

## LA ECONOMÍA BOLIVIANA

### La estrategia de crecimiento y el modelo económico predominante desde 1985

La estrategia de crecimiento y el modelo económico predominante desde 1985, con los distintos programas de estabilización y de ajuste estructural, correspondieron al paradigma neoliberal implementado, inicialmente, por Chile en 1973, luego México y, posteriormente, propalado en América Latina mediante el denominado Consenso de Washington.

En el país, estos programas de estabilización y ajuste estructural se caracterizaron por la liberalización de los precios y de tasas de interés, determinación del tipo de cambio oficial por el Banco Central de Bolivia (BCB), suscripción de contratos en dólares, libre circulación del dólar, la apertura financiera (libre movimiento de capitales), apertura comercial, privatización y capitalización de las empresas públicas, entre otras medidas. La política económica se denominó neutral porque no incentivaba a un sector específico, sino establecía señales uniformes para el conjunto de la actividad productiva. El objetivo central era lograr la estabilidad macroeconómica.

### El papel del DS 21060 y las reformas

El papel del Decreto Supremo 21060 fue aplicar una política de estabilización y dar inicio a las medidas de ajuste estructural, que luego fueron complementadas y profundizadas por los distintos gobiernos hasta el año 2003.

El DS 21060 se centró en el mercado y la Nueva Política Económica (NPE) trató, inicialmente, de ser imparcial en cuanto a los precios clave de la economía, aplicando rígidas políticas monetaria y fiscal.

No obstante, el DS 21060 no contempló ni la privatización ni la capitalización de las empresas estatales, pilares del programa de ajuste estructural de reforma estatal propugnado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) bajo el Consenso de Washington de la década del ochenta. En el régimen de empresas públicas (título quinto del D.S. 21060) se planteó la descentralización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol); la disolución de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) y la transferencia de sus activos a las Corporaciones de Desarrollo Regional y de la Empresa Nacional de Transporte Automotor (ENTA) a las alcaldías municipales. Se dispuso la relocalización de los trabajadores de las empresas estatales, como Comibol, y la libre contratación en el marco de ese modelo. Empero, no eliminó la banca de fomento conformada por el Banco del Estado, el Banco Agrícola y el Banco Minero.

Con relación al mercado cambiario se mantuvo la medida de entrega obligatoria de divisas por parte de los exportadores (eliminada en el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada) y estableció determinar el precio de la divisa norteamericana a través del mecanismo de subasta del Bolsín del BCB. Respecto a la tasa de interés se planteó límites mínimos para las tasas pasivas en moneda extranjera no menor a la tasa LIBOR.

En materia de política comercial se estableció un arancel compuesto por el promedio del viejo sistema arancelario más una tarifa uniforme, se eliminó las restricciones a las importaciones y se mantuvo de facto la licencia de importaciones para algunos productos como el azúcar.

El DS 21060 contempló cinco de las 10 reformas emanadas por el Consenso de Washington y consensuadas por los organismos multilaterales para su aplicación en América Latina como la disciplina fiscal, la reforma tributaria, la liberalización de la tasa de interés (en forma parcial), un tipo de cambio competitivo y la apertura importadora. Durante la estabilización no se priorizó el gasto público en beneficio del crecimiento y de la población pobre, sino que el ajuste fue uniforme en todos los niveles del gasto, aunque se haya constituido el primer Fondo Social de Emergencia en América Latina.

Por el contrario, el DS 21060 no contempló medidas de liberalización de la inversión extranjera, privatización, desregulación y garantía de los derechos de propiedad.

Recién en una segunda etapa -entre 1987 y 1990- y mediante el DS 21660 de julio de 1987, la política comercial definió una protección uniforme a la producción nacional con un arancel del 20 por ciento, lo que profundizó la apertura para las importaciones. Por el lado de las exportaciones, se aplicó una compensación selectiva, denominada Certificado de Reintegro Arancelario (CRA) del cinco por ciento para las exportaciones tradicionales y de 10 por ciento para las no tradicionales y estableció las zonas francas industriales. Adicionalmente, en el marco de la inserción multilateral del país se instruyó la adhesión de Bolivia al GATT.

Como consecuencia de la apertura financiera contemplada en la nueva política económica y con el fin de ordenar el sistema financiero se restituyó la independencia de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. Sin embargo, se profundizó la liberalización financiera al disponer que las tasas de interés activas y pasivas del sistema financiero sean libremente pactadas entre el banco y los usuarios. Adicionalmente, el DS 21660, con el objetivo de contribuir a la reactivación económica, creó el Fondo Extraordinario de Reactivación Económica y el Fondo Nacional de Vivienda.

En la tercera etapa, es decir, a partir de 1991, se profundizaron las reformas estructurales, especialmente, con la privatización y capitalización de las empresas estatales. El objetivo final de estas reformas era transferir a las empresas extranjeras la propiedad, la administración y el control de las empresas estatales, es decir, el control del excedente económico<sup>1</sup>. Esta reforma se inscribió en el

proceso de reformas de América Latina, denominadas de segunda generación. No era suficiente la estabilización y el ajuste estructural, sino que era primordial la reforma del Estado.

La reforma comercial se aceleró con la apertura de las importaciones, bajando bruscamente a un nivel de protección uniforme del 10 por ciento, se eliminó el Certificado de Régimen Arancelario (CRA) y se lo sustituyó por la Ley de Neutralidad Impositiva a las Exportaciones, que estableció tanto la devolución del arancel (Draw Back) como la devolución de los impuestos internos indirectos. A esta ley se sumaron, posteriormente, las exportaciones mineras y de hidrocarburos, desvirtuando la filosofía del incentivo a las exportaciones no tradicionales. Se aceleró la apertura intraregional de las importaciones mediante la suscripción de acuerdos recíprocos con Chile, México y el Mercosur.

La liberalización de la inversión extranjera se realizó mediante la Ley de Inversiones en 1991, la cual otorgó el trato nacional a la inversión extranjera, no estableció ni siquiera como requisito el registro estadístico a la inversión extranjera y eliminó toda restricción a las importaciones.

En octubre de 1994, casi 10 años después del DS 21060, recién se promulgó la Ley que creó el Sistema de Regulación Sectorial (Sirese) cuyos objetivos eran regular, controlar y supervisar las actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, aguas y las de otros sectores que mediante ley fueron incorporados, asegurando:

- \* Que las actividades de estos sectores operen eficientemente y contribuyan al desarrollo de la economía nacional,
- \* Que los intereses de usuarios y empresas gocen de protección prevista por ley en forma efectiva y
- \* Potestad de regulación estatal ejercida estrictamente de acuerdo a ley.

Posteriormente, se reemplazó el Sistema de Reparto por un Sistema de Capitalización Individual en el marco de la Reforma de Pensiones mediante Ley N° 1732 de noviembre de 1996, en la que el costo proyectado por la Secretaría Nacional de Pensiones fue la mitad del costo efectivo de dicha reforma<sup>2</sup>.

