



La economía más allá del gas

**Equipo encargado de la preparación del Informe Temático
sobre Desarrollo Humano *La economía boliviana más allá del gas***

Coordinador

George Gray Molina

Equipo de investigación

Antonio Aranibar Arze

Rafael Archondo

Fernanda Wanderley

Consultores y colaboradores principales

Guido Cortés

José Del Solar

Nelly Durán

Carlos Alberto Foronda

Pablo Rossell Arce

Ernesto Yáñez Aguilar

Asistentes de investigación

Gloria Canaza Quispe

Mario Chacón Bozo

Patricia Espinoza Revollo

Cecilia Ledezma Aranibar

Daniel Mejía Maldonado

Milenka Ocampo Mendoza

Equipo de difusión y comunicación

Jacques Duhaime

Robert Brockmann

Patricia Cusicanqui

Shirley Torrez

Depósito legal: 4-1-1548-05

ISBN: 99905-0-888-7

Edición: Rafael Archondo y Rubén Vargas

Diseño y diagramación: SALINASANCHEZ 2433085

Fotografías: Hugo José Suárez y Tony Suárez

Ilustración de la tapa: Alejandro Salazar

Impresión: Artes Gráficas SAGITARIO srl.

Segunda edición impresa en Bolivia en octubre de 2005

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD

Calle 14 esq. Sánchez Bustamante, Calacoto

Edificio Naciones Unidas, Piso 6 – Teléfono (591-2) 2795544 (interno 528)

Fax (591-2) 2795820 – Correo electrónico: indh.bo@undp.org

Página web: <http://indh.pnud.bo>

La Paz, Bolivia

La responsabilidad de este Informe es de quienes participaron en su elaboración y no compromete necesariamente la línea de pensamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Agradecimientos

Este Informe no hubiera sido posible sin la colaboración de numerosas personas e instituciones. El PNUD agradece a todas ellas por su valioso trabajo. Aquí hacemos un recuento personal de este respaldo.

Deseamos expresar nuestra gratitud a la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) en la persona de Torsten Wetterblad y Camilla Ottosson, director y oficial de programas respectivamente. Sin su apoyo, la producción de esta investigación no hubiera sido posible. También agradecemos al Dr. Fernando Calderón por haber desarrollado este concepto de un “informe de pequeña escala”, que parte de la realidad de los productores para analizar la dimensión excluyente de la economía nacional y proponer elementos de solución.

Asimismo fueron muchas las personas que colaboraron en la investigación con información, apoyo y asesoramiento. Va nuestra gratitud al Instituto Nacional de Estadística (INE), a su director ejecutivo Oscar Lora y a su responsable de estadísticas financieras Jhonny Morales, a la Cámara de Exportadores (CAMEX) y a su gerente general José Kuhn Poppe, a la Fundación Bolivia Exporta y a su gerente general Romel Antelo Mejía, a la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), a su director ejecutivo Gabriel Loza y a los analistas Wilson Jiménez, Fernando Landa, Katherina Capra y Humberto Zambrana.

También agradecemos a los investigadores Guido Cortés del Centro de Estudios Regionales de Tarija (CER-DET), Nelly Durán de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM) de Santa Cruz, además de Tom Kruse y Rolando Sánchez por haber compartido con nosotros su investigación llevada a cabo en el marco del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). También

fueron decisivos los aportes de Pablo Rossell Arce y José Del Solar, quienes elaboraron los diagnósticos sobre El Alto y la minería, y los de Gloria Canaza y Mario Chacón, quienes cooperaron en la investigación en Llallagua y El Alto, respectivamente. El estudio de caso sobre la ciudad de El Alto le debe mucho a la economista Roxana Azeñas, quien nos abrió los primeros contactos con los productores y con importante bibliografía de base.

Más de un centenar de agentes económicos, dirigentes sindicales y sociales, directores de medios de comunicación, así como autoridades políticas locales y regionales, nos concedieron entrevistas y explicaciones en los municipios de Yacuiba, Villamontes, Llallagua / Siglo XX, El Alto, La Paz, Camiri, Pailón y San Pedro. A todos ellos y todas ellas van nuestros más sinceros agradecimientos.

En el tema administrativo, tan importante pero no siempre valorizado, queremos agradecer a José Landivar por su cariñoso apoyo de los últimos años. Asimismo en el PNUD, muchos funcionarios brindan cotidianamente su colaboración al IDH, empezando por Alfredo Marty, Andrés Cariaga, Gonzalo Calderón, Rocio Chain, Karina Alarcón, Rina Ovando y Mónica Sarmiento. Gracias compañer@s.

Es justo y necesario reconocer el talento de los editores Rafael Archondo y Rubén Vargas, de los diseñadores y diagramadores Martín Sánchez y Rubén Salinas, de los fotógrafos Hugo José Suárez y Tony Suárez y del caricaturista Alejandro Salazar. También debemos reconocer la dedicación de la persona encargada de la ingrata, pero necesaria retranscripción de todas las entrevistas realizadas en el marco de este informe, María Teresa Vargas, así como del personal de la imprenta Artes Gráficas SAGITARIO srl. y de la red de comercialización Litexsa.

Presentación

Bolivia atraviesa por un periodo de transición que marcará el rumbo económico, social y político de los próximos años. ¿Por qué, entonces, presentar ahora un *Informe sobre Desarrollo Humano Temático* sobre la “economía más allá del gas”, en un tiempo de celebración de elecciones generales y prefecturales, de Referéndum autonómico y de la convocatoria a una Asamblea Constituyente?, ¿acaso la agenda del país no es hoy casi exclusivamente política?

En ese contexto, existen, sin embargo, muchos motivos que dirigen nuestra atención hacia los actores de la economía popular, compuesta por miles de pequeños y medianos productores, artesanos, cooperativistas, comunidades campesinas, indígenas y originarias. Al menos tres de ellos merecen un comentario en esta presentación.

Primero, concentramos la atención en la “economía más allá del gas”, porque creemos que para avanzar en la reducción efectiva de la pobreza, la economía boliviana se requerirá de profundos cambios en su capacidad de generación de empleo e ingresos. El Informe que presentamos estima que a una tasa de crecimiento del producto per cápita del 0.3% y con la actual distribución de ingresos, las 900 mil personas hoy más pobres del país, tardarían 178 años en salir de su condición actual. Sin embargo, un cambio redistributivo equivalente al 10% de ingresos, acortaría esta espera en cerca de 100 años. Otras transformaciones distributivas más pronunciadas, que incrementan la productividad del agro y generan empleo en la industria manufacturera liviana, reducirían aún más ese periodo, acercando al año 2015 el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de reducción de pobreza.

En segundo lugar, hablamos ahora de economía, porque para avanzar en la agenda de

crecimiento y reducción de pobreza, se requiere una articulación efectiva entre la economía popular y la exportadora. Este Informe muestra que los aproximadamente 600 exportadores bolivianos y 50.000 pequeños productores requieren aliarse para quebrar el círculo vicioso de la “economía de base estrecha”, que rigió la historia económica boliviana durante siglos. Así, cabe preguntarse: ¿Cómo generar y redistribuir riqueza en sectores económicos dinámicos, que no se limiten al sector de hidrocarburos?, ¿cómo generar alianzas entre productores, intermediarios y procesadores para los mercados interno y externo?, ¿cómo aumentar el número de pequeños y medianos productores competitivos y cómo fortalecer a los miles de proveedores de bienes y servicios en el país? Estas son interrogantes que merecen una respuesta, y por ello, conforman el núcleo central de este Informe.

En tercer lugar, el tema de este Informe se justifica, porque el análisis de la “economía que está más allá del gas” nos lleva también hacia temas que van más allá de la propia economía, como la persistencia de la alta estratificación social, la poca movilidad social intergeneracional y la multiplicación de innumerables mecanismos de desigualdad en el acceso a activos e ingresos. Si pensamos en la economía popular como una locomotora que genera nuevo poder social y político, visualizamos a la vez, los cimientos de una nueva sociedad boliviana, que reconstruye la política e integra las regiones, clases y las identidades étnicas, sin perder los valores solidarios y de integración y cohesión social. Esta “Bolivia productiva” será sin duda un país de todos los ciudadanos y ciudadanas.

Adelantando las palabras introductorias de este Informe, creemos que “el reto central de este periodo histórico es transitar de una economía de base estrecha a una de base ancha”, con miles de pequeños y me-

dianos productores competitivos y decenas de sectores situados en la industrialización de recursos naturales con acceso a mercados. Sin duda, esta transformación estructural tomará décadas en consolidarse, pero plantea una agenda urgente para el “aquí” y el “ahora”.
Con este Informe buscamos entregar una contribución, aunque sea mínima, a un

cambio del enfoque político y económico nacional, con el objetivo final de conducir a una mejora de las perspectivas laborales, capacidades de generación de riqueza, condiciones de inserción en la globalización y, en definitiva, avanzar hacia la realización de los sueños del pueblo boliviano.

