

La economía boliviana de los últimos cincuenta años: reflexiones sobre el desarrollo de largo plazo

Bolivian economy in the last half century: some thoughts on long-term development

Juan Antonio Morales*

Resumen

En el documento se hace un recorrido analítico y evaluativo de la economía boliviana durante el medio siglo último. Se constata que, pese a los esfuerzos de los diferentes modelos de desarrollo propuestos y ejecutados, no se ha alcanzado tasas de crecimiento sostenido del PIB, de tal manera que el país comience a superar sus indicadores de subdesarrollo. Esos modelos son tres: capitalismo de Estado, neoliberalismo y post-neoliberalismo. El autor sugiere que buen parte de la explicación reside en la apuesta generalizada por un desarrollo concentrado en la explotación de materias primas, pero sobre todo en la carencia de solidez político-institucional. Finalmente, se examina el papel que cumplen en el problema las políticas fiscales y monetarias y las políticas sociales y redistributivas, en especial en el último periodo del gobierno del MAS.

* Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Católica Boliviana. Contacto: jamorales@ucb.edu.bo

Abstract

The paper goes through an evaluative analysis of the Bolivian economy in the last half century. It states that, despite the efforts made by the different development models proposed and implemented, the country has not reached the sustained growth rates of GDP (Gross Domestic Product) that are needed to overcome the underdevelopment indicators. The models referred to are three: state capitalism, neoliberalism and post-neoliberalism. The author suggests that the reason for this failure mainly resides in the widespread bet for the development focused on the exploitation of raw materials, but especially in the lack of political and institutional strength. Finally it examines the role that plays in this problem the fiscal and monetary policies as well as the social and redistributive policies, emphasizing the last period of the MAS government.

1. Introducción

El propósito principal de este ensayo es proporcionar una visión de largo plazo del desarrollo económico boliviano. Se hace hincapié más en las grandes tendencias que en una descripción detallada de los eventos, de una historia rica en ellos. La historia de las ideas y cómo ellas dieron forma a las políticas ocupa un lugar central en la exposición. Se presta atención especial a los factores políticos que moldearon las políticas públicas. Nuestro análisis privilegia el uso de modelos para discutir lo sucedido, modelos entendidos más o menos abstractamente, aunque no formalizados en ecuaciones, definidos a partir de sus rasgos más salientes y poniendo entre paréntesis los elementos accesorios.

Cada modelo ha dado lugar a un conjunto de políticas, con horizontes de más corto plazo. Los modelos se asientan, para su concreción, en políticas de corto plazo, que no pueden ser ignoradas, aun si la perspectiva es el largo plazo. A su vez, las decisiones más importantes de política económica han tenido a menudo repercusiones duraderas. El ejemplo más claro de esta afirmación lo da el programa de estabilización de 1985, contenido en el Decreto Supremo 21060, diseñado para hacer frente a una coyuntura específica pero que contribuyó a establecer los cimientos de grandes reformas estructurales.

El análisis cubre el periodo 1965-2014. En términos políticos, el periodo de análisis coincide con la caída del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), a fines del año 1964, y con el final del segundo periodo del gobierno

del Movimiento al Socialismo (MAS). Después de las importantes transformaciones estructurales de la Revolución de 1952, el país se embarcó, ya en el último gobierno del MNR, en un modelo llamado de “capitalismo de Estado”, a falta de mejor nombre. A partir de 1965, luego de la caída del gobierno de Paz Estenssoro, se da más espacio a la empresa privada y a las inversiones extranjeras, aunque el modelo centrado en las empresas estatales siguió teniendo primacía.

El modelo de capitalismo de Estado hizo crisis con la hiperinflación de la década de los años ochenta y fue reemplazado por un modelo de economía de libre mercado, con un deseado papel protagónico del sector privado. Este modelo a su vez fue reemplazado por un modelo más estatista y con más dirigismo de la economía en el gobierno del MAS, que recupera algunos de los grandes temas de la Revolución Nacional y de los gobiernos militares de izquierda de finales de los años sesenta y principios de la década de los años setenta. Este modelo no tiene todavía su forma definitiva.



Camilo José Cela

A pesar de la diversidad de modelos que se han ensayado en el país en los últimos cincuenta años, el escaso desarrollo de la economía nacional continúa. ¿Por qué Bolivia ha tenido un bajo crecimiento de largo plazo del PIB *per cápita*, como se ve en el gráfico 1? Nótese en ese gráfico que, aun transcurridos cuarenta y cinco años, el PIB *per cápita* estaba todavía lejos de duplicarse, como era de esperar¹. Además, se observará en ese gráfico que se han dado varios subperiodos de caída del PIB *per cápita*. ¿Cómo se puede explicar que un país con una riqueza considerable de recursos naturales, especialmente minerales e hidrocarburos, haya tenido un desempeño tan mediocre? ¿Por qué Bolivia se ha atrasado tanto con relación a sus vecinos y a los países industrializados, aun admitiendo que en los últimos diez años se ha tenido un crecimiento sostenido (gráfico 2)? El año 2014 Bolivia no tenía todavía la posición relativa con los países de la región que había tenido en 1980. ¿Por qué ha tenido que sufrir varias crisis macroeconómicas, crisis de deuda, devaluaciones catastróficas e

1 Se admite generalmente que tiene que transcurrir una generación (treinta años) para que el PIB *per cápita* se duplique.

hiperinflación? ¿Por qué ha tenido ciclos recurrentes de nacionalizaciones/pri-
vatizaciones?

