
CAPITALISMOS EN BOLIVIA

Los dilemas del desarrollo



FUNDACIÓN
VICENTE
PAZOS
KANKI

FERNANDO MOLINA Y
HENRY OPORTO (EDS.)

CAPITALISMOS EN BOLIVIA

Los dilemas del desarrollo

FERNANDO MOLINA Y
HENRY OPORTO (EDS.)



CAPITALISMOS EN BOLIVIA
Los dilemas del desarrollo
©Fundación Vicente Pazos Kanki

Diseño: Percy Mendoza
Impresión: XXXXXXXX

Depósito Legal: X-X-XXXX-11

Impreso en Bolivia
2011

SUMARIO

Presentación	7
CAPITALISMOS EN BOLIVIA <i>Fernando Molina</i>	9
CAPITULO 1: CAPITALISMO POPULAR Actores emergentes y la formación de un capitalismo popular en Bolivia <i>Henry Oporto</i>	39
CAPITULO 2: CAPITALISMO DE ESTADO Estado empresario: Nacionalización y creación de empresas estatales en Bolivia <i>Rubén Ferrufino</i>	107
CAPITULO 3: PLURALISMO DE CAPITALISMOS El nuevo desarrollismo post neoliberal en América Latina versus el nacionalismo popular en Bolivia <i>Fernanda Wanderley</i>	171

PRESENTACIÓN

Este libro es el resultado más destacado del ciclo de conversatorios que realizó la Fundación Vicente Pazos Kanki en 2010, aunque no el único: otras publicaciones que se alimentaban de esa misma fuente ya aparecieron previamente.

El eje de los distintos trabajos que publicamos es la reflexión sobre la estructura económica del país y la relación entre ésta y los dilemas del desarrollo. En ningún caso su objeto es la teoría actual, que supuestamente plantea una alternativa completamente distinta del capitalismo, sino la realidad misma, tal como surge de un análisis intelectual desprejuiciado.

Estos trabajos son una contribución de fondo a la comprensión del subdesarrollo del país, si se lo entiende como el estancamiento de distintas formas capitalistas, y como la ausencia de una política desarrollista que realmente merezca ese nombre.

Esperamos que esta obra contribuya a dotar de un nuevo discurso, más profundo, más inteligente y, sobre todo, más realista, al desarrollismo nacional, de modo que éste se modernice, y así pueda equipararse con las exitosas visiones que en este momento orientan la vida pública de los países vecinos.

Fundación Vicente Pazos Kanki

CAPITALISMOS EN BOLIVIA

*Fernando Molina*¹

PRIMERA PARTE. UNO Y VARIOS CAPITALISMOS

Marx

Marx hizo una descripción del capitalismo que, en adelante, sirvió como un rasero demasiado fino. Desde entonces, cada vez que alguien dice “capitalismo” piensa en el sistema industrial inglés estudiado en *El capital*. Producción en masa de mercancías, intercambio generalizado de éstas según sus valores de cambio, desaparición de las relaciones de subordinación doméstica, agraria, racial, etc., mano de obra libre y asalariada, aplicación de maquinaria cada vez más avanzada, etc.

¹ Periodista y escritor. Autor de varios ensayos, entre ellos *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales*. También ha publicado numerosos artículos en obras colectivas, revistas, periódicos y sitios web de La Paz, Santiago de Chile, Bogotá, México y Madrid. Algunos de ellos han sido traducidos al francés y al inglés.

Marx enfatizó en que este modo de producción era expansivo y proselitista; por tanto, se extendería hasta cubrir cualquier sociedad en la que se hubiera asentado, y usaría las formas productivas previas como medios de alimentación de su gran mecanismo modernizador (“subsunción”), en pos de un solo gran objetivo: la acumulación del capital.

El capitalismo, para esta visión, no busca la satisfacción material, la diferenciación clasista ni el disfrute hedonista de la capa social superior, la burguesía. En cambio se orienta impersonalmente a la acumulación de recursos, que luego vuelca a la producción de más recursos, en un proceso que mueve y reproduce frenéticamente el sistema.

Como se ve, se trata de una descripción *descarnada* de la economía moderna. El capitalismo de Marx es una criatura de la laboriosidad, una obra de fuerzas mecánicas; no de la codicia o el orgullo humanos.²

Y, como se ha dicho, deja fuera demasiadas particularidades.

En la realidad, el capitalismo nunca ha avanzado de una manera absolutamente holística, borrando los modos de producción anteriores. Más bien ha solido combinarse con ellos y coexistir con aquellos de sus elementos que resistieron y perduraron.

2 Su perversidad, entonces, tiene naturaleza amoral: Marx no condena el capitalismo por injusto o cruel o depredador, sino porque, pese a su enorme poderío –que merece su aplauso progresista–, no logra realizar el conjunto completo de las potencialidades humanas. Es perverso por impotente (en relación a los objetivos prefijados por Marx, esto es, la plétora y la felicidad humanas); pero sus métodos constituyen un patrimonio histórico adquirido y la sociedad debe profundizar en ellos, con la siguiente salvedad: los mismos mecanismos y la misma energía del capitalismo deben ser guiados, después de él, por una lógica diferente, ya no el afán de lucro, sino la planificación consciente y justiciera de una economía igualitaria.

En las sociedades realmente existentes es frecuente que las formas productivas realmente existentes tiendan al capitalismo industrial, pero apenas logren imitarlo.

En otras ocasiones, el capitalismo industrial no se comporta de forma expansiva, sino que tiende a enquistarse en “enclaves” de producción intensiva, vinculados directamente con los centros económicos mundiales, con lo que queda rodeado de zonas de escasa productividad o improductivas, en las que perviven relaciones económicas distintas de las fabriles.

Otras veces, la acumulación no resulta de la actividad económica por sí misma, sino que está mediada, restringida y regulada por mecanismos políticos. Esto ocurre cuando el Estado es el dueño de las empresas, o cuando controla estrechamente el destino de las ganancias que éstas generan.

Como antecedente del sistema industrial inglés, Marx habló del capitalismo comercial, que se presenta cuando el comercio deja la fórmula M-D-M (es decir, el productor vende una mercancía para obtener el dinero que le permite comprar una mercancía de otra clase) y adopta la fórmula D-M-D’ (el comerciante compra mercancías para venderlas y obtiene dinero por ello).

En una de sus variantes, este capitalismo aprovecha la alta productividad lograda en determinadas áreas de la economía, y la existencia simultánea y paralela de

otras zonas poco productivas, las cuales dependen de las primeras para obtener bienes.

El capitalismo comercial saca sus ganancias del intercambio entre zonas: de un lado, las mercancías creadas allí donde triunfó la racionalización productiva; y, del otro, las riquezas naturales de las zonas sin capacidad productiva.

Este tipo de capitalismo está muy extendido. Los marxistas, obnubilados por la fijación de Marx en el industrialismo inglés, que éste consideraba el más avanzado estadio de la historia, lo desprecian como un capitalismo de “segunda clase”, inferior al que necesariamente tendría que darse para que las fuerzas productivas se desarrollaran a plenitud.

Por razones como ésta es que Cornelius Castoriadis considera al marxismo una filosofía cientificista o, mejor, tecnificista de la historia. Para ella, la sociedad en su conjunto, sus posibilidades y perspectivas, responden al avance técnico logrado, y la historia puede reducirse a etapas de progreso técnico, cada una de las cuales exige una correspondiente remodelación social. (Por supuesto, la vitalidad y la perdurabilidad de la cultura de cada sociedad, de sus tradiciones e instituciones políticas, refutan el tecnifismo).

Sin embargo, pese a la incorrección de convertir la concepción industrialista en una teleología, no cabe duda de que la industrialización posee claras ventajas. El comercio (lo mismo puede decirse de las finanzas) puede generar un importante caudal de ganancias, pero está irremediamente frenado por un dato: la capacidad de consumo del mercado, que a su vez depende de la riqueza o pobreza de la población. Éste es el límite

que si bien puede obviar por un tiempo, en última instancia resulta incapaz de sobrepasar. Este capitalismo, entonces, es de índole local y episódica.

De ahí la permanente aspiración de las sociedades comerciales, entre ellas la boliviana, a la industrialización, concebida como una vía para incrementar sus ganancias y, por tanto, su capacidad de consumo. Este movimiento puede describirse como el paso de la sociedad de una fase importadora a una fase exportadora de bienes manufacturados. La segunda permite capturar ganancias a partir del ahorro de otras naciones, en lugar de sacarlas del ahorro de la propia nación; por esa razón es más sostenible y posee horizontes más amplios.³

Weber

Max Weber habló de varios capitalismos, cuyo rasgo común es el objetivo de la *ganancia*. Tal es su característica peculiar, distinguidora, respecto a la economía natural, que sólo busca la supervivencia de sus participantes y que, como resulta obvio, el hombre inventó primero.

En consecuencia, Weber sostiene que hubo capitalismos en todas las épocas (Marx también veía esta diacronía, aunque para él las experiencias “capitalistas” del pasado eran esbozos o antecedentes incipientes, sin validez propia).

Uno de los varios tipos posibles, el capitalismo competitivo industrial que apareció en Europa en el siglo XVI, fue muy exitoso gracias a su capacidad para optimizar la producción de bienes y, por tanto, incrementar cons-

³ Esto es lo que pretendía la “sustitución de importaciones”, tal como la teorizó la CEPAL de Raúl Prebich.

tanamente la riqueza disponible. Este tipo es el que predomina en el mundo y desde hace siglos se postula como paradigma general, aunque, como hemos visto, no siempre con los resultados esperados.

El capitalismo antagónico al competitivo es el que Weber llamaba “político” o “de aventura”. En éste las ganancias se obtienen de alguna clase de excepcionalidad de la que es posible beneficiarse; normalmente se trata del acceso al poder político, que permite varias cosas: el dominio de los hombres, el control monopolístico de determinadas funciones sociales, o, en otros casos, la apropiación de recursos naturales no renovables, las cuales son riquezas “estáticas”, imposibles de recrear, es decir, “tesoros” que unos cuantos pueden acaparar en desmedro de los demás.

La excepcionalidad suele ser domeñada por los aventureros, que gracias a su arrojo y su temeridad vencen el riesgo y la adversidad. Son tipos ejemplares los siguientes: El gambusino, que invierte todo en la quimera del oro; el explorador de lugares intocados; el conquistador y comerciante de las colonias; el guerrero profesional.

En el capitalismo competitivo, por el contrario, los modelos personales son los emprendedores, los innovadores, los creativos; quienes no conciben la riqueza como una “cantidad fija” que debe conquistarse y repartirse, sino como un flujo tendencialmente infinito, que depende de su laboriosidad e inteligencia. Estos tipos humanos se oponen y luchan contra las excepciones, protecciones y trucos del capitalismo político, que los alejan del éxito, al mismo tiempo que se lo dan a los parásitos y oportunistas.

Capitalismos bolivianos

Hablando en sentido weberiano, ha habido capitalismo en Bolivia desde el siglo XVI, cuando se implantó la minería de Potosí y, con ella, el circuito agro-comercial que la rodeaba y se nutría de ella.

Este capitalismo no fue el competitivo industrial que triunfó después, y que en ese momento se encontraba todavía en un estado embrionario y restringido al norte de Europa, sino un capitalismo de aventura (nadie encarna mejor su espíritu que los conquistadores españoles), y político, porque toda la actividad minera dependía o, en muchos casos, se encontraba directamente en manos de la Corona.

La ganancia de los mineros españoles no se derivaba de la productividad de su mano de obra, sino de la influencia política que tenían, que les permitía controlar una mayor cantidad de “mitayos” o indígenas en situación de semi-servidumbre.

Tampoco provenía de la magnitud de sus inversiones, o de su habilidad y preparación técnicas, sino del favor real, que les permitía acrecentar sus posesiones.

Lo mismo ocurría con el capitalismo comercial de la época, que –por lo menos en su parte internacional– era un monopolio del Estado. Y con las haciendas de mayor organización y orientadas al lucro. Todas estas actividades permitían la acumulación de capital, pero una acumulación cuyos resortes últimos eran la proximidad o la lejanía del poder político.

Con las variantes naturales que se debieron a los cambios de época, este sesgo estatista del capitalismo boliviano se ha mantenido hasta ahora. Basado siempre en la excepcionalidad que implica el hallazgo de sucesivos

recursos no renovables; plata, estaño y ahora gas, y en la explotación hasta el agotamiento de recursos renovables como la madera y la tierra, el capitalismo industrial boliviano nunca dejó de tener una naturaleza política. Fue por tanto insular, de enclave. Y, simultáneamente, su pequeña dimensión determinó la falta de profundidad del capitalismo comercial que normalmente lo acompaña. (Pese a ello, éste ha sido y es más extenso que él).

En Bolivia, entonces, tanto el capitalismo en sentido weberiano, como, peor aún, el capitalismo en sentido marxista, son débiles y limitados. En otras palabras: la economía de mercado, la sociedad competitiva, basada en ganancias de productividad, sólo incluye de forma plena a una minoría de la población.

Esto significa que la mayoría de los bolivianos se halla fuera de la esfera mercantil, aunque no en términos absolutos. Puede decirse que las actividades de los bolivianos forman parte, intermitentemente, de la economía natural, de supervivencia, y de la economía capitalista, orientada hacia las ganancias. Puede decirse que viven con un pie en cada una de estos dos mundos, aunque con el tiempo cada vez más asentados en el mercado, en los capitalismos existentes.

Como han demostrado hasta la saciedad distintos estudios,⁴ la “economía comunitaria”, que se supone completamente desligada de los valores de la modernidad, es decir, la clase de actividad social que nunca busca ganancias, prácticamente no existe. Todos los habitantes de Bolivia están enganchados a los capitalismos comer-

4 Véase por ejemplo Annelies Zoomers, *Vinculando estrategias campesinas al desarrollo – Experiencias en los Andes bolivianos*, o la Encuesta de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2005, del Programa Mundial de Alimentos.

cial o industrial; la mayoría por medio de un lazo débil, porque el capitalismo industrial es de enclave, y esto, como hemos visto, lo limita y también limita, al mismo tiempo, la profundidad del capitalismo comercial.

En todo caso, los ingresos principales de la gente de las ciudades dependen en última instancia de lo que pase con los mencionados capitalismos. En otras palabras, la población urbana se encuentra en una relación de “subsunción” respecto a las distintas formas de capitalismo existentes. Sin abuso puede afirmarse que *forman parte* de estas realidades capitalistas.

En el campo, la unidad productiva básica es la familiar, no la comunitaria. La propiedad predominante es la familiar, no la comunitaria. Y las aspiraciones sociales son modernizadoras o capitalistas; todo el mundo quiere encontrar un método de obtención de lucro.

Por todas estas razones, aunque sólo sea por la vía de las aspiraciones, los campesinos se conectan con el mercado, con el capitalismo “plural”⁵ boliviano. También están subsumidos por él. También forman parte de él.

La “economía comunitaria”, por tanto, no constituye una alternativa real a los capitalismos existentes. Tampoco está disponible, en el presente, la tradicional alternativa socialista, si “socialismo” se entiende correctamente, es decir, como la instauración de alguna forma de propiedad colectiva. Una reforma de la sociedad de este tipo chocaría abiertamente con las aspiraciones económicas populares. En todo caso, en este momento no existe ninguna fuerza social o política que la plantee realmente.

5 Bien pensada, la “economía plural” de la que habla la Constitución es en realidad “capitalismo plural”, es decir, un repertorio de distintos tipos de capitalismo interrelacionados entre sí.

Resumen

Para resumir lo señalado hasta aquí: Bolivia es, en el sentido weberiano, un país donde conviven diferentes formas de capitalismo, las cuales forma un conjunto, el capitalismo “plural”, con el que está articulada toda la población.

Esto significa que la estructura de propiedad, la organización laboral, las relaciones sociales, los intercambios, las aspiraciones humanas y colectivas, todos los elementos de la economía nacional tienden a la generación y obtención de ganancias.

Se puede distinguir tres clases principales de capitalismo: el capitalismo industrial, que es predominantemente extractivo; el comercial, que depende del primero y por tanto no puede crecer más allá de un límite dado, y el “capitalismo de pequeños productores”, que constituye el entorno que los otros dos nutren, o aquello “previo” que se subsume en ellos. (Si asimilamos este capitalismo al estadio económico en que se hallaban las ciudades medievales en vísperas del siglo XV, forzando un poco las cosas, podríamos verlo, a la manera marxista, como una condición de posibilidad del industrialismo. Sin embargo, en Bolivia, por distintas razones históricas, este tipo se halla más o menos estancado y detenido; aquí no está en curso ninguna transformación súbita, ninguna “revolución industrial”).

Este “capitalismo de pequeños propietarios” puede observarse empíricamente incluso en los bordes más externos y aislados de la economía nacional. Uno encuentra por todas partes que la propiedad, las formas de trabajo, los relacionamientos sociales y las

aspiraciones son capitalistas, en sentido weberiano. Y esto significa que lo son incluso cuando no está presente el salario (lo que para el enfoque marxista sería un requisito *sine qua non*).

El problema de la economía boliviana, por tanto, no es que no haya capitalismo, sino que éste es débil en todas las formas que ha adoptado. ¿A qué puede atribuirse esta debilidad? A la ausencia del capitalismo competitivo. El más importante capitalismo existente, el industrial, es como hemos dicho puramente extractivo y por tanto *político*.

Por eso la acumulación de capital no depende de las habilidades de las unidades económicas para competir bajo reglas iguales sobre un escenario vigilado por instituciones sólidas. El capital continúa acumulándose, las ganancias siguen generándose, pero el mecanismo que las hace posibles es menos transparente que el mercado: es el Estado, que controla el “acceso” a dichas ganancias y usa este poder de forma discrecional.

La sustitución de los estímulos y castigos mercantiles por un sistema basado en criterios políticos (y en la venalidad de los funcionarios) no sólo aumenta la arbitrariedad de las transacciones, sino que termina llevando la economía al fracaso. En este ambiente, la empresa privada debe subordinarse al Estado: sólo puede trabajar en los resquicios que éste deja y, aun más, debe trabajar para él.

En parte, el sector privado es creado artificialmente por “razones de Estado” y vive de los subsidios y ventajas que le da el aparato público. En consecuencia, no logra desarrollarse o lo hace de forma contrahecha; desconoce lo que significa la competencia limpia.

Esta vía, claro, no desarrolla el capitalismo más productivo y bienhechor, que es el capitalismo competitivo. Restringe y maniat a los negocios grandes. Y tampoco abre nuevas oportunidades para los pequeños y micro capitalistas.

El capitalismo político boliviano ha tenido momentos de auge, como ahora y en los años 50-70; y otros de crisis, como ocurrió durante los años 80-90, cuando la quiebra de la industria extractiva impidió que las arcas del Estado siguieran alimentando la acumulación y redistribución de riqueza social como habían hecho hasta entonces. Pero no por eso desapareció, ni siquiera durante los gobiernos neoliberales de esa época.

El periodo más largo de auge del “capitalismo de Estado” se dio entre 1952 y 1979. Por esta experiencia sabemos que la nacionalización de las grandes empresas extractivas y comerciales no es el fin del capitalismo, ni mucho menos. Sólo da paso a una acumulación “bochorrosa”, basada en la corrupción y el servilismo político.

Puede preverse que lo mismo ocurrirá ahora. En realidad, lo estamos viendo suceder.

El capitalismo político es la peor forma de capitalismo. Curiosamente, a veces se le llama “socialismo”. Pero, por supuesto, no lo es. En primer lugar, no afecta la propiedad en sí misma, sólo la reparte y redistribuye sin claridad ni honestidad; no evita la acumulación, sólo la desordena y orienta políticamente; no ofrece justicia social, sino que combina la injusticia social con la arbitrariedad administrativa.

Eliminar el capitalismo político podría ser una buena forma de comenzar a fortalecer los capitalismos bolivianos, con el fin de que el país supere al fin su sempi-

terna pobreza y logre un desarrollo más equilibrado. Sin embargo, existen razones geográficas, demográficas e históricas que impiden que Bolivia supere el capitalismo de “Estado”. No sólo se trata de una decisión nacional, sino también de una imposibilidad estructural que el país padece. Aun así, el factor fundamental que lo explica es la mentalidad colectiva.

¿Qué capitalismo quieren los bolivianos?

Ubicados en un nivel de supervivencia muy precario, la mayoría de los bolivianos no tiene más salida que “matarse” por conseguir ingresos de cualquier forma. Su pobreza los convierte en obsesos de la ganancia y el ahorro. Pero no por eso se produce una acumulación capitalista de importancia, ya que todos los esfuerzos se dan en condiciones muy básicas, dentro de los límites de la extrema pobreza.

Esto es así al punto de que la especialización productiva resulta casi imposible: las familias deben hacer muchas cosas al mismo tiempo para evitar que la adversidad o lo imprevisto las destruyan.

Por los obstáculos que enfrentan y por la realidad en la que se dan, algunas de estas estrategias de vida son “naturales”, de sobrevivencia, y otras, en cambio, se orientan a las ganancias, tienen índole capitalista. Sin embargo, en términos generales, la aspiración general de los productores consiste en incrementar las ganancias tanto como sea posible, esto es, modernizarse, formar parte de los capitalismos que operan en el país.

Algunos estudios, por ejemplo *La democracia en el ch'enko*, de Roberto Laserna, sugieren que los agentes vernáculos de la economía popular optan por las activi-

dades de supervivencia y rechazan insertarse en un puesto remunerado, y que lo hacen por preferir su independencia personal respecto a la estabilización de ingresos que implicaría la percepción de un salario.

Pero esta sólo es una lectura; hay otras. La más común señala otra cosa: Si a muchos productores les cuesta abandonar completamente las estrategias no capitalistas de vida es porque no pueden confiar en obtener un espacio estable y permanente dentro de los débiles y precarios capitalismos con los que interactúan. Es decir, son conservadores por prudencia, no porque sigan una línea cultural esencialmente contraria al capitalismo.⁶

Esto no niega que algunos valores y hábitos de la población rural, en especial de la que tiene origen indígena, puedan ser contradictorios en mayor o menor medida con los procedimientos y estilos del desarrollo económico y la modernidad; es decir, no niega que sean previos (y entonces a veces opuestos) al capitalismo. Pero esto no significa que la aspiración consciente de esta misma población, lo que ella quisiera ser, no sea formar parte de los capitalismos existentes. Lo prueba el hecho de que cada vez que tienen una oportunidad para lograrlo, la aprovechan, y a veces de una manera tan agresiva que sólo podemos calificar de “salvaje”.

Ejemplos de “modernización salvaje” son la compra masiva de vehículos para el transporte público en El Alto y la zona lacustre de La Paz, la nueva arquitectura de estilo “capitalista chicha” de las ciudades occidentales, la

6 Cfr. Zoomers, op. cit. También José Baldivia “El ‘social comunitarismo’ indigenista: mito sin realidad” en Fernando Molina (ed.) *Buscando el porvenir en el pasado*.

sustitución de las viejas formas artísticas por música y cine importados, la aparición de “tribus” juveniles urbanas, etc. También se observa, más dramáticamente, en la terrible explotación laboral que practica la que Henry Oporto llama “clase media popular”, denominación que engloba a la burguesía comercial y a la capa superior del “capitalismo de pequeños propietarios”, en contra los trabajadores inmigrantes que laboran para ella.

Esta avidez, este divorcio entre los medios y los fines, conduce a que buena parte de la inserción de contingentes de la economía “natural” en los capitalismos transcurra por caminos ilegales y hasta criminales; por eso que Laserna denomina la “conexión perversa”.

¿Cómo se llega más rápidamente al capitalismo, es decir, a generar ganancias superiores a las que producen las actividades tradicionales? A través de labores como el contrabando, el narcotráfico, la explotación laboral, la provisión de servicios más o menos fraudulentos, etc.

¿Y cómo se logra una inserción en el capitalismo político, que como hemos dicho es el principal tipo de capitalismo boliviano? Pues a través de la acción corporativa, la lucha callejera, la ruptura de la institucionalidad. Estas acciones, igual que, *mutatis mutandis*, el pequeño emprendimiento en el campo productivo, también apuntan a lograr ganancias, en este caso una mayor y más directa participación de las rentas que genera la industria extractiva.

En todas partes vemos, entonces, que los marginados por los capitalismos bolivianos luchan usando todas sus fuerzas, todo su ingenio, y las argucias más disparatadas y a veces antisociales, para participar más plenamente en estos capitalismos.

Por tanto, la demanda fundamental de los bolivianos es “más capitalismo”, aunque no en general, sino “más capitalismo para mí”. Esto es lo que la gente quiere lograr. Paradójicamente, para ello muchas veces apoya a movimientos políticos que se conceptúan a sí mismos como “anticapitalistas”.

¿Paradoja o ilusión óptica? Estos movimientos en realidad no son lo que dicen ser, no son anticapitalistas; tan sólo son fervientes partidarios del capitalismo *político*, que conciben como la panacea social. Una vez en el poder, afirman y expanden este tipo de capitalismo, mientras que desvalorizan y zahieren las otras formas. Creen que el capitalismo político permitirá el desarrollo nacional, aunque en los hechos sólo haya generado, y sólo vaya a generar, como ya hemos visto, una burguesía parasitaria, dependiente de la política, débil porque no necesita competir, e insular, de enclave, porque no se basa en la productividad sino en la excepcionalidad.

Los únicos partidos políticos realmente anticapitalistas del país han estado formados por intelectuales y nunca han llegado al poder. Para seducir a las masas, los grandes movimientos políticos bolivianos les han ofrecido capitalismo, sólo que “capitalismo político”.

Las luchas sociales del país en contra de las élites capitalistas no han apuntado a erradicar la fuente de la riqueza de éstas, sino a sustituirlas, a fin de aprovechar el capitalismo tanto como ellas mismas lo hicieron.

En otras palabras, nunca ha habido en Bolivia una lucha triunfante contra el capitalismo; las victorias se han producido siempre contra las exiguas élites del capitalismo extractivo y comercial, contra las élites existentes de los capitalismos existentes, que no son

odiadas por haber implantado el capitalismo en Bolivia, sino por no haber logrado extenderlo al conjunto del país.

Desde la fundación de la nación, la revolución boliviana no ha sido más que un incesante intento, fracasado una y otra vez, de potenciar y extender el capitalismo autóctono. Ha sido siempre una revolución capitalista; conducida por sucesivas oleadas de aspirantes a constituir la verdadera burguesía nacional.

Puede decirse, entonces, que la aspiración popular boliviana fundamental es: capitalismo a cualquier costo. Esto implica que la mayor parte de las veces lo que se quiera sea un capitalismo no competitivo, esto es: “político”, en algunos casos; y “salvaje”, sin reglas, en otros.

El capitalismo salvaje tampoco pudo evitarse al comienzo del desarrollo capitalista europeo; pero que esto no nos engañe, pues no significa que lo siguiente en Bolivia sea la “acumulación originaria”, tal como ocurrió en Europa.

Otro de los fallos del marxismo es la suposición de que el progreso resulta inevitable; todo lo contrario: lo único inevitable es la decadencia. Y la historia muestra que se puede decaer aun antes de haber llegado al auge.

En otras palabras, el desarrollo de los capitalismos bolivianos –cómo lograr ese desarrollo– constituye una aporía, un camino sin salida visible. Puede darse algún día; o quizá nunca. En todo caso, si algo podemos hacer será siempre a partir del conocimiento desmitificado de la realidad económica nacional.

El conocimiento puede ser un aporte sustancial al esfuerzo del desarrollo. El conocimiento, incluso el de orden filosófico-político, es una fuerza productiva.

SEGUNDA PARTE. TEORÍAS SOBRE EL CAPITALISMO

Hemos dicho que, “desde la fundación de la nación, la revolución boliviana no ha sido más que un incesante intento, fracasado una y otra vez, de potenciar y extender el capitalismo autóctono”. Como veremos en las siguientes líneas, este intento ha seguido diferentes orientaciones ideológicas, que se han ido sucediendo como oleadas o “modas” del pensamiento nacional.

Por cierto, estas “guías del camino más directo” al capitalismo pleno no sólo se elaboraron y llegaron a predominar por razones académicas. También lo hicieron porque reflejaban, en cada etapa, los intereses de los grupos sociales más fuertes, o en otros casos, los grupos con un potencial emergente mayor.

También debe anotarse que estas corrientes ideológicas, aunque con particularidades propias, fueron comunes a los países latinoamericanos en su conjunto.

Durante el siglo XIX, las élites bolivianas se dividieron entre quienes apostaban por el desarrollo de la industria exportadora (que era argentífera por excelencia, pero que también trabajó con otros recursos, como la quinina y el guano); y quienes advertían las limitaciones de ésta, es decir, criticaban –indirectamente– su filiación al capitalismo de tipo político, insular, no competitivo ni expansivo.

Como alternativa, los críticos propusieron limitar las importaciones de bienes manufacturados, a fin de proteger la agonizante industria interna, que en ese siglo todavía podía recordar los buenos tiempos de que había gozado en la Colonia.

Los defensores de la industria exportadora (conservadores, primero, y liberales después) argumentaron, en contra de los proteccionistas, que Bolivia (o Latinoamérica) debía especializarse en la provisión de materias primas, a cambio de las cuales los países industrializados le entregarían bienes acabados y tecnología. Esta complementación permitiría el desarrollo nacional.

Aunque aún no se llamaba así, el modelo de desarrollo capitalista que defendían las élites librecambistas era uno de tipo “trickle-down”, es decir, por “goteo” de la riqueza desde la cúspide hasta la base de la pirámide social. Se suponía que el bienestar de las oligarquías terminaría favoreciendo al conjunto de la sociedad.

En los hechos, el capitalismo básico exportador que exaltó el siglo XIX era altamente dependiente. Excepto por los alimentos, que seguían siendo producidos por las haciendas señoriales, el país debía importar casi todo lo que consumía y, por lo general, esto le costaba lo mismo o más de lo que ganaba exportando. Al mismo tiempo, el “goteo” se producía muy lentamente, por lo que la ampliación de la clase media (ligada a la industria exportadora) estaba limitada. La mayoría de la población seguía viviendo sin contactos con esta industria y, por tanto, con la modernidad.

La oposición “librecambistas pro-exportación versus proteccionistas” que acabamos de describir fue el antecedente de la lucha que en el siguiente siglo enfrentaría a la burguesía minera –que al mismo tiempo era una oligarquía agrícola, o estaba conchabada con ella– contra una fuerza que emergió en Latinoamérica para edificar el capitalismo industrial interno: el “desarrollismo”.

En otros países latinoamericanos, el desarrollismo estuvo asociado a la aparición de una burguesía industrial, generada por el proceso de sustitución de importaciones provocado por la crisis de 1929, primero, y por la Segunda Guerra Mundial, después. En cambio en Bolivia, donde esta burguesía surgió muy tardíamente, fue un resultado de la rebeldía y las transformaciones ideológicas de la clase media, sobre todo de la clase media intelectual, que monopolizaba el manejo de la política nacional.

Repugnada por la Gran Depresión y su terrible secuela local, la Guerra del Chaco, esta clase media se adhirió al estatismo que vindicaban los fascistas y comunistas europeos, opuestos a muerte entre ellos, pero unidos en su antiliberalismo y su concepción del Estado como instrumento idóneo para transformar la sociedad. También vio con ansias de emulación a la Revolución Mexicana, que se había propuesto desarrollar al principal país de América hispana con las herramientas de la reforma agraria y la educación de los campesinos, es decir, eliminando a la oligarquía agraria y sustituyéndola por una burguesía industrial nacionalista.

En los años 40 y 50, la clase media boliviana también recibió la influencia de los Estados Unidos, que impulsaba la “difusión” del capitalismo como una estrategia para pelear la Guerra Fría en los países del Tercer Mundo. Simultáneamente acusó la influencia contraria, proveniente de la URSS, que por entonces planteaba, a través de los partidos comunistas, una “revolución burguesa” en los países subdesarrollados, es decir, la reproducción en éstos de lo hecho por los mexicanos.

Los Estados Unidos insistían en que la meta de “más y mejor capitalismo” que, como se acaba de ver, también era la de sus adversarios, se lograría con métodos gradualistas como el goteo del sector exportador y la aplicación de políticas estatales keynesianas y desarrollistas. La URSS, en cambio, sostenía que sería una realización revolucionaria del frente común conformado por los sectores industriales de la burguesía (que como en Bolivia no existían, se inventaban), y el movimiento popular, es decir, los obreros, los campesinos y los pequeño-burgueses urbanos.

Fue en esta época que, como resultado de estas disímiles influencias, se fraguó la matriz ideológica boliviana, esto es: el *desarrollismo nacionalista por vía estatal*.

Éste puede ser “derechista”, cuando plantea un acuerdo entre el Estado, de un lado, y la industria privada exportadora de recursos o los terratenientes, del otro;⁷ o puede ser “izquierdista”, cuando exige la completa ruptura con la “burguesía dependiente” y la oligarquía, y por tanto la nacionalización de la industria extractiva y la reforma agraria.⁸

En ambos casos, el sueño dorado de los desarrollistas es pasar de la fase compradora a la fase productora de manufacturas, esto es, sustitución de importaciones y diversificación económica para resolver los problemas de la dependencia de los recursos naturales no renovables. Su gran consigna, entonces, es el uso del

7 Esta fue la postura de todos los gobiernos previos a la Revolución Nacional, y de algunos de los gobiernos posteriores a la misma, por ejemplo el del periodo conocido como “banzerato” (1971-1978).

8 Esta posición triunfó en 1952, en la Revolución Nacional.

Estado para garantizar la industrialización de los capitalismos extractivo y comercial.

En otras palabras, el desarrollismo, en sus dos alas, apuesta por un capitalismo político, no competitivo, aunque la propuesta de derecha sea más moderada en este sentido y por eso también más realista, ya que no pretende que el Estado se haga cargo de todo, sino sólo de lo “estratégico”, y se limite a supervisar el resto.

En los años 60, el fracaso del desarrollismo de izquierda en la tarea industrializadora que había asumido con la Revolución Nacional y, en el plano internacional, el estallido de la Revolución Cubana y la presión que ejerció sobre los partidos comunistas latinoamericanos, condujeron a una radicalización de las posiciones descritas. Los sectores intelectuales de la clase media se volvieron socialistas “en serio” y rebasaron por la izquierda a las jerarquías comunistas.

Se pensó entonces que el fracaso de los esfuerzos industrializadores nacionales se había debido al sabotaje del imperialismo estadounidense y la burguesía industrial local (del propio desarrollismo moderado). La burguesía terminaba traicionando a su país porque, siendo muy débil para enfrentar la dominación internacional, se adaptaba a ésta, o, en el plano interno, porque llegaba a acuerdos con la oligarquía agraria; en suma, porque se conformaba con desempeñar un papel secundario dentro del bloque dominante que en teoría debía dirigir.

Por tanto, había que buscar otro líder para la “revolución burguesa”. Los menos extremistas (por ejemplo los comunistas que se adecuaban a toda prisa a la novedad de la radicalización estudiantil) plantearon un fren-

te entre obreros, campesinos, universitarios y militares de izquierda. Los más radicales supusieron que la vanguardia debía ser ocupada por los revolucionarios profesionales (generalmente salidos del estudiantado) que se atrevieran a tomar las armas.

Estas luchas políticas se reflejaron en la llamada “teoría de la dependencia”, el primer intento sistemático de explicar el subdesarrollo latinoamericano y africano como algo diferente a un rezago en el cumplimiento de la trayectoria de los países europeos.

En general, la teoría de la dependencia señala que el subdesarrollo de algunos países no proviene de una carencia o defecto del capitalismo, sino de la propia naturaleza de éste, en su fase más avanzada. Para los dependentistas, en el siglo XX el capitalismo avanzado se volvió “imperialismo” y, por tanto, comenzó a actuar perturbadoramente sobre el resto del mundo, creando “zonas de influencia” que le sirvieron como mercados de bienes manufacturados, centros de provisión de materias primas o, en el mejor de los casos, espacios de asentamiento de sus industrias “transnacionales”.

La teoría de la dependencia afirma que el imperialismo necesita el subdesarrollo de estas zonas de influencia para asegurar su propio funcionamiento. En ese momento, el desarrollo de los países industrializados deja de ser la imagen de lo que serían en el futuro los países no industrializados, y se convierte en la *causa* de que éstos no logren salir de un capitalismo de enclave y exportador de recursos naturales.

Éste era el consenso, pero por debajo de él los dependentistas se dividieron en varias facciones discrepantes en torno a aspectos específicos. Algunos autores,

llamados “estructuralistas”, trataron de demostrar que cabía seguir confiando en la burguesía industrial latinoamericana, pues había que tomar en cuenta las condiciones internacionales ya señaladas, la asfixiante presencia en el mercado de las grandes potencias industriales, y las dificultades que éstas presentaban al desarrollo de un capitalismo pleno e independiente.

Otros, los “neomarxistas”, aconsejaron luchar en un solo y mismo movimiento contra el imperialismo y los sectores más entreguistas de las clases dominantes latinoamericanas, aunque sin perder de vista el aporte de otros grupos más íntegros y creativos de estas mismas clases.

Por último, los marxistas ortodoxos (entre ellos el principal teórico izquierdista boliviano, René Zavaleta), criticaron los enfoques basados en la contradicción imperialismo versus burguesía nacional, y sostuvieron que la clave seguía residiendo en la lucha de clases interna: si era inevitable que la burguesía, cualquiera fuera su giro de negocios, se pusiera del lado de la “antipatria”, sólo la clase obrera podía enfrentar exitosamente al imperialismo. La contradicción fundamental, entonces, era la que se daba entre éste y el proletariado.

En los años 70, el desarrollismo de derecha, apelando al ejército, aplastó militarmente a los socialistas y los desarrollistas de izquierda, y cambió las condiciones del debate.

