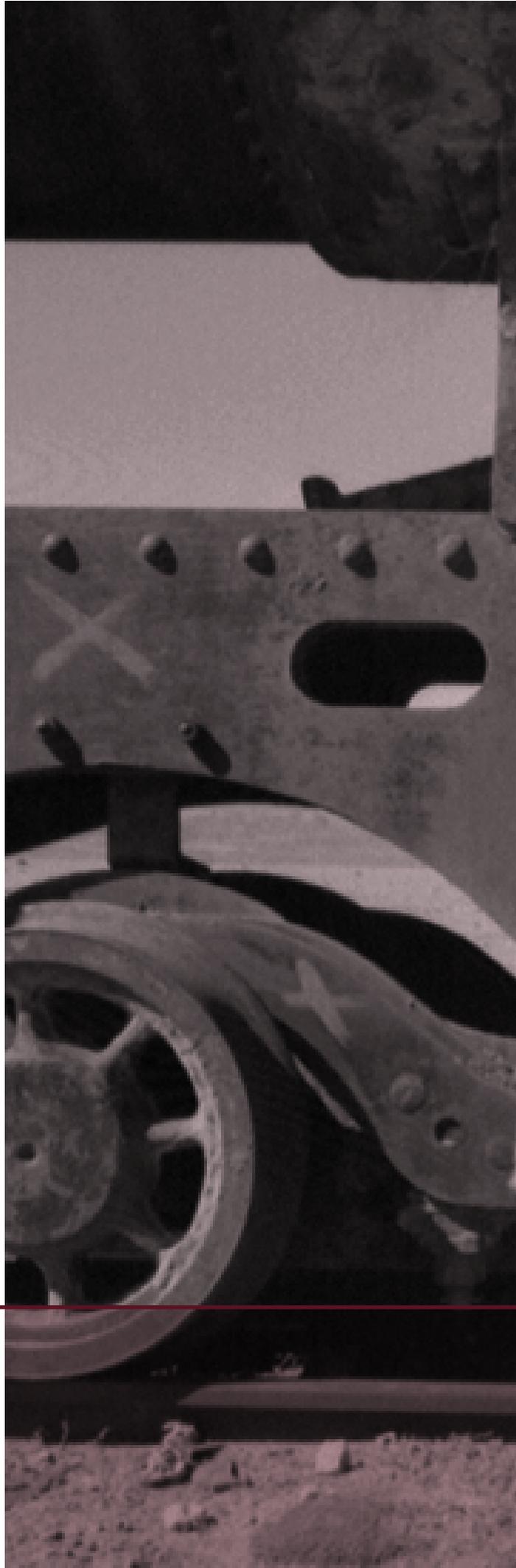


# Escenarios para la base ancha





URGENTE!





**B**olivia y su economía no pueden ser pensadas si además de las consideraciones desarrolladas hasta acá no se consideran dos factores centrales: la incidencia del gas natural y la posible suscripción de un TLC con Estados Unidos. En este capítulo nos referimos a ambos temas, completando así en contexto adecuado para enfrentar las conclusiones de este estudio.

El país posee un mercado interno estrecho y altamente fragmentado, por lo que su participación en los mercados internacionales es vital para fortalecer su crecimiento económico. De hecho, los ciclos de crecimiento de los últimos 50 años han dependido de forma crucial de la evolución de las exportaciones y éstas, a su vez, de las variaciones en los términos de intercambio, sobre las cuales el país no tiene ninguna influencia. En los últimos años, nuestras exportaciones han crecido a ritmos sorprendentes, nunca antes registrados a lo largo del periodo que se inicia con la liberalización de la economía a mediados de los años 80. Luego de estancarse en torno a los 1.300-1.400 millones de dólares entre 1996 y 2002, las ventas totales al exterior se elevaron hasta los 2.200 millones de dólares, llevando la incidencia de las exportaciones en el PIB del 26 % al 35 % en apenas dos años (gráfico 9.2).

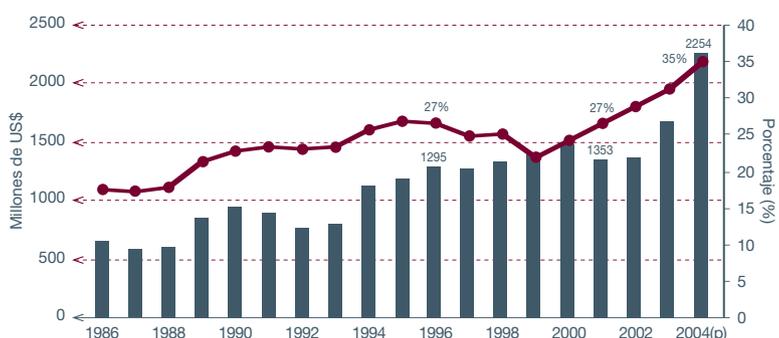
El auge de las exportaciones de hidrocarburos explica alrededor del 60 % de este incremento. Luego del colapso de la minería del estaño a mediados de los 80 y del agotamiento de la diversificación de las exportaciones no tradicionales de principios de los 90, el inusitado dinamismo del sector externo representa, por lo tanto, el tercer síntoma visible de la consolidación progresiva de la “Bolivia del gas natural”.

Antes de ello, se registra la afluencia masiva de inversión extranjera directa al sector de hidrocarburos en los 90 (gráfico 9.3), que marcó la emergencia de una moderna economía de servicios en torno a las principales transnacionales del gas a nivel mundial instaladas Santa Cruz. Este proceso fue impulsado por la capitalización de los cam-

pos productores de la estatal YPF (que quedaron en manos de Chaco y Andina), la privatización de la red de ductos (Transredes), la reconversión de contratos petroleros existentes y la licitación de nuevas áreas. Luego, el crecimiento exponencial de las reservas probadas y probables de gas natural (gráfico 9.4), concentradas en más del 80 % en el departamento de Tarija, y el amplio debate abierto en torno a su aprovechamiento. En la actualidad, Bolivia es el primer país con mayores reservas de gas libre de la región y la relación reservas/producción se estima en 109 años en el caso de las reservas probadas.

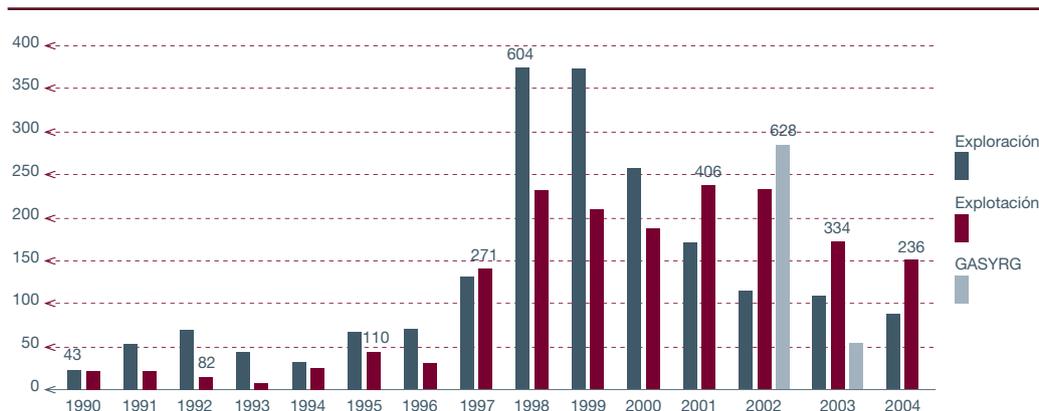
El incremento de las exportaciones no tradicionales explica un 30 % adicional. Detrás de este auge está el dinamismo del complejo oleaginoso cruceño, que por primera vez supera los 420 millones de dólares en exportaciones colocadas en los mercados andinos, que son esencialmente Colombia y Venezuela. Pero también, aunque en menor medida, hay que considerar la multiplicación de partidas arancelarias concentradas en cuatro rubros exportados a Estados Unidos en el marco de las preferencias arancelarias conocidas bajo la sigla ATPDEA. Los cuatro rubros mencionados son joyería, madera, productos de cuero y textiles, que juntos suman exportaciones por más de 140 millones de dólares (cuadro 9.1). La importancia de los mercados de la Comunidad Andina y de los Estados Unidos para sustentar la diver-

**GRÁFICO 9.1 Tasa de crecimiento de las exportaciones y el PIB**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

**GRÁFICO 9.2 Bolivia: Inversiones en exploración y explotación de hidrocarburos (millones US\$, 1990-2004)**



sificación de la base exportable boliviana marca la actualidad y pertinencia del debate, aún incipiente, en torno a la política comercial boliviana.

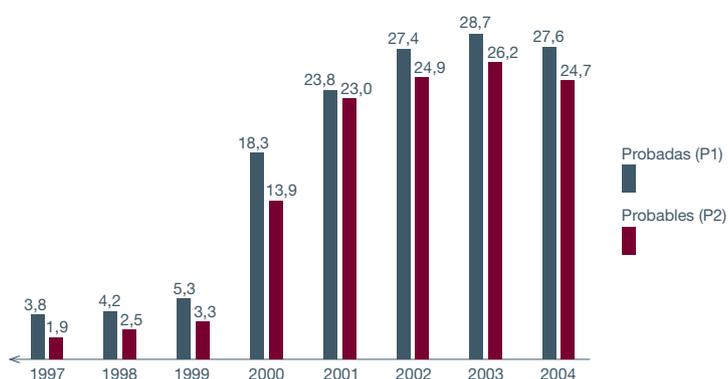
De esta forma, tras el éxito exportador de los últimos años y ante los desafíos del desarrollo humano a mediano y largo plazo, un doble debate marca la política y la economía en Bolivia: Gas y TLC. ¿Se orientarán ambos procesos a consolidar la Bolivia de la base estrecha? A continuación, a fin de establecer escenarios y trayectorias de partida para el periodo 2004-2007, se analizarán algunas características que permitan comprender mejor estas grandes transformaciones que están afectando, y sin duda afectarán aún más en el futuro, el funcionamiento de la economía boliviana.

### Consideraciones sobre el gas

Opciones opuestas han avivado la pugna entre transnacionales del gas y sociedad civil en Bolivia a lo largo de los dos últimos años. Esta tensión aún no ha podido ser conciliada de forma eficaz por el Estado boliviano ni por los liderazgos políticos. Por un lado, se percibe una situación de inestabilidad político-institucional crónica, que instala la incertidumbre y la inseguridad jurídica junto al escaso crecimiento de la economía boliviana. Al mismo tiempo, está la percepción de que el gas es un negocio multimillonario que no beneficiará a la gente, sino que consolidará un nuevo ciclo de crecimiento sin desarrollo. Y es que la inserción de Bolivia como mono-productora de materias primas y sus efectos desestructuradores de la sociedad ha provocado una gran desconfianza popular hacia estos procesos. Es más, la teoría económica analiza cómo el peso excesivo de la explotación de los recursos naturales puede limitar el desarrollo económico de un país, por lo que no es aventurado señalar que los riesgos causados por la explotación de hidrocarburos pueden ser al menos tan significativos como sus oportunidades (recuadro 9.1).

Sin duda, la redefinición y reconstrucción de la relación conflictiva entre el Estado, la sociedad civil y las transnacionales ha dado un giro fundamental con el referéndum del gas de julio de 2004 y la promulgación de

**GRÁFICO 9.3 Bolivia: Evolución de las reservas nacionales de gas natural (En trillones de pies cúbicos americanos)**



la ley de hidrocarburos 3.058 (recuadro 9.2). En el centro del debate está el retorno del Estado a la esfera económica. Y en ello hay al menos tres temas centrales que hacen a las transformaciones del sector energético a nivel mundial, pero que encuentran en Bolivia un punto de inflexión que puede afectar al conjunto de la región latinoamericana: 1) un incremento sustancial y permanente del precio de la energía, 2) la participación estatal en el proceso productivo de los hidrocarburos y 3) el endurecimiento del marco legal que regula la actividad de las empresas transnacionales del sector, especialmente en cuanto se refiere a las obligaciones tributarias.

En las próximas dos décadas, los desafíos energéticos que deberá enfrentar el mundo tienen implicaciones de política externa que diversos países desarrollados han empezado a considerar. Aunque la mayoría de las proyecciones muestran que el mundo continuará dependiendo de las mismas formas de energía del siglo pasado – petróleo, gas natural, carbón, energía nuclear y una amplia gama energía renovable (solar, hídrica, etc.) — la demanda de energía global se duplicará entre 2001 y 2025 (gráficos 9.5 y 9.6)<sup>1</sup>. Ello ocurrirá principalmente bajo el influjo de la demanda de China e India, que continuarían creciendo a un ritmo anual del 5% en el periodo considerado y absorberían el 40% del incremento proyectado en el consumo energético (gráficos 9.7 y 9.8).

