

Introducción





ONE DOLLAR
FOR
PICTURE

La captación del excedente ha sido siempre un concepto ajeno a la clase dominante en Bolivia y eso lo mismo en las dos economías de la plata que en la del estaño (...) es necesario revisar las causas por las que Bolivia fue incapaz de internalizar su excedente, pero es en cambio muy rebatible sostener que el excedente no existió. RENÉ ZAVALA (1986)

Hace 20 años, Bolivia vive un prolongado periodo de transición económica entre la era del estaño que colapsó en octubre de 1985, y la era del gas, que no termina de nacer. A pesar de la evidente capacidad histórica nacional para generar excedente, subsiste en el país una dificultad estructural para redistribuir esta riqueza, generando empleo e ingresos para la mayoría de la población. Esta dificultad podría clasificarse como un rasgo típico de una “economía de base estrecha”, basada en la explotación de recursos naturales y materias primas, en la que perdura un divorcio entre los actores y sectores que generan ingresos, y los actores y sectores que generan empleos al interior de la pirámide productiva.

El reto central de este periodo histórico consiste en pasar de una “economía de base estrecha” a una “de base ancha”. (Gray Molina, 2003; Wanderley, 2005). Por ello, en este *Informe temático sobre Desarrollo Humano* analizamos la economía que está “más allá del gas”, es decir, la vida productiva de aquellos actores que procuran generar empleo e ingresos desde la economía popular y exportadora. Partimos de la premisa de que para ensanchar la base económica se necesita multiplicar nuevos actores competitivos y diversificar rubros productivos dentro de un nuevo escenario de inserción internacional, que articule la plataforma exportadora con la economía popular y redistribuya el excedente, la producción y la riqueza de manera más equitativa.

Para economías dependientes de los recursos naturales como la nuestra, la estrechez de la base económica es un dato significativo. Explica, entre otras cosas, la insufi-

ciencia y vulnerabilidad del crecimiento económico, las dificultades para reducir la pobreza absoluta y la marginalidad social, y la creciente dependencia de la cooperación internacional, cuyo aporte intenta enmendar el bajo ahorro interno. De manera tanto o más importante, la “economía de base estrecha” reproduce prácticas e instituciones sociales y políticas que impiden transformaciones compatibles con la democratización del poder económico y productivo.

Por tanto, la meta esencial de este Informe es entender cómo se relaciona y cómo debería relacionarse la economía popular con la exportadora. La primera está compuesta por artesanos, comerciantes, transportistas, cooperativistas, campesinos y cuentapropistas y constituye, en toda su diversidad, el más importante generador de empleo en el país. La segunda, conformada por exportadores agroindustriales, manufactureros y procesadores, es el más significativo generador de ingresos.

Frente a ello, cabe preguntarse: ¿existen articulaciones entre la economía popular y exportadora que puedan ser virtuosas?, ¿puede la economía popular ser una incubadora de generadores de ingreso y empleo –y no sólo un refugio, un área de maquila o un ejército de mano de obra barata para los sectores que tienen acceso a mercados externos?, ¿puede emerger una “economía de base ancha” compuesta por nuevos productores, pero sin la diversificación de la base productiva orientada al mercado interno y externo?, ¿qué impactos son previsible tras la firma de un probable Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos? y ¿qué efectos cabe esperar tras el impacto de la nueva economía del gas natural?

Aunque este Informe lleva por título la frase “más allá del gas”, no excluimos de nuestro análisis a la economía de ese recurso natural, pero sostenemos que el debate más importante de este periodo histórico no gira en torno a su exportación o industrialización, sino alrededor de su transformación en fuentes de empleo e ingresos para la mayoría de la población. Concentramos nuestra atención en el “patrón” de desarrollo de largo plazo, es decir, en las dotaciones de factores de producción, las oportunidades de inserción internacional y los mecanismos institucionales, sociales y culturales que transforman los primeros en las segundas. Por ello, nos interesa menos el “modelo” de desarrollo, es decir, la manera de administrar el patrón, sea esta bajo el molde liberal o estatista (Gray Molina, 2005).

En última instancia, el paso de una “economía de base estrecha” a una de “base ancha” implica cambios que están más allá de la propia economía y que se encuentran ancladas en el vocabulario popular, las prácticas cotidianas y las instituciones mismas que se generan en torno a la riqueza, la producción y el trabajo. Este Informe parte de las insuficiencias económicas, pero termina hablando de la transformación social, cultural y política que debe y puede acompañar la transformación económica, más allá de la riqueza y la promesa que encierra la explotación del gas natural.

Bolivia entre el gas y el estaño

Los últimos 20 años son atípicos en la historia económica boliviana. Este periodo es el primero en el último siglo en el que no domina un recurso natural no renovable (como la plata, el estaño o el gas) y se observa una diversificación en la composición del producto interno bruto, el ingreso y las exportaciones. ¿Por qué no emergió entonces una “economía de base ancha” en este tiempo?, ¿por qué se contrae el sector exportador y se expande la economía popular? Si en este periodo no emergió de ma-

nera espontánea o endógena una economía generadora de empleo e ingresos, ¿qué hace pensar que esto sea posible a futuro? (Antelo y Jemio, 2000, Fundación Milenio, 2000, Morales, 2003)

Algunas de las respuestas a estas dudas están vinculadas al impacto de un profundo cambio demográfico y social en la segunda mitad del siglo XX y a la poca capacidad para generar una economía exportadora y popular con capacidad de inserción competitiva internacional. Se podría describir el patrón económico entre 1985 y 2005 como uno de “desarrollo humano sin ingresos”. Bolivia muestra avances sociales significativos en este periodo, que no fueron acompañados por logros económicos de igual magnitud. Se encuentra entre los pocos países del mundo con indicadores de educación, salud y esperanza de vida mayores a lo que predice su nivel de ingresos, lo cual es una característica común a países dependientes de la extracción de recursos naturales (recuadro 1.1).

