco institucional formal que aglutine y gestione las tensiones y disputas entre intereses específicos, reproduce un tipo de coordinación particularista y corporativista entre Estado y sociedad que condena la toma de decisión a la lógica

---

22 Para un análisis más detallado de este patrón de interacción entre Estado y sociedad boliviana consultar Wanderley (2009).

pragmática y de corto plazo de “apagar incendios”, la cual, en la mayoría de las veces, significa la toma de posición del gobierno a favor de los grupos que presentan más fuerza y capacidad de presión en las calles. Patrón que refuerza la cultura política rentista.

En el caso del “gasolinazo” de 2010, las movilizaciones no fueron ni para defender ni para atacar la “nacionalización” de los hidrocarburos, aunque estuvieron asociadas a las diferentes interpretaciones de la misma. La principal motivación fue la defensa del poder adquisitivo de los sectores populares frente a los efectos inflacionarios de esta medida, lo mismo que el cuestionamiento a la legitimidad de la medida y en su extremo a la autoridad del Estado para definir e implementar políticas energéticas se fundaron en visiones e interpretaciones sobre la nacionalización, el carácter post neoliberal del modelo, el rol del Estado plurinacional, autónomo, democrático y comunitario en su relación con la sociedad. Los alcances políticos, sociales y económicos de este conflicto no se restringieron a los tres días de vigencia de la medida, marcando un cambio radical en el contexto político y económico boliviano.

La discusión pública sobre la medida de disminución de los subsidios de los carburantes giró sobre varios ejes: (i) si era o no una medida neoliberal que contradecía el carácter no liberal del actual gobierno, (ii) si el gobierno del MAS es, finalmente, de derecha o de izquierda, (iii) si los problemas que justificaban la medida eran ciertos y (iv) si la medida era la más adecuada para superarlos. Las tres primeras temáticas articularon el debate público más amplio, mientras que la cuarta se circunscribió a círculos específicos de especialistas en la temática hidrocarburífera.

Los tópicos más concretos en el debate público giraron alrededor de preguntas, tales como, quiénes serían los beneficiarios y quiénes los perjudicados por el cambio de la política energética y “las razones reales” de la misma. En el debate más selectivo entre especialistas, los temas de discusión fueron la falta de transparencia en el manejo de la información sobre la situación del sector hidrocarburífero y fiscal, la ponderación de los problemas presentados por el gobierno y las posibles y deseables alternativas para enfrentar estos problemas.

## **Medida neoliberal o patriótica y gobierno de derecha o de izquierda**

La medida dirigida a cambiar una de las variables más sensibles para la economía boliviana con efectos muy directos sobre el costo de vida tocó una fibra muy sensible del imaginario colectivo asociada al sentimiento nacionalista profundamente arraigado en la sociedad y su estrecha vinculación con los recursos naturales no renovables. El masivo apoyo al decreto de nacionalización de los hidrocarburos en 2006 se nutrió de la asociación entre la recuperación del rol de YPF y la trágica memoria nacional sobre la pérdida de soberanía territorial en la “heroica defensa” de la más importante riqueza nacional –el petróleo– a principios del siglo XX. Es así que el decreto de nacionalización se convirtió en el símbolo de todas las derrotas referidas a la soberanía territorial y económica del Estado boliviano incluida la política de capitalización (privatización) de 1996.<sup>23</sup>

El significado del postulado “la recuperación del gas para los bolivianos”, que había potenciado el descontento social con el modelo neoliberal años antes, fue inmediatamente activado con una pregunta formulada por los actores sociales: ¿No recuperó la nacionalización el patrimonio nacional y colectivo para el país con la reversión del poder económico y político que habían adquirido las empresas extranjeras? Nacionalización e independencia del país son nociones estrechamente asociadas en el imaginario colectivo, las cuales se chocaron con la posición gubernamental de actuar en base a los intereses foráneos (generar incentivos para la inversión extranjera) en contra de los intereses populares (aumento de los precios de productos y servicios básicos). La carga emotiva que caracterizó las movilizaciones sociales contra el modelo neoliberal volvió a la escena pública encendiendo por primera vez la indignación popular contra el gobierno de Evo Morales.

---

23 Para más detalle sobre la pérdida de legitimidad del modelo neoliberal de gestión hidrocarburífera en Bolivia consultar Wanderley, Mokrani y Guimaraes (2012).

Los adjetivos en las movilizaciones contra el presidente Evo Morales, primero en la ciudad de El Alto, reproducían los usados contra el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003, cuyo epicentro también fue esta ciudad, cuando éste tuvo que huir del país. Se acusó al gobierno del MAS de adoptar una medida que, además de la utilizada en las gestiones del periodo neoliberal, está en la esencia de los postulados del Consenso de Washington abrazados por los partidos tradicionales. Es esto lo que expresa este pronunciamiento en contra de la medida: *El gasolinazo es una medida de ajuste estructural recomendada siempre por el Fondo Monetario Internacional. La inversión extranjera se siente “incentivada” para invertir, en este caso en más explotación y exploración de campos petroleros. El ajuste lo paga el pueblo boliviano, los más pobres, los consumidores finales, aunque después vengan medidas “compensatorias”, políticas sociales como las que recomienda e incluso financia el Banco Mundial en este tipo de decisiones. Esta política es una señal nítida del sometimiento del gobierno a las empresas imperialistas que ciertamente chantajean a los países semicoloniales como Bolivia, y pone al descubierto que el discurso masista de “estamos construyendo un nuevo Estado con soberanía” es pura demagogia y se esfuma ante la realidad del sometimiento de semicolonia* (<http://estudioyrealidad.blogspot.com/2010/12/las-repercusiones-del-gasolinazo.html>).

De la misma manera se interpeló al proceso de toma de decisiones del gobierno del MAS, acusándolo de continuidad de los “mecanismos neoliberales para la toma de decisión” en que se mantiene la centralización de la decisión sobre el destino de los recursos naturales y, por lo tanto, no se fortalece la autonomía de los pueblos indígenas, regiones y municipios como establece la nueva Constitución Política del Estado. El debate sobre los significados de descentralización, autonomía, democracia cobraron importancia en la disputa sobre los límites de la autoridad del Estado central para definir las políticas energéticas.