Gráfico 1. PIB per cápita, 1968- 2013 (en Bs. de 1990)

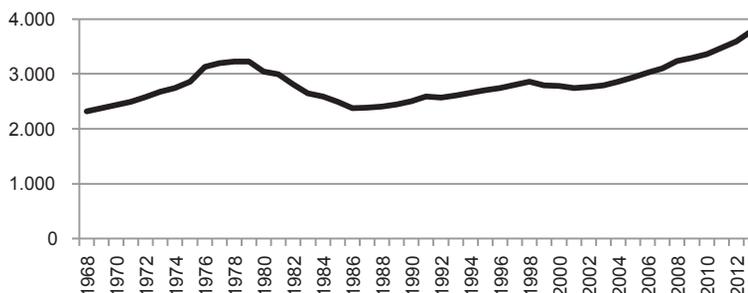
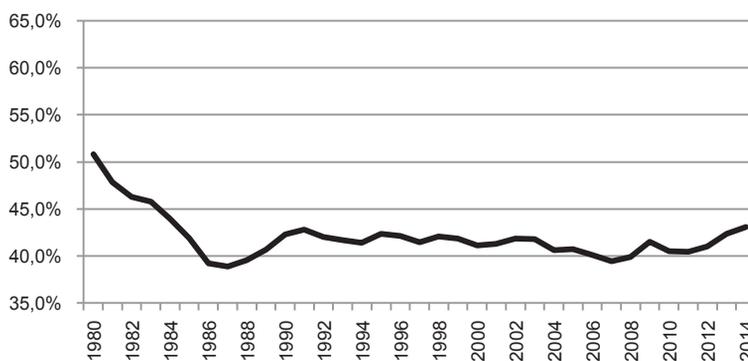


Gráfico 2. PIB per cápita de Bolivia con relación al PIB per cápita de América Latina y el Caribe



Sin desconocer que la geografía y la topografía han incidido en el crecimiento, así como la cultura política, se insistirá en este estudio más bien en otras dos explicaciones. La primera tiene que ver con la excesiva dependencia de los recursos naturales y, sobre todo, su mala administración, y la segunda, con la calidad de las instituciones, incluyendo entre ellas a las políticas públicas.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En la sección 2 se analizan las implicaciones de un desarrollo de largo plazo basado en la extracción de recursos naturales. En la sección 3 se revisa el papel de las instituciones, entendidas como las reglas de juego, con énfasis en los derechos de propiedad y en las características de la tributación². En la sección 4 se ofrece una narrativa de los tres modelos del periodo 1965-2014: el modelo de capitalismo de Estado,

2 Se entenderá a las instituciones en el sentido de North (2005). En la sección 3 de este trabajo se encontrarán explicaciones más amplias.

el modelo neoliberal y el modelo post-neoliberal, insistiendo en sus diferencias hasta donde es posible. En la sección 5 se vincula las políticas de gestión de la coyuntura con el desarrollo de largo plazo. Se analizan las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia en tanto que políticas de desarrollo (y no solamente de administración de corto plazo). La sección 6 ofrece una digresión acerca de los muy importantes problemas de distribución del ingreso y de la riqueza, así como de los programas de progreso social. El énfasis de esta sección está en lo sucedido en los últimos diez años. En la sección 7 se concluye.

2. La administración de los recursos naturales

El desarrollo boliviano se ha basado tradicionalmente en la explotación de recursos naturales. De hecho, muchos historiadores dividen la historia boliviana en ciclos definidos por la explotación del principal recurso natural de la época: ciclo de la plata, ciclo del estaño, ciclo de la goma, ciclo de los hidrocarburos y ciclo del litio (en gestación). Si algo sobresale en la historia económica de Bolivia es la alternancia, muy ligada a los mercados de exportación, de ciclos de auge y de caída de la explotación de recursos naturales, especialmente de recursos mineros y de hidrocarburos.

A pesar del significativo agotamiento de los yacimientos de estaño durante la segunda mitad del siglo XX, ese metal siguió ocupando un lugar muy importante en las exportaciones bolivianas hasta bien avanzada la centuria. La rehabilitación de las empresas productoras de estaño de la COMIBOL fue una preocupación central de las políticas de gobierno de la década de los años sesenta. En esa década se desarrolló también un vigoroso sector de empresas medianas productoras de estaño.

Las autoridades le dedicaron una gran parte de su tiempo y de sus esfuerzos al mantenimiento del precio del estaño, mediante acuerdos entre compradores y productores, en el Consejo Internacional del Estaño. El derrumbe del precio del estaño en octubre de 1985, pocas semanas después de que se lanzara el programa de estabilización de la inflación del Decreto Supremo 21060, significó un duro golpe para la economía boliviana. La recuperación del precio recién vendría en este siglo, cuando COMIBOL ya se había debilitado y no le era posible aprovechar todo el potencial de ganancia que traía³.

3 La tragedia del estaño y de la COMIBOL está muy bien documentada. Se puede consultar, *inter alia*, la colección de artículos en Oporto (2013).

Una diversificación de la producción minera acompañó a la expansión de la minería mediana en los años sesenta y setenta. La minería boliviana ya no producía solamente estaño, sino que tenía una producción significativa de zinc, plomo y plata. En los años ochenta, a pesar de la crisis económica, se desarrolló una minería de oro de alguna significación.

Desde los años cincuenta, Bolivia había tratado de atraer inversión directa extranjera para la exploración y desarrollo de sus yacimientos petrolíferos. La inversión extranjera tuvo éxito en sus hallazgos, no con petróleo, sino con gas natural, que irían a encontrar un mercado en la Argentina, país con el que se concluyó un contrato de largo plazo. Sin embargo, aun antes de que las exportaciones de gas natural comenzaran, la empresa multinacional Bolivian Gulf Oil Corporation fue nacionalizada en 1968 y sus activos fueron entregados a la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB). YPFB inició las exportaciones de gas a la Argentina en 1972, para concluir las en 1992 bajo este primer contrato. Con la crisis de deuda externa de los años ochenta, que afectó tanto a Bolivia como a la Argentina, el precio de venta acordado con la Argentina se convirtió en una fuente recurrente de desencuentros entre los dos países. La Argentina incurrió varias veces en mora de sus pagos por el gas boliviano, lo que creaba serias dificultades para las ya estresadas cuentas fiscales bolivianas.