Antonio Molpeceres

REPRESENTANTE RESIDENTE DEL PNUD EN BOLIVIA

Prólogo

Este Informe, y las ideas que lo nutren, nacen de inquietudes académicas que afectan las vidas diarias de miles de bolivianos y bolivianas: ¿Por qué cuando el producto per cápita de Bolivia crece al 0.3%, se incrementa el número absoluto de personas pobres en 174.419?, ¿por qué tardaremos 178 años en salir de la pobreza a este ritmo de crecimiento?, ¿por qué la caída del patrón estaño en los años 80 no derivó en una economía diversificada y redistributiva “más allá del estaño”? y ¿qué nos hace creer que puede existir una economía “más allá del gas” en el futuro?

Las respuestas a estas inquietudes forman la agenda de investigación de este Informe y plantearon, desde finales de 2004, un formidable reto de construcción analítico y empírico para el equipo de investigadores del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (INDH). El eclecticismo analítico que reluce a lo largo del Informe es deliberado. Más que aspirar a la construcción de una teoría prístina e impecable sobre la economía de desarrollo, plantea el dilema de hacer una buena pregunta e intentar una buena respuesta a problemas que afectan a miles de bolivianos en el día a día. Estaremos satisfechos si logramos socializar nuestra pregunta y más aún si compartimos algunas de las respuestas.

Detrás de estas reflexiones se encuentra tanto una preocupación de coyuntura como una de estructura. Por ello, cabe preguntarse: ¿Cómo transformar una coyuntura favorable en precios y mercados en un nuevo “patrón de desarrollo” que incluya a miles de nuevos productores competitivos, sin rehuir los retos de la globalización ni esquivar cambios estructurales para la economía boliviana? Una mirada a la historia económica sugiere que ya vivimos este entuerto varias veces: ¿tendremos que reeditar los debates de integración física del nacimiento del patrón estaño de 1904?, ¿los

de la nacionalización del petróleo de 1937 o de 1969?, ¿habrá quizás que revalorizar las ideas de diversificación económica del Plan Bohan de 1942?, ¿o revivir el impacto redistributivo de la Reforma Agraria de 1953?, ¿o el ímpetu exportador del Programa de Tierras Bajas de los años 80 y 90?

Nuestro punto de partida es histórico, pero práctico para los retos de la coyuntura: ¿Cómo transformamos una economía de “base estrecha”, dependiente de un enclave hidrocarburífero y una economía de comercio y servicios sobresaturada, en una economía de “base ancha” de miles de productores, procesadores y exportadores competitivos vinculados a la industrialización de recursos naturales? El punto de llegada está en las transacciones diarias de miles de comerciantes, productores y exportadores en todo el país, las articulaciones internas y externas entre actores de la economía popular —pequeños productores, artesanos, cooperativistas, comunidades campesinas e indígenas— y actores de la economía exportadora de textiles, madera, cuero, joyería, oleaginosas y otros productos manufacturados. La incubadora que hace posible estas articulaciones ya existe. Hace falta visibilizarla y promoverla.

¿Cómo inducir articulaciones virtuosas entre la economía popular y exportadora? Por lo que hemos visto, no todas las articulaciones lo son. Las de proletarización y subcontratación tienden a construir competitividad espuria con el uso de mano de obra barata. Las de incubación y cadenas de valor desde la economía popular tienden más bien a crear nuevos actores productivos que pueden diversificar y especializar, aprovechar los lazos de solidaridad asociativos y las reglas formales e informales que amplían el valor a la economía boliviana. Un dato interesante es que más de la mitad de los actuales exportadores bolivianos nacieron en la economía popular, informal,

comercial y no transable, algunos bajo la sombra de la ilegalidad. Soñamos con una economía que no tenga 600 exportadores sino 6.000, ni 50.000 proveedores de bienes y servicios de industria manufacturera, sino medio millón. Estos actores nacerán de los sectores y actores más pujantes, los que hoy son pequeños y medianos productores a lo largo y ancho del país.

Creemos que el Estado boliviano tiene un rol importante en este proceso de articulación e incubación. Primero, invirtiendo en la integración física de caminos, energía eléctrica, telecomunicaciones e infraestructura productiva que reducen el “costo país” de una economía mediterránea con una alta heterogeneidad geográfica. Segundo, promoviendo articulaciones para crecer, redistribución de activos para articular, y reglas comunes de juego para todos los actores económicos, populares o exportadores. Tercero, repensando el destino de los recursos de gas, mediante la sustitución gradual de nuestra dependencia crónica de recursos de cooperación internacional y a través de la creación de las bases de una economía popular competitiva. Al cambiar el “patrón de desarrollo”, incrementaremos los grados libertad de miles de actores de la economía boliviana y con ello, aportaremos decisivamente a expandir los niveles de desarrollo humano en el país.

La “economía más allá del gas” también refleja una preocupación por la sociedad y política que está más allá del gas, aquella que nace en los talleres artesanales, en la zafra o en las minas y que pensamos que transformarán las condiciones sociales y políticas de futuras generaciones. ¿Por qué reconstituir la política rentista de los años 50 cuando está en nuestras manos democratizar el poder político junto a nuevos actores sociales? y ¿por qué mantener los sistemas bizantinos de estratificación social de principios de siglo, si está en nuestras manos acompañar el nacimiento de una

clase media económica y popular? La Bolivia autonómica e intercultural del siglo XXI requerirá de un cimiento económico que genere empleo e ingresos en todos los departamentos y municipios del país.

Debemos muchas de estas preguntas e inquietudes a actores sociales y productivos de carne y hueso. De manera personal, debo el intento de aterrizaje de muchas de estas ideas a los actores productivos y sociales del Diálogo Nacional Bolivia Productiva 2004, que ilustraron de manera masiva la urgencia de pasar de las invocaciones a la acción. En particular, agradezco las discusiones, debates y provocaciones de Coco Pinelo, Marcos Mendoza, Mabel Miranda, Marta Lazo, Ramiro Uchani, Zacarías Calatayud, Pepe Núñez del Prado, Diego Zavalta y muchos otros amigos y colegas que actuaron para tender puentes entre productores aún en las circunstancias más inverosímiles.

Agradezco también a los miembros del equipo IDH, Fernanda Wanderley, Rafael Archondo, Antonio Aranibar, Jacques Duhaimé, Christian Jette, Patricia Espinoza, Milenka Ocampo, Daniel Mejía y Cecilia Ledezma que fueron mucho “más allá del gas” de lo que pensé que era posible en tan poco tiempo. Ernesto Yáñez y Carlos Alberto Foronda dieron cuerpo a algunos de los capítulos más difíciles de este Informe. A ellos un agradecimiento especial. Otro agradecimiento similar para Fernando Calderón quién incubó la idea de un Informe de Pequeña Escala sobre “ese asunto de base ancha”, que atormentaba a nuestros colegas en innumerables seminarios. Finalmente, un reconocimiento especial a Antonio Molpeceres, Alfredo Marty, Rocío Chaín y a todos nuestros colegas del PNUD por su apoyo incondicional a esta iniciativa. Este es el primer Informe sobre Desarrollo Humano bajo mi dirección, y espero, no el único sobre asuntos que afectan las condiciones de vida, la dignidad y las aspiraciones de bolivianos y bolivianas.

George Gray Molina

COORDINADOR DEL INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO EN BOLIVIA

Índice

Sinopsis

Punto de partida: ¿cambiamos el modelo o el patrón de desarrollo?	17
El corazón del Informe: ¿por qué persiste la economía de base estrecha?	20
¿Qué cabe esperar?	21
¿Cómo cambiar?	22
Punto de llegada: políticas públicas para la base ancha	23
Primero, articular para crecer	23
Cola de león: articular para acceder a mercados	23
Cabeza de ratón: articular para crear mercados	25
Redistribuir para articular	26
Nuevas reglas para la economía	27
No olvidarnos del gas	28

Capítulo 1

Introducción

Bolivia entre el gas y el estaño	32
¿Por qué estudiar la economía más allá del gas?	34
Tarea pendiente: redistribuir desde la economía	36
La movilidad social en acción	36
Agenda de investigación	37
<i>¿Cuáles son los rasgos de una economía de base estrecha?</i>	37
<i>¿Cómo se transforma la “base estrecha” en “base ancha”?</i>	38
<i>Cuatro articulaciones</i>	40
<i>¿Cómo se construye una economía de base ancha?</i>	41

Capítulo 2

Características de la economía de base estrecha

Síntomas de la economía de base estrecha	47
<i>1er. Síntoma: Bajo crecimiento económico</i>	47
<i>2do. Síntoma: Alta concentración en pocos productos exportables</i>	50
<i>3er. Síntoma: Baja productividad</i>	53
<i>4to. Síntoma: Desarticulación entre lo transable y no transable</i>	57
<i>5to. Síntoma: Persistencia de la pobreza, la desigualdad y baja movilidad</i>	58
<i>El techo de vidrio</i>	59