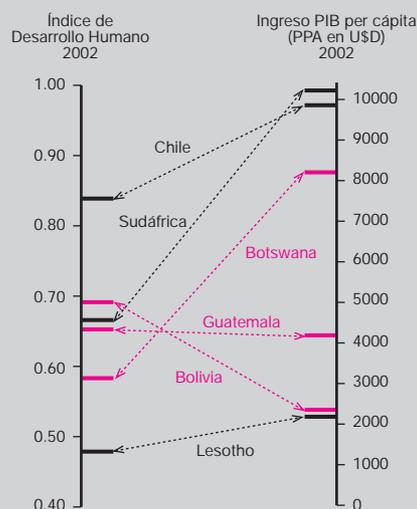
Una manera de explicar esta relación es decir que Bolivia ha podido traducir su escaso ingreso en resultados alentadores en educación y salud (Moore con Leavy y White, 2003). Sin embargo, una mirada a los determinantes del avance social nos cuenta una historia diferente. Un reciente estudio que analiza las causas de la mejora en indicadores de educación, salud y saneamiento básico en la década de los 90 encuentra que dos tercios de los logros en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas se debe a cambios demográficos (un mayor acceso urbano a servicios sociales) y que sólo un tercio se debe al mejoramiento de los servicios en sí (Espinoza, Yañez y Gray Molina, 2005). Entre 1976 y 2001 crece en aproximadamente tres millones 200 mil la cantidad de personas que ensancha las áreas urbanas. Los estudios concluyen anticipando que las ganancias sociales por urbanización ya se agotaron, por lo tanto las futuras mejoras dependerán directamente de los avances en la calidad y el aprovechamiento de servicios urbanos de educación, salud y saneamiento básico.

Desarrollo humano sin ingresos

¿Por qué avanzamos en la cobertura de servicios sociales, pero no en la expansión de oportunidades, empleo e ingresos? El Índice de Desarrollo Humano (IDH) ayuda a entender este desencuentro de manera sistemática y comparable en el tiempo. El IDH mide el bienestar en términos de tres indicadores: (i) esperanza de vida, (ii) asistencia escolar y analfabetismo y (iii) Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. En los últimos 30 años, el IDH de Bolivia subió de 0.512 a 0.681. Más de 75% de este avance se debe a cambios en los subíndices de educación y salud (de 0.538 en 1975 a 0.750 en 2004), y menos de un 25% se explica por cambios en el subíndice de ingresos (0.484 en 1975 y 0.530 en 2004).

Tal panorama se confirma cuando se observa la brecha ente el PIB per cápita del país (\$us 2.460 ppa) y el promedio de Latinoamérica y el Caribe (\$us 7.223 ppa). Por ello, cuando se desagrega éste índice, Bolivia pertenece a dos grupos distintos de pa-

íses: en términos de educación y salud se asemeja a los de desarrollo medio y alto, como Brasil, Cuba, Perú, Paraguay, Arabia Saudita y China. Sin embargo, en términos de ingreso se aproxima a países de desarrollo medio y bajo como Haití, Tanzania, Nigeria y Ghana.



Fuente: Informe Mundial de Desarrollo Humano 2004, PNUD.

Los cambios demográficos, que concentraron a gran parte de la población en las ciudades del país estuvieron acompañados por una nueva estructura de generación de empleo e ingresos. La informalización y la feminización de la fuerza laboral se acentuaron desde 1985 en torno a sectores de servicios y bienes destinados al mercado interno (Wanderley, 2003). La expansión de un nuevo grupo de micro y pequeños productores se hizo presente de manera gradual, pero altamente estructurada, en torno a redes sociales de migrantes de primera y segunda generación en las ciudades y áreas metropolitanas de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz (Sandóval, Albó, y Greaves, 1983 y 1987). La “economía popular” fue tomando cuerpo a partir de unidades familiares y semi-empresariales, especializadas en impulsar estrategias de supervivencia y diversificación en medio de los residuos de la alicaída economía del estaño.

Si la economía estañífera promovió cierta seguridad al patrón de desarrollo (Arce, 2003; Albarracín, 1972; Contreras y Pacheco, 1989; Campero, 1999); la era que nace después de 1985 ya carecía de ella. La estructura de la economía boliviana que surgió de este proceso refleja la alta volatilidad de una base productiva en vías de diversificación. Si el estaño y el gas contabilizaban en promedio aproximadamente el 73% de las exportaciones en la década de los 60, registran tan solo el 19% para la década del 2000. La migración campo-ciudad no se da gracias a una transformación productiva del agro y de la economía rural, sino a pesar de ella (Muñoz, 2001; Sánchez de Lozada y Valenzuela, 2001; Crabtree y Whitehead, 2001).

El crecimiento acelerado de las ciudades en Bolivia soporta los costos de la nueva emigración como las nuevas demandas por vi-

vienda, servicios y empleo, junto a los pocos beneficios de una transformación agraria, como una mayor productividad del agro, bajos precios de los bienes de consumo y mano de obra semi-calificada. La liberalización del comercio y el crecimiento de la economía del contrabando terminaron por sustituir los efectos de una transformación agraria con productos de consumo más accesibles a la economía popular.

La actual estructura de generación de empleo e ingreso puede ser descrita mediante una pirámide invertida (Viceministerio de Micro y Pequeña Empresa, Ministerio de Trabajo, 1999). El 83% de la base de la pirámide laboral boliviana, dividida en unidades familiares, campesinas y microempresas de menos de cinco personas, produce apenas el 25% del ingreso; mientras que el 7% de la cúpula laboral, conformada por empresas de más de 50 personas, contribuye con el 65% de ingreso. En el medio, está una débil franja de pequeños y medianos productores que producen el 10% del empleo y el 10% del ingreso (estos datos corresponden solamente al sector manufacturero).