El derrumbe del precio del estaño en 1985 y la conclusión del contrato de venta de gas a la Argentina en 1992 parecían dejar a Bolivia sin los cruciales ingresos por exportaciones. La situación, empero, pudo ser superada con la aparición de nuevas exportaciones mineras, a las que se sumaron las exportaciones de soya. La balanza de pagos boliviana encontró también un alivio con los préstamos de las instituciones financieras internacionales y con la repatriación de capitales que hicieron muchos bolivianos, luego de que el DS 21060 controlara la inflación.

Con todo, la minería perdió impulso en los años noventa y la apuesta se volcó más bien a materializar las exportaciones de gas natural al prometedor mercado del Brasil. Con ese país se negoció un contrato a largo plazo y la construcción de un gasoducto en 1993. Ese fue el primer gasoducto de los dos que se construyeron hacia el Brasil. Desde el año 2006 se acordaron también nuevas ventas de gas natural a la Argentina.

Desde 2006 las exportaciones bolivianas han sido muy dependientes de las exportaciones de gas natural. Los hidrocarburos son una fuente puntual (*point*

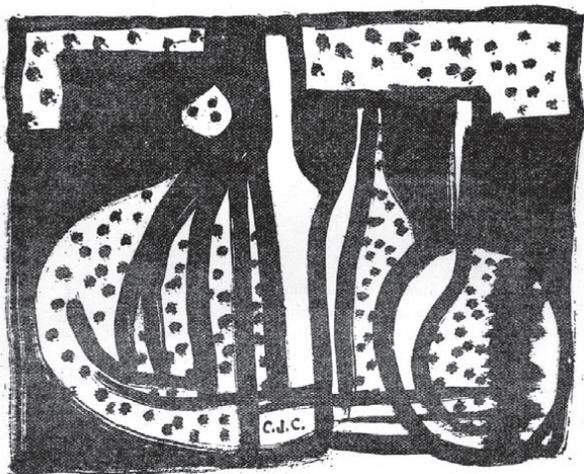
source) de rentas fiscales, con su producción concentrada geográficamente, destinada en gran parte a la exportación y fácil de gravar.

Una canasta amplia de minerales ha ocupado el segundo lugar, con exportaciones de plata, estaño, zinc y plomo, principalmente. Contrariamente a lo que ha estado pasando con el sector de hidrocarburos, en el cual predominan las grandes empresas, sólo se tiene un puñado de empresas mineras grandes o medianas, las que tienen una participación moderada en la producción total del sector. Gran parte de la minería es de subsistencia, compuesta por pequeñas empresas y cooperativas. La producción dispersa y los ingresos fluctuantes -que dependen fuertemente de los precios internacionales- dificultan la obtención de impuestos del sector minero, que tienen un aporte muy pequeño a los ingresos fiscales.

3. El papel de las instituciones

El crecimiento económico depende de las inversiones y de la productividad. En especial, el tema de la productividad de los factores de producción es recurrente en los análisis del crecimiento de largo plazo. Según los economistas neo-institucionalistas, los factores de crecimiento que se han mencionado son los más cercanos, pero no son los que en última instancia lo determinan. La acumulación de capital y las ganancias de eficiencia no son las causas fundamentales del crecimiento (o de su falta de), y hay que buscar razones más profundas (Acemoglu 109-110). Son razones más profundas las que pueden explicar las diferencias de ingresos y por qué algunos países son pobres y otros ricos.

De más en más en el pensamiento acerca del desarrollo económico se insiste en la influencia de las instituciones. Usaremos para los fines del estudio la definición de instituciones de North: “Las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones son los jugadores. Es la interacción de los dos que le da forma al cambio institucional” (59). Más adelante North añade: “Instituciones son las restricciones que los seres humanos imponen a la interacción humana. Esas restricciones (junto con las restricciones estándar de la economía) definen el conjunto de oportunidades de la economía” (59). Ellas deben ser entendidas como definidoras de la estructura de incentivos intencionales de una sociedad. Por su parte Spiller y Tommasi (2007) (citados por Edwards 2009) arguyen que la calidad de las políticas económicas está relacionada directamente con la calidad de las instituciones políticas.



Bolivia ha sido tradicionalmente una sociedad de instituciones económicas extractivas, usando la terminología de Acemoglu y Robinson (2012), con una muy desigual distribución del ingreso y de la riqueza. Las consecuencias de esas instituciones extractivas fueron el debilitamiento de la democracia representativa, la erosión de los derechos de propiedad privada y una acentuación del estatismo, los que han tenido lugar en todos los gobiernos del periodo 1965-2014, pero con más énfasis en los gobiernos de izquierda. Se ha de subrayar que en el estatismo el Estado es deificado. Es la expresión suprema de la voluntad general y encarna los valores de la nación. No es, como en la concepción liberal, un árbitro imparcial, un lugar neutro, sino una categoría ética. En la visión de los gobiernos militares de izquierda y del MAS, el poder del Estado no debe tener límites y siempre tiene la razón. Los crímenes contra el Estado son considerados de lesa humanidad y son imprescriptibles.

Los conflictos distributivos y las consideraciones políticas han determinado, en gran medida, los resultados económicos. En efecto, el freno más importante para el crecimiento económico ha sido la inestabilidad política. Cabe la pregunta de si la inestabilidad política no habrá sido a su vez endógena a factores económicos. Una respuesta afirmativa a esta última pregunta nos devuelve a las instituciones.