Capítulo 3

La economía popular bajo distintas ópticas

Informales y ejército de reserva	68
La subsunción o subordinación	71
Microempresa: una elección	73
Distrito industrial, clusters y aglomeraciones productivas	74
La quinta vía	76
<i>De modelos ajenos a realidades cercanas</i>	76
<i>De sectores a articulaciones</i>	78
<i>Del incumplimiento a una institucionalidad inadecuada</i>	79
<i>De distritos industriales a mercados productivos</i>	80
<i>El rol del capital social y de la concentración geográfica</i>	82
<i>Las articulaciones desde y para la economía popular</i>	83
<i>Antesala a los estudios de caso</i>	84

Capítulo 4

El Alto: la ciudad taller

Introducción	91
El Alto: incubadora de talleres “clonados”	92
Pobladores	93
Localización	93
Ventajas y desventajas para la actividad industrial	93
Empleo	94
Producción	95
Atomizados, según los datos	95
Confeccionistas en El Alto: de la resistencia al dilema de construir consorcios	100
<i>Después del temporal</i>	102
<i>Exportar a Chile</i>	107
Carpinteros en El Alto: en busca de la madera seca	110
<i>Por el valor agregado</i>	114

Capítulo 5

Socavones de soledad

Altas cotizaciones	120
Radiografía del auge actual	121
¿Quién gana más hoy?	122
Actores de la minería boliviana	123
<i>Comibol</i>	123
<i>Minería mediana</i>	124
<i>Minería chica</i>	126
<i>Las cooperativas mineras</i>	127
<i>Organización</i>	132
<i>Trabajadores dependientes de las cooperativas</i>	133
<i>Tipos de cooperativa</i>	133
<i>Entrega de toda la producción</i>	134

<i>Entrega parcial de mineral</i>	135
<i>Entrega reducida</i>	142
Cooperativistas de Siglo XX: libres del patrón	142
Cooperativistas de Catavi: la máquina unifica	145

Capítulo 6

Villamontes: un enclave productivo de gas en los 90

Transformaciones socioeconómicas en Villamontes	151
Villamontes, la nueva capital del gas	153
Cambios, tensiones y conflictos en Villamontes	161
El auge del gas y las pequeñas empresas: el caso de Petrosur	165
<i>Una familia de emprendedores</i>	165
<i>Una empresa nacional de servicios petroleros</i>	170
<i>Ingeniería</i>	170
<i>Construcción</i>	170
<i>Estructura organizativa</i>	171
<i>Áreas de trabajo y cantidad de personal</i>	171
<i>Los clientes y los proveedores de Petrosur</i>	171
<i>Petrosur y las dificultades de las empresas locales de servicios petroleros</i>	171
<i>El empleo: Las empresas de servicios petroleros bajo fuego cruzado</i>	174
Conclusiones	177

Capítulo 7

San Pedro: un enclave productivo sojero

Transformaciones socioeconómicas en San Pedro	184
San Pedro, nueva capital sojera de Bolivia	184
Cambios, tensiones y conflictos en San Pedro	188
El monocultivo de la soya y las pequeñas y medianas empresas en San Pedro	192
El Grupo de Comercialización Filial Norte	193
<i>Inicios y consolidación del Grupo</i>	193
<i>Estructura y funcionamiento del GDC</i>	195
<i>Potencialidades y limitaciones</i>	198
El Grupo de trabajo San Pedro	200
<i>Los inicios de un sueño y su materialización</i>	200
<i>Estructura y funcionamiento del GDT San Pedro</i>	202
<i>Potencialidades y limitaciones</i>	203
Conclusiones	204

Capítulo 8

Las causas de la persistencia de la economía de base estrecha

Diversificación sin especialización	209
<i>La diversificación ocupacional</i>	209
<i>El mercado de trabajo</i>	211
<i>La unidad familiar campesina</i>	211

<i>La migración rural - urbana</i>	212
<i>La empresa familiar</i>	214
<i>Especialización y complementación productiva</i>	215
Solidarios pero solitarios	217
<i>Las prácticas rurales y comunitarias</i>	217
<i>La importancia del capital social</i>	220
<i>Reglas tácitas y formales en la economía popular</i>	221
<i>El entorno institucional y las decisiones empresariales</i>	223
Instituciones oficiales desde y para algunos pocos	224
<i>La continuidad de la apuesta por los recursos naturales</i>	225
<i>Cultura rentista y patrimonial</i>	230
<i>Heterogeneidad institucional, debilidades estatales y la semi-legalidad</i>	232
<i>La mirada ambigua del Estado</i>	233
<i>Los productores cercanos a los comerciantes</i>	233
<i>Productores-artesanos</i>	234
<i>Sector informal</i>	234
<i>Empresarios o trabajadores</i>	234

Capítulo 9

Escenarios económicos para la base ancha

Consideraciones sobre el gas	242
Algunas consideraciones sobre el TLC	247
Escenario 0: la inercia de la base estrecha	253
Preparar el futuro: construir escenarios para la base ancha	259

Capítulo 10

Políticas públicas para la base ancha

Aprender del pasado: ¿Cambiar de patrón o modelo?	269
Tres modelos... pero un solo patrón desde 1900	269
El cuadrante competitivo: RRNN con valor agregado	270
La necesidad de un nuevo rol para el Estado	272
Redistribuir desde la economía: políticas públicas para la base ancha	273
Articular para crecer	275
Cola de león: articular para acceder a mercados	275
Cabeza de ratón: articular para crear mercados	276
Redistribuir para articular	278
Nuevas reglas para la economía	279
Corolario: no todo se reduce a la economía	283

Anexo metodológico	285
Bibliografía	297

Índice de recuadros

Capítulo 1

<i>Recuadro 1.1: Desarrollo humano sin ingresos</i>	33
<i>Recuadro 1.2: ¿Cómo reducir en 100 años el tiempo de salida de la pobreza?</i>	35
<i>Recuadro 1.3: ¿Maldición de recursos naturales? De la concentración a la diversificación</i>	37
<i>Recuadro 1.4: Malasia: un ejemplo exitoso de creación de base ancha</i>	39
<i>Recuadro 1.5: La economía popular como incubadora: ¿importa la antigüedad?</i>	41
<i>Recuadro 1.6: Economía y desarrollo humano</i>	42

Capítulo 2

<i>Recuadro 2.1: El momento demográfico: ventana de oportunidades o peso adicional?</i>	50
<i>Recuadro 2.2: Descubrimientos y nivel de desarrollo</i>	53
<i>Recuadro 2.3: La productividad total de factores en América Latina</i>	55
<i>Recuadro 2.4: Algunos determinantes de la participación laboral</i>	56
<i>Recuadro 2.5: ¿Qué es transable y qué es no transable?</i>	57

Capítulo 3

<i>Recuadro 3.1. La mirada dualista</i>	70
<i>Recuadro 3.2: ¿Acaso eres trabajador?</i>	72
<i>Recuadro 3.3: Competir bajando o anulando salarios: el ejemplo peruano</i>	76
<i>Recuadro 3.4: El distrito industrial de Gamarra: un Taiwán andino</i>	77
<i>Recuadro 3.5: Articulaciones a la economía boliviana</i>	83

Capítulo 4

<i>Recuadro 4.1: Diferenciando empresas</i>	96
<i>Recuadro 4.2: El Mundo Manaco</i>	98
<i>Recuadro 4.3: Los otros empresarios</i>	99
<i>Recuadro 4.4: Historia de una desencuentro</i>	103
<i>Recuadro 4.5: El Parque Industrial “bluejeanero” de Cochabamba</i>	105
<i>Recuadro 4.6: ¿Obrero?, no gracias</i>	107
<i>Recuadro 4.7: Los débiles son los fuertes</i>	109
<i>Recuadro 4.8: Mesas de billar: el aprendizaje</i>	111
<i>Recuadro 4.9: El tamaño, ¿importa?</i>	113
<i>Recuadro 4.10: Comprar materia prima, una salida</i>	115

Capítulo 5

<i>Recuadro 5.1: Los años antes del colapso</i>	121
<i>Recuadro 5.2: Incremento del empleo gracias al auge de precios</i>	123
<i>Recuadro 5.3: Los precios y la productividad</i>	124
<i>Recuadro 5.4: Comibol: de eje de la economía a arrendataria</i>	125
<i>Recuadro 5.5: Sembrando minería, cosechando un lago</i>	128
<i>Recuadro 5.6: Cooperativistas invisibles</i>	130
<i>Recuadro 5.7: Se compra estaño... pago anticipado</i>	134
<i>Recuadro 5.8: Los otros actores mineros</i>	136
<i>Recuadro 5.9: Estampas de la minería boliviana</i>	137
<i>Recuadro 5.10: Grandes proyectos mineros en Bolivia</i>	138
<i>Recuadro 5.11: El OLAMI recomienda</i>	140