1 Villegas C. (1996), Capitalización de las empresas públicas y uso de los recursos de los bolivianos. CEDLA.

2 Gamboa R (2002), Costo Fiscal de la Reforma de Pensiones: Proyección y ejecución. DT N°5. SPVS.

En el índice de avance de reformas estructurales elaborado por el BID<sup>3</sup>, que mide entre 0 a 1 los avances en la Reforma Comercial, Reforma Financiera, Reforma Tributaria, Privatización y Reforma en el mercado laboral, Bolivia, a fines de la década de los noventa, se ubicaba en el primer lugar con un índice de 0,7 frente a un promedio -calculado para 17 países latinoamericanos- de 0,58. Además, ocupaba el primer grupo de países más reformadores en política comercial (0,9), reforma financiera (0,75) y privatización (0,9). No está en el primer grupo de países en materia de reforma tributaria, pero se encuentra en el grupo de países con mercados laborales más rígidos.

### Privatización y Capitalización

A principios de la década de los 90, la Reforma del Estado se inició con el proceso de privatización de las empresas públicas, la Ley de Privatización N° 1330 de abril de 1992, y la eliminación de la banca de fomento (Banco del Estado, Banco Agrícola y Banco Minero). Los objetivos de la privatización eran reducir el déficit fiscal, transferir actividades productivas al sector privado y canalizar los recursos a la inversión social. Se transfirieron un total de 34 pequeñas empresas estatales.

La primera fase se caracterizó por: i) la transferencia completa (activos y participaciones)<sup>4</sup> de compañías que operaban en un mercado competitivo, pero que eran empresas pequeñas, considerando sus volúmenes de ventas y/o ingresos; ii) en esta fase participaron un rango amplio de empresas desde empresas de acopio y hoteles, hasta empresas de productos lácteos, entre otras; iii) por ser en su mayoría empresas que eran ineficientes en cuanto al número de personal y la utilización de su capacidad instalada y; iv) la mayoría de estas empresas fueron vendidas a un solo comprador.

### Capitalización

En marzo de 1994 se promulgó la principal reforma estructural: la Ley de Capitalización de las principales empresas públicas. Los objetivos de la capitalización eran atraer la inversión privada a gran escala, acelerar la creación de puestos de trabajo, transferir el control de gestión al sector privado y crear en el largo plazo un mecanismo de ahorro para redistribuir los beneficios de la capitalización en la población. Se capitalizaron un total de 10 empresas, principalmente monopolios estatales<sup>5</sup>. Con la capitalización se

aseguraba -a los inversionistas extranjeros- proyectos y mercados de alta rentabilidad. Se creía que la única posibilidad para "dinamizar" las empresas estatales era su CAPITALIZACIÓN o PRIVATIZACIÓN.

Dicha ley estableció el marco legal esencial para transformar las empresas estatales monopólicas en sociedades anónimas privadas, además del traspaso de las acciones de las empresas capitalizadas de propiedad del Estado a los ciudadanos bolivianos, mayores de edad al 31 de diciembre de 1995.

Conceptualmente, la capitalización es un modelo de privatización, en el que un inversionista estratégico adquiere el 50 por ciento de una compañía pública y su control administrativo. A cambio, el socio se compromete a invertir el 100 por ciento de su aporte de capital (equivalente a la estimación del inversionista del 50 por ciento del valor en libros de la empresa) en la compañía/objetivo para financiar nuevas inversiones.

Una de las consecuencias de este diseño es que el gobierno no recibe monto alguno por la venta de la empresa pública. En el caso de Bolivia, el 50 por ciento de las empresas de la nueva compañía pertenecientes al Estado fueron transferidas a un fondo fiduciario manejado por administradores de pensiones privados para beneficio de un segmento particular de la sociedad boliviana.

A diferencia de otros métodos de privatización de la región, el proceso de capitalización de las principales empresas públicas descartó la necesidad de pago por la transferencia de activos y, en cambio, se privilegió la medida de que asuman compromisos de inversión relacionados con metas de expansión de los servicios en el caso de telecomunicaciones o electricidad y mayor exploración en el caso de empresas petroleras.

Así, más que ampliar los ingresos fiscales por vez única, el proceso de capitalización buscó atraer inversiones y capital, crear empleos, acelerar el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso al incluir aspectos sociales dentro de la Nueva Política Económica (Ministerio de Hacienda, 1997).

El primer paso para capitalizar una empresa pública fue transformarla en sociedad anónima, lo que se realizó

3 Lora E y U Panizza (2002), Un escrutinio a las reformas estructurales en América Latina. Documento de Trabajo #471

4 Este mismo método de privatización fue empleado en la tercera fase para empresas más grandes

5 Garrón M, Machicado C y K Capra (2003), Privatization in Bolivia: The impact on firm performance. Octubre. BID.

transfiriendo (a un precio igual al valor en libros) las empresas públicas a sus propios empleados. De los 15 mil trabajadores potencialmente beneficiarios, el 76 por ciento de los mismos se convirtieron en accionistas de la nueva sociedad mixta creada (Ministerio de Hacienda, 1997).

A continuación, el 50 por ciento de las acciones de esa nueva empresa de economía mixta fue licitado internacionalmente, siendo uno de los criterios básicos de selección las ofertas de inversión. Los inversionistas estratégicos que compraban esas acciones obtenían el control de la administración de la empresa y comprometían inversiones a realizarse en un periodo definido de tiempo de entre cinco y ocho años (Antelo, 2000).

El 50 por ciento restante de las acciones sería "traspasado" a los ciudadanos bolivianos con mayoría de edad a diciembre de 1995, mediante un beneficio denominado Bono Solidario (Bonosol), que se otorgaría en pagos anuales vitalicios a todos los ciudadanos beneficiarios a partir de sus 65 años de edad.

Bajo esta modalidad, se capitalizaron cinco de las seis empresas públicas más importantes de Bolivia, en el sector eléctrico (ENDE), de telecomunicaciones (ENTEL), transporte (ENFE y LAB) e hidrocarburos (YPFB). La capitalización de estas empresas permitió comprometer inversiones superiores a 1.671 millones de dólares (ver cuadro 1). La empresa del sector minero (Fundidora de Vinto) no llegó

a formar parte del proceso, por lo que fue finalmente privatizada en 1999.

### Capitalización de las empresas del sector hidrocarburos: el desmonte del sector estratégico

En diciembre de 1996, el proceso de Capitalización de las empresas públicas dio un paso trascendental al consolidarse la adjudicación a inversionistas extranjeros del paquete accionario del 50 por ciento de las tres empresas hidrocarburíferas de sociedad anónima mixta, creadas a partir de la estatal YPFB para tal fin.

En efecto, el proceso de Capitalización de YPFB comenzó con la desmembración de la empresa en tres sociedades de economía mixta: dos en exploración/producción (Empresa Petrolera Chaco y Empresa Petrolera Andina) y una en transporte (Transredes).