La formulación de políticas públicas, que hubiesen atenuado los problemas de instituciones económicas extractivas, ha chocado a menudo con el problema de representación, que es un problema político por antonomasia. Los ciudadanos más pobres no se han sentido representados ni en las instituciones liberales ni en los de la democracia representativa ni por los partidos políticos. En particular, el descrédito de los partidos políticos ha sido una constante durante todo el periodo de análisis. La “política de la anti-política” ha tenido una gran presencia en los últimos diez años.

Hasta el año 2006 se produjeron rupturas de representación en repetidas ocasiones, con la política hecha en las calles⁴. Una vez que el MAS tomó el Gobierno, se produjo una afirmación de la representación, aunque bajo nuevas formas.

4 El ejemplo más claro fue el derrocamiento del presidente constitucional Gonzalo Sánchez de Lozada.

La representación política en las democracias liberales generalmente implica la prioridad de las mediaciones institucionales sobre el carisma del gobernante; la presencia de pesos y contrapesos que limitan los poderes discrecionales de los líderes políticos; y la práctica generalizada de búsqueda de consensos a través de negociaciones. Esta forma de representación ha sido fuertemente cuestionada a lo largo de los últimos cincuenta años y especialmente en los últimos diez, con el argumento de que es solamente una propiedad vacía y que no se toma en cuenta debidamente en el diseño de las políticas a los ciudadanos que van a ser afectados por ellas.

El debilitamiento del principio de separación de poderes ha estado también en el arsenal de herramientas para dismantelar el modelo neoliberal. Este debilitamiento surge de una combinación de disposiciones constitucionales y de acciones políticas. La mayoría de dos tercios en ambas cámaras del Legislativo que ha tenido el MAS ha hecho que las regulaciones económicas (y de otras esferas) que necesitan ser promulgadas en leyes las haya fijado el Ejecutivo. El Legislativo simplemente las ha validado. El papel fiscalizador del legislativo se diluyó significativamente. Por otra parte, la elección directa de las más altas autoridades del Poder Judicial, fijada en la Constitución, ha debilitado aun más a un poder que ya era débil.

El público ha permitido que se abandone el principio de separación de poderes por varias razones, entre ellas, por desconocimiento de las implicaciones de este principio y, más de fondo, porque estaban interesados en aumentar el poder presidencial a cambio de más beneficios distributivos, tanto más si que había la percepción de que los poderes legislativo y judicial habían sido capturados por grupos de intereses particulares (la “partidocracia”) en la era neoliberal⁵.

El respeto al derecho de propiedad privada, que nunca fue muy fuerte en el país, se fue debilitando aun más con las constituciones de 1938, 1967 y 2009. Estas constituciones, si bien reconocen el derecho a la propiedad privada, lo hacen empero rodeándolo de muchas limitaciones y servidumbres. En la Constitución de 2009 se prevé un espacio para el sector privado, de perímetro variable, con los límites sujetos a una gran discrecionalidad del Gobierno. Con frecuencia, el sector privado ha tenido que adivinar lo que el Gobierno quiere, lo que crea incertidumbre, que daña tanto a las inversiones como a la productividad del sector privado.

5 Este análisis se inspira en Acemoglu, Robinson y Torvik (2011).

Lo que ha pasado con el sector de hidrocarburos ilustra bien las dificultades provenientes de las ambigüedades institucionales. El sector ha pasado por varios ciclos de nacionalización/privatización, como ya se ha mencionado. La dificultad de diseñar un sistema de impuestos apropiado fue probablemente un factor principal para las nacionalizaciones. En la última nacionalización, la de 2006, los altos precios del petróleo constituyeron también una motivación. En el periodo que precedió a esa nacionalización, las compañías no estaban tributando menos que antes de las privatizaciones de 1993-1997, pero en el público existía la percepción de que las compañías petroleras se beneficiaban, en mayor proporción que la debida, con los altos precios.

La estructura de los impuestos ha tenido implicaciones económicas y sociales profundas, mucho más allá de recaudar recursos para financiar el gobierno. La alta dependencia de los impuestos en la minería y los hidrocarburos ha conducido a una sociedad “rentista”. Ordeñar a los sectores extractivos ha sido tradicionalmente la solución para los problemas fiscales. Han estado ausentes los poderes compensatorios y el control social sobre el gasto público, que emergen cuando se hace pagar impuestos significativamente a los ciudadanos. A la deficiente estructura de la tributación se ha añadido la debilidad de las instituciones fiscales, que a lo largo de los cincuenta años ha conducido a una asignación poco cuidadosa de los recursos públicos. Las instituciones de control del gasto público tampoco han funcionado según las mejores prácticas internacionales.

La apropiación de las significativas rentas generadas por los recursos naturales ha dominado el panorama de desarrollo, aun hasta nuestros días. Es así que se han observado repetidas confrontaciones entre los gobiernos y las empresas, sean nacionales o extranjeras; entre el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales; y, entre los gobiernos y otros derechohabientes. Por su parte, los consumidores tradicionalmente esperan alimentos y combustibles baratos, subsidiados directamente o indirectamente a través del tipo de cambio. Las pujas distributivas por las rentas de la minería y de los hidrocarburos han conducido a los ciclos de nacionalización/ privatización.

Las características de una sociedad rentista se han visto reforzadas por el reciente auge de los hidrocarburos y minerales. Este auge, que ha durado durante toda la última década del periodo bajo estudio, ha producido un deterioro adicional de la calidad de las instituciones. Como las rentas de los recursos naturales son muy importantes en los ingresos fiscales, los esfuerzos para cobrar impuestos genuinos han sido limitados. Es así que todos los intentos de

(re)crear un impuesto al ingreso personal han fallado y que no se ha podido dismantelar el alto subsidio al consumo interno de carburantes.