<i>Recuadro 5.12: Individualistas por opción o necesidad</i>	140
<i>Recuadro 5.13: Mártires, dinamitas y cercos militares</i>	145
Capítulo 6	
<i>Recuadro 6.1: Etapas de la actividad petrolera en Bolivia</i>	152
<i>Recuadro 6.2: La vocación productiva de Villamontes</i>	159
<i>Recuadro 6.3: El conflicto por la tierra</i>	163
<i>Recuadro 6.4: Principales clientes y proyectos ejecutados por Petrosur entre 1988 y 1998</i>	167
Capítulo 7	
<i>Recuadro 7.1: De Potosí a San Pedro</i>	196
<i>Recuadro 7.2: Un chapaco en medio de la soya</i>	197
Capítulo 8	
<i>Recuadro 8.1: Asociarse para producir es posible</i>	219
<i>Recuadro 8.2: Razones para asociarse</i>	222
<i>Recuadro 8.3: Baja confianza en la producción</i>	224
<i>Recuadro 8.4: Revisando casos: poco músculo, bajo respaldo</i>	125
<i>Recuadro 8.5: El caso de la ropa usada: comerciantes versus productores</i>	226
<i>Recuadro 8.6: Sector madera: decisiones sin consulta</i>	229
<i>Recuadro 8.7: El capitalismo de camarilla</i>	231
<i>Recuadro 8.8: Categoría de auto-identificación</i>	234
<i>Recuadro 8.9: ¿Quién representa a los pequeños productores?</i>	235
Capítulo 9	
<i>Recuadro 9.1: Mercados para el gas natural boliviano</i>	247
<i>Recuadro 9.2: ¿Ganamos o perdemos con el TLC?</i>	252
Capítulo 10	
<i>Recuadro 10.1: El Plan Bohan: un intento de diversificación</i>	270
<i>Recuadro 10.2: ¿Por qué no competimos ni con Asia ni con Europa?</i>	272
<i>Recuadro 10.3: ¿Será triangular la prosperidad?</i>	274
<i>Recuadro 10.4: Diversificación con especialización. Caso: Empresa Naturaleza</i>	281
<i>Recuadro 10.5: Reglas para muchos: El Compro Boliviano</i>	282

Sinopsis

En la Bolivia pre-constituyente, pre-autonómica y pre-electoral, la economía parece haber desalojado la agenda de la controversia pública. Desde hace cinco años, el país no habla de otra cosa que no sea de la necesidad de transformar las reglas del juego político y todos los caminos parecen conducir hacia escenarios de cambio institucional y estatal. Al mismo tiempo, y contraria a la primacía de lo político, se debate encendidamente sobre la importancia del gas natural y sus múltiples usos. Poseedor de la segunda reserva continental más rica de gas, el país comenzó a transitar por esta ruta altamente política a partir del análisis del destino de los recursos encontrados en el sur y sudeste de la república.

La renovada afición por beneficiarse de las rentas de la explotación de los recursos naturales resucita una larga memoria nacional caracterizada por la dependencia de un patrón de desarrollo monoprodutor. El gas es, en el imaginario nacional, un hallazgo “prodigioso” en el que se encierra una gran promesa; la posibilidad de acabar, para siempre y de un plumazo, con el atraso, el hambre y la postergación. Vivimos entonces en la Bolivia “desde y para el gas”.

Por ello, y quizá a pesar de ello, el presente *Informe Temático sobre Desarrollo Humano* se atreve a plantear una economía “más allá del gas”, aquella que genera fuentes de empleo e ingresos para 3.9 de las 4 millones de personas económicamente activas en el país. Creemos que el reto central de nuestro periodo histórico es pasar de una economía “de base estrecha”, anclada en el recuerdo del estaño y la promesa del gas, a una economía “de base ancha”, que diversifique sectores y multiplique actores competitivos y productivos. Vislumbramos en este cambio un gran impacto distributivo y también de crecimiento a favor de la base de la pirámide productiva.

Punto de partida: ¿cambiamos el modelo o el patrón de desarrollo?

Empezamos con algunas precisiones. Nuestro Informe procura zafarse de la discusión en torno al llamado “modelo económico”. Por ello se pregunta: ¿vamos a seguir debatiendo si Bolivia necesita más o menos Estado?, ¿vale la pena preservar la polarización entre liberales que defienden el inmovilismo, y radicales que depositan todas sus fuerzas en el vuelco nacionalista del Estado? Este Informe plantea, de inicio, que si el patrón de desarrollo no cambia, más allá de las variantes liberales, mixtas o nacionalistas, Bolivia seguirá siendo uno de los países más pobres y desiguales de América Latina.

Atravesemos entonces por nuestra primera respuesta de fondo: ¿qué distingue un modelo económico de un patrón de desarrollo? y ¿por qué es más importante cambiar el segundo, que seguir debatiendo sobre el sello ideológico del primero? Entendemos por patrón de desarrollo la manera en la que se vinculan, funcionan, cooperan u obstruyen los factores de producción de una economía, en un contexto de ventajas o desventajas competitivas, que dinamizan o no dicho entramado productivo. Así, el modelo viene a ser el “cómo”, mientras el patrón termina siendo el “qué”. El patrón de desarrollo describe tanto la dotación de factores (¿somos un país rico en capital?, ¿tecnología?, ¿mano de obra?, ¿recursos naturales?) como la modalidad de inserción internacional (¿nos cerramos al comercio?, ¿nos abrimos de par en par? o ¿buscamos nichos en los cuales podemos competir?). En ese sentido, el modelo económico es simplemente la manera en la cual se administra el patrón de desarrollo. Se lo puede hacer con un Estado fuerte e interventor, desde una visión que le dé más poder a las fuerzas del mercado, o

desde una visión mixta que combina Estado y mercado. En síntesis, el modelo es la forma, mientras el patrón es el contenido, la sustancia.

Bolivia ha cambiado varias veces de modelo, pero nunca ha intentado transformar su patrón de desarrollo de manera sostenida. Entre 1900 y 1920, el país se embarcó en el liberalismo. El patrón de desarrollo se hizo “estaño-dependiente”, así como ya había girado antes en torno a la plata, la goma o la castaña. En 1937, la nacionalización de la *Standard Oil* y el nacimiento de YPFB movieron el péndulo hacia la nacionalización de una parte del patrón extractivo. La segunda parte llegó en 1952 con la nacionalización de sector estañífero y el nacimiento de COMIBOL.

El péndulo volvió a liberalizarse en los años 60 con nuevas inversiones privadas en minería e hidrocarburos, hasta la nacionalización de la *Gulf Oil* en octubre de 1969, que selló el último recuerdo estatista del patrón monoprodutor. Los años que transcurren entre 1985 y 2005 describen una ventana de oportunidad perdida para diversificar la economía y multiplicar actores en sectores competitivos. El nacimiento del “patrón gas”, con la promulgación de la Ley de Hidrocarburos de 2005, abre un nuevo cambio de modelo sobre el mismo patrón de desarrollo extractivo, anclado en recursos naturales primarios.

Ya sea desde COMIBOL o YPFB, con nuevas leyes de inversiones e intentos de privatizar hasta los servicios, la economía boliviana no ha dejado de concentrar la mayor parte de sus esfuerzos en la explotación y aprovechamiento de un núcleo reducido de recursos naturales. Persiste entonces un patrón administrado desde distintos modelos, que se caracteriza por la concentración de la economía nacional en la exportación de pocos productos, la mayor parte de ellos entregados a los mercados sin procesamiento o valor agregado.

¿Cómo describir la economía boliviana a partir de este legado? El resultado más ostensible de la persistencia de un patrón de desarrollo centrado en la dependencia mo-

no-productora es una economía “de base estrecha”. En este Informe, entendemos por ella una configuración particular de la estructura productiva. ¿En qué consiste? En que para el sector de industria manufacturera el 83 por ciento de la fuerza laboral, organizada en unidades familiares, campesinas o micro-empresariales de menos de cinco personas, produce apenas el 25 por ciento del ingreso. Al mismo tiempo, sólo un 7 por ciento de los trabajadores, agrupados en empresas de más de 50 empleados, genera el 65 por ciento del ingreso. En el medio de esta doble pirámide, que parece separar empleo de ingresos, están las medianas empresas que producen el 10 por ciento de lo producido y reclutan al 10 por ciento de la masa laboral.

Es esa relación inversamente proporcional entre empleo e ingreso la que caracteriza a la economía boliviana y la que la convierte en una de las menos equitativas del continente. Cuando se miran estos datos, se entiende por qué persisten las asimetrías entre unos pocos privilegiados y una cantidad abrumadora de operarios y agricultores depauperados. La riqueza en Bolivia se genera de forma concentradora y exclusiva, porque no existe como contraparte un aparato productivo ampliador de oportunidades.

Existen cinco motivos que justifican el paso del “patrón” de recursos naturales primarios al “patrón” de la industria a partir de recursos naturales, es decir, de la economía de base estrecha a la economía de base ancha.

