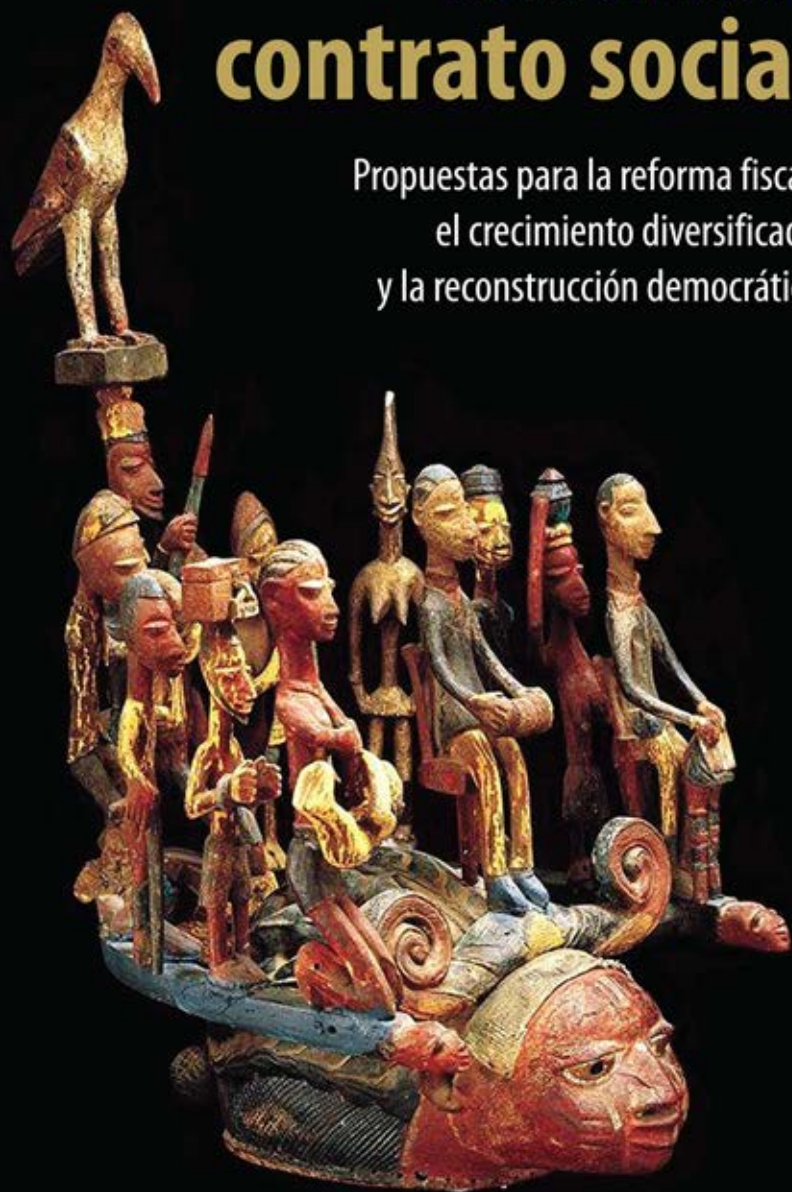


Javier Cuevas / Luis Carlos Jemio / Henry Oporto

Hacia un nuevo **contrato social**

Propuestas para la reforma fiscal,
el crecimiento diversificado
y la reconstrucción democrática



Hacia un nuevo contrato social

Propuestas para la reforma fiscal, el crecimiento diversificado
y la reconstrucción democrática

Javier Cuevas
Luis Carlos Jemio
Henry Oporto

Hacia un nuevo contrato social

Propuestas para la reforma fiscal,
el crecimiento diversificado
y la reconstrucción democrática

Fundación Milenio

© Fundación Milenio, 2019

Primera edición: abril de 2019

D.L.: 4-1-1050-19

ISBN: 978-99954-1-911-0

Producción

Plural editores

Av. Ecuador 2337 esq. calle Rosendo Gutiérrez

Teléfono: 2411018 / Casilla 5097 / La Paz

e-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

Impreso en Bolivia

Índice

Políticas para el desarrollo <i>Roberto Laserna</i>	9
PRIMERA PARTE	
Lineamientos y pautas para una nueva política económica y social <i>Javier Cuevas</i>	17
SEGUNDA PARTE	
Consideraciones y directrices para una estrategia alternativa de crecimiento y desarrollo <i>Luis Carlos Femio</i>	57
TERCERA PARTE	
El contrato social que Bolivia necesita <i>Henry Oporto</i>	119
APÉNDICE	
Trabajo y educación en la era de la digitalización: retos y oportunidades	155
Autores.....	161

*Lo más importante que tienen los países
es el cerebro de la gente.
La mejor inversión que pueden hacer las sociedades
es invertir en educación.*

Facundo Manes, neurocientífico argentino

Políticas para el desarrollo

Este libro es el resultado de un esfuerzo propositivo que de ninguna manera es ajeno a la práctica institucional de Fundación Milenio. Este centro de pensamiento se creó en 1992 precisamente con la intención de alentar la investigación y el debate en la perspectiva de promover el surgimiento y la elaboración de propuestas para impulsar el desarrollo económico y el fortalecimiento de la democracia en Bolivia. En esta ocasión, los autores han elaborado propuestas y las presentan ahora luego de haberlas sometido al debate con académicos, políticos y periodistas. Ellos no necesitan presentación porque llevan muchos años navegando en las turbulentas aguas donde se encuentran la política y la investigación. Y lo han hecho con eficiencia profesional y solvencia moral.

La finalización de un ciclo económico de excepcionales características para Bolivia es el punto de partida de estas propuestas. La casi milagrosa coincidencia de que iniciaran operaciones los megacampos gasíferos de Tarija, el gasoducto al Brasil y la mina de San Cristóbal y de que la demanda internacional aumentara tanto como para multiplicar los precios en los mercados, permitió que las exportaciones también se multiplicaran varias veces, y con ellas los ingresos y gastos fiscales. Los impactos económicos y políticos que tuvieron esos recursos constituyen un aspecto fundamental de los diagnósticos de partida. El panorama que muestran es poco alentador. Por debajo de deslumbrantes

aeropuertos, carreteras, puentes y teleféricos, la infraestructura de servicios públicos se ha deteriorado y los servicios mismos son menos efectivos. Por debajo de un gran dinamismo del comercio exterior, la agricultura campesina, la manufactura industrial, la artesanía urbana apenas se sostienen generando empleos precarios y mal remunerados. Por debajo del despilfarro de museos, palacios y viajes, la gestión pública se nutre de consultorías de bajos ingresos y sin compromiso con el ciudadano. La confianza en las instituciones ha caído a niveles que ameritan declararlas en emergencia, sobre todo las que velan por la seguridad jurídica y ciudadana.

Javier Cuevas, Luis Carlos Jemio y Henry Oporto reconocen y describen esos problemas, desarrollando propuestas específicas para encarar una profunda reforma fiscal, el diseño de una nueva estrategia de desarrollo, y la concertación de rápidas y profundas reformas institucionales. Los autores van incluso más allá al anticipar los riesgos, problemas y consecuencias que podría tener la adopción de sus propuestas, con lo que articulan una contribución muy necesaria al debate nacional en un momento en el que, precisamente, se ha puesto en marcha la transición electoral y es fundamental que se abra aún más el debate público.

La rápida disminución de las rentas provenientes de los recursos naturales, debido al agotamiento de las reservas de gas y minerales y a la disminución de sus precios, nos obligará a adaptarnos a estas nuevas condiciones si no queremos hundirnos en una nueva crisis. En todo caso, si dejamos que nos llegue esa crisis, algunas de las propuestas que se plantean en este libro ya no serán opcionales, serán obligatorias. Por ejemplo, al disminuir los ingresos fiscales el déficit se acrecienta y pone en riesgo a toda la economía. Reducir el gasto fiscal es imperativo, pero aquí surge el desafío: ¿a dónde orientar lo que quede? Los autores no vacilan en plantear la prioridad de largo plazo: la salud y la educación de la gente. Al bajar las exportaciones se plantea el dilema de cómo financiar las importaciones y de ahí surge la necesidad de diversificar la economía y buscar una mayor integración a mercados dinámicos, lo que a su vez exige recrear el sistema institucional

y jurídico para dar seguridad a los inversionistas, de manera que puedan aprovechar oportunidades y crear empleos de mejor calidad y más estables.

El corto y el largo plazo están imbricados en este libro, como lo están las perspectivas del crecimiento, el desarrollo y la democracia, o los enfoques centrados en el rol del Estado, la participación de los inversionistas y emprendedores y las condiciones del empleo. Por supuesto, hay muchos temas que no han podido ser tratados en este libro. Ello no se debe a que carezcan de importancia o sean menos relevantes. Al contrario. Es porque merecen un análisis más profundo y detallado que quedaron afuera. Quien desee anotar las omisiones le hará también un inmenso favor al país, porque contribuirá a plantear una agenda relevante para nuestro trabajo y el de otras instituciones similares.

En las propuestas de este libro se diseñan objetivos y tareas. Creo que es también importante avanzar una reflexión sobre métodos y actores. Como en aquella antigua fábula, tan importante como establecer la necesidad de ponerle cascabel al gato, ¡es definir quién y cómo se lo pone! En ese sentido, creo necesario distinguir que en la práctica se puede optar por acciones fundamentalmente gubernamentales, que es lo que se hace tradicionalmente cuando se diseñan políticas públicas, o por acciones más abiertas a la participación de la gente, que es lo que ocurre cuando se permite desplegar su iniciativa y creatividad a los actores económicos y sociales.

Considerando la debilidad institucional en Bolivia y el hecho de que la misma se ha acentuado en los últimos años, debemos pensar sobre todo en la manera de lograr que las políticas de superación de la crisis y de impulso al desarrollo se basen menos en la gestión pública y más en las iniciativas de la gente. De otro modo, seguiremos alimentando una visión burocrática y renovando la frustración nacional. Entiendo que este planteamiento contradice los hábitos que tenemos de pensar y estudiar a las políticas públicas como actos de gobierno. Este hábito se sostiene incluso a pesar de que nuestra propia experiencia nos ha enseñado que las de mayor éxito y durabilidad son las políticas

realizadas por la gente desde su lugar en la familia, en los mercados, en las ciudades.

Como experiencias de las que debemos aprender me refiero por ejemplo a la muy famosa “Nueva Política Económica” expresada en el decreto 21060, y a la no menos célebre reforma de la “participación popular”. Si se analiza con detenimiento el 21060 se encontrará que más que plantear acciones que el Estado debía realizar, lo que hizo fue levantar los obstáculos que el Estado había creado con su presencia y sus acciones. Limitar el gasto fiscal a los saldos positivos en caja, levantar prohibiciones y controles en los mercados, facilitar los flujos de personas y bienes fueron en realidad mecanismos para que las personas tomaran la iniciativa y actuaran más libremente y poniendo en juego sus recursos y su creatividad. Y así lo hicieron, resolviendo de una manera casi instantánea los problemas de desabastecimiento, colas, favoritismo y contrabando. Con la reforma municipal pasó algo similar. En vez de seguir la ruta habitual que señalaban los manuales de fortalecer las burocracias locales antes de entregarles recursos y responsabilidades, se optó por hacer primero esto, desatando la inquietud y el compromiso de la gente, liberada ya de la obligación de desperdiciar tiempo y energía en relaciones prebendales con el poder central. Y el cambio se comenzó a percibir en logros que fueron, también, inmediatos.

Las políticas con la gente, que no dependen de la acción de los políticos ni de las burocracias, sino de la voluntad y los recursos de los ciudadanos, son precisamente por eso más eficaces, rápidas y exitosas. Cuando la acción gubernamental se dedica a remover obstáculos a la iniciativa y las actividades de la gente, a proteger sus propiedades, derechos y contratos, permitiéndoles a las personas hacer aquello que conduce al logro de sus propios fines y objetivos, estimulan a la gente para que invierta sus propios medios y esfuerzos. Lo hacen con dedicación y esmero porque saben que está en juego su propio bienestar. Estas políticas son obviamente más eficaces. No solamente logran involucrar más gente y más recursos en el logro de los objetivos deseados, sino que éstos son más consistentes con las aspiraciones de la gente. Pero además pueden ser mucho más flexibles para adaptarse a condiciones cambiantes.

Esto resulta fundamental en un país como Bolivia, tan diverso y desigual en términos geográficos, culturales y económicos.

En esta clave participativa deben entenderse las propuestas de reducción del gasto y descentralización de la educación y la salud, que propone Cuevas, que también alienta una simplificación de trámites y reducción de impuestos para facilitar la conversión del ahorro en inversión y diversificarla a fin de encarar el desafío de superar el extractivismo, que Jemio define como el desafío fundamental de una nueva estrategia de largo plazo.

La superación del extractivismo, como lo he sostenido muchas veces, implica reconocer la manera en que funciona la trampa del rentismo pues de otro modo no será posible eludirla. Puesto que la abundancia de recursos naturales está fuera de nuestro control, porque forma parte de las condiciones naturales que hacen a lo que somos como Bolivia, lo que debemos hacer es evitar que las rentas de esos recursos se concentren porque cuando lo hacen se convierten en el objeto central de la disputa económica y política. Sobre todo, si se concentran en un Estado institucionalmente débil y vulnerable a las presiones corporativas. Si, por el contrario, esas rentas fueran directamente a la gente, como lo hemos venido proponiendo desde el 2004, no solamente se disolverían las presiones y conflictos, sino que una gran parte de la población tendría una mayor capacidad de consumo y ahorro, aumentando las oportunidades para los emprendedores e inversionistas.

La rápida disminución de las rentas que hemos empezado a vivir desde el 2014, y el agotamiento de las reservas de gas natural y minerales, seguramente reducirán la relevancia del “problema de la abundancia”, obligándonos a concentrarnos en la búsqueda de alternativas y en mejorar la productividad. Será además una gran oportunidad para fortalecer la institucionalidad estatal, debilitada por el despilfarro, por las pugnas rentistas y el asedio corporativista. Si en esos momentos no se logra recuperar la independencia judicial, restablecer el imperio de la ley y fortalecer la seguridad jurídica, tareas esenciales para el desarrollo como lo recuerda Oporto, la crisis no podrá ser una oportunidad y, por el contrario, nos arrastrará a la autodestrucción.

Es para ese momento de tensión que necesitaremos las reformas que potencien las iniciativas de la gente. Ya sabemos que no hay desarrollo que no sea producido por la gente.

En educación, por ejemplo, Cuevas menciona la posibilidad de reemplazar los subsidios a la oferta (construyendo escuelas y pagando maestros con recursos fiscales) por subsidios a la demanda (dando cupones o vouchers a la gente para que pague con ellos los servicios educativos). Esto daría lugar a un mercado simulado para la educación en el que los proveedores del servicio competirían abiertamente, mejorándolo y atrayendo a más gente deseosa de invertir su dinero y energías en ese rubro sustancial del desarrollo que es la educación. Obviamente, el papel de los organismos públicos debería cambiar para concentrarse sobre todo en establecer mecanismos transparentes y continuos de evaluación y supervisión.

La creatividad cultural y artística y la investigación científica deben estar en el centro de una nueva estrategia, porque forman parte del núcleo de la nueva economía mundial. Ésas son actividades que dependen fundamentalmente de talentos individuales que solamente pueden surgir cuando se generan entornos que al mismo tiempo de promover el intercambio fortalezcan la competencia. Si la reforma fiscal que se propone en este libro permitiera además que cualquier contribuyente pudiera entregar parte de su obligación impositiva directamente a proyectos o grupos culturales y científicos, se crearía una suerte de “micromecenazgo” que vincule más directamente a los contribuyentes-financiadores con los productores creativos y abriría opciones de respaldo a todos y no solamente a quienes se acercan a los centros del poder y la burocracia.

Otro ejemplo podría encontrarse en la salud. Un seguro universal de salud es tan viable como un SOAT, a condición de que se permita que los proveedores de esos seguros y de los servicios de salud compitan libremente para otorgarlos. En su origen, el SOAT era “obligatorio” pero se podía escoger la compañía que ofreciera las mejores condiciones. Los últimos años ya se experimentó con un seguro privado que costaba menos de 40 Bs al mes, dando protección hasta 5.000 Bs. Si los once millones de bolivianos

buscaran esa cobertura, los costos bajarían y los niveles de protección subirían por las economías de escala en que se sustentan los sistemas de seguridad. Es posible que muchos bolivianos, por su situación de pobreza, no podrían cumplir la obligación de tener seguro por falta de ingresos. Pero si elimináramos los subsidios a los carburantes, que son regresivos, y se distribuyeran esos recursos en sumas iguales a todos los ciudadanos, entonces los más pobres sí tendrían el flujo monetario necesario para comprar un seguro y, además, podrían escoger el que más les convenga. Una política de este tipo sería mucho más equitativa y además movilizaría a las empresas de seguros y a los profesionales de salud haciéndolos competir por un objetivo común: proporcionar servicios de protección y salud a la gente. Y sus resultados serían inmensamente mayores y más rápidos que cualquier esquema estatal de seguro universal de salud.

Cuando se diseñan políticas pensando en que el único agente capaz de realizarlas es el gobierno, se corre el riesgo de concentrar recursos y expectativas en la burocracia, desmovilizando y desmotivando a la gente a cambio de un paternalismo protector que a largo plazo resulta ineficaz. A diferencia de ellas, las políticas de participación con la gente –como las esbozadas acá– subordinan la acción de la burocracia a las necesidades de la población y permiten que sea ella la que resuelva sus problemas y encuentre lo que mejor satisface sus necesidades y aspiraciones. Con la ventaja adicional de que desata la creatividad y logra resultados desde el corto plazo.

Con este libro queremos aportar como lo ha hecho siempre la Fundación, de una manera constructiva y con imaginación y compromiso.

Roberto Laserna
Presidente de la Fundación Milenio

PRIMERA PARTE

Lineamientos y pautas
para una nueva política
económica y social

Javier Cuevas

Introducción

La economía boliviana atraviesa un período de incertidumbre. No se trata únicamente de las incertezas propias de un año electoral, naturalmente signado por tensiones e indefiniciones que conlleva la contienda política y que a menudo conducen a comportamientos cautelosos, sobre todo de los agentes económicos. La incertidumbre actual tiene que ver principalmente con el estado de la economía, con sus problemas y sus desafíos futuros, en un escenario de debilitamiento global de la economía mundial, pero sobre todo de reversión del ciclo de bonanza exportadora de materias primas que la economía vivió hasta pocos años atrás y del agotamiento de los estímulos fiscales de la demanda interna como soporte de un crecimiento menguante.

Hoy en día es indiscutible que la economía de Bolivia se ha ralentizado. Se crece menos y con un costo fiscal cada vez mayor; los rendimientos del gasto y la inversión pública son decrecientes. Los indicadores muestran importantes desequilibrios y advierten de riesgos potenciales para la estabilidad macroeconómica. También los indicadores sociales muestran que la disminución de la pobreza y la desigualdad se ha detenido y hasta es posible que ciertos estratos vulnerables estén recalando nuevamente por debajo del umbral de pobreza. Las sensaciones de seguridad y optimismo están mutando hacia un escepticismo sobre el rumbo del país.

Bolivia vive todavía la inercia de un modelo económico que en su momento fue receptor de ingresos extraordinarios por la venta de materias primas, pero ahora, habiendo cambiado el ciclo económico, tiene cada vez más dificultades para mantener el dinamismo económico y evitar que los desajustes de la política fiscal se acumulen, se potencien y, en último término, erosionen la estabilidad económica y social y comprometan el crecimiento futuro.

A la vista de los problemas actuales, difícilmente la economía boliviana ha de poder sustraerse por más tiempo a la necesidad de acometer reformas de calado. En este sentido, este documento tiene el propósito de poner sobre el tapete un conjunto de temas y propuestas, para el debate pluralista y constructivo sobre la nueva dirección hacia la que debe moverse el desempeño de la economía nacional y en particular del sector público. Huelga decir que esta es una contribución eminentemente técnica y desde una postura independiente.

El documento propone las bases de una reforma fiscal. Desde una perspectiva microeconómica, con el fin de redefinir las nuevas prioridades de la política pública sobre fundamentos más efectivos y sostenibles, se postula un conjunto de medidas para mejorar la asignación y la eficiencia del gasto y corregir las distorsiones más severas del sistema tributario. Desde una perspectiva macroeconómica, se pone en un primer plano el tema del déficit fiscal y su financiación –por sus importantes implicaciones para la estabilidad económica–, y se identifican medidas y acciones necesarias para la consolidación fiscal y el reordenamiento de la gestión fiscal.

En la primera parte, se exponen brevemente los problemas y desafíos centrales que afronta la economía boliviana. En la segunda parte, se delimitan las políticas de gasto y de ingresos, así como el ajuste del déficit fiscal. Estas políticas constituyen el núcleo de la propuesta de reforma fiscal y se cierra con una discusión conceptual acerca del problema de competitividad, principalmente sobre el tipo de cambio y el mercado laboral. Es preciso aclarar, que el propósito de este documento no es profundizar en todas las

cuestiones que pueden estimarse relevantes para la formulación de un plan socioeconómico completo y operativo. También se pasa por alto otras consideraciones de estrategia gubernamental que, de hecho, son importantes para determinar la viabilidad política y social de las medidas propuestas. Tales temas escapan a los objetivos y alcances de este trabajo.

Los desafíos de estabilidad y crecimiento

Los problemas principales de la economía boliviana se resumen en: i) el elevado déficit fiscal; ii) la ineficiencia en el gasto público; iii) la ineficiencia y regresividad del sistema tributario; iv) la baja competitividad de los factores productivos y; v) la ausencia de una base sólida de crecimiento económico.

Desequilibrio fiscal

El desempeño de la economía boliviana depende fuertemente de la política fiscal, la cual, en los últimos años, ha sido muy importante para impulsar el crecimiento de la demanda agregada por medio de la expansión del gasto, y principalmente de la inversión pública. Sin embargo, la política fiscal expansiva ha conducido a desequilibrios en las cuentas fiscales y el financiamiento del déficit ha conducido a la pérdida de reservas internacionales y al crecimiento de la deuda pública.

Adicionalmente, la política fiscal muestra rendimientos decrecientes. A mayor déficit fiscal menor crecimiento real en términos relativos. La deuda pública está creciendo más rápido que el PIB. Mientras que en 2014 se requerían 60 centavos por cada boliviano que aumentó el PIB en términos reales, en 2017 se necesitaron casi 2 bolivianos. Cada año es más oneroso financiar la expansión fiscal y menor es el impacto de éste en el crecimiento, como se muestra en la Tabla 1.

Tabla 1
Déficit fiscal y crecimiento real

	2014	2015	2016	2017
Déficit fiscal	3,4	6,9	6,6	7,8
Crecimiento real del PIB	5,5	4,9	4,3	4,2
Déficit fiscal/Crecimiento real	0,6	1,4	1,5	1,9

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y del INE.

A los problemas mencionados, se suman los menores ingresos externos y fiscales relacionados con la exportación de gas. Hay incertidumbre sobre la renovación del contrato con Brasil, los volúmenes de venta a este país podrían bajar a la mitad de lo acordado en el contrato que concluye en 2019. Recientemente, los gobiernos de Bolivia y Argentina firmaron una adenda al contrato actual (concluye en 2026) que implica una disminución en los volúmenes exportados y un aumento en los precios, cuyo efecto combinado conduce a una disminución en el valor exportado en más de 200 millones de dólares por año. Esta reducción significa menos ingresos por impuestos y regalías.

En resumen, una política fiscal expansiva y un panorama adverso para las exportaciones de gas comprometen la posición fiscal y la cuenta corriente de la balanza de pagos, poniendo en riesgo la estabilidad de la economía.

Gasto ineficiente

Un reciente estudio del BID (2018)¹, muestra que la ineficiencia del gasto público en Bolivia alcanza al 6,3% del PIB, solo por debajo de Argentina (7,2%) y El Salvador (6,5%), mientras que el promedio para América Latina y el Caribe asciende a 4,4% del PIB. Este porcentaje muestra la ineficiencia técnica por filtraciones en las

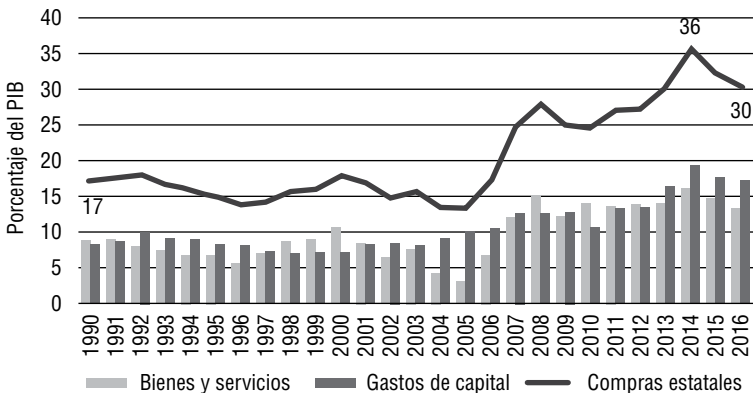
1 Banco Interamericano de Desarrollo, “Mejor gasto para mejores vidas: como América Latina y el Caribe puede hacer más con menos”, 2018.

transferencias, malgasto en compras públicas (bienes y servicios y gastos de capital) y malgasto en las remuneraciones a los empleados del sector público. Estas ineficiencias técnicas en la región tienen que ver principalmente con la ineficiente asignación de recursos, deficiente gestión pública y corrupción. En Bolivia, estos problemas están presentes en el gasto fiscal y su acción perniciosa se ve amplificada por el fuerte crecimiento de éste.

Crecimiento del gasto

El gasto fiscal escaló de 35% del PIB a 55% del PIB entre 1990 y 2014. El principal determinante de este crecimiento es el gasto en compras públicas, el cual se duplicó durante este periodo, subió de 17% a 36% del PIB (Gráfico 1). Dado que el 60% del gasto de capital es en construcción, si se considera el sobrecosto de 53% en caminos estimado por el BID para la región y el incremento en el gasto de capital (11 puntos porcentuales del PIB), el dinero malgastado habría alcanzado a 3,5% del PIB en promedio entre 1990 y 2014.

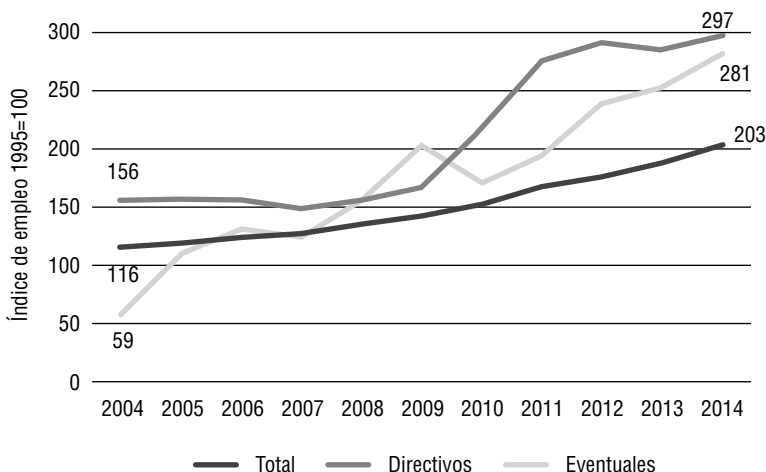
Gráfico 1
Gasto en compras fiscales



Fuente: Elaborado en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El crecimiento del gasto fiscal también es una consecuencia del aumento de la burocracia estatal. El empleo en el sector público prácticamente se duplicó entre el 2004 y 2014. El empleo total creció en 1,8 veces y el número de directivos en 1,9 veces (Gráfico 2). El crecimiento en el número de directivos tiene un efecto multiplicador, puesto que implica mayor personal administrativo. Un tema adicional que es necesario resaltar, es el aumento del personal eventual. Este prácticamente se quintuplicó entre 2004 y 2014. Al respecto, la conducta de contratar eventuales (consultores de línea), quienes no tienen seguro de salud ni beneficios sociales, tal como ocurre en el sector informal, no es consecuente con la política de endurecer la ley laboral.

Gráfico 2
Empleo en el sector público



Fuente: Elaborado en base a información del INE.

Adicionalmente, en el país existe la percepción de que hay un nivel elevado de corrupción. Según el Índice de Percepción de Corrupción que elabora Transparency International, Bolivia ocupa el lugar 112 entre 180 países con un índice de 33 sobre

100 al 2017. La justicia, la policía y la administración pública son percibidas como las instituciones con mayor corrupción en el país.

La percepción de corrupción en la administración pública se refleja en parte en la contratación de obras públicas, donde la contratación directa es la regla general, mientras que la contratación mediante licitación es la excepción. Al no haber licitación, las posibilidades de corrupción son mayores, puesto que la discrecionalidad en los procesos de contratación aumenta.

Deficiente asignación de recursos

La asignación de recursos es deficiente, no hay prioridad en el gasto y su asignación es discrecional sin ninguna evaluación de costo-beneficio.

La ausencia de evaluación económica y técnica ha conducido a que varias empresas estatales tengan pérdidas operativas y otras operen muy por debajo de su capacidad instalada por falta de insumos o mercado. A esto suma el fácil acceso al crédito del banco central en condiciones concesionales. Situación que ha permitido llevar a cabo proyectos que probablemente no pasan una evaluación costo-beneficio. A continuación, se presentan algunos casos relevantes de mala asignación de recursos y de sus efectos.

El gasto en educación

El gasto en la educación fiscal, según el gobierno², representaba 7,6% del PIB al 2015, el segundo más alto en América Latina y el Caribe. Sin embargo, no conocemos cuál es el rendimiento académico y menos la calidad de la educación porque no hay ninguna evaluación sobre los resultados de este gasto. Según la misma información, Chile gasta el 4,6% del PIB, pero es el mejor posicionado en la prueba PISA entre los países de América Latina, mientras que el gobierno boliviano ha rehusado permanentemente esta prueba.

2 Ministerio de Educación, “Boletín Estadístico No 3”, agosto 2015.

Hay la aceptación generalizada que la estimulación temprana de niños y niñas favorece su futuro aprendizaje y desempeño académico, situación que repercute en una mayor igualdad de oportunidades, factor importante para la disminución de la pobreza. Sin embargo, los alumnos del nivel inicial no reciben el Bono Juancito Pinto y tampoco a este nivel se le da la importancia necesaria. Mientras que en primaria y secundaria hay 278 y 706 directores por alumno respectivamente, en el nivel inicial este ratio llega a 1.141 alumnos por director y tiene una tendencia creciente³. En términos de prioridades, probablemente los esfuerzos para mejorar el capital humano a partir de este segmento de la población son más importantes que en los niveles secundario y universitario.