La “pirámide invertida” boliviana explica, entre otras cosas, el bajo impacto de una estrategia económica centrada sólo en el crecimiento. A pesar de tasas de crecimiento que promedian el 4% en la década de los 90, el número absoluto de pobres nunca ha caído. De acuerdo a las Encuestas de Mejoramiento de la Condiciones de Vida (MECOVI), hoy, cerca de 174.419 personas ingresan al mundo de la pobreza cada año (dato calculado a partir de las MECOVI 2000-2002), junto a una tasa de crecimiento económico promedio de 1.76% en los años 2000-2002. En tiempos de recesión, esta cifra aumenta considerablemente. En años de bonanza, se mantiene sin cambios perceptibles. Un estudio reciente estima que la tasa de crecimiento, que neutraliza el crecimiento demográfico debajo de la línea de pobreza, está cercana al 6% (UDAPE, 2003; Jiménez y Landa, 2004). Tasas de crecimiento debajo del

6% y niveles de desigualdad Gini cercanas al 0.57 sostienen un patrón de “crecimiento empobrecedor”.

¿Por qué estudiar la economía más allá del gas?

A pesar del paréntesis de 20 años entre el estallido y el gas, no emergió en el país una “economía de base ancha”, pero sí se expandió un sector de la economía compuesto por miles de actores productivos y comerciales (artesanos, cooperativistas, micro y pequeños productores en todos los rubros).

¿Qué nos enseña el análisis del comportamiento de esta economía popular? y ¿por qué analizar los actores que generaron empleo, pero no ingreso en los años 80 y 90? Entre otros motivos, porque creemos que en la “economía más allá del gas” está la clave de la supervivencia de la economía de base estrecha, y por tanto de la persistencia de la desigualdad en la creación de empleo e ingresos en el país. Del mismo modo, en la desigualdad está la explicación de por qué “todo cambia, pero nada cambia” para la mayoría de la población trabajadora.

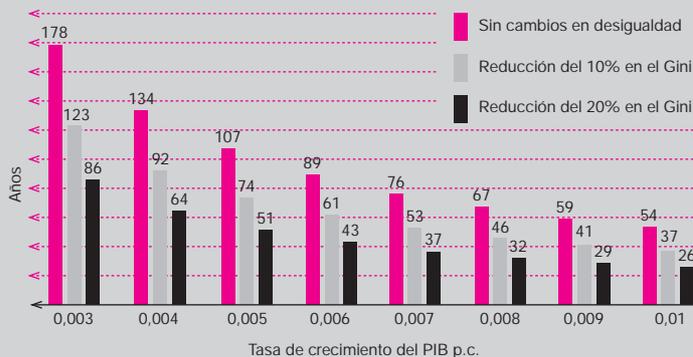
Ya es una verdad evidente afirmar que la economía boliviana se distingue por alentar un alto nivel de desigualdad en la distribución de activos e ingresos. Este rasgo frena el ritmo de reducción de la pobreza ante cualquier nivel de crecimiento y disminuye el propio ritmo de crecimiento. En años recientes, la investigación económica (Bourgignon 2004) ha comprendido la importancia de analizar el costo intrínseco de la desigualdad (recuadro 1.2). Con un índice de Gini de 0.57, países como Bolivia concentran el 45% del ingreso en el 10% más rico de la población y sólo el 1% del ingreso en el 10% más pobre. Lo que es más importante, sin embargo, es que la mala distribución de activos físicos (capital, tierra), humanos (educación, salud) y sociales (redes sociales y de empleo) restringe la distribución de ingresos de una generación a otra.

¿Cómo reducir en 100 años el tiempo de salida de la pobreza?

Un ejercicio hipotético ilustra el fuerte peso de la desigualdad a la hora de reducir la pobreza. A un crecimiento del 0.3% del producto per cápita y con la actual distribución de ingresos, el decil más pobre de la población tardaría cerca de 178 años en salir de su condición de ingresos mínimos. Sin embargo, con una redistribución dinámica equivalente a 10% , el mismo nivel de crecimiento del 0.3% reduciría el tiempo de salida de la pobreza a 86 años. El impacto de la ampliación de la base productiva—más productores produciendo más riqueza—es geométrico. Cuanto más se amplía la base, más se acelera el crecimiento, y es más rápida la reduc-

ción de la pobreza definida en términos amplios de bienestar social y económico.

Tiempo de salida de la pobreza (Bolivia)

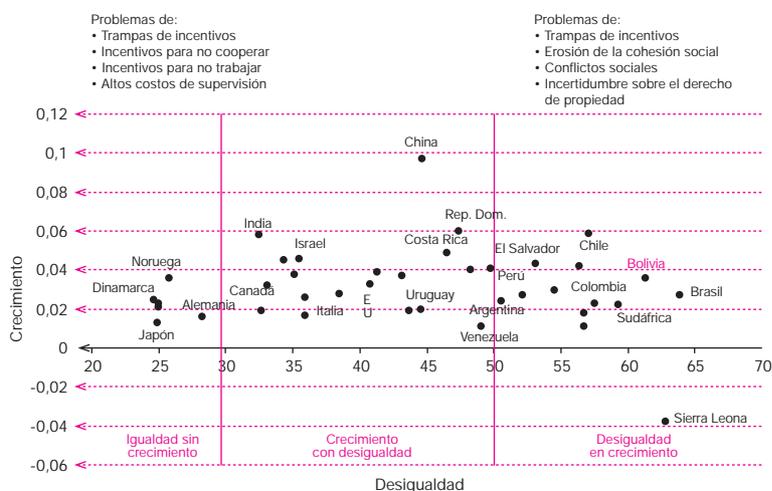


Fuente: Morduch (1998).

La excesiva desigualdad genera incentivos perversos para el ahorro, la inversión productiva y el crecimiento económico. Un estudio reciente liderado por Giovanni Andrea Cornia, el director del Instituto WIDER de Naciones Unidas, documenta patrones de crecimiento y desigualdad para 73 países a partir de la Segunda Guerra Mundial. El estudio encuentra que la relación entre crecimiento y desigualdad no es lineal, como lo suponen muchas investigaciones sobre la elasticidad de la reducción de la pobreza con respecto al crecimiento económico (gráfico 1.1).