El primer motivo para transformar el patrón de desarrollo económico es el bajo nivel de crecimiento económico. A pesar de un entorno macroeconómico estable y un periodo de apertura económica favorable, Bolivia no ha podido generar el impulso necesario para promover el desarrollo y reducir la pobreza. La tasa de crecimiento promedio para el periodo 1985-2004 fue de 2.8%, el cual se traduce en un crecimiento promedio per cápita de 0.5%, nivel extremadamente bajo para superar las necesidades socio-económicas por las que atra-

viesa el país. Elementos tales como la acentuada crisis fiscal –traducida en un alto endeudamiento público-, y bajo nivel de ahorro interno, que amplió la brecha ahorro-inversión, combinados con fluctuaciones en los términos de intercambio, a la baja productividad y a los efectos negativos de la mediterraneidad provocaron que en los últimos 20 años Bolivia mantenga tasas de crecimiento menores a las observadas en los años 60 y 70.

El segundo motivo es la alta concentración en pocos productos exportables. Dada la estrechez del mercado interno boliviano, su inserción en mercados externos es fundamental para su crecimiento. Esta característica promueve la necesidad de una búsqueda de mejores condiciones de inserción internacional que permitan que la contribución de las exportaciones al crecimiento sea una constante y no un fenómeno vulnerable derivado de cambios en la coyuntura externa. Históricamente, Bolivia no ha podido incrementar el valor de sus exportaciones ni diversificar su oferta. Una mirada al sector exportador para el periodo 1992-2003 revela que las áreas más importantes son bebidas y tabaco (20.67%), minerales metálicos (19.78%), petróleo y gas natural (15.47%), agricultura y caza (8.89%) y finalmente bienes de industrias metálicas básicas (6.1%). Si bien la evolución de la estructura de las exportaciones muestra cambios sustanciales desde mediados de la década de los 90 –cuando se dio paso a las exportaciones *no tradicionales*- los logros en términos de diversificación e innovación no han cambiado el patrón de fondo de las exportaciones, el cual sigue siendo altamente dependiente de la explotación de pocos recursos naturales y de su limitada transformación en algunos productos manufacturados.

El tercer motivo es una baja productividad de los factores de producción. Las fuentes del crecimiento, desde un punto de vista contable, pueden entenderse como el resultado de la acumulación de factores productivos y de la productividad que se da a su

uso. En este sentido, el crecimiento económico de los últimos 20 años se debe más que nada a una acumulación de factores (trabajo no calificado), que a un incremento en la productividad de los mismos. En efecto, mientras el trabajo y el capital han mostrado aportes cercanos al 90% y 50% respectivamente, la Productividad Total de los Factores (PTF) ha restado al crecimiento aproximadamente un 40%. Aunque en el periodo 1970-1980, la PTF representaba un fuerte impulso al crecimiento económico, la misma muestra una significativa reducción en los años 80 y una incipiente recuperación en los 90. Si bien la acentuada caída de los 80 encuentra su explicación en los desequilibrios que enfrentó el país, la debilidad del aporte de la PTF en los últimos años se explica por la debilidad institucional del país y la ausencia de mano de obra calificada.

El cuarto motivo por el cual se hace necesario el cambio de patrón económico es la desarticulación entre sectores transables y no transables. La estructura del producto interno bruto ha cambiado a lo largo de los últimos años, la cual alentó un crecimiento del sector de no transables (principalmente comercio y servicios), no sólo en cuanto a la absorción de empleo, sino también en la generación de producto. Así mientras en 1980 sectores como el sector primario y el manufacturero representaban cerca del 29% y 14% del producto respectivamente, en el año 2003 su participación se reduce a 21% en el primer caso y a 13% en el segundo. Por otro lado, los *no transables* que en 1980 constituían alrededor del 47% de la estructura del PIB, el año 2003 pasan a representar más del 54% del producto generado en el país. Por tanto, se evidencia la existencia de tres senderos en los componentes del Producto: en el caso del sector primario, el patrón es decreciente; para la manufactura se observa muy poca fluctuación y para los bienes no transables el sendero es creciente. Los sectores no transables que incrementan su participación son el de comercio y otros servicios, mientras que los sectores vinculados a los servi-

cios de energía y construcción no muestran grandes variaciones. Respecto al empleo, éste se retrae en sectores ligados a la agricultura y minería, se mantiene con poca fluctuación en la manufactura y en los no transables ligados a la generación de energía, gas, agua y construcción y se incrementa en sectores como el comercio, transporte y otros servicios. La relación inversa que existe entre el sector de no transables y el primario indica que el primero es un refugio del segundo en tiempos de recesión económica.

El quinto y último motivo para dar un viraje es la persistencia de la pobreza y desigualdad y baja movilidad social. Todas las implicaciones anteriores retrataron un crecimiento que resulta incapaz de generar un efecto de rebalse que permita a Bolivia abandonar su puesto entre los países más pobres y desiguales de Latinoamérica. De acuerdo a la Encuesta de Mejoramiento de las Condiciones de Vida (MECOVI), cerca de 174.419 personas ingresan al mundo de la pobreza cada año. Asimismo, para el periodo 1999 y 2002, cuando el crecimiento alcanzó en promedio una tasa de 1.76%, la pobreza (en términos absolutos) se incrementó de 5 a 5.5 millones de personas, de las cuales 3.5 millones son consideradas indigentes. Se estima que la tasa de crecimiento económico que neutraliza el crecimiento demográfico por debajo de la línea de pobreza es de 6%, por lo tanto, con niveles de crecimiento muy por debajo de un 6% y un índice Gini (de desigualdad) de 0.57, el patrón de crecimiento boliviano resulta siendo empobrecedor. Un cálculo basado en proyecciones de población y crecimiento económico revela que bajo una tasa promedio de crecimiento per cápita de 0.3%, Bolivia tardaría 178 años en salir de la pobreza, lo cual implica que 9 generaciones no mejoren su condición definida como umbral de ingresos mínimos. Por otro lado, la movilidad social en Bolivia es reducida y las implicaciones de la misma son desincentivadoras para luchar contra la pobreza e impulsar el crecimiento económico de largo plazo.

El corazón del Informe: ¿por qué persiste la economía de base estrecha?

La economía de base estrecha persiste a través de prácticas, valores e instituciones, a pesar del colapso del patrón estancado en 1985, pese al decreto 21060 y de las reformas económicas de los años 90.

La convivencia de prácticas e instituciones diversas que definen dinámicas económicas con bajos niveles de articulación entre sí, ha inducido en el país a una alta fragmentación del patrón de desarrollo, que depende de estrategias de vida, supervivencia y diversificación culturalmente arraigadas. El “abigarramiento” del tejido social y económico boliviano es parte del problema y de la solución para superar la economía de base estrecha, basada en recursos naturales, administrada de manera liberal, nacionalista o mixta.

Este Informe sostiene que el motivo principal de la persistencia de la economía de base estrecha son las articulaciones existentes entre actores y sectores productivos que reproducen la “base estrecha” como sistema. Así, a pesar del aparente divorcio entre la “economía popular” de pequeños productores, artesanos, cooperativistas y comunidades campesinas e indígenas y la “economía exportadora” de acopiadores, procesadores y financiadores, es útil destacar que ésta no es una mirada maniquea de la realidad.

No estamos ante dos economías enfrentadas, una capaz de dar sustento a la mayoría de los bolivianos en edad de trabajar frente a otra que sólo vela por sus dividendos y excluye de su disfrute a la gran masa laboral. No hay un sistema noble y empobrecido frente a otro elitista y exclusivo. En otras palabras, bajo este esquema no se contempla la posibilidad de que la economía “buena” triunfe sustituyendo a la “mala”. Lo que se plantea aquí es que lo que denominamos la “economía popular” y la “economía exportadora”, conforman un solo sistema productivo: la economía de base estrecha.

Así, la proliferación de condiciones precarias de empleo, la atomización constante de talleres idénticos o la falta crónica de vinculaciones virtuosas entre los factores de producción son síntomas del funcionamiento perverso de un patrón de desarrollo que eslabona a todos los productores, grandes o pequeños, bajo parámetros compartidos y recíprocos que consolidan la estrechez de la base económica del país.

Por ello, a partir de cuatro estudios de caso, realizados en El Alto, Llallagua, Villamontes y San Pedro, se obtienen tres conclusiones sobre la economía popular boliviana. La primera es que los pequeños productores tienden a **diversificarse, pero sin poderse especializar**, es decir, son un espacio de proliferación de cientos y miles de clones productivos. Cada operario parece tener como proyecto íntimo reproducir su fuente de empleo apenas cuente con las condiciones para independizarse. Cada aprendiz es un microempresario en potencia. Sin embargo, esta diversificación no implica especialización. De cada unidad productiva sale otra con las mismas características, así, cada una de ellas genera un ramillete de competidores que pulveriza las ganancias y se retacea a los ya pocos clientes.

Sin embargo, ¿por qué los pequeños productores buscan proveer todos los eslabones de su cadena productiva en vez de especializarse en alguno de ellos y construir sociedad e interdependencia con sus similares? La explicación viene con la segunda conclusión de los estudios de caso. Se observa que los pequeños productores son **solidarios** dentro de su tejido social y familiar, pero que a la hora de producir, optan por ser **solitarios**. Uno de los problemas detectados por la investigación es justamente la falta crónica de confianza entre pares dentro del ámbito de los negocios. Entre los sectores estudiados se percibe una aguda reticencia a depender de sus similares en el momento de construir su supervivencia y reproducción material. El resultado de este comportamiento receloso es la atomización de cientos de acto-

res económicos con escasas posibilidades de competir activamente en mercados mayores.