El gasto en salud

La ausencia de prioridad en la asignación del gasto público ha llevado a la crisis del sistema de salud. La asignación de recursos a la salud es insuficiente. Según el Banco Mundial, el gasto per-cápita en salud del gobierno general en Bolivia alcanza a 134 dólares, mientras que en América Latina y el Caribe este gasto llega a 329 dólares (2½ veces más). Esta diferencia, ajustada por la paridad de compra, baja, pero aún es casi el doble, (ver Tabla 2). Las inversiones en los sistemas de salud no permiten afrontar los desafíos relacionados con los cambios demográficos y epidemiológicos. La atención es deficiente por falta de infraestructura y recursos humanos. Adicionalmente, un amplio sector de la población no tiene acceso a los servicios de salud (aproximadamente 4 millones de personas). El 1 de marzo de 2019, el gobierno ha puesto en vigencia el Sistema Único de Salud (SUS) con el propósito de brindar atención gratuita a la gente que no tiene un seguro de salud. Sin embargo, el SUS nace con dudas sobre su sostenibilidad financiera y en medio del colapso de los hospitales. La congestión y demora en la prestación de los servicios de salud puede empeorar aún más, puesto que la atención gratuita aumentará la demanda en un sistema colapsado.

3 Instituto Nacional de Estadísticas, www.ine.gob.bo.

Tabla 2
Gasto en salud del Gobierno general al 2015

	Bolivia	ALC^{1/}
Gasto per-cápita (dólares corrientes)	134	329
Gasto per-cápita (dólares ajustados por PPC ^{2/})	303	557
% del gasto total del gobierno general	9,79	10,32

Fuente: Banco Mundial

^{1/} América Latina y el Caribe

^{2/} Paridad del Poder de Compra

El gasto judicial

El sistema judicial está sumido en una profunda crisis. Uno de los múltiples problemas que afectan al sistema judicial es el bajo presupuesto asignado a este sector, recibe el 0,4% del PIB y el 0,6% del gasto del sector público no financiero⁴. Por tanto, la retardación de justicia se debe en parte a la insuficiencia de infraestructura y recursos humanos calificados para atender los procesos judiciales. Es obvio señalar que la crisis en la que se debate el sistema judicial requiere de una reforma radical y no se soluciona sólo con mayor presupuesto y mayor eficiencia en el gasto.

Sistema tributario distorsionante y regresivo

El sistema tributario boliviano no cumple con los principios de progresividad y eficiencia. Hay la necesidad de corregir estos problemas, así sea de forma parcial, de manera de superar las distorsiones y conflictos actuales del sistema tributario. Adicionalmente, la volatilidad de los precios del gas natural es un riesgo

4 En el 2018 el presupuesto consolidado del sector público no financiero ascendió a 167.756 millones de bolivianos y el presupuesto asignado al Poder Judicial a 1,012 millones de bolivianos. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

que compromete los ingresos fiscales. Una caída en el precio de este recurso natural conduce a ajustes en el gasto o a desequilibrios fiscales. Por tanto, es necesario disminuir este riesgo, creando fuentes más estables de ingresos.

El sistema tributario tampoco cumple con el principio de facilidad administrativa. Según el *Doing Business 2019*, en el indicador referido al pago de impuestos, Bolivia ocupa el puesto 186 entre 190 países y está en el penúltimo lugar en la región. Esta situación tiene que cambiar y exige la revisión en profundidad de los procedimientos administrativos. Esta tarea debe ser realizada en forma conjunta por los gremios empresariales y la administración tributaria.

Baja competitividad

La economía boliviana, con excepción de ciertos sectores, es poco competitiva debido a la baja productividad de los factores de la producción y a la escasa innovación tecnológica. La causa principal de la falta de innovación es la insuficiencia de capital humano. El sistema educativo boliviano no responde a los nuevos cambios tecnológicos que requieren de nuevas habilidades y conocimientos.

Además de los problemas señalados, la baja competitividad es exacerbada por el aumento del salario real inducido por el gobierno, la devaluación de los países vecinos y la elevada proporción del gasto del gobierno en bienes no transables (principalmente salarios y construcción).

La política salarial promovida desde el gobierno ha generado un desacoplamiento entre productividad laboral y salario real. Este desequilibrio, junto a la devaluación de los países vecinos y a la política de tipo de cambio fijo han conducido a la pérdida de competitividad de la producción nacional, puesto que es muy difícil esperar que haya un aumento tal en la productividad que compense el aumento en los salarios y la depreciación cambiaria en las economías vecinas.

El gasto del gobierno en bienes no transables –parte importante de los fundamentos internos del tipo de cambio real– representa aproximadamente el 65% del gasto total. Dado a que el gasto total creció en cuatro puntos porcentuales en términos del PIB entre 2011 y 2017 y si la composición del gasto no cambió durante este periodo, la demanda por no transables habría aumentado y conducido a una apreciación real.

La política salarial y la política cambiaria son problemas que pueden ser abordados y reconducidos en el corto plazo. La falta de innovación es un problema de largo plazo relacionado con la formación de capital humano. Mientras que el elevado gasto del gobierno en no-transables es una característica estructural dada las carencias de infraestructura, salud y educación en el país.

Propuesta de política económica y social

La propuesta de política económica implica una profunda reforma fiscal que tiene como objetivos: hacer más eficiente el gasto; contar con ingresos fiscales más estables y menos distorsionantes; y reducir el déficit fiscal para resguardar la estabilidad macroeconómica. El fin último es el bienestar de la sociedad boliviana, con un sector público preocupado en proveer salud, educación y bienes públicos de la manera más eficiente posible y la inversión privada como el principal motor de crecimiento de la economía.

En el documento también se abordan problemas que afectan la competitividad, especialmente la política cambiaria y el mercado laboral. Aunque no se hace propuestas concretas en ambos temas, se advierte sobre los riesgos y la necesidad de corregir distorsiones.

Políticas de gasto

Se proponen políticas orientadas a lograr un mayor y mejor acceso a la salud y acrecentar el capital humano mejorando la educación mediante mayor competencia y control social. También se plantea cambiar la fuente financiera de la renta dignidad con el fin de lograr su sostenibilidad. Finalmente, se sugiere la aplicación de la evaluación costo-beneficio y el presupuesto por resultados con el propósito de mejorar la eficiencia del gasto fiscal.

Gestión descentralizada de la salud

El objetivo es lograr eficiencia y ampliar paulatinamente la cobertura de la atención de la salud. Para ello, se plantea la descentralización administrativa de los servicios de salud hacia las gobernaciones y la introducción de un sistema de transferencias condicionadas para orientar el gasto desde el gobierno central con el fin de cumplir determinados objetivos nacionales en esta área. Este sistema de transferencias condicionadas es complementario al sistema de coparticipación que existe actualmente.

Las gobernaciones estarían encargadas de la contratación de médicos, enfermeras y personal administrativo, además de la inversión en equipos y construcción de centros de salud. Con el fin de aprovechar economías de escala podrían crear áreas metropolitanas, lo que permitiría concentrar patologías y una mayor eficiencia en el uso de la capacidad instalada, especialmente en la atención de tercer y cuarto nivel.

La atención de los servicios de salud por parte de las gobernaciones estaría financiada por el impuesto a la renta de las personas físicas (reforma que se propone más adelante), la coparticipación y las transferencias condicionadas (recursos asignados a la salud que actualmente administra el gobierno central).

Las políticas encaminadas a adecuar la oferta de salud a los cambios demográficos y epidemiológicos, así como los programas de inmunización quedarían en manos del gobierno central. Sin embargo, puesto que algunas patologías pueden ser más relevantes en una región que en otra, ciertas políticas pueden ser exclusivamente departamentales y, por tanto, deberían ser descentralizadas hacia las gobernaciones.

El acceso a los servicios de salud de 4 millones de personas que actualmente están excluidas tiene un costo estimado de 1,7% del PIB. Debido a restricciones de presupuesto, infraestructura y recursos humanos, se propone inicialmente ampliar la cobertura de salud a las personas cuyos ingresos son iguales o menores al ingreso de nivel de pobreza (1,5 millones de personas). Este costo se estima en 0,6% del PIB y es un primer paso hacia un seguro universal de salud.

La atención a este segmento de la población requerirá de la elaboración de una “canasta básica de salud” que incluya las patologías principales. Una vez determinada la canasta básica de salud y su costo, es muy probable que haya la necesidad de establecer un copago para evitar el riesgo moral que lleva al abuso del sistema. El copago puede fluctuar entre el 10% y 20% del costo del servicio y pueden ser excluidas del pago del mismo enfermedades que son diagnosticadas como catastróficas. El control de quienes tienen acceso a este beneficio puede ser realizado a través de las declaraciones del impuesto a la renta de las personas físicas.

El financiamiento, el control y la fiscalización son estatales, mientras que la atención médica además de ser estatal puede ser delegada a seguros privados en base a la canasta básica de salud. La delegación a seguros privados puede ayudar a reducir la congestión y la demora en la atención de los enfermos debido a la falta de infraestructura, equipos y personal especializado en los centros hospitalarios públicos. Lo fundamental es que haya complementariedad entre la oferta pública y la oferta privada, especialmente cuando las necesidades son muchas y los recursos son escasos.

Cobertura de la salud en Bolivia

Según la información oficial disponible al año 2017, la población afiliada a la seguridad social alcanza a 4.235.000, en tanto que la población no protegida por este sistema llega a 7.225.000 personas.

De este universo de 7.225.000 personas, que se hallan por fuera de la seguridad social, en la actualidad 2.966.000 personas cuentan con la cobertura de los seguros públicos establecidos: el Seguro Materno Infantil (SUMI), el Seguro de Salud para el Adulto Mayor (SPPAM), y el Seguro Universal de Salud Autónomo de Tarija (SUSAT). De acuerdo a estos datos, la población no protegida por la seguridad social, y tampoco por los seguros públicos, asciende a 4.259.000 de personas; o sea el 37% de la población boliviana.

Población con y sin seguro social a 2017

Población total del país	11.460.000
Afiliados a la seguridad social	4.235.000
Población al margen de la seguridad social	7.225.000
SUMI niños menores de 5 años	1.207.000
SUMI mujeres gestantes	249.000
SSPAM adultos mayores	974.000
SUSAT Tarijeños	536.000
Población sin seguro público	4.259.000

Fuente: “El Sistema Único de Salud: ¿un salto al vacío?”, Informe Nacional de Coyuntura, Edición Especial, 15 de febrero de 2019, Fundación Milenio. Elaborado con datos del INE y del INASES

Véase, “El Sistema Único de Salud: ¿un salto al vacío?”, Informe Nacional de Coyuntura, Edición Especial, 15 de febrero de 2019, Fundación Milenio (www.fundacion-milenio.org)

Gestión de la educación

El objetivo es mejorar el nivel de educación. Para ello, se propone la descentralización administrativa del gasto en educación hacia los gobiernos municipales, la creación del “voucher” por alumno y la extensión del bono Juancito Pinto al nivel inicial en las unidades educativas fiscales.

Gestión descentralizada

La descentralización de la educación inicial, primaria y secundaria implica que los gobiernos municipales se hagan cargo de la administración de las unidades educativas y la contratación de los docentes en base a resultados. No necesariamente, los gobiernos municipales tienen que administrar directamente cada colegio, pueden delegar la administración entre los mismos directores y profesores que ahora ejercen funciones.

El financiamiento de la educación descentralizada provendría de la coparticipación y las transferencias condicionadas del gobierno central para financiar los salarios de directores, profesores y administrativos.

Voucher por alumno

El “voucher” por alumno es un instrumento que tiene el propósito de mejorar la educación mediante la generación de competencia. El “voucher” será entregado a las unidades educativas a través de los municipios.

El “voucher” incluye todos los costos actuales: salarios de directores, profesores y administrativos (a cargo del gobierno central) y el mantenimiento de los establecimientos escolares (a cargo de los gobiernos municipales). En el agregado el “voucher” representa el mismo gasto que ejecutan actualmente el gobierno central y los gobiernos municipales. Por tanto, no hay un costo adicional por la aplicación del “voucher”. No obstante, podría haber un costo adicional por la descentralización, puesto que habría que replicar en cada gobierno municipal una unidad encargada del tema de educación.

El financiamiento del “voucher” continúa siendo la coparticipación, los ingresos propios de los gobiernos municipales y el presupuesto del gobierno central pero descentralizado⁵.

Dado que es crucial conocer la eficacia del gasto en educación, paralelamente a la implantación del “voucher” se deben tomar exámenes de control del rendimiento académico y publicar sus resultados con los siguientes propósitos:

- Permitir a padres y madres ejercer control sobre la educación escolar. Si los resultados en una escuela son malos y están por debajo de la media, los padres pueden exigir a los profesores mayor dedicación o cambiar a sus hijos de establecimiento educativo.

5 El gasto en educación de los gobiernos departamentales no se incluye por ser muy pequeño respecto al gasto total, 0,7% en 2014.

- Generar competencia. Habrá mayor demanda por los establecimientos educativos que muestren buenos resultados. Esto es posible en las áreas urbanas y ayudaría a decantar los malos profesores y a mejorar los salarios de los buenos profesores. En varios municipios rurales, los establecimientos educativos son monopolios naturales. Si los resultados son deficientes en estos municipios se deberá capacitar a los docentes que existen en el lugar o traer profesores externos en base a incentivos correctos.
- Controlar la entrega del “voucher” por alumno a cada establecimiento educativo a través de los municipios para evitar fraudes.
- Promover la participación de Bolivia en la prueba PISA (Programme for International Student Assessment) u otras similares para comparar el nivel de la educación boliviana respecto a estándares internacionales y hacer las correcciones que sean necesarias.

El sistema de exámenes y la publicación de sus resultados también deberían ser obligatorios para los colegios privados, con el propósito de que padres y madres pueden comparar y exigir por lo que están pagando.

El “voucher” tendría un valor promedio de 3.100 bolivianos. Esta cifra corresponde a una estimación realizada en base a los municipios de La Paz y Santa Cruz. La estimación es sensible al número de alumnos por clase y existe una elevada varianza en el número de alumnos por establecimiento educativo. En el cálculo se tomó como máximo 35 alumnos por clase. La elevada varianza sugiere que el valor del “voucher” deba variar por departamento, para paulatinamente ir disminuyendo la varianza con el objetivo de tener un tratamiento similar en todo el país, por lo menos en el área urbana.

El costo de evaluar el rendimiento académico estará a cargo del gobierno central. Este es un costo adicional que puede ser financiado mediante la cooperación internacional los primeros años de la implementación del programa. Al respecto, hay mucho apoyo de la comunidad internacional para este tipo de iniciativas.

Los contenidos pedagógicos, la elaboración de los exámenes para medir el logro académico y la política de educación son

responsabilidades del gobierno central a través del Ministerio de Educación. La elaboración de los exámenes podría ser delegada a una fundación creada para este propósito. Es vital la autonomía de gestión y la transparencia con el fin de evitar susceptibilidades que sembrarían dudas sobre el sistema de evaluación.

En resumen, es importante señalar que la educación fiscal sigue siendo una responsabilidad del gobierno, solo cambia la forma de administrar y asignar los recursos. Se hace de manera descentralizada a través de los municipios y mediante la entrega de un “voucher” por alumno.

Bono Juancito Pinto para el nivel inicial

Finalmente, partiendo de la premisa que la estimulación temprana tiene un impacto positivo en el futuro desempeño de niños y niñas, y por tanto en mejorar la igualdad de oportunidades, se plantea la extensión de esta transferencia condicionada a los alumnos del nivel inicial de las unidades educativas fiscales. Esta medida beneficiaría a aproximadamente 320.000 estudiantes y tendría un costo anual de 0,02 del PIB.

Renta Dignidad

La renta dignidad está orientada a proteger a la población adulta a partir de los 60 años, garantizando un nivel mínimo de ingreso. En 2018 consistía en una renta vitalicia mensual de 250 bolivianos para los no rentistas y 200 bolivianos para los rentistas. El pago de esta renta está financiado por el 30% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el 70% de los dividendos de las empresas estatales capitalizadas en la proporción que corresponde a los bolivianos.

Esta forma de financiamiento tiene el riesgo de no ser sostenible en el tiempo, puesto que está ligada a la explotación del gas natural, como son el IDH y los dividendos de YPFB. El riesgo proviene de la volatilidad en el precio del gas y de la incertidumbre sobre las ventas de gas a Brasil y Argentina. Adicionalmente,

si esta incertidumbre fuera superada, las reservas certificadas de gas permiten tener un horizonte aproximado de 14 años dado los niveles de ventas internas y externas de gas. Tiempo que es nada para una renta de carácter vitalicio y una población expectativa de vida va en aumento.

Para minimizar el riesgo señalado se plantea sustituir el financiamiento del 30% del IDH por el 6% de los impuestos de renta interna (incluye el impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados) y renta aduanera.

El costo de la renta dignidad alcanzó a 1,3% del PIB en 2017. Bajo los supuestos de un crecimiento real del PIB de 3,8% anual y un crecimiento de la población beneficiaria de la renta dignidad de 3,4% al año, la medida propuesta financiaría el 98% del costo anual de la renta dignidad los primeros tres años, el otro 2% sería financiado por los dividendos de las empresas capitalizadas. Posteriormente, la renta dignidad estaría financiada en su totalidad por el 6% de los impuestos de renta interna y aduanera.

Adicionalmente, se propone que la renta dignidad esté indexada a la UFV con el fin de mantener su poder de compra y evitar saltos en sus incrementos que obedecen más a criterios políticos que económicos.

Evaluación costo-beneficio y reducción de la burocracia

Las empresas estatales deben ser rentables y recurrir al mercado de capitales para financiar sus proyectos, lo que implica eliminar el crédito del banco central a las empresas públicas. Por tanto, hay la necesidad de evaluar los proyectos y priorizar los mismos de acuerdo al valor actual neto. Las empresas estatales no rentables deben ser racionalizadas o cerradas. Los proyectos del gobierno general también deben estar sometidos a la evaluación costo-beneficio.

Paralelamente se debe evaluar la contribución de las reparaciones del gobierno a resolver las necesidades de la gente. Es imperativo reducir la burocracia, evitar la duplicidad de funciones y fortalecer la institucionalidad.

Presupuesto por resultados

En la elaboración del presupuesto, no hay una clara correspondencia entre planificación, asignación de recursos financieros y resultados. Para corregir esta falencia se propone que en la elaboración presupuestaria de algunas áreas se establezcan indicadores por resultado para medir la eficacia con la que se gasta el dinero de los contribuyentes. Un ejemplo, es la justicia. Se pueden establecer indicadores como: “reducir en x días los procesos judiciales” o “reducir el número de personas sin sentencia”. A partir de estas metas se debe determinar la necesidad de presupuesto (recursos humanos, servicios no personales, suministros e infraestructura). A la conclusión del periodo fiscal se debe evaluar si se cumplieron las metas establecidas. Lo importante de esta metodología es contar con indicadores medibles y verificables.

Las diferentes experiencias en este campo muestran que la aplicación del presupuesto por resultados se debe reducir a pocos indicadores en áreas críticas, para posteriormente incrementar éstos gradualmente de acuerdo a las necesidades y la disponibilidad de recursos financieros.

El propósito principal del presupuesto por resultados es mejorar la eficiencia en el gasto. Si se toma en cuenta la ineficiencia técnica de 6,3% del PIB, estimada por el BID para Bolivia, el solo reducir en 10% esta ineficiencia implica un ahorro anual de 0,6% del PIB en el gasto. No se trata de cortar el gasto en todos los ámbitos, se trata de analizar sector por sector y ser más eficiente.

Políticas de ingreso: tributación menos distorsionante y más equitativa

Con el propósito de corregir en parte las distorsiones y la falta de progresividad del sistema tributario boliviano y crear fuentes más estables de ingresos, se propone la creación del impuesto a la renta de las personas físicas, la reducción del impuesto a las utilidades de las empresas y la eliminación del impuesto a las transacciones y el aumento del IVA.

Impuesto a la renta de las personas físicas

Con el fin de ampliar la base tributaria y lograr un sistema impositivo progresivo, se plantea la creación del impuesto a la renta de las personas físicas con las siguientes características.

- El impuesto es progresivo, grava más a los que tienen rentas altas y menos a los que tienen rentas bajas.
- El impuesto grava las rentas percibidas y devengadas de toda persona física con excepción de los aportes para las pensiones y las rentas de vejez. Este tiene dos partes:
 - El impuesto que grava las rentas del trabajo: remuneraciones (salarios, sueldos, bonos, primas, dietas y otros que incrementen la remuneración), gastos de representación y otros.
 - El impuesto complementario que grava la totalidad de los ingresos de los residentes en Bolivia: rentas del trabajo, intereses, dividendos, alquileres y variaciones en el patrimonio.
- El impuesto a las rentas del trabajo sería calculado y retenido por el empleador al final de cada mes, de acuerdo a la siguiente escala en UFV:

	UFV		UFV	Porcentaje
		menor a	1.500	0
igual o mayor a	1.500	y menor a	4.000	5
igual o mayor a	4.000	y menor a	7.000	10
igual o mayor a	7.000	y menor a	10.000	15
igual o mayor a	10.000	y menor a	14.000	20
igual o mayor a	14.000			25

- Para el cálculo del impuesto se deducirían las contribuciones a las AFP y el pago a un seguro de salud. El objetivo de equidad detrás de este impuesto ha llevado a incluir otros factores en la determinación de la base tributaria, tales como: si los ingresos corresponden a una o más personas, el tamaño de la familia, los gastos en medicina de la familia, si es propietario

o inquilino de la vivienda, si tiene deudas hipotecarias, etc. Al respecto, es importante señalar que cuantos más factores se incluyan, más complicada será su administración.

- Las retenciones mensuales constituyen pagos provisionales mensuales que permiten anticipar el monto complementario.

El impuesto complementario se calcularía al final de cada año en UFV (anual). El impuesto complementario gravaría la totalidad de los ingresos de los residentes en Bolivia, sin importar si son trabajadores dependientes o independientes o si trabajan en el sector formal o informal.

- Si los cálculos de los pagos provisionales mensuales difieren por exceso o por defecto con relación al monto anual final, el contribuyente debe pagar el defecto o el fisco devolver el exceso.
- El impuesto sería coparticipado en 90% por las gobernaciones y 5% por los municipios. Las gobernaciones y municipios conocen mejor las preferencias locales y, por tanto, el impuesto puede ser devuelto a la población de manera más eficiente a través de la provisión de salud, educación y bienes públicos.

La puesta en vigencia del impuesto a la renta de las personas físicas implica la eliminación inmediata del RC-IVA y del RAU, así como la eliminación en el mediano plazo del Régimen Simplificado y del Sistema Integrado de Transporte. Las personas que ejercen profesiones liberales u oficios en forma independiente estarían sujetos al impuesto complementario a la renta de las personas físicas y no al pago del impuesto a las utilidades como es actualmente.

La aplicación del impuesto a la renta de las personas físicas genera un ingreso estimado adicional de 1,35% del PIB. La eliminación del RC-IVA significa una pérdida de ingresos fiscales de 0,21% del PIB. (No se estimó la pérdida de recaudación por la eliminación del RAU por falta de información).

La recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas sería mayor que la recaudación del: ICE, RC-IVA, renta aduanera y regalías mineras; igual a los ingresos por el IEHD y estaría muy cerca de los ingresos por regalías petroleras, como se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3
Recaudación por impuesto (En porcentaje del PIB)

	2013	2014	2015	2016
Total	33,7	33,7	31,3	26,1
IVA	9,0	9,0	9,1	8,5
IT	1,7	1,8	2,0	1,9
IUE	5,3	5,4	5,4	4,4
ICE	1,1	1,2	1,3	1,2
RC-IVA	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros Impuestos	1,8	2,1	2,5	2,7
IEHD	1,3	1,3	1,3	1,4
Renta aduanera	1,3	1,4	1,4	1,2
Regalías mineras	0,5	0,6	0,4	0,5
Regalías petroleras	4,1	3,9	2,8	1,5
IDH	7,3	6,8	4,9	2,6

Fuente: Elaborado en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

El impuesto a la renta de las personas físicas puede ayudar a mejorar la baja densidad de los aportes al ahorro previsional personal. Puesto que el impuesto complementario a la renta de las personas físicas grava la totalidad de los ingresos de los residentes en Bolivia, en el momento de la declaración anual, se podría retener el porcentaje correspondiente al ahorro previsional y transferir a las cuentas previsionales personales de los trabajadores independientes y de los trabajadores del sector informal.

El impuesto más importante que usan la mayoría de los países para aplicar la progresividad es el impuesto a la renta de las personas físicas, pero su administración es difícil. En Bolivia, hay antecedentes sobre impuestos que introducen elementos de progresividad, es el caso del impuesto a los inmuebles que establece escalas progresivas sobre el valor de los inmuebles y valores diferenciales por zonas. El financiamiento del fondo solidario creado por la Ley de Pensiones No 65 de 10 de diciembre de 2010 tiene características similares a un impuesto progresivo a la renta de personas físicas. Los aportes a este fondo tienen progresiones

que van desde 0,5% hasta 10%. Este último antecedente permite tener una base para delinear la administración del impuesto a la renta de las personas físicas. Los recursos computacionales e informáticos han evolucionado bastante, la mayor dificultad sería la falta de recursos humanos capacitados.

Reducción del Impuesto a las Utilidades de las Empresas

La política fiscal ha sido importante en el crecimiento de la economía vía el escalamiento de la inversión pública, mientras que la contribución de inversión privada ha sido modesta, habiendo registrado un promedio de 7,4% del PIB en el periodo 2005-2016.

El objetivo debe ser que la inversión privada acompañe a la inversión pública y se convierte en la principal fuente sostenible de crecimiento y empleo. Para coadyuvar en parte a este objetivo, se plantea la reducción del impuesto a las utilidades a 20% (actualmente es 25%). Las empresas tendrían mayores recursos para emprender nuevos proyectos y ampliar o modernizar sus instalaciones.

La reducción en el impuesto a las utilidades es consistente con la propuesta del impuesto a la renta de personas físicas. El impuesto a las utilidades tiene que ser más bajo que el impuesto complementario a las rentas altas de las personas físicas, para que haya un incentivo correcto hacia la reinversión.

La pérdida de ingresos por bajar la tasa del impuesto a las utilidades a 20% se estima que alcanzaría a 0,9% del PIB (0,71% como mínimo y 1,09% como máximo). El máximo está relacionado con el boom de los precios del gas natural. La probabilidad de que se tengan en el futuro esos niveles de precios e ingresos es baja.

Para finalizar, es importante señalar que el crecimiento de la inversión privada no solo depende de una disminución en el impuesto a las utilidades, tal vez son más importantes la seguridad jurídica, el respeto por la propiedad privada y mejorar el clima de negocios⁶.

6 Según el *Doing Business* 2019, en el índice sobre facilidad de hacer negocios, Bolivia, ocupa el puesto 156 entre 190 países y es el número 29 en América Latina y el Caribe, solo por encima de Suriman, Haití y Venezuela.

Eliminación del Impuesto a las Transacciones y aumento del IVA

El Impuesto a las Transacciones es un impuesto ineficiente que afecta en cascada las transacciones comerciales y se aplica sobre sí mismo. En consecuencia, se plantea eliminar el IT y subir el IVA a 16%, con el fin de no afectar la recaudación tributaria. Esta medida tiene un aumento neto en los ingresos fiscales de 0,12% del PIB. En el mejor de los casos habría una ganancia neta de 0,28% del PIB y en la situación más pesimista habría una pérdida de ingresos de 0,05% del PIB.

Resumen de ingresos y costos fiscales

A continuación, se presenta un resumen de los ingresos y costos fiscales de las políticas económicas sugeridas. El resultado neto es un impacto positivo de 0,32% del PIB para el primer año (2020) de las medidas. Al margen del resultado, lo importante es que se plantean políticas de carácter estructural, tanto en el gasto como en el ingreso, con el propósito de tratar de corregir los problemas actuales.

Tabla 4
Resumen - Impacto de las medidas
(En porcentaje del PIB)

Impuesto a la renta de las personas naturales	1,35
Eliminación RC-IVA	-0,21
Disminución alícuota IUE	-0,90
Eliminación IT y aumento IVA	0,12
Ampliación Bono Juancito Pinto al nivel inicial	-0,02
Ampliación cobertura de la salud	-0,62
Ahorro por eficiencia en el gasto fiscal	0,60
Total	0,32

Ajuste del déficit fiscal

El financiamiento del desbalance fiscal está llevando a la pérdida de reservas internacionales y al crecimiento de la deuda externa. Por tanto, es importante restablecer la disciplina, para ello se propone seguir una regla como una señalización de la política fiscal y emitir una ley de responsabilidad fiscal que institucionalice la regla.

Regla fiscal

Además de bajar el déficit fiscal, hay la necesidad de adoptar una regla fiscal como un instrumento para preservar la estabilidad económica. Una alternativa de regla fiscal es utilizar el déficit primario no petrolero como meta de referencia⁷. Otra alternativa es tener como meta un presupuesto equilibrado y un límite sobre el saldo de la deuda externa.

El resultado primario no petrolero es una aplicación de la hipótesis del ingreso permanente⁸ para economías cuyos ingresos fiscales dependen en parte de la explotación de recursos no renovables. En el caso de Bolivia, parte de los impuestos y regalías dependen de la explotación del gas natural. Sin embargo, la importancia relativa de estos ingresos bajó en los últimos años (ver Tabla 3) y se espera que bajen aún más en el futuro. El valor exportado a Argentina será menor como resultado de la última adenda al contrato que concluye el 2026. También es probable que el valor exportado a Brasil baje, cuyo contrato termina este año. Por tanto, una reducción en la importancia relativa de los ingresos tributarios petroleros implica que el déficit primario no

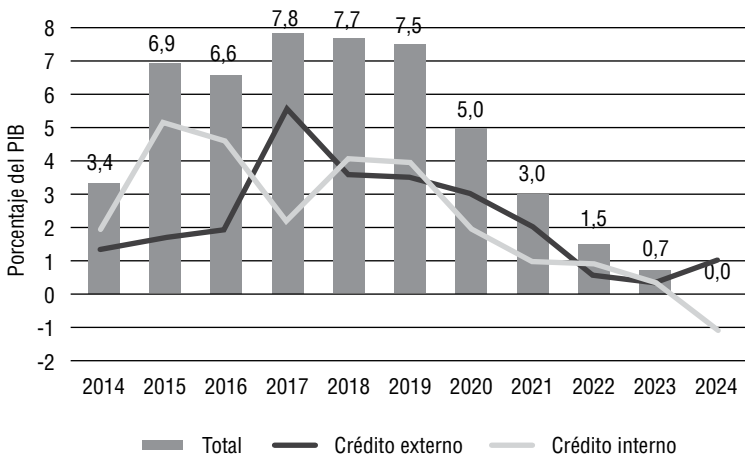
7 Cuevas Javier (2018), “Política Fiscal e Ingresos por Hidrocarburos. Enfoque del Ingreso Permanente”. Fundación Milenio, Serie Análisis No 15.

8 Milton Friedman formuló que las familias ajustan su consumo en función del ingreso permanente y no del ingreso de cada periodo. El ingreso permanente viene a ser un promedio de los ingresos actuales y futuros (A Theory of Consumption Function, 1957). En el caso de Bolivia, el ingreso permanente está representado por los ingresos tributarios relacionados con la producción y la venta del gas natural.

petrolero pierda relevancia como variable para la determinación de la política fiscal. Además, hay dificultades de orden técnico, como elegir una tasa de descuento y un precio de largo plazo para el gas natural.