Por el lado de la demanda, la situación de EEUU y las acciones emprendidas por China tienen implicaciones geopolíticas dignas de ser subrayadas. En el primer caso, en su calidad de mayor productor, consumidor e importador de energía<sup>2</sup>, Estados Unidos tiene cuellos de botella a resolver a mediano plazo dada la continua disminución en su capacidad de producción interna de petróleo y dados los bajos niveles relativos de in-

CUADRO 9.1 **Bolivia: ATPDEA - Principales Productos Exportados (en Millones de US\$)**

Año	2002		2003		2004	
	valor	valor	crecimiento	valor	crecimiento	
Estaño sin alear	30,9	50,6	64%	95,1	88%	
Textiles, prendas de vestir y prendas de cuero	18,2	33,3	83%	39,3	18%	
Productos de Madera y Madera	26,1	31,4	20%	37,4	19%	
Joyería	58,4	54,3	-7%	63,4	17%	

Fuente: INE

versión nueva en refinerías. Considerando que las actuales proyecciones priorizan el uso del gas natural para la generación de energía eléctrica (Verrastro, 2005) y que la producción doméstica ha empezado a declinar, los EEUU tendrían que depender más del gas natural proveniente de Alaska, de crecientes importaciones por gasoductos desde Canadá y de fuentes gasíferas provenientes de Latinoamérica, del Caribe, África, Medio Oriente, Australia y Rusia. A mediano plazo, crecería entonces la dependencia de Estados Unidos del petróleo<sup>3</sup> y gas natural importado.

Esta posibilidad lleva a que distintos sectores mantengan un continuo debate acerca de la vulnerabilidad que implicaría que la generación de energía eléctrica dependa de recursos que se encuentran en países con los que Estados Unidos puede no compartir intereses y/o mantiene diferencias históricas. En ese sentido, es importante observar que entre los países que representan una opción de oferta de gas, muchos de ellos enfrentan una situación política inestable o de incertidumbre y que las crisis recientes que ha enfrentado Bolivia no han sido una excepción. En efecto, ese es el caso de algunos Estados que fueron parte de la ex Unión Soviética, que siguen la senda

<sup>1</sup> El año 2001, el 85% de la energía demandada fue cubierta por petróleo (39%), energía renovable (8%) y energía nuclear (6%). Las próximas dos décadas se espera que la demanda de energía fósil (petróleo, gas natural y carbón) continúe siendo la fuente más importante de energía a nivel mundial (Datos de International Energy Outlook, 2004.).

<sup>2</sup> Con aproximadamente el 5% de la población mundial EEUU produce el 17% de la energía total ofertada en el mundo, consume cerca de un cuarto de la energía mundial y su PIB representa casi un tercio del PIB mundial.

<sup>3</sup> La dependencia de petróleo importado se espera que aumente de un 58% actual a un 65% o 75% de la demanda el 2025 (dependiendo de los supuestos que se utilicen tanto en precios como en el crecimiento de la economía).

GRÁFICO 9.4 **Demanda mundial de energía 2001 (%)**

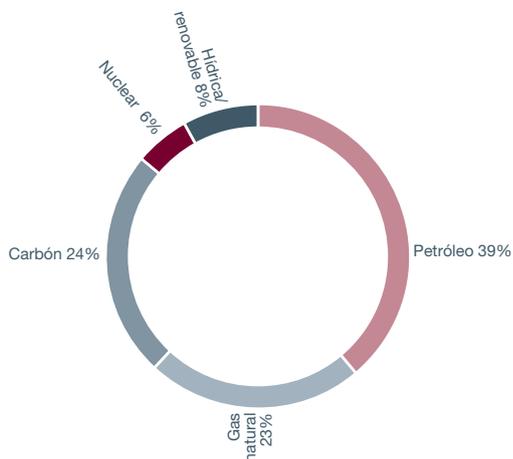


GRÁFICO 9.5 **Demanda mundial de energía 2025 (%)**

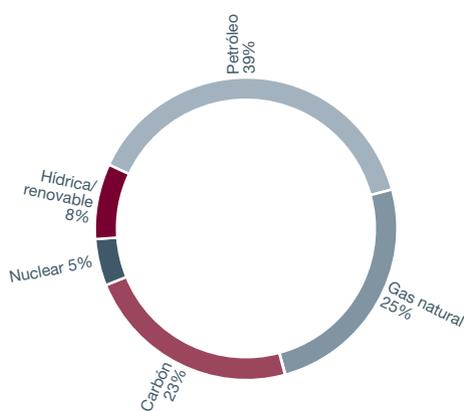
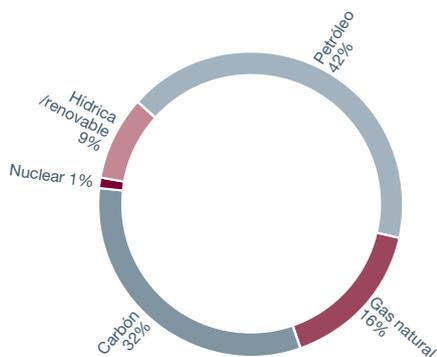


GRÁFICO 9.6 **Demanda de energía de Países en Desarrollo 2001 (%)**



nacionalizadora que parece haber tomado Rusia y de las zonas productoras de Indonesia que todavía son proclives a una guerra civil. Ello hace que el gas boliviano aún pueda ser considerado como una opción para entrar al mercado energético norteamericano a mediano plazo, dinamizando las inversiones, exportaciones y recaudaciones impositivas.

En el caso de China, la más importante de las economías en desarrollo, los expertos están de acuerdo en que su crecimiento rondará el 2.3% y 9% en los próximos años, lo cual le permitirá mantener la proporción de demanda de recursos energéticos actuales. Pero, como resaltan otros estudios (Verrastro, 2005) a diferencia de Estados Unidos, China está consciente de sus futuros requerimientos y es un actor agresivo en el mercado. En efecto, ese país ha empezado a encarar diversas negociaciones para asegurar mercados energéticos externos y contar con reservas estratégicas, realizando negociaciones bilaterales con diversos países, muchas veces en condiciones ventajosas para el país receptor de la inversión china. En muchos casos, ello incluiría la provisión de importantes recursos de ayuda externa a los gobiernos con los que negocian las empresas chinas, incluyendo a Bolivia<sup>4</sup>.

Por el lado de la oferta es importante resaltar dos datos importantes. Primero, que en el mundo, las compañías de propiedad del Estado o manejadas por éste controlan el 72% de las reservas petroleras, el 55% de las reservas de gas y más de la mitad de la producción total actual (Boxell y Kevin Morrison, 2004). Hoy, los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) poseen dos tercios de las reservas mundiales de petróleo y su capacidad de producción actual se encuentra casi en el límite por lo que los últimos meses su accionar ha tenido poco o nada que ver con el incremento de los precios internacionales. Considerando que países como Estados Unidos, Rusia, México y Noruega ac-

4 Desde el 2003 el Gobierno de China ha mantenido reuniones o logrado arreglos comerciales con Rusia, Kazakistán, Arabia Saudita, Irán, Venezuela, Canadá, Argentina y Bolivia.

tualmente brindan volúmenes significativos que se irán agotando, las reservas de la OPEP serán la principal fuente alternativa de reservas de petróleo en el futuro.

Por otra parte, al examinar la lista de los países con las mayores reservas de gas, se observa que éstas se encuentran muy lejos de los principales centros de consumo proyectados: mientras tres cuartas partes de éstas están en Oriente Medio y la Unión Soviética, la demanda se concentraría en Europa Occidental, América del Norte, Sudasia y China. De modo que, para cubrir la creciente demanda de gas, el desafío más importante es el transporte.

En síntesis, se estaría dibujando un nuevo juego geopolítico en torno a los hidrocarburos. Este nuevo mapa está configurado por las limitaciones actuales y los cuellos de botella a mediano plazo en la producción de petróleo, la emergencia de actores nuevos y más agresivos en el mercado y la concentración de las fuentes de oferta mundial lejos de los principales centros de demanda futura.

En Sudamérica, el desarrollo de esta industria tuvo un fuerte impulso en los años 90 debido a modificaciones legales que otorgaron más incentivos a las inversiones de los contratistas petroleros en los rubros de exploración, explotación y transporte. Sin duda, Bolivia, Perú y Argentina fueron los países que más lejos llevaron la orientación de mercado de sus reformas sectoriales. En el otro extremo, México y Venezuela siempre buscaron proteger su industria estatal y en los últimos años han dado pasos para establecer límites a la inversión extranjera e incrementar las regalías petroleras (recuadro 9.3).

Con reservas de gas natural que ascienden a 52.3 TCF, Bolivia cuenta con un mercado interno bastante reducido<sup>5</sup>, dominado por el consumo industrial y la generación de electricidad (gráfico 9.11). La estrechez del mercado interno no es producto de una ausencia de demanda, sino más bien de una falta de emprendimientos para desarrollar la ca-

GRÁFICO 9.7 **Demanda de energía de Países en Desarrollo 2025 (%)**

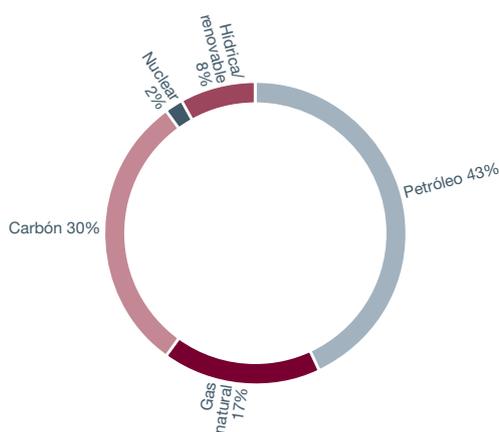


GRÁFICO 9.8 **Producción Mundial de Gas Natural**

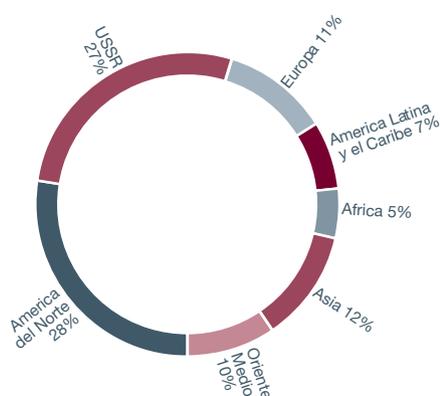
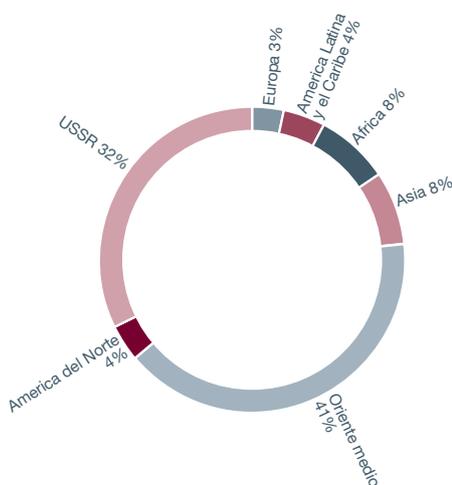


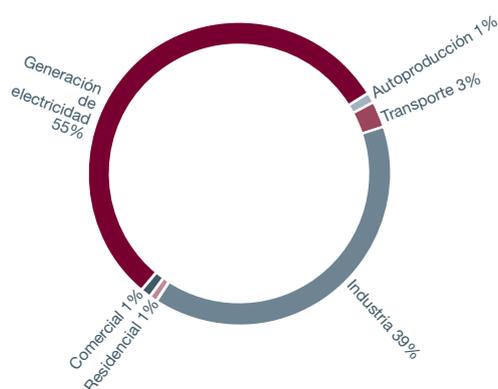
GRÁFICO 9.9 **Reservas mundiales de gas natural**



Fuente: OLADE, informe estadístico 2004

<sup>5</sup> En agosto de 2004 este era de 4.47 MMm3D. El consumo medio anual de gas natural en Bolivia por habitante urbano es de 80,3 m3/año, lo que es menos de la décima parte de lo que Argentina consume.

## GRÁFICO 9.10 Demanda energética interna en Bolivia



pacidad de consumo interno. Con excepción de Argentina, que es la cuarta economía más gasificada del mundo, en los demás países de la región, según Kozulj (2004), los estados nacionales pueden jugar un rol muy importante generando incentivos para la creación de mercados internos más amplios. Ello además, en la medida en que los países con mejores potenciales de consumo en la región presentan estructuras de mercado con fuerte intervención estatal, principalmente en Brasil y México.