El ex cónsul de Bolivia en Chile y ex representante ante la OEA por el gobierno del MAS, José Enrique Pinelo, expresó esta comprensión de la siguiente manera: *En el MAS no existe la posibilidad de discutir. No existe espacio para la crítica y la autocrítica. No existe*



*instrumento organizado para evaluar el rumbo de políticas adoptadas o por adoptar. Los dirigentes no cuentan con información y obviamente las bases tampoco (...) Los mecanismos “neoliberales” para la toma de decisiones están intactos. La centralidad en la toma de decisiones es la misma. El poder de decidir el destino de los recursos sigue en muy pocas manos. No hay descentralización real, las bases no deciden el destino de los recursos locales (...).*

La percepción de traición del gobierno con el pueblo boliviano fue el sentimiento generalizado en estos tres días que duró la medida, principalmente de los sectores que constituían sus bases de apoyo político. Se percibió el alza de los precios de los combustibles (de hasta 82%) como abuso de poder y por lo tanto ilegítima, cuestionando frontalmente la autoridad estatal de definir las políticas energéticas. Esta es una de las expresiones de este sentimiento: *Evo Morales se metió al bolsillo a los dirigentes de organizaciones sociales, y con ellos dentro puede golpear cuantas veces quiera a los sectores populares* (<http://estudioyrealidad.blogspot.com/2010/12/las-repercusiones-del-gasolinazo.html>).

Frente a esta arremetida popular, la posición oficialista intentó neutralizar los significados del término “gasolinazo” argumentando que los neoliberales lo hacían para enfrentar el déficit fiscal contra el poder adquisitivo de los salarios y para preservar los privilegios de una élite política y económica que vivía de los favores del Estado. Se argumentó que esta nueva medida era una “nivelación de precios” porque había superávit económico y capacidad de endeudamiento. La respuesta, a través del entonces vocero de Palacio de Gobierno, Iván Canelas, fue que la medida de Evo Morales no era neoliberal sino “patriótica” y “valiente”. Argumentos que no fueron convincentes para la población.

### **Lucha contra el contrabando versus medida contra la economía popular**

El gobierno de Evo Morales justificó el “gasolinazo” como necesario ofreciendo cifras abrumadoras: 150 millones de los 380

millones de dólares anuales beneficia a los contrabandistas y a los países vecinos. La reacción contra esta justificación se centró en el cuestionamiento sobre la capacidad del Estado para hacer valer su soberanía territorial y lograr controlar el flujo de bienes en las fronteras territoriales: *¿Pero no estaban las Fuerzas Armadas evitando el contrabando? ¿No tenía en sus manos el ex ministro de la Presidencia y actual jefe de la rara Agencia para el Desarrollo de las Macro regiones y Fronteras, Juan Ramón Quintana, la tarea de evitar el contrabando?* De la misma manera se cuestionó quiénes al final eran los contrabandistas. Si eran contrabandistas artesanales y pequeños o si estábamos frente a agentes más grandes y cercanos a la burocracia estatal. Así lo expresaron: *Evo salió a decir que los militares controlaron las grandes cisternas, pero no a los contrabandistas artesanales u “hormiga”.* *¿Serían éstos los beneficiarios de los 150 millones de dólares en subvenciones?* (<http://old.kaosenlared.net/noticia/repercusiones-gasolinazo-neoliberal-evo-morales>).

Los problemas de corrupción de los funcionarios públicos y de ineficiencia de los sistemas de regulación y control estatal volvieron a la discusión pública. También se mencionó la continuación de la pobreza y la exclusión social que están en la raíz del contrabando y los efectos negativos de la disminución de los subsidios para la economía popular. Con tonos profundamente indignados, se contrarrestó el argumento oficialista de que el “golpe económico” solo afectaría a las acomodadas clases medias. Con la inmediata alza de los costos del transporte urbano e interprovincial (de hasta 100%) este argumento fue descalificado a los ojos de la población. Se acusó al gobierno de olvidar que el aumento de los precios no afectaría únicamente a los propietarios de autos sino también a los usuarios del transporte público. De la misma manera la escalada de precios de otros productos por efectos del transporte fue rápidamente sentida y denunciada: *Además los campesinos ya, antes del gasolinazo, tenían que pagar altos montos por una garrafa de gas (22,5 bolivianos en la ciudad, y 45 bolivianos en el área rural!!!) por efectos del transporte* (<http://cadeca-catequistas.blogspot.com/2010/12/que-se-vaya-este-gobierno-neoliberal.html>).

## **La existencia o no de problemas sectoriales y cómo enfrentarlos**

Otro eje de la contestación política se centró en cómo encarar los problemas del sector de hidrocarburos. Una posición desestimó por completo el problema de la baja inversión privada para la producción de líquidos. Asociando esta medida a la generación de privilegios para las empresas petroleras y, por lo tanto, para las élites económicas especialmente del capital transnacional y el imperialismo, esta medida chocaba con los significados de la nacionalización de 2006 y el nuevo modelo de gestión hidrocarburífera del país. Para estos sectores, la nacionalización significó la salida de Bolivia del yugo del sistema capitalista internacional y, por lo tanto, era por principio inaceptable someterse al juego de mercado en el que la generación de incentivos (donde beneficios y privilegios son sinónimos) es parte inherente. De esta forma se descartó de un plumazo la discusión sobre la razonabilidad de los incentivos para atraer flujos de capital. La medida se convirtió en la negación más descarnada de la visión muy presente en el imaginario boliviano del Estado autosuficiente y filantrópico que se había reafirmado con la última nacionalización de los hidrocarburos.

Desde otra posición, la medida solo confirmó los problemas sectoriales y fiscales del nuevo modelo de gestión hidrocarburífera. Según esta posición, la medida significó un sinceramiento del gobierno sobre el fracaso de las políticas de hidrocarburos, del manejo no transparente de la situación financiera del país, las ineficiencias de la gestión gubernamental y la ausencia de propuestas alternativas para resolver los problemas estructurales que buscaba corregir el “gasolinazo”. Para esta posición, estos problemas están vinculados a otros más amplios de la economía –las dificultades en la provisión de alimentos y materiales de construcción, el crecimiento de la inflación, el aumento de la deuda interna y la insostenibilidad del gasto fiscal– los cuales tienen como raíz estructural la ausencia de un pacto social, territorial y fiscal que otorgue legitimidad y racionalidad a la política hidrocarburífera.

Esta posición cuestionó el modelo de negociaciones bilaterales del gobierno con sectores específicos para la asignación de recursos de forma prebendal y corto placista y propuso su sustitución por un pacto fiscal fundado sobre un acuerdo nacional de largo plazo que defina las prioridades de la inversión y del gasto, determinando el origen, composición y distribución de los recursos fiscales desde una visión integral del problema. Esta posición defendió que solo con este instrumento de gestión pública se podrá avanzar en una estructura institucional para que las disputas ideológicas sobre la política energética y las pugnas de intereses sobre la renta de los recursos naturales no renovables puedan darse de forma más transparente, democrática e inclusiva.

## Apuntes finales

El análisis de un evento singular –la movilización social en contra de la reforma de la política hidrocarburífera en 2010– ejemplifica la siempre controversial e inestable habilidad de los estados para garantizar la soberanía sobre el control de los recursos energéticos. Este evento condensa las diferentes dimensiones a través de las cuales la autoridad del Estado para definir la política energética requiere continua negociación y ajuste. Por un lado están las dinámicas económicas globales que se resisten a nuevas reglas que no están acordes a sus intereses y, por el otro lado, están las dinámicas nacionales y locales que igualmente se resisten a someterse a la potestad estatal de definir las políticas nacionales cuando éstas no se ajustan a sus percepciones, valores e intereses.