Sin embargo, de consolidarse la explotación del litio en el futuro, se puede determinar una regla fiscal ligada a la explotación de este mineral, puesto que los fundamentos subyacentes de la hipótesis del ingreso permanente que respaldan el resultado primario no petrolero continúan siendo los mismos.

Gráfico 3
Ajuste del déficit fiscal



Fuente: Elaborado en base datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2014-2017. A partir de 2018 proyecciones propias

La regla de presupuesto equilibrado y un límite sobre la relación saldo deuda externa/PIB es fácil de establecer y de comprensión general. Al respecto, se propone una reducción gradual del déficit fiscal a partir de 2020 para posteriormente adoptar la regla de presupuesto equilibrado a partir de 2024 como una señalización de la política fiscal (Ver Gráfico 3). La evolución de la economía,

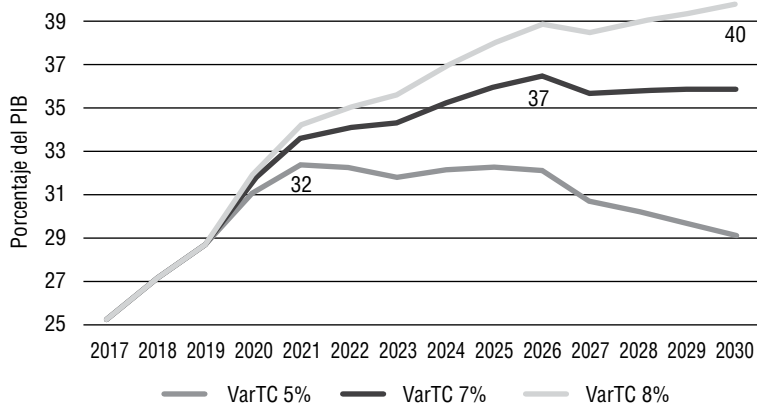
los factores externos y las necesidades fiscales determinarán la magnitud de los desvíos respecto a la regla.

Los desembolsos externos llegarían a un promedio anual de 1.400 millones de dólares entre 2020 y 2024. Una vez alcanzado el equilibrio fiscal, los desembolsos serían equivalentes al monto del pago a capital de la deuda externa. Las falencias de infraestructura hacen que el país necesite de financiamiento externo por varios años.

La adopción de la regla fiscal permite estabilizar el crecimiento del saldo de la deuda externa como porcentaje del PIB, si los desembolsos netos son menores que el crecimiento real del PIB, más la inflación doméstica y menos la variación nominal del tipo de cambio⁹. La relación saldo deuda externa/PIB es sensible a la variación del tipo de cambio como se muestra en el Gráfico 4. Asumiendo un crecimiento real de 3,8% anual y una inflación doméstica de 3,5% anual, con una devaluación de 5% cada año, la razón saldo deuda externa/PIB llegaría a un máximo de 32% para luego decrecer. Con una devaluación de 7% cada año esta relación alcanzaría su máximo en 37%. Para devaluaciones mayores al crecimiento real del PIB y la inflación doméstica (aún con desembolsos netos iguales a cero), la razón saldo deuda externa/PIB crece indefinidamente. Por tanto, hay la necesidad de fijar un techo en la relación saldo deuda externa/PIB. Este límite podría fijarse en 45%.

9 La aproximación continua es $d\left(\frac{eF}{Y}\right) = \frac{edF}{Y} - (\hat{y} + \hat{p} - \hat{\epsilon})\frac{eF}{Y}$. Donde: e es el tipo de cambio nominal; F es el saldo de la deuda externa; Y es el PIB nominal; \hat{y} es la tasa real de crecimiento del PIB, \hat{p} es la inflación doméstica; y $\hat{\epsilon}$ la tasa de devaluación. El endeudamiento como porcentaje del PIB $\left(\frac{eF}{Y}\right)$ está dado exógenamente por la regla fiscal, donde dF es el desembolso neto en dólares.

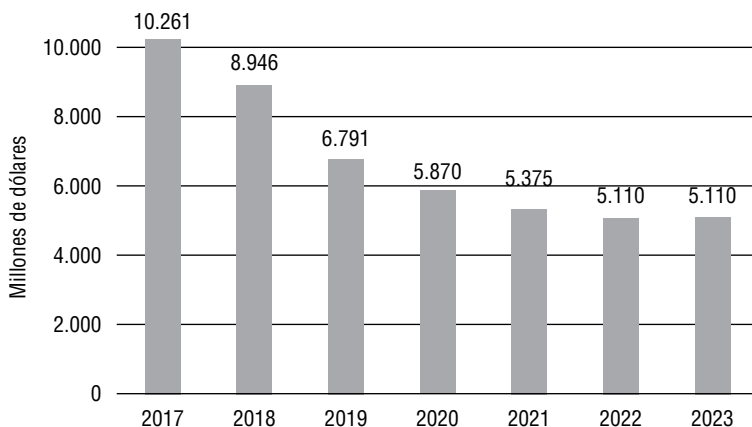
Gráfico 4
Deuda externa y tipo de cambio



Fuente: Banco Central de Bolivia datos a 2017. A partir de 2018 son proyecciones propias.

Finalmente, la regla permite estabilizar el nivel de reservas internacionales en aproximadamente 5.100 millones de dólares a partir de 2022, como se muestra en el Gráfico 5. Esta estimación considera que todo el aumento de la oferta monetaria –expansión del crédito del banco central al sector público no financiero– se traduce en pérdida de reservas internacionales. Es importante señalar que además del efecto monetario, puede haber otros factores que conduzcan a una caída adicional en las reservas internacionales.

Gráfico 5
Reservas Internacionales Netas (Saldos al 31 de diciembre)



Fuente: Banco Central de Bolivia datos al 31 de diciembre de 2017 y 2018. A partir de 2019 proyecciones propias.

Pérdida de ingresos por hidrocarburos y ajuste

La nueva adenda al contrato de venta de gas con Argentina y la posible disminución en el volumen de ventas al Brasil (15 millones de metros cúbicos día) significan una pérdida de ingresos por exportación del orden de 430 millones de dólares por año a partir de 2020 con relación al nivel registrado en 2018. A menos que se consigan otros mercados, la caída de estos ingresos tiene un efecto permanente sobre impuestos y regalías y debe enfrentarse el mismo con un ajuste permanente en el gasto. El recurrir al endeudamiento externo emitiendo bonos soberanos para compensar la disminución de los ingresos no es una política adecuada frente a un choque que perdurará en el tiempo.

En el caso de los gobiernos subnacionales y las universidades, esta disminución en los ingresos implica un ajuste automático en el gasto en la proporción que les corresponda coparticipar. Esta disminución en los ingresos debe inducir a una mejor priorización de programas y proyectos.

Responsabilidad fiscal y transparencia

Paralelamente al establecimiento de una regla fiscal es necesario dictar una ley de responsabilidad fiscal que:

- Institucionalice la regla fiscal, obligando al gobierno a establecer las bases de la política fiscal que será aplicada durante el periodo de su administración y a explicar los efectos que ésta tendrá sobre la regla fiscal y la economía.
- Establezca la elaboración de presupuestos plurianuales (mínimo cinco años).
- Permita mejorar la evaluación de la gestión fiscal y la sostenibilidad de la deuda externa.
- Obligue a informar sobre los pasivos contingentes (principalmente pensiones) y cree un fondo para los pasivos contingentes si hay la necesidad.
- Permita el acceso a información económica oportuna y confiable con el fin de mejorar la gestión de evaluación.

Adicionalmente, hay la necesidad de reestablecer y fortalecer la institucionalidad. Esta tarea implica entre otras cosas: devolverle la independencia al banco central para evitar el financiamiento de proyectos de dudosa factibilidad y fortalecer su capacidad para administrar la transición hacia un tipo de cambio flexible si éste fuera el caso; fortalecer el control gubernamental a través de la Contraloría para reducir la corrupción en las reparticiones estatales; e institucionalizar el Instituto Nacional de Estadísticas con el propósito de contar con una institución que no esté sometida a la presión política en el cómputo y difusión de los indicadores económicos y sociales.

Políticas de competitividad

Política cambiaria

El tipo de cambio real se ha apreciado fuertemente, restando competitividad a las exportaciones no tradicionales y a los bienes

sustitutos de importaciones. De acuerdo al índice del tipo de cambio real multilateral calculado por el Banco Central de Bolivia habría una pérdida de competitividad de 33% entre agosto de 2011 y octubre de 2018. La necesidad de afrontar mejor los choques externos, como la devaluación de las monedas en los países vecinos, requiere que Bolivia ingrese gradualmente en una política cambiaria más flexible. Sin embargo, existen cuatro temas que deben ser considerados cuidadosamente:

Primero, el tránsito de un régimen de tipo de cambio fijo a uno flexible es complejo. Este tránsito ha sido gradual en la región. Para una transición exitosa a un tipo de cambio flexible se requiere de un mercado líquido y profundo de divisas, una intervención coherente del banco central y agentes públicos y privados con experiencia para manejar los riesgos del tipo de cambio. En la actualidad, estas condiciones no existen. Por el lado de oferta de divisas no hay profundidad (pocos oferentes), el banco central no tiene independencia y los agentes económicos no tienen experiencia en cobertura de riesgo cambiario.

Segundo, la adopción de un tipo de cambio fijo o flexible debe ser coherente con la aplicación de una política sea fiscal o monetaria. Esta coherencia tiene como objetivos estimular el crecimiento económico y minimizar la pérdida de reservas internacionales. En una economía pequeña, abierta a los flujos comerciales y de capitales y con tipo de cambio fijo como la boliviana, la política fiscal es efectiva para impulsar la demanda agregada, mientras que la política monetaria es subsidiaria. En caso de adoptar un tipo de cambio flexible, sucede lo contrario, la política monetaria es efectiva y la política fiscal es infectiva. Por tanto, la discusión aislada del tipo de cambio fijo versus el flexible es intrascendente.

Tercero, una devaluación puede ser espuria si los fundamentos internos del tipo de cambio real, como la baja productividad y el gasto del gobierno en bienes no transables, no cambian. El resultado final será un efecto riqueza negativo para los tenedores de bolivianos, un aumento en la inflación doméstica y ningún aumento en la competitividad.

Cuarto, la adopción de un tipo de cambio flexible puede afectar al sistema financiero, si las expectativas llevan a la gente a cambiar de bolivianos a dólares. Los bancos enfrentarían un descalce de monedas. La velocidad de conversión de bolivianos a dólares de la cartera sería menor que la de los depósitos, por lo menos en el corto plazo.

Tomando en cuenta estos elementos y con los objetivos de lograr disciplina fiscal y una política monetaria menos subsidiaria sería conveniente avanzar gradualmente hacia un tipo de cambio flexible. El cambio del ancla del tipo de cambio nominal por la inflación implica tener un banco central y un INE institucionalmente fortalecidos.

Paralelamente a una política monetaria menos subsidiaria, hay la necesidad de corregir algunas rigidices que afectan la intermediación financiera. Los bancos están obligados a asignar el 60% de la cartera a sectores productivos incluyendo la vivienda social. Estos créditos tienen tasas de interés fijas, situación que puede generar distorsiones en la asignación de recursos financieros si se adopta un tipo de cambio flexible.

Mercado laboral

El mercado de trabajo está afectado por los costos laborales, la intervención del gobierno y la norma laboral.

Los sindicatos de trabajadores actúan como monopolios y su objetivo final es maximizar el salario de sus afiliados. Hasta ahí no hay problema, puesto que se abre la posibilidad de una negociación entre el sindicato y el dueño de la empresa. El problema surge cuando el gobierno interviene y determina el aumento salarial de aplicación obligatoria para todas las empresas a nivel nacional. Como cada empresa tiene una situación particular, unas tienen capacidad para aumentar el salario y otras no. Esta situación también se da con el segundo aguinaldo, medida que beneficia, según diferentes estudios¹⁰, a menos del 19% de la fuerza laboral ocupada.

10 Según el economista Jorge Osorio (EL Día 9-12-2018) el segundo aguinaldo beneficia sólo al 18,6% de la población económicamente activa ocupada.

Adicionalmente, como cualquier monopolio, el sindicato puede fijar el precio (salario) o la cantidad, pero no ambas cosas a la vez. Una vez fijado el aumento salarial, la demanda por trabajo debería ajustarse al nuevo nivel salarial. Sin embargo, con una ley laboral inflexible, en la práctica, se están fijando ambas cosas y no se permite un ajuste.

El hecho de que parte de la fuerza laboral trabaje por debajo del salario mínimo muestra el desequilibrio que hay en el sector formal. A ese salario hay una menor demanda de trabajo y hay una mayor oferta de trabajo, Sumados ambos efectos generan desempleo en el sector formal. Adicionalmente, los costos laborales dificultan o impiden que los nuevos aspirantes a la fuerza de trabajo encuentren un empleo formal. El aumento salarial y del salario mínimo y la inflexibilidad en la norma laboral generan desequilibrios en el mercado formal de trabajo, los cuales de alguna manera tienen que disiparse, siendo el refugio natural el sector informal.

El crecimiento de la economía y del empleo formal son objetivos de política económica que se pueden alcanzar, no necesariamente a través de un mayor gasto fiscal, sino mediante regulaciones que permitan que el mercado laboral opere. Sin embargo, dado que es difícil flexibilizar la norma laboral por la complejidad política que ello significa, el gobierno haría mucho no interviniendo en la determinación del aumento salarial para el sector privado.

Según la Red de Empleo y Producción del INESAD (El Diario 28-8-2018) 16 de cada 100 trabajadores se habrían beneficiado del segundo aguinaldo.

SEGUNDA PARTE

Consideraciones y directrices
para una estrategia
alternativa de crecimiento
y desarrollo

Luis Carlos Jemio

Introducción

Históricamente, el modelo de desarrollo de Bolivia ha estado basado en la explotación y exportación de materias primas provenientes de sectores extractivos, minería e hidrocarburos principalmente. Los periodos de bonanza de estos sectores, como los que tuvieron lugar en la década de los 70 y a partir de la segunda mitad de los años 2000, han implicado periodos de auge en estos sectores, pero también de alguna manera en otros sectores económicos, incluyendo las actividades de *no-transables* como la construcción, servicios y administración pública. Contrariamente, los periodos de crisis de los sectores extractivos-exportadores, como los registrados en los años 80, 90 y la primera mitad de los 2000, también afectó negativamente el desempeño de los demás sectores y en general de toda la economía nacional. Los sectores productores de *transables*, diferentes a los extractivos, como la manufactura y la agroindustria, no se beneficiaron tanto en los periodos de bonanza, sobre todo porque que la apreciación cambiaria durante estos periodos les restó competitividad. Paradójicamente, en los periodos de crisis de los sectores extractivos, a los otros sectores de transables les fue mejor, ya que pudieron aprovechar la ventaja de tener un tipo de cambio depreciado.

Así, por ejemplo, en el periodo 1987-1998, donde los sectores extractivos-exportadores permanecieron deprimidos, se produjo el surgimiento y la expansión de las *exportaciones no tradicionales* y,

consecuentemente, una mayor diversificación de la economía. Ha sido el caso notablemente exitoso de la agroindustria del oriente, en tanto que, en el occidente, se dieron casos más puntuales de éxito, como, por ejemplo, las exportaciones de madera y muebles (*Bolivian Furniture*), de textiles (*Ametex*) y de joyería (*Orbol*). Estos tres sectores se beneficiaron de acuerdos comerciales (el más importante de ellos, el ATPDEA firmado con Estados Unidos) que les posibilitaron exportar sin pagar aranceles en los mercados de destino.

Por otra parte, durante los periodos de bonanza de las materias primas, el Estado pudo disponer de recursos que fueron utilizados para financiar un mayor gasto público en infraestructura y en servicios sociales, pero también en sectores productivos a través de las empresas públicas. En cambio, en periodos de crisis, al disminuir la disponibilidad de recursos, el gasto público y la demanda interna tendieron a contraerse. De hecho, en la reciente bonanza exportadora del periodo 2006-2014, el gasto público y la demanda interna se expandieron significativamente, lo que dio un impulso formidable al crecimiento económico y social, con caídas de desempleo, de pobreza y desigualdad. Sin embargo, a partir de 2015, con el fin del super-ciclo de las materias primas, y la consiguiente caída de las exportaciones tradicionales, el crecimiento económico se ha ralentizado y los indicadores sociales registran un estancamiento.

Lo cierto es que la estructura económica, resultante del modelo de crecimiento aplicado durante todos estos años de bonanza de materias primas, presenta problemas estructurales que hacen que este modelo no sea sostenible en el largo plazo. Las razones principales son las siguientes: Primero, el modelo se ha basado en las exportaciones de materias primas de sectores extractivos (minería e hidrocarburos) y ha hecho que la economía se vuelva altamente dependiente de estos sectores. Segundo, los ciclos por los que ha atravesado la economía nacional han estado estrechamente ligados a los ciclos externos de materias primas (auge y depresión). Tercero, aparte de los sectores extractivos, el resto de los sectores económicos está orientado básicamente al mercado interno, y no se han realizado esfuerzos duraderos para ampliar el

acceso de productos bolivianos a los mercados externos. Cuarto, con ciertas excepciones, el Estado ha sido el actor fundamental en la economía, en la ejecución de la inversión, las exportaciones y la generación de empleo, desplazando a la actividad privada (*crowding-out*) a través de diferentes mecanismos, incluyendo los cambios constantes en las reglas del juego, las nacionalizaciones y privatizaciones, etc. Finalmente, la ausencia de esfuerzos suficientes, consistentes y eficaces para potenciar el capital humano, sobre todo mejorando el acceso y la calidad de los sistemas de educación y salud.

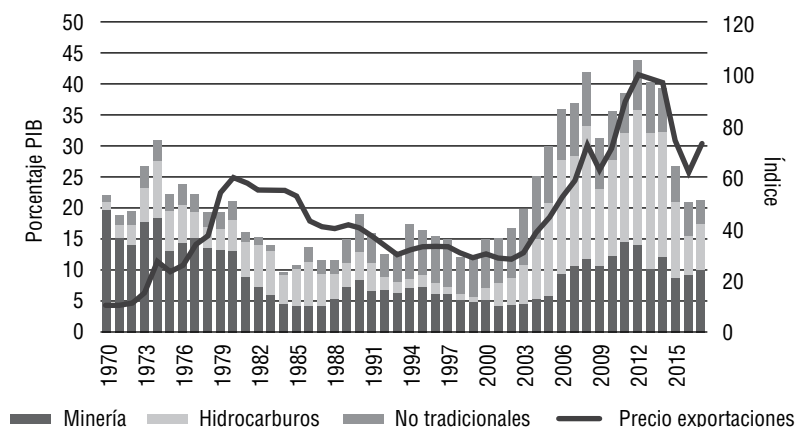
Como respuesta a los cuellos de botella y el estancamiento estructural de la economía boliviana, el presente documento propone algunos elementos que se deben considerar para reorientar el modelo de crecimiento, marcando una nueva senda de desarrollo económico y social. Esta propuesta centra su atención en los factores y condiciones que pueden gatillar un proceso de crecimiento más eficiente, inclusivo y sostenible. Estos factores alternativos son: (1) la diversificación e impulso del sector exportador, como una forma de diversificar la base económica, ampliando el acceso a mercados externos mediante acuerdos comerciales y tratados de libre comercio con diferentes regiones del mundo, lo que otorgaría un fuerte impulso a la agroindustria, la manufactura, el turismo, la manufactura, la industria digital y otras actividades generadoras de empleo de mayor calidad; (2) la expansión de la inversión privada nacional y extranjera como motor de crecimiento, transferencia de tecnología y aumento de la productividad en todos los sectores económicos, así como el potenciamiento de la capacidad productiva y empresarial mediante el fomento de la innovación y el emprendimiento; (3) la priorización de la inversión en capital humano, como la primera responsabilidad del Estado, y la consiguiente racionalización de la inversión pública y su focalización en infraestructura, salud, educación y otros servicios básicos; (4) la consolidación de la estabilidad macroeconómica y la recuperación y afianzamiento de la institucionalidad económica y política, condiciones indispensables para un entorno favorable a la inversión y la actividad económica y productiva.

La exposición de estos y otros temas, se ordena como sigue: en el acápite que continúa, se analiza en detalle las características del modelo económico basado en la extracción de materias primas y se evalúan los resultados obtenidos, particularmente en términos de la estructura productiva y laboral resultantes. Seguidamente, se exponen algunas políticas necesarias para diseñar una estrategia alternativa de crecimiento, sustentada en la diversificación de las exportaciones y el impulso a la productividad en todas las actividades económicas. Más adelante, se realiza un análisis de equilibrio general, evaluándose los resultados macroeconómicos y sectoriales que se obtendrían de aplicarse dicha estrategia. Por último, se presenta las conclusiones principales.

El modelo extractivista de base estrecha

El desempeño de la economía boliviana ha sido históricamente dependiente del comportamiento de su sector externo, en especial de las exportaciones de minería e hidrocarburos. En los últimos 50 años, Bolivia ha tenido dos momentos de *boom* de exportaciones de materias primas (Jemio L.C.. 2001).

Gráfico 1
Exportaciones y precio de exportaciones
(porcentaje del PIB e índice)



Fuente: elaborado en base a información del INE y Banco Central de Bolivia

En la década de los setenta, Bolivia comenzó a exportar gas natural a la Argentina. Además, los precios de los minerales y del petróleo experimentaron aumentos significativos en los mercados internacionales. El índice de precios de exportaciones para Bolivia aumentó en 5.7 veces entre 1970 y 1980. El valor de las exportaciones pasó de representar un 22% del PIB en 1970 a 31% del PIB en 1974. Si bien las exportaciones se mantuvieron alrededor del 20% del PIB por el resto de la década, el valor exportado continuó aumentando, pasando de US\$ 216 millones en 1971 a US\$1.0 mil millones en 1980. En 1980, el 85,5% de las exportaciones provinieron de sectores extractivos: minería (61,9%) e hidrocarburos (23,7%), y solamente el 14,5% fueron exportaciones no-tradicionales.

Durante los años ochenta, las exportaciones experimentaron un declive, como resultado de la caída de los precios de los minerales y también de las exportaciones no-tradicionales. El índice de precios de las exportaciones cayó en 32% entre 1980 y 1990. En 1986, el precio promedio del estaño, el principal producto de exportación minera del país en ese entonces, cayó en 45%, provocando el colapso de la industria minera del país. En 1988, las exportaciones totales alcanzaron su nivel más bajo de la década, llegando a US\$ 600 millones; apenas el 11,5% del PIB.

Durante los años noventa, las exportaciones de minerales e hidrocarburos se desplomaron aún más, cayendo en 28,5% entre 1990 y 1999. Además, las cantidades de venta de gas natural a la Argentina durante esta década fueron menores en 15% y los precios cayeron en casi 60%. Sin embargo, el colapso de las exportaciones tradicionales de minería e hidrocarburos, obligó al país a buscar opciones alternativas de generación de divisas, y es así que a partir de 1989 repuntan las denominadas exportaciones “no-tradicionales”, lideradas por productos como azúcar, castaña, maderas, algodón y soya. Las exportaciones no-tradicionales aumentaron de US\$ 204 millones en 1989 a US\$ 642 millones en 2000, pasando a representar un 51,6% de las exportaciones totales del país.

Durante los años dos mil, y específicamente a partir de 2004, la economía boliviana experimentó los efectos de la mayor bonanza

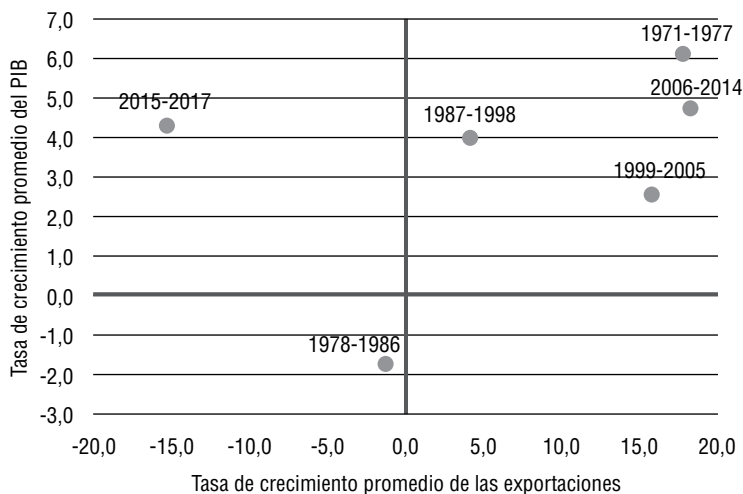
de exportaciones en toda su historia. Las reformas estructurales de la década previa (Jemio, L.C. & Antelo e., 2000), promovieron la llegada de inversiones importantes a los sectores tradicionales de minería e hidrocarburos, se suscribió el contrato de exportación de gas natural al Brasil y se construyó el gasoducto entre Santa Cruz y San Paulo. A partir de 1999, Bolivia comenzó a exportar gas natural a Brasil, y se alcanzó el máximo nivel de capacidad instalada del gasoducto en el año 2004. Simultáneamente, la producción minera experimentó aumentos importantes en 2008, gracias a las significativas inversiones realizadas a principios de la década de los 2000, en tres proyectos de magnitud: San Cristóbal (zinc, plomo y plata), San Bartolomé (plata), y San Vicente (plata, zinc y cobre). Como resultado de estas inversiones, las exportaciones de zinc aumentaron de 210.9 mil TM en 2007 a 429.4 mil TM en 2009 (103,7%) y las de plata lo hicieron de 523 TM en 2007 a 1.326 TM en 2009 (153,5%). Asimismo, los precios de exportación de los minerales aumentaron en 3.3 veces y los de hidrocarburos lo hicieron en 5 veces, entre 2000 y 2012. Los precios y cantidades exportadas de productos no tradicionales también experimentaron aumentos significativos durante este mismo periodo. Como resultado de todo ello, las exportaciones totales subieron de US\$ 1.246 millones (14,9% del PIB) en 2000 a US\$ 12.9 mil millones (39,4% del PIB) en 2014, de las cuales 30,5% fueron productos mineros, 51,7% hidrocarburos y 17,8% productos no-tradicionales.

No obstante, a partir de 2015 se produjo una caída en los precios de exportación, debido a la desaceleración de la economía mundial, indicando que el súper-ciclo de precios de materias primas había llegado a su fin. Los precios de exportación cayeron en 37,5% entre 2013 y 2016. Los precios de los hidrocarburos durante este periodo se redujeron en 63,6%, los de minería en 10,6% y los de productos no-tradicionales en 8,5%. Como resultado de estos shocks, los ingresos de exportación cayeron de US\$ 12.9 mil millones en 2014 a 7.1 mil millones en 2016. En los años 2017 y 2018 se registra una recuperación parcial de los precios de exportación, con lo que los ingresos de exportación suben a US\$ 7.9 mil millones en 2017, y una recuperación adicional en 2018.

Ciclos de exportaciones y crecimiento

Los ciclos de exportación por los que atravesó la economía boliviana, descritos antes, han incidido significativamente sobre el comportamiento de la economía en su conjunto (Jemio L. C., 2008). En periodos de auge exportador, como el ocurrido en la década de los 70 y en la primera década del siglo XXI, la tasa de crecimiento del PIB fue alta. Contrariamente, en periodos de caída en los ingresos externos, la economía ha mostrado un comportamiento menos favorable. Este desempeño cíclico ha afectado tanto a los sectores transables como a los no-transables.

Gráfico 2
Crecimiento del PIB y de las exportaciones
(variación % promedio anual)



Fuente: elaborado en base a información del INE y BCB.

El gráfico 2 muestra el vínculo existente entre el desempeño del sector exportador y el de la economía. Durante el boom exportador de los años 70, la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones fue 17,8%, mientras que la tasa promedio de

crecimiento del PIB se situó en 6,1% para el periodo 1971-1977. De la misma forma, durante el periodo de bonanza más reciente, 2006-2014, las exportaciones crecieron a una tasa promedio anual de 18,2%, mientras que el crecimiento del PIB fue en promedio de 4,76%. Contrariamente, en el periodo 1978-1986, que fue un periodo de aguda crisis económica, las exportaciones cayeron a una tasa promedio anual de 1,3%, en tanto que el PIB se redujo a una tasa promedio anual de 1,7%.

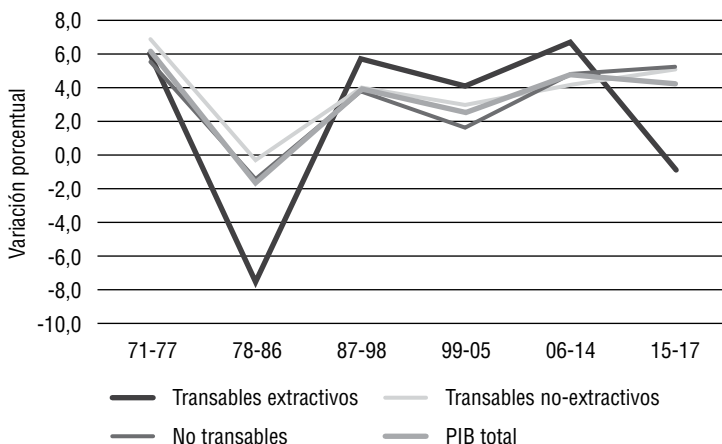
En el periodo 1999-2005 –que puede ser caracterizado de crisis económica, aunque no de la magnitud de la vivida en los años 70 y 80–, se registró un crecimiento acelerado de las exportaciones, debido principalmente a que los precios externos empezaron a reputar a partir de 2004, aunque el crecimiento económico se mantuvo bajo; fueron los años de crisis que precedieron al *boom* económico de los años siguientes.

En el periodo 1987-1998 se dio un crecimiento moderado, aunque sostenido de alrededor de 4%, tanto para el valor exportado, como para el PIB. Este periodo se caracterizó por bajos niveles de exportación de materias primas de los sectores minero e hidrocarburos, pero de un comportamiento dinámico de las exportaciones no-tradicionales. Durante este periodo, las exportaciones y la economía tendieron a diversificarse.

Finalmente, el periodo post-bonanza (2015-2017) es un periodo atípico, donde las exportaciones caen a una tasa promedio anual de 15,2%, pero el crecimiento del PIB se mantiene en 4,3% promedio anual. Esto refleja las políticas seguidas por el gobierno de gasto dirigidas a mantener el crecimiento, aunque a costa de perder reservas internacionales y aumentar el endeudamiento externo, política que es claramente insostenible en el mediano y largo plazo.

Ahora bien, una característica que se puede identificar claramente en el crecimiento observado en estos 50 años, es que los ciclos de crecimiento exhibidos por la economía boliviana, estuvieron marcados por el comportamiento de los sectores exportadores de extractivos.

Gráfico 3
Crecimiento del PIB, sectores transables y no transables
(variación % promedio anual)



Fuente: elaborado en base a información del INE y BCB.