Sin tomar en cuenta las potencialidades del sector del gas a futuro, es importante señalar que los cambios generados con la aprobación de la ley 3.058 en relación al incre-

mento de las regalías petroleras y la creación del Impuesto Directo a la Producción de Hidrocarburos, tendrán un impacto fiscal-financiero importante a corto plazo. Según algunas estimaciones preliminares<sup>6</sup>, tomando en cuenta los actuales volúmenes de producción necesarios para cumplir los compromisos de exportación de gas a Brasil y Argentina, los ingresos adicionales por la producción de gas natural ascienden a 176 millones de dólares, es decir se han incrementado en un 60 % (cuadro 9.2).

Además, Kozulj (2004) señala que la actual infraestructura de gasoductos en Sudamérica es suficiente para cubrir la demanda actual y proyectada por lo menos hasta 2010. En efecto, Argentina utiliza sólo un 40 % de su capacidad instalada y a menos que la demanda de gas de sus países importadores aumentara (Chile, Uruguay y posiblemente Brasil) no hay suficientes razones para pensar en incrementar la infraestructura de exportación actual. Además, si bien Argentina cuenta con importantes cuencas hídricas, éstas “apenas podrán ser desarrolladas e incorporadas a tiempo para cubrir la demanda actual y su crecimiento vegetativo” (Miranda, 2004). El gasoducto Bolivia-Argentina permitiría la exportación del gas boliviano para suplementar una eventual escasez de reservas en la cuenca del noroeste argentino. Asimismo, en el caso del

CUADRO 9.2 Recursos Monetarios para el Estado boliviano por gas

	Nueva Ley 3058	Ley 1689	Diferencia
Total Regalías	18%	28% *	
Pozos nuevos	18%	18%	
Pozos existentes	18%	50%	
IDH	32%	0%	
Cobro a la producción en boca de pozo	50%	28%	
Cobro en MMUSD año 2004 por GLP	19	9	10
Cobro en MMUSD año 2004 por Gas Natural	311	135	176
Cobro en MMUSD año 2004 por Crudo	225	116	109
Cobro en MMUSD	555	260	295

Fuente: UDAPE

\* 30% corresponde a la producción de pozos existentes y 70% a la producción de los pozos nuevos.

6 Se realizó la estimación en base a datos de 2004, en cuanto a volúmenes de producción y precios ponderados, los mismos se utilizan para realizar el cálculo del monto a pagar por regalías. Esta estimación se la realizó por producto haciendo el cálculo para el gas natural, crudo y GLP.

**Mercados para el gas natural boliviano**

Al analizar los mercados de exportación relevantes para el país, excluyendo al Paraguay por su reducido mercado interno, y a Perú, Ecuador y Colombia por su capacidad de producción propia del energético, Miranda (2003) advierte que “tomando en cuenta las fuerzas de la demanda, la magnitud de las reservas y las inversiones necesarias para establecer la infraestructura de exportación”, los mercados de exportación relevantes para el gas natural boliviano son sobre todo Brasil –con un grado de penetración del gas en su matriz energética de apenas el 7%–, Argentina y Estados Unidos, y en menor medida, México y Chile –con niveles de consumo del 25%, “óptimos para conjugar con sus otras fuentes energéticas”.

Bolivia exporta importantes volúmenes de gas al Brasil desde 1999 y ha empezado a colocar pequeñas cantidades en Argentina desde junio de 2002. Sin duda, todavía es pronto para analizar las consecuencias que tendrá el nuevo marco regulatorio aprobado por el Congreso en el primer semestre de 2005, sobre la estructura del sector de hidrocarburos en Bolivia, las inversiones, los mercados y los volúmenes de exportación a futuro. A pesar de ello, según Müller (2003), Bolivia tiene la capacidad de incrementar sus volúmenes de exportación de gas a sus mercados actuales (Brasil y Argentina), y al mismo tiempo vender gas a México o a Estados Unidos, sin que la oferta a ninguno de estos países se ponga en riesgo en las próximas décadas. Esta es una de las principales razones que disminuyen la posibilidad de que Bolivia quede excluida de proyectos energéticos regionales.

gasoducto Bolivia – Brasil, el horizonte para su plena utilización dependerá de la estrategia de producción de Petrobras y del dinamismo del mercado. Actualmente dicho gasoducto se usa aproximadamente en un 40 % y hasta el 2010 recién podría ser utilizado en toda su capacidad<sup>7</sup>.

En síntesis, en ausencia de un crecimiento sostenido de la demanda energética en la región y tomando en cuenta que las perspectivas de demanda de gas se satisfacen sin nuevas interconexiones al menos hasta el año 2010, una vez superadas las dificultades políticas de Bolivia, parece posible constituir instancias supranacionales de coordinación y regulación de las políticas energéticas nacionales entre los países de la región.

Ahora bien, si es importante abrir y consolidar estos mercados de exportación para fortalecer el sector de hidrocarburos en Bolivia, es crucial que todo proyecto se conciba no sólo como un fin en sí mismo, sino como un instrumento para promover procesos audaces de industrialización del gas natural en territorio boliviano. Como señala Miranda (2003), se trata de lograr que los proyectos de exportación de gas natural sean la “semilla” para construir “centros industriales de gran envergadura” a mediano y largo plazo.

**Algunas consideraciones sobre el TLC**

El colapso de la minería del estaño y la disminución del peso relativo de los minerales en la balanza comercial boliviana han cambiado de manera notoria el perfil de los mercados externos relevantes para la economía nacional. Y es que la diversificación de nuestras exportaciones durante los años 90 estuvo acompañada por la consolidación de más y nuevos mercados regionales, sobre todo en la Comunidad Andina de Naciones. Más aún, el peso creciente del gas natural y de los productos del complejo oleaginoso dentro de la oferta expor-

**GRÁFICO 9.11 BOLIVIA: exportaciones de Gas Natural a Brasil y Argentina**



table ha reforzado una nueva geografía del comercio exterior boliviano, incrementando los vínculos con los países latinoameri-

<sup>7</sup> Con relación a nuevos mercados en la región, entre los gasoductos de exportación proyectados se destaca el que llegaría a Porto Alegre para abastecer al sur del Brasil, nodo que se vislumbra como el principal centro de conectividad para la futura competencia entre los gases argentino, boliviano y brasilero.

canos, que en 2004 absorbieron nada menos que el 80 % de las exportaciones bolivianas (gráfico 9.13).

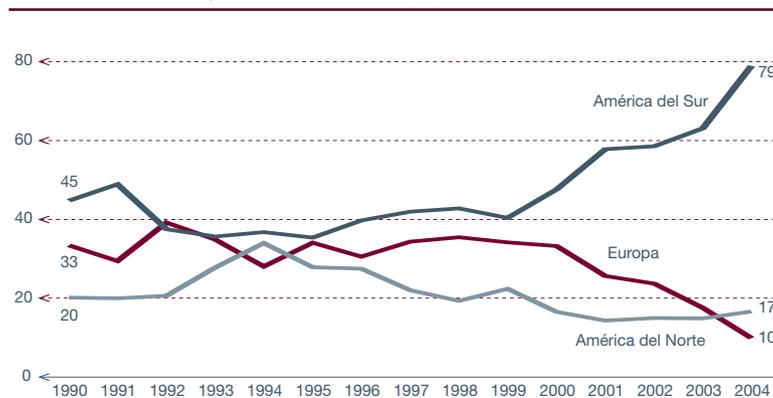
Esta “reorientación geográfica” del comercio exterior boliviano se comprende mejor si se analiza la participación de los cinco principales productos de exportación del país en los mercados de América Latina y el mundo (gráfico 9.14): si el año

2000, el PIB de la economía nacional representaba menos del 0,5 % del PIB latinoamericano, las exportaciones de gas y de productos derivados de soya captaron cuotas de mercado del 16 % y 21 % respectivamente en América Latina. En contraste, las exportaciones de minerales que tendieron a estancarse en torno a los 430 millones de dólares anuales en la última década, se dirigieron casi exclusivamente hacia países industrializados y representaron entre el 3 % y el 4 % de las exportaciones del país<sup>8</sup>.

Por lo mismo, si el país ocupa una posición absolutamente marginal en las redes mundiales de generación de riqueza, existen por lo menos dos nichos interesantes, el gas y la soya, que demuestran que Bolivia puede optar por fortalecer una inserción que le permita influir en los procesos políticos y económicos latinoamericanos. De hecho, a lo largo de la última década, Bolivia ha celebrado acuerdos comerciales con gran parte de los países del continente (CAN, MERCOSUR, Chile, México, Cuba, ATPDEA)<sup>9</sup>. Pese a que buena parte de las preferencias otorgadas no han sido del todo aprovechadas<sup>10</sup>, a ellos se debe que la oferta exportable nacional tenga presencia en los mercados regionales. Los países de la CAN son ahora los destinos mejor aprovechados por los empresarios bolivianos en el uso de las preferencias comerciales<sup>11</sup> y en cuanto a la complementariedad comercial<sup>12</sup>.

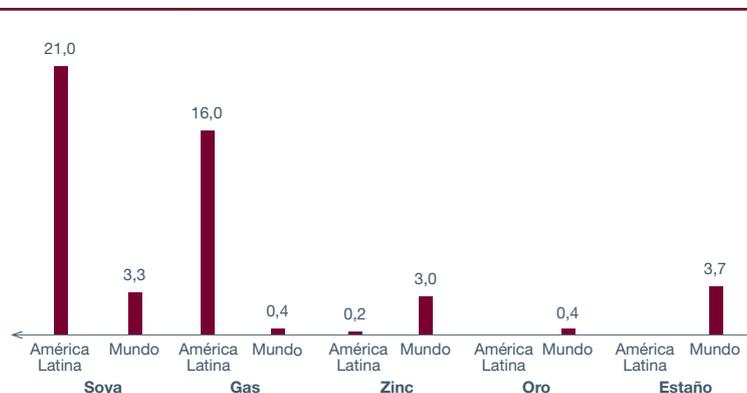
La estrecha relación comercial de Bolivia con los Estados Unidos –que junto con Chile son los otros dos destinos mejor aprovechados por los exportadores nacionales–, ha estado marcada por un saldo deficitario crónico en los años 90. Recién en 2004, la

**GRÁFICO 9.12 Bolivia: Exportaciones por region de destino (%) 1990-2004**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE

**GRÁFICO 9.13 Participación de las exportaciones bolivianas, 2000**



Fuente: TRADE CAN 2002

8 Esta condición de marginalidad de la oferta exportable boliviana a nivel mundial se repite incluso en el mercado del gas donde las posibilidades del país para jugar un rol “mundial” son bastante remotas, dado que las reservas bolivianas representan apenas el 1% de las reservas mundiales.

9 Los acuerdos comerciales regionales en los que Bolivia participa son: La Comunidad Andina de Naciones (estableciéndose en julio de 1997), el Acuerdo Complementario Económico N° 36 entre Bolivia y los países Miembros del MERCOSUR (en vigencia desde febrero de 1997), Acuerdo Complementario Económico N° 22 con Chile (vigente desde 1993), Acuerdo Complementario Económico N° 31 con México (vigente desde 1995), Acuerdo Complementario Económico con Cuba N° 47 (mayo de 2000), Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA).

10 Se considera una oportunidad como aprovechada cuando existiendo oferta exportable y preferencias comerciales, los productos han experimentado un aumento significativo de sus ventas.

11 En 2004, el 85% de las exportaciones bolivianas a los países de la CAN se materializaron aprovechando la vigencia del Acuerdo Comercial (Svarzman, 2004, IBCE 2003).