En el caso analizado se observa la resistencia impuesta por las dinámicas de los mercados globales a las nuevas reglas establecidas para el sector de hidrocarburos desde 2005. Pese al amplio apoyo y aceptación social de la sociedad boliviana a la nacionalización, los inversionistas internacionales mostraron su resistencia a través de la disminución de los flujos de capital. Debido a que el nuevo modelo de gestión combinaba, por un lado, control monopólico del Estado sobre los recursos hidrocarburíferos y, por el otro,

cuantiosas inversiones privadas extranjeras, su viabilidad se vio amenazada por el estancamiento de las inversiones. Es en este contexto que la disminución de los subsidios de carburantes en 2010 fue un intento de responder, en gran medida, a estas dinámicas globales. Sin embargo, este intento enfrentó una fuerte resistencia interna que obligó al gobierno a retroceder y suspender la medida en un lapso de tres días.

Una de las novedades del caso estudiado es que la contestación fue liderada por sectores populares en contra de un gobierno que contaba con una alta legitimidad política. Es importante recordar que Evo Morales ganó la elección de 2006 con 54% de los votos, ascendiendo al 62% en las elecciones del 2009. Es sorprendente que un año después de esta victoria sin precedentes en la historia boliviana, el gobierno enfrentara una protesta radical y contundente. Pese a su modelo causal adecuado, la medida se mostró improvisada, no consensuada y, finalmente, ineficiente. Las consecuencias fueron más allá del sector hidrocarburífero. El intento fracasado de cambiar una de las variables más sensibles de la economía desencadenó un desajuste de los precios en la economía boliviana con serias consecuencias principalmente para los estratos sociales menos favorecidos. La inflación se disparó, principalmente de los bienes y servicios básicos. El carácter sorpresivo de la medida, en un ambiente de altas expectativas sobre la holgura fiscal del gobierno sumado a las contradicciones entre las justificativas oficiales para la medida y el discurso proferido en los últimos años, resultó en la pérdida de confianza de la población en relación a las reglas del juego político y económico. Desde entonces los problemas sectoriales y fiscales se están agravando y no se ha encauzado un proceso político para la consolidación de la industria hidrocarburífera y el uso de las rentas para la superación sostenible del patrón extractivista, cuyo resultado social es el insuficiente crecimiento económico y la profundización de la dependencia de los recursos naturales no renovables y el estancamiento de otros sectores productivos.

## CONCLUSIÓN

# El modelo de gestión y la generación de gobernanza en Bolivia

Completado el recorrido por los principales ciclos de la política pública boliviana entre 2006-2012, estamos en condiciones de proponer las principales conclusiones del estudio. A pesar de los objetivos acertados de transformación productiva con generación de empleos de calidad y fortalecimiento de la economía plural, las falencias en todas las fases de la política pública explican los resultados contrarios a los compromisos asumidos. Desde la narrativa explicativa de los factores que inciden en el “problema público” y que justifican las decisiones de política pública, pasando por la elección de los instrumentos de política pública y su implementación, el estudio identificó las debilidades institucionales y los problemas de gestión pública del gobierno del Movimiento al Socialismo.

Contrariamente al objetivo de transformación productiva, Bolivia ha reforzado el patrón extractivista en un contexto de bonanza financiera excepcional impulsado por los precios internacionales de las materias primas. Contrariamente al objetivo de generación de empleos de calidad, los nuevos empleos se mantuvieron en los sectores con bajos niveles de productividad y excluidos de la normativa laboral y de la seguridad social. Contrariamente al objetivo de fortalecimiento de la economía plural, el nuevo modelo de gestión ha fortalecido un desarrollo unidimensional con base en la homogeneización del tejido económico sobre la disciplina

del mercado y mayor protagonismo del Estado vía creación de empresas públicas.

Estos resultados estructurales negativos se chocan con los excelentes indicadores macroeconómicos y la tendencia a la disminución de la pobreza y la desigualdad. A esta aparente incongruencia entre los resultados sociales y económicos denominamos “resultados trastrocados”. El estudio sugiere que la explicación para los resultados aparentemente contradictorios debe incluir, por lo menos, tres elementos coyunturales: (i) el contexto de bonanza económica debido a los altos precios internacionales de las materias primas, (ii) las políticas de incremento de gastos e inversiones del gobierno y (iii) las nuevas dinámicas en el mercado laboral.

A estos elementos se debe adicionar un cuarto: las decisiones políticas favorables a los intereses del grupo que forma el núcleo duro de apoyo político del MAS. Una de las principales novedades de este periodo es la consolidación de una nueva clase de propietarios, principalmente de origen aymara y quechua, asociados principalmente a la intermediación de bienes y servicios. Se observa el enriquecimiento de grupos económicos oriundos del sector informal de la economía y compuestos principalmente por importadores-comerciantes (legales y contrabandistas), transportistas y constructores así como algunos actores asociados a la producción, principalmente mineros cooperativistas y productores de coca.

La discusión sobre las “bases clasistas” del gobierno de Evo Morales está recién empezando después de un largo periodo de ilusión sobre su amplia representación popular e indígena. Esta percepción social se fue derrumbando a medida en que las decisiones gubernamentales fueron visibilizando la consolidación de la dependencia extractivista y los compromisos con los intereses económicos de nuevas élites populares y de sectores de la élite económica tradicional. El punto de inflexión ocurrió –entre la segunda mitad de 2011 y durante 2012– con el conflicto entre indígenas y cocaleros, colonizadores y transportistas alrededor de la construcción de una carretera por medio del Territorio Comunitario de Origen y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS).

La dinámica de la política económica, la dependencia extractivista y el peso de los actores sociales y económicos que componen el núcleo duro del apoyo político del gobierno (transportistas, comerciantes, mineros cooperativistas, coccaleros, entre otros) chocaron con los supuestos y convicciones ideológicas que orientaron las políticas de desarrollo productivo con empleo digno en el marco de una economía plural. Los intereses de estos nuevos grupos económicos son afines a los intereses de los actores económicos tradicionales como los empresarios del sector financiero, de la agroindustria, del comercio de importación y servicios en general, los cuales afianzaron sus ganancias en el periodo actual. Dinámica que pone en entredicho el planteamiento de cambio radical de las estructuras de clase y de la dinámica capitalista de los discursos oficiales. Lo que se vislumbra es la renovación de las élites políticas y económicas en que nuevos actores están ocupando espacios en estructuras que no han sufrido cambios sustanciales.