En un extremo de la distribución (Gini menor a 0.30) observada para este periodo se encuentran países del antiguo bloque soviético, que poseen niveles tan bajos de desigualdad de ingresos, que ya no existen incentivos para el ahorro individual, la toma de riesgo y la inversión productiva. El autor sugiere que en estos países es necesario concentrar el ingreso para crecer. En el otro extremo de la distribución (Gini mayor a 0.50) se encuentran países como Bolivia, Brasil y Colombia con niveles tan altos de desigualdad que la cohesión social se encuentra erosionada, perdura el conflicto colectivo y se crean periodos de inse-

GRÁFICO 1.1 Redistribuir para crecer



Fuente: Cornia, Addison y Kiiski, (2003).

guridad sobre los derechos de propiedad. En estos lugares es imprescindible redistribuir para crecer. En los países “intermedios” de la distribución (Ginis entre 0.30 y 0.50), el crecimiento económico aparece como simultáneo a la reducción de la desigualdad.

Hoy, la alta desigualdad en la capacidad generadora de empleo e ingresos, hace que el precario crecimiento económico del país no ayude a disminuir las altas tasas de

pobreza ni contribuya a transformar un patrón de desarrollo social y político basado en la “convivencia de desigualdades”. Entre los mecanismos para amortiguar las desigualdades sociales y económicas están las múltiples instituciones de clientelismo y prebenda política, cogestión social y política, poderes duales y reformas constitucionales, que compensan la desigualdad socioeconómica con determinados acuerdos en la arena política (Gray Molina, 2004). En tal sentido, la “economía de base estrecha” construye y sostiene instituciones sociales y políticas de base estrecha, que postergan la ampliación de la capacidad generadora de empleo e ingresos.

Tarea pendiente: redistribuir desde la economía

Si la economía boliviana se asienta sobre un patrón de desarrollo de “base estrecha” e induce una alta desigualdad de activos e ingresos, que a su vez reproduce instituciones sociales y políticas inerciales, ¿cómo podría romperse entonces este círculo vicioso? Un mecanismo explorado de ruptura en este Informe es el impacto dinámico de una posible ampliación de la base productiva mediante la multiplicación de actores vinculados a sectores dinámicos de la producción. La creación de nuevos actores competitivos supone una “redistribución desde la economía”. Esta agenda, sin embargo, requiere de un análisis cuidadoso del nivel y mecanismos de redistribución existentes.

La movilidad social en acción

Un estudio reciente muestra que la movilidad social en Bolivia —entendida como la capacidad intergeneracional de redistribución social y económica— es una de las más bajas de la región (Andersen, 2001 y

2004). Bolivia tiene la menor movilidad social después de Brasil y Guatemala. La correlación o coincidencia en el nivel socioeconómico entre esposos y esposas es del 0.79, lo que sugiere que, además de la ausencia de transmisión de oportunidad intergeneracional, no existe mucha movilidad social en una misma generación.

La ausencia de movilidad social se presenta dentro de un complejo entramado social, político y cultural que restringe el cambio y la transformación intergeneracional. La convivencia de prácticas e instituciones diversas lleva a una alta fragmentación del patrón de desarrollo, que depende de estrategias de vida, supervivencia y diversificación culturalmente arraigadas y altamente idiosincráticas a lugar y momento.¹ El “abigarramiento” del tejido social y económico boliviano no es el resultado de un plan maestro, pero sí ayuda a entender por qué instituciones y prácticas diferentes conviven o son funcionales al patrón de desarrollo de base estrecha, basada en recursos naturales e inversión extranjera directa o capitalismo de Estado.

Un sugerente estudio de Roberto Laserna (2005) analiza tres tipos de economía —de base familiar, de recursos naturales y mercantil— desde la perspectiva del *ch'enko* o abigarramiento estructural. El investigador concluye que la “heterogeneidad estructural de la economía boliviana es central, y que no solamente exige políticas diferenciadas, sino también reconocer que toda acción gubernamental, por universal que sea en su intención, tendrá impactos diferenciados y debe ser acompañada de medidas complementarias para proteger o apoyar a determinados grupos de población”. Añade el autor, “que la política deba ser desigual para ser equitativa es quizá la paradoja de la heterogeneidad”.

Este Informe toma como punto de partida la necesidad de pensar en una agenda de investigación diferenciada para una econo-

¹ Existe una rica literatura que da cuenta de los determinantes e impacto de la heterogeneidad estructural de economías en vías de desarrollo. Ver Anibal Pinto (1970) desde la perspectiva Cepalina y Ruy Mauro Maurini, 1974, *Dialéctica de la dependencia*, México: Era, desde la perspectiva dependencista de mediados de los setenta. Ambas escuelas de análisis toman fragmentos del clásico análisis marxista de “transferencia de valor” entre sectores campesinos y pre-capitalistas hacia la economía “moderna” o “capitalista”. En Bolivia, los trabajos más destacados en esta línea analítica son de Miguel Fernández (1983) y René Zavaleta Mercado (1986).

mía también diferenciada. En el corazón de esta diversidad está la clave para comprender la reproducción de la desigualdad social, política y económica de un patrón de desarrollo de “base estrecha”.

Agenda de investigación

¿Cuáles son los rasgos de una economía de base estrecha?

La primera pregunta de nuestra agenda de investigación procura entender mejor las consecuencias y los determinantes de un patrón de desarrollo de base estrecha, anclado en la explotación de recursos naturales como el estaño, el petróleo o el gas natural. En los años 90 se desarrolló una discusión crítica sobre los alcances y las limitaciones del llamado “goteo económico”, vinculada a la economía de base estrecha. Uno de los primeros y más enfáticos críticos de tal idea fue Joseph Stiglitz (1998a y 1998b) quien inició una reflexión empírica al respecto desde el departamento de investigación del Banco Mundial.