En primer lugar, estos sectores, como puede verse en el gráfico 3, tuvieron un comportamiento más volátil que el resto de los sectores de la economía, presentando tasas más altas que el resto de los sectores en periodos de bonanza, y tasas más bajas en periodos de crisis. Por ejemplo, en la crisis del periodo 1978-1986, el PIB de los sectores extractivos cayó a una tasa promedio anual de 7,6%, tasa mucho mayor a la tasa de caída de los demás sectores, es decir transables no-extractivos y no transables. Contrariamente, en los periodos de bonanza, como el ocurrido en entre los años 2006 y 2014, los sectores extractivos crecieron a una tasa promedio anual de 6,7%, tasa mayor a la tasa de crecimiento del resto de los sectores.

Si bien el sector productor de bienes extractivos tuvo un comportamiento más volátil que el resto de los sectores, este comportamiento se transmitió al resto de la economía. Como se explicó anteriormente, esto se debe a que, en los periodos de bonanza de exportaciones de productos de sectores extractivos, se

generaron excedentes para el sector público, y lo mismo para el sector privado; excedentes que se gastaron en bienes producidos por sectores de no-transables de servicios, comercio, construcción, etc., lo que a su vez indujo un fenómeno de apreciación cambiaria.

En los periodos de crisis se dio el efecto contrario, una vez que la caída en los ingresos de exportación tendió a reducir la disponibilidad de recursos, lo que a su vez provocaría la reducción de la demanda interna en bienes no-transables. La excepción claramente la constituye el periodo 2015-2017, donde la caída en la actividad de los sectores de transables extractivos, no ha producido aún una caída mayor en la actividad en los sectores de no-transables, debido a que el gasto se financia con reservas internacionales o con mayor endeudamiento externo, lo que no es sostenible en el largo plazo.

Brechas de productividad e ingresos entre sectores

Como se analizó anteriormente, históricamente, el crecimiento en Bolivia ha dependido del comportamiento de su sector exportador, y especialmente de la exportación de materias primas provenientes de los sectores extractivos. Los periodos de bonanza y crisis de productos extractivos en los mercados internacionales, han determinado los ciclos de la economía en su conjunto. Es importante, por lo tanto, entender cuál es la estructura del sector exportador en el país. La tabla 1 presenta a los sectores de actividad de la economía agrupados de acuerdo a la orientación de su producción, entre el mercado exportador y el mercado interno, en base a información disponible para el año 2017. Los sectores cuya producción está principalmente orientada a las exportaciones son la manufactura, hidrocarburos y minería (82,8%). La mayor parte del producto de estos sectores es destinado a las exportaciones. La tabla 1 muestra que la relación exportaciones-PIB sectorial en el caso de los hidrocarburos es de 97,4%, 81,6% para la minería y 73,6% para la manufactura. Los sectores de transporte, almacenamiento & comunicaciones, y agropecuario han sido clasificados como sectores orientados

Tabla 1
Estructura de las exportaciones según capacidad exportadora sectorial (2017)

	Exportaciones (millones US\$)	Exportaciones % del total exportado	Exportaciones % del PIB total	Exportaciones % del PIB sectorial	Exportaciones % del PIB sectorial
Sectores orientados a las exportaciones	7.885,4	82,2	20,5	28,1	82,8
Manufactura	2.876,6	30,0	7,5	11,5	73,6
Hidrocarburos	2.633,0	27,4	6,9	8,0	97,4
Minería	2.375,7	24,8	6,2	8,6	81,6
Sectores orientados al mercado interno	1.708,4	17,8	4,4	71,9	7,0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1.230,5	12,8	3,2	10,2	35,6
Agropecuaria	383,8	4,0	1,0	12,7	10,5
Servicios privados y a empresas	39,2	0,4	0,1	5,6	2,1
Servicios sociales, comunales y personales	26,0	0,3	0,1	4,5	1,7
Servicios de la administración pública	24,8	0,3	0,1	17,0	0,4
Servicios financieros	3,3	0,0	0,0	5,8	0,2
Construcción	0,8	0,0	0,0	3,3	0,1
Energía y Gas	0,0	0,0	0,0	2,4	0,0
Comercio	0,0	0,0	0,0	7,8	0,0
Restaurant y hoteles	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0
Total	9.593,8	100,0	25,0	100,0	25,0

Fuente: elaborado en base a información del INE y BCB.

al mercado interno, ya que en el caso del primero el coeficiente exportaciones-PIB sectorial es de 35,6% y en el segundo de solo 10,5%, lo que evidencia que la mayor parte de la producción de este sector es destinada al mercado interno.

El patrón de crecimiento basado en las exportaciones de materias primas, ha generado una estructura económica distorsionada y sesgada en Bolivia, y que además no promueve el funcionamiento eficiente del mercado laboral. El empleo está altamente concentrado en actividades de baja productividad e ingresos, principalmente en sectores productores de bienes no transables, donde existe una elevada incidencia de pobreza entre los trabajadores, como es el caso notable del comercio y otros servicios informales, amén de la agricultura tradicional, que, por sus características, está totalmente volcada al mercado interno. El patrón de crecimiento de la economía boliviana produce brechas de productividad entre los diferentes sectores, e incluso al interior de los mismos. Esto se puede apreciar en la tabla 1, con los sectores de actividad orientados a la exportación, por un lado, y orientados al mercado interno, por otro.

La Tabla 2 muestra, con datos de 2017, que los sectores de actividad, cuya producción está orientada al mercado interno, tienden a ser más intensivos en empleo que los sectores que orientan su producción a las exportaciones. En promedio, los sectores orientados al mercado interno utilizan 196 trabajadores para producir US\$ 1 millón de PIB corriente en 2017, mientras que los sectores exportadores solo requieren 78 trabajadores. Es posible observar, también, que existen amplias diferencias entre los sectores al interior de los dos grupos: en las actividades. En los sectores orientados al mercado interno, existen sectores altamente intensivos en empleo, como es el caso de la construcción, servicios, agropecuario, restaurant & hoteles, y comercio, mientras que otras actividades no son intensivas en empleo, como ser servicios financieros, administración pública, y electricidad y gas.

En el grupo de sectores orientados a las exportaciones, también se observan diferencias de intensidad de mano de obra. La manufactura es relativamente intensiva en empleo, mientras

Tabla 2
Brechas sectoriales en la economía boliviana, según orientación de la producción

	Intensidad laboral (trabajadores por unidad de producto)	Participación en el empleo (%)	Participación en el PIB (%)	Productividad laboral (producto por trabajador)	Ingreso promedio anual (miles US\$)	Flujos IED promedio 2008-2017 (millones US\$)
Sectores orientados a las exportaciones	78	11,4	24,5	12,9	5,3	1.050
Hidrocarburos y Minería	19	1,4	12,4	53,1	8,9	858
Manufactura	138	10,0	12,1	7,2	4,8	192
Sectores orientados al mercado interno	196	88,6	75,5	5,1	4,3	252
Servicios financieros	25	0,9	6,1	40,5	8,7	55
Servicios de la Administración Pública	26	2,8	17,8	38,1	7,5	0
Energía y Gas	34	0,5	2,5	29,5	7,2	7
Servicios privados y a empresas	106	3,7	5,9	9,5	5,8	30
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	112	7,2	10,7	8,9	5,9	60
Comercio	331	16,3	8,2	3,0	4,6	70
Restaurant y hoteles	367	6,0	2,7	2,7	4,5	0
Agropecuaria	379	30,3	13,4	2,6	2,1	1
Servicios sociales, comunales y personales	419	11,9	4,7	2,4	5,7	0
Construcción	440	9,0	3,4	2,3	5,9	29
Total	167	100,0	100,0	6,0	4,4	1.302

Fuente: elaborado en base a información del INE y BCB.

que la minería y los hidrocarburos son poco intensivos en mano de obra.

Los sectores orientados a los mercados locales concentran el 88,6% del empleo, siendo el sector agropecuario (30,3%), el comercio (16,3%) y los servicios sociales, comunales y personales (11,9%), los que tienen una mayor participación en el empleo. Los sectores exportadores, por su parte, concentran el 11,4% de la población ocupada, siendo la manufactura (10%) la que tiene una mayor participación en la generación de empleo. La participación de los sectores extractivos, minería e hidrocarburos, solamente genera un 1,4% de la población ocupada.

Contrariamente, los sectores orientados a los mercados locales tienen una participación también alta en la generación de producto (75,5% del total del PIB), siendo los servicios de administración pública (17,8%), el sector agropecuario (13,4%) y el transporte, almacenamiento & comunicaciones (10,7%) los que más aportan al PIB. Los sectores exportadores participan con 24,5% del PIB, de los cuales la minería e hidrocarburos aportan con 12,4% del producto y la manufactura con 12,1%.

Estas diferencias en la participación sectorial en el producto y empleo, han generado diferencias de productividad importantes entre ellos. Los sectores orientados a mercados locales presentan un nivel de productividad en la mano de obra de solo US\$ 5.1 mil por trabajador, mientras que en los sectores exportadores la productividad laboral es de US\$ 12.9 mil. También existen diferencias significativas en los niveles de productividad al interior de estos dos grupos de sectores. En los sectores orientados a mercados locales, los servicios financieros (US\$ 40.5 mil), servicios de la administración pública (US\$ 38.1 mil), y electricidad, gas & agua (US\$ 29.5 mil) son los que presentan los mayores niveles de productividad, mientras que, en el grupo de actividades exportadoras, los sectores de minería e hidrocarburos (US\$ 53.1 mil) es el que tiene los niveles más elevados de productividad laboral.

Las diferencias de productividad se traducen en diferencias de ingresos laborales. En los sectores orientados a los mercados internos, los ingresos promedio anual por trabajador llegan a US\$

4.3 mil por trabajador, mientras que en los sectores exportadores el ingreso laboral promedio anual es de US\$ 5.3 mil por trabajador. En los sectores orientados a mercados locales el ingreso promedio es un 85,1% de la productividad laboral promedio, mientras que, en el sector de transables, el ingreso laboral promedio es solamente un 41% de la productividad. Esto se explica porque las actividades exportadoras son más intensivas en capital, por lo que un mayor porcentaje de la productividad va a remunerar al capital. Y, por el contrario, las actividades orientadas al mercado interno, en promedio, son poco intensivas en capital, y con una mayor proporción de la productividad remunerando el factor trabajo.

En relación a lo anterior, la última columna de la Tabla 2 muestra que, al ser éstos más intensivos en capital, los sectores que recibieron mayores flujos de inversión extranjera directa (IED) fueron los sectores exportadores, que durante el periodo 2008-2017 recibieron US\$ 1.050 millones como promedio anual, en tanto que los sectores orientados al mercado interno recibieron solamente US\$ 252 millones por año en flujos de IED. Por muy lejos, los sectores de minería e hidrocarburos fueron los sectores con mayores niveles de IED (US\$ 858 millones anuales, en promedio).

El patrón de crecimiento económico seguido en Bolivia, ha resultado en una estructura productiva y de empleo altamente segmentada, con diferencias sustanciales de productividad e ingresos entre trabajadores de los sectores exportadores y orientados al mercado local, pero también al interior de estos dos grupos de sectores. Por ejemplo, se observa que, al interior de los dos grupos de sectores analizados, existen grandes diferencias de productividad e ingresos entre los sectores que son intensivos en empleo, versus las que son no-intensivos en empleo (tabla 3).

De acuerdo a los datos de la Tabla 3, en 2017 los sectores no-intensivos en empleo, concentraban solamente 5,6% del empleo y 38,8% del producto, por los que estos sectores presentan mayores niveles de productividad e ingresos laborales. Los sectores intensivos en empleo, por otra parte, participaban con 94,4% en el empleo y 61,2% del PIB, por lo que los niveles de productividad e ingresos laborales son más bajos.

Tabla 3
Brechas sectoriales en la economía boliviana, según intensidad del empleo

	Intensidad Laboral (trabajadores por unidad de producto)	Participación en el empleo (%)	Participación en el producto (%)	Productividad Laboral (producto por trabajador)	Ingreso promedio anual (miles US\$)	Fujos IED promedio 2008-2017 (millones US\$)
Sectores intensivos en empleo	258	94,4	61,2	3,9	4,2	382
Construcción	440	9,0	3,4	2,3	5,9	29
Servicios sociales, comunales y personales	419	11,9	4,7	2,4	5,7	0
Agropecuaria tradicional	379	30,3	13,4	2,6	2,1	1
Restaurant y hoteles	367	6,0	2,7	2,7	4,5	0
Comercio	331	16,3	8,2	3,0	4,6	70
Manufactura	138	10,0	12,1	7,2	4,8	192
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	112	7,2	10,7	8,9	5,9	60
Servicios privados y a empresas	106	3,7	5,9	9,5	5,8	30
Sectores no-intensivos en empleo	24	5,6	38,8	41,5	8,0	920
Energía y Gas	34	0,5	2,5	29,5	7,2	7
Servicios de la Administración Pública	26	2,8	17,8	38,1	7,5	0
Servicios financieros	25	0,9	6,1	40,5	8,7	55
Hidrocarburos y Minería	19	1,4	12,4	53,1	8,9	858
Total	167	100,0	100,0	6,0	4,4	1.302

Fuente: elaborado en base a información del INE y BCB.

Dimensión socio-económica de la desigualdad

Las brechas de productividad e ingresos existentes entre sectores intensivos y no-intensivos en empleo, presentan también una dimensión socio-económica muy marcada. Por ejemplo, en los sectores intensivos en empleo, la incidencia de la pobreza entre los trabajadores es mayor (35,5% de la población ocupada) en comparación a los sectores no intensivos en empleo (10,3% de incidencia de la pobreza) (tabla 4), debido a la mayor prevalencia de trabajos precarios en esos sectores (Muriel B., *et.al.*, 2016).

Las brechas de productividad e ingresos existentes, están también vinculadas a varias dimensiones socio-económicas que caracterizan la fuerza de trabajo en Bolivia, como la informalidad, el nivel educativo, la condición de género, la pertenencia étnica y la ubicación geográfica, entre las más importantes. Así, por ejemplo, existen grandes disparidades educativas entre los trabajadores de los sectores intensivos y no intensivos en empleo. En los sectores intensivos en empleo, el porcentaje de trabajadores no calificados es de 60,3% de la población ocupada, mientras que en los sectores no intensivos en empleo este porcentaje se eleva a 26,8%. Esta situación enfatiza la importancia de la educación como medio para aumentar la productividad laboral y los ingresos de los trabajadores y, por lo tanto, para reducir la pobreza.

Por otra parte, y siempre de acuerdo a los datos de la Tabla 4, en 2017 74,9% de los trabajadores pertenecientes a los sectores de actividad intensivos en empleo estaban empleados en actividades informales, mientras que 11,4% de los trabajadores pertenecientes a sectores no-intensivos en empleo eran informales. En este sentido, la informalidad puede explicar las brechas de productividad e ingresos entre los trabajadores de diferentes grupos de actividad, o entre los trabajadores al interior de un determinado sector. En muchos sectores, principalmente en los intensivos en empleo, coexisten actividades formales e informales; las primeras con niveles de productividad e ingresos más altos que las segundas.

Adicionalmente, la participación de los grupos más vulnerables (mujeres e indígenas), entre los trabajadores de los dos grupos de

Tabla 4
Dimensión Socio-económica de las desigualdades

	Incidencia de la pobreza entre trabajadores, definidos por la línea de pobreza nacional (%)	Porcentaje de trabajadores no-calificados en el empleo del sector	Porcentaje de trabajadores en actividades informales	Porcentaje de mujeres en el total de trabajadores del sector	Porcentaje de indígenas en el total de trabajadores del sector
Intensivas en Empleo	35,5	60,3	74,9	42,8	38,3
Construcción	19,3	64,7	59,5	4,8	38,5
Servicios sociales, comunales y personales	15,8	23	40,6	62,6	16,6
Agropecuaria	63,4	83,8	93,6	38,3	65,9
Restaurant y hoteles	23,9	62,6	81,8	76,6	26
Comercio	25,7	55,1	83,9	62,7	28,4
Manufactura y Agroindustria	30,6	54,7	63,9	36,6	25,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	19,8	50,4	78,2	9,9	23,3
Servicios privados y a empresas	15,5	30,4	42,4	47,1	8,9
No-intensivas en Empleo	10,3	26,8	11,4	27,7	21,9
Energía y Gas	6,3	34,6	9,7	21,6	11,9
Servicios de la Administración Pública	11,0	17,2	3,3	31,5	16,3
Servicios financieros	1,9	5,1	11,7	45,3	2,4
Hidrocarburos y Minería	15,6	57	28,2	10,9	49,1
Total	34,1	58,4	71,4	42,0	37,4

Fuente: elaborado en base a información del INE y BCB

sectores estudiados, muestra que estas dos categorías de trabajadores están principalmente empleadas en sectores intensivos en empleo, los que presentan menores niveles de productividad e ingresos, a la vez que mayor incidencia de la informalidad y la pobreza. El porcentaje de mujeres entre los trabajadores de actividades intensivas en empleo es de 42,8%; en actividades no intensivas en empleo este porcentaje es de solo 27,7%. De la misma forma, el porcentaje de indígenas entre los trabajadores de actividades intensivas en empleo es de 38,3%, mientras que en actividades no-intensivas en empleo, este porcentaje se reduce a 21,9%.

En síntesis, el análisis anterior muestra que el modelo de desarrollo aplicado en Bolivia en los últimos 50 años, ha dependido fuertemente de las exportaciones de materias primas provenientes de sectores extractivos, como la minería y los hidrocarburos. El comportamiento cíclico de estos dos sectores ha determinado en forma muy marcada, el comportamiento de los demás sectores de la economía, y también de la economía en su conjunto, incluyendo a los sectores productores de bienes transables no-extractivos, como la manufactura, y de bienes no-transables, como la construcción, comercio, servicios financieros, etc., que se han expandido y contraído en función a los ciclos determinados por los sectores exportadores. Este patrón de crecimiento cíclico ha determinado también que la economía tienda a ser poco diversificada, con una alta concentración del empleo en sectores productores de bienes orientados a los mercados internos, pero intensivos en empleo, caracterizados por una elevada informalidad, bajos niveles de productividad e ingresos y alta incidencia de la pobreza. También se observa que hay una alta concentración de trabajadores indígenas y de mujeres empleados en estos sectores, los que los sitúa entre los grupos más vulnerables de la sociedad.

Bolivia requiere, por lo tanto, cambiar el patrón de crecimiento actualmente existente, por otro que promueva un crecimiento basado en actividades intensivas en empleo, pero con mayores niveles de productividad, que serían los sectores productores de bienes transables primordialmente, orientados a los mercados de exportación, como la manufactura, la agroindustria, el turismo y

otras. En 2014, estas actividades comprendían solamente el 17,5% del PIB y el 9,3% del empleo, siendo la productividad laboral en promedio más de 3 veces mayor a la productividad de las demás actividades intensivas en empleo en sectores de no-transables. A diferencia de los sectores de no-transables, el comportamiento de estos sectores ha sido contra-cíclico en relación a los sectores exportadores de minería e hidrocarburos. Esto se debe a que la apreciación/depreciación cambiaria real generada durante los ciclos de boom/caída de los sectores extractivos, tendió a inhibir/fortalecer el desarrollo de los sectores transables, diferentes a los sectores extractivos. Durante el periodo 1987-1998, por ejemplo, las exportaciones nacionales tendieron a diversificarse, ya que el sector de transables no-extractivos siguió una trayectoria de desarrollo, favorecido por la depreciación del tipo de cambio real, y en circunstancias en que los sectores extractivos se encontraban deprimidos.

Transformaciones necesarias para un crecimiento robusto y de base amplia

Un proceso crecimiento sostenido por ganancias de productividad y con expansión y modernización de las actividades productivas, comporta una serie de cambios sustanciales en los niveles macro y microeconómico, los mismos que requieren ser cuidadosamente diseñados e implementados, considerando las siguientes premisas:

1. Reorientar el modelo de crecimiento hacia los mercados de exportación, potenciando la capacidad exportadora del país, más allá de los productos tradicionales de materias primas, lo que plantea la urgente necesidad de abrir y diversificar mercados de exportación para las manufacturas, agroindustria, turismo y otros servicios, que además deben lograr mejoras de productividad y competitividad. El dirigir la producción a los mercados externos de mayor tamaño, permitirá aprovechar las economías de escala, lo que no se consigue cuando la producción se destina únicamente al mercado interno, como ocurre mayormente en la actualidad. Para ello es indispensable que Bolivia negocie tratados de libre comercio, que le faciliten poder acceder a otros mercados en condiciones competitivas y favorables, privilegiando los mercados de Estados Unidos, la Unión Europea, los países del Asia-Pacífico, y por supuesto las economías vecinas de la región.
2. La diversificación de la economía no quiere decir que debamos prescindir de los sectores extractivos, como la minería y los

hidrocarburos. Estos sectores han sido los que tradicionalmente han generado la renta, con las que el Estado ha financiado la inversión pública en infraestructura de comunicación, salud, educación y otros servicios básicos. Estas inversiones, que requieren altos montos de financiamiento y tecnología de punta, deberán ser realizados principalmente por el sector privado, nacional y extranjero, lo que evitaría destinar recursos públicos escasos en inversiones de elevado riesgo. Para promover la llegada de IED a estos sectores, es necesario crear las condiciones necesarias de seguridad jurídica, estabilidad en las reglas de juego, y cumplimiento de los contratos (Acemoglu D., & Robinson J., 2012).

3. Racionalizar la inversión pública y focalizarla en los sectores de infraestructura y de servicios sociales, y con especial énfasis en ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de educación, salud, saneamiento, etc. Esto fortalecería el capital humano y mejorar la productividad de los trabajadores bolivianos. Esto implica reducir la inversión pública en sectores productivos de alto riesgo, como hidrocarburos y minería, que requieren grandes montos de inversión financiados con recursos de todos los bolivianos, inversiones que en general no obtienen el retorno esperado.
4. Promover la inversión privada nacional y extranjera, tanto en los sectores extractivos como en las actividades de manufactura, agroindustria y servicios, como el factor alternativo más importante para el crecimiento y la diversificación económica. Lo cual requiere reforzar la seguridad jurídica de la inversión, garantizar la estabilidad en la normativa tributaria, laboral, y de regulación, y perfeccionar y hacer eficientes los marcos regulatorios sectoriales. Asimismo, aplicar políticas que promuevan la innovación y el emprendedurismo, mediante programas de transferencia de tecnología, incubación de empresas, microcrédito y otras.
5. Flexibilizar la política cambiaria, para mantener un tipo de cambio competitivo, además de asegurar unas cuentas públicas saneadas y consolidar un entorno de estabilidad económica.

6. Proteger el medioambiente, promoviendo la explotación de los recursos naturales de forma racional y sostenible.

El modelo productivo cruceño

En Bolivia una experiencia de éxito es el modelo agroexportador que se ha desarrollado en el departamento de Santa Cruz, habiéndose creado un *cluster* productivo, con un importante grado de diversificación de la economía regional y la articulación de actividades industriales, de comercio, transporte y servicios empresariales y financieros. La cadena productiva agroindustrial de la región, integra un amplio universo de pequeños y medianos productores, que venden su producción a empresas más grandes, que son las que pueden transformar y exportar esta producción.

El modelo productivo cruceño provee valiosas enseñanzas a las otras regiones y sectores económicos del país, que también tienen ante sí el reto de la transformación productiva y la diversificación económica.

Transición demográfica y mercado laboral

A continuación, abordamos los varios factores y condiciones que pueden incidir en la reconversión del modelo de crecimiento, poniendo especial énfasis en las políticas necesarias para una reforma estructural de la economía. Empero, y antes de ello, es indispensable enfocarnos en una de las variables más importantes en todo proceso de desarrollo socioeconómico: las características prevalecientes de la realidad demográfica y del mercado laboral.

En efecto, toda estrategia de desarrollo debe partir del análisis de la estructura de la población y de los cambios demográficos esperados en un horizonte de tiempo determinado. Esto es consistente con la premisa de que el fin del proceso de desarrollo no es otro que el bienestar de la gente. Además, solamente mediante el conocimiento de las transformaciones demográficas que enfrentará

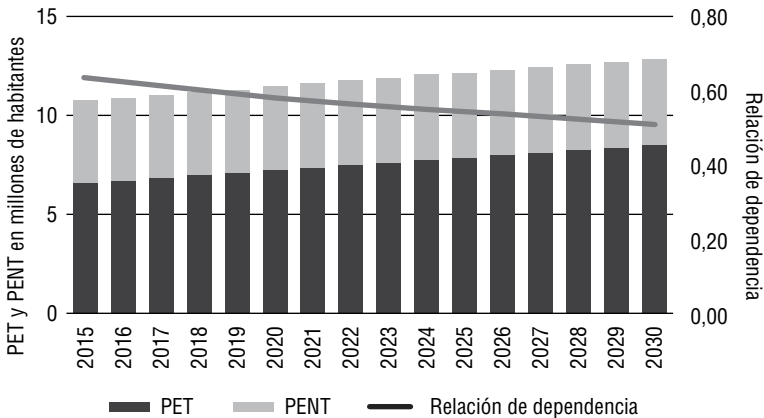
el país, podremos anticipar, por ejemplo, cuál será la demanda por empleo en los próximos años, lo que está condicionado por la estructura etaria actual de la población y por las tendencias de crecimiento de la población en edad de trabajar. De otro lado, la demanda de servicios básicos en las áreas urbanas (vivienda, energía eléctrica, alcantarillado, etc.) dependerá de la tasa de urbanización proyectada de la población. Los cambios demográficos inciden, asimismo, en la estructura del presupuesto del sector público; la demanda de servicios educativos estatales dependerá de las tendencias esperadas en la población en edad escolar, y lo mismo ocurre con la demanda de servicios de salud y seguridad social de largo plazo para las personas de la tercera edad que, se espera, tenderá a aumentar en el futuro.

En el caso específico de la población boliviana, se proyecta que, en el corto plazo, la población en edad de trabajar (PET) aumentará a una tasa mayor a la tasa de crecimiento de la población, pasando de 6.6 millones en 2015 a 7.3 millones en 2020, y luego a 8.5 millones en 2030 (Branisa B., *et. al.*, 2016) La tasa de crecimiento de la PET se reducirá de 2,1% en 2015, a 2,0% en 2020 y a 1,5% en 2030. Esto significa, que entre 2015 y 2030 habrán 1.9 millones más de personas que entrarán a la PET, y potencialmente ingresarán al mercado laboral. Véase el Gráfico 4.

En el corto plazo, se proyecta que la tasa de dependencia, es decir, la relación entre la población en edad de no trabajar (PENT) (menor a 15 y mayor a 65 años) y la población en edad de trabajar (PET) (mayor a 15 y menor a 65 años), caerá de 0.64 en 2015 a 0.58 en 2020 y a 0.51 en 2030. Esto se debe a que en 2015 el 87% de la PENT (34% de la población total) es menor a 15 años, lo que implica que Bolivia todavía cuenta con lo que se conoce como “bono demográfico”. Este concepto hace referencia a aquella fase donde el equilibrio entre edades se considera una oportunidad para el desarrollo; esto es, cuando cambia favorablemente la relación de dependencia entre la población en edad potencialmente productiva (jóvenes y adultos) y aquella en edad dependiente (niños y personas mayores), hacia un mayor peso relativo de la primera en relación a la segunda. Naturalmente, para aprovechar plenamente el “bono

demográfico”, el país requiere dotar de empleos de calidad a la población que ingresará al mercado laboral en el futuro próximo.

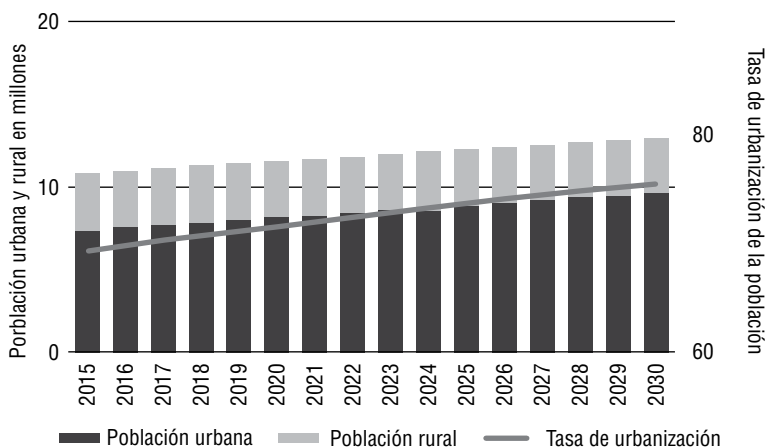
Gráfico 4
PET, PENT y relación de dependencia



Fuente: elaborado en base a proyecciones de CEPAL

Otra de las transiciones demográficas que está experimentando la población boliviana, y que incidirá significativamente en el funcionamiento del mercado del trabajo, es la creciente urbanización de la población. De acuerdo a las proyecciones demográficas de la CEPAL, la población urbana aumentará de 7.4 millones (69% de la población total) en 2015 a 8.2 millones (71,3%) en 2020, y a 9.7 millones en 2030 (75,2% de la población), mientras que la población rural caerá de 3.3 millones en 2015 a 3.2 millones en 2030 (gráfico 5). Un aumento en la tasa de urbanización de la población tendrá impactos importantes sobre la demanda de alimentos de origen agropecuario en el área urbana y sobre la producción de los mismos en el área rural, debiendo incrementarse la productividad laboral y los rendimientos de las tierras agrícolas para compensar el menor número de trabajadores rurales. Además de una mayor demanda de alimentos, la creciente urbanización también traerá consigo una mayor demanda por fuentes laborales en el área urbana.

Gráfico 5
Población urbana y rural
(millones de habitantes y porcentaje)



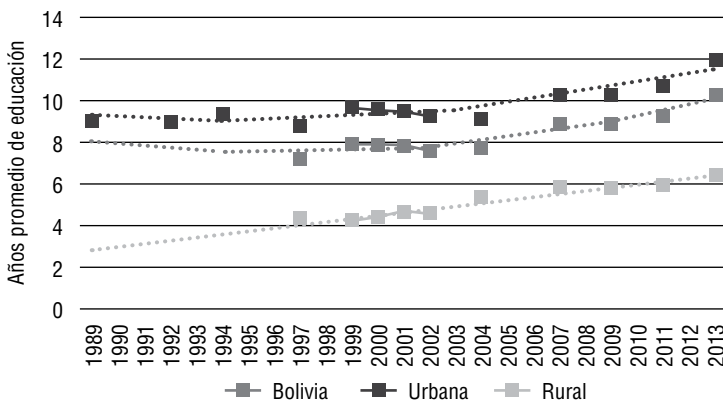
Fuente: elaborado en base a proyecciones de CEPAL

Capital humano y educación

Establecidas las tendencias demográficas y del mercado laboral, resulta evidente que el factor fundamental en una estrategia de transformación del modelo de desarrollo debe ser la inversión y la cualificación del capital humano. Nuestra premisa –corroborada por la historia– es que una población más calificada conlleva mayores tasas de productividad laboral y, por tanto, mayores tasas de crecimiento económico. Ahora bien, invertir en capital humano implica sustancialmente elevar el nivel educativo de la población, lo que es consustancial a la expansión y la mejora cualitativa del sistema educativo. Recuérdese que las deficiencias del sistema educativo boliviano han estado tradicionalmente vinculadas a la baja y desigual cobertura de la matrícula educativa, a la baja calidad de la educación, y a la baja eficiencia del gasto público educativo.