La mayoría de la izquierda coincidió entonces en que la tarea del desarrollo nacional pasaría, primero, por el derrocamiento de los militares y la recuperación de las condiciones políticas mínimas que permitiesen la acción política. Volteó hacia la democracia y, en econo-

mía, dejó de hacer hincapié en la “revolución burguesa” al mismo tiempo que se concentraba en la defensa del Estado desarrollista que había creado la Revolución de 1952, pues los militares intentaban desmontarlo.

Por su parte, la derecha vio cómo se venía abajo el Estado en el que, a pesar de todo, seguía apoyándose (aunque, como hemos dicho, tratando de restringir su radio de acción), carcomido por la “muerte natural” de un ciclo extractivo histórico, el del estaño (1910-1985), y el consiguiente déficit de las empresas estatales. Volteó, entonces, hacia el liberalismo.

Estas mutaciones fueron parte de un giro ideológico internacional. En este periodo se producía el despegue económico de los países del este asiático, que tuvo dos efectos ideológicos de enorme importancia: a) incitó a China y Vietnam a desmontar sus sistemas socialistas y a sustituirlos por regímenes de “capitalismo político mejorado” y con amplias zonas de capitalismo competitivo; b) refutó la teoría de la dependencia: probó que, en determinadas condiciones, los países subdesarrollados podían salir de su situación de precariedad crónica sin necesidad de aislarse del mercado internacional “controlado por las potencias imperialistas” y sin “revolución burguesa”, sino gracias a una magnífica performance de sus industrias de exportación.

A principios de los 80, con la democracia de vuelta, la izquierda boliviana trató de defender al Estado desarrollista en el que seguía confiando, pero la crisis de éste era tan grave que los progresistas sólo consiguieron hundirse con él. Así dejaron cancha libre para la derecha que, como hemos visto, se había inclinado hacia el liberalismo (más que nada por conveniencia económi-

ca, aunque entonces fue cuando apareció el pequeño núcleo liberal que perdura hasta hoy en el país).

Las élites que predominaron en ese contexto fueron llamadas “neoliberales”, pero en realidad eran “conversas”: saltaron sin demasiada autocrítica del desarrollismo de derecha a defender la consigna del “Estado chico”.

En los 80 y 90 la teoría de la dependencia y la práctica del desarrollismo nacionalista por vía estatal pasaron a un segundo plano, aunque perdurando en el imaginario de la izquierda, que en esa encrucijada histórica se iba convirtiendo en una corriente marginal.

Así fue como el pensamiento predominante del país retomó la vieja tesis librecambista, es decir, la apuesta por el potenciamiento de la industria exportadora (aunque más diversificada y basada en recursos renovables), de modo que ésta provocara el desarrollo nacional por “goteo”. Para lograrlo, privatizaron las empresas estatales y prometieron dejar atrás el capitalismo político, aunque en los hechos sólo lo flexibilizaran, conservando sus bases bajo la forma del “capitalismo de camarilla”, el cual ofrecía acumulación exclusivamente a los sectores que gozaban de “contactos” con el poder.

En los años 90, Bolivia disminuyó significativamente la presencia del Estado en la economía, lo que mejoró la competitividad y la transparencia económicas en proporciones pocas veces vistas en la historia del país. Sin embargo, no por eso dejó de ser una sociedad “no competitiva”, en la que los agentes económicos, para no tener que luchar entre sí, buscaban la protección y la ventaja del Estado.

Por esto, las transnacionales que llegaron al país para hacerse cargo de la industria extractiva de exportación, y de los principales servicios que proveía el Estado desarrollista quebrado, sin importar cuál fuera su cultura empresarial en el extranjero, aquí se enchufaron en el “capitalismo de camarilla”, que les garantizó ganancias mayores a las que merecían por sus esfuerzos, y les permitió aprovecharse de sus ventajosas posiciones de mercado, en detrimento del consumidor, a veces, pero sobre todo en perjuicio del Estado.

También por esto fracasó este nuevo intento de imponer el librecambismo, igual que el de 70 años antes. Pero esta no es la principal razón de esto, sino que el apoyo obsesivo a la industria exportadora, con “capitalismo de camarilla” incluido, y una eventual bonanza en caso de que haya altos precios, despiertan ansiedades capitalistas no competitivas en la población, la cual se desespera por aprovechar los excedentes generados por los recursos naturales y, por tanto, apoya el crecimiento y la reorientación redistributiva del capitalismo político.⁹

Puede decirse ya, a esta altura, que la estrategia del “goteo” no tiene ninguna posibilidad de éxito en el país. No vale la pena insistir en ella.

9 Cfr. Fernando Molina, “¿Cómo salir del ciclo privatización-nacionalización-privatización?”, en *El Estado en la economía*.

Las ansiedades mencionadas alimentaron la revolución política 2003-2005, que retomó la línea de sustitución de la debilísima burguesía industrial por un Estado que se impone a sí mismo hacer la “revolución burguesa”, es decir, aprovechar los excedentes de la industria exportadora para acometer la industrialización, modernización y homogeneización del país.

Así pasamos del capitalismo político vergonzante de los 90 a un capitalismo político más abierto y, si se quiere, autocomplaciente; el estatismo actual.

La tradicional matriz ideológica nacional, el desarrollismo estatista, es la verdadera línea del proceso que vivimos, aunque a veces está desaparezca bajo el manto de la confusión ideológica. Como hemos visto, suele presentarse como “anticapitalismo” y hasta como socialismo, para proyectarse como una solución a los viejos problemas del desarrollo nacional. En esta ocasión, la retórica anticapitalista se sustentó en la exaltación de la comunidad indígena, que como hemos visto tiene muy poca importancia económica, y también psicológica, pues la aspiración fundamental de los bolivianos es pro-capitalista, como ya hemos anotado.

El comunitarismo es verbal, carece de todo asidero en la economía real, pero está presente en el debate sobre el objetivo del proceso actual, que antes, con más precisión teórica, Álvaro García Linera calificó como “capitalismo andino-amazónico”, pero que ahora se llama “socialismo comunitario”.

Esta retórica responde a una doble tradición intelectual: por un lado, el indianismo, que rechaza la modernización en nombre de los valores y las formas de organización que atribuye a las sociedades precolombi-

nas, en gran parte llenando “creativamente” las lagunas que tiene la arqueología y la antropología sobre estas sociedades. Y, por el otro, el neo-marxismo, que se apoya en la intuición que expresó Marx al final de su vida sobre Rusia, donde, según dijo, estaba abierta la posibilidad de saltar directamente de la organización rural colectivista al comunismo, sin necesidad de pasar por el reino del capital.

En cualquier caso, el modelo económico actual es, dicho con sinceridad, una reposición un capitalismo político con un Estado productor (aunque más limitado que el de los años 60-70-80, seguramente por las lecciones que arrojó el fiasco del control estatal de los mercados de intereses, cambios, productos, etc., que se intentó entonces). El capitalismo político “henchido” se repite, entonces, sólo que la primera vez fue una tragedia y ahora, en cambio, amenaza con convertirse en una farsa.

Pero con esta reposición retornan los mismos problemas. Más capitalismo político no resuelve los defectos del capitalismo político atenuado: los aumenta.

Es cierto que el Estado nacionalista tiene más legitimidad social para manejar la riqueza natural y eso le permite designar a los beneficiarios de la acumulación con el aplauso social, pero también que su intervención abierta y omnipresente disminuye la eficiencia de la industria extractiva, incluso al punto de socavar su sostenibilidad.

Y apoyarse en la extracción de recursos, como ya hemos dicho varias veces, condena al país a reproducir la economía de enclave, insular, condenada al fracaso.

Capitalismo político, recordemos, es lo contrario a competitividad. Un Estado que *le da* a la gente, incluso

si no tomamos en cuenta la arbitrariedad con que lo hace, es también un Estado al que la gente *le pide*. Un Estado, entonces, con el que la gente entra en conflicto, al que no obedece más que en la medida de su conveniencia, y al que presionará constantemente.

De esta manera, es imposible que el Estado se convierta en el agente que, sustituyendo a la burguesía nacional, logre finalmente industrializar al país e instaurar un capitalismo competitivo, fuerte y extensivo, con alta movilidad social.

La conclusión de todo es que ninguna de las dos vías que han intentado el desarrollo capitalista en Bolivia parece funcionar. No existe una ruta clara hacia donde queremos llegar. Ésta aún necesita ser trazada.

CAPÍTULO 1

El capitalismo popular

ACTORES EMERGENTES Y LA FORMACIÓN DE UN CAPITALISMO POPULAR EN BOLIVIA*

*Henry Oporto*¹

Si bien gran parte de la actividad humana se encamina a satisfacer necesidades naturales, una no despreciable cantidad de tiempo se gasta persiguiendo metas más evanescentes. El hombre busca no sólo la comodidad material sino también el respeto o el reconocimiento, y cree que es digno de respeto porque posee cierto valor o dignidad. Una psicología o ciencia política que no tomara en cuenta el deseo humano de reconocimiento y la poco frecuente pero muy profunda voluntad de actuar a veces en contra del instinto natural más

* La elaboración de este documento se realizó con el apoyo de FES-ILDIS y la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, durante el año 2010

1 Sociólogo, investigador y ensayista. Otros trabajos del autor que Fundación Pazos Kanki ha publicado son: "El mito de Sísifo en los Andes" en *El Estado en la Economía*; 2010; "La vuelta al mito de la revolución" en *La democracia bajo fuego*, segunda edición, 2011

poderoso, interpretaría mal algo muy importante en la conducta humana.

A medida que mejora el nivel de vida, que la población se vuelve más educada y cosmopolita y que la sociedad en su conjunto alcanza una mayor igualdad de condiciones, la gente empieza a reclamar no simplemente mayor riqueza, sino también el reconocimiento de su valía... Y esto los lleva a pedir gobiernos democráticos que los traten como a adultos y no como a niños, que reconozcan su autonomía como individuos libres. El comunismo ha sido superado por la democracia liberal, en nuestro tiempo, porque se ha echado en cuenta que aquél proporciona una forma gravemente deficiente de reconocimiento.

Francis Fukuyama, *El fin de la Historia y el último hombre*

Cuando se piensa en la historia boliviana de los últimos 50 años, surgen inmediatamente los registros de algunas mutaciones estructurales que se han producido en este período: el cambio de la matriz productiva de la minería al gas y la agroindustria; la reestructuración del espacio económico en torno al oriente y sur del territorio nacional; la reorientación del eje de inserción externa a la región sudamericana; el desplazamiento poblacional hacia las tierras bajas y la migración rural a las áreas urbanas; la democratización del sistema político; el fortalecimiento de los poderes regionales y la descentralización del Estado. Es indudable que todas estas

tendencias comportan cambios importantes en el perfil de la sociedad boliviana y son esenciales para entender los procesos políticos recientes, incluido el ascenso político de los movimientos populares e indígenas.

En cambio, es mucho menos frecuente registrar las alteraciones en la estructura de las clases sociales o la movilidad social, el surgimiento de nuevos actores socio-económicos, los cambios en el mapa sociológico del país. La verdad es que incluso la investigación social se ha ocupado relativamente poco de estas cuestiones que, no obstante su obvia importancia, pasan desapercibidas para buena parte de la opinión pública boliviana.

Personalmente me interesa llamar la atención sobre este olvido, y ayudar de alguna manera a enmendarlo. El presente trabajo se enfoca en la descripción de uno de los fenómenos sociológicos sobresalientes de las últimas décadas: la expansión de la clase media popular y, con ella, el surgimiento de nuevos grupos de poder económico que constituyen el alma y el motor de la economía popular en Bolivia.

De inicio debo advertir que este documento apenas roza la superficie de un objeto de estudio muy complejo y con muchas aristas, por lo cual, y en los límites de un ensayo corto, solo me es posible hacer una indagación inicial y aproximativa. Huelga decir que para una comprensión cabal y precisa se hace menester llevar a cabo una investigación más amplia, con más profundidad y con mayor sustentación en datos de fuentes primarias. Consciente de esta necesidad, por ahora me limito aquí a presentar algunas reflexiones, hipótesis y pautas explicativas.

LOS PROCESOS DE MOVILIDAD SOCIAL

El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutan los individuos. El bienestar de un individuo puede ser evaluado íntegramente a través de las habilidades o capacidades que posee para realizar ciertas tareas y para lograr ciertos niveles de “ser o estar” y de “hacer”.

Amartya Sen, *El concepto de desarrollo*

No hay duda de que una cuestión sociológica prominente en Bolivia es la importancia que adquieren ciertos grupos sociales en ascenso. Contrariamente a ello son casi inexistentes las mediciones empíricas de la movilidad social. Claro que es sabida la dificultad metodológica y práctica de llevar a cabo esa tarea y, básicamente, por la carencia de información sistemática que lo permita. Aparentemente no son muchos los países que realizan tal clase de mediciones. No obstante ello, algunos investigadores han intentado hacer esta tarea en Bolivia, a partir de las encuestas de hogares.

Una de estas investigadoras es Lykke E. Andersen. El documento: “Baja Movilidad Social en Bolivia: Causas y Consecuencias para el Desarrollo”,² expone los resultados de su trabajo. En él, y luego de definir la movilidad social como la relación existente entre el nivel socio-

económico de los padres e hijos, la autora explica la importancia de medir cuán gravitantes son los antecedentes familiares en la determinación del nivel educativo de los jóvenes y, a través de éste, de los niveles futuros de ingresos. Si tales antecedentes resultan significativos, se considera entonces que la movilidad social es baja; por el contrario, si los antecedentes no son importantes, la movilidad social sería alta. Aplicando esta construcción teórica, Andersen ha hecho estimaciones para el año 2001 de movilidad social para 18 países de América Latina, las cuales muestran que Bolivia se encuentra entre los países con menor movilidad social en América Latina, junto con Guatemala, Ecuador y Nicaragua. En esa escala, Chile, Argentina, Uruguay y Perú se sitúan como los países con mayor movilidad social.

Entre los factores que afectan el nivel de la movilidad social de los países, se puede ver que el más importante probablemente sea el sistema educativo, puesto que este determina cuán iguales son las oportunidades entre diferentes grupos de jóvenes y niños. Otros factores incidentales son los hábitos matrimoniales (los casamientos segmentados reducen las posibilidades de movilidad social) y el nivel de urbanización. Así, los países más urbanizados tienen los indicadores más elevados de movilidad social. Ello, quizá, porque la concentración urbana facilita la prestación de servicios educativos, lo cual pone de manifiesto una vez más la importancia de la migración rural-urbana. El trabajo de Andersen llama la atención sobre las brechas educativas que reducen las posibilidades de movilidad ascendente. En Bolivia esto afecta principalmente a los jóvenes y niños de las zonas rurales, dado que en el campo la

² Este documento forma parte de los estudios del Instituto de Investigaciones Socio-Económicas de la UCB, y su elaboración data de febrero de 2002.

educación fiscal tiene la más baja calidad y el ingreso de los niños pobres a la educación primaria es más tardío, lo que explica su considerable desventaja frente a los niños de las ciudades y especialmente de la clase media urbana y alta.

Además de los datos anteriores, Andersen destaca una correlación positiva relativamente alta entre la movilidad social y el PIB per cápita de los países de América Latina. En ese sentido, Argentina, Chile y Uruguay registran equilibrios de alto crecimiento y alta movilidad social, mientras que Bolivia, Guatemala y Nicaragua presentan equilibrios de bajo crecimiento y baja movilidad social. Desde luego no se puede afirmar que un nivel bajo de movilidad social sea la causa de un bajo crecimiento económico. Sin embargo, sí tiene sentido decir que la movilidad social es el factor más importante para las posibilidades de crecimiento de una sociedad en el largo plazo, incluso en situaciones de elevada desigualdad en la distribución del ingreso, como es el caso de Bolivia.

Esto se aprecia bastante bien en el estudio que comentamos. Andersen lo formula en los siguientes términos: “La desigualdad del ingreso en sí misma no es suficiente para describir una distribución “injusta” del ingreso. Si la movilidad social es baja, una alta desigualdad puede implicar una falta de incentivos para trabajar arduamente, ya que es poco probable que la cantidad de esfuerzo que se pone afecte la situación de una persona. Si, por el contrario, la movilidad social es alta, los incentivos para trabajar arduamente y ser emprendedor son buenos en un país con una distribución del ingreso altamente desigual, ya que los retornos

esperados del esfuerzo realizado son más elevados”.³

Dos cosas son importantes de aclarar. Si bien los datos de Andersen dejan claro que Bolivia, comparativamente a otros países de la región, tiene un nivel bajo de movilidad social, que se correlaciona con un nivel modesto de crecimiento económico, eso no significa, ni mucho menos, que en Bolivia no haya movilidad social. Tampoco se debe obviar que la movilidad social es susceptible de dinamizarse, pues, en la medida en que ello ocurre son posibles tasas de crecimiento económico más elevadas; sobre todo si las personas talentosas y emprendedoras tienen la oportunidad de incursionar en actividades productivas que generan retornos mayores que las actividades no productivas o rentistas.

Así pues, lo más relevante del análisis sociológico es detectar dónde están las mayores posibilidades de movilidad social y cuáles son los grupos dinámicos con tendencia de un movimiento ascendente en la escala social y, por supuesto también, cual es el impacto que pueden deparar estos cambios al conjunto de la sociedad.

Pero antes de ir en esa dirección analítica, vale la pena volver a la situación de la movilidad social en el país. Esto por una razón lógica. Si apreciamos correctamente el ritmo y alcance de la movilidad social, tendremos entonces una percepción más objetiva de la realidad nacional. Tal vez, incluso, podamos cuestionar el estereotipo de una nación socialmente estancada, en la que la posición de los distintos grupos sociales, y especialmente de las élites tradicionales, se mantiene inalterable por décadas o que apenas se ha movido muy poco.

3 Andersen, op. cit., pág. 2

El legado del 52

La imagen que los bolivianos tenemos de la revolución del 52 es de un cambio profundo en la estructura socio-económica del país, inspirado por objetivos de justicia e igualdad social. Sin embargo, pocos son los que advierten que el legado más importante de ese proceso son las oportunidades que el mismo creó para la movilidad social, es decir para una nueva desigualdad. De este modo, sectores y grupos sociales que antes tenían como destino ser siempre los de “abajo” han conseguido, sorpresivamente, encontrar medios para ascender en la pirámide social.

Le debemos a Roberto Laserna el mérito de desempolvar una investigación de gran calado teórico y empírico que justamente demuestra lo anterior. Me refiero al libro de Herbert S. Klein y Jonathan Kelley *La revolución y el renacimiento de la desigualdad: Una teoría aplicada a la Revolución Nacional en Bolivia* (1981). En su reseña del citado libro,⁴ Laserna destaca que si bien aquella revolución se hizo para luchar contra la desigualdad –y es verdad que logró algunos éxitos iniciales, al final fracasó en el intento ya que a la vuelta de esquina se impuso el resurgimiento de una “nueva desigualdad”. Esto se dio en medio de un proceso en el que los individuos y grupos con mejores condiciones previas (educación, riqueza acumulada, redes de influencia), lo mismo que otros que lograron algunas ventajas en su papel de dirigentes políticos o sindicales o que incursionaron con éxito en nuevas actividades económicas (comercio, trans-

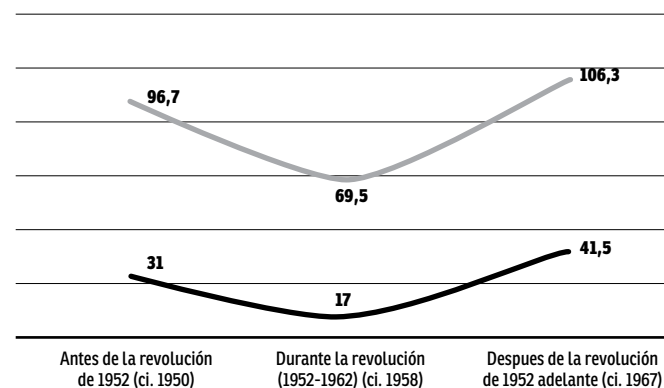
⁴ Véase el artículo “El inevitable fracaso de la revolución”, Pulso del 2 al 8 de agosto de 2009.

porte, manufactura u otras), se dieron modos para acumular medios materiales que los fueron diferenciando de los demás y catapultando a posiciones sociales más altas.

El gráfico siguiente ilustra esa trayectoria de una inicial reducción de la desigualdad social, seguida luego de un reimpulso hacia la desigualdad.⁵

REVOLUCIÓN Y PRIVILEGIOS TRANSMITIDOS

Ventajas atribuidas a la familia y que se reflejan en la ocupación y el status del hijo



Fuente: Kelley y Klein, 1981 (anexos 5 y 6)

Con la perspectiva del tiempo se puede ver más nítidamente que aquel movimiento de sustitución de unos ricos y grupos de poder por otros ricos y grupos de poder, no sólo favoreció a la burguesía de entonces, o a los intelectuales y profesionales que fueron parte de la “alianza de clases” del MNR. Hubo también grupos de filiación popular capaces de generar sus propias fuentes

⁵ Laserna, op. cit., pág. 9

de acumulación económica y social. Claro que para ello fue necesario que el país, emergente de la Revolución Nacional, lograra una serie de avances en la ampliación de la cobertura educativa así como en la integración de sectores populares y rurales en las esferas de decisión política, lo cual, por cierto, ha supuesto un paulatino mejoramiento de la capacidad y las destrezas de estos sectores, o de algunos segmentos de los mismos, para desenvolverse en la vida económica.

Es indiscutible, entonces, que la revolución del 52 abrió paso a una movilidad social más dinámica. Pero también hay que decir que se trató de un fenómeno de alcance más o menos limitado. Laserna cree que esto se debió sobre todo al estancamiento de la economía causado, paradójicamente, por las perturbaciones sociales y el debilitamiento de las instituciones, derivadas del propio hecho revolucionario. De cualquier manera, los fundamentos para ampliar las posibilidades de la movilidad social quedaron establecidos, tanto que cuando mediaron otras circunstancias económicas y políticas, el proceso de movilidad social ha propendido a tomar un nuevo impulso.

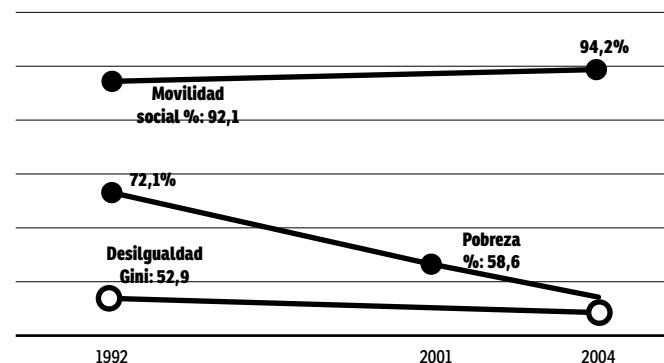
Precisamente, esto es lo que pienso que ha ocurrido en el contexto del proceso democrático y de las reformas de mercado de los años ochenta y noventa.

Reformas de mercado

El propio Laserna se ha esforzado en mostrarnos que los años de la democracia han configurado un escenario en el cual ha tenido lugar un claro descenso de los niveles de pobreza, una movilidad social más dinámica e,

incluso, una tendencia de reducción de la desigualdad. El gráfico siguiente registra estas tendencias.⁶

TENDENCIAS GENERALES EN DEMOCRACIA



Fuente: Pobreza por NBI: INE y UDAPE, Mov. social y Gini: Mercado y Leitón 2009. Los puntos son mediciones, las líneas son tendencias. El eje temporal es aproximado.

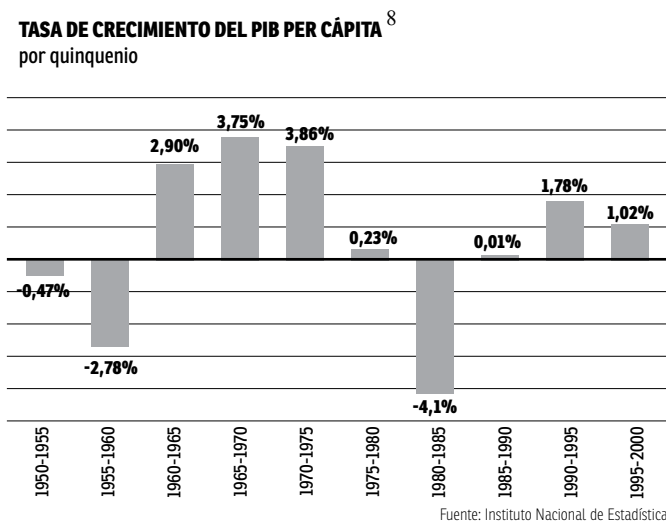
Ahora bien, siendo indudable que el desempeño económico de las personas es el principal factor de ascenso social y que cuanto más preparadas y educadas son ellas, tantas más posibilidades tienen de mejorar su desempeño, no se puede perder de vista que un contexto propicio puede potenciar mucho las competencias de los individuos y de las colectividades. Es lo que creo que se dio, tres décadas después de la revolución del 52, por una combinación y concurrencia de varias circunstancias favorables. Recapitulemos algunas.

Crecimiento económico y progresos sociales

Después del caos económico provocado por la hiperinflación de principios de los años 80, la economía inició

⁶ op. cit, pág. 9

un período de recuperación y crecimiento, alcanzando en la década de los 90 su mejor performance (3,9 por ciento promedio). Esto se tradujo en un crecimiento positivo del PIB per cápita, como se aprecia en el gráfico siguiente:⁷



Aunque no hay dudas de que el crecimiento económico es el motor de la reducción de pobreza, la investigación académica enfatiza que el impacto sobre la pobreza de un incremento dado del nivel de ingreso nacional depende de la distribución del ingreso y de la movilidad de las personas. Desde esta perspectiva, es evidente que los datos posteriores al ajuste económico de mediados

⁷ El gráfico corresponde a la publicación de resultados de la investigación "Movilidad social: la clave para el desarrollo", realizada por un equipo de investigadores coordinado por Alejandro Mercado, bajo el auspicio del PIEB, el año 2002. La publicación puede verse en PIEB, *Cuadernos de Resumen*, 2003

⁸ Op. cit.

de los años ochenta muestran tendencias consistentes que refuerzan sus efectos mutuamente positivos: crece la economía, sube la movilidad social, descende la pobreza y se aminora la desigualdad. Son tendencias que hablan de un avance social gradual. ¿Qué factores pueden explicar estos progresos?

Democratización y libertades

Desde luego que algo tuvo que ver el impulso democratizador del régimen político. Y no se trata únicamente de la participación ciudadana o de la paulatina integración de los sectores populares y campesinos al sistema político. Probablemente el aspecto más importante haya sido el clima de libertades en la vida civil, que supuso un fuerte estímulo a la iniciativa individual y a la búsqueda de nuevas oportunidades y opciones por parte de las personas. No por nada Amartya Sen dice que el desarrollo es un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos.

Lo anterior tiene sentido si pensamos que tras el derrumbe del estatismo económico, sobrevino un nuevo ordenamiento económico dentro de los moldes de una economía de mercado, abierta al comercio internacional y con un mayor protagonismo del sector privado. Con las reformas de mercado proliferaron las actividades económicas y se multiplicaron todo género de nuevos negocios en el comercio, la producción y otros servicios; cierto que los más de ellos de pequeña escala y en condiciones muy precarias. Con el desplome de los precios del estaño y el achicamiento del sector público, miles de trabajadores tuvieron que relocarse en el sector informal, la pequeña producción y la economía de la coca.

Diversificación productiva

La crisis de la minería implicó, además, que los esfuerzos productivos del país se volcaran hacia la agroindustria cruceña y las exportaciones no tradicionales. De hecho, estos rubros sustentaron el crecimiento de la economía boliviana desde fines de los años ochenta y hasta por lo menos una década después.⁹ Por primera vez en nuestra historia, el perfil exportador de Bolivia no estuvo signado por el predominio de un solo producto, y una progresiva diversificación de la canasta exportadora asomó en el panorama económico, generándose oportunidades para los sectores ligados a las actividades agroexportadoras —especialmente los agricultores de la soya y otros granos—, el transporte, comercio y otras actividades vinculadas.

Migración y crecimiento de la economía urbana

Si la Reforma Agraria produjo una primera ola migratoria del campo a la ciudad, a partir de los años ochenta un segundo oleaje migratorio ha expandido la fuerza demográfica de las ciudades. Ello, en gran medida, como consecuencia del agotamiento de la fase benéfica de la Reforma Agraria y de una prolongada crisis en la economía campesina tradicional, que perdura hasta nuestros días.¹⁰ Como resultado, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto, y en menor medida otras ciudades del país, se han transformado en lo que la literatura especializada llama “economías de aglomeración y

9 El *cluster* cruceño de las oleaginosas es un buen ejemplo de una convergencia de esfuerzos entre productores, empresas exportadoras y organismos estatales que apoyaron su instalación y desarrollo.

10 Cf. Henry Oporto, *La tierra nuestra de cada día*, Fundación Milenio,

concentración productiva”, que son una clara expresión del despuntar de una nueva geografía económica.¹¹

Como se sabe, el crecimiento urbano en las mencionadas ciudades ha implicado la conformación de áreas metropolitanas que abarcan varios municipios contiguos alrededor de la capital departamental, y en las cuales se concentra la población y la dinámica económica. Así, la región metropolitana de La Paz-El Alto reúne al 67,2 por ciento de la población departamental; la actividad económica que allí se genera representa el 79 por ciento del PIB del Departamento. En contraste, la actividad agropecuaria en las zonas rurales, que todavía emplea al 28 por ciento de la PEA departamental, apenas aporta el 18 por ciento del PIB.¹² Se entiende así que las zonas rurales tiendan a despoblarse y que oleadas incesantes de gentes del campo lleguen a las zonas urbanas metropolitanas.

Es perceptible que los beneficios de la aglomeración están dados por economías de escala, reducción de costos de transporte, facilidades de comercio y otras ventajas que inducen a la concentración espacial del quehacer económico y el empleo, además del atractivo de un mercado de consumo de gran tamaño y el consecuente flujo de inversiones y de capital físico y humano hacia los grandes centros urbanos.¹³ También a ello ha contri-

11 Cf. CAF, *Desarrollo local: hacia un nuevo protagonismo de las ciudades y regiones*. Reporte de Economía y Desarrollo, 2010

12 Cf. PNUD, *Informe de Desarrollo Humano en La Paz y Oruro: El altiplano marítimo y la integración macroregional*, 2003, pág. 82

13 El Estado no ha sido ajeno a este esfuerzo. De hecho, la declaratoria de “zonas francas comerciales e industriales” en ciudades como El Alto y Oruro, o la Ley de Promoción Económica para la ciudad de El Alto de 2004, han sido una forma de incentivar inversiones y, sobre todo, de crear facilidades para la actividad económica alrededor del comercio internacional.

buido el proceso de descentralización y desarrollo local que, sobre todo a partir de la Ley de Participación Popular, tomó un gran impulso e hizo posible que los recursos fiscales se transfirieran a los municipios con el resultado de un progresivo mejoramiento en la dotación de servicios públicos.

En el caso de la región metropolitana de La Paz-El Alto es interesante constatar que si bien la tendencia general es hacia una creciente terciarización económica, también hay una pauta de especialización complementaria con la ciudad de La Paz como centro principal de servicios administrativos, empresariales y financieros y la ciudad de El Alto como un distrito industrial en medio de un extendido comercio popular callejero. El gráfico siguiente ilustra sobre las aptitudes relativamente diferentes que han desarrollado las dos ciudades.¹⁴

ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE EL ALTO Y LA PAZ
(en porcentajes)

	Industria manufac- turera	Comercio y transporte	Servicios de alto valor agregado	Servicios de bajo valor agregado	Admin. pública	Otros
La Paz	12,8	30,2	8,7	29,3	6,3	12,7
El Alto	21,8	36,8	2,7	19,1	2,9	16,7

Cambios en la pirámide social

Acá debo hacer referencia a la publicación del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2010, *Los cambios detrás del cambio*, elaborado por el PNUD, acerca de las desigualdades y la movilidad social en Bolivia. Sin duda

¹⁴ Gráfico tomado del documento del PNUD, *El Altiplano marítimo y la integración macroregional*, pág. 87

un importante documento, fruto de una extensa investigación en fuentes primarias y secundarias, que desde otra perspectiva analítica trata de dar cuenta de los procesos de transformación que registra la sociedad boliviana, procesos que en el espacio de las últimas tres décadas han modificado considerablemente el perfil demográfico, político, económico, social y cultural del país.

Justamente, uno de los hallazgos prominentes del Informe se refiere al impacto de tales transformaciones en la movilidad social, ocurridos en 25 años (1976-2001), así como en los cambios más recientes de la pirámide social. El citado estudio construye una escala de estratificación social, medida por los ingresos del hogar, con tres niveles: estrato alto, estrato medio y estrato bajo, donde el este último abarca a todas las personas por debajo de la línea de pobreza o, lo que es lo mismo, con ingresos iguales o inferiores a una canasta básica de productos y servicios.

Como resultado, se tiene una pirámide social que ha sufrido variaciones entre los años 1999 y 2007. Así se ve que el estrato bajo que en 1999 representaba el 65 por ciento de la población, el 2007 representa el 59 por ciento, o sea que ha tenido una reducción relativa de seis puntos. Por su parte, el estrato medio que 1999 comprendía al 30 por ciento de la población, el 2007 ha crecido al 36 por ciento, lo que implica que el seis por ciento de pobres ha salido de esa situación y ha pasado a engrosar la clase media. Entre tanto, el estrato alto se mantiene en las dos mediciones en el nivel del cinco por ciento.

El Informe del PNUD identifica tres principales factores explicativos del mayor dinamismo en la movili-

dad social y, específicamente, de la expansión de los sectores de ingresos medios: i) la migración campo-ciudad y la aceleración de proceso de urbanización; ii) los cambios en el mercado laboral, determinados por la terciarización de la economía y el traspaso de una parte de la población desde el sector agropecuario al sector terciario, principalmente comercio; iii) las políticas de educación y salud, que han ayudado a mejorar el capital humano, a partir de la extensión de la cobertura de los servicios y los progresos en los indicadores de acceso, en el contexto de una alta tasa de urbanización. Todo lo cual se ha traducido en un mayor grado de bienestar de los bolivianos, como lo registra el hecho de que entre 1975 y 2007, en las mediciones del IDH, Bolivia ha pasado de un nivel del desarrollo humano bajo (0.512) a un nivel de desarrollo humano medio alto (0.729). A la vez que la esperanza de vida ha aumentado de 45 a 65 años, en el mismo período.

El Informe aporta otros datos valiosos acerca de los rasgos característicos de los distintos estratos de la pirámide social. Así, el perfil del estrato bajo –se señala– es básicamente indígena (65 por ciento) y fuertemente arraigado en el área rural (47 por ciento). Los 2,8 millones de personas que componen este estrato se dedican primordialmente al sector agropecuario (53 por ciento), 12 por ciento al comercio, 15 por ciento a actividades extractivas y, en general, el 75 por ciento está inmerso en la economía familiar. En la punta de la pirámide, el estrato alto, está integrado por casi medio millón de personas, el 90 por ciento habitando las áreas urbanas, y con actividades diversas en el sector empresarial y estatal de la economía. En la parte media de la pirámi-

de, los grupos de este estrato abarcan a 3,5 millones de personas, de las cuales el 82 por ciento reside en las ciudades, inserto mayormente en actividades de comercio y servicios (65 por ciento) y el resto en actividades del sector secundario.

Por otro lado, este mismo estudio del PNUD construye un Índice de Nivel Socioeconómico, basado en la información censal de las características de los hogares (condiciones educacionales, laborales y de la vivienda), con cinco quintiles: Alto, Medio alto, Medio, Medio bajo y Bajo. Esta estratificación le permite identificar una serie de cambios que muestran, por ejemplo, una composición socio-demográfica más diversa en los niveles de bienestar medio e inferiores. También se advierten variaciones en la composición de los niveles Medio alto y Alto. Y lo mismo en el nivel Medio, sobresaliendo el hecho de que la población rural indígena se redujo el año 2001 en cerca de una cuarta parte con respecto al Censo de 1976, al mismo tiempo que aumentó en diez puntos porcentuales la población urbana indígena y no indígena.

Pues bien, vale la pena hacer hincapié en la importancia de la expansión de los grupos que conforman el estrato o nivel medio de la pirámide poblacional, puesto que este es el fenómeno que más patentiza el proceso de ascenso social y de mejoramiento de las condiciones de vida. Como ya se dijo, quienes componen este estrato son personas con ingresos que superan la línea de la pobreza y que están, además, en posición de ejercitar más plenamente sus derechos sociales. Por ejemplo, la población del estrato medio presenta una escolaridad de nueve años frente a sólo seis años del estrato bajo; tiene

una afiliación en los seguros de salud de 75 por ciento frente a 53 por ciento del estrato bajo. No obstante ello, el propio documento del PNUD estima que el 64 por ciento –aproximadamente 2,3 millones de personas de ingresos medios–, se encuentra todavía en situación de vulnerabilidad, con un ingreso per cápita del hogar que para el año 2007 oscilaba entre una y dos líneas de pobreza, y, por lo tanto, en riesgo potencial de recaer a una condición de pobreza ante un eventual deterioro de la economía nacional.

Como se puede ver, la información y los análisis del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2010 de alguna manera corroboran las tendencias que veníamos mostrando e, incluso, refuerzan varios de mis propios argumentos en cuanto a la detección de un proceso más dinámico de movilidad social.

NUEVA CLASE MEDIA POPULAR

Lo que surge de todos esos procesos igualadores se ha llamado “sociedad de clase media”. Esta expresión es errónea, pues la estructura social de las democracias modernas se parece todavía a la clásica pirámide, algo así como un árbol de Navidad con un ensanchamiento a la mitad de su altura. Pero el centro de esta pirámide sigue siendo muy amplio y un alto grado de movilidad social permite a casi todos identificarse con las aspiraciones de la clase media y pensar que son, por lo menos potencialmente, miembros de ella. Las sociedades de clase media seguirán no siendo igualitarias en ciertos aspectos, pero las causas de la desigualdad serán achacables cada vez más a la desigualdad natural del talento, a la división del trabajo económicamente necesaria y a la cultura.

Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*

Es necesario insistir en la importancia de la transformación que viene operándose en el mapa sociológico de Bolivia. Se trata de una mutación que emerge de un conjunto de cambios estructurales en la economía, la matriz productiva, la ocupación del territorio, la composición socio-demográfica, los patrones de organización del Estado y los niveles de participación en el sistema político. Uno de sus resultados es la paulatina amplia-

ción de oportunidades para la movilidad social ascendente de grupos socio-económicos antes confinados a la base de la pirámide o bien para la emergencia de nuevos actores que renuevan el paisaje social boliviano. El crecimiento de las capas medias, principalmente urbanas, con un ritmo aún lento pero persistente, es una expresión destacada de tales fenómenos.

Dicho ello, podemos ya abordar las cuestiones más específicas que interesan al objeto de este trabajo. Una de ellas tiene que ver con lo que he dado en llamar la formación de una nueva clase media popular, cuya presencia en la vida social, económica y política del país, se puede percibir cada vez más.

Desde luego, la nueva clase media popular hace parte del grupo social más amplio que convencionalmente se conoce como “clase media”, un grupo que, como se vio líneas arriba, está ensanchando su conformación y aumentado su peso relativo en la estructura social. Según el cálculo del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2010, el estrato medio se incrementó para el año 2007 en más de un millón de personas con relación al año 1999, alcanzando la cifra de 3,5 millones de personas, lo que implica que tuvo un aumento absoluto de casi un 50 por ciento. En términos relativos, el estrato medio es el 36 por ciento de la población boliviana.

Pero la clase media popular tiene ciertos rasgos peculiares que la diferencian tanto de los sectores populares pobres –fundamentalmente por su mayores niveles de ingresos–, como también de las capas medias “tradicionales”; sobre todo, en este segundo caso, por aspectos culturales. Pienso, especialmente en el marca-

do perfil cholo-mestizo que le caracteriza, fruto de un intenso proceso de hibridación étnico-cultural que han experimentado los migrantes rurales en las ciudades. La nueva clase media popular ostenta un capital cultural preñado de códigos simbólicos que marcan un estilo de vida diferenciado. Es un grupo social pujante y de gran vitalidad que se ha abierto espacios políticos, ha llenado los colegios y aulas universitarias y es hoy día protagonista de la abigarrada economía popular que es un motor económico y la fuente principal de generación de empleo.

¿Cómo distinguir la presencia de este nuevo actor social? ¿Qué datos demográficos lo evidencian? Veamos otras referencias estadísticas.

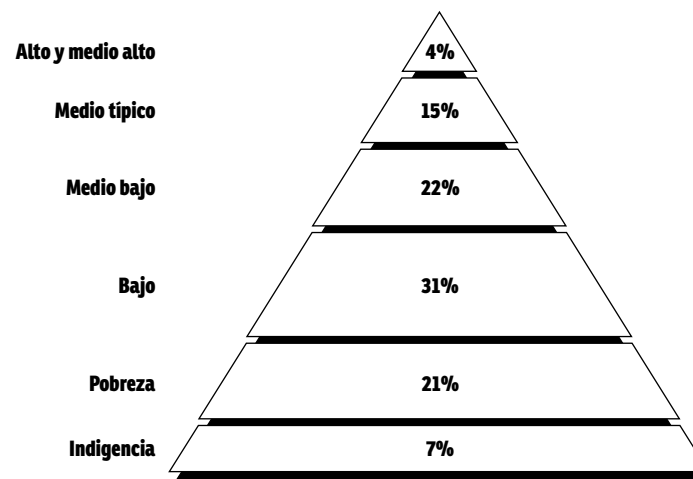
Las empresas que trabajan en estudios de opinión pública, emplean ciertos criterios de estratificación social para la selección de muestras y grupos focales.¹⁵ Justamente, me apoyaré en esta clase de datos para intentar captar la especificidad del grupo social que conforman las capas medias populares.

¹⁵ Se advertirá que a diferencia del Índice de Nivel Socioeconómico del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2010, la estratificación que manejan las empresas de estudios de opinión, comporta seis niveles y no cinco, y es un tanto más desagregada pues incluye los niveles de “pobreza” e “indigencia”.

CRITERIOS DE ESTRATIFICACIÓN SOCIAL

Estrato social. por cientos ciudades capital	1. Ingreso familiar mensual promedio (En US\$)	2. Nivel de instrucción del jefe de hogar	3. Categoría ocupacional	4. Barrio de residencia, servicios y bienes típicos
Alto, medio alto (+/- 4 por ciento)	1.701 y más	Titulado U hasta Postgrado	Ejecutivo sector privado. Empresario. Profesional independiente top	Barrios residenciales de clase alta. Todos los servicios. Viajes vacacionales fuera de A. Latina. Tarjeta de crédito
Medio típico (+/- 15 por ciento)	701 - 1.700	Egresado U hasta postgrado	Sub gerencias sector privado. Estrato profesional. Pequeña, micro empresa sector formal – informal	Barrios de clase media. Todos los servicios. Computadora
Medio bajo (+/- 22 por ciento)	301 - 700	Bachiller hasta postgrado	Sector técnico empresa privada. Sector salud, educación Estado. Negocio propio informal.	Villas con todos los servicios básicos (agua, luz alcantarillado)
Bajo (+/- 31 por ciento)	101 - 300	Primaria incompleta hasta U incompleta	Sector operativo público o privado. Cuenta propia. Desempleado temporal	Barrios marginales. Sin equipamiento áreas comunes. No cuenta con todos los servicios
Pobreza (+/- 21 por ciento)	51 - 100	No entró a la escuela hasta secundaria incompleta	Desempleado crónico. Peón.	Barrios marginales. Viviendas precarias. Generalmente sin agua potable o alcantarillado
Indigencia (+/- 7 por ciento)	50 o menos	No entró a la escuela hasta primaria	Desempleado crónico. Mendicidad	Viviendas precarias o sin viviendas

Los porcentajes asignados a los seis estratos sociales, se pueden graficar de la siguiente manera:



Ciertamente que este tipo de estimaciones estadísticas pueden parecer arbitrarias y, en todo caso, discutibles. Pero para este trabajo, que no tiene propósitos socio-demográficos, su valor principal no es cuantitativo. Lo que interesa es referir algunos indicadores que puedan ilustrar de la presencia de una nueva clase media, por contraposición a la clase media tradicional.

Tomando en cuenta los criterios anteriores de estratificación social, asumo que la clase media popular corresponde principalmente a los estratos Medio Bajo y Medio Típico, aunque abarca también a fracciones de los estratos Bajo y Medio Alto. Esto significa que este grupo social comprendería a las personas con ingresos económicos que mayormente pueden estar entre los

300 y más de 1.000 dólares mensuales, aproximadamente. Serían personas con distintos niveles de instrucción, pero predominando las que tienen únicamente educación hasta el nivel secundario, cuando más. Desde el punto de vista laboral, se trata de un sector heterogéneo pero mayoritariamente compuesto por gentes con sus propios negocios familiares, entre pequeños y medianos, y también por algunos segmentos de profesionales de nivel técnico e incluso trabajadores con cierta calificación laboral.

Pero, quizás, el aspecto que puede diferenciar más a la clase media popular es su lugar de residencia en lugares conocidos genéricamente como las “zonas populares” de las ciudades. Hablamos, por ejemplo, de la zona del Gran Poder en La Paz, los barrios de La Cancha y la Zona Sur en Cochabamba, la Ciudad Satélite en El Alto, típicamente un lugar de residencia de la clase media popular alteña. Sin embargo, sería un error restringir este fenómeno a las ciudades capitales del país, pues también las ciudades intermedias de las provincias son centros dinámicos de la presencia económica y social de la clase media popular. Piénsese en Montero y Yapacaní en Santa Cruz, Quillacollo y Sacaba en Cochabamba, Patacamaya y Copacabana en La Paz, entre otras.

Lo que la tabla de estratificación social (mostrada líneas arriba) no contiene son criterios de identidad cultural, que son siempre necesarios de considerar en la sociología boliviana. Al respecto, el elemento relevante a destacar es que lo que designamos como clase media popular es un sector de identidad básicamente mestiza, en la que se combinan valores propios de la modernidad con otros que hunden sus raíces en las culturas quechua

y aymara, principalmente, tal y como éstas perviven en los ámbitos urbanos, grandemente sincretizadas. Se trata, en todo caso, de una combinación compleja y muchas veces difícil de apreciar por la ambigüedad de valores y actitudes.

En ese sentido es útil referir un estudio cualitativo sobre identidades colectivas, llevado a cabo el año 2009, en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. Este trabajo, realizado por un equipo de la consultora Diagnosis, indagó sobre lo que denomina “factores en la construcción de narrativas”, encontrando que el eje étnico carecía de relevancia en la auto identificación de las personas pertenecientes a los estratos Medio Alto, Medio Típico y Medio Bajo. Espontáneamente –señala el informe– ninguna de las personas entrevistadas se auto-identificó como “mestizo”, “aymara” o “quechua”. Ellas tendieron casi siempre a definirse como “clase media”, en tanto que la identidad étnica sólo apareció conectada a expresiones folklóricas o, a veces, mencionada como una referencia negativa para diferenciarse de “otros”. De todos modos, y aún dentro de la ambigüedad que caracteriza la cuestión identitaria en las capas medias populares, es posible reconocer ciertos códigos de raíz popular andina bajo formas complejas y diversas de un mestizaje cultural intenso y probablemente inconcluso.¹⁶

El autor peruano Jaime de Althaus, ha ensayado mostrar el incremento relativo del tamaño de la “clase media emergente” en Perú, apoyándose en los datos y criterios de estratificación social para la ciudad de

16 Carlos Toranzo se ha referido a mestizajes diversos y múltiples como lo singular y típico de las expresiones identitarias en el mundo cholo-popular urbano. Véase su manuscrito: “Visibilizar a los mestizos y cholicar la discusión social”,

Lima, de la firma Ipsos Apoyo Opinión y Mercado. Los resultados son interesantes. Según Althaus, “tradicionalmente el nivel socio-económico (NSE B) ha sido entendido como la clase media. Pero durante los últimos años, el NSE C, sobre todo el C1, ha empezado a ser considerado como una clase media emergente. ... Al 2006 los sectores B y C aglutinaban el 51.6 por ciento de la población capitalina, cuando en el 2003 solo juntaban al 42,9 por ciento, lo que refleja el crecimiento de la clase media emergente más que de la tradicional. Entre 1995 y 2005, la cantidad de gente de Lima Norte que estaba en el nivel B pasó de un 6,1 por ciento del total del nivel B en Lima al 10.1 por ciento, y la de Lima Este pasó del 4,9 por ciento al 8,2 por ciento. En el caso del NSE C, Lima Este, por ejemplo, pasó de ser el 12,6 por ciento del segmento, a representar el 21 por ciento...”¹⁷

Althaus sostiene que, “a diferencia de la clase media tradicional, relativamente establecida en su estatus y preocupada acaso más por no descender que por ascender, esta nueva clase media emergente se halla en proceso de movilidad social ascendente; es mucho más progresista y menos atada a símbolos de estatus y a requerimientos de formalidad relativamente costosos. Dispone de más dinero para el consumo, sobre todo cuando ha terminado de construir sus casas...”. Se trataría de un sector “aspiracional moderno”, principalmente en sus necesidades de consumo (en especial, la vestimenta) y entretenimiento, que lo llevaría a frecuentar cada vez más los centros comerciales. De ahí

17 Jaime de Althaus, *La revolución capitalista en el Perú*, Fondo de Cultura Económica, 2008, Pág. 91

también el notable éxito que se percibe en la instalación de grandes centros comerciales en los barrios populares de Lima, como el Mega Plaza Norte y otros, que, según comenta Althaus, se convierten en espacios de integración de estos sectores populares, normalmente informales, con el mundo del mercado formal y simbolizan el “encuentro entre la élite empresarial peruana, de origen principalmente criollo o europeo y tradicionalmente cerrada sobre sí misma, y los sectores populares emergentes de origen andino, tradicionalmente soslayados o depreciados”¹⁸

No sé si eso mismo pueda decirse del comportamiento de la clase media popular en Bolivia. Aunque también acá hay cada vez más manifestaciones de un proceso de integración social, especialmente de los jóvenes de sectores populares, que también expresan actitudes aspiracionales modernas. Debe llamarnos la atención, por ejemplo, la expansión de colegios particulares en las ciudades bolivianas e, incluso, en las zonas populares. Asimismo, la multiplicación de agencias bancarias en muchas de estas mismas zonas así como de grandes y modernas galerías comerciales. Se sabe que Ciudad Satélite de El Alto tendrá próximamente su propio Cine Center, imitando a otras ciudades del país.

Sensiblemente, no disponemos de información que pueda mostrarnos el ritmo de crecimiento de la clase media popular, tal como sí se ha visto que ocurre en la ciudad de Lima. Pero plausiblemente se puede suponer que esto mismo está ocurriendo en las ciudades bolivianas, y que muy pronto este grupo social superará

18 Op. cit., pág. 91-92

ampliamente en número a la clase media tradicional. Si es que no lo ha hecho ya.

Al respecto, es interesante rescatar los datos sobre el fenómeno migratorio que presenta el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2010. En 1976, la población de más de cinco años de edad que había cambiado alguna vez de residencia, alcanzaba a un millón de personas (29 por ciento del total nacional). En 1992, el número de inmigrantes prácticamente se había duplicado. Y ya para el año 2001, había pasado a representar el 37 por ciento de la población nacional. De este universo, el 62 por ciento se encontraba residiendo en las ciudades del eje central, y un 20 por ciento en las ciudades intermedias. Desde luego, este intenso proceso migratorio explica en buena medida la mayor complejidad socio-demográfica de la estructura social del país, y especialmente la que exhibe la conformación urbana de las ciudades bolivianas.

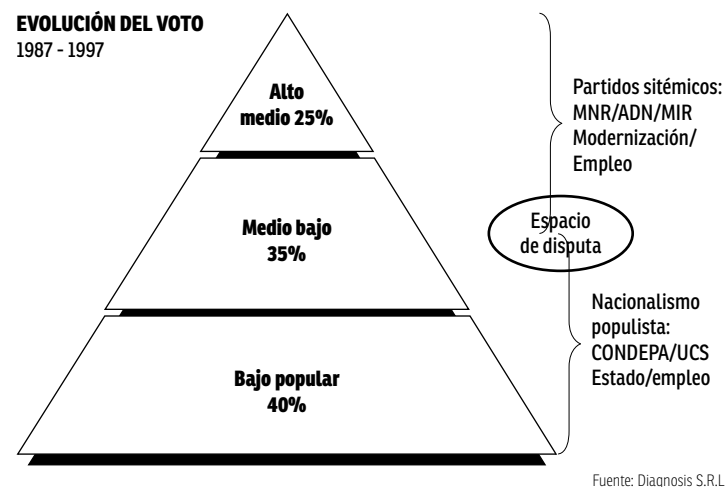
Pero también hay que considerar que la migración campo-ciudad ha venido de la mano con las transformaciones en el mercado de trabajo, particularmente en el ámbito de la economía popular. Esto es lo que sostiene el Informe del PNUD. Entre 1976 y 2001, el mercado laboral experimentó cambios a favor de las ocupaciones en el comercio, la manufacturera, la construcción y otros servicios; vale decir, los sectores que en las ciudades absorben la mayor cantidad de fuerza de trabajo, generalmente con bajo nivel de calificación laboral.

Presumo, pues, que tanto el fenómeno migratorio como la tendencia hacia la terciarización del mercado laboral son vertientes que han venido nutriendo la expansión de la clase media popular.

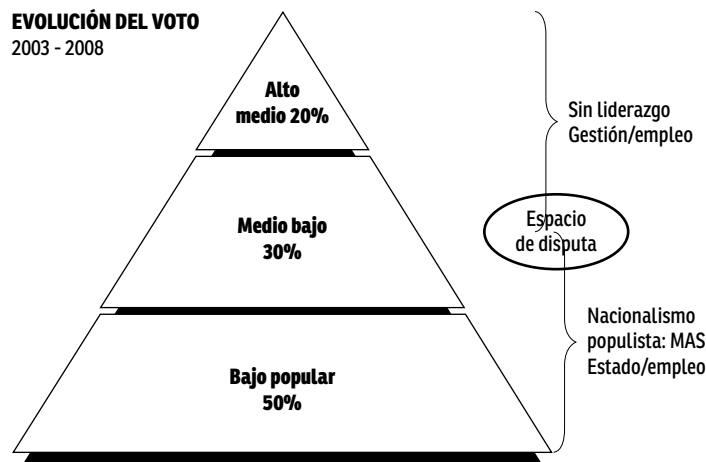
Gravitación electoral y política

Ahora bien, no sabemos mucho del peso electoral específico de las capas medias populares, aunque si hay algunas aproximaciones estadísticas sobre la estratificación social del voto, a partir de las cuales se pueden hacer ciertas deducciones.

Así, un estudio realizado por la consultora Diagnósis, con base en datos electorales de las ciudades de La Paz y El Alto, permite apreciar la importancia de los estratos Medio Típico y Medio Bajo –donde reside la fuerza principal de la clase media popular– en la composición del electorado urbano.



EVOLUCIÓN DEL VOTO
2003 - 2008



Fuente: Diagnósis S.R.L.

El seguimiento de los procesos electorales desde el año 1987 le permite a Diagnósis afirmar que hay un espacio social que ha estado constantemente en disputa entre los partidos tradicionales o sistémicos y los partidos nacionalistas y populistas. Este espacio está conformado principalmente por votantes de estratos medios bajos, los cuales se han mostrado muy volátiles en sus orientaciones políticas, unas veces a favor de los primeros y otras a favor de los segundos.

Julio Córdova, Director de Diagnósis, opina que cuando estos votantes tendieron a alinearse con los estratos altos y medios altos –lo que ocurrió en el período 1987-1997–, los partidos tradicionales pudieron disfrutar de una confortable mayoría electoral, que luego la perdieron en la década siguiente, cuando irrumpe el MAS como fuerza ascendente, gracias, igualmente, a que fue capaz de captar el voto de los estratos medios bajos para así prevalecer electoralmen-

te en las ciudades del occidente boliviano. Se podría decir que son precisamente los votantes de la clase media popular, por su peso electoral, los que tienen la llave de la decisión en las urnas.

Ahora bien, dentro de la clase media popular también es posible distinguir un segmento social que se diferencia por sus ingresos más elevados y una condición de vida en evidente ascenso, conformado principalmente por los emergentes empresarios y hombres de negocios que dominan las actividades más importantes de la economía popular.

EMPRESARIOS POPULARES EN ASCENSO

Adam Smith, el padre de la economía política lo comprendió perfectamente. En su Teoría de los sentimientos morales, Smith arguye que la razón por la cual el hombre busca la riqueza y elude la pobreza tiene muy poco que ver con la necesidad física. Esto es así porque “el salario del más bajo peón” puede satisfacer las necesidades naturales de comida y vestido, de una vivienda y de una familia, y gran parte de los ingresos hasta de la gente más pobre se gasta en cosas que son, hablando estrictamente, “comodidades que pueden considerarse superfluas”. ¿Por qué, pues, los hombres buscan “mejorar su condición” por el tráfico y agitación de la vida económica? La respuesta es esta: “Ser observado, ser escuchado, ser visto con simpatía, complacencia y aprobación son todas las ventajas que podemos proponer que se derivan de ello. Lo que nos interesa es la vanidad y no el desahogo de dinero o el placer. Pero la vanidad se funda siempre en la creencia de que somos objeto de atención y aprobación. El hombre rico se siente exaltado por su riqueza, porque cree que atrae naturalmente la atención del mundo y que la humanidad está dispuesta a seguirle la corriente en todas las agradables emociones que le inspiran tan fácilmente las ventajas de su posición... El hombre pobre, al contrario, se avergüenza de su pobreza. Cree que lo coloca fuera de la vista

de la humanidad o que, si se fijan en él, no se albergan apenas sentimientos de compañerismo por la desgracia y miseria que sufre.

Francis Fukuyama, El fin de la historia y el último hombre

Acaso el acontecimiento más interesante de renovación empresarial en Bolivia sea en efecto la irrupción de un grupo económico de origen popular e incluso rural, con actividades concentradas en el comercio y el transporte y en menor grado en la manufactura y el sector agropecuario. Son personas que destacan por su empuje emprendedor y su habilidad para hacer negocios –dentro y fuera de la legalidad–, sacando ventajas del comercio global y de algunos nichos de mercado con alta rentabilidad.

La irrupción de este grupo socio-económico deviene tanto más relevante si consideramos que en la situación del departamento de La Paz –pero que también podría serlo de otras regiones del occidente boliviano– opera además un proceso de desplazamiento de los grupos empresariales “tradicionales”. En tanto estos últimos, como grupo social, exhiben síntomas de desarticulación, de debilitamiento económico y de pérdida de influencia social y política, los otros, los empresarios populares, dan muestras de vitalidad económica y protagonizan un empoderamiento social creciente. Son los “nuevos ricos” que irrumpen en la renovada geografía económica, y principalmente en las economías urbanas de “aglomeración” y “concentración

productiva”, modificando el mapa económico y sociológico del país.¹⁹

Dicho esto, la pregunta es hasta qué punto cabe esperar que el empresariado popular emergente se proyecte y pueda afirmarse como una nueva élite económica dominante, desplazando o supeditando al alicaído empresariado tradicional paceño. En lo que sigue, intentaremos responder a esta interrogante.

La economía popular

Uno de los fenómenos más importantes de acumulación capitalista en las últimas dos décadas es la extraordinaria expansión del comercio popular producido en Bolivia, y con muchas ramificaciones en el transporte urbano, interdepartamental e internacional de carga y en menor medida en otras actividades de servicios. Una expansión que ha permitido lograr niveles sorprendentes de prosperidad económica para quienes son sus protagonistas. Más allá de cómo se los denomine o caracterice –“burguesía chola”, “burguesía informal”, “elites emergentes”, “nuevos ricos”, “empresarios populares”–, lo cierto es que estamos en presencia de un nuevo actor socio-económico con una gravitación creciente en la economía del país.

El PNUD, en su documento *La economía más allá del gas*,²⁰ ha intentando formular una teoría interpreta-

19 El mérito de haber llamado la atención sobre la significación de los empresarios populares en la vida económica y social del país es de Carlos Toranzo, quien en varios de sus trabajos se ha referido a este sector como “burguesía chola”, aportando una perspectiva analítica diferente a otras aproximaciones más bien antropológicas y centradas en aspectos casi enteramente étnico-culturales.

20 PNUD, *Informe temático sobre Desarrollo Humano: La economía más allá del gas*, 2005.

tiva de la “economía popular boliviana”, resaltando los rasgos particulares que harían de ella una realidad socio-económica peculiar y típica y por lo cual no sería correcto asimilarla en categorías teóricas como “informalidad”, “ejército industrial de reserva”, “distritos industriales o aglomeraciones productivas”, etc.

De acuerdo a esta interpretación, la economía popular en Bolivia está conformada por cuatro sectores con bajos niveles de articulación entre sí: i) la producción basada en recursos naturales; ii) las manufacturas de exportación; iii) los productos agropecuarios para el mercado interno y fronterizo; iv) el comercio y los servicios. Siendo sus principales actores los campesinos, artesanos, productores, comerciantes y transportistas, entre otros, que generan su propia fuente de trabajo o que son dueños de sus medios de producción y que eventualmente contratan mano de obra,²¹ por lo que el aspecto más característico de todas estas actividades sería sustentarse en unidades familiares, semi-empresariales u otras formas de organización que generalmente se desenvuelven en el marco de la informalidad económica.

Un aporte importante de este documento del PNUD es enfatizar que las actividades de la economía popular tienen una larga tradición, que han perseverado en el tiempo logrando grados importantes de estabilidad en el marco de ciertas convenciones socialmente aceptadas, en gran medida al margen de la intervención del Estado y, lo que es más importante, dentro de una frontera muy difusa y movable entre lo legal y lo ilegal, la formalidad y la informalidad. El Informe aclara que en Bolivia no

21 El Informe sostiene que la economía popular cobija ya a más de tres millones de personas de la población económicamente activa.

existe la ilegalidad absoluta; que la mayoría de los actores económicos busca cumplir con al menos algún requisito de legalidad –ya que la ilegalidad también conlleva costos–, y que no son muchas las empresas que llegan a cumplir con todas las normas y procedimientos de ley.²²

Otra observación interesante se refiere a que la economía popular se caracteriza por una baja confianza en la esfera productiva, la resistencia a la asociatividad y la dificultad de lograr emprendimientos colectivos, más allá de los núcleos y relaciones familiares, lo que marca un nítido contraste con las prácticas de intercambio, solidaridad y acción colectiva que se dan en la vida social y política de los sectores populares. En otras palabras, que la pujante actividad asociativa de los bolivianos no se traduce en prácticas de confianza, colaboración e intercambio en la vida económica y productiva. Son “solidarios pero solitarios”.

La debilidad de la construcción teórica que formula *La economía más allá del gas*, en torno a la economía popular, es que plantea una visión de ella demasiado asociada a la situación y el papel de los pequeños y micro empresarios. En ese sentido, no llega a captar, al menos no suficientemente, el rol que juegan los grupos económicamente empoderados al interior de la misma economía popular. Su preocupación central es cómo lograr articulaciones entre los pequeños productores y los sectores exportadores de manufacturas, sin prestar mayor atención a los procesos de acumulación econó-

22 Una interpretación similar puede encontrarse en el Documento de Posición N° 2, de la Plataforma de las Cámaras Industriales, “Registro y Formalización para el Crecimiento Empresarial”, de octubre de 2001.

mica que se generan en la propia economía popular; sobre todo en el comercio, el transporte y otros servicios vinculados a la importación de bienes.

Está presente, por cierto, la dificultad de precisar la naturaleza peculiar de los procesos de acumulación económica así como de dimensionar su magnitud, sus componentes, sus interconexiones. Más aún sabiendo que muchas de las actividades de la economía popular –y con harta probabilidad los negocios de los empresarios populares– están ligadas de diversas maneras a la dinámica del contrabando y éste, a su vez, al lavado de dinero u otras fuentes subterráneas.²³ Empero, lo que no se puede ignorar es que tales procesos existen y tienen una dinámica de expansión.²⁴

Lo cierto es que hay un sector de la sociedad, en el corazón mismo de la economía popular, que protagoniza un ritmo vertiginoso de acumulación, estrechamente vinculado a la corriente de terciarización e informalización económica. Este emergente grupo de empresarios y hombres de negocios ilustra bien de la formación de

23 Un estudio especializado sobre el contrabando en Bolivia, realizado para un organismo empresarial, ha estimado el valor de esta actividad para el año 2008 en US\$ 1.048 millones, y con tendencia de crecimiento. En el período 2006–2008, el contrabando habría sido de US\$ 2.126 millones. Dentro de este conjunto, “vehículos, automóviles y tractores” y “máquinas y equipos electrónicos de reproducción” son los de mayor incidencia, con US\$ 517.3 millones y US\$ 370.8 millones, respectivamente. Un resumen de este estudio puede encontrarse en: Fundación Milenio: *Contrabando en Bolivia*, 10 de junio de 2010.

24 El último Informe Nacional de Desarrollo Humano 2010, *El cambio detrás del cambio*, lo dice sin ambages: la formación de la élite económica popular se sustenta en el contrabando, que juega el papel de articulador comercial con los mercados fronterizos y es una fuente principal de generación de capitales a través de la evasión fiscal. El Informe cita expresamente las elocuentes palabras de Félix Patzi: “las galerías de los mercados Huyustus, Eloy Salmón o 16 de Julio de El Alto, no podrían explicarse sin esta actividad”.

un *capitalismo popular* que se nutre de la continua expansión de la economía de mercado.

Estratificación de los negocios

A ciencia cierta, es poco lo que se sabe específicamente de los negocios y emprendimientos de las personas y familias que dominan la economía popular. La información oficial no tiene registros que puedan dar cuenta de la magnitud y el alcance de sus negocios. Tampoco hay estudios económicos que hayan incursionado en esa esfera que, a primera vista, luce enigmática e impenetrable. Lo poco que se conoce proviene más bien de testimonios recogidos o bien de las observaciones de quienes se han acercado al tema.

Con todo, hay quienes se animan a identificar una posible estratificación de las actividades económicas que realizan los empresarios populares emergentes. Así:

- En un escalón superior se encontrarían los negocios de importación (vehículos, autopartes, telas, electrodomésticos, equipos informáticos y de comunicaciones), siendo el contrabando el gran motor económico de estas actividades. También se suele mencionar al transporte internacional de carga y de pasajeros en rutas interdepartamentales. Huelga decir que son actividades que requieren y que, de hecho, movilizan grandes capitales.²⁵

²⁵ Una estimación contenida en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2010, indica que los créditos comerciales para negocios de mayor envergadura de una sucursal bancaria en la calle Eloy Salmón de La Paz, fluctúan entre el medio millón y un millón de dólares.

- En un escalón más abajo estarían los negocios de distribución “mayorista” (azúcar, carne y otros alimentos), servicios de hotelería, salones de fiestas y grandes restaurantes, lo mismo que las empresas de transporte urbano.
- En un tercer escalón se situarían los negocios de tiendas y puestos de venta y los talleres de manufactura, reparaciones y artesanías de lujo; que serían lo más emparentado con las pequeñas empresas.

Ahora bien, un rasgo común a los empresarios populares es su versatilidad y e inclinación a la diversificación. Sus actividades pueden abarcar una gama de negocios y mudar con rapidez de un rubro a otro. Muchos comerciantes son a la vez propietarios de empresas de transporte y viceversa, y los mismos rubros de la actividad comercial suelen variar por temporadas.²⁶ Estas prácticas corresponden también a estrategias de control de riesgos, muy propias de escenarios de alta incertidumbre económica y laboral, como son las actividades de la economía popular, que se desenvuelven mayormente en la informalidad y, por lo tanto, en la ilegalidad, aunque no absoluta, como ya se dijo.

²⁶ Tomando el relato de una joven empresaria alteña, el documento del PNUD afirma que la diversificación de negocios abarca desde actividades productivas (por ejemplo, la carpintería) hasta otras de índole comercial (mueblerías, ferreterías, tiendas de textiles) y de servicios (alojamientos, restaurantes). La lógica económica subyacente sería lograr mayores ganancias por la velocidad de la rotación del capital.

Trayectorias típicas

No obstante las múltiples trayectorias que posiblemente se pueden identificar en los procesos de ascenso económico de los empresarios populares, existen también algunos rasgos compartidos a partir de los cuales se podrían construir “trayectorias típicas”. Precisamente, el estudio cualitativo de la consultora Diagnósis sobre identidades colectivas y estilos de vida en las ciudades del eje central, destaca dos vertientes de acumulación de riqueza y medios de producción: Una vertiente es la de los migrantes de provincias que acumularon algún capital inicial antes de instalarse en las ciudades, principalmente en actividades de comercio. Las narrativas construidas, permiten apreciar que en un lapso de más de dos décadas, estas personas emprendedoras consiguieron acrecentar sus negocios y diversificarlos, pero también que fueron los hijos de estos migrantes, mejor educados y socializados en el mundo urbano, los que dieron el salto económico y consolidaron la posición ascendente de la familia.

Otra vertiente está constituida por gentes de estratos bajos en las ciudades, quienes, partiendo de un pequeño negocio, inicialmente precario y de sobrevivencia, lograron insertarse en algunos rubros en crecimiento (comercio de importación, transporte urbano, confección y exportación de textiles y otros) que luego les permitieron consolidar una posición económica más alta. También en estos casos se observa una temprana socialización en el negocio familiar por parte de los hijos, como una experiencia de adquisición temprana de cualidades empresariales que luego pueden potenciarse con la formación académica y profesional que no han tenido los padres.

Un observador inmerso en el mundo de la economía popular, me explicó que hay un período inicial muy duro de instalación en las ciudades para las familias recién llegadas, de más o menos cinco años. Es el tiempo en que se lucha por acceder a un lote y construirse una vivienda propia, siendo este el patrimonio básico sobre el cual se construye luego el porvenir económico de la familia. Las personas que tienen éxito forjan su progreso económico en un período que va de los 10 a los 20 años siguientes, durante el cual se producen además desplazamientos espaciales que llevan a que la familia se vaya localizando en zonas económicas y residenciales más favorecidas.

Mi informante describe, por ejemplo, como un rasgo típico de la personalidad aymara el espíritu “comerciante”, tempranamente desarrollado en el comercio rural y las ferias y circuitos comerciales en las provincias, y que las familias migrantes llevan consigo a la vida citadina. “En el comercio la gente se mueve como pez en el agua. Los comerciantes exitosos son muy pragmáticos y abiertos a cualquier oportunidad de negocio. Tienen mucha personalidad para hacer negocios, viajar intensamente y relacionarse con toda clase de personas”.

Pero el carácter y talento para el comercio no serían una cualidad exclusiva del mundo paceño-aymara, pues lo mismo se observa en otras ciudades y regiones del país. Cochabamba es un buen ejemplo de ello, y quizás de ahí la fama de los cochabambinos de “trotamundos”. Y en cierta medida lo es también Santa Cruz, aunque tal vez allá ese fenómeno obedece más a la influencia de la migración “colla” antes que a la de los cruceños venidos del campo o las provincias.

No hay duda que los caminos de la acumulación material de los grupos económicos emergentes en la economía popular son muchos y variados. De cualquier manera, es evidente que no son simples historias de éxito, forjadas como mero efecto de la fortuna, y sí más bien resultado de procesos de movilidad económica que han ido madurando poco a poco, demandando grandes esfuerzos y una buena dosis de creatividad y capacidad emprendedora.

El Informe Nacional de Desarrollo Humano 2010, retrata estas trayectorias en los siguientes términos (Pág. 231):

“No se trata de iniciativas económicas que hayan mutado de forma repentina las leyes de la acumulación capitalista del valor, sino más bien de un segmento que se ha desplazado desde la economía popular a la cúspide de la estructura social por el volumen de sus ingresos, el tamaño y número de establecimientos que poseen, la diversificación de actividades y/o su capacidad de acumulación de capital. Un proceso que ha implicado la adopción de una lógica que combina ahorro inicial y reinversión, y la ampliación de la escala de producción, incorporación de valor agregado, segmentación de negocios entre los miembros del grupo familiar e incursión simultánea en los mercados urbanos (El Alto, La Paz) e internacionales (Iquique para importar, China, entre otros, para exportar). Sin embargo, mantienen algunos rasgos de la forma de organización artesanal, como una casi inexistente división social del trabajo y un funcionamiento al margen del sistema legal”.

Prestigio social

Hay muchos testimonios que coinciden en remarcar la importancia de las redes sociales dentro de las estrategias de ascenso y acumulación económica de los empresarios populares. Participar en las fiestas patronales, ser “preste”, padrino o dirigente de una fraternidad folklórica y practicar otras relaciones de reciprocidad como una manera de redistribuir riqueza, son formas muy apreciadas para lograr prestigio y que además tienen un sentido económico, pues a través de ellas se generan vínculos y relaciones que luego pueden facilitar los negocios e intercambios económicos. Pero lo más importante es que permiten adquirir prestigio social, un capital simbólico que les sirve a las personas para legitimar su riqueza y ascenso social.

El trabajo como valor fundamental

El esfuerzo perseverante y el espíritu de sacrificio que se suele reconocer en los empresarios populares, parecen estar muy asociados con la valoración del trabajo. De hecho, hay quien cree que el valor más importante y auto-apreciado es el trabajo y la dedicación individual, como base de la competencia económica. Por el contrario, sería acentuado el rechazo a los “vividores” y “flojos”. “Si te farreas con tu plata, está bien, pero no con plata ajena”. Esta frase connota una filosofía muy común, poniendo de relieve un sentido meritocrático en la valoración de la gente y las relaciones interpersonales.

Estilos de vida y consumo

Según el estudio de equipos Mori, en los hábitos de consumo y estilos de vida de los empresarios populares se pueden hallar continuidades y similitudes con los sectores populares urbanos, pero también ciertas pautas de diferenciación que tenderían a acercarlos a los patrones de consumo de las elites y capas medias tradicionales. Por ejemplo, son tomadores de créditos bancarios –y al parecer, “buenos pagadores” – y sus negocios estarían ya más conectados al sistema financiero. Los hijos asisten a colegios y universidades privadas; incluso algunos estudiando en universidades extranjeras. Los “nuevos ricos” están comprando casas lujosas en barrios residenciales de altos ingresos como la zona sur de La Paz, aunque no necesariamente habiten en ellas, al menos por ahora, y luzcan más como un símbolo de estatus y poder económico.

Con todo, un patrón característico del comportamiento de estas personas y familias sería la austeridad y el ahorro, lo que haría que a veces se perciba un estilo de vida con muchas restricciones materiales y un limitado consumo cultural y de entretenimiento, pero a la vez dispendioso en gastos enormes durante las fiestas patronales u otras ocasiones especiales, cuando parece que se “vota la casa por la ventana”.

Identidades colectivas

Lo dicho antes para la clase media popular vale también para el grupo social de los empresarios populares: lo étnico no es un elemento relevante en la auto-identificación de las personas; los valores y actitudes de la gente reflejan una combinación compleja de aspiraciones

modernas y pervivencia de pautas culturales con raíces en el mundo indígena y rural. Vale decir, una suerte de identidad mestizo-popular en construcción, marcada por muchas ambigüedades y quizás, también, por tensiones no resueltas, en un contexto social que tiende, en unos aspectos -la dinámica económica del mercado, por ejemplo-, a generar lazos de integración social, al mismo tiempo que se mantienen otras barreras socio-culturales.