Las nuevas élites económicas cuentan con representación política en el poder ejecutivo y legislativo y la gran novedad está en su ascendencia sociocultural mestizo-popular (ahora denominados interculturales). En relación a la estructura burocrática del Estado, se puede hablar de un desplazamiento de los técnicos de niveles intermedios, con excepción de las instancias responsables por las políticas macroeconómicas. El discurso de devaluación de todo lo que se hizo en el “Estado neoliberal y colonial” y el desprecio al principio de “meritocracia” para acceder a los puestos públicos contribuyeron a reforzar la cultura de “borrón y cuenta nueva” de la gestión pública boliviana. La inexperiencia de los nuevos tomadores de decisión reforzaron las limitaciones institucionales y de gestión pública del Estado boliviano.

El estudio muestra que las acciones gubernamentales contradicen los compromisos políticos, por un lado, con los derechos indígenas, comunitarios y pluralistas y, por el otro, con el objetivo de transformación productiva y superación del patrón primario exportador. En este proceso los indígenas de tierras bajas y las posiciones a favor de los derechos comunitarios y pluralistas fueron desplazados del centro del poder político, al mismo tiempo



que se agudiza la pérdida creciente de la capacidad de producción nacional y la dependencia de la importación de productos que antes teníamos capacidad de auto-abastecimiento.

## **La gestión pública boliviana y la generación de gobernanza, más allá del gobierno del MAS**

La política pública está imbricada en trayectorias de decisiones que han tomado el gobierno y la sociedad a lo largo de la historia. Esto es verdad inclusive para gestiones de gobiernos que se proclaman revolucionarios y fundacionales como es el caso del gobierno del Movimiento al Socialismo. La inexorable dependencia del presente en relación a la historia se manifiesta en las tres dimensiones analizadas –el grado y forma del marco democrático, de la razón técnica y de la razón dialógica. También es cierto que los patrones de actuación del gobierno varían dependiendo del tipo de política; por lo que no es inusual encontrar modelos diferenciados de toma de decisión entre, por ejemplo, política macroeconómica o política microeconómica en un mismo gobierno.

Es así que no es sencillo caracterizar un modelo único de diseño e implementación de políticas públicas a lo largo de los años o inclusive en una misma gestión gubernamental, al mismo tiempo que se confirma la importancia de la trayectoria histórica cuyas huellas no son fáciles de borrar. De esta manera es posible identificar continuidades en la gestión pública boliviana y su relación con la gobernanza a lo largo de los años. Una primera continuidad es precisamente la baja coordinación entre las diferentes instancias de la burocracia estatal, situación que ha redundado continuamente en resultados en contrarruta.

Una segunda continuidad de la gestión pública boliviana es la persistente tensión entre razón técnica y razón dialógica (política). Esta tensión se evidencia, por ejemplo, en el análisis de las políticas hidrocarburíferas en Bolivia, en que no fue posible avanzar un marco institucional con capacidad de gestionar las disputas entre agendas, intereses y perspectivas y conducir un debate público

plural e informado orientado a la consolidación de acuerdos colectivos relativamente estables y sostenibles. Su ausencia explica, en gran medida, la permanente situación de cambio en las reglas de gestión sectorial y el desencuentro entre niveles óptimos de inversión y producción, por un lado, y de captación y uso de la renta económica por el Estado, por el otro.

La reestructuración liberal de 1996 dio como resultado un flujo importante de inversiones que aumentó la capacidad productiva y las reservas; consolidando al sector energético como el más dinámico de la economía nacional. Sin embargo, la aplicación de este modelo no dio similares niveles de éxito en lo que se refiere al mandato social, recaudación tributaria y resultados sociales esperados (empleos de calidad, disminución de la pobreza y de la desigualdad social). Proceso que desencadenó movilizaciones sociales y una profunda convulsión política en el país a partir del año 2000. Con las reformas promovidas a partir del año 2005 –las que contaron con un amplio apoyo y aceptación social–, se lograron recaudaciones tributarias sin precedentes históricos en el país pero, al mismo tiempo, se inició una fase de estancamiento de las inversiones, que pone en riesgo la reproducción misma del excedente y, con ello, las políticas redistributivas y de autosuficiencia energética.

El modelo de gobernanza –comprendido como el patrón de interacción entre gobiernos y sociedad– se enmarca en una larga historia de organización y movilización social de grupos y categorías que continuamente han puesto en cuestión el poder de actuación de los gobiernos en Bolivia. Esta organicidad de la sociedad boliviana, compuesta por comunidades indígenas, sindicatos, gremios, comités cívicos, con capacidad de reacción colectiva en contra de políticas, programas y acciones gubernamentales se ha manifestado a través de prácticas de enfrentamiento, bloqueos de carreteras y calles, huelgas y manifestaciones persistentes que con frecuencia redundaron en el retroceso de las decisiones por parte de los gobiernos.

Este patrón de comportamiento entre gobiernos y sociedad puede ser rastreado a lo largo de la historia colonial y republicana

consolidando una cultura política con raíces profundas y que configuran las relaciones sociedad y Estado hasta el presente. El patrón de interacción bilateral entre actores sociales y gobierno, al margen de un marco institucional democrático que aglutine y gestione las tensiones y disputas entre intereses específicos, reproduce un tipo de coordinación particularista y corporativista entre gobierno y sociedad que condena la toma de decisión a la lógica pragmática y de corto plazo de “apagar incendios”, la cual en la mayoría de las veces significa la toma de posición del gobierno a favor de los grupos que presentan más fuerza y capacidad de presión. Estilo de gobernanza que refuerza la cultura política rentista, prebendal y clientelista que caracteriza la gestión gubernamental.

Una tercera continuidad, estrechamente asociada a la anterior, se refiere a la dificultad para la construcción sistemática de una institucionalidad burocrática que permita procesos continuos de aprendizaje y de memoria sobre las políticas económica y social. Es así que cada nueva generación de tomadores de decisión no cuenta con análisis serios y confiables sobre las políticas, programas y acciones implementadas en el pasado, sus resultados y los factores esperados y no esperados que intervinieron para el fracaso o acierto de dichas medidas. No contar con este tipo de información es muy dañino para la toma de decisiones, condenando a los gobiernos a un Estado “adolescente” de gestión pública: la baja valoración de las experiencias acumuladas por generaciones pasadas. Esta baja valoración de la importancia de análisis ponderados de las trayectorias que estructuran el campo de las posibilidades presentes para la toma de decisión es la cuarta continuidad. Somos parte de una cultura política que no valora el campo de estudio de la política pública, que facilitaría la superación de las prácticas de descalificación y no ponderación de lo que se intentó en el pasado.

La quinta continuidad de la gestión pública boliviana es su dependencia a ciclos alternos entre bonanza y escasez marcados por la fluctuación de los precios internacionales de las materias primas, debido al patrón de crecimiento altamente dependiente de la exportación de pocos recursos naturales. Desde 2006 estamos

en un ciclo de bonanza inédita que configura las características de la gestión pública y sus efectos de corto plazo.