Problemas de bolsa común afectan a la economía, en el sentido de que los beneficiarios de las rentas de los recursos naturales internalizan los beneficios pero no los costos, lo que se constituye en una fuente principal de conflictos distributivos. El gasto público es más alto que de otro modo, porque no hay una fiscalización relacionada con una efectiva tributación a los ciudadanos. Además, los gobiernos gastan lo más rápido posible los recursos provenientes de la repartición de las rentas de los recursos naturales. Los acuerdos de coparticipación de ingresos entre el Gobierno central y los gobiernos subnacionales son inestables y no prevén la repartición de riesgos (de los precios).

4. Narrativa de los modelos⁶

4.1. El capitalismo de Estado

La Revolución Nacional de 1952 es posiblemente el hecho más saliente de la historia contemporánea de Bolivia. Entre sus medidas se tenía un programa ambicioso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la marcha al Oriente, con el desplazamiento de numerosas personas desde el Occidente, haciendo que Santa Cruz se convirtiera en el departamento más dinámico, en términos demográficos y económicos, del país⁷. Las inversiones en infraestructura física fueron también muy importantes. La ISI no hizo que se abandonara a la minería, más al contrario, se invirtieron significativos recursos, con apoyo de la cooperación internacional, para sacar de su marasmo a la corporación estatal Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL).

La ISI se quedó en gran parte en el papel y la industrialización boliviana no llegó a acercarse ni siquiera a los niveles incipientes de la de los países de la región⁸. La industrialización boliviana tuvo que enfrentar, a menudo, la hostilidad, bajo formas insidiosas y ocultas, de los exportadores de recursos primarios.

6 Una presentación más completa de las políticas económicas neoliberales y postneoliberales, que ocupan una parte importante de la discusión de esta sección, puede encontrarse en Morales (2012).

7 En la primera mitad del siglo XX, contrariamente a lo que había sucedido en los países vecinos, solamente tuvo lugar una muy modesta industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Igualmente, nos atrasamos con relación a los otros países latinoamericanos en términos de educación y de progreso técnico.

8 Solamente Argentina, Brasil y México alcanzaron una industrialización significativa, de base amplia y con industrias pesadas. En los otros países la industrialización se concentró en algunos pocos sectores, generalmente de industria liviana, o de ensamblaje de automóviles.

Con la Revolución Nacional surgió también un sector muy grande de empresas estatales y el empleo en el sector público se extendió muy significativamente. La fracción más importante de la Población Económicamente Activa (PEA) urbana estaba en el sector público. A este modelo se lo llamó de “capitalismo de Estado”, el que prevaleció entre 1952 y 1985.

El capitalismo de Estado tenía la característica adicional de comportar un sistema complejo de premios y sanciones para el sector privado, como altos aranceles y altas tasas de protección efectiva para industrias seleccionadas. Se tenía también abundantes restricciones cuantitativas a las importaciones y, a veces, a las exportaciones, combinadas empero con amenazas recurrentes a los derechos de propiedad.

Los gobiernos militares de izquierda de finales de la década de los años sesenta y de principios de la década de los setenta acentuaron el modelo de desarrollo del MNR, pero el auge del modelo vino con el gobierno de un militar de derecha, el del general Hugo Banzer, y con el financiamiento de los mercados privados internacionales de capitales. En efecto, el pináculo del capitalismo de Estado fue en la década de los años setenta. Durante el gobierno del general Alfredo Ovando Candia se había formulado la Estrategia Socio-económica de Desarrollo Nacional, uno de cuyos componentes era la industrialización de las materias primas que producía Bolivia. Ni Ovando Candia ni su sucesor inmediato, el General Juan José Torres, llegaron a ejecutar lo que se proponía en la Estrategia. Irónicamente, porque había derrocado al General Torres, fue el General Banzer el que ejecutó más decididamente la Estrategia, aunque se quedó corto en su cumplimiento.

Varios planes de desarrollo se anunciaron entre 1962 y 2006 (cuadro 1). Los objetivos de esos planes generalmente no se cumplieron pero, con todo, fueron importantes como marco para la formulación de políticas y, muchas veces, para el direccionamiento de la inversión pública.

Cuadro 1. Lista corta de los planes de desarrollo 1960–2006

1962 -1971	<i>Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social. Conocido también como Plan Decenal de Desarrollo.</i>
1971- 1991	<i>Estrategia Socio-económica de Desarrollo Nacional</i>
1984-1987	<i>Plan de Rehabilitación y Desarrollo</i>
1989 -2009	<i>Estrategia de Desarrollo Nacional</i>
1992	<i>Estrategia Nacional de Desarrollo</i>
2006	<i>Plan Nacional de Desarrollo</i>

Dados los bajos niveles de ahorro en esos años y los cambios en el contexto internacional, los gobiernos de la década de los años setenta y, principalmente, el del general Banzer, apelaron al ahorro externo para financiar el gasto público, especialmente el de inversiones. Con créditos externos se financiaron las más importantes inversiones públicas. Bolivia no sólo se endeudó con las instituciones financieras internacionales sino que también logró conseguir préstamos de los bancos privados internacionales, que tenían intereses más altos y plazos más cortos que los de los préstamos que provenían de acreedores oficiales. Eran también más sensibles a los cambios de la política monetaria americana⁹.