El tercer hallazgo de nuestros estudios de caso descarta explicaciones fáciles o simplistas para los dos anteriores. Allí se advierte que los pequeños productores multiplican sus unidades sin especializarlas y son reacios a asociarse en la escena económica, porque las **instituciones en el país no generan los incentivos suficientes** para crear un entorno favorable a la socialización de riesgos, lo que implica la articulación entre unidades económicas en procesos de agregación de valor. El hecho de que se siga apostando desde el Estado al crecimiento con base en los recursos naturales ha generado un marco institucional y de políticas económicas dirigido a un reducido sector formado por las empresas privatizadas/capitalizadas, mientras un amplio sector de la economía boliviana siguió careciendo de los incentivos y las condiciones para integrarse de manera sostenida a la estrategia de diversificación de las exportaciones. De ahí se deduce que uno de los principios del cambio está en los entramados institucionales diseñados para beneficiar a pocos actores y actividades económicas, y en la cultura rentista y patrimonial propia del patrón de crecimiento centrado en la explotación de recursos naturales, los que hasta el momento han favorecido a la perduración de una economía de base estrecha.

¿Qué cabe esperar?

Una vez realizado el diagnóstico de la economía boliviana, de sus insuficiencias y potencialidades, el interés del presente Informe transcurre por las posibilidades a futuro. El objetivo central es reconocer las tendencias dominantes del ámbito económico nacional a fin de ensayar posibles escenarios de lo que podría venir de darse o no ciertos cambios estructurales.

Nuestro **escenario base** es que las cosas sigan como están. Bajo este escenario, la economía boliviana crecerá como lo hizo a

lo largo de los últimos años y tendrá los efectos que ya hemos observado en las últimas dos décadas. A un ritmo de crecimiento promedio de 1.76% per cápita, el número absoluto de pobres se incrementará a razón de 174.419 por año. Para 2015 estaremos lejos de cumplir el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (uno de los compromisos asumidos por 191 gobernantes del mundo, en la cumbre realizada en septiembre de 2000 en el seno de Naciones Unidas), referido a la pobreza (éste señala: “reducir a la mitad el porcentaje de personas, cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen de hambre”).

En el **escenario 1**, simulamos la llegada de un impacto fuerte en favor de la creación de empleo mediante el crecimiento de la industria manufacturera vinculada a los recursos naturales. Los frutos simulados de un incremento del empleo en el sector manufacturero para el periodo 2004-2007, mostrarían una reducción de hasta 4.6 puntos adicionales en términos de pobreza, y de hasta 2.6 en materia de indigencia, en comparación con el 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 la cantidad de indigentes caería de casi 3 millones en 2004 a 2.7 millones en 2007.

En el **escenario 2** añadimos al ya citado impacto manufacturero, un aumento significativo en la productividad del agro. De ocurrir esto se generaría un importante viraje redistributivo desde la economía: el coeficiente de Gini, que así disminuiría alrededor de 6.5% en comparación con el escenario base, recorrería el camino inverso al de los años 90. La pobreza se reduciría en 5.7 puntos porcentuales adicionales, pero sobre todo la incidencia de la indigencia podría caer en 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.

Por último, el **escenario 3** contempla el incremento del 40% del empleo en el sector manufacturero, un alza en la productividad laboral del sector agrícola necesaria para preservar la producción del escenario base en un contexto de reducción de la mano de obra y un ajuste al modelo básico que permita considerar una proporción distinta de nuevos ocupados del sector manufacturero. De darse este panorama, 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 la pobreza habría caído al 30.8%, es decir Bolivia ya estaría en condiciones de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Entonces, si damos un salto en la industria manufacturera y la productividad de la economía rural, podremos reducir la pobreza a la mitad para el año 2015, cumpliendo así el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio. Ambos cambios nos deberían llevar a “redistribuir desde la economía”.

¿Cómo cambiar?

La pregunta central de esta investigación viene a ser: ¿cuáles son los elementos de la actual economía de base estrecha que podrían potenciarse a fin de provocar un cambio en el patrón de desarrollo?, es decir, ¿qué de la actual realidad podría servir para transformarla? Nuestro punto de partida es la necesidad de construir articulaciones diarias entre actores de la economía popular y exportadora. Cambios en estas articulaciones generarían escenarios alternativos para evaluar si la economía se ensancha o se vuelve cada vez más estrecha.

Desde nuestras simulaciones emerge una nueva estructura económica, que apuesta por el sector manufacturero vinculado a recursos naturales (incluyendo manufacturas de textiles, madera, cuero, joyería, oleaginosas y otros) y aumenta la productividad de la economía rural agraria y no

agraria. ¿Qué sería, en consecuencia, esta “economía de base ancha”? En principio, una reconciliación entre la creación de empleos y la generación de ingresos.

Se trata de que la mayor cantidad de trabajadores produzca el mayor volumen de ingresos, de democratizar los factores de producción, de que más y más bolivianos accedan a las oportunidades de prosperar y hacer prosperar a sus semejantes. Por eso, el desafío de esta perspectiva analítica consiste en pensar la economía más allá del gas, es decir, más allá de la adicción a los recursos naturales y más acá de la manufactura, de la elaboración de materias primas y del ensanchamiento de la base productiva del país.

Ensanchar la base es también multiplicar más y mejores actores productivos que ya existen en la economía popular. Es abogar para que aquellos que ya generan la mayor parte del empleo, puedan también multiplicar sus ingresos e insertarse en los mercados mundiales. Ensanchar es, en las claves de comprensión de este Informe, promover un Estado capaz de generar las condiciones para que renovados actores populares de la economía se beneficien de un impacto redistribuidor eficaz. Implica que los productores atomizados puedan asociarse sin temores con los medianos y grandes exportadores de la economía.

Ensanchar es sobre todo articular para crecer, construir puentes entre habilidades diversas y flexibilidades variadas. Implica una reforma profunda en la dotación de activos, multiplicar las condiciones favorables para que cada productor pueda explotar al máximo sus actuales capacidades desprovistas de confianza y lazos virtuosos.

Punto de llegada: políticas públicas para la base ancha

A lo largo de este Informe planteamos la necesidad de ir “más allá de la economía del gas”, para sentar las bases de una economía competitiva, pero también redistributiva. Ya no es suficiente aprovechar una

buena coyuntura económica, sino que es necesario hacerlo para avanzar hacia una transformación estructural que sienta las bases de una “economía de base ancha”. La pregunta esencial es “cómo”, evitando caer en los lugares comunes de la discusión académica y teórica, o en los del propio debate coyuntural en nuestro país.

Primero, articular para crecer

El principal problema de los actores y sectores que ya generan valor agregado en base a la explotación de los recursos naturales es que no pueden aprovechar más el mercado ya existente. Para ellos, Bolivia tiene acceso a cien o mil veces más mercado de lo que pueden abastecer con cadenas de producción atomizadas, apuntaladas por una integración vertical inflexible, o amenazadas por una fragmentación micro-empresarial ultra-flexible. En otras palabras, viven un problema de oferta, no de demanda.

Cola de león: articular para acceder a mercados

Desde el punto de vista de la mayoría de los actores de la economía popular, ser parte de una cadena de valor agregado se traduce en la experiencia de ser “cola de león”, es decir, de actuar como proletarios o subcontratados, portadores de mano de obra barata, que no reciben los grandes beneficios de la cadena de valor. Si bien este es un patrón común en las cadenas de recursos naturales, no tiene por qué ser siempre así. Intervenciones estatales focalizadas y dirigidas a atacar cuellos de botella y estructuras de mercado no competitivas ayudan a incentivar la articulación. Estas son, en síntesis, políticas que redistribuyen nichos de mercado dentro de la propia cadena de valor. Veamos algunas de ellas.

a. Subsidios de articulación debajo del eslabón de procesamiento: Un problema de muchos productores agropecuarios en Bolivia es que la estructura de acopio de

su producción es monopsónica (existe un solo comprador). Esta realidad tiende a desincentivar la articulación, porque los productores prefieren “saltar” el eslabón de acopio y encarar su propia comercialización de manera dispersa e irregular. El acopiador, a su vez, tiene motivos fundados para dispersar territorialmente a los productores a fin de mantener su poder de compra exclusivo. En este contexto, podrían aplicarse subsidios focalizados para productores que logran acuerdos con sus compradores a precios mutuamente aceptables. Así se ayudaría a generar un mercado más competitivo y a expandir la producción en los eslabones iniciales de cadena de valor. Lo importante es que este subsidio vaya dirigido a ampliar accesos a mercados, no a compensar la pobreza, ni a moderar la exclusión de manera genérica. La filosofía detrás de este tipo de intervención consiste en ayudar a que los productores pequeños no asuman todo el riesgo de un nuevo emprendimiento o de la expansión de la producción existente.