En los últimos 25 años, Bolivia ha incrementado el nivel de escolaridad de la población (Gráfico 6). De acuerdo a los datos de la CEPAL, a nivel nacional los años promedio de escolaridad de la población aumentaron de 7.2 en 1997 a 10.3 en 2013. En el área urbana, el aumento en los años promedio de escolaridad fue de 9.0 en 1989 a 12 en 2013 (que es el número de años de escolaridad mínimo establecido como meta de las Metas de Desarrollo Sostenible por las Naciones Unidas). En el caso del área rural, los logros son más modestos: los años de escolaridad de la población aumentaron de 4.4 en 1997 a 6.4 en 2013 (Jemio, L. C. 2014).

Gráfico 6
Años promedio de escolaridad de la población

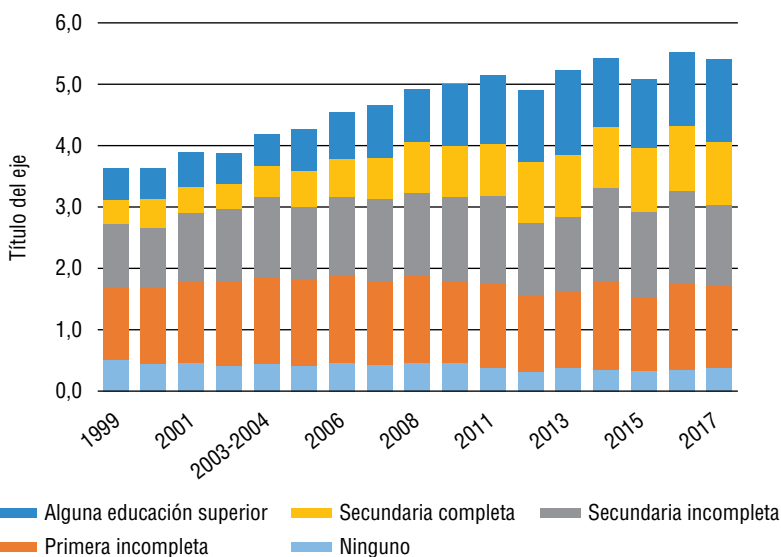


Fuente: elaborado en base a información de la CEPAL.

El aumento en los niveles de escolaridad de la población boliviana, ha tenido un impacto en el nivel educativo de la fuerza laboral. El Gráfico 7 muestra la evolución de la población ocupada en Bolivia, agrupada según el nivel educativo alcanzado. Se observa así, que entre 1999 y 2012, el porcentaje de trabajadores con menores niveles educativos se ha reducido, al tiempo que el porcentaje de trabajadores con mayores niveles de educación ha crecido. De hecho, el porcentaje de trabajadores sin ningún grado de educación por ejemplo, cayó de 14,1% en 1999 a 7,1%

en 2017; el porcentaje de trabajadores con educación primaria incompleta se redujo de 32,7% a 25,2%; el porcentaje de trabajadores con enseñanza secundaria incompleta cayó de 28,3% a 24,8%. Contrariamente, en el mismo período (1999-2007), el porcentaje de trabajadores con enseñanza secundaria completa aumentó de 10,3% a 19,4%, mientras que el porcentaje de trabajadores con algún grado de enseñanza superior subió de 14,6% a 24,5%.

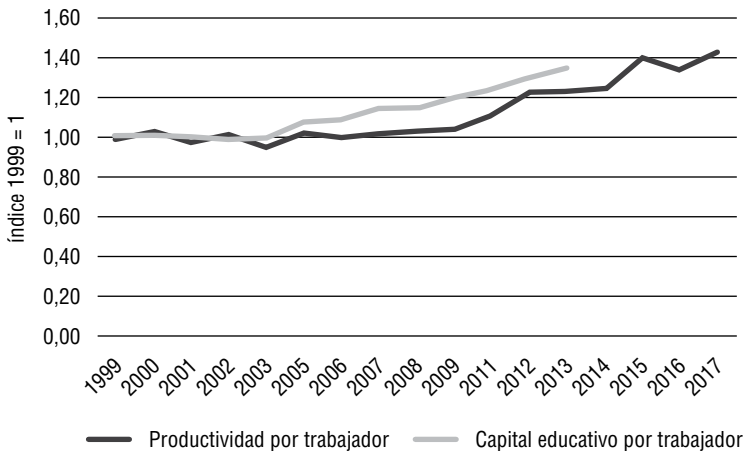
Gráfico 7
Estructura de la población ocupada boliviana,
según nivel educativo alcanzado (número de personas)



Fuente: elaborado en base a información del INE

Se puede ver, entonces que entre 1999 y 2017 se ha registrado no solamente un crecimiento en la población ocupada en el país (que aumentó de 3.6 millones a 5.4 millones), sino también un aumento en el capital humano de la fuerza laboral, debido al mayor nivel educativo de la población ocupada.

Gráfico 8
Productividad laboral y capital educativo por trabajador
(índice 1999 = 1)



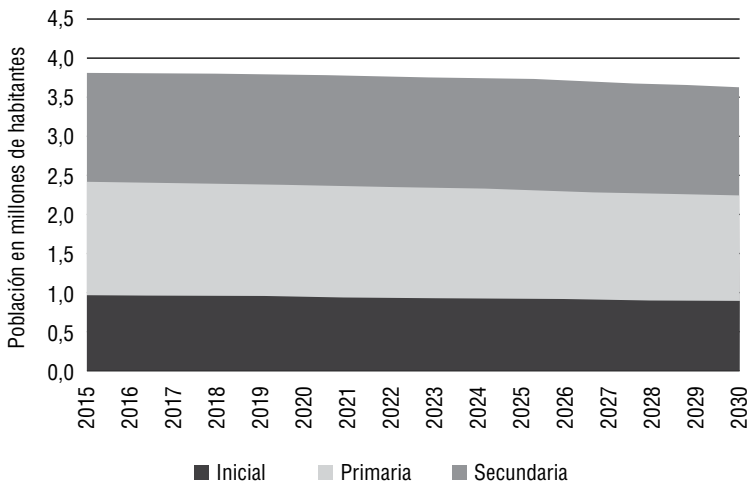
Fuente: elaborado en base a información del INE

El Gráfico 8 muestra un índice de capital humano por trabajador, construido en base a la información presentada en el Gráfico 7. Como ponderador se utiliza la remuneración promedio recibida por cada categoría educativa laboral en 1999. Este indicador muestra que el capital educativo por trabajador se habría incrementado en 40% entre 1999 y 2013, equivalente a una tasa anual de crecimiento de 2,6%. El Gráfico 8 también muestra un índice de productividad por trabajador, calculado dividiendo el PIB real entre la población ocupada. Este indicador muestra que la productividad por trabajador durante ese mismo periodo creció en 22%, equivalente a una tasa promedio anual de 1,6%, menor a la tasa de crecimiento del capital educativo por trabajador. Lo cual estaría evidenciando que, si bien hubo un aumento en el nivel educativo de la población ocupada, todavía es necesario realizar un esfuerzo mayor en mejorar la calidad en todos los niveles educativos. Este es uno de los mayores retos que enfrenta Bolivia (Andersen L.E., et.al., 2016).

A este respecto, y con el objetivo de focalizar los esfuerzos para mejorar la cobertura y calidad de la educación, es necesario conocer el número de personas que estarán en edad escolar en el mediano y largo plazo, y de modo tal de cuantificar los recursos necesarios para satisfacer la demanda educativa, en términos de presupuesto, número de maestros, infraestructura educativa, insumos y equipos, etc.

De acuerdo a las proyecciones demográficas de la CEPAL, la población en edad de asistencia educativa, incluyendo los niveles de enseñanza inicial (de 2 a 5 años), primaria (de 6 a 9 años) y secundaria (de 10 a 17 años), caería de 3.8 millones en 2015 a 3.6 millones en 2030 (Gráfico 9). Esta tendencia se debe a la caída observada y proyectada en la tasa global de fecundidad. Así pues, entre 2015 y 2030, el número de personas en edad escolar inicial y primaria caerá en 77.6 mil y 87.4 mil respectivamente, mientras que el de personas en edad escolar secundaria se reducirá en 12.1 mil.

Gráfico 9
Población en edad de asistencia escolar



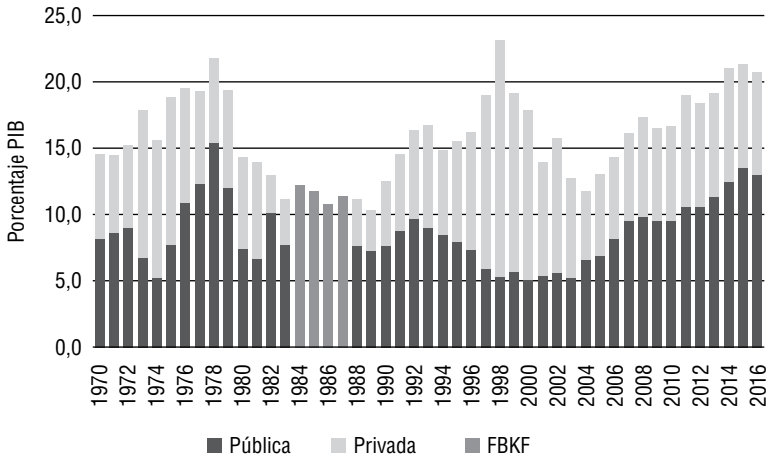
Fuente: elaborado en base a proyecciones de CEPAL.

Por otro lado, es necesario registrar las proyecciones demográficas de la población en edad escolar según área geográfica y región, ya que, como se vio antes, existen brechas educativas prominentes entre las áreas urbana y rural, lo mismo que entre los departamentos y municipios. Esta información debe ayudar a focalizar los esfuerzos y optimizar la asignación de recursos, para mejorar la cobertura y la calidad de la educación en Bolivia.

Inversión insuficiente y volátil

Uno de los factores estructurales que más han incidido en el bajo crecimiento histórico de la economía boliviana es el bajo nivel de inversión. El Gráfico 10 muestra que, en promedio, la tasa de inversión ha sido de 15,9% para el periodo 1970-2016; una tasa muy baja para sostener un crecimiento en el largo plazo. La tasa de inversión ha sido muy fluctuante, con ciclos de tasas elevadas, como en el periodo 1973-1979, cuando la inversión fue en promedio fue de 18,9% del PIB; y también en el periodo 1997-2000 –con la capitalización de las empresas públicas–, donde la tasa promedio de inversión llegó a 19,8% del PIB; en el reciente periodo 2011-2016, la tasa de inversión promedio fue de 19,9% del PIB. Hay que precisar que durante los periodos 1973-1979 y 2011-2016, que se sobreponen con los años de bonanza, el crecimiento de la inversión ha sido liderada por el sector público, en tanto que en el periodo 1997-2000, la inversión ha sido principalmente privada, especialmente inversión extranjera.

Gráfico 10
Formación de capital fijo, según sector público y privado



Fuente: elaborado en base a información del INE

Como ya se dijo antes, los dos periodos de bonanza exportadora que ha experimentado la economía boliviana en los cincuenta años (1971-1977 y 2006-2014), se han debido a dos momentos de *boom* de exportación de hidrocarburos, asociados con condiciones muy favorables de precios de exportación, de mercados de exportación (Brasil y Argentina), y de existencia de reservas de gas natural suficientes. Estas condiciones favorables fueron posibles gracias a periodos previos de alta inversión en la exploración y desarrollo de campos de hidrocarburos, que permitieron contar con las reservas suficientes. En ambos casos, se habían negociado contratos de exportación de gas (con Argentina en los años 60, y con Brasil en los años 90), a partir de los cuales se construyeron los gasoductos de exportación. Durante estos periodos de alta inversión previos a la bonanza exportadora, la inversión estuvo a cargo de compañías transnacionales: en los años 60, la empresa Gulf Oil Corporation (BOGOC), y en los años 90, varias empresas (Total, YPF, Petrobras y otras), alentadas por la capitalización y la reforma sectorial de ese tiempo, además de un prometedor contrato de venta con Brasil.

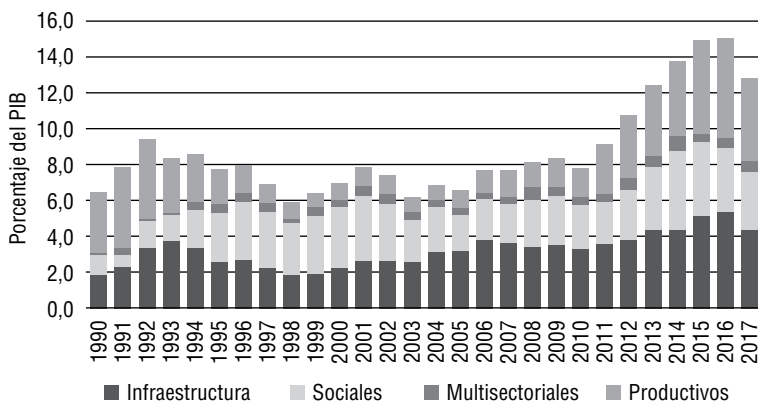
Lo curioso es que esos dos momentos de auge exportador, terminaron en procesos de “nacionalización” de los hidrocarburos, que hicieron que el Estado se apropiara de la totalidad o de un mayor porcentaje del excedente o renta petrolera, y con un efecto favorable para la economía, en la medida en que la inversión pública creció a niveles muy altos, pero también con un costo económico muy importante; de hecho, las medidas de nacionalización ahuyentaron la inversión extranjera en el sector, resultando en la caída de las reservas y en la reducción paulatina de los volúmenes de producción, que es precisamente la situación crítica actual en Bolivia. La experiencia enseña que el control estatal del principal sector exportador del país puede proveer beneficios de corto plazo, en general esto se logra sacrificando el crecimiento futuro. Cambiar las reglas del juego para las empresas y los inversionistas, es algo que desincentiva el proceso de inversiones, y trae costos mayores en el largo plazo, como son los que hoy en día está viviendo la economía boliviana, en una coyuntura de sequía de inversión privada, y sobre todo extranjera.

Es preciso racionalizar la inversión pública

La inversión pública ha tenido un comportamiento cíclico en el último medio siglo, expandiéndose en los periodos de bonanza y contrayéndose en los periodos de crisis o desaceleración. Con información para el periodo 1990-2017, el gráfico 11 muestra además que hubo cambios en la composición de la inversión pública. Durante los años 1997-2005, la inversión del Estado en sectores productivos se redujo sustancialmente, ya que la mayoría de las empresas públicas fueron transferidas al sector privado; la inversión pública estuvo concentrada en infraestructura y el sector social. Esta situación cambia completamente a partir de 2006, registrándose un retorno masivo de la inversión pública a sectores productivos, mediante la estatización de empresas previamente privatizadas y la creación de muchas otras empresas públicas. Es así que de representar el 1,55% del PIB en 2010, la inversión pública ha pasado a

representar el 5,54% del PIB en 2016, concentrada principalmente en los sectores de energía eléctrica e hidrocarburos, y sin que ello fuera óbice para un aumento significativo de la inversión del gobierno en infraestructura y servicios sociales, gracias a la mayor disponibilidad de recursos del Estado, derivados del boom exportador. De esta forma, la inversión pública total pasó de 6,6% del PIB en 2005 a 15,0% en 2016. En 2017 se redujo a 12,8% del PIB.

Gráfico 11
Inversión del sector público por sectores
(porcentaje del PIB)



Fuente: elaborado en base a información de UDAPE.

Como es evidente, en los últimos años, la inversión pública se ha expandido sustancialmente y es el sector el que más contribuye a la formación de capital fijo en la economía. Sin embargo, la cuestión problemática es la calidad de la inversión pública. Bolivia no cuenta con un sistema que permita evaluar la eficiencia de la inversión pública, el cumplimiento de metas de desarrollo y el costo fiscal que representa, entre otras variables importantes. Pese a este vacío de información, algunos indicadores evidencian la baja eficiencia de la inversión pública. Así en los últimos 10 años, las empresas públicas han invertido un total US\$ 9 mil millones, pero este monto de inversión poco o nada ha contribuido a aumentar

la capacidad productiva del país, por problemas de sobredimensionamiento de los proyectos, por falta de materia prima y otros insumos y muy especialmente por la falta de mercados para la producción. Por ejemplo, YPF invirtió US\$ 3.7 mil millones (41,7% del total invertido por las empresas públicas), pero el país no ha podido aumentar sus reservas de gas natural para mantener los volúmenes de producción y comercialización. ENDE, por su lado, invirtió US\$ 2.4 mil millones (27,1% del total), parte de ellos en proyectos de generación termoeléctrica, en un momento en el que el país se queda sin reservas de gas natural para abastecerlos. COMIBOL, a su turno, invirtió US\$ 730 millones (8,2% del total), pero los volúmenes de producción y exportación del sector ha mostrado una constante declinación en los últimos años, a pesar de una cierta recuperación de precios externos de los minerales.

De ahí entonces la necesidad de racionalizar la inversión pública, en una coyuntura en la que el país ya siente la carencia de recursos para seguir financiando empresas y proyectos estatales de muy dudosa rentabilidad económica y social. Continuar mal asignando los siempre escasos recursos fiscales, en empresas y proyectos de bajos retornos, que no aseguran recuperar la inversión realizada y tampoco repagar la deuda contraída para financiarlos, no contribuye en absoluto a que la economía crezca y se desarrolle en condiciones de estabilidad fiscal y macroeconómica; al contrario, es un camino seguro a una crisis financiera y de endeudamiento.

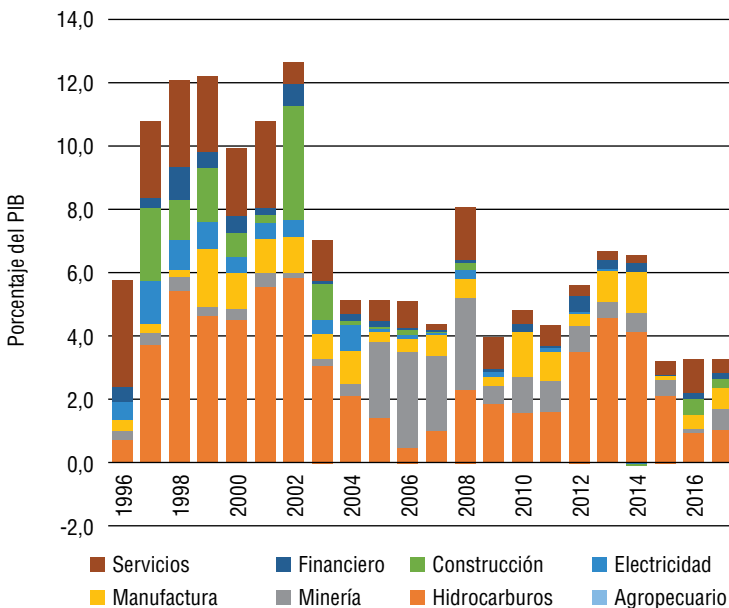
Fuerte impulso a la inversión privada

Una opción para resolver el problema de la baja eficiencia en la inversión pública, sobre todo en sectores productivos, es promover la inversión privada en estos mismos sectores, tanto nacional como extranjera. Una mayor participación privada en la inversión tiene la ventaja de liberar recursos públicos que pueden ser invertidos, y con mejores resultados, en expandir la infraestructura y en mejorar la calidad y extensión de los servicios básicos de educación, salud y saneamiento. La inversión privada permite, asimismo, que los

riesgos de la inversión, sobre todo en los sectores extractivos, sean asumidos por los privados. La inversión privada, especialmente la inversión extranjera, es también un mecanismo de transferencia tecnológica e innovación, tan necesarios en el país.

El Gráfico 12 presenta los flujos de IED en el periodo 1996-2017, desagregado por sector de actividad. Los flujos de IED, medidos como porcentaje del PIB, fueron más elevados durante el periodo 1997-2002, totalizando US\$ 5.6 mil millones. Hidrocarburos fue el sector que recibió la mayor parte de estos flujos, por un monto de US\$ 2.4 mil millones (43,6% del total). Otros sectores recibieron flujos importantes de IED fueron sectores de no-transables, como construcción (14,1%), transporte (16,5%) y servicios financieros (4,9%).

Gráfico 12
Inversión extranjera directa (IED) por sectores
(porcentaje del PIB)



Fuente: elaborado en base a información de UDAPE

Durante el periodo 2005-2008, los flujos de IED fueron menores. Sin embargo, hubo un repunte importante en la IED dirigida a la minería, que recibió un total de US\$ 1.3 mil millones. Estas inversiones estuvieron concentradas en tres proyectos de magnitud: San Cristóbal (zinc, plomo y plata), San Bartolomé (plata), y San Vicente (plata, zinc y cobre), y permitieron aumentar las exportaciones en forma significativa a partir de 2008. En años posteriores, sin embargo, los flujos de IED al sector minero se redujeron drásticamente, por lo que la producción y exportaciones mineras tendieron a declinar. Finalmente, se observa que durante el periodo 2012-2014, hubo un aumento importante en los flujos de IED al sector de hidrocarburos, que en total llegó a US\$ 3.7 mil millones.

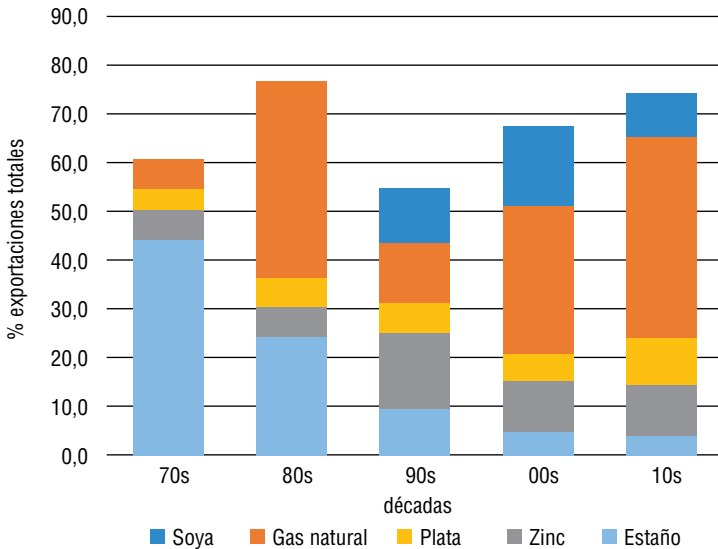
Como puede concluirse del análisis anterior, a diferencia de la inversión pública, los flujos de IED han sido muy efectivos en expandir la capacidad productiva en sectores claves como minería e hidrocarburos, y en menor medida en sectores de no-transables como construcción, servicios y servicios financieros. A futuro es fundamental movilizar la IED, tanto en sectores exportadores de materias primas, ya que éstos generan excedentes en la economía, pero fundamentalmente en sectores de no transables diferentes a los sectores extractivos. Esto es crítico para diversificar el sector productivo y las exportaciones, lo que además haría a la economía menos vulnerable a los shocks externos. También permitiría crear más empleos en sectores de mayor productividad e ingresos y de menor informalidad e incidencia de la pobreza.

Para promover mayores flujos de inversión privada es indispensable mejorar el clima de negocios, garantizar la seguridad jurídica, estabilizar las reglas de juego tributaria, laboral y regulatoria, y recuperar la credibilidad del Estado y la confianza de las empresas e inversores en el cumplimiento de las leyes y contratos y en los tribunales de justicia.

Diversificar exportaciones

A pesar de la importancia del sector exportador en la economía nacional, éste se ha diversificado muy poco y no tiene un componente importante de agregación de valor; las exportaciones permanecen concentradas en pocos productos y mercados de exportación (Del Granado S. & Jemio L.C. 2016). El Gráfico 13 muestra, por ejemplo, que 5 productos, estaño, zinc, plata, gas natural y soya, concentran al menos el 50% de las exportaciones. En la década de los 70, el estaño, el zinc y la plata representaban el 54,6% de las exportaciones totales, mientras que el gas natural contribuía con solo un 6,2% del total. Durante los 80, el gas natural se convirtió en el principal producto de exportación, representando en promedio el 40,4% de las exportaciones de la década, mientras que el estaño se redujo sustancialmente a solo 24,3% de las exportaciones, como consecuencia del colapso del mercado mundial de este mineral ocurrida en 1985. La década de los 90 fue cuando más se diversificaron las exportaciones, habiendo adquirido mayor relevancia las exportaciones de soya (11,1% del total exportado, en promedio). El peso del gas natural cayó a 12,2%, debido a la culminación del contrato de venta de este producto a Argentina, mientras que el zinc se convirtió en el principal producto minero de exportación (15,8% del total exportado). En la década de los 2000, el gas natural volvió a ser el producto más importante de exportación, debido al inicio de la venta de gas a Brasil y al mayor precio de exportación de este energético, llegando a representar el 30,4% del total exportado en la década. Esta tendencia se profundizó en la década siguiente, cuando el gas natural representó el 41,3% del total exportado.

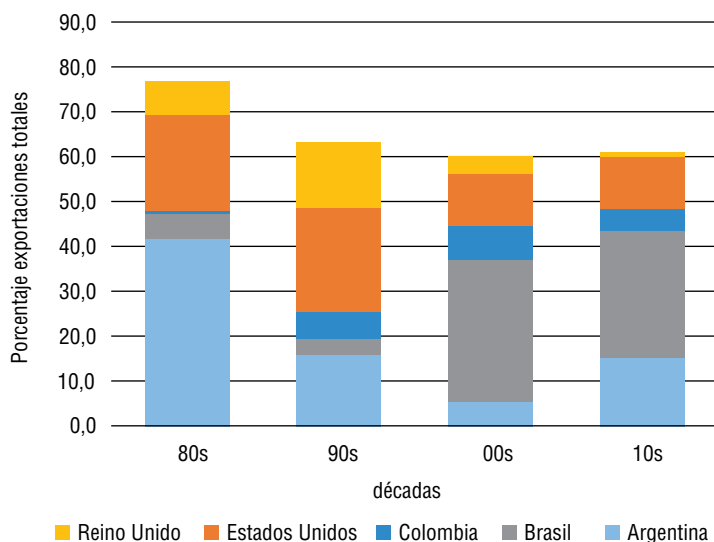
Gráfico 13
Concentración de las exportaciones por producto
(porcentaje del total)



Fuente: elaborado en base a información de UDAPE

También se ha dado una alta concentración de las exportaciones por país de destino, ya que 5 países representaron al menos el 60% del mercado de exportación. El Gráfico 14 muestra que en la década de los 80, la mayor parte de las exportaciones estaban dirigidas a Argentina (gas natural) y a los Estados Unidos (minerales). Durante la década de los 90, se redujo considerablemente el peso de Argentina, debido a la culminación del contrato de venta de gas natural a ese país, manteniéndose el peso de los estados Unidos (estaño y zinc principalmente), y comenzando a cobrar importancia Colombia, como mercado para la soya y sus derivados. En la década de los 2000, las exportaciones al Brasil representaron el 31,3% de lo exportado en promedio. Esta tendencia se mantiene durante la presente década, con Brasil como mercado principal de las exportaciones de gas natural, y la recuperación de Argentina como comprador de gas natural.

Gráfico 14
Concentración de las exportaciones por país de destino
(porcentaje del total)



Fuente: elaborado en base a información de UDAPE.

Es pues evidente la necesidad de diversificar nuestro sector exportador, tanto en términos de productos exportados como de mercados de destino. Para este efecto, se deben tomar en cuenta las siguientes premisas:

- Reconocer que una economía pequeña como la boliviana, no puede basar su crecimiento de largo plazo en el mercado interno, siendo fundamental promover el crecimiento del sector exportador, diversificando mercados y productos (World Bank, 1993) (García, Meller, y Repetto, 1996).
- Se debe reducir la elevada dependencia de las exportaciones de las materias primas, diversificando la canasta exportadora del país con políticas e incentivos adecuados, lo que implica un manejo correcto de la política cambiaria (Jemio L.C., 2015) y la eliminación de restricciones a las exportaciones,

como las cuotas de exportación (IMF, 2015). Eso es aún más importante, ahora que el ciclo de altos precios de materias primas ha llegado a su fin.

- La producción y exportación de materias primas se ha concentrado en sectores intensivos en capital y con escasa capacidad de creación de empleo. Al diversificar las exportaciones, se promoverán actividades que pudieran tener un mayor impacto en la generación de empleo, con lo que se contribuiría a reducir el desempleo y subempleo. Esta diversificación requerirá también de mayor inversión en educación, con el objetivo de tener una fuerza laboral mejor entrenada y más productiva, que permita al país competir en los mercados externos.
- Se deben ampliar y perfeccionar acuerdos comerciales que permitan acceder a mercados más grandes y con mayor poder adquisitivo. Los acuerdos deben ser realizados en base a criterios económicos y no políticos y fortalecerse las instituciones e instrumentos de comercio exterior (World Bank, 2005).
- Otorgarle al sector privado nacional y extranjero, el protagonismo en el sector exportador. Para esto es necesario aplicar políticas que promuevan y faciliten nuevas inversiones, mantener la estabilidad macroeconómica, reducir la incertidumbre, fortalecer los derechos de propiedad y de los acreedores, fortalecer la seguridad jurídica y cumplimiento de los contratos, mejorar los servicios judiciales y públicos, reducir tramitología, desarrollar incentivos para la innovación tecnológica a nivel de las empresas, acceso prudente a financiamiento para pequeñas y medianas empresas, fortalecer la infraestructura comercial y la cadena de proveedores (Morales J. A., 2012; World Bank, 2005).

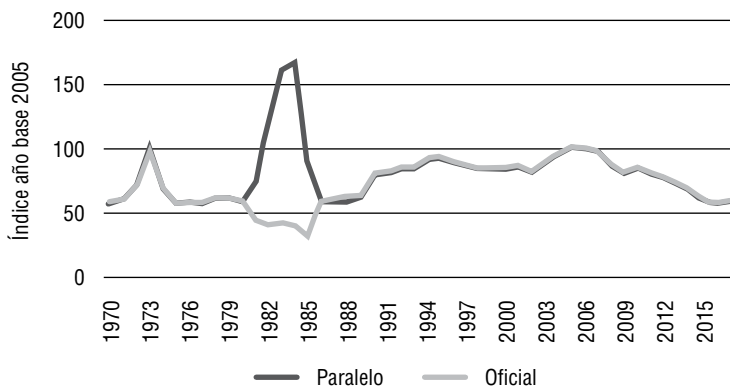
Flexibilidad cambiaria

El comportamiento del tipo de cambio real sintetiza muy bien el comportamiento cíclico de los sectores exportadores de productos extractivos. En los ciclos de bonanza de las exportaciones de

sectores extractivos, el tipo de cambio real tendió a apreciarse, como ocurrió en los periodos 1971-1977 y 2006-2014 (Gráfico 15). Durante estos periodos, los sectores transables no tradicionales mostraron un menor dinamismo.