Cuando el gobierno de los Estados Unidos decidió controlar más vigorosamente a la inflación, las tasas de interés subieron, lo que hizo menos atractivo para los bancos internacionales prestar a los países en desarrollo o aun renovarles los créditos. Bolivia, como otros países de la región, pero más importantemente, dependía de los créditos del exterior para el financiamiento de sus inversiones públicas y, más generalmente, de los déficit de su sector público. Además, como no podía renovar sus créditos, se veía en la obligación de pagarlos.

Sin financiamiento externo, agravado además por las necesidades de repagar lo que ya había contratado y se vencía, el gobierno boliviano se vio obligado a recortar su programa de inversiones, imponer controles de cambio y recurrir al financiamiento con emisión monetaria de los déficit fiscales. A los gobiernos les era también muy difícil cerrar los déficit fiscales por las dificultades políticas de reducir gastos o cobrar más impuestos. Las dificultades políticas fueron especialmente agudas para el gobierno civil del Dr. Hernán Siles Zuazo, democráticamente elegido después de un largo periodo de gobiernos militares.

El público, por su parte, que percibía las dificultades financieras del Gobierno, aumentaba sus expectativas de inflación y trataba de protegerse de ella, comprando dólares o bienes, lo que agravaba la situación. La combinación de todos estos factores desencadenó una inflación muy fuerte, que culminó en una hiperinflación. Es importante subrayar que la hiperinflación no solo fue la consecuencia de un desorden fiscal y monetario fenomenal, sino que tenía entre sus causas más profundas al modelo de capitalismo de Estado.

La hiperinflación de 1982-1985 asestó un duro golpe al modelo de capitalismo de Estado. También debilitó al movimiento obrero organizado. Tuvo que ser reemplazado por un modelo neoliberal, que insistía en la estabilidad macro-

9 En términos más técnicos, se diría que conllevaban un mayor riesgo de refinanciamiento.

económica y en una economía de mercado, libre de trabas, con protagonismo del sector privado.

4.2. Las reformas neoliberales

El programa de estabilización contenido en el Decreto Supremo 21060 de agosto de 1985 paró rápidamente la inflación. Se trataba de un programa ortodoxo de saneamiento fiscal, con dos medidas centrales, la unificación cambiaria que eliminaba los controles de cambios y un muy fuerte incremento de los precios internos de los combustibles. El Gobierno tomó también el compromiso, que fue creído por el público, de que no recurriría a un financiamiento significativo con emisión monetaria del déficit fiscal. Liberalizaciones de los mercados de bienes, de crédito y del trabajo acompañaron a la estabilización propiamente dicha.

Entre 1985 y 2005, con más fuerza en los años noventa, se aplicaron reformas liberales de gran amplitud. Los mercados para bienes, crédito y trabajo se liberalizaron casi completamente, como ya se ha dicho. En particular, se desmantelaron las barreras al comercio exterior. La liberalización del mercado de trabajo, en cambio, fue parcial y no hubo liberalización alguna del mercado de tierras, aunque en 1996 se promulgó una importante ley de saneamiento de la propiedad agrícola, que se cumplió muy deficientemente¹⁰.

Las reformas neoliberales más controvertidas tuvieron que ver con la privatización de las empresas estatales. La privatización de las grandes empresas estatales se efectuó mediante un proceso complejo, llamado de “capitalización,” que procedía por etapas, mientras que las empresas más pequeñas fueron vendidas más directamente.

La reforma de pensiones fue también una de las medidas neoliberales más controvertidas. Esta reforma fue un cambio radical, aun en comparación con el resto de los países de América Latina que las adoptaron en la misma época, que hizo transitar de un sistema de reparto simple a un sistema de capitalización individual. Los costos fiscales de la transición del viejo sistema al nuevo sistema fueron muy sustanciales, reduciendo el espacio para los necesarios incrementos salariales de maestros y servidores de salud, así como para las inversiones públicas.

10 Ley No 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria, de 1996. Esta ley fue modificada posteriormente durante el gobierno del MAS.

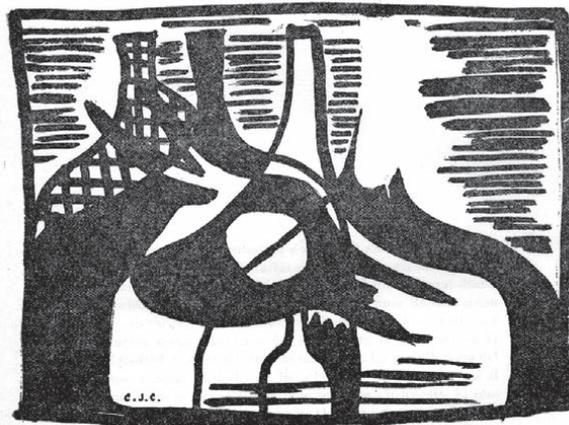
En términos un poco más abstractos, se puede decir que la política neoliberal fue de descentralización desde un sector estatal ampuloso hacia el sector privado. Se descentralizó también (parcialmente) la administración pública mediante la municipalización de las inversiones públicas, en el programa llamado de “participación popular.”

Durante los años noventa, la privatización y la baja tributación atrajeron inversiones de prestigiosas compañías petroleras transnacionales. Ellas fueron muy exitosas en descubrir depósitos de gas natural y Bolivia se convirtió en un importante productor.

Sin embargo, la percepción en el público era que los descubrimientos de gas sólo beneficiaban a las compañías petroleras y que el Gobierno no estaba percibiendo lo que le correspondía. Ya en el siglo XXI, los anuncios de una posible venta de gas natural licuado (GNL) a México y los Estados Unidos por puertos chilenos exacerbaron el descontento. Esos anuncios provocaron la revuelta popular conocida como la “guerra del gas,” que derrocó al gobierno de Sánchez de Lozada.