b. Capital de riesgo e instrumentos financieros para articular encima del eslabón de procesamiento. Cuando se sube en la cadena de valor hacia procesadores y comerciantes, emergen otras fallas de mercado que hacen difícil expandir la producción en el punto de comercialización. Para los pequeños procesadores de madera o cuero, el problema central no sea quizás la producción en sí, ni el procesamiento, sino los periodos muertos entre entrega y entrega hacia el eslabón comercializador. Hay que sumar a esto que, en algunos casos, el pago por la venta de sus productos se dé 60 o 90 días después de la entrega, una vez que el comercializador de mercado final (interno o externo) ha acomodado su producto. La incertidumbre entre pedido y pedido, y las brechas en el tiempo de pago son incentivos perversos para “diversificar sin especializar”. Tenemos acá una falla de mercado crónica que premia las transacciones de corto plazo, castiga la confianza y alar-

ga los periodos de subutilización de la mano de obra y del capital de los pequeños productores. Para esta falla de mercado existe un abanico de instrumentos de política que premian la articulación de largo plazo entre eslabones de procesamiento y comercialización. Uno de los más conocidos es el *factoraje*. Se trata de un instrumento financiero, por el cual mediante un descuento, se paga el “recibible” del procesador, 60 o 90 días antes de la venta final. Este pago hace posible que se reduzcan al máximo los tiempos muertos y transfiere el riesgo de productores pequeños a comercializadores internos o externos armados con más liquidez financiera.

c. Asociatividad para acceder a mercados.

Las estructuras de mercado monopólicas y monopsónicas inducen a que los productores se asocien para lograr mejores precios para su producto (asociación competitiva), y en algunos casos, se integren hacia adelante, con eslabones de valor más altos (asociatividad vertical). La asociatividad competitiva se hace más efectiva si emerge en torno a un mercado semi-público apropiable para los socios. La apropiación debajo del eslabón de acopio tiende a girar en torno a un acceso a mercado que no sería posible de acceder de manera fragmentada y dispersa. Esto ocurre tanto en los mercados de acopio de la soya como en la minería cooperativizada. La asociatividad vertical es más difícil, porque supone crear competencia a los eslabones superiores de la cadena de valor. Ejemplos exitosos de integración desde la asociatividad tienden a derivar en nuevas empresas, asociaciones o cooperativas, “incubadas” por el eslabón anterior. En ambos casos, tanto para acceder a mercados en mejores condiciones, como para integrar verticalmente sobre la cadena de valor, la asociatividad puede crear economías de escala y redistribución de riesgo que hacen posibles negocios que, solos y fragmentados, serían poco rentables para los pequeños productores urbanos o rurales.

Cabeza de ratón: articular para crear mercados

Para una minoría de los actores de la economía popular que ya participan como líderes de cadenas de valor en mercados competitivos, el freno mayor a su capacidad de expansión son los obstáculos que encuentran para encontrar mercados seguros para sus propios proveedores de bienes y servicios. Los segundos, terceros y cuartos eslabones de la mayoría de las cadenas de valor están firmemente anclados en las prácticas de “diversificación sin especialización” de la economía popular. Un micro o pequeño productor en el segundo o tercer eslabón no tiene incentivos para especializarse, porque, entre otras cosas, carece de horizontes de certidumbre para acomodar su producción. ¿Cómo revertir este patrón en beneficio de todos los productores? Aquí tenemos algunas propuestas para su discusión.

a. Incubar más Pequeñas y Medianas Empresas (PYME): La creación de más unidades productivas viables y competitivas desde la economía popular es en parte causa y en parte efecto de una economía anclada en un patrón de desarrollo de recursos naturales primarios. Muchas de las barreras para la creación de más PYME vinculadas a la industria de recursos naturales surgen del clima de inversión y las “desventajas de la formalización”, percibidas en el corto plazo. Sin embargo, casos exitosos de asistencia técnica financiera y no financiera en América Latina y Bolivia muestran las ventajas de mediano y largo plazo de la formalización en torno a negocios rentables. Por “formalización” entendemos más que la mera legalidad en la constitución de una unidad productiva o su estatus tributario. Incluye, de manera clara, el paso de la lógica gerencial de base familiar a una de cimientos estrictamente gerenciales, pero también la adopción de tecnología apropiada para la especialización flexible y el acceso a nichos dinámicos de mercado. La literatura internacional muestra que la mayor parte de los negocios realizados por las

PYME se da con otras similares, para lo cual es necesario ir construyendo un tejido empresarial más denso.

b. Mercados financieros para PYME: Además de los obstáculos usuales para el financiamiento productivo en Bolivia, los escollos para el financiamiento específico de las PYME son significativos. Entre ellos están los altos costos fijos de los préstamos para los pequeños productores, los elevados costos de monitoreo de pequeños y numerosos créditos y los contratos imperfectos que generan incentivos a la mora o al no pago. Estos factores dificultan la provisión de servicios financieros a las PYME, que a diferencia del micro-crédito, requieren de análisis y calificación de riesgo continuos para garantizar la continuidad del negocio. Las PYME están atrapadas en una paradoja: son demasiado “grandes” para merecer tratamiento micro-crediticio, pero muy “pequeñas” para amortiguar los costos de operaciones, supervisión y recolección del mercado de créditos. Algunos instrumentos financieros que encaran este dilema incluyen: 1) garantías muebles que agilicen el mercado colateral, 2) factoraje y otros mecanismos de descuento entre proveedores y compradores finales, 3) garantías recíprocas entre compradores y vendedores sobre una cadena de valor y 4) asistencia técnica no financiera para preparar a las PYME.

c. Asociatividad para crear mercados: La asociatividad que genera valor para los “cabezas de ratón” es distinta en naturaleza, a la de los “cola de león”. Lo imprescindible para los pequeños propietarios no es romper la estructura monopólica de mercado, sino construir un tejido horizontal de confianza, especialización y creación de valor con otros pequeños productores. Los ejemplos de los distritos industriales de Gamarra en Lima o de los pequeños productores en el norte italiano sugieren un patrón a ser imitado. Los distritos industriales funcionan mejor si se construye un tejido industrial complementario, de alta especialización y flexible a las demandas del mercado. La asociatividad para la crea-

ción de valor se sustenta en potenciales economías de escala que ayuden a confrontar fallas de coordinación e información en los mercados.

La literatura internacional sobre “clusters” o “conglomerados” sugiere aplicaciones para algunos sectores industriales y microindustriales que, a lo largo de la cadena, ganan sinergias y confianza mediante el aprendizaje horizontal, que forja una cultura emprendedora entre pequeños productores en competencia a través de proximidad geográfica. Más importante que la asociación en sí es el motivo de la misma, que puede crear nuevos mercados a partir de procesos dinámicos de innovación entre productores, procesadores y comercializadores.

Redistribuir para articular

Hace 30 años, el caso de Malasia, descrito en el capítulo de introducción de este Informe, podría ser equivalente al de la Bolivia de hoy, salvo por una importante excepción: la desigualdad. Así, una “economía de base estrecha” como la malaya, basada en enclaves de estaño y una economía agrícola de subsistencia, se transformó en tres décadas en un emporio “de la base ancha” con una inserción internacional diversificada, cimentada en manufacturas livianas y recursos naturales con valor agregado. En este periodo, bajaron los niveles de pobreza del 52.4% al 5.5% de la población. La diferencia entre Bolivia y Malasia es que allá los niveles de desigualdad de partida eran bajos (un coeficiente de concentración de 0.3 comparado con el de 0.57 de en nuestro país). Algunas de las intervenciones de política pública requeridas para articular cadenas de valor, descritas arriba, serán impracticables por la desigualdad y la pobreza absoluta reinantes en Bolivia. Se requiere, sin lugar a dudas, un nuevo impacto redistributivo para impulsar a miles de pequeños productores incipientes. Sin embargo, ¿cómo encaminar una redistribución compatible con una economía abierta, que aspire a crear riqueza

de manera sostenible? Discutamos, a continuación, algunas salidas.

a. Redistribuir activos: A diferencia de los ingresos, que son flujos volátiles, los activos son concentraciones de capital que generan ingreso. En los últimos 30 años, incrementos en los activos de capital humano (educación y capacidades laborales) han creado oportunidades para una generación de bolivianos. En los últimos 50 años, la redistribución de activos de capital físico (tierra) mediante la Reforma Agraria, también ofreció oportunidades a una generación de actores productivos. Sin embargo, estos cambios no fueron lo suficientemente agresivos como para modificar la estructura de distribución total de ingresos en el tiempo. Hoy, la concentración de activos es una limitante estructural que inhibe la emergencia de nuevos emprendimientos: acceso a activos físicos y de capital.