Está claro que en esta nueva fase de ampliación de las funciones del Estado en un contexto excepcional de bonanza económica, el análisis de política pública adquiere una importancia redoblada. En ese marco, la evaluación de la gestión pública desde una perspectiva de mediano y largo plazo es fundamental para aportar a la consolidación de una institucionalidad pública orientada a superar los problemas recurrentes del sector público en la historia boliviana: (i) el clientelismo, el rentismo y la corrupción a través de la apropiación indebida de rentas públicas por una clase política o grupos de interés en detrimento de objetivos colectivos y de largo plazo; (ii) el patrimonialismo o el control del Estado por un grupo con estrechas conexiones entre sí a través del acceso a espacios de poder en base a lealtades personales, ideológicas o partidarias por encima de recursos humanos idóneos y competentes; (iii) decisiones mediadas por objetivos político-partidarios de corto plazo que limitan la previsibilidad necesaria para las iniciativas privadas, por un lado, y generan distorsiones negativas en el mediano y largo plazo con efectos perversos sobre el crecimiento y la distribución, por el otro; (iv) la ineficacia e ineficiencia del sector público comprometiendo los escasos recursos públicos y el bienestar social, entre otras.



## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F.  
2012 *Política pública. Una visión panorámica*. La Paz, PNUD, Programa de Fortalecimiento Democrático.
- Albarracín Deker, Jorge  
2013 “Análisis de la construcción de la ruta de desarrollo sectorial. Estrategias y Planes de Desarrollo 1952-2012”, Tesis de Doctorado. La Paz, CIDES-UMSA.
- Allison, Graham  
2000 “Modelos conceptuales. La crisis de los misiles cubanos” en Aguilar Villanueva (ed.) *La hecibura de las políticas*. México, Miguel Angel Porrúa.
- Amsden, Alice H.  
1989 *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford, United Kingdom and New York, United States: Oxford University Press.
- Banco Mundial  
2007 *Informalidad: escape o exclusión*. Washington, Banco Mundial
- Bazoberry, Oscar y Salazar Carrasco, Coraly  
2008 *El cacao en Bolivia – una alternativa económica de base campesina indígena*. La Paz, CIPCA.
- Becker, Gary  
1991, 1981 *A Treatise on the Family*. Harvard Press, Harvard.

- Blanchard, O.; G. Dell'ariccia; P. Mauro  
 2010 "Rethinking Macroeconomic Policy", IMF Staff position Note, SPN/10/03, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, febrero.
- Biggart, Nicole Woolsey y Gary G. Hamilton  
 1992 "On the Limits of a Firm-Based Theory to Explain Business Networks: Western Bias of Neoclassical Economics" en Nitin Nohria y Robert G. Eccles, R. (coord.) *Networks and Organizations*. Cambridge, Harvard Business School Press.
- Bourdieu, Pierre  
 2005 "Principles of an Economic Anthropology" en Neil Smelser and Richard Swedberg (eds.) *The Handbook of Economic Sociology*, second edition. New York, Russell Sage Foundation, Princeton University Press.
- 2000 *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires, Manantial.
- Braudel, Fernando  
 1979, 1996 *Civilização material, economia e capitalismo*, vol. 3, São Paulo, Martins Fontes.
- Corporación Andina de Fomento (CAF)  
 2006 *Camino a la transformación productiva en América Latina. Reporte de Economía y Desarrollo*. Caracas, Unidad de Publicaciones de CAF.
- Callon, Michel  
 1998 *The Laws of the Markets*. Oxford, Blackwell Publishers.
- Castillo, Mario y Roy C. Nelson  
 2003 "Responsabilidad en la gestión de los programas gubernamentales de fomento de las pequeñas y medianas empresas" en *Revista de la CEPAL* 79.
- Cattani, Antonio David; Laville, Jean-Louis; Gaiger, Luis Inácio; Hespanha, Pedro (eds.)  
 2009 *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra, Edições ALMEDINA, AS.

CEPAL

- 2010 *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile, mayo.
- 2007 “Cinco piezas de política de desarrollo productivo”, Serie Desarrollo Productivo, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago de Chile.
- Cerutti, Eugenio; Mansilla, Mario
- 2008 *The Hydrocarbons Boom and the Risk of Dutch Disease in Bolivia*, paper, FMI.
- Chang, Ha-Joon
- 2011 “Institutions and Economic Development: Theory, Policy and History” en *Journal of Institutional Economics* 7:4.
- 2002 *Kicking Away the Ladder*, London, Antheu Press.
- 1994 *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan.
- Coleman, James
- 1994 “A Rational Choice Perspective on Economic Sociology” en Neil Smelser and Richard Swedberg (eds.) *The Handbook of Economic Sociology*, first edition. New York, Russell Sage Foundation, Princeton University Press.
- Coraggio, José Luis
- 2007 *Economía social, acción pública y política*, Buenos Aires: Editorial CICCUS.
- Cruz, Bonifacio A.
- 2004 *Estrategias productivas desde los Yungas. Propuestas de los productores del cantón Rosario Entre Ríos*. La Paz, PROAGRO, COOACI, PDI, Visión Mundial. PNUD, PIEB.
- Cumbers, Andy
- 2010 “Petróleo en el mar del Norte, el Estado y las trayectorias de desarrollo en el Reino Unido y Noruega” en *UMBRALES 20*, La Paz, CIDES-UMSA.



- Deeg, Richard y Gregory Jackson  
2007 “The State of the Art: Towards a more Dynamic Theory of Capitalist Variety” en *Socio-economic Review* 5.
- Dobbin, Frank  
1993 *Forging Industrial Policy: United States, Britain and France in the Railway Age*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Evans, Peter  
1995 *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.
- Fayol, Henry  
1949 *General and Industrial Management*. Pitman, London.
- Ferrufino, Rubén  
2007 “La maldición de los Recursos Naturales: enfoque, teorías y opciones” en *Coloquio Económico No. 7*. La Paz, Fundación Milenio.
- Ffrench-Davis, Ricardo  
2010 Macroeconomía para el desarrollo: desde el “financie-rismo” al “productivismo”, *Revista de la CEPAL* 102.
- FUNDEMPRESA  
2013 “Estadística de la base empresarial al mes de mayo de 2013”, La Paz.  
2010 “Estadística de la base empresarial al mes de septiem-bre de 2010”, La Paz.
- Gray Molina, George  
2003 “Crecimiento de base ancha: entre la espada y la pa-red” en *Tinkazos: Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, n° 15, La Paz.
- Gray Molina, George y Fernanda Wanderley  
2007 “Explaining ‘Pockets of Growth’ in a Low-Growth Economy” (en mimeógrafo), Cambridge, CID-Har-vard University (disponible en [www.fernandawanderley.blogspot.com](http://www.fernandawanderley.blogspot.com)).
- Grebe, Horst  
2002 “El crecimiento y la exclusión” en *La fuerza de las ideas*. Foro de Desarrollo, La Paz.