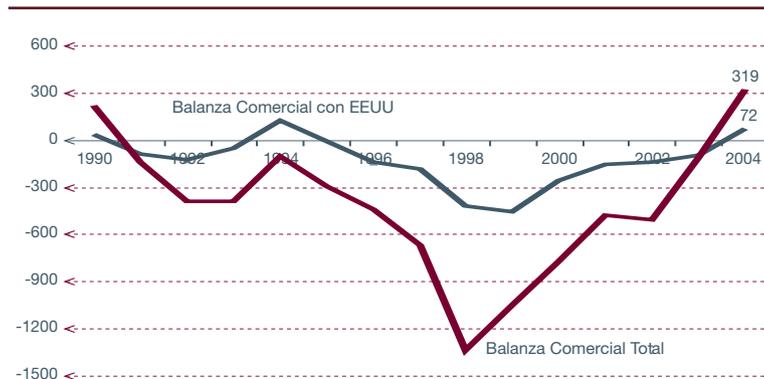
12 El grado de complementariedad se refiere a la coincidencia que existe entre la especialización exportadora revelada por el país vendedor y la especialización importadora revelada por el país comprador.

balanza comercial boliviana registró un superávit de 320 millones de dólares, de los cuales la cuarta parte corresponde a un saldo positivo con Estados Unidos (gráfico 9.15) debido a un marcado incremento del valor y del número de productos exportados a ese destino. Tres elementos ayudan a explicar este comportamiento: 1) la reversión de la recesión mundial, 2) el auge de los minerales en el mercado externo y 3) las preferencias otorgadas por el ATPDEA. Si bien el análisis de los principales productos exportados a Estados Unidos confirma su carácter primario (productos como estaño, madera aserrada y castañas aparecen como los más importantes en valor y en volumen), los gráficos 9.16 y 9.17 muestran un cambio notable en el sector exportador nacional operado en la última década al influjo del ATPDEA: los más de 300 millones de dólares exportados en 1995/1996 se sustentaron en 220 partidas arancelarias, mientras que los 340 millones de dólares exportados en 2004 se sustentan en más de 800 partidas. Las manufacturas bolivianas y andinas en EEUU, y en particular los textiles (recuadro 9.4), se han incrementado notablemente en los últimos años, reflejando la existencia de un potencial exportador con capacidad para acceder y consolidar mercados nuevos.

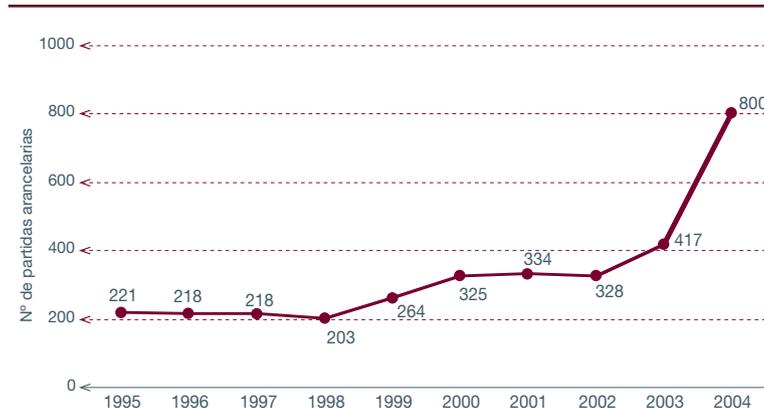
A pesar de ello, el 95% de los productos exportados por Bolivia se concentran en cuatro rubros –joyería, madera, productos de cueros y textiles– lo que muestra el elevado grado de especialización conseguido en dichos rubros, pero al mismo tiempo señala el enorme potencial que aún representa el ATPDEA para nuestros exportadores dado que Bolivia aprovecha apenas el 13% de las preferencias arancelarias actuales.

Como se observa en el gráfico 9.18, las importaciones desde los Estados Unidos se incrementaron de forma sostenida entre 1994 y 1999, con un comportamiento inusual en 1998 explicado por la importación de aviones y equipo de perforación para las empresas petroleras y transportadoras de gas. En los últimos cinco años, su peso relativo ha

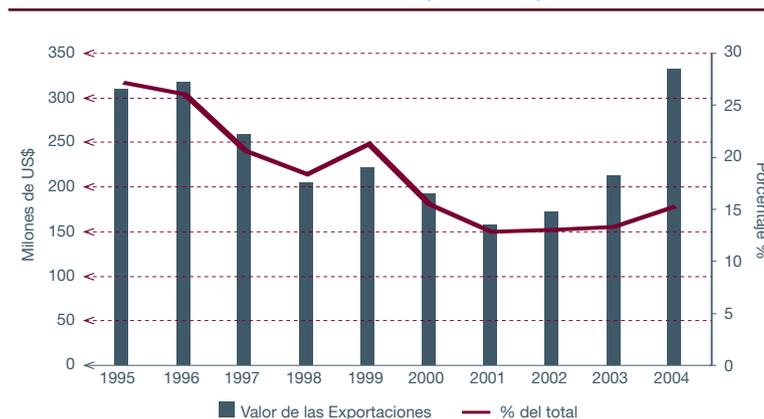
**GRÁFICO 9.14 Bolivia: Evolución de la Balanza Comercial en millones de US\$.**



**GRÁFICO 9.15 Bolivia: N° de partidas arancelarias exportadas a EE.UU (ATPDEA)**



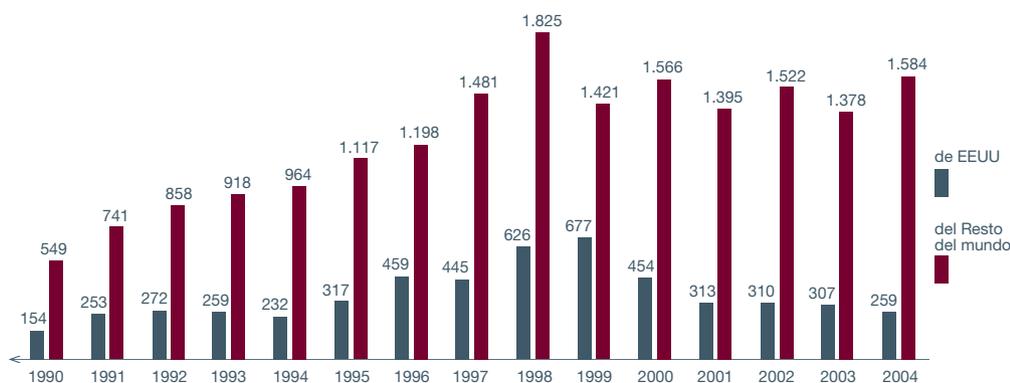
**GRÁFICO 9.16 Bolivia: Evolución de las exportaciones nacionales a EEUU (ATPDEA)**



tendido a disminuir de forma sistemática –en beneficio de Brasil y Argentina<sup>13</sup>– hasta los 260 millones de dólares registrados en 2004. Estas se componen esencialmente de bienes de capital –con aranceles nulos a la

13 Las importaciones bolivianas se encuentran concentradas hasta en un 80% en cinco países: Brasil, Argentina, Estados Unidos, Chile y Perú.

GRÁFICO 9.17 **Bolivia: Evolución de las importaciones en millones de US\$.**



Fuente: INE

importación- e insumos, lo que se explica por las diferencias en el nivel de desarrollo y la distancia entre los dos países.

Se debe tener en cuenta que el acuerdo ATP-DEA tiene fecha de expiración (concluye en diciembre de 2006) y debería dar paso a la firma de Tratados de Libre Comercio bilaterales con Estados Unidos. Estas negociaciones tuvieron sus orígenes en tres hechos. En primer lugar está la iniciativa legislativa aprobada por el gobierno norteamericano en 1991 denominada “The Andean Trade Preference Act” (APTA), mediante la cual se otorgó acceso libre de aranceles a las importaciones de productos provenientes de los países andinos por un período de diez años. Para obtener estos beneficios, Bolivia debió cumplir varios objetivos entre los que destacan los siguientes: cooperar en la guerra contra el narcotráfico, proteger los derechos de propiedad intelectual, mantener una legislación laboral adecuada y reconocida por los convenios internacionales, la no discriminación comercial y la protección legal de las inversiones extranjeras.

Además es necesario mencionar el fracaso de las negociaciones para lograr un Acuerdo de Libre Comercio en el área de las Américas (ALCA) y la firma del acuerdo de preferencias arancelarias conocido como

la Ley de Promoción Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA por sus siglas en inglés) en agosto de 2002, por el cual se renuevan y amplían unilateralmente los beneficios otorgados por el gobierno de Estados Unidos a los países andinos. Por último, está la decisión estadounidense de no negociar acuerdos comerciales con bloques regionales y en cambio iniciar gestiones bilaterales orientadas a la consecución de acuerdos de libre comercio con países específicos.

Así, y luego del fracaso del ALCA, en noviembre del 2003, Estados Unidos inició negociaciones para definir un acuerdo de libre comercio con Colombia, Ecuador y Perú con la idea de que entren en vigencia a mediados de 2006. En estas negociaciones, Bolivia participa en calidad de observador y no como un participante pleno. Hasta el momento se han desarrollado IX rondas de negociación.

Entre la primera y la cuarta ronda de negociación sólo hubo intercambio de información<sup>14</sup>. También se definieron objetivos de discusión para cada una de las mesas de negociación y se produjo un intercambio de legislación, que permitió definir el marco legal que habilitaría a cada país para generar un acuerdo. Después se debatieron propuestas de negociación (borradores del

14 Las fechas de las rondas de negociaciones establecidas son: I Ronda, Bogotá, Colombia (18 de mayo de 2004); II Ronda, Georgia, Atlanta, Estados Unidos (14 al 18 de junio de 2004); III Ronda, Lima, Perú (26 al 30 de julio de 2004); IV Ronda, San Juan, Puerto Rico, Estados Unidos (13 al 17 de septiembre de 2004); V Ronda, Guayaquil, Ecuador (25 al 29 de octubre de 2004); VI Ronda, Tucson, Arizona, Estados Unidos (30 noviembre al 4 diciembre 2004); VII Ronda, Bogotá, Colombia (10 de febrero 2005); VIII Ronda, Washington, Estados Unidos (14 de marzo); IX Ronda, Lima, Perú (18 al 23 de abril 2005); X Ronda, Quito, Ecuador (prevista para la primera a segunda semana de junio 2008) XI Ronda, Washington, Estados Unidos (prevista para la 2 semana de julio 2005).

### CUADRO 9.3 Bolivia: Análisis de las importaciones

	MERCOSUR	Chile	México	Canadá	EEUU	Total
Número de partidas arancelarias amenazadas	57	44	23	13	75	
Importaciones amenazadas (miles de dólares)	56.743	8.895	8.807	3.909	36.5	114.86
Participación del total de las importaciones nacionales	4,6%	0,7%	0,7%	0,3%	2,9%	9,3%

Fuente: Svarzman et al., 2004 cuadro 3

tratado, listas de productos, etc.), formas de manejo de temas sensibles (agricultura, propiedad intelectual, compras estatales, inversión), fórmulas de coincidencia en torno a listas de productos, inventarios de los obstáculos técnicos al comercio, normas fitosanitarias y otros.

Desde la V ronda de negociación comenzó el verdadero proceso negociador, aunque sin considerar aún los temas sensibles (por la realización de las elecciones en los Estados Unidos, algunos temas importantes no fueron abordados con el dinamismo esperado). A partir de la VI ronda se discutió el texto del tratado (plurilateral), mientras continuó la negociación de las listas de productos por país (bilateral). Más adelante, el trabajo se centró en temas controversiales como la propiedad intelectual, la inversión, las reglas de origen, los servicios y la agricultura, todos ellos considerados como sensibles.

En la IX ronda, Estados Unidos tomó la decisión de excluir momentáneamente a Bolivia de las negociaciones, por lo que quedó como observador. Factores como la oposición de diversas agrupaciones de la sociedad civil y la ausencia de un marco legal

para el sector de hidrocarburos, entre otros, han hecho que Estados Unidos reafirme esa decisión. En las próximas rondas previstas se espera que el texto del TLC quede ya en condiciones de ser firmado por los cuatro gobiernos. En ese marco, Bolivia recibiría un trato similar al de República Dominicana en el CAFTA, es decir, negociaría primero algunos temas sensibles para sellar más tarde su adhesión final, tras dos o cuatro rondas adicionales.

Sin duda, la firma de un TLC con Estados Unidos es un desafío importante para el país, porque las preferencias arancelarias de las que Bolivia ha gozado en los últimos 15 años, han supuesto una apertura unilateral asociada al cumplimiento de objetivos poco relacionados con la política comercial boliviana y la competitividad del sector exportador.

Por el lado de su posible impacto sobre las exportaciones bolivianas, es preciso señalar que Estados Unidos tiene en vigencia acuerdos TLC con otros países (una docena ya suscritos y existen varios en proceso), lo que hace que aparezcan nuevos competidores para los productos bolivianos. Por tanto, un costo potencial del TLC es el des-

### CUADRO 9.4 Bolivia: Crecimiento del PIB por tipo de gasto

	Consumo público	Consumo privado	Variación Existencias	Inversión	Exportaciones	Importaciones	Total
1988 - 1995	0.4	2.1	-0.3	0.9	2.1	-1.2	4.0
1996 - 1999	0.4	3.1	0.2	2.0	-0.3	-1.6	3.7
2000 - 2004	0.2	1.4	0.2	-1.3	3.4	-0.6	3.3

Fuente: Elaboración propia en base a datos UDAPE

**¿Ganamos o perdemos con el TLC?**

En un reciente estudio, Cupé (2005) analiza el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Bolivia y Estados Unidos y su impacto en la economía nacional en términos de crecimiento económico. A partir de su estudio se pueden extraer conclusiones de dos tipos, unas de carácter general y otras más específicas.