La relación con la política

Con respecto a las conexiones de los empresarios populares con el campo de la política y del Estado, no deja de sorprender el percibir una actitud mayormente indiferente hacia la política. En un país en el que los sectores populares se muestran casi siempre entreverados en la política, es raro encontrar un grupo económicamente influyente para el cual la política está alejada de sus prioridades y aspiraciones inmediatas.

Según las observaciones que pude captar, los emprendedores exitosos no solamente no se involucran sino que recelan y rechazan a los “políticos” y desconfían mucho del Estado. Se dirían que en realidad se han hecho “contra” el Estado. Los que se vinculan a la acción política, parecen representar casos aislados, arriesgando ser “mal vistos” en su entorno social.

Esto no significa, claro está, que no existan intereses corporativos en este sector o que la política no los afecte en absoluto. De hecho, uno de los gremios poderosos, el de los transportistas, sí que sabe bien vincularse al poder. Así lo demostró con el régimen militar de Banzer o con García Meza. En algún momento, este mismo gremio fue

parte importante de la base política de UCS. Todo ello dentro de una relación marcadamente instrumental: “mientras no toquen mis intereses, todo está bien. Pero si quieren imponerme impuestos, congelar tarifas u obligarme a cumplir otras exigencias legales, ahí si reacciono”. Tal parece ser la filosofía prevaleciente entre los grupos populares económicamente empoderados.

Estos grupos surgidos desde “abajo”, lo mismo que buena parte de la clase media popular, se han identificado en los últimos años con Evo Morales y el MAS. Pero hay quienes ven en ello más un rechazo a los partidos tradicionales que una adhesión al proyecto político gobernante. Como fuere, se podría conjeturar que la actual gestión gubernamental favorece objetivamente sus intereses en cuanto sus acciones impulsan a una mayor expansión de la economía informal y de lo cual aquellos pueden sacar mucho provecho. Pero si uno intenta visualizar esos mismos intereses con una perspectiva de largo plazo, la conclusión puede ser distinta. Difícilmente podrá encontrarse en la sociedad boliviana un sector económico que viva más del mercado y de relaciones comerciales abiertas y dinámicas. Los empresarios populares representan la emergencia de un capitalismo comercial de raigambre popular. Desde este punto de vista, ciertamente que la política estatista, comunitarista y socializante del actual gobierno no calza con su forma económica de vida. Al menos en teoría.

Tampoco es claro que los empresarios populares tengan una noción clara de sus intereses económicos y sociales como grupo colectivo y en su vinculación con el Estado y el sistema político, por lo cual es mucho

más probable que su comportamiento político transcurra entre la prescindencia de la política y un tipo de vinculación corporativa, instrumental y clientelar con los partidos y gobiernos de turno.

Lo evidente es que ellos no han formado ni son parte de un movimiento social con incidencia en la política nacional o regional; además, carecen de una expresión organizada de sus intereses así como de una visión o un proyecto clasista propio. En este punto recuerdo lo que me dijo una persona entrevistada para este trabajo: “Puede que ellos perciban la política más como un riesgo. Estos hombres de negocios cuidan mucho su seguridad económica. Y por ello es improbable que quieran apostar a una opción política determinada. Tal vez lo hijos, mejor instruidos y amparados en una mayor seguridad económica, quieran arriesgar más a la política”.

De cualquier manera, no se puede perder de vista que la política es en sí misma un medio de movilidad social y de inserción en las redes y estructuras de poder económico. La experiencia de la Revolución Nacional es muy aleccionadora al respecto: el ascenso de sectores populares al poder fue una de las vertientes de la movilidad social que acarreó ese proceso. Y esa experiencia puede repetirse en las circunstancias actuales, cuando hay un nuevo proceso de empoderamiento popular y de sustitución de una clase política por otra clase política de origen popular, rural e indígena y proveniente de los estratos bajos de la sociedad.

El fenómeno que ahora puede darse es que de esa sustitución surja un nuevo grupo social que engrose y se integre a los grupos de poder económico que se han ido formando en los entresijos de la economía popular.

Vínculos con las élites tradicionales

No son pocos los que piensan que los empresarios tradicionales y los empresarios populares tienen muy pocas conexiones entre sí y que viven de espaldas entre ellos, cada uno en su propio mundo cerrado y sin puntos de intersección. De hecho, hay evidencias para respaldar esa impresión. Es perceptible, por ejemplo, que los espacios de participación social suelen ser muy distintos: los empresarios tradicionales tienen gremios, clubes y redes sociales en los que generalmente los otros, “los populares” están ausentes; estos, a su vez, cuentan con sus propios gremios y agrupaciones socio-culturales que no cobijan a los otros. Tampoco se conoce de sociedades comerciales y emprendimientos o negocios conjuntos entre empresarios tradicionales y populares. Si los hay, pasan desapercibidos.

El Informe del PNUD (*La economía más allá del gas*) hace hincapié en los niveles incipientes de complementación entre las empresas tanto dentro de la economía popular como entre éstas y el sector privado formal, especialmente exportador, arguyendo que ello obedece al fenómeno de la “diversificación ocupacional sin especialización productiva”, que sería característico de la economía popular, pero también señalando como una causa estructural al patrón primario-exportador de la economía boliviana y la falta de un proceso de industrialización de los recursos naturales. Estos factores determinarían que la estructura económica se desenvuelva con precarios eslabonamientos sectoriales, siendo éste un obstáculo a la innovación y la productividad y competitividad global de la economía nacional.

Otras explicaciones ponen el acento en factores étni-

cos –incluso racionales–, para establecer la existencia de fracturas y brechas culturales entre el empresariado tradicional y el empresariado emergente, que se reflejarían en distanciamiento y prejuicios y desconfianzas mutuas pero también en mentalidades, visiones y formas diferentes de encarar los negocios.²⁷ Sin embargo, ya se ha visto que el comportamiento económico de los empresarios populares no necesariamente es “pre-moderno” y que la diferenciación entre una economía formal y otra informal es relativa, ya que la informalidad atraviesa a segmentos económicos y empresariales de ambos sectores. Ya se vio que ser informal o convivir con la informalidad, en muchos casos, es más una estrategia de sobrevivencia o bien una forma espuria de obtener ventajas en el mercado.

También es posible que una mirada de la economía boliviana como “dual” y segmentada entre esferas diferentes y sin conexiones, no llegue a percibir una realidad mucho más compleja en la que las fracturas y brechas, que las hay, sobre todo de productividad, coexisten con ciertas articulaciones entre las empresas del sector privado –tanto las exportadoras como las que producen y venden en el mercado interno–, y los productores y pequeñas empresas de la economía popular que participan en un mercado más amplio ya sea como proveedoras o como clientes de aquellas.

¿En qué medida esas articulaciones involucran a los grupos más fuertes y prósperos de la economía popular? Esto es algo que no podemos responder en este trabajo.

27 Véase el documento *La creación de una nueva dirigencia boliviana*, de Fernando Campero, Gonzalo Mendieta y Fernando Molina, publicado como separata de Pulso, 2009

Probablemente una investigación más amplia pueda arrojar luces esclarecedoras.

¿Relevo o pluralismo de grupos de poder?

Resumiré en tres puntos mis proposiciones finales sobre el tema de este artículo. En primer lugar es indudable que en Bolivia hay un proceso de movilidad social, lento pero incesante, y más dinámico en la clase media popular. Producto de ello son los grupos de poder económico en ascenso, que han tomado control de sectores vitales de la economía popular como son el comercio importador legal e ilegal y la distribución mayorista de alimentos y otros bienes de consumo relativamente masivos, así como del transporte y otros servicios.

Los negocios de los empresarios populares no necesariamente son actividades conectadas a la producción nacional ni están articuladas a un modelo de desarrollo industrial y exportador. Incluso se podrían considerar contradictorios con un modelo así, en la medida en que se nutren del contrabando y la informalidad que sofocan la producción nacional frenan los pocos intentos por crear industrias y diversificar las exportaciones bolivianas.

Así y todo, lo interesante de la presencia de estos grupos económicos es la concentración de capital, y también muchas veces una aptitud emprendedora que no puede desmerecerse. En efecto, muchos de los empresarios populares emergentes poseen activos físicos y medios de producción valiosos; tienen *know how* y experiencia en el comercio exterior; han desarrollado sus propias redes comerciales entre la economía urbana y la economía rural, que incluso trascienden las fronteras nacionales; están vinculados al sistema financiero y

tienen mayores posibilidades de acceder a los servicios de educación, capacitación laboral, asistencia técnica y oportunidades de mercado. Es decir, poseen un tipo de condiciones hasta cierto punto excepcionales en el ámbito de la economía popular y que eventualmente podrían permitirles ser los catalizadores de la reestructuración de esta economía.

La pregunta que uno puede hacerse es si éstos pujantes emprendedores estarían en condiciones de reorientar sus negocios hacia la producción industrial y, sobre todo, a la actividad exportadora. No es que no existan empresarios populares en estos campos. Los hay, pero son los menos. La mayoría está el comercio importador y otros servicios relacionados, ganando lo que pueden ganar, que seguramente no es poco, y porque sin duda están allí las oportunidades que les resultan más accesibles, pero quizás también porque el desenvolvimiento del país no ofrece otras alternativas más ventajosas.

Vale la pena preguntarse el Estado debe promover este tipo de reconversión empresarial para potenciar las cadenas productivas industriales y agroexportadoras, a partir de una mejor y más intensa articulación entre los empresarios exportadores y los proveedores de insumos y servicios de la economía popular —que generalmente son pequeños productores—, y qué clase de estrategias y políticas públicas se requieren.

En segundo lugar es indudable que los grupos que predominan en la economía popular son una élite en formación. Cuentan con importantes activos económicos y quienes los integran están unidos por fuertes lazos sociales y culturales, la coincidencia de intereses y, probablemente, por expectativas y horizontes comunes como

clase social en ascenso. Controlan organizaciones fuertes e influyentes como los gremios de transportistas y de comerciantes, mediante las cuales ejercitan presión como grupo de interés sobre el Estado y los partidos políticos.

Pero no podría decirse que este sector social tenga ya una unidad y una fuerza social consolidada para constituirse y actuar como una élite de poder con capacidad de ejercer la función de dirección, representación e integración de intereses sociales más allá de sus propios intereses corporativos. Si bien hay un número creciente de profesionales y técnicos en la clase media popular, no se percibe aún una masa crítica de intelectuales orgánicos con capacidad de construir y propagar una visión ideológica propia. Su misma cohesión de pensamiento como grupo social está en duda, pues sus intereses clasistas no se han decantado ni racionalizado suficientemente. Tampoco se pueden ignorar sus debilidades y limitaciones de capital humano, formación empresarial, conocimientos tecnológicos, contactos con el mundo moderno de los negocios, etc.

Por lo tanto, se pueden plantear muchas interrogantes acerca de la capacidad real y potencial de los empresarios populares para protagonizar un proceso de acumulación económica de alcance nacional o regional, sostenible y de amplio impacto social y, en consecuencia, para transitar a una posición económica y política dominante a partir de la articulación de un bloque social que sustente un nuevo proyecto de desarrollo y en el cual se vean reflejados los intereses generales o mayoritarios de la sociedad.

Lo anterior supone que no se cumplen los papeles que se espera del rol de una élite económica asimilable

a una clase o grupo social dirigente o dominante (véase el recuadro sobre la “Teoría de las élites” al final de este capítulo). Pero esto no implica desestimar que se puedan alcanzar esas condiciones en un futuro, aunque probablemente para ello sea necesario que medie una transformación de la propia condición empresarial de los empresarios populares y su papel como grupo socio-económico relevante.

Por último es interesante recordar que el predominio que el occidente andino ejerció en el contexto nacional durante todo el siglo XX, tuvo mucho que ver con protagonismo de una élite económica, política e intelectual, afincada principalmente en esta región, y particularmente en La Paz como sede de gobierno. Teniendo como eje de acumulación a la minería, aquella élite fue capaz de proyectar su incidencia sobre sectores medios y populares, conformando un bloque social de poder de alcance nacional. El eje minero fue el articulador del espacio económico en torno al cual pudo formarse un sector empresarial ligado al comercio y las finanzas y en menor medida a la industria manufacturera. Sin embargo, los cambios demográficos, económicos y políticos de los últimos treinta años, a los que subyacen la crisis de la minería, el desplazamiento del eje de acumulación hacia el Oriente, el surgimiento de nuevos polos de desarrollo, los cambios en la inserción internacional de la economía boliviana, el fortalecimiento de los poderes regionales, etc., han precipitado la desintegración de ese bloque social.

Las elites tradicionales –especialmente del occidente andino– se han desarticulado y fragmentado, y están en repliegue frente a un entorno que se percibe como hostil

y amenazante a ellas; carecen de expresiones políticas propias así como de conexiones robustas con la sociedad civil. En suma, se han debilitado como clase dominante y han perdido el liderazgo de la sociedad boliviana. Contrariamente a ello, ahora son los empresarios populares los que tienden a posicionarse como una élite económica en ascenso, muy enraizada en los sectores populares urbanos y con fuertes vínculos con los pueblos rurales de donde alguna vez salieron sus padres o quizás ellos mismos.

Ello no obstante, ni éstas élites económicas emergentes han logrado un grado de desarrollo tal para ocupar una posición dominante en la sociedad ni las élites tradicionales han sido desplazadas completamente. Aunque mermados en su cohesión y su posición como clase social, los grupos empresariales tradicionales siguen siendo actores importantes de la vida económica y social del país y bajo su control están la agricultura de exportación, la industria manufacturera, los servicios modernos y con mayor valor agregado como son las finanzas, los servicios empresariales (consultorías y asesorías técnicas), la educación y salud privada, la hotelería, el turismo, los medios de comunicación privados, etc., además de la participación que mantienen en los sectores de hidrocarburos y minería, que continúan siendo los de mayor acumulación económica.

En consecuencia, acá no se ha producido el relevo de una élite económica por otra, como sí de alguna manera viene ocurriendo en el sistema político. La situación prevaleciente se aproxima más a un escenario de pluralismo y equilibrio de poderes como el que describen los teóricos de la corriente “democrático-plura-

lista” (véase el ya mencionado recuadro), para justificar su concepción de que el poder casi nunca está tan concentrado como se suele creer, y que la situación más frecuente es aquella en la existe una pluralidad de élites sociales y de grupos influyentes y donde cada uno de los cuales ejerce su incidencia en determinados sectores específicos, lo que impide que se conforme una única élite de poder.

Yo agregaría, a modo de hipótesis, que la evolución de la sociedad boliviana tiende hacia ese patrón de estructura social de poder, en la que coexisten distintas élites y grupos de poder, unos ligados a las clases dominantes tradicionales criollo-mestizas y otros a los sectores populares emergentes, que prevalecen en la economía popular, sin que esto implique volver a la figura de una economía segmentada por líneas de quiebre étnico-cultural o por fronteras rígidas de formalidad e informalidad, que, como ya se vio antes, no reflejan la realidad de una estructura socio-económica más fluida y en la que se suceden procesos de movilidad social que comportan algunas facetas de integración social que tienden a impactar principalmente en el comportamiento de las nuevas generaciones.

Con todo, no debe perderse de vista que no existe nada como la actividad económica para crear lazos de cohesión entre grupos sociales separados por razones culturales, geográficas o históricas. Esto lo ha advertido Jaime de Althaus al indagar sobre los efectos de la revolución comercial que se ha producido en Lima, a partir de la expansión de los supermercados y centros comerciales a los barrios populares y el crecimiento de los distritos industriales como el famoso Centro Comercial

Gamarra.²⁸ Esta experiencia sugiere que es posible la inserción de sectores populares informales al mundo del mercado formal y de los grandes negocios empresariales. En sus palabras: “significa el inicio de un proceso de diálogo social y de comprensión de la manera de ser del otro, que comienza siempre en el mercado”.²⁹

Y esto es precisamente lo que debería tomar un mayor impulso en Bolivia: un diálogo social entre élites y grupos de poder, que no puede sino estructurarse sobre la base de articulaciones productivas, de conexiones y redes de negocios en diversos campos. Notoriamente, hay déficit un de iniciativas de emprendimientos y proyectos económicos que unan los recursos y capacidades de unos y otros, para abrir nuevos rumbos a la economía boliviana en su conjunto.

²⁸ Gamarra es un emporio comercial y un *cluster* popular de confecciones que concentra a más de 20 mil pequeños empresarios y que en un espacio de más o menos 40 cuadras aloja centenares de galerías, campos feriales y edificios comerciales, donde se reciben diariamente a alrededor de 100 mil personas y se mueven anualmente cientos de millones de dólares o más.

²⁹ Op. cit., pág. 94.

LA TEORÍA DE LAS ÉLITES

La noción de élite ha tenido diversas connotaciones a través de la historia. Inicialmente, y en sentido amplio, esta palabra aludía a quienes tenían las más altas aptitudes frente al promedio general y, en un sentido más restringido, se refería a lo que más comúnmente se conoce como “clase política”. Más tarde se tendió a hacer una distinción entre “élite no gobernante” y “élite gobernante”, que ejerce el control efectivo del poder, con lo cual se suele asimilar élite a la “clase dominante” u oligarquía. Lo cierto es que la teoría de las élites tiene su punto de partida en la constatación de que en toda sociedad hay unos que mandan, gobiernan y dirigen y otros que son gobernados. El fundamento de la teoría está, pues, en la oposición entre quienes detentan el poder, las élites, y los que no tienen poder, las masas.

Para Vilfredo Pareto la élite está compuesta por todos aquellos que manifiestan unas cualidades excepcionales o dan pruebas de aptitudes eminentes en su dominio propio o en una actividad cualquiera, es decir que le atribuye un valor cualitativo. Sin embargo, de acuerdo con esta teoría, la pertenencia a la élite no es necesariamente hereditaria: no todos los hijos tienen las cualidades eminentes de sus padres. Se produce pues una incesante sustitución de las élites antiguas por otras nuevas, salidas de las capas inferiores de la sociedad. Cuando tiene lugar esta constante circulación de las élites, se mantiene más firmemente el equilibrio del sistema social, en la medida en que esa circulación asegura la movilidad ascendente de los mejores espíritus. La circulación de las élites concurre al mismo tiempo que el cambio social, porque trae consigo a su vez la circulación de las ideas. Un punto de vista distinto es el de Gaetano

Mosca para quién la élite está compuesta por la minoría de personas que detentan el poder en una sociedad. Esta minoría es asimilable a una auténtica clase social, la clase dirigente o dominante, porque aquello que constituye su fuerza y le permite mantenerse en el poder es precisamente su organización, su estructuración. Existen, en efecto, diversos vínculos que unen entre sí a los miembros de una élite dominante, los cuales aseguran una unidad suficiente de pensamiento y de cohesión clasista. Dotada además de poderosos medios económicos, la élite se asegura el poder político y la influencia cultural sobre la mayoría mal organizada. Esto explica el papel histórico de la élite.

La dicotomía de la élite gobernante y la masa dirigida, no exterioriza la diferenciación de la sociedad en toda su dimensión. Estas connotaciones ideológicas que aparecen en las teorías elitistas de los clásicos, han seguido marcando también los estudios más recientes sobre las élites, aunque con distintos matices y diferenciaciones. De hecho, hay toda una controversia sobre la configuración de la estructura de poder que caracteriza a las sociedades modernas. El punto central de esta controversia radica en saber si nuestras sociedades occidentales están regidas por una élite dominante que controla los principales mecanismos de poder, económico, político e ideológico, o si, por el contrario, ante una pluralidad de élites, cuyo poder e influencia se ven en la práctica contrastados y compensados entre sí, alcanzando de este modo algún tipo de equilibrio. Así, mientras unos hablan de “élite del poder” y de “*establishment*”, otros insisten en la existencia de “pluralismo político” y de “equilibrio de poderes”.

Otros teóricos como Robert Dahl, sostienen que la realidad del poder en las sociedades occidentales no responde

a un esquema unitario de una élite de poder que parece controlarlo todo. Según ellos, el poder no está de hecho tan concentrado como la teoría “elitista” parece indicar; existe una pluralidad de grupos influyentes y de élites sociales, cada uno de los cuales ejerce su influencia en determinados sectores específicos, lo que impide que exista en realidad una única élite del poder. Es lo que estos autores han llamado el “equilibrio de poderes” característico de la sociedad democrática. Para los teóricos pluralistas, el Estado, sujeto como está a una multitud de presiones diferentes, tiene como misión precisamente la de reconciliar los distintos intereses de unos y otros, tratando de mantener una cierta neutralidad y buscando de ordinario la solución de compromiso; única manera de poder tener una política democrática, competitiva y pluralista en las modernas sociedades industriales.

En los últimos años los estudios sobre las élites se han centrado más en el análisis de las redes de relaciones existentes entre las posiciones sociales ocupadas por los miembros de la élite. Esto porque desde las estructuras se puede averiguar cómo se cumplen las distintas funciones de la dominación, la integración y la representación de los intereses sociales. En definitiva, a las élites les distingue su localización estratégica en las organizaciones o en la sociedad para la toma de decisiones. Los grupos dirigentes no ejercen el poder ni en el vacío ni desde la nada, se amparan en las organizaciones mediante las que el Estado y la Sociedad se articulan. Las élites serán denominadas normalmente aquellas personas, cuyo poder está institucionalizado, esto es, como expresión de una estructura de poder con una mayor o menor duración determinada. En consecuencia, desde esta perspectiva, no existe la posición aislada sino una serie de

posiciones que constituyen conjuntos correspondientes a la intersección de relaciones. Las relaciones no se dan sólo en el interior de los conjuntos posicionales, sino también entre las posiciones de cada conjunto y de los demás, de ahí que exista a su vez una red de complejidad aún mayor entre los conjuntos posicionales.

RESUMEN DE LA DISCUSIÓN COLECTIVA

“Actores emergentes y la formación de un capitalismo popular en Bolivia”

(Conversatorio del 28 de julio de 2010)

1. Una cuestión controversial es la capacidad de acumulación que tendrían los empresarios populares, en el largo plazo y en su condición de agentes centrales de la economía informal. Hay quienes piensan que su éxito económico está íntimamente ligado a las ventajas adquiridas en las condiciones de extra-legalidad en que se mueven sus negocios y que, fuera de esas condiciones, este tipo de negocios difícilmente podría ser rentables, por lo cual no sería realista pensar en su reconversión a la plena legalidad empresarial.

Otros, en cambio, sostienen que hay experiencias que demuestran que aquella evolución es posible. De hecho, algunos testimonios de trayectorias personales dan cuenta de que a medida que un negocio se expande, lidiar con la informalidad puede ser cada vez más inconveniente, y que el propio crecimiento económico conduce a la necesidad de vencer ese chaleco de fuerza. Otras veces el salto a la formalidad viene de la mano –o al menos se facilita– con el cambio generacional en la titularidad de los negocios. Los hijos, más educados y mejor preparados para conectarse con el mundo empresarial, pueden adaptarse más a las exigencias de la formalidad y adecuar la índole de los negocios familiares.

De cualquier manera, mucho depende del entorno económico, político y cultural que condiciona la

actividad de los empresarios populares. Si este entorno incentiva a la formalización de los negocios, probablemente ése será el curso que se imponga en la evolución de la economía popular.

2. También se ha advertido que en muchos países, y en determinados momentos de su historia económica, se ha dado el fenómeno de que las burguesías industriales tuvieron su origen directo en las burguesías comerciales. En Bolivia ha ocurrido esto mismo en alguna medida, aunque tal no sea la tónica dominante de la formación de sus clases empresariales. Ello lleva a conjeturar que bien podría darse el caso de que, dadas ciertas circunstancias, los empresarios populares emergentes transiten de los negocios comerciales a la producción y la industria, diversificando sus fuentes de acumulación y, con ello, redefiniendo su propio perfil como grupo socioeconómico.
3. Siendo indiscutible que el comercio es el canal principal del empoderamiento de muchas familias y grupos que se desenvuelven en el seno de la economía popular, no por ello se pierde de vista la importancia central que adquiere la educación en los procesos de movilidad social y que alcanza naturalmente a esos mismos grupos. Esto vale sobre todo para las capas medias populares que ahora tienen muchas más oportunidades de instruirse y de superarse intelectual y profesionalmente.

4. La ponencia debatida ha introducido la discusión sobre el papel de la clase media popular y su estatus sociológico. Algunos piensan que el tema es desafiante pero conceptualmente elusivo. Hay quién dice que en Bolivia incluso es problemático identificar la clase media. Otros convienen en que sí hay elementos para reconocer la formación de una “clase media popular” que en muchos aspectos se diferencia de la “clase media tradicional”. Se señala que esta clase media popular puede ser interpelada particularmente desde lo “cholo-mestizo”, aunque aceptándose que el manejo de esta categoría se ha tornado más conflictivo en un contexto de reivindicación de identidades indígenas, el cual sin embargo presenta oscilaciones importantes y, de hecho, está teniendo valorizaciones más relativas.

Así, algunos piensan que el sentimiento identitario más común en los estratos populares, incluso en El Alto, es más clasista que étnico. La gente se ve así misma más como “clase media” que como población aymara o indígena.

5. Otra dimensión que interesa a muchos es la política. Y al respecto, lo que se constata nuevamente es que en la relación de los empresarios populares con el poder político, tiende a prevalecer una actitud pragmática antes que ideológica o partidista y, además, teñida de mucha desconfianza en el Estado. Esto llevaría a mirar con recelo las medidas intervencionistas de regulación económica, que muchas veces chocan con sus intereses económicos concretos. De ahí que tal vez prefieran menos Estado y más libertad económica.

Al respecto, se observa la actitud paradójica del MAS de buscar el empoderamiento estatal como el pilar central del proyecto revolucionario que persigue y, a la vez, apoyarse en sectores que como los grupos populares en ascenso económico son más bien refractarios al Estado. Por cierto, una contradicción que puede no tener solución.

CAPÍTULO 2

Capitalismo de Estado

ESTADO EMPRESARIO: NACIONALIZACIÓN Y CREACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES EN BOLIVIA

*Rubén Ferrufino*¹

INTRODUCCIÓN

A partir del año 2005 Bolivia ha iniciado un proceso de nacionalización de empresas privadas que previamente habían sido capitalizadas o privatizadas.² Adicionalmente, en este tiempo se ha creado una cantidad importante de empresas estatales y expresamente se ha declarado que el Estado debe jugar un rol de productor-empresario en la economía.

¹ Master en Economía. Investigador y profesor universitario. Fue funcionario del sector público boliviano y de organismos internacionales.

² Las empresas capitalizadas son aquellas que fueron estatales y mediante un proceso abierto fueron transferidas al sector privado. Los montos ofertados por los capitalizadores externos fueron a incrementar el capital de las empresas hasta llegar al 51 por ciento del nuevo capital pagado. Tomaron control y el restante del capital social fue destinado a un fideicomiso para financiar una pensión mínima universal de vejez.

En particular, de acuerdo a esa visión, la presencia del Estado debe ser relevante en lo que se denominan sectores estratégicos, asociados a recursos naturales, pero no necesariamente se limitan a ellos, que desde ya constituyen un espectro absolutamente amplio para las posibilidades de nacionalización.

De acuerdo a la literatura internacional, un segmento adicional de empresas que regularmente son nacionalizadas son las que proveen servicios públicos como agua, energía, telecomunicaciones, servicios postales, etc. Otra variable importante en las decisiones de nacionalización suelen ser los precios de las materias primas.

Cuando los precios internacionales están deprimidos y las empresas no son rentables, suele ser poco el interés de nacionalizarlas o, al contrario, se toman decisiones de transferirlas al sector privado. Al contrario, buenos precios que impliquen utilidades y rentabilidad, independientemente de la calidad de la gestión de las empresas, generan un incentivo para nacionalizar. Desde la óptica económica de corto plazo, lo que impulsa tal decisión es la captura inmediata de las rentas; no importa mucho lo que significa la perspectiva de largo plazo y las posibles consecuencias en términos de inversiones futuras. Desde el punto de vista político, se cuestiona las altas ganancias de los privados y se argumenta que tales rentas son del conjunto de la sociedad.

El apoyo político para las nacionalizaciones, en casi todas las economías con inestabilidad institucional, ha sido incuestionable. En sociedades con problemas de equidad y pobreza, es poco menos que imposible lograr apoyo social para la defensa de la propiedad privada, particularmente de capital externo. En el caso de las

nacionalizaciones, la expectativa de acceso a la riqueza que generan las empresas con buen desempeño es muy fuerte, de modo que nadie se opone a ellas.

Entonces, los precios altos son un importante indicador de potenciales nacionalizaciones, como también la necesidad de incrementar el ingreso fiscal. Cuando existen problemas de caja, particularmente al nivel de los gobiernos nacionales, la posibilidad de cerrar brechas con transferencias que sean producto de las nacionalizaciones es un claro anticipador de que estos procesos son altamente probables.

Legalmente el concepto de nacionalización no tiene expresión en la nueva Constitución.

Lo que la CPE establece es la posibilidad de expropiación, establecida por necesidad pública, autorizada mediante ley del Estado Plurinacional y previa compensación. Esa sería una vía legal para instrumentar la nacionalización, que, de acuerdo a ese concepto, implicaría la compra de esas empresas, los paquetes accionarios u otras formas de propiedad, a fin de darle el ejercicio propietario al Estado. Tales procesos implican una decisión estatal por la cual los propietarios quedan obligados a vender su propiedad al Estado. Luego, el proceso de determinación del precio de venta se convierte en un problema puesto que como es natural, no necesariamente habrá un acuerdo de precios desde el inicio. De ese tipo de controversias nacen juicios sobre la valoración de activos y pugnas entre inversionistas y Estado, particularmente los inversionistas extranjeros que tienen cláusulas de protección en base a los Acuerdos Bilaterales de Protección a las inversiones que habría firmado el Estado Boliviano en años pasados.

Una segunda vía de nacionalización, menos legal pero políticamente anunciada consiste en encontrar una falla jurídica que sea útil para cuestionar el proceso de privatización o capitalización. Entonces se declara que, por ese defecto, se considera el proceso de ingreso de privados como nulo y por lo tanto, se intenta llegar al criterio de que dicha nulidad hace inefectivos los derechos de los privados y, por lo tanto, no corresponde un pago por compensación u otro reconocimiento económico sobre un proceso legalmente nulo o, al menos, seriamente cuestionado.

Los procesos de nacionalización y privatización han mostrado ser cíclicos en el mundo y también lo han sido en Bolivia. La nacionalización de las minas y del petróleo ha sucedido poco después de la guerra del Chaco. Existían precios y rentas atractivas que permitieron por varios años al Estado disfrutar de ellas y financiar el gasto público. Hacia el final de los años 70 la situación de precios internacionales deprimidos, la crisis fiscal que llevó a la hiperinflación, y la imposibilidad de que el Estado financie inversiones empresariales para desarrollar estos sectores, indujo a las privatizaciones y la capitalización. Luego, con precios altos y empresas en condiciones rentables, se produjo la nacionalización. El mensaje de la capitalización fue que el Estado no tenía condiciones de financiar proyectos empresariales y que su prioridad de inversión era social. Así, los recursos estatales se destinarían a salud, educación, infraestructura básica, redes de protección social y otros.

En contraparte, la argumentación para la nacionalización se basa en ejercer soberanía, recuperar rentas para distribuir las y con ello generar mayor equidad. Son

en muchos casos argumentos apoyados en realidades válidas, pero también suelen ser argumentos que no tienen relación con una visión futura del sector y sus potencialidades (en lo productivo y empresarial). Se distribuyen rentas buscando impacto de corto plazo, pero ello afecta la perspectiva de largo plazo, pues los sectores nacionalizados suelen quedar estancados.

Desde el punto de vista económico resultaría mucho más eficiente tomar una vía alternativa: primero, asegurar a las empresas extranjeras el derecho propietario. Lograr hacer desaparecer totalmente el riesgo de expropiación mediante aprobaciones congresales o lo que fuera necesario. Firmar acuerdos internacionales y garantizar su permanencia. Segundo, al mismo tiempo, negociar fuertemente para incrementar tributos y derechos estatales a cambio de seguridad sobre la propiedad. Esto debería ser un claro incentivo para que las empresas reviertan la estrategia usual de invertir sólo lo necesario para amortizar su inversión lo antes posible. Esto implica negociar para que las empresas inviertan más en el desarrollo del sector. Implica la participación del Estado para ampliar las opciones de negocio internacionales, exportaciones y penetración de mercados.

También implica exigir programas de industrialización de materias primas, etc. En la medida que las empresas tienen mayores inversiones realizadas, mayor es el poder de negociación del Estado y mayor puede ser su participación en los ingresos. En suma, con la nacionalización el Estado puede llegar a ser cabeza de ratón. Con este segundo esquema puede ser parte importante del cuerpo del león. Lo que interesa en el largo plazo es el flujo de caja que generen estos negocios y la mayor par-

ticipación estatal posible. Con este segundo esquema, se logra ampliar y multiplicar el flujo de caja y se logra una mayor participación en dicho flujo.

Un criterio general adicional es que las nacionalizaciones se producen en economías pequeñas y poco diversificadas, donde una parte muy importante del ingreso nacional está asociado a las empresas. Tan es así que se asocia la mayor parte de la riqueza a estos sectores y empresas; en consecuencia se argumenta que el bienestar de los pueblos depende de estas empresas y la capacidad que tengan ellas para generar rentas a distribuirse en la economía. En países con sectores industriales poco desarrollados o deprimidos, el éxito de empresas privadas que fueron alguna vez propiedad del Estado constituye un fuerte estímulo para capturarlas.

En este artículo se realiza una aproximación inicial a lo que es el proceso de nacionalización hasta la fecha. En la segunda sección se hace un recuento de todas las empresas que una vez fueron capitalizadas o privatizadas y que recientemente han sido nacionalizadas. El objetivo es tener un panorama completo de lo que se ha avanzado en el proceso nacionalizador y obtener algunos indicadores para contrastar la realidad con lo señalado conceptualmente, líneas arriba, respecto a los incentivos nacionalizadores.

La tercera sección presenta un detalle de los costos fiscales de la nacionalización. Se toman datos de otros estudios donde se han clasificado los costos como probados y probables. La cuarta sección discute el avance de los procesos de arbitraje que están llevando adelante las empresas afectadas, las que se apoyan en los convenios de protección recíproca de inversiones firmados por el

país en el pasado. En la quinta sección se hace una aproximación muy gruesa a lo que sería la participación del Estado empresario en la economía. Se valora el peso relativo del Estado en el Valor Bruto de Producción. Por su parte la siguiente sección presenta un conjunto de posibles criterios que han podido prevalecer para llevar adelante las nacionalizaciones y que podrían prevalecer en las decisiones futuras en la materia.

La sección 7 presenta un listado de empresas que podrían ser de algún interés para futuras acciones de nacionalización. Al respecto corresponde adelantar que es muy difícil asegurar si alguna de ellas o ninguna será afectada. No existe una regla o norma para las decisiones y, además de las variables generales que se proponen en este trabajo, existe un conjunto de situaciones particulares que pueden gatillar una decisión. La sección 8 presenta el detalle de las nuevas empresas estatales creadas, unas vía ley y la mayoría por decreto. Se muestra los recursos públicos asignados a tales efectos. La última sección presenta un conjunto de consideraciones finales.

La re-estatización de las empresas capitalizadas

Siendo que en la CPE no existe el concepto de “nacionalización”, en la mayor parte de los casos se ha procedido a la compra de acciones de parte de privados; los que han tenido que vender de manera obligatoria sus participaciones. Es decir, se apeló al precepto de expropiación, que de acuerdo a norma se impone por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa. Esto es importante en la medida que condiciona el perfeccionamiento de la propiedad estatal al pago de la compensación.

Estos procesos implican la valoración de las acciones al tiempo de la transferencia y en varios casos implica también el surgimiento de controversias respecto a estas valoraciones. El estado de situación de estas empresas al momento de capitalización difiere diametralmente de lo que se ha encontrado al momento la nacionalización; ésta es la principal fuente de discrepancia entre precios por acción y compensaciones. De inicio, una parte importante de estas empresas enfrentaba problemas financieros que no solamente las hacían incapaces de cumplir sus misiones, sino que también representaban una carga fiscal para el Estado, en la medida que requerían de transferencias del Tesoro para su funcionamiento.

A continuación se presentan las cifras de algunas de las empresas estatales deficitarias que después se capitalizaron. Entre 1990 y 1995, YPFB, ENTEL, ENDE, ENFE y LAB tuvieron en promedio un déficit de 55 millones de dólares (ver cuadro 1)

Cuadro 1
SUPERÁVIT / DÉFICIT GLOBAL DE LAS EMPRESAS ESTATALES QUE SE CAPITALIZARON 1990-1995 (en millones de dólares)

Empresas	1990	1991	1992	1993	1994	1995
YPFB	-46,2	-39,5	-42,0	-49,0	-38,3	8,8
ENTEL	-12,3	-2,4	9,0	-12,7	1,8	6,6
ENDE	2,8	-7,8	-29,4	4,1	15,8	-16,3
ENFE	-17,5	-3,5	-4,1	-10,4	-3,3	-7,6
LAB	n.d.		-11,8	-31,8	10,8	-6,2
Total	-73,2	-53,2	-78,3	-99,8	-13,2	-14,7

Fuente: Elaboración a partir de: LAB: Federación de Entidades Empresariales Privadas de Cochabamba (FEPC). *Seminario: Efectos y perspectivas de la capitalización, concesionamiento y privatización*, Cochabamba: FEPC, 2000. pág. 71. Resto de empresas: Unidad de Programación Fiscal. Dossier estadístico 1990-2001. Vol. IV, La Paz, 2002.