En la crisis de los años 1978-1986, se produjo una gran apreciación cambiaria del tipo de cambio oficial, el cual se mantuvo sub-valorado por mucho tiempo. Sin embargo, el tipo de cambio paralelo, que reflejaba mejor el nivel del tipo de cambio de equilibrio, experimentó una gran depreciación real. Pero esa gran depreciación real del tipo del cambio no benefició a los sectores exportadores no tradicionales, por el clima generalizado de crisis que atravesaba la economía boliviana.

Gráfico 15
Tipo de cambio real
(índice, año base 2005 = 100)



Fuente: elaborado en base a información de UDAPE.

Durante el periodo post-estabilización (1987-1998), los sectores exportadores tradicionales experimentaron una contracción y el tipo de cambio real permaneció depreciado, lo que favoreció el desempeño de los sectores transables no tradicionales. Allí, entonces, las exportaciones bolivianas alcanzaron una mayor diversificación, y el país se hizo menos dependientes de las exportaciones de los

sectores de minería e hidrocarburos. Sin embargo, esta trayectoria no ha tenido continuidad, incluso se ha revertido posteriormente.

En síntesis, el tipo de cambio real es una variable clave a través de la cual se transmiten los shocks externos al resto de la economía. En tiempos de bonanza de los sectores extractivos de exportación, se generan presiones para que el tipo de cambio real se aprecie, lo que resta competitividad a los sectores transables y exportadores de productos no tradicionales, diferentes a los extractivos. En periodos de crisis de los sectores extractivos, el tipo de cambio real tiende a depreciarse, lo que genera una ganancia adicional de competitividad a los sectores exportadores no tradicionales.

Escenarios de crecimiento futuro

En esta sección se intentará evaluar el impacto de aplicar una estrategia de crecimiento basada en la diversificación de las exportaciones, la inversión privada, la flexibilidad cambiaria y la inversión en capital humano. Los resultados de esta estrategia son comparados con los que se obtendría de seguirse el modelo histórico de crecimiento, basado en exportaciones de recursos extractivos, gasto e inversión pública y tipo de cambio fijo. Para ello, se elaboran escenarios alternativos de crecimiento de largo plazo, utilizando un modelo de equilibrio general computable (MEGC) construido para la economía boliviana, mediante el cual se realizan ejercicios de simulación contrafactuales, comparando los dos modelos alternativos de crecimiento.

La primera estrategia consiste en un escenario de “*business as usual*”, que incluye las siguientes políticas:

- I) Inversión pública concentrada en sectores extractivos, a través de empresas públicas.
- II) Crecimiento basado en la demanda interna, especialmente en el gasto del gobierno.
- III) Inflexibilidad cambiaria, manteniendo el tipo de cambio nominal fijo.
- IV) Poca diversificación de las exportaciones, manteniéndose la dependencia de los sectores extractivos.

- V) Alta concentración del empleo en sectores de no-transables de baja productividad.

La segunda estrategia alternativa incluye las siguientes políticas:

- I) Flexibilización cambiaria, para mantener un tipo de cambio competitivo.
- II) Apertura y diversificación de mercados de exportación de manufacturas, productos agroalimentarios y servicios con valor agregado.
- III) Racionalización de la inversión pública, concentrándola en los sectores de infraestructura y servicios sociales.
- IV) Crecimiento de la inversión privada, especialmente extranjera IED, no solamente en los sectores extractivos sino en los sectores de agroindustria, manufacturas y servicios.
- V) Inversión en capital humano para aumentar la productividad de la fuerza laboral.

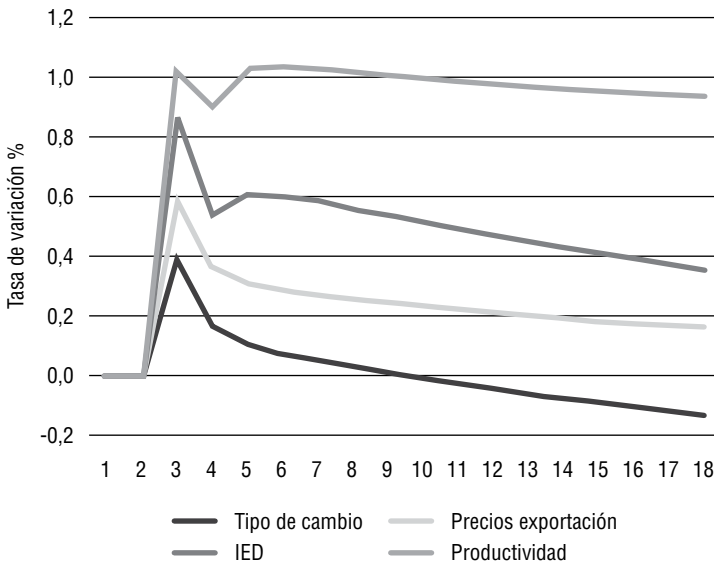
Los resultados obtenidos al aplicarse estas dos modelos de crecimiento se discuten a continuación. Los efectos de las políticas aplicadas en la estrategia alternativa son presentados en forma acumulativa en relación a los efectos que se obtienen en el modelo basado en exportación de productos extractivos, sobre variables tales como el crecimiento del PIB, balance fiscal y externo, deuda pública, composición del PIB y de las exportaciones, tipo de cambio real.

Crecimiento del PIB

El conjunto de políticas aplicadas como parte del modelo de crecimiento con diversificación de exportaciones e inversión privada, añade en promedio 1% adicional a la tasa de crecimiento del PIB, en comparación a la tasa de crecimiento del escenario base o histórico (gráfico 16). La tasa de crecimiento adicional que esta

estrategia genera es de alrededor de un punto porcentual, variando desde 1,02% a principios del periodo de simulación a 0,94% al final del periodo.

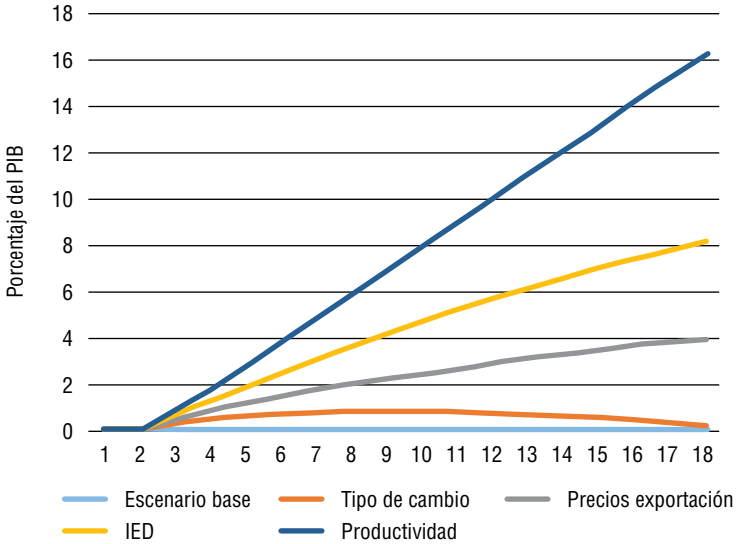
Gráfico 16
Tasa de crecimiento del PIB
(desviaciones del escenario base)



Fuente: elaborado en base a los resultados del MEGC.

La mayor tasa de crecimiento obtenida con las políticas aplicadas como parte del modelo alternativo de crecimiento, generan un nivel del PIB mayor; que al final del periodo de la simulación de 15 periodos llega a ser 16,3% mayor que el PIB alcanzado en la simulación base (gráfico 17). En términos de valor presente neto, la estrategia alternativa genera un nivel de PIB que es 9,9% mayor al valor del PIB de la estrategia base (tabla 4).

Gráfico 17
Producto Interno Bruto
(desviación porcentual del escenario base)



Fuente: elaborado en base a los resultados del MEGC.

La Tabla 5 resume los efectos sobre el PIB total y sectorial de las políticas aplicadas como parte de la estrategia de crecimiento basada en la diversificación de las exportaciones e inversión privada. Así, se puede ver que los sectores de agroindustria y manufactura, en los cuales está basado el modelo alternativo de crecimiento, muestran mayores niveles de PIB en relación al escenario base, tanto en términos del PIB de dichos sectores como también en términos del PIB total. El aumento en los precios de exportación de estos sectores, debido a los acuerdos comerciales alcanzados, son las variables con mayor incidencia en el mayor crecimiento alcanzado por los mismos. La flexibilización cambiaria, los mayores flujos de IED y los mayores niveles de productividad debidos a la mejora de los niveles educativos, tienen un efecto menor sobre el crecimiento sectorial.

En cambio, para los sectores exportadores tradicionales (minería e hidrocarburos), la flexibilización cambiaria (en el caso de la

minería) y los mayores flujos de IED, logran los mayores impactos en términos del crecimiento sectorial. Para estos sectores, los mayores precios de exportación resultantes de los acuerdos comerciales, y los aumentos de productividad laboral por mejor educación de los trabajadores, no consiguen un gran impacto. Lo cual se explica porque los sectores de exportaciones tradicionales no se beneficiarían de los acuerdos comerciales, y por lo tanto de mayores precios; además del hecho de que, siendo sectores intensivos en capital, el beneficio de un aumento de productividad laboral es inocuo.

Los sectores de no transables (construcción y servicios), por su parte, son sensibles a los mayores niveles de productividad laboral, debido a que estas actividades son muy intensivas en mano de obra; así pues, un aumento de productividad en estos sectores tendrá un efecto mayor sobre los niveles de producción.

Tabla 5
Resumen de los efectos de la estrategia de diversificación de exportaciones

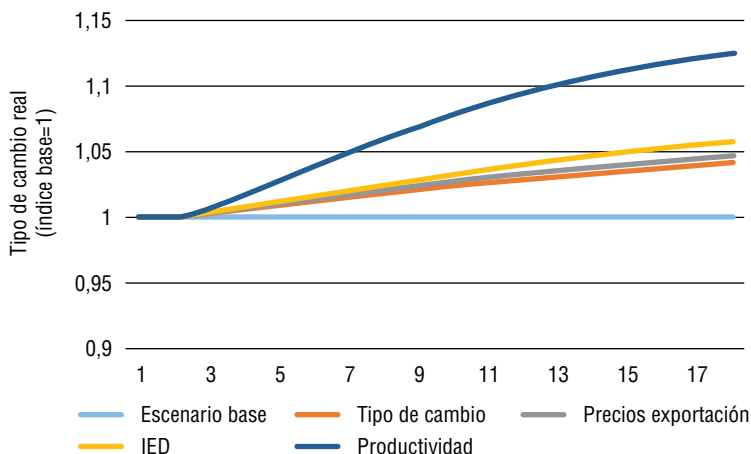
	PIB Total	Agricultura e Industria	Minería, Hidrocarburos y Energía	Construcción	Servicios
Valor Presente Neto (miles de millones US\$)					
Base	391,7	84,7	89,9	13,3	203,8
Tipo de Cambio	4,2	1,0	3,9	-0,6	0,0
Precios exportación	9,0	5,9	-1,5	0,0	4,7
IED	9,1	2,3	2,2	0,5	4,0
Productividad	16,3	1,1	-1,2	0,1	16,3
Total	430,3	95,1	93,3	13,3	228,7
Variación % respecto al PIB sectorial					
Tipo de Cambio	1,1	1,2	4,3	-4,6	0,0
Precios exportación	2,3	6,9	-1,7	-0,1	2,3
IED	2,3	2,8	2,5	3,7	2,0
Productividad	4,2	1,3	-1,3	0,8	8,0
Total	9,9	12,2	3,8	-0,1	12,2
Variación % respecto al PIB total					
Tipo de Cambio	1,1	0,3	1,0	-0,2	0,0
Precios exportación	2,3	1,5	-0,4	0,0	1,2
IED	2,3	0,6	0,6	0,1	1,0
Productividad	4,2	0,3	-0,3	0,0	4,2
Total	9,9	2,6	0,9	0,0	6,4

Fuente: elaborado en base a los resultados del MEGC.

Tipo de cambio

El tipo de cambio real, en el escenario del modelo alternativo de crecimiento, experimenta una depreciación, que al final del periodo de la simulación llega a ser de un 12,5%. Como es previsible, un tipo de cambio real depreciado tiende a favorecer el crecimiento de los sectores de transables (agroindustria y manufactura), diferentes a los sectores extractivos. Las políticas con mayor impacto en la depreciación real del tipo de cambio son la devaluación del tipo de cambio nominal, y los mayores niveles de productividad resultantes de un mejor sistema educativo.

Gráfico 18
Tipo de cambio real
(índice, desviación con respecto a escenario base)



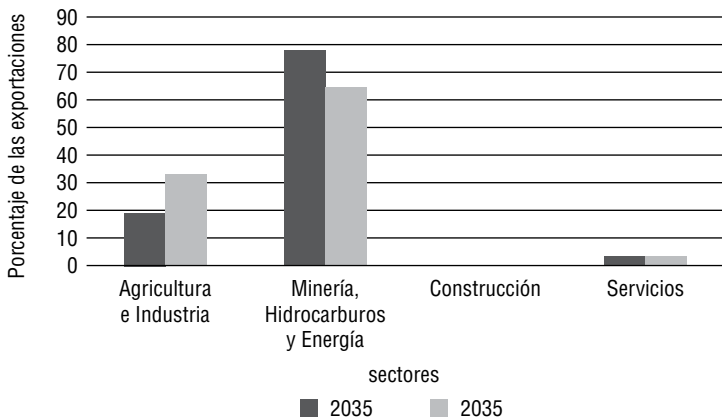
Fuente: elaborado en base a los resultados del MEGC.

Comportamiento y cambios sectoriales

El comportamiento sectorial descrito, de mayor crecimiento de los sectores exportadores de bienes no tradicionales, como agroindustria y manufactura, y de menor crecimiento de los sectores

exportadores tradicionales y de no-transables, generan, por cierto, cambios en la composición del PIB y de las exportaciones. El Gráfico 19 muestra que la estrategia alternativa da lugar a un cambio en la composición de las exportaciones muy favorable a las provenientes de sectores no tradicionales, como la agricultura, agroindustria y manufactura. El peso de estos sectores en el total de las exportaciones sube de 18,8% en el escenario base a 32,6% en el escenario alternativo. Por el contrario, el peso de las exportaciones de sectores extractivos tradicionales baja de 78,1% en el escenario base a 64,5% en el escenario alternativo.

Gráfico 19
Cambios en la estructura de las exportaciones
(desviación como porcentaje de las exportaciones)

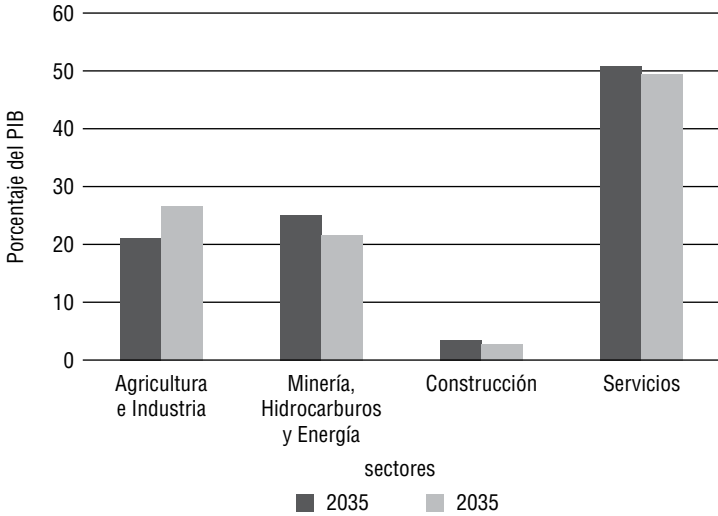


Fuente: elaborado en base a los resultados del MEGC.

Lógicamente, el cambio en la composición de las exportaciones tiene un impacto en la estructura sectorial del PIB. El Gráfico 20 muestra que los sectores exportadores no-tradicionales aumentan su participación en el PIB total de 21,0% en el escenario de crecimiento histórico, a 26,4% en el escenario alternativo; un incremento de 5 punto porcentuales. Contrariamente, la participación de los sectores tradicionales en el PIB se reduce de 24,8%

en el escenario base a 21,5% en el escenario alternativo. También se registra una caída en la participación del sector de servicios y construcción en el PIB total.

Gráfico 20
Cambios en la estructura del PIB
(desviación como porcentaje del PIB)



Fuente: elaborado en base a los resultados del MEGC.

Conclusiones

El estudio condensado en este documento, plantea una estrategia alternativa de crecimiento, con importantes diferencias respecto del modelo económico tradicional. Como se ha visto en los acápites previos, el modelo aplicado históricamente se ha basado principalmente en la explotación y exportación de materias primas de sectores extractivos, como minería e hidrocarburos. En periodos de bonanza de estos sectores, el gobierno tuvo mayor capacidad de gasto, lo que ayudó a dinamizar el crecimiento de otros sectores de la economía, especialmente de los no-transables. Esta estrategia tendió a apreciar el tipo de cambio real y, por lo tanto, a inhibir el crecimiento de los sectores transables diferentes a los sectores extractivos tradicionales. Se trata, entonces, de episodios típicos de “enfermedad holandesa”, que justamente son los que experimentó la economía boliviana en los periodos 1971-1977 y 2006-2014. Contrariamente, en periodos de crisis de los sectores exportadores de productos extractivos, la economía tendió a desacelerarse y se generaron significativos desequilibrios fiscales y externos, como el vivido en el periodo 1978-1986. Sin embargo, en el periodo 1987-1998, cuando la economía pudo mantener los equilibrios macroeconómicos a pesar de que los sectores extractivos se mantuvieran deprimidos, se generaron condiciones para un crecimiento estable, aunque modesto, lo cual permitió que se produjera algún grado de diversificación de las exportaciones y de la economía en general.

No hay duda de que el resultado de una estrategia de crecimiento basada únicamente en materias primas de sectores extractivos es una economía poco diversificada y altamente vulnerable a los shocks externos, en la que la mayoría de la población ocupada se emplea en sectores de no-transables de baja productividad e ingresos, y con elevados índices de pobreza. De cara a esta realidad inobjetable, la identificación de factores alternativos de crecimiento y desarrollo busca modificar ese patrón de crecimiento, reenfoicándolo y vinculándolo estrechamente al crecimiento de los sectores productores de bienes transables exportadores, diferentes a los sectores extractivos, como son la agroindustria, las manufacturas y los servicios con valor agregado. Estos sectores, siendo intensivos en mano de obra, tienen la ventaja de crear empleos de mayor calidad e ingresos. En ese marco, el acceso competitivo a los mercados externos permitiría, asimismo, alcanzar economías de escala que no son posibles de lograr si la producción se destina únicamente al mercado interno.

Nuestra propuesta concibe diversas políticas orientadas a generar un modelo de crecimiento alternativo, tales como (1) la aplicación de un tipo de cambio flexible y competitivo; (2) la apertura y diversificación de mercados de exportación para las manufacturas, productos agroalimentarios y servicios con valor agregado; (3) la racionalización de la inversión pública, concentrándola en los sectores de infraestructura y servicios sociales; (4) la promoción de la inversión privada, especialmente extranjera IED, tanto en sectores extractivos como en manufacturas, agroindustria y servicios; (5) la Inversión en capital humano para cualificar y aumentar la productividad laboral.

El modelo de equilibrio general computable (MEGC), aplicado para medir el impacto de estas nuevas políticas, arroja un conjunto de importantes conclusiones:

Primero, las políticas esbozadas tienen diferentes efectos sobre el crecimiento de los diversos sectores de la economía. La aplicación de un tipo de cambio flexible tiene un efecto favorable sobre los sectores tradicionales de exportación, y no tan relevante sobre los sectores que se pretende lideren el crecimiento bajo una

estrategia alternativa de crecimiento. Esto se debe a la baja proporción de la producción de estos sectores, que es destinada a las exportaciones. Potencialmente la flexibilización cambiaría tendría un mayor impacto sobre el crecimiento de estos últimos sectores en la medida que crezcan y se consoliden como un componente más importante de las exportaciones.

Segundo, la apertura de mercados externos, mediante acuerdos comerciales y tratados de libre comercio, es un factor que sí tiene un efecto significativo sobre el crecimiento de los sectores exportadores no-tradicionales. Ahora bien, para que este efecto positivo sea permanente, será necesario que la política de apertura comercial se mantenga en el tiempo. Queda también claro que los acuerdos comerciales tienen un bajo impacto sobre los sectores tradicionales, puesto que éstos no serían parte de tales acuerdos.

Tercero, la apertura y promoción de flujos de IED, tendría un efecto importante tanto sobre el crecimiento de los sectores tradicionales como de los sectores no-tradicionales de exportación. Tradicionalmente los flujos de IED en Bolivia se han dado en sectores extractivos. En ese sentido, la posibilidad de que los sectores no-tradicionales puedan acceder a mercados internacionales ampliados, es el factor que puede incentivar y dinamizar la llegada de IED a estos sectores.

Cuarto, es indudable que los mayores niveles de productividad laboral, debido a un aumento del gasto público en educación y salud, y a una mejora significativa de la calidad del sistema educativo, tiene un efecto potencial fundamental sobre el crecimiento de los sectores económicos intensivos en mano de obra, como es la situación de los servicios con valor agregado y en menor medida de los sectores exportadores no-tradicionales.

Bibliografía

- Acemoglu D., & Robinson J.
2012 Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. Crown Business, United States, Turkey.
- Andersen L.E., Acuña J., Jemio L.C., Soria F., & Zegarra N.
2016 Educación. En, El ABC del Desarrollo en Bolivia, Andersen L.E., Branisa B. & Canalas S. (editores), pp. 63-71. Fundación INESAD, La Paz.
- Branisa B., Jemio L.C., Karnacka M., Cardona M.
2016 Demografía. En, El ABC del Desarrollo en Bolivia, Andersen L.E., Branisa B. & Canalas S. (editores), pp. 45-52. Fundación INESAD, La Paz.
- Del Granado S. & Jemio L.C.
2016 Exportaciones y recursos naturales. En. El ABC del Desarrollo en Bolivia, Andersen L.E., Branisa B. & Canalas S. (editores), pp. 263-270. Fundación INESAD, La Paz.
- García, P., Meller, P. y Repetto, A.
1996 Las Exportaciones como Motor del Crecimiento: La Evidencia Chilena. En: El Modelo Exportador Chileno, Meller P. (editor), pp. 19-42, CIEPLAN, Santiago.
- Jemio L.C.
2001 Debt, Crisis and Reform in Bolivia: Biting the Bullet, International Finance and Development Series, Palgrave, New York, 2001. <http://www.palgraveconnect.com/pc/doi/10.1057/9781403907400>
- Jemio L.C.
2008 Booms and Collapses of the Hydrocarbons Industry in Bolivia. In, Determinants of the Evolution of the

- Hydrocarbons Sector in LAC, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas. http://inesad.edu.bo/pdf/wp09_2008.pdf.
- 2013a El boom exportador en Bolivia. Fundación INESAD, La Paz. <http://www.inesad.edu.bo/index.php/es/component/content/article/172-morning-monday-news/morning-monday-news/693-el-boom-exportador-en-bolivia>
- 2013b Exportaciones en la era de las autonomías. Fundación INESAD, La Paz. <http://www.inesad.edu.bo/index.php/es/component/content/article/172-morning-monday-news/morning-monday-news/754-exportaciones-en-la-era-de-las-autonomias>
- 2014 Desafíos del Sistema Educativo Boliviano. En, BOLIVIA: encrucijadas en el siglo XXI. Visiones e ideas para una agenda de país. Plural, La Paz.
- 2015 Apreciación y Política Cambiaria en Bolivia. Investigación y Desarrollo Industrial, Ciencia y Tecnología, año 2, Nro. 8. Cámara Nacional de Industria, Universidad Privada Boliviana, La Paz.
- Jemio, L.C. y Antelo, E. eds.
- 2000 Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad, era. Ed. Impresiones SOIPA.
- Morales, J. A.
- 2012 La política económica boliviana, 1982-2010. La Paz, Bolivia: Universidad Católica Boliviana y Plural Editores.
- Muriel B., Olivares C.G., & Ferrufino R.
- 2016 Trabajos Precarios. En. El ABC del Desarrollo en Bolivia, Andersen L.E., Branisa B. & Canallas S. (editores), pp. 225-230. Fundación INESAD, La Paz.
- World Bank
- 1993 The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy. A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.
- 2005 Bolivia Country Economic Memorandum: Policies to Improve Growth and Employment, Country Report, Washington D.C.: The World Bank.

TERCERA PARTE

El contrato social
que Bolivia necesita

Henry Oporto

La transición a la democracia

La transición de la dictadura a la democracia en Bolivia, en los primeros años ochenta, comportó un contrato social entre los bolivianos, que hizo posible el establecimiento y consolidación del sistema republicano de gobierno.

Ese contrato social consistió en varios acuerdos sobre aspectos fundamentales acerca de cómo irían a organizarse la economía y el sistema político, en el marco del régimen constitucional. Las cuestiones en torno de las cuales se forjaron grandes consensos nacionales fueron básicamente cinco: (1) La estabilidad económica, clave para la estabilidad política, la paz social y la gobernabilidad y especialmente por la experiencia traumática de la hiperinflación, que tan severamente había golpeado a la sociedad boliviana en el curso de la transición, al punto de casi inviabilizarlo. (2) un orden político de libertades plenas, pluralismo ideológico y respecto a los derechos humanos, con apego a la Constitución y al Estado de derecho y con alternancia de poder y competencia democrática de los partidos políticos. (3) La descentralización política y administrativa del Estado, con la transferencia de competencias y recursos, principalmente al ámbito del gobierno local, la municipalización del territorio nacional y el funcionamiento de mecanismos de participación popular. (4) La creación de una red de protección social, a través de la expansión de los servicios de educación y salud, la reforma educativa, la creación de seguros

públicos como el Seguro de Maternidad y Niñez y el seguro de salud de adulto mayor, una renta universal de vejez, la mejora y expansión del sistema de pensiones, el saneamiento y consolidación de la propiedad agraria. (5) el reconocimiento de la diversidad étnico-cultural de la sociedad boliviana y la promoción de los derechos indígenas y colectivos, tanto en la Constitución como en las leyes y políticas públicas, la representación política, la educación intercultural y bilingüe, el reconocimiento jurídico de las organizaciones, autoridades e identidades indígenas y rurales, la dotación de las tierras comunitarias de origen y otros programas de inclusión socioeconómica y cultural.

Esta clase de consensos fueron esenciales para arrojar al sistema democrático de la legitimidad necesaria, así como también para que se desarrollaran experiencias colectivas comunes y que se articulara un tejido social cohesivo. En ese sentido, la democracia recién conquistada operaría como una suerte de contrato implícito entre los ciudadanos y sus representantes en el gobierno, y entre los propios ciudadanos, incluso aceptando renunciar a algunos derechos para que el Estado pudiese proteger los derechos generales de todos los bolivianos. El modelo de democracia pactada, con todas sus limitaciones y defectos, sí pudo funcionar razonablemente por casi dos décadas, proporcionando al país estabilidad y gobernabilidad.

La transición democrática no se explica, pues, sin la acción subyacente de un contrato social inclusivo, reflejado, como ya se dijo, en ciertos consensos básicos alrededor del modelo económico, del modelo político e incluso de un modelo de desarrollo social. De no mediar estos acuerdos amplios probablemente tampoco habría sido posible adelantar las reformas institucionales de los años ochenta y noventa, que encauzaron la economía de mercado y redefinieron el papel del Estado, como parte de un proceso modernización nacional y en la misma dirección seguida por otros países en vías de democratización y buscando nuevos paradigmas de desarrollo. Reformas que, por cierto, apuntalaron los temas de amplio interés nacional, como la estabilidad económica, la consolidación democrática, la descentralización, el desarrollo humano, la inclusión social.

Desgraciadamente, y no obstante algunos progresos notables, aquella dinámica reformista iría perdiendo impulso con el tiempo, muchas veces sin conseguir los objetivos trazados. Así, los primeros años del siglo XXI encontraron al país sumido otra vez en recesión, alta conflictividad social, desprestigio de la clase política, fragmentación partidista, debilitamiento de las bases de gobernabilidad, irrupción de fuerzas antisistémicas y constestarias cada vez más beligerantes. El contrato social que sostuvo la transición y el modelo de democracia pactada, no solo se había debilitado, también había perdido buena parte de su significado y relevancia, y al final, con la crisis política de 2003, se hizo añicos.

En los años siguientes, la Asamblea Constituyente (2006-2008) falló en la idea de forjar un nuevo contrato social –si es que alguna vez tuvo realmente ese propósito–. Su resultado concreto ha sido otro muy distinto: la división de la sociedad en opciones antagónicas, la confrontación polarizada, y un empobrecimiento irremediable del pluralismo democrático, de la mano de un régimen autocrático y corporativo que ha buscado afirmar su hegemonía –un nuevo totalitarismo–, recreando formas indeseables de exclusión y desigualdad política. En realidad, la idea misma de un contrato social, como fundamento de una democracia pluralista, es ajena a las convicciones de un gobierno con afán absolutista. Su misma estabilidad y permanencia prolongada tiene poco que ver con la idea de un gobierno basado en el consenso o en pactos políticos, sociales y territoriales inclusivos, porque su filiación ideológica lo predispone más bien a la concentración del poder en pocas manos y a su ejercicio discrecional y por fuera de la legalidad. Lo cual tiene que ver, asimismo, con los rasgos del modelo económico extractivista implantado, que opera a partir de la extracción y apropiación de los recursos y rentas generadas en la actividad extractiva para beneficio de ciertos grupos e intereses dominantes y con acceso privilegiado a las esferas de decisión y dentro de un esquema de estatismo corporativo y una forma autoritaria y excluyente de gobierno.

La deriva estatista corporativa

Lo que denominamos aquí “estatismo-corporativo”, refiere una forma singular de organización de las relaciones de poder en una economía, como la boliviana, basada en recursos naturales y que no ha consolidado su desarrollo institucional, de manera que el sistema político es completamente vulnerable a la captura de fuerzas corporativas prohijadas por un liderazgo populista. Esto es justamente lo distintivo del régimen instalado en Bolivia, que retiene la suma de poderes en la figura presidencial y cuya sustentación política proviene no únicamente de la legitimidad de su elección democrática sino, también, de una red de organizaciones sociales imbricadas con el partido gobernante, de forma tal que las decisiones de gobierno han dejado de responder a normas y procedimientos generales, transparentes y previsibles (es frecuente pasarse por alto la Constitución y las leyes). La forma democrática representativa (y sus instituciones: partidos políticos, parlamento, justicia independiente, autoridad electoral imparcial, prensa libre) ha sido desnaturalizada y hasta desmantelada por otros instrumentos pretendidamente de “democracia directa”, bajo la premisa de que el pueblo participa en el gobierno. Es así que la política discurre por fuera de los cauces institucionales y está signada, ante todo, por el juego de cooptaciones, clientelismo, presiones y choques de fuerzas¹.

1 Para una ampliación de estos conceptos, véase mi libro: *El cielo por asalto*, Plural editores, 2009; en particular el Capítulo II. La autocracia electa, pág. 45 y siguientes.