Este “cuello de botella” no se resuelve con crédito, porque así se plantearía un clásico problema del huevo o la gallina, es decir, ¿cómo dar crédito o apalancar riesgo para actores que no llegan al umbral requerido para ser sujetos de crédito o apalancamiento? Ayer como hoy, la respuesta está en la redistribución de activos. Esta vez, sin embargo, dos tercios del problema se encuentran en la economía urbana, donde los activos útiles deben ser fungibles en capital para varios emprendimientos. Se requiere de una “reforma agraria” para activos que no son la tierra. Muchos de los instrumentos que se discuten en este Informe, apuntan hacia esa salida. Se necesita de una política focalizada de intervención en cuellos de botella que limitan o extinguen la capacidad de hacer negocios. En algunos casos, el activo podría ser un horno de secado de madera para los carpinteros; en otra, un silo que acopia grano para productores agropecuarios. En todos los casos, es un activo físico o de capital, que no podría materializarse sin ayuda directa del Estado.

b. Redistribuir mercados: Para cada fase de la cadena de valor, sea cual fuere el rubro, “el mercado” es, en términos prácticos, el

eslabón inmediatamente superior. Al pensar en “redistribución de mercados”, lo que sugerimos es visualizar las ventajas competitivas y redistributivas de hacer cada vez menos monopólico o monopsonico cada eslabón de la cadena de valor. En algunos casos, esto significa redistribuir mercados del primer eslabón (compras estatales, compras del mercado interno o nichos de mercado de exportación), pero frecuentemente implica redistribuir potencial de mercado a actores de los eslabones intermedios de la cadena. Esto lleva a “abrir” mercados que estaban capturados por un solo actor (alianzas con el acopiador, procesador o comercializador final), pero también a “crear” mercados que no existen (nuevas sub-cadenas en función de las ya existentes).

Desde un punto de vista más macro, el reto de expansión de oferta en el cuadrante de recursos naturales industrializados, pasa por profundizar el tejido productivo, que vincula actores y mercados heterogéneos entre sí. La acción del Estado ayudaría a redistribuir, en este caso, del comercio hacia la industria, y de los grandes hacia los medianos y pequeños productores.

Nuevas reglas para la economía

Por todo lo visto hasta aquí, se percibe la necesidad de que el Estado asuma nuevos roles de intervención. Describimos, a continuación, lineamientos de dicho papel, que sin duda, se aplicarán de manera diferenciada con actores productivos heterogéneos, a lo largo y ancho del país.

a. Alianzas público/privadas para la innovación. Quizá la “falla de Estado” más importante que queda del periodo 1985-2005, es la ausencia de escenarios de concertación público-privados. Por ello se presentan vacíos de coordinación e información que caracterizan a la construcción y ampliación de mercados en el actual contexto mundial. Dicha coordinación no debe estar tan cerca que induzca a la captura estatal de uno u otro sector, ni tan lejos que deje toda la política económica en manos

de burócratas y técnicos bien intencionados, pero apartados de la realidad de los pequeños y medianos productores. La labor principal de la alianza público-privada no debe ser “escoger ganadores” ni satisfacer “demandas”, sino asegurar innovaciones productivas, comerciales e industriales continuas que aseguren la competitividad de la economía nacional.

Las innovaciones del cuadrante de industrialización de recursos naturales tienden a ser mayores a las del cuadrante de recursos naturales primarios, por lo que se requiere de ductilidad para aprovechar nichos de mercado existentes o crear nuevos en función de cambios internacionales o domésticos. Los últimos meses han mostrado que la economía exportadora boliviana está preparada para asumir el reto: el número de productos de exportación, la mayoría por montos y volúmenes mínimos, saltó de 800 a 1.300 productos entre 2003 y 2004. Esto sugiere que la búsqueda de nuevos nichos en coyunturas favorables y la consolidación de los ya existentes es práctica habitual de los empresarios bolivianos. El Estado necesita apoyar a estos innovadores, muchos de los cuales sentarán las bases de las nuevas exportaciones no tradicionales de los próximos años.

b. Promover actividades, no sectores La nueva política industrial no debería concentrar sus esfuerzos sobre sectores de la economía, sino en actividades específicas que significan cuellos de botella para actores a lo largo de la cadena de valor. Los resabios del enfoque sectorial son aún reconocibles en la propia organización del Poder Ejecutivo y los instrumentos de concertación corporativos entre Estado y sector privado. Las actividades que merecerían la intervención son heterogéneas, pero tienen un punto en común: tendrían que ser las que ayudan a promover la capacidad de innovación de actores articulados entre sí. Entre dichas actividades recomendadas aquí están los subsidios focalizados sobre la cadena de valor; la promoción de instrumentos financieros para la producción, los mecanismos transparen-

tes de asignación de activos urbanos y rurales, los que redistribuyen mercados y otros instrumentos que promueven el uso y la creación de nuevos mercados en el cuadrante de recursos naturales industrializados.

c. La mejor incubadora es la propia economía popular: Parecería trillado afirmar que la mayoría de los exportadores bolivianos no nacieron exportadores, sino que ensayaron sus primeras armas en los sectores de comercio y/o el mercado interno de producción y procesamiento. Sin embargo, y en el lenguaje de este Informe, nacieron en la “economía popular”. Bolivia tiene hoy una franja de actores pequeños y medianos demasiado reducida para la demanda de articulación externa existente. Al mismo tiempo, genera empleo escaso o subutilizado para la oferta de articulación interna. Se requiere de nuevos actores productivos que emergerán de la economía popular urbana y rural en los próximos años. Haremos bien en reconocer este potencial productivo y promoverlo desde el Estado.

El énfasis sobre la economía popular no pretende excluir a los otros actores de la economía. Sin embargo, más allá de la economía del gas, los actores de la economía popular construyen espacios de supervivencia y, en algunos casos, nichos de competitividad que merecen ser promovidos desde la política pública. Más que “micro-desarrollo”, este sector necesita articulación con otros actores competitivos del país.

No olvidarnos del gas

Como se señala en este Informe, 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 desarrollo¹. El año 2006 se estima que los recursos fiscales provenientes de regalías e impuestos sobre el gas natural superará los

\$US 650 millones (aproximadamente \$US 230 en regalías y \$US 420 en el IDH). Esto significa cerca de 8 puntos del PIB nacional, 5 de los cuales se deben a los cambios incluidos en la Ley de Hidrocarburos promulgada en 2005. Un prolongado debate nacional acerca de la distribución de los nuevos recursos fiscales tiende a confirmar las intuiciones recogidas en este Informe. El gas induce a una concentración en materia de inversiones, pero también a una nueva fragmentación en materia de distribución de rentas. La “cultura rentista” domina el debate nacional, regional y local. La “economía del gas” promete una larga discusión sobre rentas y relativamente menos debate sobre cómo aprovechar inversiones y rentas en una transformación sostenible de la economía.

¿Qué rol debe jugar el gas a futuro? Este Informe centra la atención en la “economía más allá del gas”, pero no descuida la importancia del nuevo eje hidrocarburífero. El paso de una economía de base estrecha a una de base ancha requiere la sustitución de fuentes poco sostenibles de ahorro e inversión por fuentes más seguras de ahorro, menos dependientes de la volatilidad externa y, en lo posible, de la propia cooperación internacional en el mediano y largo plazo. Hoy, cerca de 10 puntos del PIB del ahorro provienen de la cooperación internacional (donaciones, crédito concesional y semi-concesional). Estos recursos financian valiosos emprendimientos en infraestructura, educación, salud y muchas áreas del desarrollo nacional, regional y local. Complementan el importante, pero insuficiente, ahorro interno generado por hogares, empresas y gobierno nacional.

En el curso de los próximos 10 años, Bolivia enfrentará dos retos en su política de fortalecimiento fiscal y financiero. El primero será sustituir gradualmente fuentes volátiles de ahorro por otras más seguras en sintonía con una nueva vocación agresiva de

¹ El Informe de Desarrollo Humano en Bolivia de 2004 ya profundizó en la noción de “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. Por ello, como se dijo en ese documento: “la economía posible supone una explotación más eficiente e informacionalizada de las ventajas comparativas que tiene el país”.

integración comercial e internacional. Los recursos fiscales del gas podrán jugar un rol fundamental en esta sustitución, como también lo harían nuevas fuentes de ahorro e inversión vinculadas al comercio exterior y a la atracción de inversión extranjera directa en áreas dinámicas de la economía. El segundo desafío será transformar fuentes de renta pública en instrumentos de promoción público-privada. Esto significa construir nuevos vehículos institucionales como los fondos de estabilización para el gas, que ahorren valiosas rentas nacionales en momentos de aceleración o auge económico y las inviertan en momentos de recesión o desaceleración.

El gas tendrá aún una importante contribución que hacer al cambio de patrón económico en Bolivia. No podrá, sin embargo, sustituir el enorme potencial de generación de empleo e ingresos de las economías popular y exportadora. Sí podrá, no obstante, acelerar la multiplicación de nuevos actores. En ambos casos, se requerirá de una visión de desarrollo de mediano y largo plazo que escoja bien los mecanismos de articulación externa e interna en el país. Así, con una economía que repliegue sus insuficiencias y potencie sus capacidades atomizadas, podremos pensar con optimismo en una mejor vida para los bolivianos.