En los procesos de privatización tradicionales, la transferencia de empresas estatales representó la venta de participaciones y el consecuente ingreso de dinero al Estado. En contraste, con la capitalización ningún dinero ingresó al Estado y la totalidad de los recursos comprometidos por los nuevos inversionistas pasó al patrimonio de las propias empresas. El primer efecto de lo anterior es el incremento del valor de las empresas en libros. Un incremento del patrimonio directamente proporcional a los montos comprometidos e invertidos.

La inversión para desarrollar estos sectores se generó en el sector privado. Era necesario ampliar la capacidad de producción de hidrocarburos, mejorar los servicios de telecomunicaciones, inyectar capital para el desarrollo de capacidad eléctrica, etc. En esos años, el país se hizo atractivo para el capital local e internacional. Entre 1995 y 2002, el total de inversión de todas las empresas capitalizadas llegó a US\$ 2,673,8 millones, cuya composición fue la siguiente: Comunicaciones: 23 por ciento, hidrocarburos: 64,8 por ciento, electricidad: 7,2 por ciento y transporte: 5 por ciento (ver cuadro 2).

Cuadro 2

EMPRESAS CAPITALIZADAS: INVERSIÓN 1995-2002 (millones de dólares)

Empresas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	PARTICIPACIÓN
Comunicaciones		58	147,2	105,9	143,7	61,5	73,1	25,7	615,1	23,0
Entel	-	58	147,2	105,9	143,7	61,5	73,1	25,7	615,1	23,0
Hidrocarburos		68,9	221,6	310,8	335,9	237,2	272,6	285,7	1732,7	64,8
Petrolera Chaco	-	68,9	113,4	54,9	89,7	61,3	53,2	3,9	445,3	16,7
Petrolera Andina	-	-	78,7	120,8	129,6	82,5	101,3	114,8	627,7	23,5
Transportadora de hidrocarburos	-	-	29,5	135,1	116,6	93,4	118,1	167	659,7	24,7
Generación de electricidad	2,2	23,4	36,3	57,9	49,9	10,8	7,4	5,7	193,6	7,2
Eléctrica Corani	1,3	1,7	13,2	17,9	15,8	2,3	2,8	2,7	57,7	2,2
Eléctrica Guaracachi	0,6	0,8	7,2	31,8	30,3	-	-	-	70,7	2,6
Eléctrica Valle Hermoso	0,3	20,9	15,9	8,2	3,8	8,5	4,6	3	65,2	2,4
Transporte	5	40,8	19,6	22,9	12,2	11,2	12,5	8,2	132,4	5,0
Ferrovial Oriental	-	3,9	12,5	17	9,2	6,8	7,8	5,3	62,5	2,3
Ferrovial Andina	-	3	5,8	4,4	1,3	2,5	2,5	2,9	22,4	0,8
LAB	5	33,9	1,3	1,5	1,7	1,9	2,2	-	47,5	1,8
Total	7,2	191,1	424,7	497,5	541,7	320,7	365,6	325,3	2673,8	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a: Oficina del delegado presidencial para la revisión y mejora de la Capitalización. Las capitalizadas en offrs. Ejecución de Inversiones. Cuaderno Nº3 (2003)
 Nota: Con relación a la información proveniente del Ministerio de Desarrollo Económico, existen diferencias.

Luego, durante los años de operación, estas empresas lograron utilidades contables (excepto LAB, que prácticamente fue a la quiebra), las que en parte fueron distribuidas y en otra parte reinvertidas. Estas últimas inversiones implicaron otro factor de incremento del valor patrimonial.

Tercero, las empresas que han operado ampliando mercados, incrementando clientes, servicios y productos, valen más de lo que se reporta en los libros. De hecho, conceptualmente, las empresas se valoran mediante el descuento del flujo de caja futuro generan y suelen valer más que lo que se reporta contablemente en libros. Además de los activos fijos, valen por sus clientes, mercados, potenciales ventas y prestigio, entre otras cosas.

Con todo lo señalado es natural esperar que los montos que los inversionistas afectados por la nacionalización reclamen sean importantes, pues, a excepción de LAB, la mayor parte de las empresas han tenido buenos resultados importantes durante los años pasados. Son estos conceptos los que tomarán en cuenta las empresas independientes que valoren las participaciones y también son éstos los conceptos que se consideran en los espacios de arbitraje, además de los gastos por daños y perjuicios que los inversionistas pudieran lograr que se reconozcan y califiquen. Más adelante se presentan algunas cifras del valor que esperan recuperar los inversionistas. Por lo pronto, valga la pena anotar que existen suficientes argumentos contables, financieros y de mercado, por los cuales los empresarios pueden reclamar cifras muy importantes.

Cuadro 3

NACIONALIZACIONES EN BOLIVIA 2006-2010

Nº	Norma	Empresa / Sector	Comentarios
1	D.S. 28701 1 mayo 2006	Hidrocarburos -Chaco+Andina+ Transredes US\$ 317 MM -50% chaco US\$ 170 MM -Petrobras Refinación Gualberto Villarroel Guillermo Elder US\$ 112 MM	Se sustenta en el Referendum de 2004 en el que se expresa el mandato popular para nacionalizar todas las empresas de hidrocarburos y los yacimientos. A partir de 1 de mayo de 2006 todas las empresas petroleras que operan en el país deben entregar toda su producción al Estado representado por YPFB. A partir de entonces, el Estado define precios y volúmenes, comercializa tanto en el mercado interno como externo. El Estado toma el control y la dirección de la producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de hidrocarburos en el país. En aplicación a lo dispuesto por el Artículo 6 de la Ley de Hidrocarburos, se transfieren en propiedad a YPFB, a título gratuito, las acciones de los ciudadanos bolivianos que formaban parte del Fondo de Capitalización Colectiva en las empresas petroleras capitalizadas Chaco S.A., Andina S.A. y Transredes S.A. Se nacionalizan las acciones necesarias para que YPFB controle como mínimo el 50% más 1 en las empresas Chaco S.A., Andina S.A., Transredes S.A., Petrobras Bolivia Refinación S.A. y Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia S.A. US\$ 112 millones pagados por refinerías.
2	D.S. 29026 7 febrero 2007	Minería Vinto	Complejo Metalúrgico de Vinto. Allied Deals PLC.
3	Rescisión de Contrato enero 2007	Agua y Senamiento	Aguas de Illimani S.A. Lyonnaise des Eaux de Francia. US\$ 46 millones.
4	D.S. 29544 1 mayo 2008	Telecomunicaciones Entel 50% US\$ 100 MM	Entel – Telecom Italia. Nacionaliza el paquete accionario que tiene la empresa ETI Eurotelecom International NV en la Empresa Nacional de Telecomunicaciones Sociedad Anónima. El Estado boliviano pagará el valor de las acciones nacionalizadas a la empresa capitalizadora ETI.
5	D.S. 29542 8 mayo 2008	Hidrocarburos CLHB US\$ 20 MM	El objeto del Decreto Supremo es concretar la adquisición por parte del Estado del 100% de las acciones nacionalizadas del paquete accionario de la sociedad Compañía Logística de Hidrocarburos Boliviana S.A. El monto total a ser pagado a los accionistas es de US\$ 20.080.279 y corresponde al 100% del paquete accionario de la sociedad. De este monto YPFB deducirá la deuda contraída por la sociedad CLHB con el Banco de Crédito de Bolivia S.A. cuyo saldo deudor de capital a la fecha es de US\$ 8.000.000, quedando un saldo total a pagar a la sociedad de US\$ 12.080.279

6	D.S. 29554 8 mayo 2008	Hidrocarburos CLHB	Nacionaliza la totalidad del paquete accionario que poseen las sociedades Oiltanking Investments Bolivia S.A., y Graña y Montero S.A.A. en la Sociedad Compañía Logística de Hidrocarburos Boliviana S.A. a favor del Estado, a través de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), quien ejerce la titularidad de dichas acciones. YPFB, en un plazo no mayor a noventa días, procederá, a través de una empresa consultora independiente, a la valuación de las citadas acciones.
7	D.S. 0111 1 mayo 2009	Distribución Hidrocarburos Air BP US\$ 10 MM	Nacionaliza la totalidad de las acciones que conforman el paquete accionario de la empresa AIR BP BOLIVIA S.A., encargada del servicio de suministro de combustibles de aviación en los aeropuertos. Se instruye al Presidente Ejecutivo de YPFB pagar un precio por el total del paquete accionario de la empresa.
8	D.S. 0289 9 septiembre 2009	Electricidad Acciones de los Bolivianos en Corani, Valle Hermoso y Guaracachi.	Transfiere a favor de ENDE, a título gratuito y sin costo administrativo, las acciones de los ciudadanos bolivianos, que forman parte del Fondo de Capitalización Colectiva, administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones, correspondientes a las Empresas Eléctricas Corani S.A., Valle Hermoso S.A. y Guaracachi S.A.
9	D.S. 0492 30 abril 2010	Electricidad Elfec S.A. Cbba.	Autoriza a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Electricidad a disponer la intervención de la Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica Cochabamba S.A. en caso de que medidas de hecho o conmoción que pongan en riesgo la continuidad del servicio, disponiendo para ello la habilitación de oficio de días y horas extraordinarios para sus actuaciones administrativas.
10	D.S. 0493 1 mayo 2010	Electricidad Corani Valle Hermoso Guaracachi US \$ 270 MM	Nacionaliza la totalidad de las acciones que conforman el paquete accionario que poseen las sociedades Inversiones Econergy Bolivia S.A., Carlson Dividend Facility S.A., en la Empresa Corani S.A., las acciones de The Bolivian Generating Group L.L.C. (BGG) en la empresa eléctrica Valle Hermoso S.A. y las acciones Guaracachi America INC en la empresa eléctrica Guaracachi S.A., debiéndose transferir y registrar las acciones a favor del Estado Plurinacional de Bolivia bajo la titularidad de ENDE. Se instruye a ENDE a pagar el monto correspondiente al total del paquete accionario de las sociedades, cuyo valor será establecido como resultado de un proceso de valuación a ser realizado por una empresa independiente contratada por ENDE.
11	D.S. 0499 1 mayo 2010	Minería Planta de antimonio	Planta de Vinto de antimonio. Allied Deals PLC

12	D.S. 0616 Septiembre 2010	Cemento Soboce US\$ 80 MM	Participación de Soboce en Fancesa. Recupera para el Gobierno Departamental Autónomo de Chuquisaca, las acciones de la ex Prefectura de Chuquisaca en la Fábrica Nacional de Cemento S.A. (Fancesa). El pago por el monto correspondiente al paquete accionario de Soboce en Fancesa a ser cancelado por el Gobierno Departamental Autónomo de Chuquisaca, como titular de las acciones recuperadas, se efectuará previa valuación por una empresa independiente contratada por dicha entidad pública. Costo estimado: US\$ 80 millones.
----	---------------------------------	---------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia en base a decretos oficiales

A partir de los procesos de nacionalización, el Gobierno ha creado el Ministerio de Defensa Legal del Estado con la misión específica de atender los potenciales juicios y controversias que impliquen el resarcimiento del Estado a favor de los inversionistas afectados. Este ministerio reporta decretos supremos por los cuales se han llevado adelante algunas de las más importantes nacionalizaciones del periodo. En el cuadro 3 se presenta un detalle de esas decisiones.

En la lista se han consignado valores que corresponden a pagos ya realizados o valores pactados. Por otra parte, se reportan valores estimados en base a los montos señalados por los interesados en los procesos de arbitraje, los mismos que no necesariamente serán los que en última instancia se pagarían. Por otra parte, existen costos asociados a la no percepción de ingresos debido a la paralización de inversiones desde inicios de la presente década y el consecuente rezago en la producción de gas particularmente. Lo no exportado a la Argentina es un componente central de este costo, que Zaratti cuantificó junto a los costos de importación de carburantes, por la escasez de la producción.³

³ Francesco Zaratti, "La descapitalización: ¿cómo se hizo y cuanto costo?", en *Nacionalización, los costos de una ilusión*, www.columnistas.net, 2009.

Costos fiscales de la nacionalización

En el cuadro 4 se presenta un resumen de costos, incluyendo las estimaciones de Zaratti.

Cuadro 4

COSTOS FISCALES DE LA NACIONALIZACIÓN

Concepto	Costo	Clasificación
Chaco, Andina, Trans Redes	US\$ 317 MM	Probado
Refinerías	US\$ 112 MM	Probado
Chaco 50%	US\$ 170 MM	Probable
CLHB	US\$ 20 MM	Probable
Corani, Valle Hermoso, Guaracachi	US\$ 270 MM	Probable
Entel	US\$ 350 MM	Probable
Soboce	US\$ 80 MM	Probable
Air BP	US\$ 10 MM	Probable
Sub Total	US\$ 1329 MM	Probados y Probables
Por ingresos no realizados por venta a la Argentina, importación de combustibles y otros calculados por Zaratti	US\$ 3170 MM	Ganancias no realizadas y costos posibles
TOTAL GENERAL	US\$ 4499 MM	
Gastos legales internacionales ofrecidos por el Gobierno. US\$ 450 mil por año. Asumiendo 3 años.	US\$ 1,35 MM	

Fuente: Elaboración propia en base a cifras de decretos supremos y cifras de Francesco Zaratti, "La descapitalización: cómo se hizo, cuanto costó".

Bajo esos criterios, el total general ascendería a US\$ 4.500 millones, de los cuales una parte no muy grande está en negociación entre el Estado y los inversionistas. Entonces, es posible que dicho costo sea algo menor debido a conciliaciones que eviten llegar a tribunales internacionales de arbitraje. Pan American Energy,

Euro Telecom International NV, Oil Tanking GMBH, Graña y Montero SA, Rurelec PCL, GDF Suez y Quiborax ya iniciaron procesos de arbitraje y demandan reparación de daños. Así, el Estado boliviano debe enfrentar varias demandas de arbitraje interpuestas por empresas extranjeras nacionalizadas.

El efecto de estos costos sobre el balance fiscal no será inmediato. En esto, lo primero a destacar es que el año 2009 el saldo fiscal general fue prácticamente balanceado (sin superávit ni déficit), frente a los extraordinarios ingresos de gas que generaron excedentes en el pasado inmediato. Lo segundo es que, en la medida que cada arbitraje concluya, se comenzarán a pagar indemnizaciones. Los plazos de tiempo para posibles arreglos extra arbitraje están en curso todavía. En otros casos ya venció ello y se está en pleno arbitraje. En perspectiva, es muy posible que en los siguientes tres a cinco años todos estos cargos estén ejerciendo presión sobre las cuentas públicas. El impacto, dado el monto involucrado, puede ser importante y llevarnos a escenarios de déficit. Ahora, la idea de nacionalizar las pensiones puede proveer los recursos con los que enfrentar estas obligaciones. Regularmente, la situación del TGN suele ser más difícil que la del resto del SPNF. La contrarreforma de pensiones implica justamente una mayor facilidad para que el Tesoro acceda sin límites a los recursos acumulados por los trabajadores para su jubilación.

Otro costo se asocia a la gestión de las empresas estatales. Muchos estudios argumentan que las empresas nacionalizadas pierden gradualmente sus factores de competitividad, como personal calificado, acceso a

financiamiento competitivo, eficiencia administrativa, tecnología y otros. En nuestro criterio, esos factores adversos son frecuentemente observados en empresas estatales, pero no son inherentes a la naturaleza de la propiedad estatal. Las empresas privadas también pueden tener todos los problemas señalados y algunas empresas estatales (aunque escasas) pueden tener los atributos contrarios.

Si bien existe amplia evidencia local e internacional que sustenta el argumento de que las empresas estatales son ineficientes, también existe evidencia quizás menos amplia pero igualmente válida, de que empresas estatales gestionadas bajo ciertos criterios pueden ser exitosas. En la región el caso más emblemático es Petrobras, que es una sociedad con una importante participación estatal, o Embraer, también estatal, dedicada a la industria aeronáutica. Pero también está Codelco en Chile y, en un contexto más amplio, entidades bancarias de financiamiento del desarrollo como la CAF, que es propiedad estatal de varios países, y ha tenido un desempeño formidable en los últimos 20 años. Estos y otros ejemplos de éxito se explican por los principios de independencia, adecuado gobierno corporativo y otras características que son posibles de replicar. En consecuencia, los costos asociados a la mala gestión son probables, pero no se puede adelantar juicio de valor sin valorar la gestión luego de transcurrido un tiempo.

Existe otro concepto de costo referido al desvío de recursos hacia la compra de derechos accionarios o compensación a inversionistas, más la asignación de recursos a la creación de empresas. Por definición, los recursos estatales no son ilimitados y por lo tanto debe

prevalecer un sentido de priorización en su uso. Al asignar recursos al desarrollo empresarial, el Estado debe dejar otras tareas sin financiamiento. En particular, en países con rezago en salud, educación, servicios básicos, nutrición e inclusive inseguridad ciudadana, se cuestiona mucho que el Estado dirija recursos a crear empresas, restando en estos ámbitos inversión estatal que no puede ser sustituida por la privada. En la realidad nacional, en se podría cuestionar, por ejemplo, el pago de US\$ 112 millones para la recompra de las refinerías, cuando con ese dinero se pudo financiar una parte importante, sino todo el proyecto, de la doble vía de la carretera La Paz-Oruro. El costo de ella va más allá del monto mencionado. La frecuencia de accidentes en el tramo mencionado y los fallecimientos son difíciles de cuantificar, pero sin duda pueden ser parte de los costos de este tipo de decisiones.

Los arbitrajes

Bolivia desconoció las acciones arbitrales de las transnacionales porque dejó de pertenecer al Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Sin embargo, no está claro que el simple hecho de dejar el CIADI libere al Estado de dichos procesos, puesto que las inversiones se realizaron cuando el Estado era parte de esa instancia y en ese momento asumió el compromiso de someterse a tal arbitraje.

Con la intervención de cuatro empresas eléctricas y una fundidora en Bolivia, se ha nacionalizado cerca de 12 compañías desde enero de 2006, prácticamente todas ellas en coincidencia con la celebración del Día del Trabajo. Dos de las sociedades nacionalizadas son

Corani, con 50 por ciento de acciones controladas por Ecoenergy International, subsidiaria de la francesa GDF Suez, y Guaracachi, cuya socia principal, en ese mismo porcentaje, es la británica Rurelec PLC.

La empresa francesa GDF Suez presentó una controversia por la nacionalización de sus acciones en la generadora de electricidad Corani, siguiendo los pasos de la británica Rurelec PLC. GDF Suez reclama una indemnización de un monto no hecho público por su paquete accionario en Corani. En la primera fase del proceso, al igual que hizo Rurelec por sus acciones en Guaracachi, la transnacional francesa alegó una violación del Tratado Bilateral de Inversiones entre Francia y Bolivia, con lo cual comenzaron seis meses de negociación, período previo al arbitraje internacional.

También se nacionalizó Valle Hermoso, la mitad de cuyas acciones pertenece a The Bolivian Generating Group de la empresa Panamerican de Bolivia (se trata de un fondo de inversiones que emitió valores internamente) y la cooperativa distribuidora de electricidad Empresa de Luz y Fuerza Eléctrica de Cochabamba.

La transnacional británica Rurelec PLC, ex accionista mayoritaria de la generadora eléctrica Guaracachi S.A., pedirá una compensación superior a US\$ 450 millones, de acuerdo a lo declarado por su Director Gerente. Las compañías Rurelec PLC y GDF notificaron la existencia de controversias y negocian un acuerdo de compensación con el Gobierno. La socia minoritaria de Corani, Carlson Dividend Facility (Suecia), realizó una acción similar.

La anglo-argentina Pan American Energy (PAE) y el consorcio peruano alemán Oil Tanking-Graña Montero han demandado por separado al Estado boliviano por la

nacionalización de sus respectivas acciones en Chaco y CLHB. Estas demandas han sido presentadas ante el CIADI del Banco Mundial, institución que el gobierno decidió abandonar en mayo de 2007, al acusarla de parcialidad con las trasnacionales. El proceso del 23 de enero de 2009, corresponde a la nacionalización de la totalidad de las acciones de la Empresa Petrolera Chaco, administrada por la anglo-argentina Pan American Energy. Las negociaciones previas fracasaron y el 12 de abril de este año, el consorcio petrolero inició un arbitraje ante el Ciadi.

El Gobierno nacionalizó el 9 de febrero de 2007 la Empresa Metalúrgica Vinto de la empresa suiza Glencore, con la que desde entonces se sostiene conversaciones. Mediante Decreto Supremo, se dispuso la reversión a dominio del Estado de la planta de función de antimonio administrada por Glencore. La planta Vinto de antimonio perteneció desde 2001 a la empresa local Colquiri, propiedad de Sinchi Wayra, que a su vez es subsidiaria de Glencore. Sinchi Wayra explota además en Bolivia cinco minas polimetálicas en los departamentos de Oruro y Potosí.

El 1 de mayo de 2007 se intervino la principal telefónica de Bolivia, Entel, que hasta ese momento estuvo controlada por la compañía italiana Telecom, también recurrió al Ciadi para pedir una indemnización de 350 millones de dólares como compensación por sus acciones. Sin embargo, el Ciadi dio por concluido sin dictamen el proceso; así que la firma interpuso un nuevo arbitraje internacional, esta vez ante un comité ad hoc de Naciones Unidas. El holding europeo pidió una compensación de US\$ 934 millones, más el pago de un “interés

compuesto” del 10 por ciento aplicado sobre el monto de compensación que se establezca en el laudo arbitral.*

El Gobierno ha planteado la nacionalización de dos empresas de ferrocarriles, que tienen como socios a capitalistas chilenos y estadounidenses, pero aún no ha concretado la decisión.

Un arbitraje más está en curso. Lo solicita Química Industrial del Bórax (Quiborax), pero no por nacionalización, sino por la reversión de la concesión de un yacimiento de ulexita en 2004. En febrero del 2006, esta empresa de capitales chilenos interpuso el primer arbitraje en contra de Bolivia. Lo hizo en el Ciadi, luego de que se revocara la concesión minera de la firma Non Metallic Minerals para explotar ulexita en el Salar de Uyuni (Potosí). La empresa pide US\$ 61 millones por daños sufridos debido a la pérdida de su inversión y otros US\$ 5 millones por daños morales.

Existe un componente adicional que es muy difícil de cuantificar y está referido al efecto de la nacionalización sobre la inversión extranjera directa. Luego de los procesos mencionados, esta variable ha caído a los niveles mínimos de los últimos años y en perspectiva es poco razonable pensar que en el futuro las empresas extranjeras vean a Bolivia como un destino para realizar aportes de capital.

El cuadro 5 refleja los niveles de inversión extranjera directa neta como porcentaje del PIB. En 2002 la inversión extranjera directa neta representaba 8,6 por ciento del PIB, en cambio, hasta 2008, la inversión extranjera directa neta continúa siendo de alrededor

* Después de la redacción de este artículo, ETI acordó con el Gobierno recibir sólo 100 millones de dólares como compensación.

del 3 por ciento, inferior a los niveles alcanzados en el período de la capitalización.

Cuadro 5
BOLIVIA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA NETA
(en porcentajes y millones de dólares)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IED (US\$ MM)	703.3	674.1	194.6	62.6	-241.6	277.8	362.3	507.6
IED / PIB (%)	8.64	8.53	2.41	0.71	-2.53	2.43	2.76	3.04

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2009, CEPAL.

Una menor inversión extranjera directa neta tiene un efecto de largo plazo; pueden pasar décadas antes de que existan nuevamente condiciones que ayuden a construir la credibilidad necesaria para que los capitales externos piensen en llegar a Bolivia. Es cierto que no toda inversión extranjera es buena que se debe tener la capacidad de seleccionar. Sin embargo, el efecto de la nacionalización posiblemente ha asegurado que haya muy pocas oportunidades para poder elegir entre potenciales inversionistas en el país. Actualmente, proyectos de importancia como el Mutún no pueden arrancar debido a la incertidumbre que el proceso ha generado sobre el capital externo y la empresa india que ha sido seleccionada no muestra un compromiso fuerte. Otros proyectos para el futuro, como el del litio, tendrían igualmente problemas para atraer capital.

Respecto a los costos arbitrales, el lunes 13 de septiembre de 2010 se dio a conocer que el Estado gasta al menos US\$ 12 millones para enfrentar tres arbitrajes internacionales, debido a que cada proceso demanda un

coste de entre US\$ 3 y 4 millones. De 12 empresas que han sido prácticamente devueltas a manos del Estado, tres de ellas iniciaron procesos arbitrales, y el resto está en la primera etapa de la controversia, la de negociación y conciliación. Otras cinco empresas notificaron al Gobierno del inicio de controversias y negocian una salida “amigable” y las demás han dejado el tema en *statu quo*.

Un boletín de prensa del Ministerio de Defensa Legal da cuenta que el 18 de mayo del 2009 la firma British Petroleum (BP) notificó la existencia de una controversia por la nacionalización de Air BP. Similar camino tomó la sociedad germano-peruana Oil Tanking y Graña y Montero por la estatización de la Compañía Logística de Hidrocarburos Boliviana.

Cabe recalcar que el Estado reconoce que a la fecha no ha concluido ningún proceso de conciliación o arbitraje con las petroleras nacionalizadas. Por tanto, eso impide tener el dominio completo de éstas, porque hasta que no acabe todo el trámite aún no se perfeccionará la propiedad del paquete accionario.

La firma británica Rurelec PLC colocó en el mercado londinense nuevas acciones para obtener financiamiento, el mismo que será utilizado para acelerar los preparativos del arbitraje contra Bolivia por la nacionalización de sus acciones en la generadora eléctrica Guaracachi. La compañía informó en su portal de Internet que espera recaudar 425.000 libras esterlinas (US\$ 700.018, al tipo de cambio actual) por la colocación de 4,25 millones de nuevas acciones ordinarias.

Los beneficios netos de la colocación serán utilizados para acelerar los preparativos para iniciar el proceso de arbitraje de demanda de indemnización contra el

Gobierno de Bolivia por la nacionalización de su participación en la Empresa Guaracachi SA.

El 24 de mayo, Rurelec realizó una primera operación de este tipo y colocó 11 millones de nuevas acciones ordinarias para recaudar 1,1 millones de libras esterlinas (US\$ 1,7 millones). La compañía señaló que parte de los ingresos netos procedentes de la colocación serán utilizados para financiar el costo de la disputa. Según la empresa Rurelec, el valor justo de mercado es muy superior a los 50 millones de libras (US\$ 32,1 millones) calculados como referencia en el valor de libros, pero además exige US\$ 5,5 millones “por los dividendos del 2009”.

En suma, existen procesos en curso y eventualmente se tendrán que asumir pagos por acuerdos extra arbitraje o por aquellos que determine el arbitraje. Sobre el primer concepto, vale la pena señalar que resulta muy delicado, desde el punto de vista de la transparencia, enfrentar negociaciones que determinen un valor para las compensaciones. Así como no resulta aceptable que en un proceso de privatización se negocie el precio de venta, entre las partes, sin considerar valuaciones y otros mecanismos, como licitaciones o pugna de precios, tampoco puede estar libre de cuestionamientos una negociación de pagos que no emplee mecanismos transparentes.

Finalmente, cabe señalar que las decisiones o laudos de instancias arbitrales internacionales son de obligatorio cumplimiento por parte de los Estados. En muchos casos, inclusive la declaratoria constitucional de inembargabilidad de bienes estatales puede ser rebasada por el alcance del laudo. Así, quedan expuestos a riesgo activos del Estado que desacata la decisión arbitral. Ello

podría implicar, entre otras cosas, el congelamiento de cuentas de ese Estado, lo que puede afectar entre otras cosas las reservas internacionales, los recursos asociados a operaciones de bancos estatales, por ejemplo, en operaciones de comercio exterior, los fideicomisos estatales en el extranjero y otros activos estatales, como bienes inmuebles. A ello se suma, aunque no necesariamente por el alcance del laudo, impedimentos para acceder a financiamiento externo. Por ejemplo a créditos de organismos multilaterales y también algunos bilaterales.

Participación del Estado empresario en la economía

Uno de los objetivos expresamente declarados por la administración gubernamental es incrementar la participación del Estado en la economía. En función de ello se han realizado las nacionalizaciones y la recompra de participaciones accionarias de varias empresas que previamente habían sido transferidas al sector privado. Adicionalmente, se vienen creando más empresas estatales, de modo que la participación del Estado efectivamente pueda incrementarse.

Cuando se analiza el Valor Bruto de Producción es posible advertir la participación de grandes categorías en el total y, a partir de ello, establecer cuál es el peso que tiene cada sector en el conjunto general. Para evaluar el peso del Estado, corresponde remitirse a una primera categoría que es el valor que genera la administración pública mediante la prestación de servicios y obras públicas. El empleo estatal también es parte de esta categoría inicial. En el caso de Bolivia, los sectores

en los que el Estado toma importancia central es, en primer lugar, los hidrocarburos, tanto en lo que se llama *up stream*, como también en lo que se conoce como *down stream*, es decir la refinación y los procesos derivados de la explotación de hidrocarburos. Este sector está controlado y operado, casi en su totalidad, por el Estado, sea directamente o mediante contratos de prestación de servicios.

Un segundo sector es el relativo a servicios públicos y la provisión de gas natural y agua potable. También en éste se busca una mayor participación estatal. En gas natural, la totalidad del servicio es provisto por el Estado. En cuanto a electricidad, con la nacionalización de las principales empresas generadoras el sector está en gran parte en manos del Estado. Otro sector donde se ha incrementado la participación de éste es el de telecomunicaciones, con la nacionalización de ENTEL, empresa que tiene un gran peso en todo el sector.

Recientemente ha subido la participación estatal en ámbitos como la banca, con la estatización de Banco Unión. Siendo que el patrimonio de dicha entidad es estatal, constituye un recurso público que debería ser controlados mediante normativas como la ley 1178.

El artículo 158 de la CPE establece como atribución de la Asamblea Legislativa: “Controlar y fiscalizar las empresas públicas, las de capital mixto y toda entidad en la que tenga participación económica el Estado”. Por otra parte, este banco también quedaría sujeto a la fiscalización del control social, conforme el artículo 241 del texto constitucional que señala que la sociedad civil organizada lo ejercerá en todos los niveles del Estado, y en las empresas e instituciones públicas, mixtas y priva-

das que administren recursos fiscales. El artículo 309 define que la organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal. Finalmente, la ley SAFCO señala lo siguiente: los sistemas de administración y de control se aplicarán en todas las entidades del sector público, sin excepción, y toda otra persona jurídica donde el Estado tenga la mayoría del patrimonio.

En el cuadro 6 se puede apreciar una aproximación muy general a la participación estatal en la economía. Lo primero a anotar es que la información proporcionada por el INE considera sectores grandes y no cuenta con un detalle de empresas como para poder afinar más el cálculo. Segundo, en la medida que la economía crece, el ratio comparativo que permite medir la participación estatal disminuye.

Esto hace que la medida porcentual de participación no sea tan importante como se podría considerar inicialmente.

Cuadro 6
PARTICIPACIÓN DE LA EMPRESA ESTATAL
(en miles de bolivianos)

Categoría	2000	2005	2009 (p)
VBP Adm Pub+ Elec, gas Agua+ Refinados Petro+ Petro Gas Nat	2.805.340	3.313.791	9.974.887
Total VBP	38.877.652	45.539.643	55.514.318
Porcentaje	7,2%	7,3%	18,0%
Lo anterior + comunicaciones	2.805.340	4.497.357	11.350.874
Porcentaje	7,2%	9,9%	20,4%

Fuente: elaborado en base a cifras del INE

Se tiene inicialmente una participación de 7,22 por ciento en el año 2000, la que subió hacia 2009 para llegar a casi el 18 por ciento. En este cálculo se considera la incorporación de la totalidad del sector petrolero, tanto en la categoría de extracción como en los procesos de refinación y derivados. En el caso del gas y el agua se toma igualmente la totalidad del sector, aunque existen cooperativas y otras organizaciones que no son propiamente estatales y prestan este servicio. Lo propio sucede con el sector eléctrico. Un ejercicio más preciso requeriría excluir a todas estas entidades no estatales, lo que ayudaría a precisar el valor. Sin embargo, para los efectos de este artículo, se considera suficiente el indicador como reflejo de tendencia de lo que es la participación del Estado en la economía.

En una segunda línea se añade el sector de telecomunicaciones. Como en los casos previos, se requeriría identificar la participación del Entel en cada uno de los servicios que presta en el mercado. Es decir, su participación en telefonía fija, móvil, Internet, y los otros varios productos que vende. En el cálculo se ha tomado el sector como si fuera estatal, lo que podría estar sobreestimando el resultado. Con esa advertencia se tiene que la participación estatal habría subido hasta el 20,5 por ciento, cifra importante para el total de la economía. Un quinto del total del valor bruto de producción es controlado por el Estado.

Si la expectativa gubernamental es llegar a un tercio de la economía, entonces es posible considerar que todavía habrá nacionalizaciones adicionales. Sin embargo, es evidente que las ya realizadas están provocando importantes costos para el Estado y el manejo

de las controversias y arbitrajes está creando dificultades de cada vez mayor dimensión. Por otra parte, luego de tomados los sectores más grandes, haría falta una importante cantidad de nacionalizaciones de empresas más pequeñas para llegar a una meta cercana al 33 por ciento.

En suma, se considera que la subida de la participación del Estado hasta un determinado valor no necesariamente es un indicador válido que permita esperar si habrá o no mayores nacionalizaciones en los siguientes años. Los factores que determinan la decisión de nacionalizar parecen ser otros y en la siguiente sección se hace un intento de sistematizarlos.

La presencia del Estado como productor podría desplazar a ciertas industrias, pero difícilmente podrá desplazar a la mayor parte de ellas. El principal problema no es que el Estado sea un operador más, sino que con su presencia y políticas empresariales distorsione los mercados, de modo que el efecto nacionalizador llegue a las empresas de manera indirecta. Las empresas estatales nuevas están apenas intentando operar y pueden pasar años antes que logren tener una presencia importante, asumiendo que cuenten con una gestión eficiente que las haga crecer. En consecuencia, no se percibe en el corto plazo una reducción de la participación del sector privado en la economía. Mientras los sectores crezcan, la participación privada podría mantenerse. Lo relevante en este caso no emerge de una mirada global, sino del análisis sectorial. A nivel de sectores puede darse el caso de un arrinconamiento del sector privado. Por ejemplo, queda poco en hidrocarburos o electricidad.

El objetivo nacional es expandir y diversificar la producción, incrementando actividades de valor agregado e industrializarse. La nacionalización no ha contribuido significativamente a este propósito puesto que se trató del traspaso de propiedad de empresas que ya existían. No hay mucho que se pueda señalar como “industrialización”. En el caso más avanzado que posiblemente es el de hidrocarburos, sólo se ha llegado a establecer plantas separadoras de líquidos. Sin embargo, éste que está entre los únicos proyectos, ha tenido los problemas de corrupción que han implicado cambios constantes en la presidencia de la empresa petrolera. En suma, el aporte del esquema a la diversificación resulta muy difícil de identificar.

Posibles criterios de decisión para las nacionalizaciones

Explícitamente se conoce que la estrategia gubernamental es retomar soberanía a través de las nacionalizaciones y lograr que el Estado sea un actor importante en la economía.

Así se capturan excedentes que podrán ser retenidos y posiblemente distribuidos a ciertos segmentos de la sociedad. Más allá de ese tipo de pronunciamientos generales, no se conoce un conjunto de criterios formales y estándares que ayuden a entender si existe una lógica o política de nacionalización.

A partir de lo experimentado hasta el año 2010 se han identificado algunos criterios que parecen ser parte de la toma de decisiones. Sin embargo, es difícil ponderar el peso de cada uno de estos criterios que seguramente varía de acuerdo a cada caso:

1. Empresas con impacto político (revertir la capitalización y las privatizaciones).
2. Empresas que operan en recursos naturales.
3. Empresas con flujo de caja positivo o en equilibrio.
4. Empresas con productos cuyos precios estén subiendo.
5. Empresas con ventas y mercados en expansión.
6. Empresas proveedoras de servicios básicos o productos de primera necesidad, que ofrecen un impacto político.

Empresas con impacto político

Es claro que la gestión gubernamental se ha distinguido por un fuerte discurso que hace referencia a la reversión de medidas que ha llamado neoliberales, colonialistas y de sometimiento al capital externo. El efecto político de la reversión de tales procesos ha tenido un rédito importante. Ese es el caso de los hidrocarburos, particularmente, donde se ha mostrado la imagen de que se recupera con energía y por la fuerza, la propiedad de los bolivianos.

En la experiencia internacional, bajo las condiciones señaladas, cuando las nacionalizaciones incrementan los ingresos fiscales y amplían las posibilidades de inversión, los resultados son percibidos por la población mediante las obras públicas. Campos deportivos, infraestructura, reducción de tarifas de empresas nacionalizadas que proveen servicios subvencionados por el Estado (agua y energía), productos de consumo a menor precio y otros. De la misma forma, se pueden mejorar los precios de los insumos; por ejemplo de los productores de leche que son proveedores de una empresa nacionalizada que ha definido como política

pagar los precios más altos. Es decir, es totalmente viable mostrar “beneficios” de las nacionalizaciones en un plazo inmediato. Es posible que en el mediano plazo muchas de estas políticas comprometan la sostenibilidad de las empresas, pero la visión prevaleciente en la sociedad es de corto plazo. Así la gente siente beneficios inmediatos y sin duda alguna apoya las decisiones nacionalizadoras.

En ese marco, es poco menos que imposible encontrar una experiencia en el mundo donde la sociedad en su conjunto y no sólo los afectados (inversionistas), hubiera defendido la propiedad privada afectada.

Empresas de recursos naturales

Existe una especial sensibilidad en la sociedad respecto de los recursos naturales. Se supone que Bolivia ha sido permanentemente usurpada. La historia muestra varios episodios en los que en el país ha explotado recursos y posteriormente ha recibido muy poco o nada. Tales son los casos de la plata, la goma, el petróleo, el estaño y otros.