Se trata, asimismo, de un régimen que promueve el intervencionismo estatal en la economía. La propia Constitución de 2009, le reserva al Estado la función de dirección y control de los sectores estratégicos de la economía –léase, recursos naturales–. En otras palabras, una economía bajo un férreo control político y burocrático, en un formato de capitalismo de Estado.

También hay que anotar el inusitado auge de prácticas rentistas inherentes a la *corporativización del poder político*, en un escenario de expectativas exacerbadas por el descubrimiento de grandes reservas de gas natural, y posteriormente por los precios al alza de las materias primas (desde mediados de los años 2000 hasta el 2014). El rentismo corporativo constituye un rasgo fundamental del extractivismo económico, en la medida en que son grupos de interés (sindicatos, gremios, comunidades rurales, cooperativas, grupos empresariales), con sus nexos privilegiados con el poder político, los que desempeñan un papel decisivo en el acceso y reparto de las rentas generadas por las explotaciones mineras, hidrocarburíferas, forestales u otros recursos².

El estatismo-corporativo es la forma boliviana contemporánea de populismo. Configura todo un sistema económico y político, con el rentismo como forma básica de reparto de la riqueza, pero también como estrategia política de articulación de demandas e intereses sectoriales y de gobernabilidad. No extraña, entonces, que este sistema marque también las posibilidades y límites de un modelo de crecimiento tutelado por el Estado, y que deja un margen estrecho a la iniciativa privada. De hecho, el marco normativo y constitucional vigente (una verdadera camisa de fuerza para la inversión y la actividad privada), cumple primordialmente con el objetivo de asegurar el control estatal de la economía a través de mecanismos políticos, administrativos y tributarios y, también, como parte de un proyecto de concentración de poder. Es así que el empresariado privado no ha tenido otra alternativa

2 Quien mejor ha estudiado el fenómeno del rentismo en Bolivia es Roberto Laserna en su conocido libro: *La trampa del rentismo y cómo salir de ella*, Fundación Milenio, 2011.

que amoldarse a un contexto restrictivo y adverso, y a veces hostil, debiendo desenvolverse muy por debajo de sus potencialidades productivas y económicas.

Pues bien, el sentido de las instituciones económicas y políticas, bajo un modelo de estatismo-corporativo, no consiste en generar más riqueza y en acrecentar la producción y las oportunidades de negocios y emprendimientos. Por el contrario, el extractivismo funciona con una lógica de apropiación de la riqueza ya generada; se trata, ante todo, de consumir y distribuir cuanto haya de disponible, incluso al precio de agotar rápidamente los yacimientos en operación y sin importar las consecuencias de largo plazo. De ahí, también, el empeño en maximizar la recaudación tributaria, para financiar el gasto fiscal exorbitante, el despilfarro y la corrupción. En contrapartida, los sectores productivos carecen de estímulos a la inversión de largo plazo, justamente la que se requiere para ampliar y desarrollar la capacidad productiva y mejorar la eficiencia y productividad. Así ha sucedido históricamente con la minería.

Fenómenos parecidos se han registrado en varios otros sectores económicos, y especialmente en hidrocarburos, donde el mayor esfuerzo de inversión se ha dado en la explotación de pozos ya descubiertos muchos años atrás (forzando incluso sus rendimientos), y poco o nada en labores de exploración para el descubrimiento de nuevos campos. Las consecuencias se manifiestan dramáticamente hoy día, con el agotamiento de los campos de producción y la vertiginosa disminución de las reservas, y en paralelo el ascenso continuado del consumo interno por el cambio de la matriz energética y los proyectos termoeléctricos y de industrialización de gas. Según el experto Hugo del Granado, la producción de hidrocarburos tiene una caída continua desde 2014, debido sobre todo a que los grandes campos de gas, como San Alberto o Itau, registran una declinación anual mayor al 20%. Entretanto, las reservas se han reducido muy por debajo de 10 TCF's, constituyéndose en una severa restricción para la capacidad productiva. Todo lo cual plantea muchas dudas sobre la posibilidad del país de cumplir los contratos de exportación de

gas y, al mismo tiempo, de mantener el consumo doméstico con una tasa de crecimiento moderado.

El extractivismo económico tiene, a no dudarlo, una lógica depredadora intrínseca, que se repite en las explotaciones agrícolas y forestales, donde la falta de innovación suele reemplazarse con la expansión irracional de la frontera agrícola, los desmontes y tala indiscriminada de árboles, sin manejo sostenible de las tierras o los bosques, y tanto más cuando no existen derechos plenos de propiedad sobre la tierra y la incertidumbre jurídica campea.

Precarización del Derecho Minero

La Minería es un ejemplo destacado de precarización de derechos y, por tanto, de falta de seguridad jurídica. Desde ya, la Constitución de 2009 ha sustituido la concesión minera por la figura del “contrato administrativo minero”, que importa una forma precaria y limitada de derecho minero. El texto constitucional (igual que la nueva Ley de Minería de 2014) limita el derecho de uso y aprovechamiento del recurso mineral, y si bien admite la libre disposición de la producción minera, impide que los recursos mineralógicos pueden ser inscritos en los mercados de valores o que puedan utilizarse como garantía de créditos u otras operaciones financieras. Las áreas de explotación minera –otorgadas mediante contratos– no son transferibles ni hipotecables ni transmisibles por sucesión hereditaria; tampoco pueden ser objeto de cualquier clase de contrato; de hecho, no se reconocen los contratos de riesgo compartido con el Estado ni entre actores privados. Bajo este esquema restrictivo de adjudicación de derechos, las áreas mineras carecen de la condición de un derecho real y de un bien inmueble; empresas y productores actúan en la práctica como operadores de contratos o prestadores de servicios. Las compañías mineras deben obligatoriamente reinvertir sus utilidades, que es otra forma de cercenar el derecho del inversionista a percibir los réditos de su actividad. Y, por si fuera poco, la inversión extranjera está sometida a la jurisdicción y tribunales bolivianas y sin la posibilidad de acudir al arbitraje internacional. Esto, en un país en

el que, dada la debilidad y subordinación política de la justicia, no existe protección judicial para los derechos de las empresas y de los ciudadanos en general, y tampoco se cumple la garantía del debido proceso.

En el campo de fuerzas en que se ha convertido la minería, la querrela rentista se libra ahora a tres bandas: cooperativistas, asalariados y políticos oficialistas, en un equilibrio siempre precario e inestable. Para el gobierno, lo importante es captar más ingresos de la minería, pero como ello ya no es posible a través de las empresas de COMIBOL (mayormente deficitarias), entonces se acentúa la presión tributaria sobre la minería privada. Para los asalariados de la minería estatal (la base social del sindicalismo), lo que más interesa es obtener subidas de salarios, bonificaciones extraordinarias, contratos a precios del mercado de minerales, jubilaciones más tempranas y mejor remuneradas; todo ello sin la contrapartida de aumentos de productividad laboral. Las cooperativas, por su lado, buscan expandir sus operaciones, mayormente informales, evitando pagar impuestos y eludiendo controles y fiscalizaciones, a la vez que presionan para obtener nuevos parajes y áreas de trabajo, créditos subsidiados, donaciones de equipos y otras ventajas y prebendas. Son intereses no siempre compatibles entre sí y que en ocasiones chocan violentamente. Lo insólito es que algunos de estos conflictos se han saldado con la estatización de algunas minas en discordia (Colquiri, por ejemplo); el gobierno se vio forzado a incorporar estas minas a la estructura de una COMIBOL desvalida y abrumada de carencias técnicas, administrativas, financieras y gerenciales.

El rentismo corporativo tiene también expresión institucional en la estructura gubernamental. Los cambios continuos en las instancias de conducción del Ministerio de Minería y Metalurgia y de la propia COMIBOL, provienen ante todo de presiones sectoriales y pugnas intensas entre cooperativas, sindicatos y facciones del partido de gobierno. La COMIBOL, desde luego, es un reducto de tales intereses y su margen de manejo autónomo es prácticamente nulo. Ni qué decir de las empresas (Huanuni, Colquiri, Vinto), cuyo poder real está en manos de los sindicatos; allí los dirigentes “mandan”. Huelga

decir que la gestión del sector minero en general, y de las empresas estatales en particular, escapa a toda forma de fiscalización y escrutinio público³.

No obstante, ello no se ha traducido en el surgimiento de una minería estatal vigorosa. El verdadero resultado ha sido el crecimiento explosivo de la minería cooperativizada, informal, de pequeña escala, con métodos artesanales o semi-mecanizados y elevados costos ambientales. La ironía del modelo estatista corporativo es que el desempeño de la minería boliviana reposa, no en COMIBOL, ni en las cooperativas, sino en la minería privada, que, para todo efecto práctico, y contrariando la orientación de la política oficial, es la columna vertebral de la economía minera. Es el sector privado quien, en efecto, sostiene la producción y exportación de minerales y aporta los mayores ingresos fiscales. Paradójicamente, la minería privada se ha reducido a un puñado de empresas con capital extranjero, y con un comportamiento inercial, cauteloso e incluso de repliegue.

3 Cf. Henry Oporto (ed.): *¿La vuelta al Estado minero?*, Fundación Pazos Kanki-Foro Minero, 2013

Instituciones excluyentes vs. instituciones incluyentes

De la vasta producción investigativa y teórica acerca del papel de las instituciones en el proceso de desarrollo, se puede inferir una conclusión. Si bien las instituciones económicas son gravitantes para la prosperidad de un país, son la política y las instituciones políticas las que determinan qué tipo de instituciones económicas van a prevalecer. También es cierto que los distintos modelos de instituciones existentes tienen raíces en el pasado, puesto que, una vez que una sociedad se organiza políticamente de determinada manera, ésta tiende a perdurar en el tiempo y, con ella, las costumbres y los modos de la vida política; es decir que la cultura cuenta.

Lo importante es recordar que las instituciones políticas determinan quién tiene poder en la sociedad y para qué fines puede utilizarse. Si el poder se organiza de una forma muy concentrada y excluyente, significa que el sistema de gobierno toma una forma absolutista y autoritaria. Pero si las instituciones son tales que hacen que el poder esté repartido ampliamente o que resida en una coalición o pluralidad de grupos o sectores y se ejerza con apego a la Constitución y las leyes, entonces el sistema de gobierno toma la forma de un régimen democrático y pluralista.

Daron Acemoglu y James A. Robinson en su conocido libro *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (2014), han analizado la conexión entre pluralismo político e instituciones económicas incluyentes, observando que el desarrollo y la prosperidad de los países están asociados con instituciones

políticas y económicas inclusivas, en tanto que las instituciones cerradas y excluyentes normalmente conducen al estancamiento y la pobreza, o en el mejor de los casos a crecimientos temporales que no logran consolidarse ni hacerse sostenibles. Esta tesis se apoya en la constatación de que las instituciones excluyentes concentran el poder en pocas manos y fijan escasos límites a su ejercicio discrecional, además de que las instituciones económicas muchas veces son estructuradas por los mismos que detentan el poder político, de modo que pueden *extraer recursos y rentas* del resto de la sociedad o al menos de una parte de ella para beneficio propio y de otros grupos sociales. De ahí que dichos autores hablen de “instituciones extractivistas”. Ocurre lo contrario con las instituciones democráticas, que, por ser abiertas, pluralistas y desconcentradas, generan condiciones de más igualdad a los individuos y garantizan la libertad personal, las cuales son cruciales para crear oportunidades económicas y movilidad social y porque además propician incentivos para la innovación, la educación, el emprendimiento y desarrollo empresarial, en la medida en que fomentan la propiedad privada, resguardan los derechos de las personas, garantizan las inversiones, hacen cumplir los contratos y, en general, proveen un entorno de legalidad que recompensa el esfuerzo de los individuos y los agentes económicos e impide que los frutos de su trabajo sean capturados ilegítimamente por otros.

Desde luego, el enfoque institucional no desestima que en algunas ocasiones el crecimiento económico sea posible bajo instituciones absolutistas y extractivistas –cuando las élites gobernantes utilizan el poder del Estado para trasladar recursos hacia actividades más rentables o bien para estimular el consumo interno–. Sin embargo, la experiencia más extendida muestra que ese modelo de “crecimiento autoritario” tiene bases frágiles y no consigue sostenerse en el largo plazo. De hecho, una de tales fragilidades tiene que ver con las pugnas internas que acompañan el funcionamiento este tipo de regímenes, mediado por la apropiación y el reparto político de excedentes. Quien tiene el poder tiene también la facultad de disponer el uso y asignación de las rentas. Un modelo político y económico de estas características suele ser, por ello, presa de luchas virulentas y fuerzas desestabilizadoras e, incluso, de su quiebre y

hundimiento, en situaciones extremas. En ese sentido, la teoría institucional Acemoglu y Robinson encaja perfectamente con lo sucedido en Bolivia, por efecto del llamado “proceso de cambio”.

Ahora bien, son muchas las evidencias de que un régimen autocrático y articulado en torno de intereses rentistas y corporativos es una forma de gobierno que no favorece el desarrollo económico y mucho menos la innovación y la productividad, que son los verdaderos motores del progreso económico-social. En el mejor de los casos, y cuando confluyen circunstancias excepcionales (como un *boom* extraordinario de precios), el crecimiento es posible pero siempre sobre bases frágiles, y difícilmente es perdurable. El problema del crecimiento económico dentro de un modelo estatista-corporativo tiene que ver con sus estrechos límites y su falta de sostenimiento. Esto se relaciona no solo con el carácter extractivista y depredador de este modelo sino, también, con los equilibrios inestables y las luchas de poder inherentes a este modelo.

Lo cierto es que extractivismo y autoritarismo se condicionan y se refuerzan. En ausencia de institucionalidad democrática y pluralismo, el poder de los ciudadanos se desvanece y es fácilmente escamoteado y sustituido por el poder arbitrario de minorías privilegiadas y oligárquicas; no importa si estas provienen de estratos populares o si se formaron y encumbraron durante una revolución política, tal y como ha ocurrido en Bolivia. También es claro que el derrumbe del modelo de crecimiento extractivista arrastra en su caída al régimen autocrático y corporativo. De todo ello se desprende una conclusión fundamental: la prosperidad y el crecimiento sostenido son incompatibles con la falta de institucionalidad democrática; esto es, mecanismos de control institucional, frenos y contrapesos de poder, tribunales independientes e imparciales, sistema competitivo de partidos, transparencia y rendición de cuentas, deliberación pública de las políticas y, en fin, de una forma de gobernabilidad democrática basada en la ley, la igualdad de derechos, el pluralismo político, la concertación de intereses legítimos. Estas son condiciones institucionales básicas⁴ que en la medida en que garantizan

4 Es Karl Popper quien dijo que el problema del control de los gobernantes y de la regulación de sus facultades es, en esencia, un problema institucional.

certidumbre normativa y previsibilidad y equidad de las decisiones de gobierno, definen un entorno propicio y altamente efectivo para la inversión, la innovación y el dinamismo de los negocios.

Con estos antecedentes, pienso que las propuestas que Cuevas y Jemio exponen en este mismo libro para reformar la política económica y reorientar las bases estructurales del crecimiento, comportan necesariamente un cambio sustantivo del entorno político e institucional del país. Sería equivocado creer que la reforma económica puede discurrir al margen de una reforma política de gran calado que supere el entramado de arreglos y mecanismos de poder creados por el modelo estatista y corporativo y coloque los cimientos de un *sistema de gobierno institucional* al servicio del bien común y de los intereses generales de la sociedad y en posición de desempeñarse con autonomía y equilibrio frente a los intereses particulares de los sectores y grupos económicos, sociales y políticos.

Bolivia necesita virar hacia un modelo de crecimiento sobre bases robustas y sustentables. Esto es indudable. Pero, para ello, se requiere de una institucionalidad revitalizada e inclusiva que dé certidumbre jurídica y confianza, que proteja la libertad y los derechos de todos y propicie oportunidades para muchos; que en vez de repartir rentas efímeras incentive la iniciativa individual y de las empresas para generar nuevas oportunidades económicas y de riqueza; que lejos de someter y regimentar a los agentes económicos por el poder político y un ambiente de controles burocráticos asfixiantes, favorece y alienta espacios de libertad, autoregulación, creatividad y experimentación, a la vez de estimular la emulación y la competencia sana, o sea el clima adecuado para el despliegue de la innovación y de las capacidades emprendedoras. En definitiva, una institucionalidad estatal que, en vez de poner trabas, facilite la acción de las personas y de la sociedad para buscar el progreso. Tan simple como eso.

En esta perspectiva, es evidente que entre reforma económica y reforma política hay una interrelación necesaria, y que su articulación adecuada probablemente constituye el desafío más importante para una transición exitosa desde el populismo corporativo a un renovado régimen democrático participativo. De ello se trata, precisamente, el planteamiento de estas notas.

Una segunda transición democrática

El texto de Javier Cuevas “Lineamientos y pautas para una nueva política económica y social”, no deja dudas en cuanto al momento delicado que vivimos. La economía boliviana ha ingresado en zona de alta incertidumbre, por una combinación de déficit fiscal elevado, gasto público descomunal, sistema tributario ineficiente y regresivo, competitividad de los factores productivos a la baja y una base de crecimiento económico endeble. Estos problemas comportan intensos desequilibrios macroeconómicos que socavan la estabilidad de la economía nacional.

Pero no solo la estabilidad económica ha entrado en una zona de riesgo. Ocurre lo mismo con la estabilidad política y la gobernabilidad. Vivimos el ocaso del estatismo corporativo y, con él, del régimen corporativo que lo ha prohiado, y que ya no solamente es menos legítimo, también es menos efectivo (su legitimidad se vacía de contenido democrático, y se reduce al poder mismo). En este contexto, el 21F actúa como disparador de una crisis política en ciernes. Sectores amplios de la población, especialmente de clases medias, presionan por el retorno a la democracia plena y la vigencia del Estado de derecho. El descalabro del sistema judicial tiene efectos catastróficos, lo mismo que la corrupción endémica, mientras crece la demanda por soluciones perentorias y profundas. No son pocos los bolivianos que vinculan la incertidumbre económica con los afanes prorroguistas y la falta de alternancia en el

poder. Y lo propio acontece ante el aislamiento internacional de Bolivia, dado el cambio de rumbo de la política latinoamericana, que fuerza a los países de la región a buscar otras alianzas y alineamientos sobre criterios más pragmáticos y menos ideológicos. Todo ello importa el desafío de rescatar la política boliviana de su deriva autoritaria y de reestablecer un marco de convivencia fundado en la libertad, el pluralismo, el Estado de derecho y los derechos humanos. Se trata de un proceso que bien puede catalogarse como una segunda transición democrática.

Y así como el paso del régimen militar al gobierno civil, supuso la gestación de un contrato social –y el país pudo salir de la hiperinflación y la ingobernabilidad–, esta segunda transición democrática pone sobre el tapete la cuestión de un nuevo contrato social, como corresponde a una sociedad plural y diversa y que aspira a organizarse democráticamente, poniendo en valor el pluralismo político y cultural. En efecto, y de cara a los complejos retos actuales, los bolivianos necesitamos repensar un gran pacto entre ciudadanos y gobierno, entre las fuerzas políticas y entre los propios ciudadanos. Esta sería la única vía de lograr las condiciones en las que la sociedad en su conjunto asuma la responsabilidad de construir un país con aptitud de progresar y que las personas puedan desplegar todo su potencial y talento, y el capital humano se convierta en el activo más valioso para modernizar la vida nacional y procurar el progreso y bienestar de la gente. Y también de afirmar la autoridad legítima del Estado, que evite que las luchas de poder, el desorden y las fuerzas de la disgregación se descontroloen y socaven la gobernabilidad democrática.

Un renovado contrato social es crítico para el éxito de todo ese proceso. Lo cual me lleva a esbozar, a continuación, los componentes esenciales de un concepto operativo de un contrato social a través de diversas formas de pactos y acuerdos políticos y sociales.

Estabilidad económica y nueva estrategia de desarrollo

La experiencia dolorosa de la hiperinflación no es muy lejana, y nadie querría volver a circunstancias similares de ruina económica,

erosión social y caos político. Los bolivianos –unos más que otros– aprendimos de la importancia de mantener unas cuentas públicas saneadas, para precautelar un entorno de estabilidad monetaria, y sin el cual todo el quehacer productivo se pone cuesta arriba. En la actualidad es creciente la preocupación por la gestión de la economía. Atrás quedaron los años de bonanza, ahora sucedidos por un momento crepuscular, con la economía que se ha desacelerado y debilitado. En los últimos años es indiscutible que se crece menos y con un costo fiscal cada vez mayor, como evidente es el hecho de que los rendimientos del gasto y la inversión pública son decrecientes. Desde luego, una situación así exige de ajustes y correctivos, a fin de prevenir el descontrol de las variables macroeconómicas y la eventualidad de una mayor contracción. No obstante, los desajustes son tales que probablemente ya no bastan las medidas puntuales. Los paliativos artificiales –que fungen como la receta de la actual política gubernamental– son pan para hoy y hambre para mañana, además de que tienen cada vez menos espacio fiscal, y notoriamente son menos eficaces en resultados.

Dado este panorama económico, es imperativa una reforma fiscal de amplio alcance para atacar los desequilibrios fiscales, monetarios y financieros, que han aflorado. Y a este respecto, el aporte que hace Javier Cuevas (en la Primera Parte de este libro), para equilibrar las cuentas públicas y replantear el enfoque de la política económica y social, es de suyo sustantivo y pertinente.

He aquí una cuestión prioritaria para un nuevo contrato social. Se trata, entonces, de concordar en la importancia de restaurar la sostenibilidad fiscal de la política económica y evitar que se descarrile por la pendiente de la inestabilidad, el endeudamiento descontrolado, el estrangulamiento externo, el desplome de la producción y un eventual rebrote de las presiones inflacionarias, que naturalmente socavarían el poder adquisitivo de los salarios, castigando mucho más a los estratos de menores ingresos.

Pero el dilema, ahora, no tiene que ver únicamente con la reforma fiscal. También se trata de dilucidar acerca de la continuidad del modelo económico primario-exportador con claros signos de agotamiento y cuyo impulso remanente proviene de

una competitividad precaria de precios. En realidad, la cuestión de fondo es la transición a un modelo de crecimiento diferente, con base en una competitividad genuina por ganancias de productividad y la cualificación del capital humano y con un papel más protagónico de la iniciativa privada y el talento innovador de los bolivianos.

Como lo muestra el estudio de Luis Carlos Jemio (en la Segunda Parte de este libro), el patrón de crecimiento económico en Bolivia ha sido altamente dependiente de la exportación de materias primas, principalmente de minerales e hidrocarburos. Históricamente, los periodos de bonanza y de declive de estos sectores en el mercado internacional, han determinado los ciclos de la economía boliviana. En periodos de crisis o desaceleración, como ocurre hoy en día, se genera un déficit de ingresos externos que impacta en el desempeño del resto de sectores y actividades. Este modelo económico ha generado una estructura productiva y de empleo muy segmentada, con diferencias sustanciales de productividad e ingresos laborales, y con una marcada incidencia de la pobreza en los trabajadores rurales y en las personas con menos educación y con actividades informales precarias. Estas brechas y distorsiones son un cuello de botella para un crecimiento robusto, sostenido y socialmente inclusivo. Así pues, es innegable que Bolivia necesita urgentemente de una reforma estructural para transitar a otro patrón de crecimiento más diversificado, sustentado no únicamente en actividades extractivas sino también en actividades con valor agregado, intensivas en empleo y de mayor productividad y con un papel protagónico de la empresa privada, de manera de lograr una competitividad robusta, que no dependa de precios extraordinarios o de menores salarios reales o bien de créditos subsidiados con tasas de interés por debajo de su valor de mercado o, en su caso, de un gasto público exorbitante e inversiones millonarias en empresas estatales ineficientes y de dudosa rentabilidad.

Ahora bien, la productividad, como motor de crecimiento, se apoya en la innovación y el emprendimiento, hoy en día deficitarias en el país, pero susceptibles de poder desarrollarse en

cuanto se den las condiciones políticas y económicas necesarias para canalizar flujos crecientes de inversión nacional y extranjera, que refuercen la participación privada y el desarrollo empresarial. Para lo cual, sin embargo, es indispensable mejorar el clima de inversiones, tanto como el ambiente normativo e institucional para los negocios. Estas y otras cuestiones críticas nos indican que los problemas y retos de la economía nacional no son solo coyunturales, sino que se inscriben en un horizonte de largo plazo. Precisamente, el planteamiento de Jemio –de factores y condiciones alternativa de crecimiento y de un renovado set de políticas– tiene esa perspectiva, y, por lo mismo, presupone una remodelación sustantiva del escenario político, de cara a favorecer la participación y concertación de los actores económicos, sociales y políticos, en una nueva estrategia de desarrollo, y en los cambios estructurales necesarios para encaminarlo.

Gobernabilidad democrática

El reto crucial es pasar de un orden político donde los mecanismos de mando y control son retenidos por una cúpula gobernante, a un renovado orden político pluralista, con descentralización del poder entre distintos órganos que se controlan y contrapesan y con fiscalización ciudadana efectiva, para configurar un sistema de gobierno institucionalizado, meritocrático y transparente. Esto significa dar nueva vitalidad a las instituciones de representación como el parlamento, los organismos de control gubernamental como la Contraloría, reponer la autoridad e independencia del Banco Central, un sistema regulatorio eminentemente técnico y autónomo, y, cómo no, reformar la justicia y el ministerio público y rescatarlos de su situación de rehenes del poder político. Reconstruir la institucionalidad estatal es una condición fundamental para combatir la corrupción, y para regenerar la vida política y la gestión de gobierno. Se trata, pues, de dar un salto de institucionalidad, de modo que las acciones de gobierno y sus resultados estén más ajustados y determinados por procedimientos legales

que por la discrecionalidad de los gobernantes y la influencia de relaciones personales y familiares e intercambios prebendales y clientelares, que a fin de cuentas devienen en corrupción sistémica y mal gobierno.

Pero la transición a la democracia plena no es tarea fácil. En todo caso, no debe subestimarse el peligro de que este proceso se vea lastrado por las luchas de poder, los conflictos sociales, la polarización política y la fragmentación social, y tanto más si no se cuenta con mayorías políticas y parlamentarias sólidas para respaldar la gestión del Ejecutivo. Si tal cosa sucediera, sería un verdadero lastre para un programa de reforma económica. De ahí, entonces, el imperativo de asegurar que el programa de reforma política y redemocratización del Estado discurra como un proceso de convergencia y construcción de nuevas mayorías políticas –aislando a los retrógradas y extremistas–, pero respetando los derechos de las minorías y propiciando el diálogo y entendimiento. Lo cual plantea la necesidad de pactos y acuerdos políticos, tanto para asegurar una convivencia democrática en un entorno de pluralismo, como para que las reformas tengan la sustentación y legitimidad necesarias.

Los bolivianos estamos desafiados a concebir un transición ordenada y concertada, rehuyendo la confrontación y la violencia (el camino de Venezuela y Nicaragua). Encauzar el país hacia el pluralismo democrático es una idea luminosa, pero que requiere de convicción y compromiso de los actores políticos claves. Su viabilidad se juega en gran medida en la posibilidad de que todos perciban que sus propias visiones e intereses son tomados en cuenta y caben dentro de un marco incluyente y de reglas claras y en función al bien común; más aún cuando la sociedad está dividida en opciones políticas antagónicas. La transición es la oportunidad de instalar un modelo político de pactos, acuerdos y compromisos, que es así como la democracia moderna funciona y la gobernabilidad democrática se hace posible. Una estrategia de pactos, manejada con iniciativa, lucidez y destreza, es lo que más puede impulsar el clima político propicio para una agenda

de reformas institucionales, asumidas como políticas de Estado de largo plazo.

Desarrollo humano

Un contrato social deberá colocar al centro de las políticas públicas la cuestión del desarrollo humano, es decir la expansión de las capacidades humanas de los bolivianos. Un régimen democrático que no priorice el desarrollo humano no sería políticamente sostenible. Y eso es mucho más que simplemente hacer rentismo, clientelismo y asistencialismo, para mantener a la gente atada al Estado y dependiendo de los “favores” del gobierno de turno. Ya sabemos que este tipo de “política social” –típicamente populista– no saca a la gente de la pobreza ni disminuye la desigualdad; tampoco es compatible con el respeto a la dignidad y libertad de las personas, y mucho menos provee la seguridad económica que todos necesitan poder lograr accediendo a mejores trabajos y en virtud de sus capacidades individuales. Para esto último, naturalmente, es preciso repensar la redistribución de la riqueza con otro enfoque y desde otra perspectiva, precisamente la del desarrollo humano integral, que se nutre ante todo de los logros educativos, del aprendizaje personal, el cuidado de la salud, la seguridad social de largo plazo, el empleo de calidad, la igualdad de género, la participación ciudadana y un medio ambiente sano y sustentable.

Priorizar la formación y el cuidado del capital humano es además una premisa ineludible para reorientar el modelo de crecimiento, desde el extractivismo de base estrecha a una economía más diversificada, con capacidad de innovación y desarrollo tecnológico y basada más en el conocimiento y el talento de las personas que en los recursos naturales. Básicamente, esto constituye el núcleo de la transformación estructural del modelo de desarrollo, que también está contenido en la propuesta de Luis Carlos Jemio, comentada líneas arriba. En efecto, la idea de reorientar el patrón de crecimiento, mirando más al mercado externo y con base en la diversificación de la capacidad exportadora, tiene como

presupuesto, precisamente, la inversión en capital humano, lo cual implica reasignar los recursos públicos en función de unas nuevas prioridades de gasto fiscal. Y como se vio antes, es eso mismo lo que sugiere el trabajo de Javier Cuevas, a partir de un nuevo enfoque de las finanzas públicas y descentralizando los servicios de salud y educación a los departamentos y municipios; y tratándose de la salubridad pública, con la idea además de avanzar gradualmente hacia un seguro universal de salud.

El objetivo, claro está, no puede ser otro que mejorar la eficiencia del gasto social, y desde luego ampliar la cobertura y elevar la calidad de los servicios públicos, pero también garantizar su sostenibilidad de largo plazo. Esto, para el caso del sistema de pensiones, es simplemente apremiante. Justamente, la propuesta que formula Cuevas de retrasar la jubilación de las personas, difiriendo en cinco años (60 años para los hombres y 55 años para las mujeres) el acceso a la compensación de cotizaciones es una medida creativa que busca evitar el colapso en el financiamiento del pago de pensiones. Igual necesidad se plantea con relación a la Renta Dignidad, cuyo financiamiento depende de las recaudaciones de la renta petrolera (IDH), cada vez más volátiles e inciertas. Por cierto, sustituir los recursos del IDH con un porcentaje de los impuestos de renta interna y renta aduanera y el impuesto especial a los hidrocarburos y sus derivados, como lo sugiere Cuevas, constituiría una fuente más estable de financiación de la Renta Dignidad.

Son medidas que adquieren plena relevancia como parte de un conjunto comprensivo de políticas de restructuración de los servicios públicos (centralmente de educación y salud), y, en la medida de lo posible, sustentadas por pactos nacionales. En ese sentido, por ejemplo, se cae de madura la necesidad de reformar nuestros programas educativos, de manera que sean capaces de proveer de nuevas herramientas y conocimientos y destrezas útiles, tanto para una formación básica acelerada como para un desempeño profesional más competitivo y especializado.