Al igual que en los anteriores procesos de reforma de las empresas estatales para su posterior capitalización, se transformaron en sociedades de economía mixta al permitir que sus trabajadores adquieran acciones de su respectiva empresa hasta el monto de sus beneficios sociales.

Posteriormente, el 50 por ciento del paquete accionario de cada sociedad anónima mixta fue adjudicado mediante un proceso de licitación pública internacional, cuyo criterio primordial fue el nivel de inversión comprometido por los potenciales adjudicatarios.

**CUADRO N° 1**  
**CAPITALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS**  
(expresado en millones de dólares)

Empresas capitalizadas	Inversionista Estratégico	Inversiones Comprometidas
<b>ENDE</b>		<b>145.837</b>
Guaracachi S.A.M.	Energy Initiatives Inc.	47.131
Corani S.A.M.	Dominion Energy Inc.	58.796
Valle Hermoso S.A.M.	Constellation Power	39.910
<b>ENTEL</b>		<b>610.000</b>
ENTEL S.A.M.	E.T.I. Euro Telecom.	610.000
<b>ENFE</b>		<b>39.104</b>
Empresa Ferroviaria Andina S.A.M.	Cruz Blanca S.A.	13.251
Empresa Ferroviaria Oriental S.A.M.	Cruz Blanca S.A.	25.853
<b>LAB</b>		<b>47.475</b>
LAB S.A.M.	VASP	47.475
<b>YPFB</b>		<b>834.944</b>
Empresa Petrolera Andina S.A.M.	Consorcio YPF – Pérez Companc - Pluspetrol Bolivia	264.777
Empresa Petrolera Chaco S.A.M.	Amoco Bolivia Petroleum Company	306.667
Transportadora Boliviana de Hidrocarburos S.A.M.	Consorcio Enron - Transportadora Bolivia S.A. - Shell Overseas Holding	263.500
<b>TOTAL</b>		<b>1,677.360</b>

Fuente: Antelo (2000)

**CUADRO N° 2**  
**OBLIGACIONES CONTRACTUALES DE LAS EMPRESAS CAPITALIZADAS**  
**DEL SECTOR HIDROCARBUROS**

<b>Empresa Capitalizada</b>	<b>Plazo de inversión máximo (años)</b>	<b>Limitaciones al compromiso de inversión</b>	<b>Cotización en Bolsas de Valores</b>
Andina S.A.	8	No más del 10% en capital de operación	A solicitud de accionistas
Chaco S.A.	8	No más del 10% en capital de operación	Obligatoria
Transredes S.A.	8	No más del 10% en capital de operación	Obligatoria

Fuente: Evia Pablo, 2003.

Al igual que en los procesos de capitalización de otros sectores, los contratos de Administración y de Capitalización y Suscripción de Acciones requirieron el cumplimiento de ciertos compromisos de inversión y otros por parte de las empresas del sector hidrocarburos, mismos que se detallan en el Cuadro 2.

Asimismo, el contrato de administración de las tres sociedades estipuló en sus cláusulas que la elección de su directorio se efectúa de manera similar al de las empresas capitalizadas del sector eléctrico. De siete directores en cada una de las tres empresas capitalizadas del sector, se eligieron cuatro directores por parte de la sociedad suscriptora y tres por parte del Estado o fiduciario, siempre y cuando la sociedad suscriptora y el Estado o fiduciario posean en conjunto más del 81 por ciento del capital social.

Como ya se mencionó con anterioridad, el proceso de capitalización tuvo como objetivo primordial el incrementar la Inversión Extranjera Directa en las principales empresas del sector público.

Es probable que uno de los sectores más ávidos de financiamiento para tareas de exploración y explotación fuera el sector hidrocarburífero. En este sentido, el proceso de capitalización de las empresas públicas del sector hidrocar-

buros podría considerarse exitoso desde el punto de vista de las inversiones ejecutadas, tal como lo muestra el Cuadro 3.

Sin embargo, los resultados de la capitalización después de más de 10 años, mostró que los bolivianos y el Estado perdieron la propiedad y la posibilidad de participar en la toma de decisiones, la generación, control y distribución de excedente económico, así como las posibilidades de que el Estado pueda atender las demandas de transformación productiva y de equidad social. La política abierta de paraíso fiscal no dio resultados. La ausencia de normas mínimas de control no atrajo la inversión en otros sectores, salvo en los hidrocarburos. Así, por ejemplo, la Ley de Inversiones no contemplaba ni siquiera la exigencia de un registro estadístico a la inversión extranjera.

El costo fiscal del diseño y negociación de la capitalización para el Estado boliviano fue de 189 millones de dólares, equivalente a 2,4 por ciento del PIB, que fue financiado con préstamos del Banco Mundial (107,8 millones de dólares) y el BID (72,4 millones de dólares). Los flujos de inversión, con excepción de los hidrocarburos, no fueron los esperados y el sector privado nacional y transnacional no fue el líder del crecimiento. Las utilidades remitidas al exterior registradas en balanza de pagos de las empresas extranjeras en Bolivia alcanzaron a 436,7 millones de dó-

**CUADRO N° 3**  
**INVERSIONES COMPROMETIDAS Y REALIZADAS POR EL PROCESO DE CAPITALIZACIÓN**  
**SECTOR HIDROCARBUROS**  
**(Expresada en porcentajes y en millones de dólares)**

<b>Valor de</b>	<b>Inversión Capitalización</b>	<b>Inversión (a diciembre de 2002)</b>	<b>(% del compromiso)</b>
Andina S.A.	264.78	627.66	237.05%
Chaco S.A.	306.67	445.28	145.20%
Transredes S.A.	263.50	375.30	142.43%

Fuente: Delegatura presidencial para la revisión y mejora de la capitalización.

lares, entre 1999 y 2005, equivalentes al cinco por ciento del PIB.

Entre los efectos económicos debería incluirse la diferencia entre el valor real de las empresas y el valor en libros, con notorios casos de subvaluación. Los efectos en el empleo no fueron relevantes, no sólo por la intensidad en el uso de capital e insumos importados por las empresas capitalizadas, sino porque antes del proceso se despidió a un gran número de trabajadores para evitar asumir las cargas sociales. Los aportes de las empresas capitalizadas al Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) no fueron los esperados y fueron decrecientes. Hubo una ausencia de control, y fiscalización de las inversiones, los dividendos y los impuestos pagados.

### El retorno de la privatización

En esta etapa se continuaron realizando reformas, pero al margen de un plan integral -como el Plan de Todos- y a través de un conjunto de medidas aisladas bajo presión de grupos de interés. En este marco, está la privatización de 14 empresas públicas, entre las que se destaca la refinera de petróleo y la Empresa Metalúrgica de Vinto. Se realizó la Reforma de Aduanas y se suscribieron más de 15 acuerdos de protección de inversiones.