Los aspectos tanto de economía fiscal como de economía política son interesantes. En 1996, los bajos impuestos pueden haber tenido sentido por los bajos precios prevalecientes en esa época y la necesidad de atraer inversiones. Pero se requería algún tipo de alza cuando los precios empezaron a subir más allá de lo que se esperaba. El Gobierno y las compañías transnacionales demoraron mucho para llegar a un acuerdo, lo que tuvo un alto costo político.

La estabilización de la alta inflación fue un logro importante de las políticas aplicadas bajo el modelo neoliberal. Por su parte, las capitalizaciones aumentaron las capacidades productivas del país, aunque no en la medida de lo esperado por el público y conmensurable con la impaciencia que tenía para mejorar sus condiciones de vida. El contexto internacional fue también adverso, con un largo periodo de precios muy deprimidos para las principales exportaciones bolivianas. La crisis regional, que se desató luego de la devaluación brasileña de 1999 y que duró hasta mediados del año 2003, también afectó profundamente a la economía boliviana.



Camilo José Cela

4.3. El modelo post neoliberal

La desilusión con los resultados del modelo neoliberal (aplicado incompletamente) creó un terreno fértil para un cambio de políticas hacia el año 2000, periodo más o menos coincidente con la grave crisis económica que azotó a la región. El mismo Gobierno, presidido por el general Banzer, no estaba completamente convencido del modelo neoliberal; en especial, las críticas de sus voceros a la capitalización eran muy estridentes. En opinión de los decisores de política así como de los partidos políticos, estaban abiertas dos posibles vías de cambio: la vía socialdemócrata y la vía del nacionalismo de izquierda. El país se inclinó a fines de 2005 por la segunda opción, reanudando con una larga tradición, que databa por lo menos desde la Revolución Nacional de 1952.

Las afinidades más estrechas entre lo que pasaba en la década de los cincuenta y lo que se tiene desde 2006 están en el campo político y en el estilo de la política. Están también en el nacionalismo extremo. Dominan en el discurso del MAS las causas y soluciones de la desigualdad, y las políticas económicas y de desarrollo harán hincapié en la distribución del ingreso y de la riqueza. Para lograr estos fines distributivos, el primer paso ha consistido en el desmantelamiento de las políticas e instituciones que se habían gestado en la época neoliberal.

La política económica del MAS se ha caracterizado por su gran intervencionismo y su dirigismo. Las medidas de redistribución del ingreso prevalecen sobre los criterios de eficiencia; empero, en vez de usar los recursos fiscales, incurriendo en déficit, como se lo hacía en la década de los años cincuenta, se recurre más bien a controles y restricciones que afectan al sector privado. Entre las medidas más importantes, se han tenido “nacionalizaciones” de los recursos naturales; techos y pisos para las tasas de interés; fijación de salarios para el sector privado, que no se limita al salario mínimo; establecimiento de barreras al comercio exterior, aunque el arancel promedio de importaciones sigue siendo bajo, y mantenimiento de precios de los combustibles en niveles artificialmente bajos.

Las renacionalizaciones y nacionalizaciones no se han limitado al sector de hidrocarburos, sino que se han extendido a múltiples otros sectores, sean de recursos naturales o no, hayan sido privatizados o no en los años noventa. Igualmente se ha contra-reformado la reforma de la seguridad social de 1996, la reforma educativa de 1994 y la ley de bancos de 2001. Además, se ha rechazado acordar tratados de libre comercio con Estados Unidos y con Europa.

Un elemento constitutivo fundamental del nuevo modelo de desarrollo fue la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado el año 2009. El texto constitucional debilita de manera significativa los derechos de propiedad en sus numerosas disposiciones que regulan la estructura y la organización económica de la nación. Una característica adicional de la nueva Constitución es la abundancia de derechos “programáticos”, que son más bien aspiraciones que disposiciones de cumplimiento verificable.

En un examen de cerca se observan tres tensiones recurrentes en la política económica del MAS: (a) políticas microeconómicas de gran interferencia en los mercados y con énfasis en la redistribución del ingreso y el clientelismo; (b) cierta prudencia fiscal y atención a la preservación de los equilibrios macroeconómicos, heredada de los gobiernos neoliberales; y (c) políticas post-desarrollistas o aun anti-desarrollo, con énfasis conservacionistas propuestos por las corrientes indigenistas del Gobierno. Post-desarrollo o aun anti-desarrollo están incorporados en el principio constitucional del “*suma kamaña*” (vivir bien o buena vida, en vez de vivir mejor), el que conduce a una posición conservacionista muy fuerte.

En 2005 se aprobó una nueva ley de hidrocarburos, estableciendo un impuesto a la producción, parecido a una regalía, de 32%. La suma de las regalías y el impuesto a la producción en boca de pozo llegaba al 50% del valor de la producción a precios internacionales. Con la nacionalización del año 2006 el Gobierno dio un paso más, obligando a las compañías a firmar nuevos contratos del tipo contratos de servicios de riesgo y contratos de riesgo compartido con YPF, donde YPF tendría la mayoría de acciones. No hubo expropiación de los bienes de capital de las empresas “nacionalizadas”.

Las disposiciones del decreto de nacionalización fueron incorporadas en la Nueva Constitución Política del Estado de 2009. Implican principalmente una mayor participación del Estado en los ingresos y limitaciones a la comercialización de los productos.

La ley de 2005 y la nacionalización posterior fueron posibles debido a los precios muy altos de los hidrocarburos. A pesar de las condiciones adversas después de la nacionalización, las compañías se quedaron y continuaron la explotación, lo que se explica por los altos costos hundidos y los beneficios todavía elevados, aun si eran más pequeños que antes¹¹. Sin embargo, desde la nacionalización las inversiones han sido parsimoniosas y casi nulas en exploración.