Entre los términos favorables para Bolivia se pueden señalar nuevas e incrementadas exportaciones nacionales. En el saldo negativo, están aspectos como la propiedad intelectual, el tratamiento de la inversión extranjera directa o las compras gubernamentales. Se espera que los aspectos negativos aparezcan en el corto plazo, sin embargo, los impactos positivos pueden o no surgir y ser sostenibles, dependiendo del desempeño del país en un mercado cada vez más liberalizado y competitivo como el de Estados Unidos.

De manera específica, un eventual TLC con Estados Unidos afectaría sobre todo a

los siguientes sectores exportadores: 1) textiles, 2) prendas de vestir y productos de cuero, 3) productos de madera y 4) joyería. Estos sectores, además de ser intensivos en mano de obra, tienen un efecto multiplicador en la economía en una relación 1 a 0.59, es decir, por cada punto porcentual de crecimiento generado en los sectores exportadores, se generan 0.59 puntos porcentuales de crecimiento en los sectores proveedores de insumos y servicios. En términos de crecimiento, el costo de no suscribir un TLC con Estados Unidos es relativamente elevado. Ello se explica, más que nada, por la expiración del ATPDEA y su consiguiente no sustitución por el TLC. De ocurrir esto, el nivel de exportaciones logrado bajo el ATPDEA se perdería. En cambio, el beneficio adicional por la firma de un TLC sólo podría percibirse a partir de la consolidación de lo existente y el aprovechamiento de nuevas oportunidades. Según Cupé, este beneficio sería relativamente pequeño.

**Resultados de la suscripción o no de un TLC bajo distintos escenarios**

<b>Opción No TLC</b>	
<b>(Impacto Inmediato y por una sola vez)</b>	<b>Impacto sobre crecimiento real (en %)</b>
Impacto con aprovechamiento tendencial del ATPDEA hasta 2006	- 1,7
Sensibilidad	+ 0,3
<b>Opción TLC</b>	
<b>(Impacto en uno o más años)</b>	<b>Impacto sobre crecimiento</b>
Impacto Inercial	0,2
Sensibilidad	+ 0,1
Impacto escenario base (50%, 50%, 50%, icrem. Exports sectoriales)	0,8
Sensibilidad (mayor aprovechamiento)	- 0,2
Impacto escenario mayor aprovechamiento (100%, 75%, 50%, Icrem. Exports sectoriales)	1,3

Fuente: Cupé (2005)

plazamiento de ciertos productos bolivianos de mercados ganados previamente.

Un conjunto de productos originados en países del MERCOSUR o la CAN –textiles, puertas y perfiles de madera- puede llegar a perjudicar a la oferta boliviana en Estados Unidos. Así, en el caso de que se conforme un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la competencia de los países del MERCOSUR en la provisión de productos de soya a los principales mercados andinos, coloca un tema complejo en la mesa del debate, dada la importancia de este rubro para el dinamismo de la economía boliviana (recuadro 9.5).

Por el lado de las importaciones, es posible esperar un cambio en la composición de los proveedores –por la preferencia intrazona y en desmedro de terceros países- y un aumento en los volúmenes importados como consecuencia de la rebaja de aranceles. Una primera aproximación a este tema está presente en el cuadro 9.3, que muestra el número de partidas y el valor total de las importaciones, amenazadas por la firma eventual de tratados de libre comercio en la región: en caso de conformarse el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el incremento de las importaciones derivado de la rebaja arancelaria para aquellos productos con oferta productiva en el país, afectaría a poco más del 9% del universo importador –es decir, casi 115 millones de dólares. Restringiendo el análisis a la firma de un TLC con EEUU, el impacto sería de 36 millones de dólares. Ambos datos confirman la hipótesis acerca del elevado grado de apertura comercial ya existente en la economía boliviana y el bajo riesgo asociado por este tema al proceso de integración hemisférica.

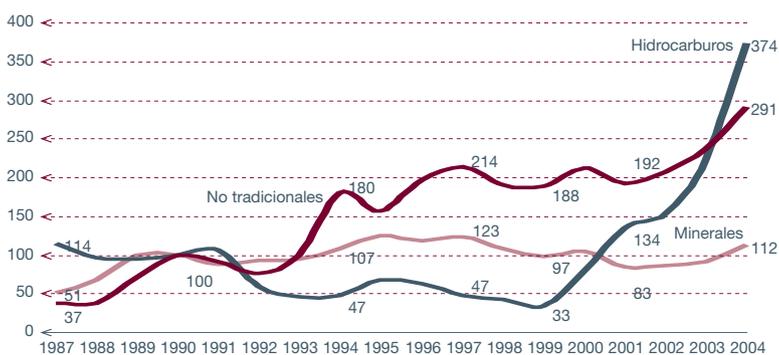
Entre los llamados “temas sensibles”, negociados actualmente por Colombia, Ecuador y Perú, están los subsidios de Estados Uni-

dos a la producción y exportación de sus productos agrícolas, lo cual pone en desventaja a los productores andinos (recuadro 9.6). Algo similar ocurre con el tema de medicamentos: la posición norteamericana es que los denominados remedios genéricos<sup>15</sup> amplíen el tiempo de vigencia de las patentes y vinculen la autorización de comercializar con la patente. Ello implicaría costos altos por licencias que elevarían los precios de los medicamentos en los países menos desarrollados. Por otra parte, legalizar plenamente la importación de ropa usada de Estados Unidos pondría en riesgo la economía popular emergente en El Alto y otras ciudades del país.

### Escenario 0: la inercia de la base estrecha

En las dos últimas décadas, el crecimiento económico en Bolivia ha estado fuertemente influenciado por el comportamiento del sector externo (cuadro 9.4). Esto ha ocurrido con excepción del periodo 1996-1999<sup>16</sup>, en el que se combinan un estancamiento relativo de las exportaciones con

GRÁFICO 9.18 **Bolivia: Índice del valor de las exportaciones 1987-2004**



Fuente: INE

15 Medicamentos que tienen la misma eficiencia terapéutica, seguridad y calidad, diferenciándose del producto patentado y de marca en el precio y presentación.

16 Ambas tendencias son corroboradas por Jiménez (2001), quien utiliza un modelo macro-keynesiano de multiplicadores fijos para señalar el aporte fundamental al crecimiento económico de las exportaciones, entre 1989 y 1996, y de la inversión, en los años siguientes. Los multiplicadores calculados por el autor según la metodología de Vos y Morley (2001) miden el cambio en la demanda agregada derivado del cambio observado, ceteris paribus, en cada una de las variables exógenas (gasto público, exportaciones e inversión) a lo largo de cuatro periodos temporales (85-88, 89-92, 93-96 y 97-00). Así, el incremento observado en el valor de las exportaciones habría provocado un incremento de 5,1 y de 3,8% en la demanda agregada en los periodos 89-92 y 93-96, respectivamente. Entre 1997 y 2000, las exportaciones sólo habrían contribuido un 1% al crecimiento de la demanda agregada, mientras que la inversión lo habría hecho en un 4,4%.

## CUADRO 9.5 Proyecciones de Crecimiento del PIB

	2004	2005	2006	2007
PIB tasa de crecimiento	3.6	4.5	4.7	4.8
PIBpc tasa de crecimiento	1.31	2.18	2.62	2.71

Fuente: elaboración propia en base a proyecciones FMI

un intenso proceso de inversión asociado a la capitalización de las principales empresas del Estado: por entonces, la inversión creció a un ritmo promedio del 22 % anual, es decir cuatro veces más que el promedio de las dos últimas décadas.

El periodo comprendido entre 1989-1996, marca en cierto modo el tiempo de auge de las políticas de liberalización y diversificación de exportaciones. Si bien el crecimiento de la economía apenas alcanzó un promedio anual del 4 %, no sólo la contribución del sector externo fue globalmente positiva (+ 0,8 puntos), sino que las exportaciones, que se expandieron a un promedio anual del 10 %, se convirtieron en la fuente principal del crecimiento, con un aporte sólo comparable al del consumo privado que representa tres cuartas partes del PIB boliviano. En apenas ocho años, las exportaciones no tradicionales sustentadas en el dinamismo del complejo agroindustrial cruceño se multiplicaron por cinco, y por primera vez en nuestra historia económica, nuestro perfil exportador no estuvo marcado por el predominio de un solo producto.

Al menos por algún tiempo, y gracias a un contexto externo bastante favorable, Bolivia registró dos logros históricos. Por un lado, se pudo disminuir el elevado grado de concentración de las exportaciones en pocos sectores/productos. Así, por ejemplo, la evolución del índice de Herfindhal muestra que el grado de concentración de las exportaciones bolivianas en 1999 (0.05) era muy inferior al registrado antes de que colapsara la economía del estaño (0.32). Por el otro lado, se consiguió modificar ligeramente el perfil exportador del país, vale decir que las manufacturas basadas en recursos naturales y los productos

de baja tecnología llegaron a representar de forma estable el 40 % de las exportaciones totales entre 1993 y 1996.

Por el contrario, el periodo 2000-2004 marca el ingreso en escena de las exportaciones de gas natural como determinante fundamental del crecimiento económico. Durante los dos primeros años, la entrada en vigor del contrato de compra-venta de gas natural al Brasil permitió sustentar un magro crecimiento económico en un contexto signado por el crecimiento vegetativo del consumo privado y el estancamiento del PIB per cápita. A partir de 2002, el auge de las exportaciones de gas –cuyo valor se multiplica por 11- se combina con un incremento del 50 % de las exportaciones de productos no tradicionales (gráfico 9.19) para elevar la contribución global del sector externo al crecimiento de la economía en cuatro puntos porcentuales por año. Ello sin embargo no resulta suficiente para dinamizar el mercado interno y cambiar la dinámica casi-recesiva del consumo privado, por lo que el auge del sector exportador se salda con un crecimiento promedio de apenas el 3,3 % del PIB.

Junto con el auge exportador de los últimos años empiezan a esfumarse los escasos logros obtenidos en materia de diversificación de la base exportable boliviana: en apenas dos años, el índice de Herfindhal pasa de 0.05 a 0.11, el peso relativo de las exportaciones de materias primas se estabiliza entorno a su nivel de 1985 –es decir, 70 %-, el 60 % de las ventas al exterior vuelve a ser explicado nuevamente por el sector tradicional y el 30 % de las exportaciones totales se concentran en una sola materia prima: el gas natural. La base estrecha tiende a consolidarse de forma inercial. Por tanto, ¿qué impactos en materia de reducción de la pobreza es posible esperar de estas tendencias estructurales de la inserción externa boliviana? y ¿es posible construir otro tipo de escenarios económicos favorables al desarrollo humano?

Como punto de partida del análisis se presenta aquí un escenario base, que toma co-

mo cimiento las proyecciones del reporte país del Fondo Monetario Internacional (FMI) de junio de 2004 (cuadro 9.5), basadas en la presunción de que el crecimiento del producto oscila entre 3.6 y 4,8% por año, cuya verificación depende de las premisas más o menos optimistas en relación a proyectos alternativos de exportación de gas y la demanda creciente de Argentina y Brasil en los próximos años<sup>17</sup>.

Por otro lado, como se analizó en la primera sección de este capítulo, es importante incorporar algunas proyecciones base de lo que sería el impacto de la firma o no de un TLC con los Estados Unidos. En relación a este punto, es importante señalar que los estudios sobre el caso boliviano son limitados y la discusión ha sido generalmente abordada con escaso rigor, generando visiones más bien polarizadas. Para la construcción de este escenario base se considera la discusión presente en algunos estudios (Diao et al., 2002; Loza, 2003; Svarzman et al., 2004; Kreidler et al., 2004; Cupé, 2005).

Diao et al (2002) generan varias simulaciones para el agregado de las economías boliviana y ecuatoriana a partir de un modelo neoclásico de equilibrio general computable “multipaís”. Según dicho estudio, el TLC tendría un impacto positivo de 4.16 puntos porcentuales de crecimiento del PIB agregado de ambos países. Por otro lado, Loza (2003) deja en claro que no ingresar al TLC implicaría que el país cambie la política comercial vigente hacia una mucho más proteccionista.

En el caso de que sí se decida participar, Loza analiza dos opciones. Hacerlo, por un lado, pasivamente, lo que significaría aumentar las exportaciones de manufacturas a Estados Unidos, asumiendo costos de la apertura, tanto en el comercio de bienes como en el de servicios. La opción deseable para Loza (2003), sería la de una participación activa del Estado boliviano en la negociación e implementación del acuerdo, estableciendo mecanismos de salva-

guarda para proteger la producción nacional. De esta forma, el autor recomienda trasladar el énfasis puesto en las actividades productivas intensivas en capital asociadas a la exportación de hidrocarburos, hacia aquellas intensivas en mano de obra como la agricultura y manufactura. Propone además aplicar una política comercial estratégica basada en subsidios selectivos a las exportaciones, autorizados a los países en desarrollo en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y fortalecer las instituciones relacionadas con el comercio exterior.