Para reformular el debate, Stiglitz partió de las insuficiencias del crecimiento económico como mecanismo de reducción de la pobreza en países que se habían beneficiado del auge de los 90. La lentitud con la que se reducía la pobreza se debía a la alta concentración de ingresos y activos generadores de ingreso entre pocos actores. De allí surgió la necesidad de un nuevo enfoque que acelere los logros del desarrollo y privilegie metas más amplias y mayores instrumentos para el desarrollo, incluyendo herramientas estatales para confrontar fallas en los mercados laborales, de tierra, de crédito y otros.

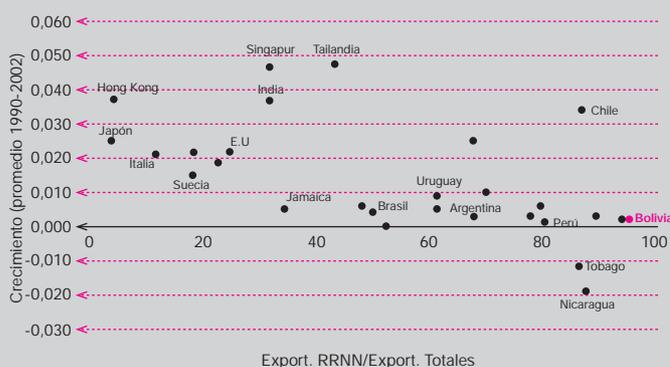
El vínculo explícito entre base estrecha y recursos naturales lo plantearon Jeffrey Sachs y Andrew Warner, en 1997, dentro de un estudio en el cual hallaron una relación inversa y significativa entre la dotación de recursos naturales y crecimiento económico. Según estos autores (Sachs y Warner, 1997), a mayor abundancia, menor capacidad de crecimiento del ingreso.

RECUADRO 1.3

¿Maldición de recursos naturales? De la concentración a la diversificación

Los países “bendecidos” por la riqueza en su suelo, ¿están condenados a la “maldición de recursos naturales”? La evidencia reciente sugiere que la respuesta es negativa, siempre y cuando se acompañe la explotación e industrialización de recursos como el gas natural con una diversificación de la base productiva.

Lederman y Maloney (2003) exploran la relación entre concentración y crecimiento para explicar por qué existen países con alto y bajo crecimiento, aun contando con dotaciones altas de recursos naturales. La “maldición de recursos naturales” no fue entonces una fatalidad para países como Chile o Colombia, que diversificaron los productos y los actores productivos en un lapso de 20 años.



El factor vital detrás de la diversificación exitosa es un patrón de inserción internacional abierto al mundo y una política estatal de innovación, fomento y promoción productiva. La literatura reciente muestra que la “diversificación” exitosa no ocurre de manera endógena o espontánea y que requiere de un decidido apoyo estatal.

Fuente: Lederman y Maloney (2003)

Tres líneas de análisis dominan los rasgos de esta relación denominada como “la maldición de los recursos naturales”. (recuadro 1.3)

La primera asienta su argumentación en la denominada “enfermedad holandesa” (Corden, 1982; Corden y Neary, 1984). Ésta se explica a partir de un ejemplo histórico concreto. La explotación de un recurso natural, como el petróleo en Holanda durante los años 60, generó un auge de divi-

sas externas que elevó el tipo de cambio y por tanto, empeoró la competitividad de los sectores exportadores no petroleros. Un primer efecto de ello fue el crecimiento de los sectores no transables de la economía que proveían servicios al sector petrolero, privando o reduciendo por tanto, recursos a otros sectores exportadores. Un segundo efecto fue una contracción económica en el sector exportador, que perdió competitividad por el tipo de cambio alto. El efecto neto de la “enfermedad holandesa”, producido en un contexto de abundancia de recursos naturales, fue la recesión económica y la imposibilidad de generar empleos e ingresos desde la base productiva.

La segunda línea de análisis de la citada “maldición” explica la economía política de Estados que depende exclusivamente de la renta proveniente de la explotación de los recursos naturales. Esta constituye la explicación “rentista” de la formulación teórica (Auty y Gelb, 2001), por la cual la concentración de riqueza en un solo sector genera instituciones sociales y políticas funcionales a la redistribución de dicha riqueza bajo formas patrimoniales, clientelares o corporativas. La construcción institucional del Estado redistributivo genera, a su vez, una cultura social “rentista”, que impregna las relaciones entre los actores y el Estado. En los casos más extremos, el Estado rentista genera violencia alrededor del acceso a los recursos naturales, sobre todo, en contextos de polarización étnica o territorial. El Estado y el acceso clientelar al mismo juegan así un rol central en la cultura política de sociedades basadas en la dependencia de los recursos naturales.

La tercera línea de investigación analiza la maldición de recursos naturales bajo el lente de la concentración de bienes y servicios transables y no transables y de las imperfecciones en el mercado financiero. Lederman y Maloney (2003) encuentran que la abundancia de recursos naturales no es mala en sí, siempre y cuando las exportaciones no se concentren en pocos productos, que inducen a la volatilidad y

enfermedad holandesa analizadas antes. Muestran incluso una correlación positiva entre recursos naturales y crecimiento una vez que se han controlado los efectos de concentración y comercio inter-industrial.

Por su parte, Hausmann y Rigobón (2003) concentran su análisis en la reducción del sector exportador no gasífero/petrolero, que lleva a una mayor volatilidad en los precios relativos, y a su vez eleva las tasas de interés para el sector exportador, hasta que éste eventualmente desaparece. Tanto Lederman y Maloney como Hausmann y Rigobón subrayan la necesidad de superar el fatalismo de la “maldición de recursos naturales” mediante una política proactiva, que neutralice los efectos nocivos del auge sectorial y ayude a diversificar la base productiva en base al descubrimiento y expansión del mercado internacional.