Entonces la recuperación de empresas en recursos naturales ha sido un importante factor de decisión en los procesos de nacionalización.

Empresas con flujo de caja positivo y equilibrado

Sin duda el Estado prefiere recuperar empresas que tienen un importante flujo de caja y son sostenibles al menos en el corto plazo. Las empresas petroleras han logrado excedentes importantes por el incremento internacional de precios y se han hecho muy atractivas en ese sentido. Por el contrario, empresas con serias

dificultades y riesgo de quiebra han sido sacadas de la lista de nacionalizaciones, como es el caso de LAB; en este caso la estrategia fue más bien crear otra empresa desde cero. Un importante móvil de la nacionalización es fortalecer las finanzas públicas. En tal sentido, las empresas que tienen un problema potencial de déficit no son tan atractivas como las que más bien cuentan con superávit.

El desafío, luego de las nacionalizaciones, es que estos flujos de caja no solo se mantengan positivos, sino que se incrementen. Si bien el flujo de caja positivo es un incentivo de corto plazo, si no existen inversiones y desarrollo de mercados, nuevos productos y tecnología, esos flujos tienden a reducirse y se pueden hacer negativos.

Particularmente, empresas en fases de desarrollo no son todo el tiempo proveedoras de flujo. Al contrario, requieren inversiones y consumen mucho capital para asegurar su permanencia en los mercados.

Desde esa perspectiva, el balance fiscal es crucial en la medida que brechas crecientes empujan a tomar porciones mayores del flujo de caja, hasta el punto que las empresas pierden capacidad de realizar inversiones y tienen dificultades de acceder a financiamiento por la misma condición de vulnerabilidad ante decisiones estatales. En la medida que se independicen totalmente los flujos de las empresas y la posición de tesorería de los Estados, la expectativa de captura de liquidez solamente debería limitarse al rol de accionista que recibe dividendos cuando la empresa y si gobierno decide realizar pagos o reinvertir parte de las ganancias.

*Empresas con productos
cuyos precios estén subiendo*

Este es otro factor que favorece la decisión de nacionalización. La promesa es distribuir riqueza con la transferencia de propiedad, y toda empresa que tenga perspectivas de precios favorables cumple con esto.

La subida del precio del petróleo y del gas son coincidentes con el proceso nacionalizador reciente, pero igualmente ha sucedido con nacionalizaciones que se han dado en el pasado, tanto en Bolivia como en otras partes del mundo. Así, la subida de precios es un incentivo para transferir propiedad, pues además de generar mayores resultados también es capaz de sostener una cantidad mayor empleo.

Con mayores precios es posible operar con rentabilidad, aún cuando se tenga que absorber mayores cargas por concepto de planillas salariales. Es un incentivo, pues permite subir sueldos a cargos existentes y crear nuevos cargos. En una economía con altos índices de desempleo, dicha variable es importante y tiene relevancia política antes que económica. Es claro que en este tipo de experiencias, en muchas regiones del mundo, han primado los objetivos políticos, particularmente en el corto plazo.

Empresas con ventas y mercados en expansión

La posibilidad de una empresa de ampliar ventas y obtener mayores ingresos facilita que pasen a propiedad del Estado. Pues con ello, los recursos que controla el Estado son mayores y el potencial de que estas empresas puedan ser presentadas como exitosas también. En el caso de los recursos naturales que se comer-

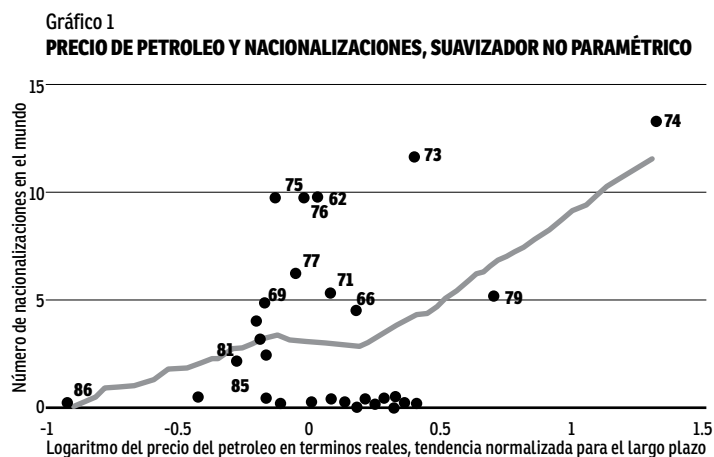
cializan con contratos de mediano y largo plazo, el incentivo es igualmente importante. Si se comparan dos situaciones, una en la cual la empresa tiene un mercado relativamente asegurado (por contrato) por un periodo todavía importante y otra empresa que no tiene mercados asegurados, sin duda que la primera se hace más atractiva para la nacionalización.

*Empresas proveedoras de servicios
básicos o productos de primera necesidad*

Este es otro factor determinante de una nacionalización. Las empresas de productos que pueden ser considerados de alta necesidad son susceptibles a este tipo de decisiones. Los servicios básicos son un ejemplo de lo señalado, pues a través de estas empresas se puede establecer principios redistributivos. Por ejemplo, subvenciones cruzadas, de modo que consumidores de ingresos medios o altos subvencionen con tarifas diferenciadas a los consumidores de bajos ingresos. Es cierto que este tipo de medidas, llevadas al extremo, pueden poner en riesgo la sostenibilidad de las empresas estatales. Sin embargo, una política de distribución y equidad que contemple las necesidades de sostenibilidad financiera y la capacidad de reinversión para ampliar y mejorar servicios podría funcionar aceptablemente.

En la introducción se argumentó que uno de los incentivos importantes para la nacionalización se relaciona con la captura del flujo de caja de las empresas y el propósito de incrementar los ingresos fiscales con la transferencia de propiedad.

Kolotilinz⁴ estudió la relación entre los precios del petróleo y las nacionalizaciones de empresas en la industria durante los últimos 40 años en el mundo. Los resultados mostraron, a partir del análisis de datos de panel, que a mayores precios de petróleo y mayor debilidad institucional, más frecuentes son las nacionalizaciones.



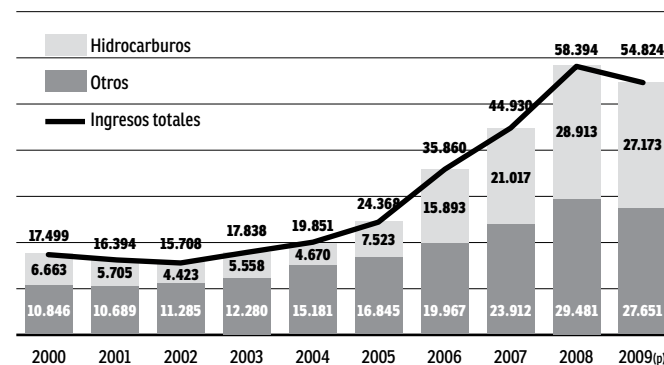
Fuente: Determinants of Nationalization in the Oil sector. Massachusetts Institute of Technology, September, 2009.

En el gráfico 1 se muestra la correlación encontrada en el estudio referido entre estas variables. Así, se corrobora empíricamente lo señalado líneas arriba. Los altos precios del petróleo, del gas, los minerales, electricidad, particularmente para mercados de exportación, o lo que fuera que produzcan las empresas susceptibles a ser nacionalizadas, son incentivos muy importantes. En el gráfico, la línea entera refleja que a mayores precios de petróleo, más nacionalizaciones.

⁴ Anton Kolotilinz, *Determinants of Nationalization in the Oil Sector*, Massachusetts Institute of Technology, 2009.

La tendencia a la subida de los precios implica un creciente flujo de caja que puede pasar a ser parte de los ingresos fiscales con la decisión de nacionalización. En el gráfico 2 se muestra, para el caso particular de Bolivia, la forma en que los recursos fiscales se incrementaron a partir de 2005, año en el que se subieron los impuestos al 50 por ciento, aplicando un gravamen que en los hechos funciona como una regalía.⁵ Se aplica en boca de pozo y no es deducible. Pero dentro la tendencia que se muestra en el gráfico también se debe considerar el efecto precio. El valor del barril subió a cerca de US\$ 145 el barril, cuando había estado por debajo de los US\$ 60 unos pocos años antes.

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DEL INGRESO FISCAL (en millones de bolivianos)



Fuente: elaborado con información del INE y BCB

⁵ La medida que incrementó en mayor parte el flujo a favor del Estado fue la Ley 3058 que subió los gravámenes al 50 por ciento del valor bruto de producción y creó el Impuesto Específico a los Hidrocarburos (32 por ciento en boca de pozo). La nacionalización fue posterior e implicó un ingreso adicional para el Estado: i) al transferir la propiedad del 50 por ciento de las acciones que eran propiedad de todos los bolivianos y estaban en un fideicomiso, con cuyos dividendos se financiaba una transferencia a la tercera edad (Bonosol), y ii) al transferir las acciones en manos de inversionistas privados al Estado sujetas a compensación.

Si se comparan los ingresos de 2008 contra los registrados en 2005, se tiene un incremento superior al 100 por ciento y, a pesar de la caída del 2009, los ingresos son igualmente más del doble. Las barras correspondientes muestran también el peso de los ingresos por hidrocarburos que explican la duplicación de la renta fiscal. El caudal de los ingresos fiscales creció a tasas de dos dígitos por año, impulsado por la renta del gas. Entretanto, los ingresos corrientes no vinculados a las rentas de recursos naturales crecieron pero en montos menores. Lógicamente, este tipo de montos son un fuerte incentivo para las nacionalizaciones.

Estos ingresos han permitido acumular recursos fiscales y superávits importantes, en una economía que se había caracterizado por déficits fiscales recurrentes. La renta del gas permitió duplicar los ingresos en tres años (2005 a 2008) y estabilizar en el corto plazo el balance fiscal. Por el lado externo, la misma renta permitió que se puedan acumular reservas internacionales que han superado el 50 por ciento del PIB.

La pregunta inmediata es que se hizo con esa renta extraordinaria. En un primer momento se acumularon recursos, pues el ritmo de crecimiento de ellos era demasiado rápido como para poder incrementar el gasto a la misma velocidad.

Los gobiernos sub-nacionales, particularmente, acumularon saldos en sus cuentas en el BCB debido al mecanismo automático de distribución de la renta del gas. Como era previsible, tal flujo de ingresos presionó los precios al alza y particularmente el año 2008 ello exigió la adopción de medidas monetarias como la esterilización pero también medidas administrativas

que complicaron a las instancias sub nacionales la ejecución de recursos. Gradualmente se incrementó el gasto público; un primer componente de incremento fue la inversión pública, que pasó de un promedio de US\$ 600 millones anuales a un pico de US\$ 1800 MM (programados) para el año 2008.

Es interesante contrastar el incremento nominal de la inversión pública contra el incremento, también nominal, del total de los ingresos fiscales. En el cuadro 7 se muestra, en dólares corrientes, la evolución de ambas variables y el ratio correspondiente.

En el año 2000 la inversión pública representó un monto equivalente al 27 por ciento del total de ingresos del SPNF. Para el año 2008, que es el pico de la subida de los ingresos, la inversión pública bajó su participación a 21,8 por ciento. Estas cifras muestran que una parte de la renta adicional fue a inversiones, pero que otra parte también importante fue a gasto corriente. Proporcionalmente, en 2008 una fracción más grande de los ingresos se dedicó a gasto corriente respecto a lo que sucedió a inicios de la década.

Esto implica que se han generado gastos recurrentes y los mismos se han financiado con ingresos extraordinarios. Los ingresos por la renta del gas son volátiles, dependen de factores climáticos que a su vez definen los volúmenes de exportación al Brasil. Por otra parte, depende de la fluctuación en el precio del petróleo.

Cuadro 7

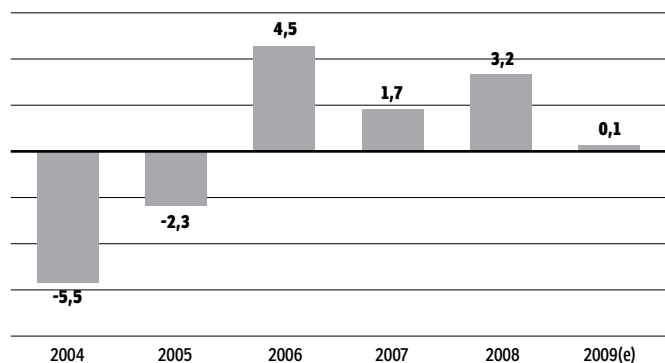
INVERSIÓN PÚBLICA COMO % DEL TOTAL DE INGRESOS SPNF (en US\$ MM)

Año	2000	2008	Variación %
Ingresos Totales SPNF	2.187,50	8.259,41	278%
Inversión Pública	600	1800	200%
Ratio	27,4%	21,8%	-21%

Fuente: en base a cifras del INE y BCB

Con todo, la subida del gasto fue importante, de modo los superávits iniciales fueron reduciéndose para quedar nuevamente en balance el año 2009; y en 2010 hubo un pequeño déficit.

Gráfico 3

DEFICIT GLOBAL (como porcentaje del PIB)

Fuente: Ministerio de Hacienda y Fondo Monetario Internacional

Tal como se aprecia en el gráfico 3, los años 2006 al 2008 se registraron importantes superávits fiscales, mientras que para el 2009 estos habrían sido consumidos por el incremento en el gasto fiscal.

¿Qué implicación tiene todo esto desde la perspectiva de la nacionalización? Lo primero e indiscutible es

que la ley 3058 y la nacionalización incrementaron en 2,7 veces el ingreso en un lapso cercano a los tres años, algo extraordinario en la historia fiscal del país. El Estado capturó toda esa renta producto de la combinación de incremento de impuestos (Ley 3058) y nacionalización. Entonces, ciertamente, se puede ver cierta correlación entre la decisión de nacionalizar y el incremento del ingreso fiscal. Lo segundo es que la mayor parte del ingreso extraordinario ya se ha incorporado en su totalidad al gasto. Fue como un salto de una vez hacia arriba; se comprometió todo ese flujo extraordinario y ahora todo depende de variables sobre las cuales no se tiene control: volúmenes y precios del gas a un solo mercado: Brasil.

Empresas que podrían ser nacionalizadas

Los medios de comunicación han publicado listas largas de empresas que podrían estar en el interés para ser nacionalizadas. Nuestra lectura es que lo central del proceso nacionalizador se ha cumplido. Desde el punto de vista del interés económico, posiblemente lo que queda en agenda es relativamente poco. Sin embargo, los otros factores mencionados pueden todavía ser relevantes, principalmente a efectos de lograr impactos regionales con nuevas nacionalizaciones.

Las nacionalizaciones pueden seguir, impulsadas por intereses puntuales y circunstancias específicas en correspondencia a los criterios desarrollados en la sección previa. En el caso de Venezuela, se pensó que el proceso tendría un final con las principales empresas extranjeras (petróleo) y parte del sistema financiero. Sin embargo, en la medida que la economía venezolana

comenzó a mostrar cuellos de botella, particularmente en la producción de alimentos, el proceso nacionalizador se extendió mucho más.

En los últimos cuatro años, 44 empresas, afiliadas a Venamcham o Cámara Venezolana-Americana de Industria y Comercio, han sido expropiadas y estatizadas. Hasta el momento sólo 9 de las 44 han recibido indemnización parcial o total de los bienes adquiridos de manera forzosa por el Ejecutivo. La cámara calcula en 20 mil millones de dólares la deuda pendiente del Gobierno con las empresas estatizadas, afiliadas a este gremio.

La mayoría de las afectadas son petroleras, grandes compañías y empresas medianas que prestaban servicios al sector de hidrocarburos. También hay procesadoras de alimentos, empresas eléctricas y de telecomunicaciones. No en todos estos procesos se ha cumplido de las leyes vigentes en materia de expropiación, según reportó el diario El Nacional. No se cumplen los pasos y muchas veces se desconoce el pago justo y oportuno de los bienes expropiados

Debido a los tratados de protección de la inversión suscritos por Venezuela con algunos países, como Estados Unidos, las empresas perjudicadas por las expropiaciones tienen la opción de acudir a arbitrajes internacionales, pero otras han decidido negociar. Entre las petroleras los casos más conocidos son los de Exxon y Conoco-Phillips, que decidieron ir a arbitraje internacional, al igual que Exterran, proveedora de servicio al sector. Otras compañías de capital estadounidense expropiadas son Williams que prestaba el servicio de inyección de gas, y los 11 taladros de Hellmerich & Payne, expropiados este año por utilidad pública.

En el área de alimentos la procesadora de café Fama de América fue expropiada y el Gobierno se niega a pagarle US\$ 100 millones, además de los derechos de uso de la marca. Se nacionalizó empresas de lácteos como Parmalat con el objetivo de que desde el Estado se pueda proveer este bien de primera necesidad. Las empresas que tuvieron la suerte de recibir la compensación fueron AES, que administraba Electricidad de Caracas, y Verizon, que tenía acciones en la Cantv. El Grupo Santander y Techint también recibieron un pago a través de negociaciones amistosas, y, recientemente, la cementera Holcim. Se está a la espera del pago al grupo francés Casino por US\$ 600 millones, aproximadamente.

Las expropiaciones venezolanas no han afectado el intercambio comercial binacional con Estados Unidos, pero sí las inversiones. Las inversiones extranjeras en Venezuela han disminuido hasta llegar a casi cero, debido al clima de desconfianza que impera. Conindustria lleva un registro de 174 compañías afectadas en 2010, la mayoría, cerca de 129, ligada a las actividades primarias del sector petrolero, mercado interno de combustible y el gas doméstico. Los sectores que suman más casos son el agroindustrial, con 15 empresas, y el de alimentos, con 7.

Volviendo a Bolivia, el traspaso del FCI al Estado puede estar motinado por la posibilidad de acceder a un importante flujo de recursos que proviene de los aportes de los afiliados activos. Además, si se abandona el sistema de capitalización, esos recursos quedarán sin ser invertidos y pueden ser utilizados para el financiamiento de otras prioridades estatales, conservando (como formalismo, en gran medida) mecanismos como la

emisión de bonos y otras formas que muestren cierta independencia del administrador estatal.

Además de un importante flujo de caja, también existe un stock significativo de recursos que se han acumulado, los cuales superan los US\$ 4.000 millones.

Esto permite diseñar un sistema estatal más generoso que el privado. La calificación de rentas puede ser tal que éstas superen todo lo visto anteriormente, a fin de lograr un apoyo masivo a la contrarreforma. Por supuesto que ello puede comprometer la sostenibilidad del sistema en el largo plazo. Pero, como es natural, la visión particularmente política es de corto plazo.

Otro sector que parece tener ciertas condiciones que encajan en los criterios señalados es el de la leche. La leche es un producto de primera necesidad, reconocido como central en la alimentación de los niños; entonces, puede suceder lo mismo que pasó en Venezuela.

Las plantas PIL⁶ tienen mercado local y, en algunas líneas, mercados de exportación. Su situación financiera es cuando menos estable sino excedentaria. A través de la reversión de la PIL se podría tener un fuerte impacto político sobre los productores de leche, quienes podrían lograr mejorar sus precios como proveedores de una empresa estatal. En tal escenario, la presión por mejores precios para la leche como materia prima podría prevalecer sobre el interés de mantener la viabilidad financiera de PIL.

6 PIL: Plantas de Industrialización de Leche. Empresas que fueron estatales y posteriormente fueron privatizadas. Los actuales accionistas principales son el grupo Gloria del Perú.

Ciertamente la mira puede enfocarse en las empresas productoras de alimentos en la medida en que la falta de condiciones de inversión implicase cuellos de botella productivos, subida de precios y desabastecimiento. La carestía del azúcar puede implicar a operadores como Guabirá y otros. Puede suceder algo parecido con los aceites vegetales.

Las empresas de ferrocarriles viven situaciones diferenciadas. Por un lado, ferrocarriles del occidente no parece ser muy atractiva, pero si puede ser una adquisición emblemática para regiones como Uyuni y otras que por muchos años se han desarrollado en vinculación con los ferrocarriles. En contraste, la empresa que está en el Oriente tiene más perfil económico, aunque posiblemente un menor rol emblemático.

También es posible la reversión de las concesiones aeroportuarias, que podría encajar dentro el concepto de recuperación de la soberanía, pero además en el de flujos de caja positivos. En cambio el servicio de transporte aéreo no es aún popular, por lo que éste tendría un limitado rendimiento político. En lo que sigue se presenta la lista publicada por un medio de comunicación en la que se detalla la mayor parte de las empresas que fueron privatizadas en el pasado (ver cuadro 8).

Cuadro 8

POSIBLES NACIONALIZACIONES DE EMPRESAS

Nº	Empresa	Nº	Empresa
1	Ferrocarriles Andina	30	Fab. Cerámica Roja Cobijar
2	Ferrocarriles de Oriente	31	Emp. Fores. Pecuaria Tariquia
3	Concesiones Aeroportuarias	32	Cristales Oscar Alfaro
4	Hilandería Santa Cruz	33	Frigorífico Los Andes
5	Planta Ind. de Leche SC	34	Taller de Cerámica de Ch.
6	Planta Ind. de Leche CBBA	35	Ingenio Azucarero Guabirá
7	Planta Ind. de Leche Trj	36	Fab. Aceite Com. Villamontes
8	Planta Ind. de Leche Sucre	37	Fab. de Té Chapare
9	Fab. Alim. Balanceados	38	Fab. NaL. Cemento S.A.
10	Planta de Tarhui CBBA	39	Planta Laminadora de Goma
11	Planta Elab. Queso San Javier	40	Prod. Alim. de Maíz Mairana
12	Cabaña Lechera Santos-Paz	41	Hotel Terminal de Oruro
13	Centro Vitivinícola, Tarija	42	Hotel Radisson
14	Ind. Avícolas de Tarija	43	Hoteles Prefecturales
15	Emp. Tarijeña de Gas	44	Línea Aérea Imperial
16	Prog. Agr. de Oleag. y Maíz	45	Fab. Alim. Balanc. Portachuelo
17	Hotel Asahi Santa Cruz	46	Terminal de Buses Oruro
18	Fab. Loquetas Montero	47	Sal Yodada La Entrerriana
19	Aserr. Chimanés San Borja	48	Fab. de Cadenas
20	Emp. de Semilla Mejorada	49	Telef. Automáticos de Cobija
21	Empr. Ganadera FONBENI	50	Emp. Ganadera Remes
22	Ind. Agr. Bermejo	51	Ind. de Papel Sidras Tarijar
23	Centro Vitivinícola	52	Serv.Ener. Elect. de Cobijar
24	Fab. De Cemento El Puente	53	Planta de Ají
25	Fab. Bol. de Cerámica	54	Planta de Pollos BBr
26	Fab. de Cerámica Roja Roboré	55	Fab. Cerámica Roja Oruro
27	Em. NaL. de La Castaña	56	Sist. Agua Potable Cobija
28	Fab. Cerámica Roja Camiri	57	Fab. Objetos de Peltre
29	Proy. Ganadero Todos Santos		

Fuente: en base al periódico "Página Siete"

Existe un importante número de entidades financieras que operan como fundaciones sin fines de lucro en el sector de las microfinanzas. Estas entidades, siendo fundaciones, no tienen una clara definición como propiedad privada y ciertamente son vulnerables a ser tomadas por el Estado. Algunas de ellas tienen importantes roles en el área rural y cuentan con importantes capitales acumulados a lo largo de varios años. Un análisis similar puede aplicarse a cooperativas de ahorro y préstamo y otras entidades como las mutuales, donde los titulares del derecho propietario no están claramente definidos.

Podría argumentarse que con la nacionalización se sacaría de estas entidades a personas que han se han eternizado en los cargos ejecutivos sin haber puesto un sólo peso de capital. Eso estaría dentro el esquema de quitar poder político y económico a ciertas clases sociales.

Las nuevas empresas estatales

Entre 2006 y 2010, el actual gobierno ha creado 16 nuevas empresas públicas, de las cuales dos fueron creadas por medio de leyes y 14 por decretos supremos. El costo de creación dichas empresas es aproximadamente US\$ 126 millones. Esta cifra sólo corresponde al patrimonio de constitución; sin embargo, los últimos años se ha estado equipando dichas empresas.

El cuadro 9 muestra una cronología de la creación de empresas públicas, desde 2007 hasta septiembre de 2010. En 2007 se crearon seis empresas: Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, Empresa de Papeles de Bolivia, Empresa de Cartones de Bolivia, Empresa de Lácteos de Bolivia, Boliviana de Aviación

y la Empresa Siderúrgica Mutún. En 2008 se crearon tres: la Empresa de Cemento de Bolivia, la Empresa del Agua del Valle Alto Sacaba y la Empresa de Azúcar de Bolivia. Mientras que en 2009 se crearon cinco empresas: Empresa Naviera Boliviana, Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional, Empresa Boliviana de Almendras y Derivados, Transporte Aéreo Boliviano (TAB) y Empresa de Comercialización.

Finalmente, en 2010 se crearon dos: la Empresa Boliviana de Recursos Evaporíticos y la Empresa de Azucarera San Buenaventura.

Cabe aclarar que Enabol, Cofadena y TAB son empresas que ya existían, aunque venidas a menos. El actual gobierno las convirtió empresas estratégicas. Por otro lado, en septiembre de 2010 sólo funcionan BOA, Emapa, Lacteosbol y EBA. Las demás todavía no funcionan y se encuentran en proceso de equipamiento.

Cuadro 9
CREACIÓN DE EMPRESAS ESTATALES ESTRATÉGICAS 2007-2010

N°	EMPRESAS	CAPITAL	DECRETO	UBICACIÓN	PRODUCTOS
1	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos	Bs.192,000,000	D.S. 29230 de 15 agosto 2007	Con 15 sucursales en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Potosí, Oruro, trinidad y Sucre.	Comercialización y acopio de alimentos .
2	Empresa de Papeles de Bolivia	Bs. 162,393,000	D.S. 29255 de 5 septiembre 2007	Ubicada en Villa Tunari en el departamento de Cochabamba, en las proximidades del puente Alfonso Gumucio sobre el río Chapare.	En construcción, se tiene previsto el inicio con una producción inicial de 16 toneladas / día de papel .
3	Empresa de Cartones de Bolivia	Bs. 33,595,800	D.S. 29256 de 5 septiembre 2007	Ubicada en Oruro Vinto Carretera Oruro Kilometro 3.5 .	En construcción, producirá cajas de cartón corrugado.
4	Empresa Estratégica de Lacteos de Bolivia	Bs. 21,546,000	D.S. 29254 de 5 septiembre 2007	En coordinación para instalarse en Iviragazama- Cochabamba, Oruro- Challapata y Achacachi de La Paz.	En construcción, producirá leche pasteurizada, mantequilla, crema, queso y yogurt.
5	Empresa Boliviana de Aviación		D.S. 29318 de 27 octubre 2007	Cochabamba .	Para el transporte de pasajeros, carga y correo. Actualmente Boa no posee deudas y cuenta con aproximadamente con 4 millones de dólares en sus cuentas y capital de operaciones. En su primer año de operación ha obtenido 162 millones de bolivianos de ingresos y una utilidad operacional de más dos millones de dólares.
6	Empresa Siderúrgica del Mutún		Ley 3790 de 24 noviembre 2007	Puerto Suárez, capital de la Provincia Germán Busch del Departamento de Santa Cruz.	
7	Empresa de Cemento de Bolivia	Bs. 1,000,000	D.S. 29667 de 9 agosto 2008	Ubicada en Oruro y Potosí .	En construcción, producirá y comercializará cemento y productos relacionados.
8	Empresa del Agua del Valle Alto Sacaba		Ley 3938 de 10 octubre 2008	-	

9	Empresa Estratégica de Azúcar de Bolivia	Bs. 175,000,000	D.S. 29874 de 21 diciembre 2008	Ubicada en Bermejo de Tarija.	Producción y comercialización de azúcar refinada y sus derivados.
10	Empresa Naviera Boliviana	\$us30,000,000	D.S. 0098 de 29 abril 2009	-	Tiene como objetivo principal y rol estratégico, la participación en toda la cadena del transporte naviero, así como de servicios estratégico, la participación en toda la cadena del transporte naviero, así como de servicios portuarios, en el marco del desarrollo de los intereses marítimos, fluviales y lacustres y de la marina mercante.
11	Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional		D.S. 0174 de junio 2009	-	
12	Empresa Boliviana de Almidón y Derivados	Bs. 45,000,000	D.S. 0225 de 29 julio 2009	Ubicada en el Sena-Pando.	Promover actividades laborales en los rubros de extracción, compra, beneficiado y comercialización de la castaña.
13	Empresa Pública Nacional Estratégica Transporte Aéreo Boliviano		D.S. 15 de 15 agosto 2009	-	
14	Empresa de Comercialización	Bs. 2,000,000	D.S. 29270 de 12 septiembre 2009	-	Tiene por finalidad brindar servicios de comercialización de materia prima, insumos, equipos de trabajo y productos transformados.
15	Empresa Boliviana de Recursos Evaporíticos	Bs. 51,500,000	D.S. 0444 de 10 marzo 2010	La Paz.	Desarrollará las actividades de investigación, exploración, explotación, industrialización y comercialización de los recursos minerales evaporíticos de Bolivia, además de proporcionar apoyo técnico, operativo, comercial y de investigación para la explotación de otros recursos minerales industriales del país.
16	Empresa Estratégica Azucarera San Buenaventura		D.S. 0637 de 15 septiembre 2010	Municipio de San Buenaventura.	Tiene por objeto la producción de caña de azúcar, así como la producción y comercialización de azúcar refinada y su derivados.
TOTAL Bs.		894,034,800	2 Vía ley		
TOTAL US\$		126,454,710	14 Vía Decreto Supremo		

Consideraciones finales

1. En 2005, Bolivia inició un proceso que asigna nuevamente un rol productor al Estado, el que debe cumplir una función de empresario, además de tareas específicas de administración gubernamental. De acuerdo a esta misión, que no es nueva en la historia nacional, la presencia del Estado debe ser relevante en áreas denominadas estratégicas y en otras áreas productivas de la economía.

En este contexto se ha iniciado un programa de nacionalizaciones de las empresas que habían sido previamente transferidas al sector privado. Adicionalmente, se ha producido un proceso de creación de nuevas empresas estatales en diferentes ámbitos de la economía.

2. El programa de nacionalizaciones ha revertido al menos 12 empresas importantes al Estado, a través de la recompra de acciones o participaciones; se obligó a los accionistas privados a vender sus derechos al Estado. Si bien se puede señalar que la mayor parte de las empresas que fueron capitalizadas en el pasado ya están nuevamente en manos estatales, no es evidente que el programa de nacionalizaciones esté concluido. Es probable que las nacionalizaciones persistan, ligadas a otros objetivos que se inscriben en lo económico y lo político. En particular, la aparición de cuellos de botella e insuficiencias de oferta en algunos sectores como los alimentos. La experiencia de Venezuela en la materia es importante en la medida que lo sucedido en ese país ha sido en varios aspectos un antecedente para el país.

3. Hasta el momento se han encontrado tres espacios económicos para nacionalizar empresas: 1) Sectores estratégicos ligados a recursos naturales, 2) sectores que proveen servicios públicos, 3) sectores dependientes de precios de las materias primas, generadores de rentas altas en periodos de precios altos. Los precios altos han sido factores detonantes de las nacionalizaciones en varios lugares donde estas políticas se han producido; de igual manera, las necesidades de fortalecer los ingresos fiscales.
4. Usualmente las vías de nacionalización son: 1) de acuerdo a la nueva Constitución, la expropiación se establece por necesidad pública, es autorizada mediante una ley, y debe establecer una compensación previa. 2) Otra vía es encontrar una falla jurídica que sea útil para cuestionar y declarar nulo el proceso de privatización o capitalización de la empresa que se quiere nacionalizar.
5. Hasta ahora se han nacionalizado aproximadamente 12 empresas, en gran parte empresas capitalizadas en años anteriores. Sin embargo, no existe razón para asumir que las nacionalizaciones terminan en estas empresas. De hecho, Fancesa fue nacionalizada y no tiene relación con la capitalización. Lo mismo varios proyectos mineros.
6. El costo fiscal, probado y probable, aproximado de la nacionalización es US\$ 4.500 millones, de los cuales US\$ 3.170 MM son ingresos no realizados por la venta de gas a la Argentina, importación de combustibles y otros calculados por Franceso Zaratti. Sin considerar estos costos que en realidad son ingresos no percibidos, los egresos potenciales que se ten-

drían que enfrentar podrían llegar a US\$ 1.330 millones. Esto significa que el Estado deberá en algún momento asignar dinero para estos pagos, lo que sin duda afectará su capacidad de inversión social y en infraestructura.

7. Otros costos importantes (cuya cuantificación requiere más trabajo) son los relativos a la caída de la inversión privada. Parece que el país ha perdido mercados importantes para el gas. Es el caso del proyecto LNG, que han sido tomado por el Perú, que exporta gas a México desde Melchorita. Bolivia ha perdido su rol de actor central en el mercado de gas natural en la región. Si esto tiene un costo, como es seguro que lo tiene, eventualmente debería cuantificarse.
8. Con la nacionalización, la participación de la empresa estatal en la economía está entre 18 y 20 por ciento del PIB. Sin embargo, hasta el momento en ningún caso lo realizado implica un mayor impulso al crecimiento. Sólo se está comprando capacidad instalada ya existente y ello no afecta la capacidad global de la economía para producir más. Al contrario, es posible que el efecto en el futuro próximo sea el inverso, debido a brechas de inversión que el Estado deberá cubrir en un contexto de gradual estancamiento de la bonanza fiscal.
9. Se argumenta que la decisión para nacionalizar ha podido buscar los siguientes objetivos: 1) impacto político, 2) recuperación de sectores relacionados con recursos naturales, 3) la obtención de un flujo de caja positivo, 4) el control de sectores con precios al alza, sectores con mercado en expansión, sectores relacionados con servicios básicos.

10. Las empresas afectadas por la nacionalización y en particular las extranjeras han acudido al arbitraje bajo el amparo de los tratados de protección recíproca de las inversiones, firmados por el país en el pasado. Ello muestra que los afectados han asumido no tener presencia en el país, pero no han aceptado las pérdidas resultantes de tal decisión. En la medida que estos procesos avancen se harán efectivas las conminaciones de pago. Entre las probabilidades está que crecientes montos de los fondos de pensiones sean utilizados para pagar estas obligaciones. La ley que deja sin límites las inversiones en valores emitidos por el Estado de la nueva administradora estatal de pensiones podría permitir instrumentar lo señalado.

11. Entre 2006 y 2010 se han creado 16 nuevas empresas públicas, de las cuales dos fueron creadas vía leyes y 14 a través de decretos supremos. El costo de creación de éstas es aproximadamente de US\$ 126 millones. Del total, solo cuatro están en operación y no se ha podido obtener los estados financieros de estas empresas. El impacto de estas inversiones en los mercados aún no ha sido percibido. Por ejemplo, no se conoce que Lacteos Bol haya desplazado con sus productos a PIL. Similar argumento se puede aplicar al cartón, el azúcar y otros productos.

RESUMEN DE LA DISCUSIÓN COLECTIVA

“El Estado empresario. Los procesos de nacionalización y estatización en la economía”

(Conversatorio del 6 de octubre de 2010)

1. Las decisiones de nacionalización y estatización de empresas que pasaron a manos privadas, no responden necesariamente a una lógica de racionalidad económica. Lo que prevalece es ante todo una lógica de acumulación de poder económico y político, que tiene una doble dimensión: De un lado, se busca concentrar el excedente económico en manos de un Estado corporativo, rentista y clientelista y, con ello, incrementar el poder del Estado, del MAS y del propio presidente Morales, para llevar adelante su proyecto revolucionario. De otro lado, se persigue debilitar y despojar de poder económico (y por tanto, político) a los opositores y adversarios reales o potenciales o imaginarios del régimen.

2. Desde esa perspectiva, la agenda o programa de estatizaciones es una cuestión abierta y puede seguir ejecutándose sin límites claros. El lineamiento esencial es concentrar el excedente y reforzar el poder político que se detenta. La aplicación táctica de esta política responde a ese objetivo estratégico, pero tiene la flexibilidad necesaria para adecuarse a las exigencias y apremios políticos (Ej. revertir el descenso en la aprobación del gobierno) y económicos de coyuntura. De ahí la incertidumbre e imprevisibilidad que rodea a esta política. De ahí que el programa de estatizaciones tienda a continuar.

3. Si uno de los propósitos de la discusión fue ver el alcance del proceso nacionalizador-estatista e indagar por sus posibles límites. Es evidente que el grupo reunido no ha encontrado respuestas ciertas a estas preocupaciones. Y que al menos si de límites económicos se trata, el tema queda abierto al debate.
4. Con todo, el proceso en cuestión tiene puntos críticos. Uno de ellos es la falta de inversión y la mala gerencia en las empresas revertidas al sector público, lo que compromete su sostenibilidad. Otro punto crítico es que este proceso no amplía la capacidad productiva del país. En realidad, no aumenta la torta; únicamente toma un pedazo mayor de algo ya existente. No es, pues, una estrategia que conduzca a diversificar la estructura productiva, a modernizarla, transformarla y generar mayor valor agregado. Ni siquiera tiene posibilidades para industrializar los recursos naturales no renovables: es obvio que las empresas estatales carecen de capacidad para ello. Por lo tanto, lo que hace la política económica es reproducir una estructura económica de base estrecha y altamente dependiente de las exportaciones de hidrocarburiíferas y mineras.
5. Si bien los criterios de decisión para nacionalizar empresas se han sustentado básicamente en la búsqueda de impacto político a partir de la reversión de las capitalizaciones y privatizaciones de los años 90, tanto como el deseo de concentrar el excedente económico, no puede descartarse que el proceso de estatización de empresas pueda alcanzar, en un futu-

ro, a empresas con ventas y mercados en expansión o también empresas de productos básicos con precios en alza, tal cual viene ocurriendo en Venezuela.