No hay duda de que lo que precisamos en Bolivia es un sistema educativo renovado, en el que los talentos y las necesidades

diferentes de los estudiantes encuentren alternativas para desarrollarse plenamente, pero también flexible para adaptarse a un mundo en permanente y acelerado cambio. Una educación de este tipo solo es posible si se asienta en criterios de competencia, innovación pedagógica, indicadores de evaluación y automotivación de los propios educandos. De ahí la importancia de avanzar en la desconcentración de los servicios educativos, a fin de potenciar espacios de gestión descentralizada que más favorezcan las iniciativas locales y comunitarias, y también de explorar fórmulas nuevas de asignación de los recursos públicos en atención a los logros académicos y a los resultados de la gestión educativa, que es a lo que apunta la propuesta de Cuevas (en este mismo libro) de crear el “voucher” por alumno en cada municipio, como instrumento de control de la eficiencia del gasto en educación y como incentivo económico para el mejoramiento de la calidad educativa.

Pero no solo eso. En un tiempo en que se tiende a optimizar el rendimiento del capital humano y cuando las exigencias de las habilidades necesarias para los trabajos de calidad suben rápidamente, necesitamos de políticas educativas que promuevan alternativas de formación y entrenamiento de los jóvenes, niños y mayores, por fuera del sistema formal. Hoy en día esto es posible gracias a las nuevas tecnologías aplicadas a la educación (véase el Apéndice de este libro). Huelga decir que para innovaciones de esta envergadura requerimos más que nunca de un consenso amplio que permita recorrer la senda modernizadora de la educación boliviana.

Descentralización y autonomías

Constitucionalmente, Bolivia es ya un país organizado territorialmente en autonomías departamentales, municipales e indígenas. No obstante, el accionar concreto de los gobiernos subnacionales dista mucho de los principios de descentralización y autonomía dictados por la Constitución y establecidos tanto en la Ley Marco de Autonomías (2010) como en los Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas. Porque en los hechos, la transferencia de

competencias, el régimen económico financiero y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas, han sido recortados y adolecen de muchas restricciones y escollos. En efecto, la ejecutoria del “Estado plurinacional” ha supuesto la recentralización de atribuciones y recursos, en detrimento de la autoridad y la capacidad de gestión de las gobernaciones y municipalidades y contrariando las expectativas generadas en el proceso de conquista del régimen autonómico. La mayoría de las gobernaciones no se diferencian sustancialmente de las antiguas prefecturas, tanto por su supeditación al poder central como por las asignaciones presupuestarias y los programas sociales, productivos y de infraestructura que siguen bajo la tuición y el control directo de organismos nacionales. Y no solo eso: también la participación ciudadana en las instancias locales ha sufrido un debilitamiento considerable y en buena medida se ha desvanecido el dinamismo y el entusiasmo y compromiso cívico que en su día propiciara la Ley de Participación Popular.

Al mismo tiempo, el gobierno central ha crecido en burocracia y en administración engorrosa, ineficiente y corrupta que asfixia la vida de las personas, es una pesada carga para la actividad económica y es incompetente para ofrecer soluciones prácticas y efectivas a los problemas de los ciudadanos, los cuales bien podrían ser atendidos en los niveles inferiores de la administración pública. Esta burocracia, el “peguismo” y el despilfarro de recursos, le cuestan demasiado dinero al país y, junto con la subvención a las empresas estatales, significan buena parte del alto déficit fiscal en las cuentas públicas.

Necesitamos, pues, revertir el centralismo de los últimos trece años, para retomar el impulso de la descentralización y lograr un nuevo equilibrio entre el centro y la periferia, entre lo nacional, lo regional y lo local, que beneficie al conjunto de los bolivianos. Las ventajas de hacer esto son evidentes. En una época de aceleración de la globalización e internacionalización de los negocios, algunas regiones y ciudades del país podrían estar mejor dotados para encarar el reto de transformarse en territorios competitivos y sacar ventaja de sus conexiones con otras ciudades y regiones

de países limítrofes y de la misma globalización de los mercados, siempre y cuando fuesen capaces de manejar sistemas administrativos flexibles y eficientes y formas de colaboración público-privada con las empresas y organizaciones no gubernamentales, tanto más si pueden contar con el aliento y apoyo del gobierno nacional. Este, por su parte, en lugar de abarcarlo todo, y de concentrar el máximo poder posible, debería preocuparse más por trasladar tareas y responsabilidades a los niveles locales e intermedios del Estado, estimulando e incentivando la experimentación e innovación de la gestión pública en esos espacios y reteniendo para sí únicamente aquellas funciones intransferibles e indelegables, como son la gestión de la economía nacional, la seguridad nacional, la política exterior y los sistemas de protección social.

Luego del éxito reconocido de la Participación Popular, ¿no deberíamos intentar algo así como una *segunda Participación Popular*, que le devuelva al municipio vitalidad y protagonismo como el espacio más importante de la democracia participativa? Los bolivianos, en nuestra propia experiencia política, aprendimos que nada es tan valioso como la implicación ciudadana en la solución de los problemas que le conciernen y para el fomento de una cultura cívica de derechos, obligaciones y responsabilidades. La Participación Popular demostró que el municipio puede ser una escuela de civismo y política inclusiva. Se trata, ahora, de recrear el espíritu de la Participación Popular e intentar proyectarlo a la esfera departamental y nacional. Quizá ahí también esté una clave para el éxito de las autonomías departamentales.

Disponer de un sentimiento compartido de identidad, costumbres e historia es algo que promueve más fácilmente la confianza, y ya se sabe que las sociedades con más altos niveles de confianza son también las más dotadas de capital social para prosperar y producir resultados beneficiosos para sus ciudadanos. En ese sentido, ningún otro lugar mejor que el municipio para construir relaciones de confianza y cooperación y propiciar, en consecuencia, un sentido de desarrollo comunitario traducido en la aptitud de sus ciudadanos, empresas, sectores productivos y organizaciones sociales de involucrarse en emprendimientos

colectivos y en asociaciones público-privadas para el progreso local y el bienestar general.

Este renovado impulso de la Participación Popular, bien podría venir de la mano de una reforma de la gestión de la educación y la salud, o sea los servicios más apreciados y demandados por la población. Y cuando además está demostrado en la experiencia boliviana, el fracaso de las políticas centralistas en estas materias. Descentralizar el gasto y la administración de los servicios de educación y salud –que es también la propuesta de Javier Cuevas– es la gran oportunidad para acercar el gobierno a la gente y para ensayar soluciones creativas y ajustadas a las necesidades concretas de la gente, así como también para promover una sana competencia y emulación entre comunidades locales, entre escuelas y entre centros sanitarios. Todo ello requiere, por supuesto, replantear la financiación de estos servicios, y la provisión de más recursos económicos a los municipios y departamentos, lo que a su vez pone sobre el tapete la discusión de una reforma tributaria que permita elevar las recaudaciones y generar fuentes más estables de ingresos y también mejorar el reparto a gobernaciones y municipalidades.

Huelga decir que esto no es posible sin un pacto fiscal –no solo para redistribuir las rentas– de amplio alcance y con objetivos de desarrollo de largo plazo y en cuyo marco sea posible corregir las distorsiones e inequidades actuales, a la vez de promover la responsabilidad y disciplina fiscal para afianzar la estabilidad económica. He aquí otro de gran reto para un nuevo contrato de la nación.

Desarrollo sostenible

No hay duda de que una economía extractivista genera contaminación y contribuye al calentamiento global y el cambio climático. Estos fenómenos importan grandes amenazas para Bolivia, tanto por su ubicación geográfica como por su retraso económico y la mayor vulnerabilidad de su población en situación de pobreza. Pero también, y esta es la buena noticia, pueden ser fuente de oportunidades y ventajas para mejorar la productividad agrícola

y el manejo de bosques, vender la absorción de carbono, captar ingresos por la conservación de áreas únicas, incentivar las energías limpias, incorporar la innovación y las tecnologías sostenibles en diversos sectores económicos y, con todo ello, generar nuevos empleos y acelerar el crecimiento. Convertir la amenaza de la degradación ambiental y del cambio climático en una oportunidad de desarrollo sostenible es el dilema que los bolivianos nos jugamos en el presente.

El reto y la oportunidad del desarrollo sostenible radican en que nuestro país pueda transformarse en una economía diversificada, limpia y sustentable. Por el contrario, sufriremos grandes daños ambientales si continuamos haciendo las cosas “como siempre” y si no tomamos las medidas para reducirlos, evitarlos o mitigarlos. Para ello es imperativo introducir en la legislación y el control ambiental tres principios esenciales: i) el que contamina, paga; ii) prevenir antes que mitigar; iii) realizar las rectificaciones en la fuente del daño ambiental, y no en el medio receptor. El gobierno, por su parte, tendrá que integrar el manejo del medio ambiente en todas las políticas públicas, y basar sus decisiones en criterios científicos y con la asistencia de personal especializado. Asimismo, se deberá descentralizar la gestión ambiental a los gobiernos departamentales y municipales, y el Estado tendrá que abrirse a cooperar con la sociedad civil.

Los beneficios pueden ser muchos Si nos atrevemos a cambiar de políticas podremos proteger los ecosistemas vitales, aminorar los impactos sobre el cambio climático y el calentamiento global, evitar imponer externalidades a las generaciones futuras, emplear menos recursos, usar y desperdiciar menos energía; generar más empleos, más ingresos, más productos limpios, menos contaminación de aire, suelos y agua; perder menos biodiversidad y crear más resiliencia. Si ya otros países vecinos lo están haciendo, por qué no lo vamos a hacer los bolivianos. Eso sí, la premisa indispensable es un compromiso de la sociedad con el desarrollo sostenible, que dé pie a acuerdos políticos de largo plazo, ya que no es factible lograr impactos positivos y duraderos en el medio ambiente sin continuidad de las políticas ambientales y sin regulaciones claras

y sustentables. Es también necesario un pacto con las empresas privadas para que se alineen con los criterios del desarrollo sostenible y ejerciten la responsabilidad empresarial ambiental, en su propio beneficio.

En ese marco, debería ser posible concertar algunas metas nacionales, como, por ejemplo, que en el plazo de 10 años el 25% del PIB provenga de recursos naturales renovables; reducir el 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero; el 100% de los bosques bajo manejo sostenible; el 100% de los bosques de producción forestal permanente certificados y que todos los productos maderables y no maderables exportados estén bajo manejo certificado. Y para todo ello habrá que gestionar la cooperación internacional necesaria.

La cuestión de la identidad nacional

Bolivia ha experimentado por varios años la influencia de corrientes indigenistas y etnicistas en la política nacional. Y si bien éstas corrientes pudieron contribuir a dar reconocimiento y dignidad a poblaciones y grupos marginados, postergados u oprimidos, su mayor gravitación se ha sentido con el ahondamiento de las tensiones internas y la trituración de la comunidad nacional boliviana. La consecuencia ha sido la fragmentación social y una manera de asumir la diversidad que predispone más al resentimiento, la separación y el conflicto, que a la búsqueda genuina de inclusión social y superación de fracturas sociales y disparidades territoriales que vienen de lejos. Las llamadas políticas identitarias han coadyuvado al empoderamiento de intereses corporativos –muchas veces espurios– fácilmente manipulables por una retórica populista que alienta la confrontación y polarización al servicio de un proyecto de poder hegemónico. El hecho es que la sociedad boliviana resiente la falta de cohesión y de un tejido social conjuntivo, lo cual mina la confianza y lastra el capital social necesario para anclar la democracia y propulsar el despegue económico. Y esto tiene mucho que ver con la erosión de la identidad nacional o su deformación

desde una interpretación sesgada, premoderna y antidemocrática de los conceptos de nación y de república

En contrapartida, se ha perdido de vista el papel esencial de la unidad nacional en el destino de los estados, y, por cierto, del mismo estado boliviano. El sentido común de nación ha sido y sigue siendo crítico para el mantenimiento de un orden político moderno, entre otras razones porque la identidad nacional es como el cemento que une y que irradia un rayo más amplio de confianza; confianza que, a su vez, es un lubricante que facilita tanto los intercambios económicos como los intercambios políticos y la construcción de ciudadanía.

Si esto es así, es evidente que un nuevo contrato social debe permitirnos recobrar principios y valores compartidos y sentimientos de unidad nacional. Si los ciudadanos no creemos que seamos parte de la misma comunidad política, el sistema simplemente no funciona. Y lo que ahora necesitamos más que nunca es que un reconstituido orden democrático y pluralista funcione. Lo cual conlleva, además, el desafío de renovar la legitimidad del Estado nacional, fortaleciendo su papel de promotor de desarrollo y cohesión social y de garante de equidad e igualdad de oportunidades para todos los bolivianos.

La inclusión y el respeto a la diversidad son posibles solamente en un régimen republicano que promueve los mismos derechos y obligaciones para todos –o sea ciudadanía–, sin privilegios ni prerrogativas odiosas, de ningún género. Por cierto, el pluralismo sociocultural es compatible con el Estado Nacional a condición de que pueda consolidarse una institucionalidad republicana; de lo contrario, tal vez no haya forma de evitar que la sociedad sea víctima de fuerzas centrífugas y acabe desintegrándose en una dinámica de divisiones y fracturas sociales, étnicas o territoriales. De ahí la importancia cardinal del Estado de derecho, como el único marco político apropiado para que Bolivia pueda repensarse como comunidad nacional y con una visión de nación moderna y democrática. Naturalmente, la identidad nacional no es suficiente para que la sociedad prospere y se haga más equitativa, pero seguro que ayuda, y mucho. Lo prueba la historia.

Bolivia en el escenario internacional

Venimos de un período de extravío en política exterior. La falta de profesionalismo en la gestión de la diplomacia, la ideologización de las relaciones internacionales, un estilo pendenciero y de confrontación, el alineamiento con regímenes autoritarios y en general el desconocimiento de las realidades geopolíticas y económicas, ha causado enormes perjuicios a los intereses bolivianos. Nuestro país está marginado de los procesos de integración económica y comercial y de cooperación internacional y sin posibilidad de sacar provecho de las oportunidades existentes en el mundo globalizado para propulsar su desarrollo, a la vez que se amplían las brechas productivas y socioeconómicas con otras naciones vecinas. Frente a los cambios en curso de la política latinoamericana, Bolivia ha quedado aislada, descolocada y prácticamente sin política exterior. El daño más grave es el quiebre de la confianza de los inversores extranjeros y de gobiernos y organismos internacionales, contrariados y perjudicados por decisiones erróneas y emocionales del gobierno boliviano.

Desde este escenario, es indudable la urgencia de reorientar y reconducir la política exterior: una exigencia crítica para una transición política exitosa y que debe comenzar por resignificar la política exterior como una cuestión de Estado y cuyos fines no pueden sino estar dictados por el interés general y permanente de Bolivia. La idea de un nuevo contrato social, en el terreno de las relaciones internacionales consiste, justamente, en revalorizar la política exterior a partir del interés nacional y como un espacio privilegiado de debate constructivo y búsqueda de consensos entre partidos políticos, grupos económicos, internacionalistas, académicos, medios de comunicación y otros líderes de opinión, cuyas opiniones adquieren un peso importante en la formulación de los objetivos y prioridades de la política boliviana, pero también, y por lo mismo, como una cuestión que requiere de comprobado profesionalismo, experiencia y conocimientos calificados en la materia.

Y si de prioridades se trata, no hay duda que una primordial tiene que ver con la confianza. Bolivia está compelido a dar señales

inequívocas de su determinación de recuperar el crédito internacional (de gobiernos, inversionistas, agencias internacionales) como una nación confiable, que honra sus compromisos, que respeta y cumple las normas, reglas y contratos y que es capaz de proveer seguridad jurídica y protección a los derechos de terceros; un país comprometido con la cooperación bilateral y multilateral, un socio respetado y eficaz en emprendimientos comunes y que comparte una visión democrática e integracionista y de solución pacífica de controversias y disputas en el terreno internacional. Confiable, también, porque hace su tarea de resguardar sus fronteras y de controlar y combatir el crimen organizado y el tráfico de drogas, armas y personas, dentro de un marco de responsabilidades compartidas.

En un momento en que la solidaridad americana y su compromiso con la libertad y la democracia, están puestas a prueba por circunstancias complejas como las crisis en Venezuela y Nicaragua, el éxodo migratorio venezolano, la situación de los derechos humanos y la ruptura del orden democrático en esos y otros lugares, Bolivia, muy probablemente, podrá contar con las simpatías internacionales y sobre todo de los vecinos americanos, en su propia evolución democrática. Ello plantea, sin embargo, el reto para los bolivianos de demostrarle a la comunidad internacional la voluntad de llevar a cabo un proceso de transición concertado y ordenado y que no representa amenazas o riesgos para la estabilidad política de la región.

Después del fracaso del proyecto chavista de implantar en América Latina un orden internacional revolucionario (el “socialismo del siglo XXI”), al cual se sumó inopinadamente el régimen de Evo Morales, la región se encamina a restablecer el patrón histórico de un orden regional de equilibrio de poder entre estados soberanos que mantienen relaciones amistosas, y que tiene a la democracia y al Estado de derecho como basamento. En este cuadro es evidente que Bolivia no tendrá un rol de primera importancia, pero sí puede ser parte activa de la reconstrucción de este renovado orden regional democrático y de integración (porque ello conviene a sus intereses nacionales de modernización

y transformación económica). Y lo hará mejor si tiene la determinación de hacer su mejor esfuerzo para afirmar su sistema democrático y consolidar su estabilidad interna. Ningún momento como éste para que la política exterior boliviana de muestras claras de una conducta constructiva y de cooperación en la solución de problemas comunes y ajustada a las normas internacionales. Este papel puede ser muy eficaz para que Bolivia logre el crédito de las otras naciones y pueda, por tanto, ganar espacios legítimos de influencia internacional.

En el cierre de estas páginas. Un nuevo contrato social es ciertamente clave para el retorno a la plenitud de la vida democrática y la puesta en marcha de las reformas institucionales necesarias para consolidar la estabilidad y el crecimiento económico-social, redemocratizar el Estado e impulsar una etapa de modernización de la sociedad boliviana. Las dificultades y obstáculos están a la vista, pero también lo ineludible y decisivo de este desafío. Es la encrucijada en que nos hallamos. Se trata, en el fondo, de alcanzar un acuerdo básico sobre una idea definida de democracia y por tanto de legitimidad política, que es algo que ha faltado en el pasado, y sigue faltando en el presente, constituyendo una enorme barrera para que Bolivia pueda estabilizarse de forma duradera, tenga un rumbo claro y una perspectiva de futuro compartido. Sin un consenso amplio en la dirección en que debe moverse la economía y reordenarse el sistema político –con un liderazgo visionario, perseverante y sagaz para navegar en aguas turbulentas–, el mismo proceso transición eventualmente podría tropezar con escollos insalvables. Más aún en ausencia de puntos de encuentro y entendimiento, es más probable que la fragmentación social, la polarización y el sectarismo político acaben en la parálisis e imposibiliten gobernar el país. Si el orden y la estabilidad no pueden alcanzarse por consenso, o imponerse por la fuerza, irrumpirá un escenario caótico, a un precio desastroso.

APÉNDICE

Trabajo y educación en la era de la digitalización: retos y oportunidades

Henry Oporto

La falta de empleo es un serio problema en Bolivia, que afecta especialmente a los jóvenes, incluso a los profesionales y los graduados de la educación superior que tienen dificultades para acceder a un puesto de trabajo o bien para crear su propia empresa, en parte porque las oportunidades en el mercado laboral son limitadas y y otro tanto porque su formación académica es defectuosa y carecen de la preparación necesaria para un rendimiento laboral idóneo y acorde a los requerimientos concretos de las empresas e instituciones; nuestras universidades e institutos, con excepciones, tampoco proveen a sus alumnos de las herramientas prácticas adecuadas para que éstos puedan realizar sus propios emprendimientos. El hecho es que aumenta el desempleo entre los jóvenes y muchos se ven obligados a trabajar en cualquier cosa, que, por supuesto, no llena sus expectativas, provocándoles frustración e incertidumbre en sus vidas.

También se debe tomar en cuenta los efectos de la automatización en la economía y en el mercado laboral: las máquinas están reemplazando a las personas, especialmente para los trabajos menos calificados, más repetitivos y de menor productividad. Es cierto que este es un problema más del mundo desarrollado, aunque también está llegando a los países en vías de desarrollo y en menor medida a los más atrasados. En Bolivia el problema fundamental es la baja capacidad de su economía para generar oportunidades de trabajo,

tanto en las empresas e instituciones ya establecidas, como a través del emprendimiento. El resultado es que mayoría de la población (mayormente joven) debe refugiarse en la economía informal, acomodándose en cualquier empleo o negocio, con muy baja remuneración y en condiciones precarias e inestables.

Entretanto, el sistema educativo permanece sumido en una prolongada crisis, sin capacidad de reinventarse, modernizarse y adaptarse a las necesidades y desafíos de la vida económica y el mercado laboral. Y no es realista esperar que puedan darse transformaciones en el corto plazo que cambien la realidad educativa; los intentos de reforma tropiezan con múltiples obstáculos políticos, la resistencia de los sindicatos de maestros y de las propias universidades.

Respuestas creativas: asistencia inteligente

El problema social antes descrito plantea la necesidad de un nuevo tipo de respuestas, inteligentes, creativas e innovadoras. Si el acelerado cambio tecnológico representa una amenaza al trabajo humano, también es una oportunidad para enfrentar esta crisis de trabajo y educación. La respuesta posible es apoyarse en las nuevas tecnologías, a fin de generar nuevas oportunidades laborales y de educación, formación y aprendizaje. ¿Cuáles son las posibilidades?

Hoy en día existen plataformas digitales de código abierto, que ofrecen opciones de formación *online*. Estas plataformas –“plataformas de talento en línea”–, son el germen de una revolución educativa y tienen el potencial de transformar el mercado de trabajo, y no solamente en el mundo desarrollado; también en países como Bolivia, que también están expuestos a los cambios que traen consigo las nuevas tecnologías, sobre todo en el campo de la inteligencia artificial.

Estas plataformas (las hay muy diversas) ofrecen una gama de programas y cursos *online* abiertos, en áreas tales como el desarrollo de software, aplicaciones para dispositivos Android y Apple, diseño gráfico e informático (páginas web, en impresoras 3D),

marketing digital, manejo de Big Data, análisis de datos y otras. Son programas basados en proyectos concretos o en la resolución de problemas o bien en oportunidades laborales. Algunos, incluso, desde una perspectiva más integral, mantienen un enfoque que combina la enseñanza técnica con el abordaje de cuestiones sociales y con la formación de aptitudes personales cada vez más valoradas por las empresas, como el espíritu emprendedor, el liderazgo personal, la capacidad de trabajo en equipo, la empatía personal, etc.

En el menú de opciones se puede encontrar cursos cortos y especializados, orientados a la formación de competencias básicas, inclusive sin el requisito de un grado académico de licenciatura (el bachillerato podría ser suficiente).

Una particularidad de este tipo de programas es el énfasis en el autoaprendizaje, la automotivación y la responsabilidad personal, bajo el principio de que todos los estudiantes deben hacerse responsables de su preparación y rendimiento, y en el entendido además de que es posible acceder a mejores herramientas educativas; tanto más ahora que la educación no termina en el colegio ni en la universidad, sino que es un proceso de toda la vida, que exige la actualización permanente de conocimientos y habilidades. De ahí también la posibilidad de avanzar en procesos educativos cada vez más personalizados.

Algunas plataformas ofrecen, asimismo, la posibilidad de establecer conexiones entre empresas, estudiantes u otras personas interesadas en aprender y mejorar sus conocimientos y destrezas. Estas conexiones pueden consistir en:

- Brindar información de las empresas y los negocios (no tanto de requerimientos específicos de puestos de trabajo, sino del perfil de profesional o trabajador que requieren)
- Dar orientación profesional y laboral, vinculada a las oportunidades en la economía, en cadenas productivas y comerciales, cada vez más internacionalizadas
- Los tipos de emprendimientos con más posibilidades o potencial de crecimiento y sus requerimientos de capacidades humanas y laborales

- Calificar y acreditar las competencias laborales que las personas tienen o adquieren con nuevos aprendizajes y entrenamiento
- Vincular empresas, universidades, profesionales, estudiantes, mentores y entrenadores.

Estas y otras actividades conforman lo que puede llamarse una “asistencia inteligente”, respaldada en el uso de la inteligencia artificial. Además, con la ventaja de que impulsan una transformación del mercado laboral, con criterios de mayor flexibilidad en la creación o dotación de puestos de trabajo y de más autonomía de los profesionales y trabajadores, que deben verse más como prestadores de servicios y menos como empleados permanentes y de toda la vida. También las empresas, urgidas de ganar en productividad y capacidad competitiva, tendrán que asumir la responsabilidad de brindar a sus empleados oportunidades de capacitación y mayor aprendizaje, en colaboración con otras instituciones o acudiendo a las plataformas digitales.

¿Cómo aprovechar mejor las nuevas tecnologías?

Es cierto que en Bolivia estamos muy rezagados en emplear las nuevas tecnologías en la educación y la generación de nuevos empleos y de nuevas empresas. Muchos jóvenes ni siquiera saben que estas oportunidades existen y que podrían estar a la mano. La idea, entonces, es promover estas oportunidades, impulsando la creación y desarrollo de plataformas de servicios digitales (ya existen algunas en rubros específicos) relacionadas con el trabajo y la educación.

Entre los posibles servicios *online*, se pueden considerar las actividades de:

- Información y orientación acerca de las plataformas digitales de alcance global, que ofrecen programas y cursos en la web
- Asistencia y entrenamiento en el acceso a estas plataformas

- Eventualmente, la adaptación de sus metodologías de enseñanza y entrenamiento a las condiciones e intereses del público nacional
- El registro y directorio de asesores, entrenadores y mentores que podrían trabajar y asistir a los estudiantes; entre ellos, profesionales con experiencia, empresarios y otras personas adultas con conocimientos, interés y disponibilidad de tiempo
- Estimulación del emprendimiento y la innovación de los negocios

En nuestro medio probablemente existan organizaciones que puedan interesarse en instalar una plataforma de educación y trabajo, a partir de un proyecto piloto, y de cuya experiencia podrían extraerse lecciones y aprendizajes para el diseño de una política gubernamental en este campo.

Por otro lado, si bien entre nosotros ya se perciben algunos avances en cuestiones de automatización en el ámbito de las empresas y los negocios de diverso tipo, el ritmo de esta transformación es todavía incipiente, sobre todo en las pequeñas y medianas empresas que mayormente desconocen las oportunidades y ventajas de la automatización y la inteligencia artificial. Aquí podría abrirse un nicho de oportunidades laborales para los profesionales en las ramas tecnológicas, programación, ingeniería comercial, marketing, diseño gráfico y digital y otras.

Concretamente, estos profesionales podrían brindar servicios especializados para ayudar a las empresas a modernizarse y automatizar sus procesos productivos y comerciales; proveerle asistencia de diseño e implementación de nuevos planes o modelos de negocios, con la incorporación de las nuevas tecnologías (inteligencia artificial, algoritmos inteligentes, Big Data).

Y también para que algunos establecimientos de comercio u otros servicios puedan dar el salto al comercio electrónico, de forma gradual y combinando las ventas o despachos físicos, y desde luego al marketing digital. Y algo que puede ser muy valioso: recopilar la información disponible de los negocios y procesar y analizar los datos, para la toma de decisiones empresariales

relativas a los productos y servicios que se correspondan mejor con las demandas del público, la publicidad, el perfil de los clientes, y en general con el comportamiento y las tendencias del mercado (modelos predictivos). La premisa es que, si puedes ver más, puedes entender mejor, y si puedes entender mejor, puedes tomar mejores decisiones y no actuar a ciegas o guiado solamente por la intuición o la costumbre. Estas capacidades pueden ser logradas con el análisis de datos.

Se trata, en definitiva, de encarar los procesos relacionados con la automatización y las nuevas tecnologías como oportunidades de trabajo de calidad y de mejores negocios para las empresas.

Autores

Javier Cuevas

Economista, Master en Negocios Internacionales en la Florida International University y Universidad Privada Boliviana (UPB). Fue Ministro de Hacienda, Subsecretario del Tesoro, Viceministro del Tesoro y Crédito Público y Director de la UDAPE. También se desempeñó como Economista en el Fondo Monetario Internacional y como consultor del Banco Mundial. Ha sido profesor de economía en la Universidad Católica Boliviana. Tiene varias publicaciones.

Luis Carlos Jemio

Doctor en Desarrollo Económico, Máster en Política Económica del Instituto de Estudios Sociales (Universidad Erasmus de Rotterdam) e Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; fue Ministro de Hacienda, economista sénior de la CAF, Director Ejecutivo de UDAPE y Director Ejecutivo del INE; es investigador de la Fundación INESAD y consultor para el BID, Banco Mundial, CEPAL, Unión Europea, CAF, OIT, ODI. Autor de *Debt, Crisis and Reforms in Bolivia: Biting the Bullet*, Palgrave, New York (2001) y otras publicaciones.

Henry Oporto

Sociólogo, ensayista, investigador de la Fundación Milenio. Autor de *¿Cómo somos? Ensayo sobre el carácter nacional de los bolivianos*, uno de los libros más comentados y discutidos en el último año. También ha publicado *El cielo por asalto* (2009), *La tierra nuestra de cada día* (2009); *Agua y Poder* (2010); *Actores emergentes y la formación de un capitalismo popular en Bolivia* (2011), *Un nuevo rumbo: política y sociedad* (2012). Es co-autor y editor de *Los dilemas de la minería* (2012); *¿De vuelta al Estado minero?* (2013); *Bolivia: encrucijadas en el siglo XXI. Visiones e ideas para una agenda de país* (2014); *El fin del populismo. ¿Qué viene ahora? El reto de la innovación y diversificación* (2017).

Javier Cuevas, Luis Carlos Jemio y Henry Oporto identifican los problemas del fin de un ciclo económico y político y desarrollan propuestas para encarar una indispensable reforma fiscal, diseñar una nueva estrategia de crecimiento y concertar prontas y profundas reformas institucionales. Al hacerlo, ponen sobre el tapete una contribución intelectual de primer nivel, en un momento clave de la vida nacional marcado por el despliegue del proceso electoral y la necesidad de un debate programático y pluralista.

Este libro también invita a reflexionar sobre los métodos y actores del proceso de desarrollo. Cuando se diseñan políticas pensando en que el único que puede realizarlas es el Estado, se arriesga a concentrar los recursos y las decisiones en la burocracia, reforzando un paternalismo protector a menudo ineficaz. A diferencia de ellas, las políticas de participación con la gente —como las esbozadas en esta obra— subordinan la acción de gobierno a las necesidades de la población y permiten que sea ella la que resuelva sus problemas y encuentre lo que mejor satisfaga sus necesidades y aspiraciones.

Un nuevo contrato social es crítico para el retorno a la plenitud de la vida democrática y para los cambios que impulsen la modernización de la sociedad boliviana de cara al segundo centenario de la República.

Fundación Milenio