¿Cómo se transforma la “base estrecha” en “base ancha”?

La segunda pregunta de nuestra agenda de investigación se concentra en las articulaciones entre la economía exportadora (generadora de ingresos) y la economía popular (generadora de empleo). En otros términos, señalamos: ¿pueden existir articulaciones virtuosas entre ambas economías? Aquí nos concentramos en las oportunidades del ciclo económico boliviano que determina, en gran parte, las relaciones entre potenciales actores de “base ancha” y tradicionales impulsores de la “base estrecha”.

En los periodos de aceleración económica se percibe un patrón sistemático en el comportamiento sectorial: primero, una expansión de la oferta exportadora, guiada por precios favorables; segundo, una expansión de la oferta de cadenas de bienes y servicios de la economía popular, que provee de insumos a la plataforma exportadora, y tercero, una dinamización del sector financiero bancario y no bancario que incrementa el nivel de ahorro y el de inversión privada nacional. La pregunta clave es ¿bajo qué condiciones se pueden

aprovechar aceleraciones coyunturales para iniciar cambios estructurales que sustituyan la “base estrecha” por la “base ancha”? (recuadro 1.4)

La literatura especializada entiende dicha transformación estructural como una serie de cambios de largo plazo que cambian el “patrón de desarrollo”, es decir, la estructura de generación de empleo e ingresos, que está detrás de un entramado institu-

cional de actores y mercados. El “patrón de desarrollo” descansa tanto en la dotación inicial de factores (recursos naturales, mano de obra y capital) como en su inserción internacional (llegada a mercados de bienes transables, mercados regionales con preferencias arancelarias o acuerdos de libre comercio). Desde el punto de vista analítico, tanto las ventajas comparativas que emergen de una dotación dada, como

RECUADRO 1.4

Malasia, un ejemplo exitoso de creación de base ancha

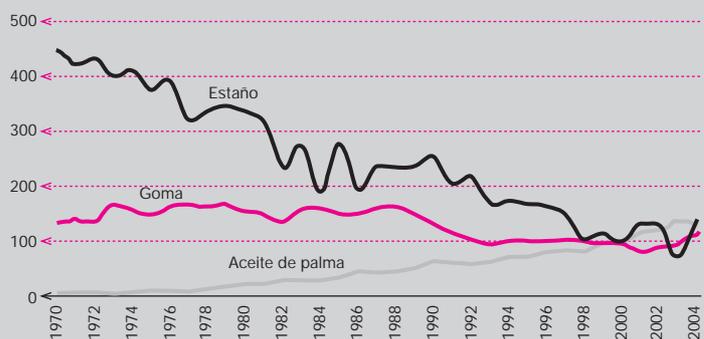
Desde mediados de la década de los 70, Malasia gozó de uno de los crecimientos económicos más acelerados a nivel mundial y logró mayor equidad en los ingresos de sus habitantes. Al mismo tiempo, se operó una significativa reducción en la incidencia en la pobreza y un marcado progreso en el alcance de sus metas de reestructuración social.

Desde 1970, el Producto Interno Bruto (PIB) de Malasia creció a una tasa promedio anual del 7%. Este notable crecimiento económico se ha basado en la existencia de recursos naturales y la economía diversificada de este país. En 1970, Malasia exportaba primordialmente bienes primarios sin valor agregado como madera sin aserrar, goma, estaño y aceite de palma. Aunque en la actualidad sigue produciendo estos bienes básicos, los mismos juegan un rol económico mucho menor y la mayor parte de su riqueza proviene de la industria manufacturera y la exportación exitosa de productos electrónicos.

Muchos factores contribuyeron al crecimiento económico de Malasia. Por el lado de la demanda, el comercio internacional y el gasto privado aportaron lo suyo y en años de bajo crecimiento y recesión, este rol fue asumido por el gasto público. Por el lado de la oferta, el factor más importante fue la transformación de la estructura económica. Entre los motores no económicos, la paz y la seguridad que disfrutaba el país también fueron determinantes para su éxito.

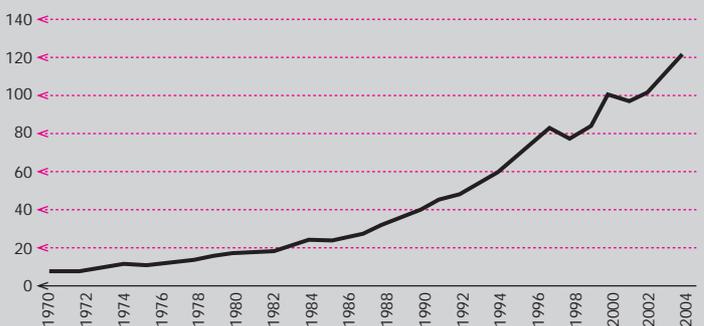
El crecimiento económico derivó rápidamente en incrementos en el ingreso per cápita acompañado de una disminución en la desigualdad. Asimismo, se dio una considerable disminución de la pobreza, mientras el grupo étnico malayo logró insertarse activamente en la economía moderna.

Malasia: Volumen de exportaciones, 1970-2004



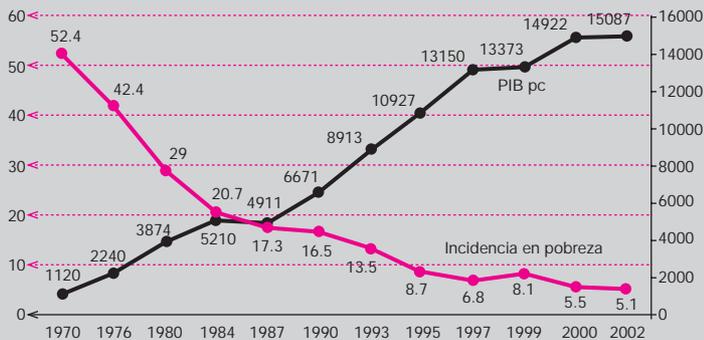
Fuente: FMI (2005)

Índice de producción industrial (2000=100)



Fuente: FMI/IFS (2005)

Crecimiento económico y reducción de pobreza en Malasia



Fuente: FMI/IFS (2005) y Abhayaratne (SH)

¿Cómo se logró esta reversión económica-social?