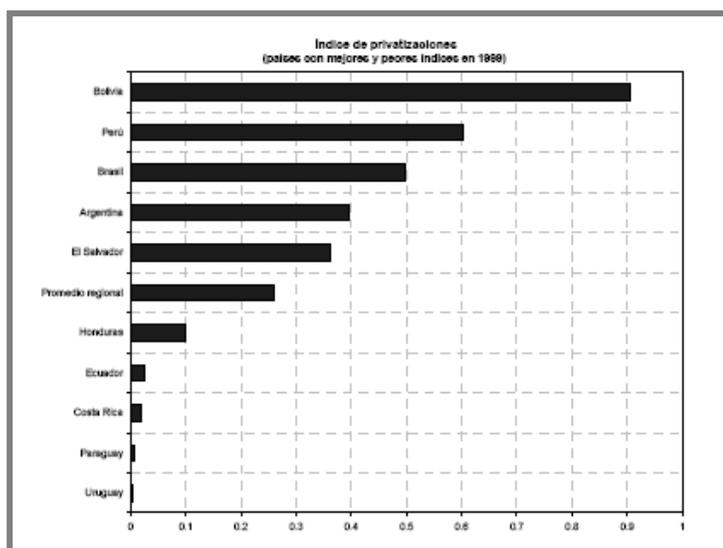
En síntesis, el resultado de las tres fases de la privatización fueron las siguientes:

**CUADRO N° 4  
FASES DE LA PRIVATIZACIÓN**

Fases de privatización de empresas públicas en Bolivia	N° de empresas privatizadas
Primera Fase	70
Segunda Fase	10 capitalizadas
Tercera Fase	14
<b>Total</b>	<b>94</b>

Fuente: Unidad de Reordenamiento, Ministerio de Hacienda, Udape, otros.

**GRÁFICO N° 1  
Índice de Privatizaciones**



Fuente: UDAPE

El saldo de la reforma del Estado, según el BID, ubicó a Bolivia como el país líder en el proceso de privatización en América Latina. Ocupaba el primer lugar en la región con un índice de 0,9 mientras que el promedio regional no llegaba a 0,3 (Gráfico 1).

En esta etapa se introdujeron modificaciones a los alcances de la Reforma de Pensiones, incidiendo significativamente en su costo que alcanzó a cerca de cinco puntos porcentuales del PIB.

En materia de política comercial se introdujeron listas de productos bajo licencia previa de importación y se constituyeron nóminas de bienes de capital con arancel cero. Se otorgaron incentivos arancelarios y tributarios por regiones, como en el caso de El Alto.

En materia de precios se subvencionaron los precios de los combustibles, principalmente, los del gas licuado de petróleo (GLP), con un gasto anual superior a los 120 millones de dólares.

Es decir, el modelo neoliberal se resquebrajó por sus resultados y trató de ser "parchado" mediante medidas compensatorias en forma aislada para paliar los problemas sociales.

### El perfil productivo y exportador

La realidad mundial se caracteriza por la continuación y aumento de las transacciones transfronterizas de bienes, servicios comerciales, servicios financieros, así como de flujos internacionales de capitales, acompañados por la aceleración del cambio y la difusión de tecnología y una creciente migración de trabajadores de los países en desarrollo hacia los países desarrollados. El nuevo milenio se caracteriza, por una nueva economía informal y global y por aumentos extraordinarios en la productividad, pero también por una ampliación de la brecha entre países pobres y ricos y por una desigual distribución de los beneficios de la llamada globalización.

La globalización ha implicado cambios trascendentales en la vida de las naciones y en sus interrelaciones con la economía mundial. Ha sido la expresión y el resultado de la revolución tecnológica basada en el conocimiento y la información. Sin embargo, no se han distribuido equitativamente los beneficios de dicho progreso, por el contrario, se han acentuado los costos asociados a los shocks externos de precios de productos primarios y a las crisis financieras y cambiarias recurrentes con efectos sistémicos, regiona-

les y con mayores impactos en economías pequeñas, pero extremadamente abiertas como la economía boliviana.

Después de 20 años de ajuste estructural en el contexto de la globalización, en Bolivia no se lograron resultados, debido a que el crecimiento fue menor en un punto porcentual a la tasa de crecimiento de la población, al igual que la productividad de factores sin cambios notorios en la composición de la producción y el perfil exportador.

Mientras en el ámbito mundial está en curso la tercera revolución tecnológica y de información, en la economía y sociedad boliviana subsisten en forma desigual y combinada fuerzas productivas con distintos grados de desarrollo y vinculación al mercado nacional e internacional: la productividad promedio medida por el PIB por trabajador se encuentra en niveles de 1960<sup>6</sup>.

Según los indicadores tradicionales de competitividad, Bolivia, según el Índice de Competitividad Crecimiento, está en el puesto 101 entre 117 países y según el Índice de Competitividad de Negocios, en el puesto 113 entre 116 países.

Entre 1985 y 2005 Bolivia emprendió procesos de "reforma estructural" con una nueva política económica. Sin embargo, el país está lejos de haber trazado un sendero de crecimiento intenso, sostenido, inclusivo y equitativo. Su tasa de crecimiento siempre fue menor al promedio de América Latina.

El vínculo entre apertura comercial y crecimiento no fue positivo ya que el tejido productivo fue prácticamente destruido y desarticulado. Este también fue el caso de la relación entre exportaciones y crecimiento, puesto que dependió de una estructura de exportaciones concentrada en materias primas, principalmente, de la minería y de los hidrocarburos, economía de enclave desarticulada del resto de la estructura productiva. La apertura comercial fue en realidad una apertura de importaciones porque disminuyó el arancel boliviano de un promedio de 30 por ciento en 1985 a nueve por ciento en la actualidad y desmontó casi la totalidad de las restricciones cuantitativas, como en el caso de prohibición de importaciones y licencias previas.

En el periodo de 1985 a 2005 prácticamente no existieron políticas productivas, sino que se postuló la neutralidad

6 Hausmann R (2005), Bolivia A country study on Economic Growth and development. Cambridge, Massachusetts.

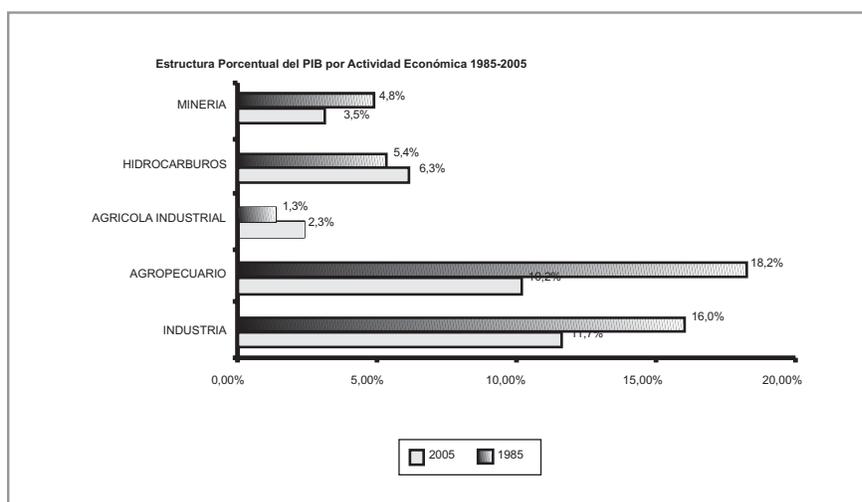
para no favorecer a algún sector en particular, es decir, aplicar estrategias horizontales, aunque en los hechos Bolivia incentivó al sector minero mediano y algunos rubros agroindustriales, que respondió a una competitividad espuria basada en bajos salarios, ampliación de la frontera agrícola y preferencias arancelarias<sup>7</sup>. El sector manufacturero fue prácticamente olvidado y fue sujeto a la competencia desleal con los productos importados y de contrabando.