- Grindle, Merilee y Thomas John  
1991 *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Hall, Peter y Thelen, Kathleen  
2009 “Institutional Change in Varieties of Capitalism” en *Socio-economic Review* 7.
- Hausmann, Ricardo, J. Hwang y Dani Rodrik  
2007 “What You Export Matters”, *Journal of Economic Growth*, 12.
- Humprey, John  
1995 “Industrial Organization and Manufacturing Competitiveness in Developing Countries”. Special Issue of *World Development*, 23 (1).
- Imbs, Jean y Romain Wacziarg  
2003 “Stages of Diversification as Self-Discovery” en *American Economic Review*, 93(1).
- IDB  
2009 *The Age of Productivity - Transforming Economies from the Bottom up*. New York, Palgrave MacMillan.
- INE (Bolivia)  
Estadísticas varias. Disponible en [www.ine.gob.bo](http://www.ine.gob.bo)
- Humprey, John  
1995 “Industrial Organization and Manufacturing Competitiveness in Developing Countries”. Special Issue of *World Development*, 23 (1).
- Harris, Olivia  
1990 “Phaxsima y Qulloqi: Los poderes y significados del dinero en el Norte de Potosí”, manuscrito, Goldsmiths’ College University of London.
- Jiménez, Elizabeth  
2009 “La economía comunitaria: una reflexión sobre comunidades y acción colectiva en la región del norte de Potosí” en *Debates sobre desarrollo e inserción internacional*, Alfredo Seoane y Elizabeth Jiménez (coords.), La Paz, CIDES-UMSA.

- Karl, Terry  
1997 *The Paradox of Plenty: Oil Boom and Petro-States*. Berkeley, Berkeley University Press.
- Laville, Jean-Louis  
2004 “El marco conceptual de la economía solidaria” en *Economía Social y Solidaria: Una visión europea*. Buenos Aires, Fundación OSDE, Universidad Nacional de General Sarmiento, Editorial Altamira.
- Laserna, Roberto  
2004 *La democracia en el ch’enke*. La Paz: Fundación Milenio.
- Manzano y Chávez  
2006 “Booms y colapsos en la economía boliviana”, documento de trabajo.
- Mauss, Marcel  
1991 *Sociología y antropología*. Madrid, Ed. Tecnos.  
1923, 1967 *The Gift*. New York, The Norton Library.
- Medina, Javier  
2001 *Manifiesto municipalista por una democracia participativa municipal*, La Paz: Garza Azul.
- Medinaceli, Mauricio; Mokrani, Leila  
2010 “Impacto de los bonos financiados por la renta petrolera” en *UMBRALES 20*. La Paz, CIDES-UMSA y Plural editores.  
2010 “Políticas de asignación y distribución del Impuesto Directo de los Hidrocarburos en Bolivia. Impacto departamental y municipal”, documento de trabajo, CIDES-UMSA.
- Mehlum, Harvor; Moene, Karly; Torvik, Ragnar  
2006 “Institutions and the Resource Curse” en *The Economic Journal*, 116 (January).
- McNeish, John-Andrew; Logan, Owen  
2012 *Flammable Societies Studies on the Socio-economics of Oil and Gas*. London, Pluto Press.

- Melo, Alberto; Rodríguez-Clare, Andrés  
2006 “Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean”, Inter-American Bank, Working Paper C-106.
- Mokrani, Leila; Medinaceli, Mauricio  
2010 “Subsidios a energéticos fósiles: bases del debate, evidencias empíricas y análisis de regresividad para el caso de GLP, gasolina especial y diesel oil en Bolivia”, documento de trabajo, CIDES-UMSA.
- Molina, Ramiro  
1987 “La tradicionalidad como medio de articulación al mercado: una comunidad pastoril en Oruro” en *La participación indígena en el mercado surandino*. Cochabamba, CERES.
- Montaño, Gary; Muñoz, Diego; Soriano, Rodolfo  
2007 *Facilitando el acceso de pequeños productores a mejores mercados – una experiencia de políticas en Bolivia*, La Paz: Plural Editores.
- Mora Salas, Minor  
2004 “Hacia una visión sociológica de la acción económica: desarrollos y desafíos de la sociología económica” en *La sociología económica: una lectura desde América Latina*. Costa Rica, FLACSO.
- Morales, Juan Antonio  
2012 *La política económica boliviana 1982-2010*. La Paz, Plural Editores y UCB.
- 1989 “La transición de la estabilidad al crecimiento sostenido en Bolivia”, documento de trabajo 04/89, La Paz, IISEC, UCB.
- Nee, Victor y Swedberg, Richard  
2005 *The Economic Sociology of Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- Nelson y Winter  
1982 *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.

- Tassi, Nico  
2012 *La otra cara del mercado. Economías populares en la arena global*. La Paz, ISEAT.
- North, Douglas  
1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, José Antonio  
2008 “Las concepciones de la política social: universalismo x focalización”, *Nueva Sociedad* 215, mayo-junio, 2008.  
2007 “Una visión amplia de la estabilidad macroeconómica”, *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 1, Vol. 1.  
2001 “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI” en *Revista de la CEPAL* 75.
- Odergaard, Cecilie Vindal  
2010 *Mobility, Markets and Indigenous Socialities*. England, Ashgate Publishing.
- Ostrom, Elinor; T.K. Ahn  
2007 “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Indiana University, (manuscrito no publicado).
- Orrù, Marcos, Nicole Woolsey Biggart y Gary G. Hamilton (coords.)  
1997 *The Economic Organization of East Asian Capitalism*. New York, Sage Publications.
- Pelens, Tom y Navia Nicómedes  
2005 *Dinámica de la economía campesina de los Valles. Una aproximación a comunidades de Cochabamba y Norte de Potosí*. La Paz, CIPCA.
- Pinto, Aníbal  
1970 “Implicaciones de la ‘heterogeneidad estructural’ de América Latina” en *El Trimestre Económico*, n. 145 (1), enero-marzo. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

PNUD

2007 *Informe de Desarrollo Humano – El estado del Estado*. La Paz, Bolivia.

2005 *Informe temático sobre Desarrollo Humano – La economía más allá del gas*. La Paz, Bolivia.

Polanyi, Karl

2001 *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México, Fondo de Cultura Económica.

1992 “The Economy as Instituted Process” en *The Sociology of Economic Life*, Westview, Westview Press.