Por su parte, Svarzmann et al (2004) realizan una evaluación de los costos y beneficios que acarrearía la adhesión de Bolivia al TLC. Señalan que la negociación no implicará un impacto determinante sobre la economía boliviana, pero que adherirse al tratado es una condición *sine qua non* para la preservación de aquellos mercados en los cuales las exportaciones bolivianas necesitan de preferencias arancelarias para sostener su competitividad relativa. Los autores hacen referencia específica al mercado norteamericano y al de la CAN. Para ellos, si una negociación favorable tendría un impacto relativamente pequeño sobre el crecimiento de la economía, el impacto negativo de una negociación desfavorable o de la opción de no negociar sería lo suficientemente dramático como para afectar el potencial de crecimiento de las exportaciones en el mediano y largo plazo.

Dada la importancia del mercado de las oleaginosas para la economía nacional es necesario mencionar el estudio de Kreidler et al (2004), que resalta que el mayor costo de transporte, en tiempo de precios internacionales bajos y medios, se ha podido sortear gracias a la política arancelaria de la CAN, a los precios pagados a los agricultores y a los menores márgenes de rentabilidad de las industrias. Bajo nuevos paradigmas de integración comercial y con la aprobación de nuevos acuerdos comerciales como el de CAN–MERCOSUR, la diná-

<sup>17</sup> Se asume que la demanda del Brasil puede crecer a más de dos trenes el 2008 mientras que la demanda Argentina puede crecer de un tercio de tren hasta un tren y medio el 2012. Un tren equivale a 14 MMm<sup>3</sup>/día de exportaciones de gas.

CUADRO 9.6 Escenarios de crecimiento del producto per cápita

	Cupé Efecto del TLC sobre el PIB	Cupé + FMI (sin gas) Crecimiento del PIB per cápita acumulado 2005-2007 sin gas	Cupé + FMI (con gas) Crecimiento del PIB per cápita acumulado 2005-2007 con gas
2007	-	6.05%	7.51%
Se pierde el TLC*	-1.409	4.12%	6.13%
TLC sin aprovecharlo	0.313	6.35%	7.82%
TLC aprovechado	1.285	7.31%	8.77%

Fuente: elaboración propia en base a proyecciones del FMI y a las bandas superiores del estudio de Cupé (2005).

mica de las negociaciones internacionales desmontará en pocos años uno de los colchones de amortiguación que tenía Bolivia en la Comunidad Andina. De la misma forma, para estos autores, la constitución del ALCA será otro de los factores negativos que tendrá que soportar el sector oleaginoso. Sin embargo, al construirse un acuerdo comercial CAN-MERCOSUR, el único nuevo competidor será Estados Unidos, que en condiciones de precios bajos subsidia la producción y exportaciones del complejo.

En síntesis, estos acuerdos cambiarían los índices de competitividad de la soya y derivados en el contexto internacional, aunque el estudio no llega a cuantificar dichos impactos. Al ser el sector exportador más consolidado del país es probable que, en sintonía con lo que señalan los autores, Bolivia logre construir un “andamiaje de negociaciones internacionales tendientes a conservar, por el mayor plazo posible, la estructura arancelaria andina, frente a la apertura proveniente de acuerdos multilaterales y bilaterales”. Por ello, y puesto que los ejercicios de simulación se restringen al periodo 2004-2007, se mantiene el crecimiento histórico del sector de oleaginosas incorporado en las estimaciones del FMI.

Por último, Cupe (2005) evalúa distintos escenarios de negociación del TLC a partir de un modelo de equilibrio general computable de la economía boliviana. Asumiendo que para Bolivia, el principal impacto de la no suscripción del TLC sería la no renovación del ATPDEA, el autor simula un panorama, en el que el país pierde las oportuni-

dades concedidas gracias a las preferencias arancelarias unilaterales acordadas por Estados Unidos. De acuerdo a las estimaciones del autor, en ese contexto, la economía boliviana vería decrecer el PIB de 1.41 a 1.96 puntos porcentuales.

Un segundo escenario simulado por Cupe (2005) imagina una negociación pasiva del TLC, por la cual el país no realiza políticas públicas para promover el aprovechamiento del acuerdo comercial. Ello se saldaría con impactos apenas positivos del orden de 0.12 a 0.31 puntos porcentuales de incremento del PIB boliviano. El tercer escenario, signado por una política comercial activa en torno a este tema, asume que el ingreso al TLC además de consolidar y ampliar los nichos de mercados a los que se exporta, permitirá incrementar el número de productos vendidos al mercado norteamericano, incrementando el PIB nacional en 1.3 puntos porcentuales.

El cuadro 9.6 recoge los diferentes supuestos sobre la tasa de crecimiento de la economía boliviana en el periodo 2005-2007, según se adopten los supuestos optimistas (“con gas”) o pesimistas (“sin gas”) del FMI y los distintos escenarios de negociación contemplados por el estudio de Cupé. En términos generales, se trata de supuestos moderadamente optimistas contruidos sobre la base de la recuperación de la senda de crecimiento de la economía boliviana luego de la crisis de 1999-2002. Según los distintos supuestos, el PIB per cápita nacional se incrementaría en términos acumulativos entre 4.1 % (“sin gas”) y “sin

TLC”) y 8.8 % (“con gas” y “con TLC aprovechado”) durante el periodo 2004-2007.

Para la construcción de un solo **escenario base** se adoptan aquí dos supuestos. Por un lado, y toda vez que la nueva ley de hidrocarburos ha sido promulgada y entrado en vigor hace muy poco, las exportaciones de gas a Brasil y Argentina se consolidarán a mediano plazo (escenario FMI “con gas”), independientemente de la consolidación de nuevos mercados de exportación para el gas natural boliviano –que no son contemplados en este escenario. Por el otro, puesto que Bolivia sólo ha participado en calidad de observador de un proceso relativamente avanzado de negociaciones entre Estados Unidos y los países de la CAN, se considera el escenario de firma del TLC, pero sin su aprovechamiento. Por lo mismo, se trabaja sobre la base de un crecimiento acumulado del PIB

per cápita de 7,82 % para el periodo 2004-2007.

Para estimar una línea de base en materia de pobreza, indigencia y desigualdad a partir de la encuesta de hogares MECOVI-2002 –que contempla entrevistas a casi 25 mil individuos en todo el país, más de diez mil ocupados y cinco mil 700 hogares-, y ante la falta de información específica al respecto, se considera un crecimiento neutro desde el punto de vista distributivo –es decir se supone un incremento homogéneo del gasto per cápita en 7,82 %.

Una primera mirada a la base de datos utilizada para los ejercicios de simulación (cuadro 9.7) muestra la elevada correlación entre el logro educativo y el nivel de gasto per cápita según distintos sectores de la economía. Por otra parte, es importante señalar el elevado porcentaje de la población dedicada a tareas agrícolas (44 %). Se trata del sector

**CUADRO 9.7 Gasto per cápita promedio según sector de actividad**

Actividad Económica	En %	Nivel de educación en %		Gasto pc promedio 2004 en Bs.
		Ninguna o primaria	Secundaria o Superior	
Agricultura, ganadería, etc.	43.75	89	11	180
Pesca	0.12	72	28	270
Explotación de minas y canteras	0.98	58	42	312
Industria manufacturera	11.09	55	45	338
Prod. y distrib. de energía eléctrica, gas y agua	0.21	7	93	648
Construcción	5.27	63	37	266
Comercio, servicios de reparación	14.39	58	42	397
servicio de hoteles y restaurantes	4.83	66	34	364
transporte, almacenamiento, comunicación	4.51	44	56	415
intermediación financiera	0.44	20	80	804
Servicios Inmobiliarios	2.00	13	87	790
Administración. pública, defensa y seguridad social	1.92	17	83	669
Educación	3.81	4	96	555
Servicios sociales y de salud	1.59	23	77	667
Servicios comunitarios, sociales y personales	2.99	51	49	401
servicio domestico	1.99	71	29	257
Servicio de organismos extraterritoriales	0.10	18	82	623
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>67</b>	<b>33</b>	

NOTA: no se consideran cambios en la estructura de los sectores entre los años 2004 y 2007 y los cálculos se los realiza a partir del escenario base.

**CUADRO 9.8 Niveles de pobreza en el escenario base**

Año	Pobreza	Pobreza Extrema	Pobres	Pobres extremos
2004	65.76	33.65	5,796,025	2,965,617
2007	62.71	30.49	6,154,403	2,991,870

con menores niveles educativos (casi el 90 % alcanza los estudios primarios) y con los menores niveles de gasto per cápita en consumo (180 Bs.), cuando la línea de pobreza se estima entre 272 y 343 Bs.<sup>18</sup>. En términos promedio, el nivel de remuneración de cuatro sectores de actividad donde encuentran empleo la mitad de los ocupados captados por la MECOVI-2002 se encuentra por debajo de la línea de la pobreza. Por orden de importancia en materia de generación de empleo, le siguen el sector comercio y el de la industria manufacturera con niveles educativos similares (45 % con estudios secundarios o superiores), aunque con mejores ingresos en el primer caso –en promedio un 17 % superior. Los mayores niveles de gasto per cápita se encuentran en el sector de servicios financieros –en promedio 4.5 veces más que el gasto de las familias de los ocupados en el sector agrícola-, donde el 80 % de los ocupados tiene estudios secundarios o superiores.

El incremento homogéneo del nivel de gasto per cápita en 7.82 % para el periodo 2004-2007 supone reducir la pobreza y la pobreza extrema en un punto porcentual anual en términos relativos. Dado el crecimiento

demográfico, el escenario base supone por lo tanto, un incremento del número absoluto de personas viviendo bajo la línea de la pobreza. En 2007, en Bolivia habría 6.1 millones de pobres y casi 3 millones de indigentes (cuadro 9.8).

Todo ello ocurriría bajo el supuesto bastante favorable de un crecimiento neutro en términos distributivos: en promedio, el 90 % de los bolivianos seguiría viviendo con un gasto inferior a 520 Bs. en 2007, mientras que el 10 % más rico seguiría concentrando el 27 % del gasto total. Esta situación de inequidad –característica de la economía de base estrecha – puede incluso profundizarse si el crecimiento económico adicional por gas y TLC favorecen la concentración del excedente económico en sectores intensivos en capital, lo cual es bastante probable.

Por ello, es posible que el escenario base registre un incremento de la desigualdad con impactos negativos en cuanto a la reducción de la pobreza (recuadro 9.6). Frente a ello, los supuestos del escenario base son relativamente optimistas considerando el desempeño de la economía boliviana en las dos últimas décadas: en los años 90, el promedio de crecimiento del PIB fue del 4 %, la mayor tasa de crecimiento fue apenas superior al 5 % -y no ha logrado mantenerse más allá de un año- y la desigualdad medida por el coeficiente de Gini aplicado a los ingresos laborales tendió a deteriorarse entre 6 y 9 puntos porcentuales<sup>19</sup>.

**CUADRO 9.9 Bolivia: Crecimiento Económico y Pobreza Urbana (1986-2002)**

	Crecimiento PIB real	Tendencia de Pobreza (%)	Tendencia de indigencia (%)	Crecimiento PIB real pc	Var Anual Pobreza	Var Anual Indigencia
1986-1989	1,8	52-59	22-30	-0,30	1,75	2,00
1990-1993	4,0	59-52	30-24	1,68	-1,75	-1,50
1994-1999	4,1	52-51	24-24	1,78	-0,25	-0,75
1999-2002	1,9	51-54	24-25	-0,42	0,67	0,61
Total	3,0	52-54	22-25	0,69	0,42	0,36

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y UDAPE.

<sup>18</sup> La variable utilizada para medir la pobreza fue el gasto per cápita de las familias, que permite medir la pobreza en el área rural y urbana, dada la dificultad de medir el ingreso en el área rural.

<sup>19</sup> Según Valdivia (2000) el coeficiente de Gini habría aumentado un 6% entre 1990 y 1997, mientras que según Hernany et al (2001) este se habría incrementado entre 9% y 12% durante el periodo 1989-1997, según se consideren los ingresos laborales o los ingresos totales del hogar.