Es así, que en los 20 años de aplicación del ajuste estructural, la economía boliviana atravesó por un profundo proceso de desindustrialización. Así en 1985 el PIB de la industria representaba el 16 por ciento del total y en el 2005 el grado de industrialización bajó a 11,7 por ciento. El actual perfil de la industria manufacturera muestra una alta concentración en alimentos (36 por ciento), seguido de refinación de petróleo (16 por ciento). Por otro lado, el sector extractivo que, en 1994, había llegado a su nivel más bajo de participación de 4,9 por ciento (0,9 por ciento en hidrocarburos y 4,0 por ciento en minería), en 2005

duplica su importancia a 9,8 por ciento que muestra un cambio en su interior, al aumentar la participación de hidrocarburos a 6,3 por ciento y mantenerse la minería en alrededor de 3,5 por ciento. En cambio, el sector agropecuario disminuyó su importancia en 8 puntos porcentuales (de 18,2 a 10,2 por ciento) y el único sector que aumentó su participación fue el de los productos agrícolas industriales de 1,3 por ciento en 1985 a 2,3 por ciento en 2005.

El perfil exportador reflejó los cambios en el patrón de producción, aumentó la participación de las exportaciones del complejo sojero de cinco por ciento en 1985 a 32 por ciento en 2005 y disminuyó la participación de la minería a casi la mitad, de 39,0 a 19,8 por ciento. Las exportaciones de hidrocarburos en 2005 con un 49 por ciento de participación, retomaron la importancia que tenían 20 años antes del neoliberalismo, cuando representaban el 55,7 por ciento, con la diferencia del mercado de destino. Antes Argentina era el único mercado y ahora el principal es Brasil, seguido de Argentina.

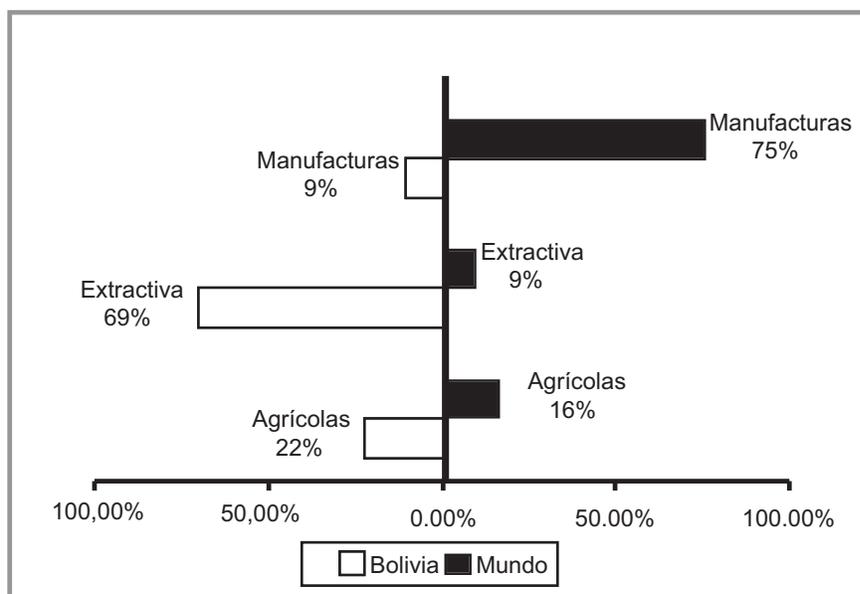
**GRÁFICO N° 2**  
**CAMBIO EN EL PERFIL PRODUCTIVO**



Fuente: Elaboración UDAPE con datos del INE a precios corrientes

7 Wilson Peres (2005), El lento retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe.

**GRÁFICO Nº 3**  
**PERFIL EXPORTADOR DE BOLIVIA Y EL MUNDO**



Fuente: Elaborado por UDAPE con información del INE y OMC.

Las manufacturas en 2005 sólo llegaron a 8,9 por ciento de participación, cuando en América Latina en promedio fue de 50 por ciento del total. Este perfil de especialización de Bolivia contrasta con el perfil de exportación del mundo mostrando una fuerte asimetría en el caso de exportaciones de la industria extractiva y las exportaciones de manufacturas, siendo más equilibrado en el caso del sector agropecuario. América Latina presenta un perfil más equilibrado, cerca de un tercio, en lo que se refiere a la exportación de la industria extractiva.

El peso específico del país en su inserción al mundo es muy pequeño. Las exportaciones e importaciones bolivianas representan 0,6 por ciento de las de América Latina, y la Inversión Extranjera Directa 0,8 por ciento de la que atrae América Latina. Los flujos de capitales de salida si bien no son relevantes en términos de otras economías, con relación al PIB tiene una incidencia relevante como ocurrió con la crisis a partir de 1999, en que Bolivia apareció con significativas salidas de capitales de corto plazo equivalentes a 5,9 por ciento del PIB en el año 2003.

La inserción del país al proceso de globalización, de liberalización e integración de mercados, nos muestra una realidad económica caracterizada por un modelo dependiente, colonizado y excluyente. El patrón primario exportador ha seguido prevaleciendo, aunque con una mayor diversificación de las exportaciones de productos primarios, pero con

un aparato productivo casi destruido y desarticulado. El país que recibimos presenta un Estado débil con poca capacidad de control y fiscalización frente a las empresas transnacionales y con ausencia de políticas productivas. Un mercado interno reducido y desprotegido frente a las importaciones y el contrabando.

El circuito del excedente económico muestra sus canales de transmisión hacia el exterior y hacia los sectores más privilegiados, en un contexto de acentuación de la pobreza y desigualdad. La precarización del empleo y su concentración en el sector informal es un resultado de la presencia de medidas paliativas y de la ausencia de políticas productivas y estructurales. La sobreexplotación y depredación de los recursos naturales conllevó a su vez a la degradación del medio ambiente. El uso de los recursos naturales no estuvo acompañado de la retribución de una renta para incentivar su renovación. La política de paraísos fiscales prevaleció en la apropiación de los recursos naturales. Así, el modelo no generó un crecimiento ni sostenido ni sustentable, y sin una ocupación plena y soberana del territorio nacional.