Prada Alcoreza, Raúl

2008 “Análisis de la nueva Constitución Política del Estado” en *Crítica y emancipación: Revista latinoamericana de Ciencias Sociales*. Año 1, no. 1 (jun). Buenos Aires, CLACSO. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/CyE/cye2S1b.pdf>

Quino Mamani, Eliseo Manuel

2011 “Evaluación del Decreto Supremo 0225 –creación de la empresa boliviana de la almendra y derivados–, como política pública para la Amazonia de Bolivia, y de sus efectos entre los actores primarios de la cadena productiva de la castaña”, tesis de maestría, La Paz, CIDES-UMSA.

Quintanilla, Rossmory Jaldín

2010 *Producción de quinua en Oruro y Potosí*. La Paz, PIEB.

Robinson, James; Torvik, Ragnar y Verdier, Thierry

2006 “Political Foundations of the Resource Curse” en *Journal of Development Economics* 7, January.

Rodrik, Dani

2004 “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, working paper, en [www.ksg.harvard.edu/rodrik/](http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/)

Roed, Erling

2004 “Escaping the Resource Curse and the Dutch Disease? When and Why Norway Caught up with and

- Forged ahead of its Neighbors”. Statistics Norway, Research Department. Discussion Paper No. 377, May.
- Rosser, Andrew  
2006 “The Political Economy of the Resource Curse: A Literature Survey”. *Working Paper No 268*. Institute of Development Studies, April.
- Ruesgas Requena, Gabriela  
2013 “El Estado y su apoyo al fortalecimiento productivo y de las dinámicas de transformación y comercialización de las organizaciones productivas campesinas. EMAPA y su relación con los pequeños productores de trigo de Cochabamba y Tarija”, tesis de maestría, La Paz, CIDES-UMSA.
- Rutherford, Malcolm  
1996 *Institutions in Economics - The Old and the New Institutionalism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sabel, Charles  
2009 “What Industrial Policy is Becoming: Taiwan, Ireland and Finland as Guides to the Future of Industrial Policy”, mimeo, Columbia Law School.
- Sabel, Charles; Zeitlin, Jonathan  
1996 “Historical Alternatives to Mass Production: Politics, Markets and Technology in Nineteenth-Century Industrialization” en Swedberg, R: (org.) *Economic Sociology*. Glos, UK, El Elgar Publication.
- Salazar, Cecilia; Sostres, Fernanda; Wanderley, Fernanda; Farah, Ivonne  
2012 *Hacia una política municipal de cuidado – integrando los derechos de las mujeres y la infancia*. La Paz, CIDES-UMSA.
- Seoane, Alfredo; Wanderley, Fernanda  
2012 *La brecha aborro-inversión y la olvidada agenda de la transformación productiva*. La Paz, CIDES-UMSA y PIEB.

- Smelser, Neil; Richard, Swedberg  
1994 “The Sociological Perspective on the Economy” en *The Handbook of Economic Sociology*. New York, Princeton and Russel Sage Foundation.
- Sensenberger, Werner; Pyke, Frank  
1991 “Small Firm Industrial Districts and Local Economic Regeneration: Research and Policy Issues, *Labour and Society* 16-1.
- Schneider, Ben Ross  
2009 “Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America” en *Journal of Latin American Studies* 41.
- Scott, James  
1975 *The Moral Economy*. New Heaven, Connecticut, Yale University Press.
- Schmitz, Hubert  
1995 “Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry” en *The Journal of Development Studies*, vol. 31, n. 4.
- Smelser, Neil; Swedberg, Richard  
2005 *The Handbook of Economic Sociology*. New York, Princeton and Russel, Sage Foundation.
- Temple, Dominique  
2003 *Teoría de la reciprocidad*. La Paz, PADEP-GTZ.
- UDAPE  
2008 *Dossier estadístico*, volumen 18. La Paz, UDAPE.  
2007 *Dossier estadístico*, volumen 17. La Paz, UDAPE.
- Urwick, Lyndall  
1943 *The Elements of Business Administration*. New York, Harper.
- Wanderley, Fernanda  
2011 “Transformación productiva, pluralidad económica y equidad social” en Fernanda Wanderley (coord.) *Desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*. La Paz, CIDES-UMSA y Plural Editores.



- 2011 “Pluralismo de capitalismos - El nuevo desarrollismo post neoliberal en América Latina versus el nacionalismo popular en Bolivia” en *Capitalismos en Bolivia - Los dilemas del desarrollo*, Fernando Molina y Henry Oporto (eds.), La Paz, Fundación Vicente Pazos Kanki.
- 2010 “Pluralismo económico, mercado y Estado” en *Descolonización, Estado Plurinacional, Economía Plural y Socialismo Comunitario - Debates sobre el Cambio*. La Paz, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria y la Vicepresidencia de la República.
- 2009 *Crecimiento, empleo y bienestar social en Bolivia*. La Paz, CIDES-UMSA y Plural Editores.
- 2009 “Between Reform and Inercia: Bolivia’s Employment and Social Protection Policies over the Past 20 years” en *International Labour Review*, vol. 148, núm. 3, International Labor Organization, Ginebra.
- 2009 “Prácticas estatales y ciudadanía colectiva e individual en Bolivia” en *ÍCONOS, Revista de Ciencias Sociales*, n° 34, *Etnografías del Estado*, FLACSO, Ecuador.
- 2009 “Ciudadania coletiva e documentos de identidade” em *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- 2008 “Beyond Gas: Between the Narrow-Based and Broad-Based Economy” en John Crabtree and Laurence Whitehead, *Unresolved Tensions. Bolivia Past and Present*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- 2005 “La construcción de ciudadanía económica: el desafío del nuevo modelo de desarrollo” en *Tinkazos, revista boliviana de ciencias sociales*, n° 18.
- 2004 Solidarity without cooperation - small producer networks and political identity in Bolivia. Tesis de doctorado, Columbia University.
- 2002 “Avanços e desafios da nova sociologia económica, notas sobre os estudos sociológicos do mercado” en *Sociedade e Estado, Revista de Ciências Sociais* da Universidade de Brasília.