Para el alcance de dichos logros, Malasia promulgó políticas y planes para guiar el manejo del desarrollo nacional durante el periodo 1970-2000. Se trataba de políticas nacionales centrales, planes de desarrollo de mediano y largo plazo, y planes estratégicos sectoriales e industriales. Dichas políticas se basaron en una filosofía de crecimiento con distribución equitativa y tuvieron por objetivo común: la unidad nacional, y dos estrategias para alcanzarla: (i) la erradicación de la pobreza y (ii) la reestructuración de la sociedad. Además los planes también se ocuparon de limitar los conflictos potenciales entre varios grupos involucrados activamente en el proceso de desarrollo.

las competitivas que surgen de un patrón de inserción internacional, cuentan una historia sobre la capacidad de desarrollo equitativo en el tiempo.

Otros estudios recientes detectan que el nivel de transformación estructural —y por tanto de diversificación— de la economía está cada vez más relacionado al tipo de ventajas, que emergen del patrón de inserción internacional y no de la dotación inicial de factores. Wacziarg e Imbs (2003) encuentran que en escalas relativamente bajas de desarrollo (ingresos per cápita por debajo de los 11.000 dólares), los países tienden a concentrar su oferta exportable en pocos productos. En niveles intermedios (de 11.000 a 25.000 dólares) se diversifica la base productiva y por tanto la oferta exportable, mientras a niveles altos, la economía se especializa de nuevo en menos productos para los cuales rige una ventaja competitiva dinámica.

El motor de este proceso de tres fases —concentración, diversificación y especialización— es la capacidad de innovación en la generación de nuevas ventajas competitivas. En pocas palabras, nos referimos a la capacidad de transformar la dotación exis-

tente de recursos naturales en motores dinámicos de empleo e ingresos. En este terreno, resulta vital la articulación entre economía exportadora y la popular, porque ella sola explica el ritmo de natalidad y mortalidad de nuevos emprendimientos y productores dinámicos.

Cuatro articulaciones

En la historia económica de los últimos 50 años, se observa en Bolivia una ampliación de la economía popular no exportadora, y un achicamiento de la economía exportadora de minerales e hidrocarburos. A lo largo de este tiempo se pueden identificar al menos cuatro tipos de articulaciones entre la “economía exportadora” y la “popular”. La primera, que puede ser denominada como “proletarizadora”, utiliza la mano de obra semi-calificada o no calificada para la manufactura o el procesamiento. Ello supone el uso de la economía popular como proveedora de mano de obra barata.

La segunda es la articulación de tipo “maquila”, que subcontrata y entrega partes de la cadena de elaboración a micro-productores independientes. Ello supone el rol de la eco-

nomía popular como proveedora no competitiva de componentes de manufactura. La tercera es la articulación “en cadena”, que se enfrenta de manera competitiva a los micro y pequeños productores en la línea de provisión de bienes y servicios. Supone ésta una vinculación competitiva entre economía popular y exportadora. El cuarto nexo es la articulación de tipo “incubadora”, que genera nuevos actores productivos desde la economía popular en virtud del contexto favorable alentado por la economía exportadora. En Bolivia, una proporción significativa de los exportadores empezó en el sector no transable, de mercado interno o informal.

¿Cómo se construye una economía de base ancha?

Si las primeras dos preguntas de nuestra agenda de investigación se concentran en el “qué”, la tercera se aproxima al “cómo”. La transformación de una “economía de base estrecha”, vinculada a la memoria del patrón estaño, a una “de base ancha”, relacionada con un sector exportador pujante y a la exportación e industrialización del gas natural, requiere de un nuevo rol estratégico del Estado. La multiplicación de nuevos actores productivos, la inserción internacional competitiva y una redistribución de activos e ingresos no se dio de manera endógena y espontánea en el periodo que comprende la caída del patrón estaño en 1985 y el inicio del patrón gas en el presente.

Entonces, ¿qué rol debe tener el Estado en este nuevo momento? Para empezar, en este Informe analizamos dos decisiones estatales que afectarían el desarrollo del sector productivo: el impacto de la transformación e industrialización del gas natural y el de los probables acuerdos de libre comercio, en particular el Tratado (TLC) con Estados Unidos. Ambos hitos aceleran la necesidad de una política comprensiva de ampliación de la base productiva, de integración física e inserción internacional competitiva de Bolivia. El futuro de la

economía boliviana depende tanto de su capacidad de generación de nuevos actores productivos, como de una política efectiva de desarrollo.

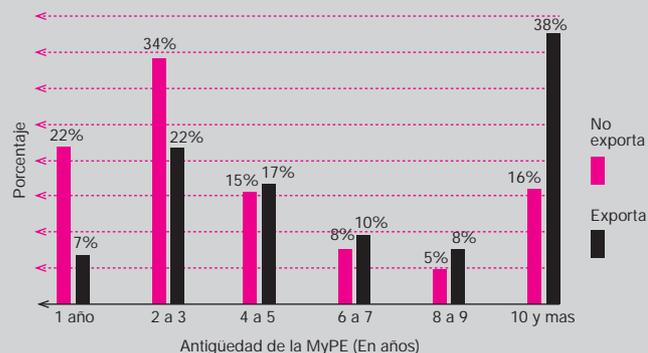
En años recientes, los especialistas de desarrollo económico han pasado de la visión del “dejar hacer y dejar pasar” de los años 80 a una mirada proactiva para el siglo 21. En un artículo reciente, Dani Rodrik condensa la nueva sabiduría convencional en cuatro principios de acción e investigación (Rodrik, 2004).