El estilo de crecimiento acentuó la dependencia tecnológica y la apertura a la piratería de nuestros recursos de la biodiversidad. Se aprovecharon los avances tecnológicos para el consumo en lugar de incorporarlos a la transformación productiva. Asimismo, no se valoró el conocimiento y

los saberes locales en función del desarrollo. Por el contrario, se introdujeron pautas de uniformidad en el comportamiento social, no valorando la diversidad cultural.

El sistema financiero no se orientó al fomento y diversificación de la producción y se concentró en el sector servicios y comercio. Las altas tasas de interés sesgaron hacia proyectos de corto plazo aparentemente muy rentables pero riesgosos.

En estos 20 años el país acentuó su dependencia externa respecto a la cooperación incluso para el pago de gastos corrientes. La gestión política fue diseñada y monitoreada desde afuera y los organismos multilaterales. Los planes y programas reflejaban más las tendencias mundiales de la globalización neoliberal y las orientaciones ideológicas predominantes y no los problemas de la realidad nacional.

### La situación social: crecimiento, pobreza y empleo en Bolivia en los últimos 20 años

El desempeño de la actividad económica y la situación social de Bolivia en los últimos años estuvo influenciado no sólo por las medidas adoptadas por los gobiernos de turno, sino que también hubo impacto por shocks que acontecieron principalmente en los países vecinos.

En la primera fase del ajuste, (1985-1989), Bolivia apenas creció 1,6 por ciento en promedio y recién entre 1990 y 1998 la tasa subió a 4,4 por ciento. Este último rendimiento

relativamente positivo fue apoyado por un sector externo favorable, altas tasas de crecimiento de los principales socios comerciales del país, el aumento de las exportaciones de recursos naturales, la expansión de las importaciones (28 por ciento del PIB) y el surgimiento de la inversión extranjera directa que acompañó el proceso de capitalización y se orientó principalmente a los hidrocarburos con un equivalente a 3,9 por ciento del PIB. Este crecimiento estuvo acompañado de un fuerte déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, del 4,7 por ciento y el déficit fiscal no pudo abatirse manteniendo un promedio de 3,7 por ciento. La combinación de fuertes recuerdos de la hiperinflación en 1985, una cuenta de capital abierta y la alta incertidumbre política y económica de una economía abierta y pequeña, generaron una alta y creciente dolarización de la economía que impregnó el sistema financiero, limitando significativamente las posibilidades de una política monetaria y cambiaria activa.

Desde 1999 hasta 2003, el crecimiento económico se desaceleró, al igual que en América Latina, alcanzando un promedio de apenas dos por ciento anual, pasando a ser negativo en términos per cápita. Las principales causas de esta desaceleración fueron los choques externos que afectaron la economía, incluyendo las fuertes devaluaciones y recesiones en Brasil y Argentina en 1999 y 2002, respectivamente, mientras que el boliviano se revaluó significativamente respecto al dólar. El déficit fiscal se incrementó fuertemente llegando en 2002 a más del ocho por ciento del PIB y el déficit en cuenta corriente de la

**CUADRO N° 5**  
**BOLIVIA: PRINCIPALES INDICADORES**  
Promedios por período

	1986-1989	1990-1998	1999-2003	2004-2005
Tasa de crecimiento Del PIB	1.6	4.4	2.0	4.0
Exportaciones / PIB	20.6	21.2	20.5	33.9
Importaciones / PIB	24.0	28.0	26.8	29.7
Cuenta corriente / PIB	-4.8	-4.7	-3.7	2.1
Inversión total / PIB	13.8	16.7	16.2	12.4
Inversión pública / PIB	7.2	8.3	5.5	6.0
Inversión extranjera directa / PIB	0.7	3.9	6.0	3.2
Déficit fiscal / PIB	2.1	3.7	6.1	3.9
Inflación	28.7	10.3	2.8	4.8
Devaluación nominal	15.3	7.4	6.8	1.3
Tipo de Cambio real efectivo	n.d.	96.4	94.6	109.4
Cartera Bancaria / PIB	n.d.	39.0	37.5	25.2
Cartera en mora / Cartera total	n.d.	7.1	14.3	13.8

Fuente: INE, BCB, SBEF, FMI-IFS

balanza de pagos disminuyó levemente a 3,7 por ciento en promedio.

Solamente entre 2004 y 2005, debido al shock positivo de los precios internacionales, la economía creció en promedio cuatro por ciento anual. La cuenta corriente registró dos años consecutivos de superávit del orden del 2,1 por ciento y el déficit fiscal se redujo llegando a 2,3 por ciento del PIB en 2005 gracias al Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) resultado de la nueva Ley lograda por los movimientos sociales, cuando el neoliberalismo no logró abatir el déficit fiscal pese a la reforma del Estado.

Los resultados del volátil y bajo crecimiento de la economía boliviana muestran una tendencia a la degradación de la calidad del empleo, expresada en altas tasas de desempleo y subutilización de la fuerza laboral y una elevada participación del empleo en actividades de supervivencia que se reflejan en bajos ingresos. Estos factores se manifiestan a su vez en inestabilidad laboral y la inseguridad en la generación de ingresos familiares, que constituyen el principal mecanismo de transmisión y perpetuación de la pobreza, contribuyendo a acentuar la desigualdad en la distribución del ingreso.

En términos comparativos, los países que presentan mayores niveles de pobreza extrema en la región son Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, los cuales se encuentran entre los que tienen más altos porcentajes de

población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Asimismo, Chile, Costa Rica y Uruguay, que se caracterizan por bajos niveles de pobreza extrema, se encuentran también en los primeros lugares en cuanto a la satisfacción de sus NBI.

Según información de la CEPAL a principios de los años 80, el 40 por ciento de la población en América Latina era pobre, con mayores niveles observados en el área rural donde casi 60 por ciento tenía estas características. Estos porcentajes aumentaron en los siguientes años, al haber existido en la región un período de recesión económica que afectó principalmente al área rural de los países latinoamericanos. Bolivia es el país con población más pobre de Sudamérica.

Considerando que restan nueve años para verificar el cumplimiento de las Metas del Milenio, Bolivia se encuentra lejos de alcanzar la reducción de la pobreza extrema a la mitad<sup>9</sup>. El Comité Interinstitucional de Metas del Milenio (2005) concluyó que "en el caso de extrema pobreza, el ODM es reducirla a 24,1 por ciento para el 2015, meta que según las proyecciones elaboradas por UDAPE no será alcanzada en un escenario macroeconómico moderado, reduciéndose sólo a 26,5 por ciento", bajo el modelo anterior.

Según proyecciones realizadas por CEPAL<sup>10</sup> "hasta el año 2005, basadas en el crecimiento económico de los países, un 40,6 por ciento de la población latinoamericana se en-

**CUADRO N° 6**  
**PORCENTAJE DE PERSONAS POBRES EN AMÉRICA LATINA (%)**

Año	América Latina			Bolivia		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1980	40.5	29.8	59.9	n.d.	n.d.	n.d.
1990	48.3	41.4	65.4	n.d.	55.8 (a)	n.d.
1997	43.5	36.5	63.0	63.6	54.5	78.0
1999	43.8	37.1	63.7	63.5	51.4	84.0
2000	42.5	35.9	62.5	66.4	54.5	87.0
2001	43.2	37.0	62.3	63.1	54.3	77.7
2002	44.0	38.4	61.8	63.3	53.9	78.8

Fuente: CEPAL (2005).