6. Es indudable, asimismo, que el boom de precios de las materias primas, sumado a la nacionalización, ha significado beneficios fiscales importantes para el Estado. Sin embargo, la sostenibilidad fiscal puede ser un problema mayor en los próximos años, especialmente si se debe hacer frente al pago de las millonarias compensaciones por las medidas de nacionalización y de compra de acciones.
7. De otro lado, se advierte en la discusión la preocupación por el riesgo de volver al círculo vicioso de un eventual fracaso de las empresas estatales que ponga nuevamente sobre el tapete la necesidad de atraer al capital privado, pero probablemente en condiciones menos ventajosas por el aumento del riesgo-país. Es ahí cuando vuelve a plantearse el dilema de escapar a la pendularidad del ciclo estatismo-privatización. Desde ya, se sigue expresando un amplio acuerdo acerca de la necesidad de mirar experiencias alternativas en otros países que han sido capaces de lograr salidas ventajosas a partir de alianzas público-privadas y de una nueva manera de concebir el rol del Estado en la economía así como lograr aprendizajes nacionales en la construcción institucional para el desarrollo.
8. Otra perspectiva de análisis del “Estado empresario” es prestar una mayor atención a aquello que éste está

dejando de hacer por querer hacerse empresario a como dé lugar y, además, al competir con el sector privado en esferas en las cuales carece de ventajas competitivas. Es el caso, por ejemplo, de las obras de infraestructura, especialmente camineras, que deberían ser una prioridad del Estado, pero que ahora están dejando de serlo. También es el caso de la política social (educación, salud, sanidad básica) y de la seguridad ciudadana, áreas éstas en las que el papel del Estado es insustituible.

La paradoja es que la estatización se hace en nombre de una mejor redistribución de la riqueza y se invoca la necesidad de combatir la pobreza. Sin embargo, ocurre que cuando el Estado abandona la educación y la salud, el capital humano del país no progresa, se estanca o deteriora, y así es impensable que se pueda combatir eficazmente contra la pobreza y por mayor justicia e igualdad.

CAPÍTULO 3

Pluralismo de capitalismos

EL NUEVO DESARROLLISMO POST NEOLIBERAL EN AMÉRICA LATINA VERSUS EL NACIONALISMO POPULAR EN BOLIVIA¹

Fernanda Wanderley²

INTRODUCCIÓN

Los limitados 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, han reposicionado la discusión teórica y política sobre los mecanismos propulsores del desarrollo económico, el rol del Estado en la economía y la importancia de las políticas sectoriales de desarrollo productivo. La crisis

1 Este documento fue realizado en el marco del proyecto auspiciado por la Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria y el FES-ILIDIS en 2010.

2 Doctora en sociología e investigadora-docente del CIDES-UMSA.

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 supuestos y resultados de la estrategia nacional desarrollista predominante entre las décadas de 1950 y 1970, en comparación con la estrategia liberal de las siguientes dos décadas. El requiebre 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 se evalúan las experiencias pasadas y se proponen parámetros más agresivos de intervención del Estado para promover la transformación productiva.

El presente trabajo realiza una primera aproximación sobre las convergencias y divergencias entre la estrategia desarrollista post neoliberal en configuración en la región y la nueva orientación política del nacionalismo popular en Bolivia en relación al objetivo del diseño de políticas conducentes a la transformación de la matriz productiva. El análisis levanta serias dudas sobre la coherencia del modelo nacionalista popular para lograr los objetivos de transformación productiva con empleos dignos, fortalecimiento de la pluralidad económica y disminución sostenible de la pobreza y la desigualdad social.

El texto está dividido en cuatro partes además de esta introducción y consideraciones finales. La sección I presenta el debate internacional sobre la transformación productiva y la importancia del Estado en su promoción. La sección II analiza las nuevas políticas de desarrollo productivo y el debate actual en la región; discusión que se complementa, en la sección III, con la revisión del marco político-institucional que se inscriben las nuevas políticas de desarrollo productivo en la región. En la sección IV se introduce la situación y desafíos de las políticas de transformación productiva en Bolivia desde una perspectiva comparada.

En esta sección se proponen las siguientes interrogantes sobre el modelo nacionalista popular en Bolivia: i) ¿Se ha resuelto la necesaria distinción sobre economía de mercado y economía de mercado libre y auto-regulado para la avanzar una estrategia coherente y

factible de transformación productiva postneoliberal?; ii) ¿la gestión económica entre 2006-2010 logró conciliar en la práctica los principios liberales y plurales que rigen la Nueva Constitución Política del Estado?; iii) ¿la recuperación del rol del Estado como un fin en sí mismo es adecuada para la promoción de la transformación productiva al inicio del siglo XXI?, y iv) ¿el concepto de industrialización del actual gobierno es coherente con objetivo de generación de empleo de calidad? El texto cierra con la discusión sobre los problemas de la nueva institucionalidad para la gestión de las políticas de promoción productiva en Bolivia.

El debate internacional sobre la transformación productiva y el rol del Estado

La diversificación productiva como punto de partida

El punto de partida de la discusión internacional actual³ 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 desarrollo tardío. El estudio de Jean Imbs y Romain Wacziarg (2003) muestra que la diversificación de la canasta de exportación tiene un fuerte poder de explicación del crecimiento per cápita en una muestra grande 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 expor-

³ En los años 50, Raul Prebisch, Celso Furtado y otros economistas vinculados a la CEPAL también defendieron los procesos de diversificación, en el marco del modelo de sustitución de importaciones.

tación de países con ingresos per cápita más altos tienden a crecer más rápidamente (Rodrik, 2004; Hausmann, Hwang y Rodrik, 2007). Las nuevas exportaciones no solo revelan costos y demandas dentro de un sector particular como 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 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 tradi-

cionales en los países de desarrollo tardío en todo el mundo, incluido América Latina, estuvieron fundadas en políticas estatales de promoción productiva, investigación y desarrollo tecnológico con apoyo público, subsidios a la exportación, preferencias tarifarias, soportes sectoriales o a las actividades.

La importancia de estas políticas en el milagro asiático es muy conocida (Amsden, 1989; Wade, 1992; Orrú, Biggart y Hamilton, 1997; Evans, 1995) En América Latina las historias de suceso 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 sería: ¿Por qué ciertas instituciones públicas funcionaron adecuadamente en estos países en América Latina, 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 y iii) la oferta sub-óptima de bienes o servicios públicos o semi-públicos por los costos fijos elevados que sólo pueden ser provistos por el mercado si hay muchos productores que demandan (fallas de coordinación), entre otras.

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, irrigación, servicios de logística y de transporte, medidas de seguridad pública para controlar las plagas de los vecinos, etc. 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 donde aparece la necesidad del apoyo gubernamental.

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 localizados, 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 suscite interés de los inversionistas. Rodrik (2004, 9) sintetiza el problema de la siguiente manera: “Cuándo nos ponemos en los zapatos de un empresario involucrado en el descubrimiento de costos, podemos inmediatamente ver el problema: ésta 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 el 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 no estén poblados de empresarios involucrados en descubrimientos” (traducción propia).

Las políticas para enfrentar las fallas de información que restringen los procesos de descubrimiento son diversas e incluyen subsidios, protección comer-

cial o provisión de *venture capital* a nuevos emprendimientos 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 (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 fortaleci-

miento 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 los emprendimientos públicos no puedan unilateralmente actuar como las fuerzas dirigentes del desarrollo económico (Rodrik, 2004).

LAS NUEVAS POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

Entre los países que comparten la agenda de la transformación productiva, se observa elementos comunes. Está la premisa de que el incremento de la productividad a través de la mayor educación, los mejores eslabonamientos internos, la profundización de la densidad y la complejidad de la estructura productiva del país son la clave para la sinergia entre crecimiento económico y equidad social. La combinación entre acumulación de conocimiento y diversificación productiva se convierten en las dos dimensiones de las políticas de desarrollo productivo.

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. Éstas buscan complementar o redirigir las fuerzas de mercado, en el sentido de reforzar o re-direccionar los efectos de asignación de recursos que los mercados existentes no podrían, de lo contrario, producir (Melo y Rodríguez-Clare, 2006).

Se puede distinguir dos grandes conjuntos de políticas: 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. agricul-

tura, 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.

	Políticas horizontales	Políticas verticales (selección de sectores o clusters)
Bienes públicos o semi-públicos	• Ambiente de negocios • Educación básica • Infra-estructura básica • Política de tasa de cambio	• Infraestructura • Control sanitario de alimentos • Logística • Marco legal y de regulación específica
Intervención en el mercado	• Subsidios para Investigación y Desarrollo • Programas de formación y capacitación • Exención para bienes de capital • Tarifas uniformes • Financiamiento de exportaciones	• Cuotas de importación para sectores específicos • Apoyo a la exportación de sectores seleccionados • Subsidios o incentivos financieros para sectores específicos • Subsidios para la Investigación de sectores priorizados • Subsidios para la adopción de tecnologías de sectores específicos • Protección intelectual de sectores priorizados

Adaptaciones sobre BID (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 autores más cercanos al pensamiento económico estructuralista, la teoría evolucionista y neoschumpeteriana. Ese enfoque rechaza la hipótesis del equilibrio a favor de la visión de la co-evolución 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 visión,⁴ la política de desarrollo productivo es activa y de gran alcance y debe estar orientadas 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 formulación e instrumentación de políticas de desarrollo productivo como núcleo de una estrategia de transformación productiva que se funde sobre la compatibilización del conjunto de políticas macro económicas y micro económicas y, al interior de esas últimas, entre 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 – nacionales y sub-nacionales – para el desarrollo local, regional y nacional constituye uno de los retos centrales de las nuevas políticas de desarrollo productivo.

El punto de partida de las políticas verticales o sectoriales es la selección de sectores/*clusters* nuevos o existentes de actividades económicas para: i) la provisión de bienes públicos como infraestructura, control sanitario, solución de problemas de logística, entre otros, y ii) la implementación de políticas más intrusivas en el mercado como investigación para mejoras en productos y procesos específicos, adopción de tecnologías, protección intelectual, cuotas de importación específicas, subsidios e incentivos financieros diseñados y aplicados a los sectores seleccionados, en un nuevo contexto de economías abiertas.

4 Nelson y Winter, 1982; Rodrik, 2004; Chang, 1994 y 2002; entre otros.

En este sentido, las políticas de desarrollo productivo, centrada en la innovación y orientadas a la transformación tecnológica y los cambios estructurales de la matriz productiva en el marco de una economía de mercado, dependen de la difícil articulación del conjunto de los instrumentos de políticas públicas que, de forma coherente y sin ambigüedades, trabajen sobre las señales económicas que son transmitidas a los agentes privados. Es por eso que esta nueva orientación dedica mucha atención, por un lado, a la configuración institucional para la promoción de esfuerzos cooperativos entre el sector público y privado, como analizamos en el acápite siguiente, y a las *políticas macroeconómicas*, por el otro lado.

Se reconoce que las políticas macroeconómicas pueden ser antagónicas o proclives al objetivo de transformación productiva con incremento de bienestar social. En este sentido, la coherencia del conjunto de las políticas macroeconómicas –la administración de los precios básicos de la economía (intereses y tipo de cambio) y, del nivel y la estructura de la tributación– es la clave del éxito de los países que apostaron por la estrategia de diversificación productiva con inclusión social.

Los tipos de cambio real reciben especial atención en la discusión, a partir de las evidencias de que tasas de cambio competitivas están positivamente asociada a la capacidad de expansión de la canasta de productos exportados y del volumen exportado. Las experiencias internacionales muestran que, tanto la volatilidad como la apreciación del tipo cambio real es un factor adverso a la consolidación de las industrias de exportación de productos no tradicionales. En economías que todavía

no lograron consolidar sus estructuras productivas y sus instituciones de mercado, tipos de cambio favorables a la exportación de productos no tradicionales son un componente importante de las estrategias de desarrollo orientadas a la transformación productiva (Bresser Pereira y Gala, 2010). En esta perspectiva, la visión productiva de la tasa de cambio se sobrepone a la visión financiera, enfatizando la necesidad de que la tasa de cambio asista a la transformación productiva, principalmente orientada hacia las exportaciones, sin descuidar el control inflacionario (Agosin y Bravo-Ortega, 2009).

La convergencia entre crecimiento económico y equidad se mantiene como una de las preocupaciones centrales en el debate académico y político sobre las políticas de desarrollo productivo. Las diferencias de productividad, calidad del empleo y cobertura de la seguridad social, que fue denominada por Pinto (1970) de heterogeneidad estructural, complejizan el problema de cómo garantizar que la innovación tecnológica en los sectores dinámicos propicien los encadenamientos económicos y sociales 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.

Se puede identificar los siguientes objetivos de las políticas de desarrollo productivo en América Latina:

- Promoción de innovaciones, incremento de productividad y competitividad dirigidas a cambiar la forma en que se produce un determinado producto en búsqueda de más eficiencia con programas, por ejemplo, de incentivos a la innovación tecnológica.
- Promoción de las exportaciones e inserción de los productos nacionales en mercados internacionales,
- Promoción del crecimiento e inversión cuyo objetivo es aumentar la cantidad de lo que es producido con programas, por ejemplo, de créditos para financiar capital productivo.
- Promoción de la micro, pequeña y mediana empresa.

Las diferencias entre políticas de desarrollo

Las nuevas políticas de desarrollo productivo se diferencian de las políticas de sustitución de importaciones 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 de las políticas 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.

Mientras las políticas de sustitución de importación partían de la premisa de que los objetivos de las políticas de desarrollo 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 formuladores de políticas; las nuevas políticas de desarrollo productivo parten de la premisa contraria: los objetivos del desarrollo económico –los tipos de actividad a promover, los mercados a los que se debe entrar y cómo– no son a priori claros e identificables por los formuladores de políticas 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 se distancian de las políticas industriales 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 no tradicionales.
- La atención mucho más cuidadosa a la estabilidad macroeconómica y la compatibilidad de políticas macroeconómicas con el objetivo de la diversificación productiva.

- Una posición a favor de la participación indirecta del Estado en la economía 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.

MARCO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DE LAS POLÍTICAS PRODUCTIVAS

Como mencionado anteriormente, 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 este tipo de políticas que logre, por un lado, maximizar su contribución para el crecimiento económico y la 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 no sirve de nada tener las mejores políticas públicas en contextos institucionales mal puestos. En otras palabras, el proceso de implementación es tan importante como contar con objetivos claros, alcanzables y operacionalizables. 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 recorran 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 inescrupulosos y burócratas egoístas.

La respuesta más común a esta segunda falla es aislar las decisiones de políticas de los intereses privados. Pese a que esta solución 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.

En relación a este desafío, son iluminadores los resultados del 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, Taiwan, Corea del Sur, en mayor medida, y Brasil e India en menor medida). El autor resalta la importancia del difícil equilibrio entre el aislamiento burocrático (a la Weber) y la intensa inmersión en la estructura social circundante, lo que él denomina “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 ligán al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y 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 esto tiene importancia, a la pericia y la perspicacia de los tecnócratas que lo integran, asunto predominante durante los años 90, sino que se extienden a 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. No son evidentes ni estáticas las prioridades de intervención ni los mecanismos más idóneos para lograr los objetivos. El resultado de esta reflexión es la visión de 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 obs-

táculos 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.

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 sus 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” (p. 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” (p. 44).

Un cuarto elemento del debate es la necesidad de estrechar la coordinación entre política económica y social para el logro del crecimiento con equidad social. Se requiere que las políticas económicas y sociales 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, calidad del empleo y cobertura de la seguri-

dad social (heterogeneidad estructural)⁵, y ii) la universalización de los bienes y servicios públicos que efective el ejercicio de derechos sociales ciudadanos como la seguridad de corto (salud) y largo plazo (jubilación), educación, vivienda, cuidado y empleo.

Mientras no se logre el primer objetivo y se mantenga el crecimiento concentrado en recursos naturales con bajo valor agregado, se perpetua 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, ii) la perpetuación de la heterogeneidad estructural asociada a las diferencias de productividad, calidad del empleo y de las remuneraciones laborales.

La construcción institucional

La configuración de las políticas de desarrollo productivo en la actualidad responde a trayectorias diversas de acumulación de debates públicos y de construcción institucional que se iniciaron en los años 40 y 50 bajo el modelo de sustitución de importaciones. Pese a la ola crítica a las políticas de fomento productivo en los años 80 y 90 con el ascenso de una nueva visión que acentuaba las fallas del Estado y su responsabilidad en los desequilibrios macroeconómicos, las consecuencias concretas de estas visiones críticas fueron muy variadas.

En América Latina, la visión extrema de que “la mejor política industrial es no hacer política industrial”, que ganó muchos adeptos durante las reformas estructu-

5 Entre estas políticas está la democratización de los activos productivos –capital, tecnología, capacitación y tierras–. Para más detalle, consultar Ocampo 2001 y 2008.

rales inspiradas en el Consenso de Washington, no se tradujo en el dismantelamiento de las agencias responsables de las políticas de desarrollo productivo y la paralización de las políticas de fomento productivo en todos los países.⁶ Suerte que no tuvieron países como Bolivia en que las instituciones y agencias responsables por 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, lo que implica que el país no cuenta con memoria institucional en el actual momento de reinvencción de estas agencias y políticas.

Un caso contrario es el del 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 consolidada y central en la política nacional de desarrollo económico. Otra institución importante en este país es el Sebrae (Servicio Brasileño de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa), cuya creación data de 1972 y que, después 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. En Chile sobresale la institución estatal 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.

⁶ Existen varios países en América Latina que preservaron sus instituciones y que avanzaron en el proceso de diversificación productiva como Colombia y México. Este trabajo profundiza la experiencia en Brasil y Chile.

En México está Nafinsa (Nacional Financiera, S.N.C.) 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 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 llegan al inicio del siglo XXI como agencias sólidas y maduras. 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 una memoria institucional y el avance de la construcción de redes de colaboración con la sociedad civil (universidades y organizaciones empresariales y otras). Estos éxitos vieron 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 mientras otras no?

Esta es una pregunta todavía sin respuestas definitivas. Sin embargo, 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.

tual y iii) un núcleo de empresarios privados capaces de ir más allá de los 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 fuertes y capaces 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 la merced de influencias políticas de los sectores económicos, con visiones de corto plazo, o de improvisaciones y repeticiones de políticas pasadas por culpa de un sector público encapsulado en sí mismo.

Se puede identificar tres elementos comunes de la construcción institucional de las experiencias más exitosas en términos de políticas de transformación productiva:

- Un 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 concubinato con el sector público.
- El concepto de las políticas de promoción productiva como un proceso en el que los problemas, las prioridades y los medios para enfrentarlos varían a lo largo del tiempo y son específicos para los contextos socio-económicos y políticos. Es necesario

visibilizar y balancear continuamente los problemas, tanto desde el lado del Estado (ej. excesiva y errónea regulación o más bien omisión y carencia de políticas), como desde el lado del mercado (ej. fallas de coordinación o de información).

- 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, el fortalecimiento de redes de colaboración institucional al interior del Estado y con universidades y centros de investigación y organizaciones de la sociedad civil, redes construidas para el intercambio de información y la implementación reflexiva del monitoreo bajo principios de “accountability” democrática y legitimidad.

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

- 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 y pueden lograr la coordinación y monitoreo de los tomadores de decisión y de las agencias encargadas.

- Presencia de un consejo deliberativo y de coordinación para el intercambio de información y aprendizaje entre sector público y privado con un cuerpo de tecnócratas 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 su canalización y monitoreo a las 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.
- Presencia de empresarios y actores privados capaces de ir más allá de los intereses corporativos y de interactuar con grupos técnicos en la definición de estrategias de largo plazo.

Los principios del diseño y gestión de políticas de desarrollo productivo incluyen:

- Claros criterios de éxito y fracaso. Las políticas de promoción productiva son experimentales y, por lo tanto, 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 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 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 deben estar en agencias con competencias comprobadas. No solo la elección de las agencias es muy importante; también el apoyo para su construcción y consolidación, en el caso de agencias emergentes.
- Los programas deben ser monitoreadas y evaluadas continuamente por una red de actores internos y externos (universidades, think tanks, entre otros).
- Las agencias de promoción productiva deben tener capacidad de renovación constante.

El BNDE en Brasil

En los años 50 el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) se concentró en la inversión en infraestructura. En los años 60 se orientó al sector agropecuario y se abrió la línea de financiamiento a la PyME. Fue también en este periodo que empezó el proceso de descentralización de sus operaciones con la apertura de agencias en Sao Paulo, Recife y Brasilia y acuerdos con agentes financieros credenciados en todo Brasil. En los años 70 el BNDE se convirtió en una empresa pública y en un instrumento central en la política de sustitución de importaciones. En este periodo se privilegió la inversión en los sectores de bienes de capital e insumos básicos y se inició inversiones en sectores todavía incipientes como la informática y la microelectrónica. En los años 80 el Banco se convirtió en Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), con la incorporación de preocupaciones sociales. El concepto de integración competitiva conjugó los objetivos de expansión tanto del mercado interno como de las exportaciones. La práctica de la planificación estratégica consolidó la capacidad de estudio, análisis y formulación de políticas del Banco.

En los años 90 el BNDES jugó un rol importante en la privatización de las grandes estatales brasileñas. Fue también durante esta década que el Banco abrió nuevas áreas de actuación con la incorporación de la PyME en el programa de exportación, líneas de financiamiento para servicios y comercio, el programa de microcrédito en el área social, inversión en el sector cultural (producción cinematográfica, preservación del patrimonio histórico y artístico nacional) y un nuevo empuje de los temas ambientales, con la clasificación del riesgo ambiental en los proyectos.

En la primera década del siglo XXI, la misión del Banco es promover el desarrollo sostenible y competitivo de la economía brasileña, con generación de empleo y renta y reducción de las desigualdades sociales y regionales. Considera que la innovación es el motor de este crecimiento. El desafío del Banco es el fomento y apoyo al crecimiento de una estructura productiva diversificada, integrada, dinámica, inclusiva, sostenible y competitiva, a través de la cooperación público-privada y el fortalecimiento de los emprendimientos, independientemente de su aporte. Hoy el BNDES es una institución consolidada con un proceso activo de expansión interna y también internacional.

Para más detalles, consultar www.bndes.com.br

EL SEBRAE en Brasil

El SEBRAE fue creado en 1972 como una organización gubernamental con el objetivo de posibilitar la competitividad y la sostenibilidad de las micro y pequeñas empresas. En 1990 se convirtió en una organización privada sin fines de lucro que se financia con el impuesto del 0,3% sobre las nóminas salariales de las empresas brasileñas. Su meta actual es apoyar el desarrollo y la competitividad de los pequeños negocios y del emprendedurismo en todo el país en un escenario globalizado. Las principales áreas de actuación del SEBRAE son: la articulación de políticas públicas orientadas a la generación de un ambiente institucional más favorable, el acceso a nuevos mercados; el acceso a tecnología e innovación, la facilitación y ampliación del acceso a servicios financieros y estímulo al asociativismo.

Se define como herramienta básica la información, la cultura del aprendizaje y del uso del conocimiento para garantizar una gestión competitiva, eficiente y moderna. La asistencia a las PyME en temas organizacionales, gestión, capacidad tecnológica y solvencia financiera se da mediante un conjunto de productos –cursos, consultorías, entrenamientos, seminarios, eventos, publicaciones, entre otros–. La gestión por resultados está focalizada a la coordinación, sistematización y disseminación de información, orientación y buenas prácticas entre todos los agentes. El SEBRAE tiene una sede central en Brasilia y 27 oficinas distribuidas en todos los Estados del Brasil.

Para más detalles, consultar www.sebrae.com.br

CORFO en Chile

La institución estatal CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) fue creada en 1939 con el objetivo de fomentar la industrialización del país para la sustitución de importaciones y la exportación de productos agrícolas. Las actividades de CORFO fueron redefinidas a lo largo de las siguientes décadas y en los años 70 se concentraron principalmente en la inversión en las industrias relacionadas con el cobre y sus derivados, el programa siderúrgico, la industria eléctrica, la industria química, el petróleo y la petroquímica. Fue durante este periodo que se creó la Oficina de Planificación Nacional y CORFO se convirtió en una institución responsable por el sector industrial. A partir de mediados de los 80, CORFO sufrió un proceso de privatización que debilitó su rol de promotor del desarrollo industrial. A partir de los años 90, con el retorno de la democracia, CORFO se abocó a sanear su déficit, ocasionado por las privatizaciones y la existencia de una cartera de créditos de alta morosidad. Es durante este periodo que CORFO decidió finalizar su actuación directa como institución financiera. Su nuevo objetivo fue proporcionar al sector empresarial, a través del sistema financiero privado, recursos a largo plazo que fueran compatibles con el desarrollo de proyectos de inversión.

A partir de 1992 nuevos proyectos orientados a la modernización de las PyME con la promoción de la innovación tecnológica, el desarrollo cooperativo y la asistencia técnica. A comienzos de 2000, el modelo de desarrollo económico chileno dejó de ser neutral con la incorporación de elementos de selectividad. El 2005 se inicia un proceso de estudio e identificación de las áreas y sectores prioritarios. En 2006, el Consejo

nacional de Innovación para la Competitividad define la política de innovación con el objetivo de duplicar el PIB per cápita al 2020. Se decide impulsar selectivamente los sectores con mayor potencial competitivo del país donde la demanda mundial crece más rápidamente. 33 sectores son identificados y se selecciona 11 y se inicia el trabajo con 8 agrupados en 5 clusters: alimentario, minero, turismo de interés especial, acuícola y servicios generales. CORFO recibió el mandato del comité de ministros de elaborar el Programa Nacional de Clusters y brindar soporte metodológico, financiero y operativo a las secretarías ejecutivas de los consejos estratégicos publico-privados de los clusters. En 2008 se instalan los clusters con la conformación de los consejos estratégicos, la elección de los secretarios ejecutivos y la elaboración de las agendas específicas. A principios de 2009 se validan y consensuan las agendas en los consejos estratégicos y se inicia la implementación de las mismas a través de un portafolio de proyectos y el apalancamiento de recursos para su financiamiento desde servicios e instituciones públicas y privadas. En cada clusters se define los objetivos en los ejes de innovación, capital humano, desarrollo de proveedores y asociatividad. El mandato de CORFO es apoyar a las empresas chilenas para mejorar su competitividad a través de servicios dirigidos a empresas individuales y a grupos de empresas. También promueve el surgimiento de nuevos negocios, la renovación y diversificación de los negocios existentes. CORFO dispone de una red de entidades y organismos intermediarios de créditos y subsidios encargados de promover y administrar buena parte de sus líneas de apoyo a través de la supervisión y apoyo activo a las empresas y evaluación continua.

Para más detalle, consultar www.corfo.cl

NAFINSA en México

En México se creó NAFINSA (Nacional Financiera, S.N.C) en 1934 con el objetivo de promover el mercado de valores y propiciar la movilización de los recursos financieros hacia las actividades productivas. En 1937 se procede a la colocación de los primeros títulos de deuda pública en el mercado de valores hacia su consolidación en el instrumento central para financiar el desarrollo de infraestructura económica. En 1940 NAFINSA se convierte en banca de fomento, otorgándole facultades para promover, crear y auxiliar financieramente a empresas prioritarias, formar un mercado nacional de valores y actuar como agente financiero del gobierno federal. Se privilegia las obras de infraestructura e industria básica. Después de la II Guerra Mundial y bajo el modelo de sustitución de importaciones, NAFINSA empieza a madurar proyectos industriales que resultaron en la creación de empresas estratégicas para el desarrollo económico del país. En su rol de promotor de la industrialización NAFINSA actuó no sólo en el ámbito financiero como también en asesoría, formulación y evaluación de proyectos, selección de tecnologías, puesta en marcha, operación y venta de grandes proyectos y empresas industriales. En los años 80 y frente a la crisis económica con la devaluación de la moneda, los altos pagos de intereses, la elevada inflación, la drástica contracción del financiamiento externo privado, NAFINSA orientó gran parte de sus recursos y capacidad administrativa al saneamiento de las finanzas de algunas empresas estratégicas para la economía nacional. Este periodo fortaleció la organización que mostró capacidad de adaptación y flexibilidad para participar activamente en la instrumentación de la nueva política económica adoptada en los años 80.

En 1989 NAFINSA inició un programa de modernización en un marco de consolidación de los intermediarios financieros sin perder su carácter de institución gubernamental. Está orientada a la atracción de capital de riesgo para nuevas inversiones y prestar servicios financieros y no financieros como asistencia técnica y capacitación a las PyME. Su presupuesto proviene principalmente de préstamos de bancos internacionales de desarrollo (Banco Mundial y BID), líneas de crédito de bancos extranjeros y la colocación de valores en el mercado nacional y en el internacional.

Para más detalles, consultar www.nafin.com

Situación y desafíos de las políticas de transformación productiva

Las políticas en proceso de formulación e implementación en Bolivia desde 2006 presentan divergencias fundamentales en relación a las orientaciones políticas y discusiones conceptuales del nuevo desarrollismo post neoliberal en la región latinoamericana, pese a que el gobierno del Movimiento al Socialismo comparte 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.⁷

Si bien el ambiente favorable al rol más activo del Estado en la economía para lograr la transformación productiva es el denominador común en la región, las divergencias se manifiestan en los contenidos y las modalidades de intervención del Estado. 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, en la mayoría de los países se avanza con más claridad los alcances y límites de la participación del Estado en una economía de mercado.

⁷ Específicamente, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 establece que su objetivo central 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).

No menos importante es la disonancia entre las políticas económicas implementadas entre 2006-2010 y el objetivo de la superación del patrón primario exportador. Problema que se ancla en: i) el concepto de “industrialización por etapas” del actual modelo boliviano que sigue privilegiando los sectores tradicionales (hidrocarburos, minería y electricidad) en desmedro de los sectores no tradicionales donde se concentra la mayoría de los y las trabajadoras, ii) la priorización de las empresas públicas como principal instrumento de política de promoción productiva en los sectores no tradicionales y iii) la persistencia del enfoque cortoplacista y financista de las políticas macroeconómicas.

En este marco proponemos las siguientes interrogantes sobre la coherencia de las bases conceptuales del nacionalismo popular en Bolivia y de la nueva institucionalidad de las políticas de promoción productiva implementadas entre 2006 y 2009.

- ¿Se ha resuelto la necesaria distinción sobre economía de mercado y economía de mercado libre y auto-regulado para la avanzar una estrategia coherente y factible de transformación productiva postneoliberal?
- ¿La gestión económica logró conciliar en la práctica los principios liberales y plurales que rigen la Nueva Constitución Política del Estado?
- ¿La recuperación del rol del Estado como un fin en sí mismo es adecuada para la promoción de la transformación productiva al inicio del siglo XXI?
- ¿El concepto de industrialización del actual gobierno es coherente con objetivo de generación de empleo de calidad?

Economía de mercado o de libre mercado: discusión no resuelta

Según el nuevo desarrollismo postneoliberal en la región, lo que está en juego en los albores del siglo XXI es la definición de las vías de tránsito de una economía de libre mercado inspirada en la doctrina neoliberal hacia una economía de mercado inspirada en teorías heterodoxas sobre el desarrollo económico. En contraposición, la orientación política en Bolivia no termina de especificar hacia donde apuntamos en este proceso transicional. El discurso oficial contra el mercado y la búsqueda de “algo” distinto al sistema capitalista, entendido en su definición minimalista –la exigencia de la acumulación ilimitada del capital a cualquier costo–, retoma utopías socialistas y comunitaristas en el establecimiento de nuevos marcos ideológicos para las acciones gubernamentales. Paralelamente está una visión más desarrollista orientada a un modelo de capitalismo de Estado. Se advierte ambigüedades y tensiones conceptuales en los documentos rectores de las políticas públicas –la Constitución Política del Estado, el Plan Nacional de Desarrollo y los dos Planes Sectoriales– que resultan en políticas que no van en la misma dirección del discurso y que no siempre se refuerzan mutuamente.

Entre los principales elementos que fundan las ambigüedades presentes en la orientación política está la dificultad de distinguir operacionalmente los conceptos de economía de mercado y economía de libre mercado o neoliberal. Diferencia fundamental como bien recalcó Polanyi (1957) y Braudel (1979): economías de mercado constituyen procesos históricos específicos y diver-

sos, 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 capitalisms 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 construcción de un modelo económico propio que articule el incremento de la riqueza nacional con equidad social en un marco de una economía de mercado y de formas plurales de organización económica.⁸

Para ejemplificar esta confusión conceptual, reproducimos el discurso del vice-presidente Álvaro García Linera a principios de 2010 sobre la construcción del modelo de “socialismo comunitario” en Bolivia en contraposición al “modelo capitalista depredador, asesino de trabajadores, criminal y destructivo en nombre de la generación de ganancias para pocos”. Socialismo, en sus palabras, designa un modelo de organización social que “permite el despliegue de capacidades de oportunidades y que cada uno viva del fruto de su trabajo, al mismo tiempo que se respeta la propiedad privada desde que esta no sea utilizada para la explotación de otros” (video colgado en la página web [www.vice\[residencia.gob.bo\]](http://www.vice[residencia.gob.bo]) el 30 de marzo de 2010). Siguiendo los principios del marxismo clásico, García Linera desarrolla los componentes económicos, socia-

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.

les, políticos y morales del capitalismo como un modelo de civilización, aunque identifica variaciones de capitalismo en que el boliviano se caracterizaría por la presencia de estructuras comunitarias que resistieron al avasallamiento del capitalismo planetario.

Como alternativa al capitalismo entendido como modelo civilizatorio y sinónimo de economía de mercado, el Vicepresidente propone como alternativa el modelo de “socialismo comunitario” con la recuperación y proyección de la vieja comunidad agraria/comunitaria, donde el trabajo en comunidad y asociado debe ser universalizado con nuevas tecnologías.

La confusión entre estos dos conceptos (capitalismo depredador y economía de 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 mercado” en una entidad 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–.

Esta distinción fue ampliamente elaborada por la vieja escuela institucional de la economía y la sociología económica.⁹ Estos autores insistieron en la idea de que no es lo mismo la “propuesta política neoliberal del

9 Entre algunos autores están Smelser y Swedberg (1994), Polany (2001,1992), Mora Salas (2004), Nee y Swedberg (2005), Scott (1995), Callon (1998), Rutherford (1996), North (1993).

mercado libre y auto-regulado” y “los mercados como construcciones históricas y sociales”. Esta distinción fundamenta la superación de la propuesta política neoliberal de vía única de desarrollo, al mismo tiempo que nos permite incorporar la presencia de la diversidad de circuitos económicos mercantiles y solidarios y, comprender los mismos como configuraciones, estructuras y dinámicas asentadas sobre instituciones políticas y sociales históricamente creadas y, por lo tanto, diversas. Las experiencias internacionales corroboran las diversas rutas de construcción de economías mixtas con diferentes tipos de “economías de mercado” o de “capitalismos”, abriendo la posibilidad conceptual de construcción de un modelo propio distinto de un modelo económico explotador, desigualador y opresor.

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

- diversos tipos de intercambio;
- los límites de la mercantilización, por un lado, y de la regulación y de políticas más intrusivas en el mercado, por el otro;
- la configuración de los comportamientos aceptables e inaceptables en la búsqueda de ganancia y
- los mecanismos de redistribución de la riqueza: vía ingreso laboral y vía políticas sociales.

En este sentido la formación de los mercados es parte de la formación de los Estados y de las sociedades, procesos históricos que continuamente forjan diferentes

configuraciones económicas y sociales. A partir de este marco, el *capitalismo salvaje* es una, entre muchas, modalidades de economía de mercado. Como se puede ver estamos atrapados en cuestiones básicas para armar un marco político coherente para las políticas públicas.

Pluralismo económico y mercado

La comprensión de nuestra diversidad socio-económica es central para el diseño coherente de políticas diferenciadas de fortalecimiento del tejido económico no tradicional y generador de empleo. Se identifican dos vertientes interpretativas sobre la diversidad económica en el debate nacional que, pese a argumentaciones opuestas, convergen en la visión de economías con racionalidades 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). Para otros, la pluralidad económica refleja modelos civilizatorios fundados en normas y valores en contraposición –subsistencia y solidaridad al margen del sistema capitalista versus ganancia e individualismo inscritos en la lógica racional instrumental del sistema capitalista– (Medina, 2001).

Ambas interpretaciones, estigmatizadora o romántica de nuestra diversidad, no se sostienen sobre evidencias sociológicas y antropológicas y tienen como resultado el debilitamiento de políticas de promoción productiva. Una amplia literatura muestra que nuestra pluralidad económica no se funda sobre racionalidades económicas contrapuestas: por un lado una lógica mer-

cantil que caracterizaría la economía privada y por el otro una lógica solidaria que caracterizaría la economía socio-comunitaria. Es difícil encontrar en nuestro territorio, tejidos económicos que no estén insertos y activamente orientados a dinámicas de mercado.

Al mismo tiempo es evidente que nuestros tejidos económicos son plurales en el sentido de que están estructurados sobre formas diferenciadas de organización de la producción y comercialización, de propiedad, de niveles de acción y regulación colectiva/comunitaria y mecanismos redistribución de ganancias y beneficios bajo principios de reciprocidad y solidaridad.

El problema no está en racionalidades opuestas, más bien consiste en las desiguales capacidades de estos tejidos económicos para posicionarse mejor en las dinámicas de mercado y la ausencia de políticas diferenciadas y adecuadas para potenciar su desarrollo tecnológico, el incremento de productividad, capacidad de innovación, que les posibilite aumentar su producción tanto para el mercado interno como para el mercado externo, y así, mejorar la calidad del empleo y, por lo tanto, del ingreso que generan sus trabajos.