- 2002 “Pequeñas empresas, sector informal e industrialización local. La sociología económica del desarrollo” en *Tinkazos, revista boliviana de ciencias sociales*, n° 11.
- 1999 “Pequenos Negócios, Industrialização Local e Redes de Relações Econômicas: Uma Revisão Bibliográfica em Sociologia Econômica” en *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, BIB*, n° 48, 2 semestre.
- Wanderley, Fernanda; Mokrani, Leila  
2011 *La economía del gas y las políticas de inclusión socioeconómica*. Documento de Investigación, La Paz, CIDES-UMSA y Fundación Carolina. [www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/.../Documents/AI56.pdf](http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/.../Documents/AI56.pdf)
- Wanderley, Fernanda; Mokrani, Leila; Guimarães, Alice  
2012 “The Economy of Gas and the Politics of Social Inclusion in Bolivia” en *Flammable Societies: Studies on the Socio-Economics of Oil and Gas*, John-Andrew McNeish y Owen Logan (eds.), Londres, Pluto Press.
- 2010 “La economía del gas y la política de inclusión social en Bolivia - La difícil articulación entre las dimensiones técnico-económica y político-simbólica” en *Revista Umbrales 20 – Hidrocarburos, Política y Sociedad*. La Paz, CIDES-UMSA.
- Weber, Max  
1978 *Economy and Society: Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, California, University of California Press, 2 vols.
- 1904, 2001 “La ‘objetividad’ cognoscitiva de la ciencia social y de la política social” en *Ensayos sobre metodología*. Buenos Aires, Amorrortu editores.
- White, Harrison  
1988 “Varieties of Markets” en Barry Wellman y SD Berkowitz (dir.), *Social structures: a network approach*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Williamson, Oliver  
1981 “The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach” en *American Journal of Sociology*, n° 87.
- Williamson, Oliver  
1993 “Calculativeness, Trust, and Economic Organization” en *Journal of Law and Economics*, n° 36, April.
- Zavaleta, David  
2010 “Modeling the Impact of Economic Policies on Poverty and Inequality. The case of Bolivia”, tesis de doctorado, Universidad de Ginebra.
- Zoomers, Anheléis  
2002 *Vinculando estrategias campesinas al desarrollo. Experiencias en los Andes bolivianos*. La Paz, Plural editores, DFID.
- 1998 *Estrategias campesinas en el sur andino*. La Paz, Plural Editores.

## Revisión hemerográfica

*Diario Nuevo Sur*, Tarija- edición del 24 de octubre de 2010.

*El Diario*, La Paz- edición del 24 de octubre de 2010.

*Fmbolivia.net y Radio FM Bolivia*- edición del 24 de octubre de 2010.

*La Prensa*, La Paz- edición del 26 de mayo de 2006 y del 17 de octubre de 2010.

*Los Tiempos*, Cochabamba- edición del 7 de octubre de 2010.

*Prensa Latina*, Cuba- edición del 24 de octubre de 2010.

*Semanario Pulso*, La Paz – edición de la última semana de octubre de 2010.

## Documentos oficiales

Constitución Política del Estado, 2009.

Estrategia Plurinacional de Economía Solidaria y Comercio Justo, 2010.

Estrategia Boliviana de Hidrocarburos, 2009.

Ley Marco de Autonomías y Descentralización, 2010.

Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, 2011.

Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, 2012.

Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para el Vivir Bien, 2006.

Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural y Ministerio de Trabajo, 2009.

Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP), 2010.

Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Informes de gestión y memorias institucionales de 2008 y 2009.

Organigramas MDPyEP 2008-2010.

Programa de Operaciones Anual MDPyEP - Organizaciones descentralizadas - servicios y agencias de desarrollo y desconcentradas - y empresas públicas 2008, 2009 y 2010.

Decretos supremos de creación de las agencias, servicios de desarrollo y empresas públicas.

Estatutos orgánicos de las agencias y servicios de desarrollo.

Estatutos orgánicos de las empresas estatales (EMAPA, EBA, ECEBOL, CARTONBOL, AZURCABOL, PAPELBOL, LACTEOSBOL).

Seguimiento a la ejecución presupuestaria del Programa de Operaciones Anual 2006-2009.

Memoria Institucional MDPyEP 2008.

Memoria de Gestión MDPyEP 2009.

Memoria Institucional de Gestión MDPyEP 2006-2009.

Informe de Gestión MDPyEP, junio 2009.

Reglamento para el registro y acreditación de Unidades Productivas (12 de octubre de 2009) - resolución ministerial 200/2009.

Presentación en *powerpoint* de los logros de la gestión 2006-2010, septiembre de 2010.

Estudio para la creación del Banco de Desarrollo Productivo (BDP) – INFORME FINAL DE DISEÑO Y PLAN ESTRATÉGICO DE LA BANCA DE DESARROLLO – Luis Baudoin, Marcelo Díaz, Armando Alvarez y Antonio Kiering – PROFIN.

Decretos supremos del BDP - creación y modificaciones.

Estatuto Orgánico del Banco de Desarrollo Productivo.

Plan Estratégico Quinquenal del Banco de Desarrollo Productivo.

Memoria Banco de Desarrollo Productivo 2007, 2008 y 2009.

Estados y balances financieros del Banco de Desarrollo Productivo 2007, 2008 y 2009.

Fideicomiso para el desarrollo productivo Banco de Desarrollo Productivo - créditos asociativos aprobados por municipio y rubro del 01/06/2007 - 31/01/2010.

Fideicomiso para el desarrollo productivo Banco de Desarrollo Productivo – créditos productivos individuales aprobados por municipio y rubro del 01/06/ al 31/01/2010.

Resumen general de créditos asociativos por departamento y entidad financiera del 01/06/2007 al 31/02/2010.

Resumen general de créditos por departamento y entidad financiera del 01/06/2007 al 31/02/2010.

Cartera vigente - cartera directa por departamento, institución financiera, sector económico, ventanilla del 20/06/2007 al 30/06/2008.

Cartera vigente de administración de fideicomiso por departamento, entidad, sector económico, ventanilla - al 31/12/2006, 30/04/2007, 30/06/2007, 30/06/2008.

Reglamento de la ventanilla de crédito para la micro y pequeña empresa (MIPE) productiva.

Reglamento del Fideicomiso para el Desarrollo Productivo - Individual.

Decretos supremos de aprobación de los créditos del fideicomiso de desarrollo productivo.

Memoria Fiscal 2009 y 2012, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.



El libro *¿Qué pasó con el proceso de cambio en Bolivia?* de Fernanda Wanderley es producto de una larga y empeñosa tarea emprendida para desentrañar el carácter de los procesos económicos en el país, sus continuidades y discontinuidades y su relación con las políticas públicas, mediadas por estructuras institucionales que, en este caso, parecieran inherentes a lo que ella denomina un "Estado adolescente". Fernanda se aproxima al proceso de cambio en el país iniciado el año 2006 con las herramientas analíticas que provee el estudio de las políticas públicas, considerando tanto las relaciones causales como el entorno en el que se producen; es incisiva al mostrar que este proceso está condicionado por los soportes históricos que caracterizan a una persistente forma de ser de la cultura política boliviana.

*Cecilia Salazar, directora CIDES-UMSA*

En este libro, Fernanda Wanderley propone importantes cuestiones sobre las políticas de desarrollo en Bolivia entre 2006 y 2012. La autora articula un análisis económico, histórico, político y organizacional para entender por qué las promesas de un desarrollo alternativo no fueron fácilmente convertidas en resultados positivos por el gobierno del Movimiento al Socialismo. Este es un libro con una perspectiva amplia y reveladora para aquellas personas interesadas en el presente y futuro de Bolivia.

*Merille Grindle, directora del David Rockefeller Center  
for Latin American Studies*



**plural**  
EDITORES