(a): Corresponde a las ciudades capitales más El Alto. n.d. No disponible.

La medición de pobreza está basada en la metodología de Línea de Pobreza.

9 Comité Interinstitucional de Metas del Milenio (2005). "Progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Asociados al Desarrollo Humano" Tercer Informe.

10 Parte de esta sección fue extraída textualmente de CEPAL (2006). "Panorama Social de América Latina". Chile.

contraría en situación de pobreza, mientras que un 16,8 por ciento no sólo sería pobre sino que estaría en la pobreza extrema o la indigencia. El volumen de pobreza e indigencia en la región ascendería a 213 millones y 88 millones de personas, respectivamente". En términos del cumplimiento de la primera meta del Milenio, que consiste en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la incidencia de la pobreza extrema, las cifras previstas hasta el año 2005 corresponden a un porcentaje de avance del 51 por ciento en la región. Este progreso es alentador, pero no hay que olvidar que sigue siendo insuficiente en términos del tiempo transcurrido del plazo total para la consecución de la meta, que equivale al 60 por ciento (es decir, 15 años de un plazo de 25).

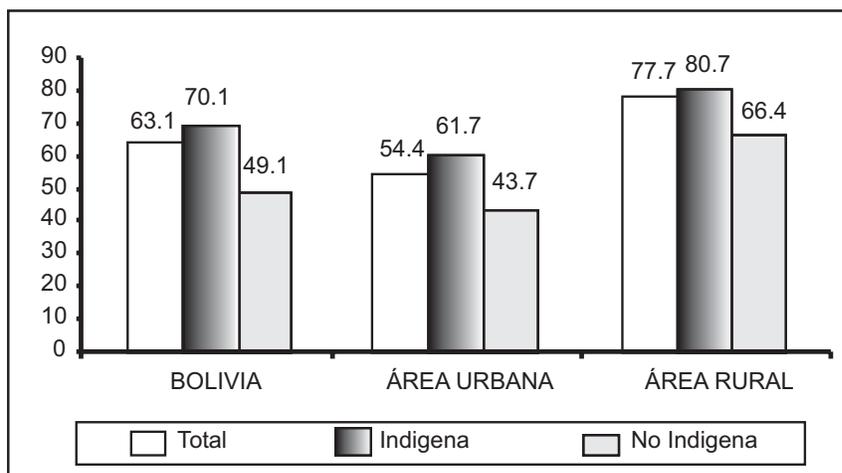
Si bien el país alcanzó una relativa estabilidad macroeconómica expresada en bajas tasas de inflación a lo largo del período, con una leve mejoría en algunos indicadores cuantitativos de desarrollo humano. Sin embargo, Bolivia continúa con su población más pobre que la de sus vecinos, registra tasas de pobreza superiores y menor expectativa de vida al nacer.

En lo referente a la pobreza y las tendencias de la desigualdad<sup>11</sup>, Bolivia presenta uno de las mayores tasas de inci-

dencia de pobreza en América Latina. Entre 2003-2004, el 63,1 por ciento de la población tenía ingresos familiares por debajo de la línea de pobreza y 39,9 por ciento por debajo de la línea de indigencia, valores que sólo se encuentran en Nicaragua y El Salvador. En las áreas urbanas de Bolivia, la mitad de los habitantes son pobres y en las áreas rurales el 78 por ciento. Bolivia no sólo presenta alta pobreza sino también tiene una elevada desigualdad en la distribución del ingreso, el índice de GINI, que mide la concentración del ingreso, señala que para el año 2002 es de 0,61, casi al mismo nivel de países tradicionalmente desiguales como Brasil y Colombia. El 10 por ciento más pobre en Bolivia recibe tan sólo el 0,2 por ciento del total de ingreso, mientras que el 10 por ciento más rico se queda con el 47,3 por ciento; es decir, representa 235 veces más.

La desigualdad social y económica en Bolivia tiene diversas dimensiones, pero fundamentalmente se expresa en las brechas económicas y sociales que desfavorecen a la población indígena. La población que habla idiomas nativos, en promedio tiene un equivalente a 46 por ciento de los ingresos de la población no indígena, como resultado de menores dotaciones de capital humano y de diferencias atribuidas a discriminación salarial y segregación ocupacional.

**GRÁFICO Nº 4**  
**BOLIVIA: PORCENTAJE DE POBREZA POR CONDICIÓN ÉTNICA**



Fuente: UDAPE en base al INE-Encuesta de Hogares 2003-2004

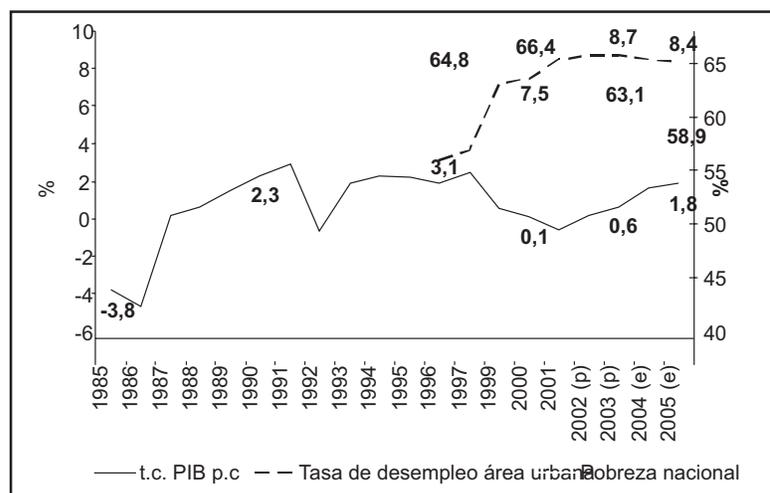
<sup>11</sup> Las encuestas de hogares representativas a nivel nacional, que incluyen información sobre ingreso y gasto de los hogares, están disponibles solamente desde 1996. Anterior a este año se encuentran encuestas a partir de 1989 para las capitales departamentales (más El Alto).

Según la definición ampliada de condición étnica<sup>12</sup>, los departamentos que tienen una mayor participación indígena son Potosí (89,3 por ciento), La Paz (82,4 por ciento) y Cochabamba (81,7 por ciento). En tanto que la desigualdad en el consumo<sup>13</sup> es mayor en Potosí (0,471), Chuquisaca (0,453) y Cochabamba (0,382). Sin embargo, descomponiendo la desigualdad al interior de cada departamento, los más desiguales al interior de ellos son Chuquisaca, Oruro y La Paz, lo que significa que en estos departamentos hay una gran diferencia en el consumo promedio de los hogares.