Las experiencias internacionales muestran que la diversidad de formas de organización económica no necesariamente es disfuncional a la integración a circuitos económicos globales y que, por lo tanto, la eliminación de las diversas formas de organización económica no es un requisito necesario para la modernización.¹⁰ Estos estudios cuestionan la idea de que la industrialización o modernización de un país atrasado destruye,

¹⁰ Entre estos autores están Schimtz, 1995; Humphrey, 1995; Nee y Swedberg, 2005; Sabel and Zeitlin, 1996.

inevitablemente, los modos de vida tradicionales y que los costos o externalidades negativas del desarrollo recaigan necesariamente sobre sectores sociales menos favorecidos.

La ausencia de un planteamiento estratégico del gobierno del Movimiento al Socialismo para el sector “socio-comunitario” o de la micro y pequeña empresa se debe en gran medida a la falta de claridad sobre nuestra pluralidad económica. El embate entre la visión de la economía socio-comunitaria al margen de dinámicas de mercado y la visión de fortalecimiento de estos sectores en el marco de una economía de mercado dificultó la articulación de los diversos instrumentos de política para la integración y fortalecimiento de los tejidos productivos, más allá de la creación de empresas públicas.

Es así que las acciones propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo de apoyo a la expansión sistémica de la articulación interna e intersectorial con la mejora de los servicios y asistencia tecnológica para la producción, fortalecimiento del sistema educativo y de formación de los recurso humanos, privilegiando las relaciones asociativas de producción y a los pequeños productores fueran relegadas en el proceso mismo de diseño e implementación de las políticas productivas. Como discutimos a continuación, las políticas de los últimos cuatro años se concentró en el fortalecimiento de la “economía estatal” subordinando la “economía socio-comunitaria”.

La viabilidad de un proyecto político postneoliberal que compagine pluralismo económico en el marco de una economía de mercado requiere lecturas más realistas sobre nuestra economía, la cual se erige sobre com-

portamientos individuales y colectivos que responden a incentivos y señalizaciones monetarias y no monetarias, mezclando lógicas de acumulación individual/familiar/colectiva, de solidaridad y redistribución. 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 división entre economía privada, economía estatal, economía socio-comunitaria y economía cooperativa.

“Industrialización por etapas” versus “integral de desarrollo tecnológico e innovación”

En los primeros años de la gestión del gobierno del MAS, la visión de industrialización no estaba del todo claro, debido principalmente al embate de paradigmas y la pugna interna entre diferentes corrientes políticas. Sin embargo, ésta se fue consolidando en el mismo proceso de toma de decisiones, ganando claridad en la evolución de la asignación presupuestaria y su justificación. Se observa que el concepto de industrialización de la economía como un todo se solapa con la propuesta de industrialización de los recursos naturales, principalmente de los hidrocarburos. Argumentamos que es importante distinguir entre la necesaria consolidación del sector para garantizar la seguridad energética y el flujo de ingresos para el Estado y, la propuesta de industrialización de los hidrocarburos, siendo ésta última objeto de discusión sobre su viabilidad y costos *vis a vis* beneficios.

Tal como en el modelo neoliberal, el esfuerzo principal de la actual gestión está orientado a los sectores tradicionales –hidrocarburos, minerales y electricidad–,

a través de la canalización de los excedentes tanto para su consolidación como su industrialización. Se reedita la visión de “industrialización por etapas”, cuya primera es la construcción de una industria de base intensiva en capital. La novedad es que el sector intensivo en capital es ahora controlado por el Estado. Una vez más se posterga el desafío de usar el excedente para fortalecer a las cadenas productivas constituidas por el conjunto de las organizaciones económicas.

Las experiencias internacionales muestran que no es necesario ni adecuado elegir uno de los sectores económicos (por ejemplo la industria de base) en detrimento de otros. Más bien el desafío es el diseño e implementación de políticas diferenciadas, consistentes y sostenidas, de fomento 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 tradicionales (hidrocarburos, minería e electricidad). Sólo con una visión integral de mejoras continuas de los encadenamientos productivos posible la superación de las brechas de productividad y desarrollo tecnológico del tejido económico boliviano a través del apoyo al desarrollo tecnológico, el fortalecimiento de la gestión, la formación y capacitación de recursos humanos, el fortalecimiento de la asociatividad y la superación de las fallas de mercado.

No menos importante es considerar que las actividades de hidrocarburos son de alto riesgo, tanto geológico como de mercado, y, por lo tanto, cabe la pregunta si este riesgo no debería asumirlo el sector privado. Efectivamente, el nuevo modelo de gestión sectorial

hidrocarburífera no prescindió de las inversiones privadas aunque bajo control estatal. La sorpresa para el gobierno fue el estancamiento de la inversión privada en el sector como consecuencia de la inseguridad jurídica que generó el proceso de cambio y las ambigüedades e inconsistencias del nuevo marco jurídico.

Entre estas destacamos: i) el no reconocimiento, en la Nueva Constitución Política del Estado, de tribunal ni jurisdicción extranjera y la imposibilidad de arbitraje internacional o reclamos diplomáticos; ii) la ausencia de claridad sobre el alcance de la obligatoriedad de la reinversión de las utilidades en el país por las empresas privadas y iii) la prohibición de la suscripción de contratos que impliquen pérdidas para YPFB que complica la viabilidad de la gestión empresarial de la estatal petrolera (Mokrani, 2010).

La visión de la “industrialización por etapas” se expresa en la distribución de la inversión pública en los últimos cinco años. La inversión pública relativa 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 proporcional en los últimos diez años. Es así que, pese al incremento de la inversión absoluta ejecutada en todos los sectores, el sector productivo no tradicional fue el que registró el incremento más modesto.

BOLIVIA: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA, SEGÚN SECTOR ECONÓMICO, 1999-2009

SECTOR ECONÓMICO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^(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
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL	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
Hidrocarburos	5,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,56	7,50	6,21	26,54	17,16
Minería	7,49	4,83	3,11	4,30	5,86	2,10	4,60	3,13	9,19	17,68	25,98
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
Agropecuaria	79,11	86,10	87,95	85,22	83,83	89,79	80,36	77,71	67,86	44,91	48,81
Infraestructura	33,45	34,81	35,98	37,98	45,55	49,32	51,82	54,75	54,80	46,78	48,06
Transportes	90,17	89,47	87,94	85,74	89,35	89,07	89,55	85,05	81,60	78,27	77,22
Energía	6,64	6,54	6,78	5,96	5,79	6,00	6,23	9,16	12,64	13,97	11,98
Comunicaciones	0,08	0,05	0,01	0,02	0,01	0,05	0,09	0,27	0,25	1,27	5,31
Recursos Hídricos	3,10	3,94	5,27	8,29	4,84	4,88	5,14	5,52	5,51	6,48	5,49
Social	49,92	48,92	46,25	42,97	37,40	36,74	30,83	29,87	28,27	30,83	32,92
Salud	15,57	21,36	16,71	21,18	19,80	20,37	20,81	23,28	22,18	15,46	20,48
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
Sanamiento Básico	37,32	31,94	25,22	18,06	17,97	30,47	26,41	21,49	21,33	17,34	16,44
Multisectorial	6,72	5,77	7,29	8,25	7,30	4,83	5,99	4,26	4,76	7,08	6,33

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Instituto Nacional de Estadística.
Nota: Incluye ejecución estimada de los gobiernos municipales.
(p): Preliminar.

La priorización del sector tradicional intensivo en capital (hidrocarburos y minería) es aún más evidente en la inversión pública programada de los últimos años. 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. La inversión pública programada relativa en el sector agropecuario fue descendiente pasando de 71,4% en 2006 a 37,2% en 2009. De la misma manera el declino más fuerte ocurrió en 2010 cuando esta correspondió al 20,5%. 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 tan sólo el 2,8%.

BOLIVIA: ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA PROGRAMADA, SEGÚN SECTOR ECONÓMICO, 1999-2009

SECTOR ECONÓMICO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2009	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL EN MILLONES DE DÓLARES	613,18	618,79	E33,27	650,97	640,77	500,88	584,38	762,12	1.103,58	1.271,67	1.850,80	1.806,62
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
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
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
Minería	6,53	7,57	7,33	7,46	8,03	6,35	1,13	5,24	20,26	14,05	27,53	12,12
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
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
Infraestructura	37,65	32,93	32,06	36,12	38,81	42,28	54,44	56,49	41,02	45,10	47,03	43,65
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
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
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
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
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
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
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
Sanearamiento 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
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
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

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

La diferencia entre la inversión pública programada y ejecutada responde principalmente a los problemas de gestión tanto en el sector tradicional (hidrocarburos) como en el sector no tradicional. En efecto 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, resultando en la transferencia de recursos no ejecutados del sector productivo hacia, principalmente, el sector de infraestructura.

BOLIVIA: BRECHA ENTRE INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA Y PROGRAMADA, SEGÚN SECTOR ECONÓMICO, 1999-2009

SECTOR ECONÓMICO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ^(p)
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL	86,54	94,14	100,88	89,82	78,00	120,11	107,67	115,40	91,10	99,28	77,16
Productivo	61,13	80,96	84,77	77,53	63,21	91,20	108,76	100,28	61,76	71,88	45,12
Hidrocarburos	27,69							66,24	26,71	71,44	28,81
Minería	70,10	51,74	35,96	44,70	46,15	30,09	70,25	59,94	28,01	90,44	42,57
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
Agropecuaria	64,01	81,80	88,15	78,59	66,98	103,32	106,08	109,17	76,56	70,69	59,12
Infraestructura	76,87	99,54	113,20	94,43	91,54	140,10	102,48	111,83	97,84	102,98	78,85
Transportes	82,70	95,02	110,72	91,84	92,20	143,66	100,42	109,08	97,10	96,64	76,34
Energía	57,33	195,21	135,54	80,01	104,88	103,17	87,11	110,35	88,67	109,32	55,97
Comunicaciones		93,98	32,00		70,16	646,24	1051,39	3825,21	110,09	782,07	652,24
Recursos Hídricos	32,77	136,01	136,11	162,74	71,32	137,45	228,62	175,65	149,24	205,09	158,55
Social	98,82	96,73	98,03	89,31	71,87	117,34	122,93	138,47	102,65	107,42	99,36
Salud	125,10	90,39	74,77	77,32	63,20	84,45	101,80	114,33	92,52	88,72	128,42
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
Saneamiento Básico	104,58	103,77	112,06	72,63	64,47	180,03	102,36	162,32	104,06	84,10	70,10
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
Multisectorial	126,45	74,89	93,45	91,06	66,50	71,51	88,20	84,54	73,18	133,51	85,61

Fuente: Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Instituto Nacional de Estadística.
Nota: Incluye ejecución estimada de los gobiernos municipales.
(p): Preliminar.

Esta visión de industrialización por etapas se reafirma en las proyecciones de la inversión pública del 2011-2015. Como se puede observar, en el cuadro presentado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la propuesta para el próximo quinquenio es dirigir el 64% de la inversión pública a los sectores de minería, hidrocarburos y energía eléctrica, el 17% a infra-estructura (transporte) y el restante 19% canalizar al sector social y productivo no tradicional. Considerando que producción industrial, telecomunicaciones, educación, desarrollo rural, irrigación, turismo, ciencia y tecnología componen dimensiones de desarrollo productivo, estamos hablando de una asignación del 5,1% del total de la inversión pública para la transformación productiva en los sectores no tradicionales.

PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA 2010-2015

Sectores	Inversión prevista	% Part
TOTAL	32.837	100,0
Minería	7.294	22,2
Hidrocarburos	7.048	21,5
Energía eléctrica	6.585	20,1
Transporte	5.597	17,0
Producción industrial	931	2,8
Vivienda	680	2,1
Programa de comunicación	460	1,4
Saneamiento básico y aguas	386	1,2
Telecomunicaciones	306	0,9
Educación	280	0,9
Desarrollo rural	256	0,8
Erradicación de la pobreza	251	0,8
Riego	91	0,3
Turismo	69	0,2
Salud	68	0,2
Seguridad pública	58	0,2
Plan Patriota	43	0,1
Ciencia y tecnología	40	0,1
Otros	2.392	7,3

(p) Preliminar.
Fuente: Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Esta propuesta fue presentada por el Ministro de Economía y Finanzas, Luis Arce Catacora, en noviembre de 2010. Él esclareció que el gobierno no tiene duda sobre la priorización de la utilización del excedente para el fortalecimiento del sector estratégico: hidrocarburos, minería e hidroeléctrica –que ahora es controlado por el Estado–, y que dentro de cinco a seis años se dará el paso hacia el sector no tradicional generador de empleo. Ante la pregunta sobre la consistencia de esta propuesta con el objetivo de fortalecimiento de los sectores productivos no tradicionales donde se concen-

tra el empleo, el Ministro explicó que esta es la secuencia necesaria del proceso de industrialización del país. De lo contrario “perdemos la brújula”.

La atención exagerada sobre las rentas de los recursos no renovables profundiza la lucha social por la apropiación de las rentas, desviando una vez más la atención sobre las políticas conducentes al fortalecimiento de los sectores generadores de empleo y el rediseño del sistema de protección social para la inclusión de la mayoría de la población boliviana. Es importante abrir el debate sobre las nuevas oportunidades económicas de nuestro tejido económico al inicio del siglo XXI. En esta línea cabe preguntar cuales son las posibles ventajas competitivas de un país como Bolivia en el nuevo curso que tomó la economía mundial, considerando las oportunidades que se abren con las nuevas tecnologías de información, los nuevos nichos de mercado en sectores como la agroindustria, el turismo, los servicios y comercio.

La recuperación del Estado: un fin o un medio

En el nuevo desarrollismo post neoliberal en la región, la recuperación del rol más protagónico del Estado en la economía *no es considerado un fin en sí mismo*, más bien es concebido como un *medio* para lograr los objetivos de transformación productiva orientada a la conciliación entre lógica de mercado y lógica redistributiva.

El Estado no disputa con los actores económicos, más bien trabaja con ellos de forma coordinada, complementando e induciendo innovación, incremento de productividad, al mismo tiempo que promueve mecanismos de regulación para una equitativa distribución

de la riqueza. El proceso de toma de decisiones se funda sobre consejos de coordinación público-privado con amplia participación de los diferentes actores económicos. En este sentido no está en cuestión el protagonismo del sector privado, al mismo tiempo en que se defiende que este debe estar enmarcado en acciones públicas orientadas a la reestructuración productiva a través de políticas de fomento de innovación y fortalecimiento de los encadenamientos productivos de las economías nacionales.

Bajo esta orientación, varios países en desarrollo o emergentes como es el caso de Brasil están aprovechando la excepcional coyuntura internacional de altos precios de las *commodities*, ej. hidrocarburos, minerales y alimentos, para posicionarse como principales exportadores de estos productos a la vez que están mostrando avances en términos de disminución de la pobreza y la desigualdad. A diferencia nuestra, estos países han privilegiado la participación indirecta del Estado a través de instrumentos de política que potencien los tejidos económicos existentes y, consecuentemente, la mejora de la calidad del empleo.

El nacionalismo popular que se ensaya en Bolivia se inclina a la estatización de la economía con el retorno del Estado como actor directo en la economía a través de la expansión de las nacionalizaciones y la creación de empresas públicas en un amplio espectro de sectores. Efectivamente el análisis de la gestión 2006-2010 muestra que las empresas públicas son el principal instrumento de política de promoción productiva, mientras los otros instrumentos de intervención indirecta del Estado, como los servicios y agencias de desarrollo, el

sistema boliviano de innovación, entre otros, son relegados a segundo plano. La propuesta política del actual gobierno es graficada de la siguiente manera:

INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL CONTROL DE LOS MERCADOS
(Productos con problemas de abastecimiento)



Esta propuesta que se inscribe 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” (Plan Sectorial de Desarrollo Productivo con Empleo Digno, p.46) Se advierte la propuesta política de sustitución de empresas privadas por empresas públicas para limitar la acumulación de ingresos en manos privadas y, a través del control estatal, lograr el objetivo redistributivo.

La prioridad redistributiva parece suponer la sustitución de los mecanismos de mercado por decisiones

burocráticas, las cuales se traduce en políticas que no consideran seriamente las distorsiones negativas que pueden generar en el funcionamiento de los mercados y en la contracción de las actividades privadas. De la misma manera se relega a segundo plano otros instrumentos de política que podrían ser activados por el Estado para lograr sinergia entre fortalecimiento del tejido económico privado y redistribución del ingreso.

Esta visión presenta ambigüedades en relación al sector privado más consolidado. En el plano discursivo y a través de políticas y medidas concretas, segmentos del sector privado es enfrentado como “enemigo” político que debe ser debilitado. Según el Vicepresidente “hay que trabajar con el sector privado consolidado, pero siempre desconfiando” (febrero de 2011). En el plano de acciones concretas, se busca la sustitución de las empresas privadas por las nuevas empresas estatales en una amplio espectro de sectores no tradicionales. Entre estos están leche y derivados, cemento, almendras, oro, cartón y papeles, azúcar, yuca, litio y manufacturas. En relación a las empresas mixtas no se ha podido avanzar un diseño jurídico y administrativo consensuado entre el Estado y el sector privado, por lo que no se ha creado ninguna empresa mixta hasta la fecha.

Se observa que el criterio de elección de los sectores para la creación de empresas públicas no fue la inexistencia de empresas privadas cumpliendo ciertas funciones en las cadenas productivas o la falta de interés de la inversión privada en la provisión de productos o servicios claves para estas cadenas. Es así que entre las amenazas a las empresas públicas, identificadas por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural,

se incluya la competencia con empresas consolidadas en el mercado con acceso a tecnología y conocimiento y experiencia en el mercado. En el caso de la Empresa Boliviana de Almendras y Derivados se especifica, entre las amenazas, la presencia de otras empresas privadas beneficiadoras con la disminución de materia prima disponible.

La toma de decisión sobre la creación de empresas públicas no se fundó sobre espacios de coordinación público-privado. Al revés, la identificación de los sectores para la creación de las primeras empresas públicas respondió a criterios políticos establecidos por el mismo Presidente, 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.

El gobierno reconoce las siguientes dificultades en la constitución y funcionamiento de las empresas públicas:

- Ausencia de normativa específica que resulta en morosidad burocrática para la toma oportuna de decisión (ej. la necesidad de licitación pública para la compra de materia prima).
- Ausencia de un sistema de información que apoye la toma de decisiones como, por ejemplo, la compatibilización de costos.
- Ausencia de estudios actualizados de mercado y de canales de distribución.
- Carencia de experiencia y conocimiento parcial del mercado.
- Ausencia de un sistema de gestión jurídica, empresarial y administrativa.

- Carencia de diseño de procesos industriales, administrativos y comerciales que agilice las operaciones.
- Barreras idiomáticas que dificulta la comunicación con proveedores en la fase de montaje de las instalaciones y mantenimiento técnico.
- Ausencia de transporte propio para la distribución de los productos.
- 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.
- Demora en la construcción de infraestructura.

Por detrás de estos problemas está la constitución de las primeras empresas públicas sin un plan estratégico y un plan de negocios. No menos importante es la inexistencia de estudios de seguimiento y evaluación –internos o externos al gobierno– de las empresas públicas y los programas implementados por el gobierno hasta fines de 2010. Según el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, éstos no existen. De todas formas estos no están disponibles para la ciudadanía, limitando la capacidad de monitoreo, control e incidencia sobre las políticas públicas.

La orientación política del modelo actual va en contra ruta de la construcción de una institucionalidad que propicie la complementariedad entre el Estado y el sector privado. La recuperación del rol del Estado como un fin en sí mismo se distancia de la orientación predominante en la región del retorno del Estado bajo las siguientes premisas: por un lado, la inmersión de la iniciativa privada en un marco de acción pública para la promoción

productiva con equidad y, por el otro, la limitación de la planificación estatal y las inversiones públicas como fuerzas unilaterales del desarrollo económico.

Esto implica que no se ha comprendido el carácter procesual de las políticas de desarrollo productivo ni que las prioridades de intervención y los mecanismos idóneos no son evidentes ni estáticos. En este sentido no se asume 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, la definición de las intervenciones más apropiadas para removerlas y el compromiso compartido 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 son fácilmente identificables por el Estado central y que este puede prescindir de la articulación con el sector privado más consolidado.

Es así que no se verifica la maduración de una estrategia de promoción productiva con una clara orientación a mejoras de la productividad, eficiencia y calidad de los productos. De la misma manera no se observa la búsqueda coherente de una mejor inserción en los mercados internacionales a través del cambio de la canasta de exportaciones de los productos nacionales. Más bien se advierte la tensión entre defensa del mercado interno para garantizar el consumo social y promoción de las exportaciones, toda vez que se concibió la primera en contraposición a la segunda.

Esta visión resultó en medidas como la prohibición 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 en 2008. Estas medidas no generaron los incentivos para el incremento de la producción tanto para el mercado interno como para el mercado externo en un contexto de incremento de los precios de estos productos y de la capacidad de consumo de la población. Proceso que contribuyó al desabastecimiento del mercado nacional y el incremento de sus precios y de otros productos, como el pollo, cuyo insumo principal es el maíz, en 2009 y 2010 (CEDLA, 2010). Para contrarrestar la inflación de alimentos, el gobierno intensificó la importación de estos productos. La ausencia de instancias de coordinación público y privado para la toma de decisiones imposibilitó recoger información sobre las estrechas articulaciones entre producción para la exportación y para el mercado interno. Para avanzar políticas consistentes para la promoción productiva es necesario discusiones maduras sobre las ventajas y las dificultades tanto del mercado como del Estado para potenciar nuestros tejidos productivos.

Consideraciones finales

En esta nueva fase de ampliación de las funciones del Estado está el desafío de la consolidación duradera de la institucionalidad pública estatal, para que cumpla sus nuevas funciones en el proceso de transformación industrial y de rediseño de la protección social. Las dificultades estructurales del Estado boliviano adquieren nuevos matices en el momento actual de profundos cambios legales e institucionales y marcados posicionamientos ideológicos. La superación y prevención de las

fallas del Estado no están de ningún modo resueltas y, por lo tanto, la consistencia de cualquier política depende tanto de su adecuado diseño, como también de la capacidad estatal para llevarla a cabo. Sobresale la tendencia en Bolivia de, por un lado, presumir que las capacidades del Estado pueden ser generadas al mismo ritmo de la ampliación de sus tareas y, por el otro, desestimar la importancia de los mecanismos concretos de asignación de recursos en los mercados y, consecuentemente, las distorsiones no deseadas que puede generar la intervención estatal.

De este modo, la construcción de la institucionalidad estatal es central para prevenir los problemas recurrentes 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 más colectivos; ii) el patrimonialismo o el control del Estado por un grupo con estrechas conexiones entre sí a través del control de puestos con base en lealtades personales, ideológicas o partidarias por sobre idoneidades competenciales; iii) decisiones mediadas por objetivos político-partidarios de corto plazo que limiten la previsibilidad necesaria para las iniciativas privadas o que generen distorsiones negativas en el mediano y largo plazo con efectos perversos sobre el crecimiento y la distribución; iv) la ineficacia e ineficiencia del sector público comprometiendo los escasos recursos públicos y el bienestar social, entre otras.

Evans (2007) plantea este desafío de la siguiente forma: “El reconocimiento del papel central (del Estado) retrotrae, inevitablemente, a las cuestiones vinculadas con la capacidad del Estado. No se trata meramente de

saber identificar las políticas correctas. La aplicación consistente de una política cualquiera, ya sea que apunte a dejar que los precios “alcancen su nivel correcto” o al establecimiento de una industria nacional, requiere la institucionalización duradera de un complejo conjunto de mecanismos políticos; y... Dicha institucionalización de ninguna manera puede darse por descontada” (p. 18).

La advertencia de Evans sobre el difícil proceso de construcción de las capacidades institucionales del Estado es aún más importante en Bolivia en comparación con otros países de la región cuando consideramos que las agencias responsables por las políticas de promoción productiva fueron descontinuadas en el modelo neoliberal y que, por lo tanto, el país no cuenta con el largo proceso de acumulación de conocimientos y experiencia institucionalizadas que caracteriza otros países. Esta situación impone una mayor necesidad de la consolidación institucional a través de la generación de consensos sobre objetivos de desarrollo económico de largo plazo, la construcción de memoria y aprendizajes colectivos, alta coordinación intra-Estado y entre Estado y sociedad civil.

En perspectiva comparada, se observa que Bolivia padece dramáticamente de los problemas de gestión que todavía se observa en la región:¹¹

- Ampliación de las funciones del Estado sin el reconocimiento de sus limitaciones institucionales y los esfuerzos necesarios para su superación.

11 Para más detalle de las dificultades de consolidación de las políticas de desarrollo productivo en la región, consultar Alonso, 2004; Péres, 2006; Fairbanks y Lindsay, 1997.

- Fallas en la formulación de las políticas: ambigüedad conceptual, objetivos no operacionales e inalcanzables en el diseño de los planes y programas con la transferencia de la cuestión de factibilidad a la etapa de asignación de recursos presupuestarios.
- Insuficiencia de información para la toma de decisiones debido a la premisa de que los objetivos de las políticas de desarrollo productivo son fácilmente identificables en el estricto ámbito de las economías nacionales y que es suficiente la aplicación de construcciones analíticas como las matrices de insumo-producto por los formuladores de políticas.
- Aislamiento del gobierno y débil conectividad con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil –contexto de alta desconfianza– que resulta en la ausencia o precariedad de los acuerdos público-privados debido a orientaciones políticas de aislamiento del gobierno y también a la debilidad de capacidades del sector público, del sector privado y otros actores de la sociedad civil para trabajar de forma conjunta en la definición de acuerdos de mediano y largo plazo que no estén supeditados a los intereses y demandas de corto plazo.
- Las revisiones poco cuidadosas sobre las razones por las cuales las políticas implementadas en el pasado no lograron los resultados esperados, con el fácil abandono de conceptos o instrumentos en lugar de la identificación de los criterios y elementos no incluidos para su adecuada implementación.
- Limitación de recursos financieros para poner en marcha las políticas combinados con la insuficiencia

de la consideración de los costos y su financiamiento en su propio diseño.

- Limitación de recursos humanos con alta rotación de personal entre gobiernos e incluso entre autoridades en un mismo gobierno y pérdida de capacidades y recursos humanos en todos los niveles de la formulación e implementación de las políticas.
- Insuficiente coordinación y muchas veces rivalidades entre las agencias públicas con misiones que se sobreponen o insuficiente coordinación para lograr los objetivos esperados.
- Debilidad de las señales económicas con dificultad de interpretación de las mismas por el sector privado, muchas veces en contradicción o confusas sobre los efectos que pueden generar.
- No incorporación de principios de eficacia y eficiencia en la gestión de las políticas de desarrollo productivo como: claros criterios de éxitos y fracasos para evaluar los proyectos e interrumpir oportunamente los casos de fracaso; monitoreo y evaluación continua por una red de actores internos y externos al Estado y, transparencia de las decisiones y de los recursos.

BIBLIOGRAFÍA

AGOSIN, Manuel R. y Claudio BRAVO-ORTEGA
2009 “The Emergence of New Successful Export Activities in Latin American: The case of Chile”, Inter-American Bank, working paper R-552

ALARCÓN, Cecilia y Giovanni STUMPO
2001 “Políticas para pequeñas y medianas empresas en Chile” en Revista de la CEPAL N. 74 (p. 175-191).

ALONSO, E.
2003 “Políticas para el fomento de los sectores productivos en Centroamérica”. Serie Desarrollo Productivo 140. Santiago, Chile, ECLAC.

AMSDEN, A.H.
1989 *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford, United Kingdom and New York, United States: Oxford University Press.

BRAUDEL, Fernando
1979 (1996) *Civilização material, economia e capitalismo*, vol. 3, Sao Paulo, Martins Fontes.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos
2007 “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo” en Nueva Sociedad, n. 210, Julio-Agosto.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos y Paulo GALA
2010 “Macroeconomía estructuralista do desenvolvimento e novo desenvolvimentismo”, www.bresserpereira.org.br

BEBBINGTON, Anthony y Denise Humphrey
2010 “Extracción, territorio e inequidades: el gas en el Chaco boliviano” en UMBRALES n. 20, La Paz, CIDES-UMSA y Plural Ed.

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. (p.71-84)

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, abril.

CEDLA
2010 “Soberanía alimentaria en Bolivia entre el discurso y la realidad”, Boletín de Seguimiento a Políticas Públicas, Segunda Época, año VII, n. 15, noviembre. www.cedla.org

CEPAL

2007 “Cinco piezas de política de desarrollo productivo”, Serie Desarrollo Productivo, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago de Chile.

CIMOLI, Mario, GIOVANI Dosi y Joseph STIGLITZ

2009 *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation* (The Initiative for Policy Dialogue Series). Oxford University Press.

CIMOLI, Mario, Beatriz GARCIA y Celso GARRIDO (Coord.)

2005 *El camino latinoamericano hacia la competitividad*. México, Siglo XXI.

CIMOLI, Mario

2007 “Evaluación de un programa de innovación y sistemas de producción en América Latina: estudio sobre la dinámica de redes” en Serie Desarrollo Productivo, Santiago de Chile, CEPAL.

CHANG, Ha-Joon

2002 *Kicking Away the Ladder*, London, Anthem Press.

1994 *The Political Economy of Industrial Policy*, Londres, Macmillan.

EVANS, Peter

2007 “El Estado como problema y como solución” en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires, Argentina, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.

EVANS, Peter

1995 *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.

FAIRBANKS y LINDSAY

1997 “Plowing the sea: Nurturing the Hidden Resources of Growth in the Developing World”, Boston, Massachusetts, Harvard Business School Publishing.

GARCÍA LINERA, Álvaro

2010 “Socialismo comunitario”. Entrevista canal 7, disponible página web de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

HAUSMAN, Ricardo, J. HWANG y Dani RODRIK

2007 “What You Export Matters”, *Journal of Economic Growth*, 12.

IMBS, Jean y Romain WACZIARG

2003 “Stages of Diversification as Self-Discovery” en *American Economic Review*, 93(1), March, 63-86.

IDB

2009 *The Age of Productivity – Transforming Economies from the bottom up*. New York, Palgrave MacMillan

KOSACOFF, Bernardo y Adrián RAMOS

1999 “El debate sobre política industrial” en Revista de la CEPAL 68.

LEFF, Enrique

2009 “Degrowth, or deconstruction of the economy: Towards a sustainable World” en Critical Currents, n. 6, October 2009.

MELO, Alberto y Andrés RODRÍGUEZ-CLARE

2006 “Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean”, Inter-American Bank, Working Paper C-106. (1-60)

MELO, Alberto

2001 “Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century”. Research Department Working Paper 459. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.

MOKRANI, Leila

2010 “Impacto de las recientes reformas estructurales en Bolivia, en el modelo de gestión del sector de hidrocarburos” en UMBRALES 20. La Paz, CIDES-UMSA y PLURAL Ed.

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

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.

NORTH, Douglas

1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.

OCAMPO, José Antonio

2001 “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI” en Revista de la CEPAL 75.

2008 “Las concepciones de la política social: universalismo x focalización”, Nueva Sociedad 215, mayo-junio, 2008.

ORRÚ, Marcos, Nicole WOOLSEY BIGGART y Gary G. HAMILTON (coords.)

1997 *The Economic Organization of East Asian Capitalism*. New York, Sage Publications.

PERES, Wilson

2006 “El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe” en *Revista de la CEPAL* 88, abril, 72-88.

PERES, Wilson y Giovanni STUMPO (coord.)

2002 *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, CEPAL.

PINTO, Aníbal

1970 “Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de América Latina, *El trimestre económico*, vol. XXXVII (1), n. 145, México, Fondo de Cultura Económica.

POLANYI, Michael

1957 *The Great Transformation*. Boston, Beacon.

POLANYI, Karl

1992 “The economy as instituted process” en *The sociology of economic life*, Westview, Westview Press.

RODRIK, Dani

2004 “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, working paper, www.ksg.harvard.edu/rodrik/ (p.1-42)

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.

SENSENBARGER, Werner y Frank PYKE

1991 “Small firm industrial districts and local economic regeneration: Research and Policy Issues. *Labour and Society* 16-1.

SCHMITZ, Hubert

1995 “Collective Efficiency: Growth Path for Small-Scale Industry” en *The Journal of Development Studies*, vol. 31, n. 4.

SCOTT, W. Richard

1995 *Institutions and Organizations*. New York, Sage Publications.

SMELSER, Neil y

SWEDBERG, Richard

1994 “The Sociological perspectiva on the Economy” en *The Handbook of Economic Sociology*. New York, Princeton and Russell Sage Foundation.

SUZIGAN, Wilson y Joao FURTADO

2006 “Política industrial y desarrollo” en *Revista de la CEPAL* 89.

VERA, Leonardo V.

2007 “Políticas sociales y productivas en un Estado patrimonialista petrolero: Venezuela 1999-2007” en Nueva Sociedad, n. 210, Julio-Agosto.

WADE, Robert

1992 “East Asia’s Economic Success: Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence” en Word Politics 44(2), 270-320.

YOGUEL, Gabriel

2000 “Creación de competencia en ambientes locales y redes productivas” en Revista de la Cepal 71.

WANDERLEY, Fernanda

2009 *Crecimiento, empleo y bienestar social. ¿Por qué Bolivia es tan desigual?* La Paz, CIDES-UMSA y Plural Editores.

2009 “Between reform and inertia: Bolivia’s employment and social protection policies over the past 20 years”, en International Labour Review, vol. 128, núm. 3, Ginebra, International Labor Organization.

2008 “Las múltiples vías de articulación productiva para la exportación” en Umbrales, n. 17, CIDES-UMSA.

2005 “La construcción de ciudadanía económica: el desafío del nuevo modelo de desarrollo” en Tinkazos, año 8, n. 18. La Paz, PIEB.

2002 “Pequeñas empresas, sector informal e industrialización local. La sociología económica del desarrollo” en Tinkazos, año 5, n. 11. La Paz, PIEB.

RESUMEN DE LA DISCUSIÓN COLECTIVA

“El nuevo desarrollismo post neoliberal versus el nacionalismo popular”

(Conversatorio del 18 de noviembre de 2010)

1. La recuperación del papel del Estado en la transformación productiva de los países de capitalismo tardío es un postulado que muchos suscriben. Una función que el Estado debe desempeñar en las condiciones de la economía de mercado y respetando el protagonismo del sector privado como actor principal del desarrollo, lo cual lleva a revalorizar otras formas de intervención estatal en la economía como la promoción del desarrollo productivo a través de políticas de fomento y apoyo a la productividad y la competitividad.

Esta visión de las cosas no excluye la participación de empresas estatales en sectores fundamentales de la economía como hidrocarburos y otros. La novedad radica, sobre todo, en enfatizar la conformación de alianzas público-privadas como una forma relevante de impulsar el cambio de la matriz productiva.

2. Desde esa perspectiva, labrar un “sentido común” en torno a la concepción del proceso de desarrollo como una combinación de Estado y mercado y de vinculaciones virtuosas entre el sector público y el sector privado, es algo que muchos consideran como una necesidad imperiosa y un soporte sólido de la concertación de grandes acuerdos políticos y sociales, especialmente en Bolivia. A ello se suma

la no menos decisiva tarea de la construcción institucional, fruto de un aprendizaje nacional, una construcción que debe perfeccionarse y ajustarse en el tiempo a los requerimientos y los desafíos del proceso de desarrollo.

Quizás nada como ello para superar la pendularidad crónica de los ciclos de estatismo y de liberalismo en el país y de asegurar, entonces, la continuidad de las políticas públicas en la búsqueda de una vía sostenible de crecimiento económico y bienestar social.

3. Que esto signifique una posible “tercera vía” como planteamiento ideológico-político, resulta más discutible. O que allí encarne una nueva visión de desarrollo que no solo se diferencia de las corrientes estatistas y neoliberales sino que las supera, es otra noción que no todos podrán convenir pero sí aceptar como un tema abierto a la discusión.
4. Otra proposición muy sugestiva, por lo mismo polémica, es la idea de asumir como un punto relevante de la agenda de desarrollo el referido a encarar la cuestión de la modernización productiva en el marco de la “economía plural”. Una cuestión que remite a la postulación programática contenida en la nueva Constitución Boliviana. Tanto más cuando se considera que tal postulación responde al pluralismo económico, social y cultural de nuestra sociedad y que de él deriva la necesidad de potenciar los diversos modos de producción contenidos en el concepto de economía plural.

No todos están coincidiendo en reconocer en la heterogeneidad estructural de la economía boliviana una cualidad intrínseca y con las virtudes que se atribuye a la coexistencia de lógicas diversas como son la lógica de mercado y la lógica de solidaridad y subsistencia asociada a la organización comunitaria. Se discute, inclusive, que hoy en día se pueda hablar con rigor de la pervivencia de comunidades productivas, por lo cual se plantean dudas sobre la posibilidad real de rescatar y promover el desarrollo de formas económicas que parecen haber caído en decadencia y descomposición.

Surgen opiniones de que la pervivencia de una estructura económica tan abigarrada como la boliviana, puede suponer perpetuar las enormes disparidades de productividad entre los sectores económicos y productivos y, consiguientemente, de ingresos y condiciones de vida entre los habitantes del país. De allí, también, las reservas y la mirada crítica hacia un sistema de pluralismo económico.

5. Lo cierto es que la idea de trabajar en la modernización productiva dentro de las condiciones del pluralismo económico –ahora consagrado como principio constitucional–, pone sobre el tapete una discusión ineludible acerca de cuál puede ser la evolución previsible de las diversas formas productivas que se manifiestan en la estructura económica nacional y también de la manera de concebir un modelo de desarrollo que integre a todos los grupos y comunidades sociales, dentro de una dinámica de crecimiento sostenido, con equidad y sustentabilidad ambiental.