De forma más realista, se puede considerar que el **escenario base** tiende a replicar los avances y retrocesos de la economía boliviana en materia de lucha contra la pobreza tras las políticas de estabilización y ajuste de mediados de los años 80. Considerando datos de pobreza urbana, más allá de mostrar una relación inversa entre crecimiento del PIB per cápita y reducción de pobreza e indigencia para todos los subperiodos considerados, el cuadro 9.9 muestra un incremento del número relativo de pobres (de 52 % a 54 %) e indigentes (de 22 % a 25 %) urbanos en los últimos 17 años. Ello sucede a pesar de un incremento promedio del PIB per cápita en 0,7 puntos porcentuales anuales: la fragilidad del vínculo crecimiento-pobreza en periodos de expansión contrasta de forma significativa con su fortaleza en periodos de recesión.

Como señala el Informe de Desarrollo Humano 2002, la evidencia empírica sugiere que la Nueva Política Económica aplicada en Bolivia desde agosto de 1985 ha concentrado el ingreso y sólo ha redundado marginalmente en beneficio de los pobres, en la medida en que éstos multiplicaron sus fuentes de ingreso ensanchando el tamaño de la fuerza laboral e insertándose al mercado de trabajo en condiciones precarias. La duplicación de la tasa de desempleo abierta y su inflexibilidad a la baja en el periodo 1999-2004 sugiere que ni siquiera el llamado sector informal de la economía ha sido capaz de generar empleo para la población.

En la próxima década, aún considerando tasas de crecimiento estables en torno al 4,5-4,8 % sin cambiar la estructura distributiva de la economía en el **escenario base**, el 55 % de los bolivianos estaría en condiciones de pobreza y el país quedaría muy lejos de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>20</sup> –que según las estimaciones del modelo obtenidas a partir de la variable de gasto estaría en torno al 32.5 %.

## Preparar el futuro: construir escenarios para la base ancha

Ciertamente, la consolidación inercial de una economía de base estrecha puede incrementar el volumen de las exportaciones y el PIB per cápita a mediano y largo plazo, pero sus efectos sobre la pobreza serán, en el mejor de los casos, insuficientes para cumplir con los desafíos pendientes de la sociedad boliviana. Ahora bien, sin perder de vista los desafíos asociados a la conversión de Bolivia en un centro energético del cono sur, ni los riesgos de la consolidación de una economía de base estrecha, es preciso señalar que el futuro de Bolivia puede y debe construirse sobre el gas: no existe hoy otro sector económico que pueda competir con él en cuanto a volúmenes de inversión, generación de divisas e impuestos para el financiamiento del desarrollo.

Pero es ciertamente imprescindible ir más allá. Resulta necesario imaginar escenarios en los cuales el gas financie y encabece un cambio gradual y a largo plazo del perfil exportador de Bolivia sustentado en una profunda transformación productiva. El Informe de Desarrollo Humano Bolivia 2004, profundiza en la noción del “informacionalismo” como rasgo central de una nueva dinámica productiva a ser inducida en la economía boliviana. Y es que en la era de la globalización, la competitividad descansa en la capacidad de generar y/ procesar conocimientos a fin de ampliar la producción y/o difusión de nuevas tecnologías en los procesos productivos. Como se señalaba en ese documento: “La *economía posible* supone una explotación más eficiente e *informacionalizada* de las ventajas comparativas con que cuenta el país, básicamente de los recursos naturales”. Ello, en los términos analíticos planteados a lo largo del Informe (capítulo 3) supone apuntar al cuadrante de sectores económicos con mayor grado de transformación de materias primas y mayor articulación con los mercados externos.

<sup>20</sup> Los objetivos de desarrollo del Milenio son un conjunto de objetivos trazados por el sistema de Naciones Unidas y suscritos por los jefes de Estado de todo el mundo. Su realización en todo el planeta contribuiría a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

## ESCENARIO 1 Efectos del Incremento del empleo en manufactura

Variable de Política Incremento del empleo en manufactura	Pobreza			Distribución	
	Pobreza	Pobreza Extrema	Pobres	Pobres extremos	Indicie de Gini
Escenario base	62.71	30.49	6,154,403	2,991,870	47.07
20%	59.93	29.21	5,881,282	2,866,153	47.11
30%	58.58	27.97	5,749,383	2,745,148	47.18
40%	58.06	27.88	5,697,860	2,736,315	47.71

Al mismo tiempo, si Bolivia necesita generar exportaciones que representen al menos el 35-45% de su PIB, para sustentar tasas de crecimiento dinámicas y un perfil deseable de reducción de pobreza a largo plazo, resulta imprescindible que este proceso se sustente en una ampliación de la gama de productos/sectores, actores y territorios involucrados en el proceso productivo, y también se articule con unidades productivas locales, dinamizando el mercado interno. Como señala Fanjzylber (1987), resulta ilusorio pretender la inserción internacional excluyendo parcialmente a ciertos sectores sociales y regiones, lo mismo que resulta frágil cualquier propuesta de articulación social interna sin una reflexión profunda sobre la necesidad de insertarse en la globalización.

El desafío de promover un crecimiento económico de base ancha, es decir socialmente incluyente, consiste en avanzar simultáneamente hacia la articulación socioeconómica interna. En el contexto boliviano, esto supone repensar la viabilidad de las pequeñas economías campesinas e informales urbanas, y su articulación sectorial y territorial con el sector externo. Sólo esa doble mirada de largo plazo permitirá construir una economía para el desarrollo humano. En concreto, la pregunta central ahora es: ¿a qué tipo de escenarios y de procesos de transformación productiva apunta la “economía más allá del gas”?

Los diversos ejercicios de simulación que se presentan a continuación, permiten esbozar nuevos escenarios para la base ancha. Utilizan para ello un modelo de microsimulaciones construido en base a la meto-

dología utilizada por el PNUD (2001) y a métodos econométricos especificados en el anexo metodológico del Informe. El modelo utiliza la base de datos de la encuesta de hogares de 2002 y permite evaluar el impacto de ciertos cambios en variables de política (exógenas) sobre la pobreza y la desigualdad. El periodo de referencia retenido es de mediano plazo y los resultados son comparados con aquellos que prevalecen en el escenario base desarrollado en la sección precedente. Ello supone, para el año 2007, una incidencia de pobreza del 62.7%, una de pobreza extrema del 30.5%, un coeficiente de Gini de 0.471 y un perfil de reducción de la pobreza y de la pobreza extrema de un punto porcentual anual en el periodo 2004-2007.

Las distintas simulaciones utilizan un supuesto básico: las exportaciones bolivianas deben apuntar a nichos de mercado específicos de la industria, en concreto hacia manufacturas basadas en recursos naturales, donde sea la calidad y no el precio la que guíe la decisión final de compra. Sobre esta base se simula un incremento del empleo y del ingreso de la industria manufacturera boliviana dentro de rangos de variación razonables. En este caso, se simuló incrementos acumulados del 20%, 30% y 40% del empleo en la industria manufacturera para el periodo 2005-2007. El límite superior supone un crecimiento promedio del 13% anual y responde al comportamiento excepcional del sector en el periodo 1993-1995, en el cual se generaron empleos a un ritmo de crecimiento promedio del orden del 12 al 16%. Ello supuso un crecimiento del PIB manufacturero superior al 7% y una incidencia en el

crecimiento agregado de la economía de un punto porcentual.

¿Cómo funciona el modelo de microsimulación? En primer lugar, se calculan las probabilidades que tiene cada persona representada en la encuesta de hogares (que está en edad de trabajar y no lo hace en el sector de la industria manufacturera) de aprovechar las nuevas oportunidades de empleo generadas a partir del auge de la industria manufacturera. Ello supone de manera indistinta la posibilidad de articularse a la cadena del sector manufacturero en tanto que trabajador asalariado o que trabajador por cuenta propia con su propia unidad productiva. En segundo lugar, se calcula el salario que cada una de las personas representadas en la encuesta de hogares recibiría en caso de ser elegida para aprovechar una de las oportunidades de empleo generadas en el sector manufacturero.

Estos dos primeros pasos se realizan en base a ecuaciones que toman en cuenta tanto las características de los distintos individuos –básicamente su nivel de educación, su experiencia laboral, su género- como las características de la unidad familiar a la que pertenecen –es decir, si es jefe de hogar, casado, con hijos, etc.- además de ciertas características geográficas –urbano/rural, altiplano/valles/llanos. Para obtener con precisión a los individuos que finalmente aprovechan las nuevas oportunidades de empleo en manufactura se reali-

zan 4.000 iteraciones. Finalmente, aquellos que en promedio “ingresaron” una mayor cantidad de veces son elegidos como nuevos integrantes del sector manufacturero. Cabe recordar, de acuerdo a los datos presentados en el cuadro 9.7, que en el escenario base, el sector manufacturero concentra al 11 % de los ocupados, el 45 % de ellos al menos con educación secundaria, y con un nivel de gasto per cápita promedio de 338 Bs. ligeramente superior a la línea de la pobreza.

El tercer paso consiste en obtener el nuevo gasto per cápita de las familias, bajo un supuesto doble. Por un lado, los nuevos ocupados del sector manufacturero aceptarán formar parte del sector sólo si sus nuevos ingresos son superiores a los que ganaban previamente. Por el otro, todo el ingreso obtenido por el nuevo trabajador es socializado al interior de la unidad familiar y destinado al consumo de todos sus miembros. Una vez obtenidos los nuevos ingresos (o gastos) se proyectan los resultados al año 2007, considerando el crecimiento de la población y el crecimiento homogéneo del gasto per cápita del 7.82 % de acuerdo a las consideraciones que guían la construcción del escenario base<sup>21</sup>.

El modelo de microsimulación obtenido a partir de la MECOVI-2002 es un *modelo de equilibrio parcial*, porque no permite captar impactos indirectos o secundarios como aquellos producidos por el mayor ingreso y gasto recibido por los nuevos em-

## ESCENARIO 2 Efectos del incremento del empleo en manufactura proveniente del sector agrícola con incremento de la productividad laboral del sector agrícola

Variable de Política Incremento del empleo en manufactura	Pobreza			Distribución	
	Pobreza	Pobreza Extrema	Pobres	Pobres extremos	Indicie de Gini
Escenario base	62.71	30.49	6,154,403	2,991,870	47.07
20%	60.25	27.41	5,913,079	2,689,601	45.99
30%	58.52	25.95	5,742,710	2,546,809	45.12
40%	56.98	23.53	5,591,575	2,309,705	44.13

<sup>21</sup> Dado que la variable utilizada para medir la pobreza es el consumo per cápita de los hogares, a este nivel se realiza un supuesto adicional: el ingreso adicional percibido por los hogares en el escenario base del periodo 2004-2007 (7.82%) es destinado íntegramente al gasto de la unidad familiar, no así al ahorro.

pleados del sector manufacturero (que aumentarán la demanda de bienes y servicios) o incluso los impactos del crecimiento del producto de la industria manufacturera sobre todos los sectores que se articulan a su dinamismo (encadenamientos hacia atrás, y hacia adelante<sup>22</sup>).

Antes de analizar los resultados, es preciso señalar que el movimiento que se genera en la economía con el dinamismo del sector manufacturero consiste básicamente en trasladar ocupados del sector de servicios con un nivel de formación necesario para aprovechar las nuevas oportunidades laborales y que ganan menos en su ocupación inicial. A título referencial, de acuerdo al cuadro 9.7, se pueden señalar los casos de algunos ocupados de los sectores de comercio, transporte, hoteles y restaurantes, servicios sociales y de la construcción. En este escenario, la probabilidad de que los desocupados ingresen es baja, dado que tienden a ser menos calificados y a contar con menor experiencia.

Analíticamente, este traslado de trabajadores del sector terciario al secundario en épocas de auge exportador es el que predominó en el caso de la economía cruceña en la primera mitad de los años 90. Más aún, como lo demuestra el Informe de Desarrollo Humano en Santa Cruz (2004), una vez que el crecimiento de las exportaciones no tradicionales tendió a estancarse en la segunda mitad de los 90, el empleo informal incrementó ligeramente su peso relativo en la estructura laboral cruceña, pero en su interior se comprobó un incremento sustancial de la ocupación en el sector terciario en detrimento del industrial (PNUD, 2004, Informe de Desarrollo Humano en Santa Cruz, pp. 116-118).

Los impactos simulados de un incremento del empleo en el sector manufacturero para el periodo 2004-2007, muestran una reducción de hasta 4.6 puntos adicionales de la pobreza, y de hasta 2.6 puntos adicionales de la indigencia, en relación al escenario base. En el caso más favorable, Bolivia

reduciría el número de pobres de 5.8 millones en 2004 a 5.7 millones en 2007, mientras el número de indigentes caería de casi 3 millones en 2004 a 2.7 millones en 2007.