Según la última Encuesta a Hogares, que corresponde a los años 2003-2004, el porcentaje de personas pobres a nivel nacional se agrupaba más entre los indígenas (70,1 por ciento) que en los no indígenas (49,1 por ciento). Desagregando esta información, según área de residencia, la pobreza además de estar concentrada en el área rural, tiene a más de 80 por ciento de personas indígenas que no poseen los ingresos suficientes para adquirir mayores bienes y servicios. Los más vulnerables son las mujeres, niños y ancianos.

El desempleo abierto está estrechamente relacionado con el desempeño de la economía. Mayores tasas de crecimiento económico se traducen en una reducción del desempleo abierto; al contrario, cuando se contrae el producto o se reduce el crecimiento, el desempleo se eleva rápidamente. Entre 1980 y 1987, el producto por habitante tuvo una variación negativa de 4,1 por ciento traducida en tasas de desempleo abierto que llegaron hasta 9,3 por ciento. Entre 1994 y 2002 el producto per cápita creció a 0,8 por ciento anual, que se tradujo en tasas de desempleo inferiores a siete por ciento. Entre 1999 y 2003 se observó una tendencia al incremento de la tasa de desempleo abierto, para luego disminuir levemente en las últimas dos gestiones gracias a la recuperación de la economía que prácticamente hizo que el producto por habitante crezca en dos por ciento. En la década del 90, de cada 10 nuevos empleos 8 fueron generados por unidades de pequeña escala. Respecto a la relación crecimiento y empleo es necesario destacar la calidad del empleo que se genera y que la tasa de crecimiento es un indicador muy relativo con relación al bienestar de la población.

**GRÁFICO N° 5**  
**BOLIVIA: TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA, PORCENTAJE DE POBREZA MODERADA Y TASA DE DESEMPLEO EN LAS CIUDADES CAPITALES**



Fuente: INE, Encuestas a Hogares y UDAPE.  
(p): Preliminar;  
(e): Estimaciones de la tasa de desempleo para el área urbana.

12 El criterio de clasificación para la condición étnico lingüística (Indígena y No Indígena) toma en cuenta tanto la pertenencia como la lengua, de manera conjunta o disyuntiva, pero entendiendo la lengua sólo en su sentido pleno: habla y además aprendió a hablar en ella desde la niñez. Por tanto, incluye a los que declararon pertenecer a algún pueblo originario y a quienes sin reconocer su pertenencia a un pueblo indígena cumplen plenamente la condición lingüística (Pag 191; "Gama étnica y lingüística de la población boliviana"; Sistema de las Naciones Unidad en Bolivia - Ramiro Molina B. y Xavier Albó C.; Enero 2006).

13 UDAPE-INE (2006, tercera edición). "Pobreza y desigualdad en municipios de Bolivia".

Como se puede observar, desde fines de los ochenta hasta la fecha, el crecimiento de la economía fue insuficiente y no se tradujo en la reducción de pobreza, puesto que no generó mecanismos redistributivos. Así Klasen et.al.(2004)<sup>14</sup> y Jiménez y Landa (2004)<sup>15</sup> coinciden en señalar que no hubo crecimiento pro-pobre y, por el contrario, entre 1999 y 2002 se observó una clara tendencia regresiva, anti-pobre, que mostró que con el neoliberalismo ni siquiera se cumplió el llamado "rebalse para los pobres". Esta situación tuvo su correlato en el resurgimiento de los conflictos sociales entre 2000 y 2005 y en la demanda de los derechos de la población desde las calles.

Los saldos del modelo se pueden sintetizar en lo siguiente: la política social estuvo en función de las olas o tendencias internacionales que ponen énfasis en los aspectos asistenciales y en los epifenómenos o aspectos en que se manifiesta la pobreza y no así en sus causas estructurales. La política social fue de carácter sectorial y se centró en la oferta de servicios y de infraestructura y no en la demanda. La política social quiso dar un rostro humano al modelo estableciendo medidas compensatorias y de alivio de la pobreza. El mayor cambio de política se dio con la Reforma de la Educación, la cual fue parcial y no se basó en el aula como el elemento central, no consideró a la comunidad ni a los profesores y alumnos como sujetos activos del cambio.

La política social estuvo condicionada a los resultados económicos y fue procíclica. Cuando se necesitaba realizar el ajuste fiscal la variable de ajuste por excelencia era el gasto corriente y la inversión en el área social. En enfoque de lo social tendió a ser homogéneo para las regiones y las realidades comunitarias e indígenas. Tendió a corregir ciertos desajustes en la distribución del ingreso pero no puso énfasis en la distribución y acumulación de activos que son los que establecen o marcan las asimetrías iniciales y de poder.

En 20 años del modelo neoliberal, los conflictos sociales empezaron su tendencia creciente a partir de 1997, alcanzando su máxima intensidad durante el gobierno de Sánchez de Lozada. Este proceso se inició con demandas cotidianas sociales, que se origina en la oferta pública deficitaria y en la insatisfacción de las necesidades básicas como salud, educación, servicios, hasta desembocar en demandas estructurales como la nacionalización del gas y la Asamblea Constituyente. Estos conflictos, que se traducían en convenios entre el gobierno y los movimientos sociales, tuvieron un bajo índice de cumplimiento en alrededor del 10 por ciento. Según Pedrazas, en el fondo de las demandas de conflicto subyace la necesidad de inclusión, justicia y equidad, existiendo correspondencia entre el conflicto social con el mapa de pobreza.

La irrupción de los movimientos sociales tiene su explicación, en parte, en el fracaso del sistema político al perder su capacidad de intermediación entre la demanda social y el Estado y de gestionar la oferta estatal para satisfacer la demanda social. A esto se suma el hecho de que los representantes del pueblo tenían un poder absoluto sin revocatoria unido al sistema clientelar de los partidos políticos.

La atención del Estado no se centró en los movimientos sociales y en las comunidades campesinas, inicialmente dispersas y fragmentadas, sino en el poder corporativo empresarial y en demandas regionales encabezadas por comités cívicos departamentales centralistas. Por último, la acentuación de la corrupción y su impunidad generó un ambiente de falta de credibilidad en las instancias del Estado. Una estimación reciente de la corrupción solamente en los trámites de los servicios públicos señala un monto de 100 millones de dólares para el 2005 equivalente a más de uno por ciento del PIB. La corrupción es equivalente a un impuesto regresivo para los pobres.

14 Klasen, Stephan; Melanie Grosse; Rainer Thiele; Jann Lay; Julius Spatz y Manfred Wiebelt. "Operationalizing Pro-Poor Growth. Country Case Study: Bolivia". Final Report, September 25, 2004. Department of Economics, University of Göttingen y Kiel Institute for World Economics. Alemania.

15 Jiménez, Wilson y Landa, Fernando (2005). "Bolivia: Crecimiento Pro-pobre entre los años 1989 y 2002". Revista de Análisis Económico, Vol. 20. UDAPE. Julio 2005.