Primero: pensar en la promoción público-privada más como un *proceso* que como un *producto*. Lo importante, anota Rodrik

RECUADRO 1.5

La economía popular como incubadora: ¿importa la antigüedad?

La base de datos del Servicio de Asistencia Técnica (SAT) está compuesta por 22.819 registros de micro y pequeños empresarios. Sólo el 1.64% de ellos son exportadores, el resto produce para el mercado interno. Mientras que el 55% de las empresas que no exportan tienen tres o menos años de vida, el 55% de las exportadoras tienen 5 o más. Sólo el 16% de las que no exportan llegan hasta los 10 años de operación en comparación con el 38% de las que sí lo hacen. La primera conclusión de estos datos es que para los exportadores la antigüedad sí importa.



Fuente: UDAPE/SAT (2004)

La segunda conclusión es que para los exportadores también importan las articulaciones con proveedores de bienes y servicios. A diferencia de los no exportadores que concentran su trabajo en más del 80% en la venta directa, más del 50% de los exportadores realiza sobre todo ventas indirectas. Por tanto, la cadena de provisión de servicios es la incubadora de futuros exportadores.

es generar los mecanismos sobre los cuales los actores estatales y privados descubren juntos cuellos de botella a la promoción productiva, antes que concentrarse en tal o cual actividad. Se requiere, ante todo, un “lugar” para la acción público-privada, cercano al productor y efectivo desde el Estado.

Segundo: promover *acciones* productivas y no necesariamente *sectores* económicos. El paso de sectores a acciones implica pensar la economía como una cadena articulada, es decir, como eslabones que requieren apoyo sistémico o focalizado y que son re-

sueltos por los propios productores. Así, las acciones son transversales a uno u otro sector y evitan tener que “escoger ganadores”, que bien pueden cambiar en un contexto de inserción internacional volátil y dinámico.

Tercero: fomentar la *diversificación* más que la *concentración* de la base productiva para insertarse de manera dinámica a los mercados globales. Esto no implica abandonar la especialización productiva en nichos promisorios, pero sí apostar a sistemas de innovación que generen capacidades utilizables en uno u otro sector, para uno u otro nicho de mercado.

Y cuarto: fomentar sólo *nuevas actividades* que amplíen el espectro productivo, de procesamiento o comercio, para asignar recursos de la manera más eficiente y efectiva. Las oportunidades para el financiamiento de actividades nuevas surgen de manera conjunta con la inserción en nuevos mercados (por ejemplo, actividades vinculadas a la expansión de la producción de textiles, joyería, cueros o maderas en el marco de acuerdos de preferencias comerciales).

En el caso boliviano, un nuevo rol estatal “más allá del gas” tendrá que concentrarse de manera específica en aquellos factores que hacen más productiva la relación entre actores de la economía popular y los de la economía exportadora.

En nuestra agenda de investigación planteamos al menos tres nuevos roles de lo que podría ser un nuevo Estado rediseñado para estos fines. El primero es la promoción de la economía popular en sí, lo cual supone respaldar a aquellas actividades que ya conforman el universo de actividades productivas del mercado interno, de compras estatales y de turismo. El segundo es el impulso de la economía exportadora, incluyendo aquellas actividades nuevas que emergen de un nuevo patrón de inserción internacional estrechamente ligado a un TLC andino o bilateral. El tercero es impulsar una política productiva explícita de articulación entre ambas economías (actividades que hagan de la economía popular una incubadora de nuevos productores) y no necesariamente el

RECUADRO 1.6

Economía y desarrollo humano

El debate sobre economía y desarrollo humano no se agota en el análisis estadístico. El concepto de desarrollo humano atraviesa la idea misma de los medios y fines del desarrollo. Los Informes publicados por PNUD desde 1990, bajo el liderazgo intelectual de Mahbub ul Haq y Amartya Sen, han destacado la importancia de fortalecer las capacidades de los ciudadanos para construir su propio destino, de concebir el desarrollo como un proceso que construye mayor libertad, autonomía y poder para individuos y grupos (Kumuda-Parr, Sakiko y Kumar, 2003). El desarrollo humano en este concepto amplio, como lo destaca ul Haq (2003), “pone a las personas al centro de la agenda y (...) se preocupa tanto por la construcción de capacidades (a través de inversiones en la gente) como por el uso pleno de las mismas (a través de un entorno propicio para el crecimiento y el empleo).

¿Cómo entender la economía desde el paradigma de desarrollo humano? De acuerdo a ul Haq, ésta es un espacio de construcción de capacidades y realización de las mismas. En las actividades cotidianas en el hogar y fuera de él, se articulan no solo las bases materiales de la sobrevivencia y el bienestar, sino también las ideas, valores y actitudes que construyen percepciones distintas acerca de dichos niveles. Amartya Sen ilustra esta doble función en su definición de bienestar como “ser y hacer”. El “ser” incluye definiciones contextuales sobre quienes somos —nuestras identidades múltiples— en el hogar, en la comunidad y la sociedad. El “hacer” se refiere a las actividades que ocupamos en los roles social y culturalmente definidos antes. El reto del desarrollo humano es construir tanto los “seres” como los “haceres” que hacen a una vida digna, de autodeterminación y mayor libertad humana.

Fuente: Elaboración propia

nexo tradicional de la maquila o el de la fuente de mano de obra barata. Este “retorno del Estado” debe ser asumido bajo una clara conciencia histórica de las limitaciones pasadas del Estado revolucionario de los años 50, del Estado productor de los 60 y del Estado de “bonanza” de los 70. La historia boliviana tiende a confirmar que las reformas y cambios estatales mantienen

la paz y generan gobernabilidad pasajera, pero que también sostienen el status quo económico y social de largo plazo. Un Estado que ayuda a “redistribuir desde la economía” es el que mejor se adapta las realidades de un proceso continuo de inserción internacional y articulación de las “economías”, que conforman el mosaico heterogéneo y diverso de la sociedad boliviana.