Si los efectos considerados en el **escenario 1** son relativamente importantes, este muestra un perfil de reducción de pobreza fuertemente decreciente: el impacto adicional obtenido de incrementar el empleo manufacturero del 30 % al 40 % apenas se saldó con una reducción de 0.5 puntos adicionales de incidencia de pobreza y peor aún, de 0.09 puntos de incidencia de la indigencia. Ello se debe a un incremento de la desigualdad a medida en que el auge exportador atrae a más ocupados: no sólo el sector rural queda relegado y casi sin posibilidades de acceder a estas nuevas oportunidades, sino que los empleados que provienen del sector terciario, al ser menos calificados también reciben salarios más bajos. A largo plazo, este escenario plantea un cuello de botella significativo: las restricciones en materia de mano de obra al crecimiento del sector manufacturero exportador y la precarización del trabajo generado.

Para levantar la restricción de mano de obra, se consideró la posibilidad de incorporar a segmentos de la población activa ocupados en actividades agrícolas. De hecho, a fin de obtener un escenario “estilizado”, se restringió el acceso a los desempleados y a los ocupados del sector de servicios. Al mismo tiempo, para filtrar las oportunidades de acceso de los ocupados agrícolas se realizaron cuatro supuestos: 1) se seleccionó a aquellos que poseen educación secundaria o superior (apenas el 10 %); 2) se consideró a aquellos que tienen educación primaria bajo el supuesto de que para ingresar al sector de manufactura deberán seguir un programa de formación y capacitación; 3) se consideró solo a aquellos que tienen un nivel de gasto inferior a 300 Bs., ello puesto que a menor salario de reserva, mayor es la probabilidad de que la persona acepte el nuevo empleo; y finalmente 4) se consideró individuos con edades com-

22 Más conocidos como “backward linkages” y “forward linkages”.

prendidas entre los 10 y los 50 años, es decir individuos en edad de trabajar con posibilidades efectivas de migrar a entornos urbanos para acceder a nuevos puestos de trabajo.

Adicionalmente, en este escenario se consideró un cuello de botella significativo que tiene que ver con el abandono y el atraso del sector rural, y por lo tanto con el impacto consiguiente en la producción agrícola. Diversos estudios han señalado la importancia de la precaria agricultura de occidente para la seguridad alimentaria del país y para sostener salarios bajos en las zonas urbanas. Por ello, la sostenibilidad del crecimiento y la reducción de la pobreza dependen de forma crucial de la capacidad para generar un incremento de la productividad en el sector agrícola al menos para mantener los niveles actuales de producción en un contexto de expulsión de mano de obra. Ese es el supuesto básico adicional que se toma en consideración y los resultados son presentados a continuación.

El **escenario 2** genera un importante impacto redistributivo desde la economía: el coeficiente de Gini, que disminuye alrededor de 6.5% en relación al escenario base, recorre el camino inverso al de los años 90. La pobreza se reduce en 5.7 puntos porcentuales adicionales, pero sobre todo la incidencia de la indigencia disminuye en

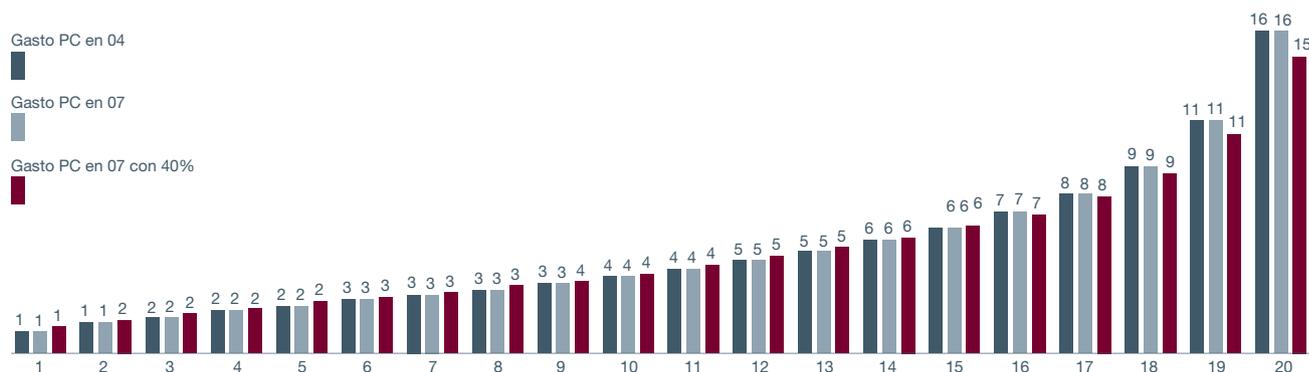
**CUADRO 10 Condición de ocupación anterior de los nuevos integrantes del sector manufacturero**

Condición de Ocupación	% del Total
Ocupados	62
Cesantes	9
Aspirantes	1
Temporales	28
Total	100

casi 7 puntos en apenas tres años. Los resultados sugieren que el índice de desigualdad de Gini es sumamente sensible a la generación de ingresos para los sectores más vulnerables de la economía boliviana, especialmente en el área rural.

En efecto, los pequeños cambios simulados en la productividad agrícola, al beneficiar a los pobres extremos –que son los que tienen menores posibilidades de migrar<sup>23</sup>, y por lo tanto de insertarse en el sector manufacturero-, generan importantes impactos en materia de reducción de la indigencia y de la desigualdad. Precisamente, el gráfico 9.19 permite observar el cambio distributivo generado en la economía boliviana a partir del escenario 3: Mientras el 5% más pobre incrementa su gasto per cápita en 35%, el 5% más rico lo hace en apenas un 8%. De esta forma, el 75% más pobre de la población incrementa su participación en la apropiación del gasto (con un alza promedio de 22%) mientras el

**GRÁFICO 9.19 Proporción del gasto percapita total por cada cinco centiles en el escenario base y en el escenarios 3 (en porcentajes)**



<sup>23</sup> En efecto, distintos estudios sobre migración interna en Bolivia, señalan que los grupos más ricos y los grupos más pobres son los que menores tasas de migración presentan. Cf. Informe de Desarrollo Humano en Santa Cruz (2004), capítulo 2.

**CUADRO 11 Actividad económica anterior de los nuevos integrantes del sector manufacturero**

Actividad económica	% del Total
Agricultura, ganadería, etc.	47
Construcción	1
comercio y servicios de reparación	29
transporte, almacenamiento, comunicaciones	2
Intermediación financiera, servicios inmobiliarios, empresariales	2
Servicios sociales, educación, salud, comunitarios, etc	19
Total	100

20% más rico lo reduce (con un incremento promedio de 11%).

Estos datos son corroborados por simulaciones realizadas a partir de un modelo de multiplicadores contables construido a partir de una matriz de contabilidad social de la economía boliviana (IDH Bolivia 2002, capítulo 3). Los resultados obtenidos señalan que la producción del sector agrícola tradicional no es sólo crucial para la formación del ingreso de los hogares rurales, sino que resulta igualmente importante para la formación de los ingresos de los sectores urbano-marginales. Por ello, un incremento de la productividad agrícola mejora notablemente la distribución del ingreso en la economía, tanto en lo que se refiere a la distribución rural-urbano, cuanto a la distribución intra-urbana (PNUD, 2002, Informe de Desarrollo Humano en Bolivia, pp. 96-99).

El mecanismo identificado por el modelo señala que “un incremento en la productividad del sector agrícola tradicional genera mayores ingresos para los hogares más

pobres –incluidos aquellos del área urbana– los mismos que, dada su baja propensión al ahorro y su alta inclinación a consumir alimentos y textiles producidos por la economía boliviana incrementan la demanda al aparato productivo nacional, principalmente a los sectores de la agricultura tradicional y la industria manufacturera, que a su vez generan ingresos para los sectores más pobres”. De esta forma, se estaría generando un círculo virtuoso potencial entre crecimiento económico, distribución del ingreso y reducción de la pobreza.

Si bien el escenario 2 refleja una situación “ideal”, la construcción de escenarios más realistas supone considerar una distribución distinta de las nuevas oportunidades de empleo generados por el sector manufacturero tomando en cuenta tres hechos estilizados del funcionamiento de la economía boliviana: 1) a corto plazo, la reducción de la tasa de desempleo abierta (pues el auge exportador de los 90 sustentado en productos manufacturados la redujo del 10% al 3% en seis años); 2) a corto plazo, el trasvase de mano de obra inserta en el sector terciario urbano hacia el sector manufacturero; y 3) a mediano y largo plazo, la capacidad de generar de forma progresiva el cambio profundo en la estructura productiva boliviana que supone el escenario 2.

Este ejercicio, reflejado en el **escenario 3** contempla el alza del 40% del empleo en el sector manufacturero, un incremento en la productividad laboral del sector agrícola necesaria para preservar esa producción del escenario base en un contexto de re-

**ESCENARIO 3 Efectos del incremento del empleo en manufactura proveniente de desocupados y ocupados del sector agrícola y terciario (con cambios en la productividad laboral en agricultura)**

Pobreza	Pobreza			Distribución Gini	Tasa de desempleo abierta urbana
	Pobreza Extrema	Pobres	Pobres extremos		
Escenario base	62.71	30.49	6,154,403	2,991,870	47.07
20%	60.25	27.41	5,913,079	2,689,601	45.99
30%	58.52	25.95	5,742,710	2,546,809	45.12
40%	56.98	23.53	5,591,575	2,309,705	44.13

ducción de la mano de obra y finalmente un ajuste al modelo básico que permita considerar una proporción distinta de nuevos ocupados del sector manufacturero. Como se observa en el cuadro 9.10, la nueva simulación de política supone que el 10% del empleo generado en la manufactura recae en personas desempleadas, mientras el 90% es para personas que tenían una ocupación anterior, ya sea como ocupados (62%) o inactivos temporales (28%). En relación al perfil de los ocupados, casi la mitad de ellos proviene del sector agrícola, mientras algo menos del 30% trabajaba en actividades de comercio y casi el 20% en servicios sociales y comunitarios (cuadro 9.11).

En la medida en que el escenario 3 reduce la participación de los ocupados agrícolas en relación al escenario 2 –y con ella, el incremento de productividad laboral agrícola necesaria para preservar los niveles de producción del sector-, genera resultados más limitados en materia de reducción de la desigualdad y de la pobreza extrema que el escenario 2, aunque éstos también sean importantes y sobre todo más plausibles a corto y mediano plazo. Por tanto, el coeficiente de Gini disminuye en 2.6% y la pobreza extrema en 4.7 puntos porcentuales adicionales al escenario base –que contempla una reducción de un punto porcentual anual de la indigencia en el periodo 2004-2007.

A pesar de ello, el perfil de reducción de pobreza mejora ligeramente en relación al escenario 2. Ello se explica por el importante número de pobres –no de pobres extremos- que se encuentran desempleados o en situación de empleo precario en el sector terciario. En el escenario 3, la reducción de pobreza se cuantifica en una disminución adicional de 5.8 puntos porcentua-

les sobre el escenario base –que contempla una reducción de un punto porcentual anual de la pobreza en el periodo 2004-2007. De esta forma, el número absoluto de pobres se reduciría en 200 mil personas y la tasa de desempleo abierta bajaría en 1.5 puntos en tres años.

Para ser sostenible a mediano plazo, la transformación productiva como la que señala el escenario 3, se combinaría con el escenario 2 (es decir, incluiría progresivamente a más segmentos de población provenientes del sector agrícola) y permitiría recorrer una senda interesante de reducción de la desigualdad, la pobreza y la indigencia con tasas de crecimiento económico relativamente modestas de 5.5-6.0% a mediano y largo plazo. De darse este escenario, que contempla una reducción de 2.9 puntos porcentuales anuales de pobreza -1.9 puntos de reducción del escenario 3 más un punto adicional del escenario base-, en 2015 la incidencia de pobreza se habría reducido al 30.8%, es decir Bolivia estaría en condiciones de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>24</sup> (recuadro 9.7).

Sólo para fines referenciales, un crecimiento económico del 5.5-6.0% sin provocar un cambio redistributivo desde la economía, en el mejor de los casos –es decir sin aumentar la desigualdad- sólo permitiría reducir la pobreza en 1.5 a 2 puntos porcentuales adicionales sobre el escenario base para el periodo 2004-2007. Extrapolando estos datos hasta 2015, este tipo de crecimiento (sin duda dinámico, pues se trata de tasas de crecimiento no alcanzadas por la economía boliviana en el último periodo que se inicia en 1985), se traduciría en una reducción modesta de la tasa de pobreza, que se situaría en torno al 44,4% al final del periodo.

24 Para el modelo construido, cumplir el Objetivo de Desarrollo del Milenio en materia de reducción de la pobreza supone disminuir su incidencia del 62.7% en 2004 al 31.3% en 2015.