11 Los costos hundidos son los costos en los que ya se ha incurrido y que se pueden recuperar solamente si hay producción.

Se podía esperar, en vista de las discusiones anteriores, que las políticas de Morales produjeran pérdidas significativas de eficiencia, que se traducirían en un crecimiento más lento e inestabilidad macroeconómica. Lo anterior no ha sucedido. Muy al contrario, los resultados de crecimiento, de inflación y de otros indicadores macroeconómicos han sido sorprendentemente buenos. ¿Cuál es la variable explicativa faltante de tanto éxito, a pesar de las predicciones en sentido contrario? La respuesta parece estar en el extraordinario contexto internacional. Aun la crisis financiera internacional de 2007-2009 casi no tuvo impacto en la economía nacional, porque la caída de precios de exportación fue de muy corta duración. También ha contribuido al crecimiento el dinamismo del sector informal. Este sector opera sin trabas, en mercados libres y de él está emergiendo una nueva clase capitalista.

El fuerte aumento del precio del petróleo desde mediados de 2003 cambió el panorama económico de Bolivia de manera muy significativa. Se generaron superávits significativos en la cuenta corriente de la balanza de pagos desde 2006 y una consecuentemente muy alta acumulación de reservas internacionales. En el gráfico 3 se puede observar el aumento de las exportaciones, totales y no sólo de hidrocarburos, que se incrementaron por un factor de diez con relación a los valores que tenían a principios de la década de los años noventa. En el gráfico 4 se notarán los muy significativos superávits en la cuenta corriente de la balanza de pagos, así como la muy impresionante acumulación de reservas internacionales¹². Las reservas internacionales como porcentaje del PIB son probablemente las más altas del mundo, después de China¹³.

Los cruciales superávits en cuenta corriente de la balanza de pagos no se explican solamente por la bonanza en las exportaciones. También contribuyeron otros shocks positivos, como las transferencias de los migrantes, la cancelación de cerca de dos tercios de la deuda externa de Bolivia en 2006-2007, y la política de tasa de cambio fija, con revaluaciones muy parsimoniosas

Los altos precios de las exportaciones y los otros factores señalados en el párrafo anterior han generado un ingreso extra que ha permitido financiar la demanda interna, que ha tenido como uno de sus pilares al gasto del sector público. En efecto, se ha tenido en los últimos ocho años una notable expansión de los gastos (de consumo e inversión) del sector público, y aun así se

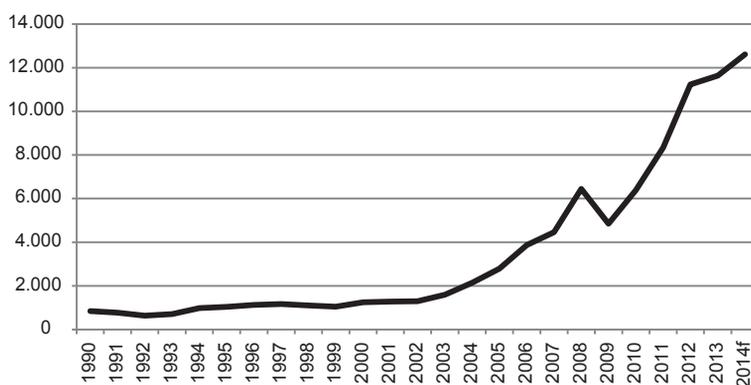
12 La balanza comercial, es decir, la diferencia entre el valor de las exportaciones y el valor de las importaciones, es el ítem más importante, pero no es el único, de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

13 La acumulación de RIN tiene también costos. Con el nivel de reservas con el que se cuenta, el sistema financiero boliviano está sobreasegurado, es decir, con menores reservas tendría el mismo nivel de seguridad que el que tiene ahora. El exceso de reservas, más allá de las necesarias para fines de precaución, tiene costos; las reservas, por su propia naturaleza deben ser muy líquidas y por lo tanto tienen bajos rendimientos.

constituyeron superávit. El sector privado, por su parte, ha tenido aumentos sustanciales de su consumo y de su ahorro, lo que se ha manifestado en significativos aumentos de los depósitos bancarios. Las inversiones privadas podían haberse beneficiado con la amplia disponibilidad de créditos.

Como repercusión de la bonanza exportadora en la economía interna, también se está produciendo un auge, especialmente en los sectores de construcción y de servicios. El ciclo largo de lustre de las exportaciones y el impulso a la demanda dado por un voluminoso programa de inversiones públicas han producido una tasa de crecimiento sostenida del PIB. EL PIB *per cápita* ha crecido todos los años desde 2003, y a un muy buen ritmo desde 2006.

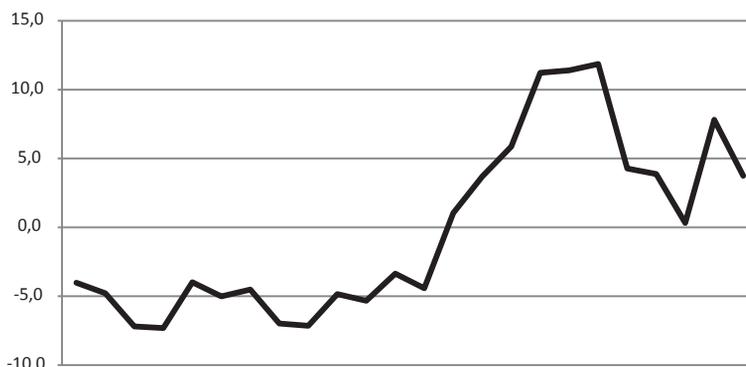
Gráfico 3. Exportaciones bolivianas FOB, 1990-2014 (millones de USD)



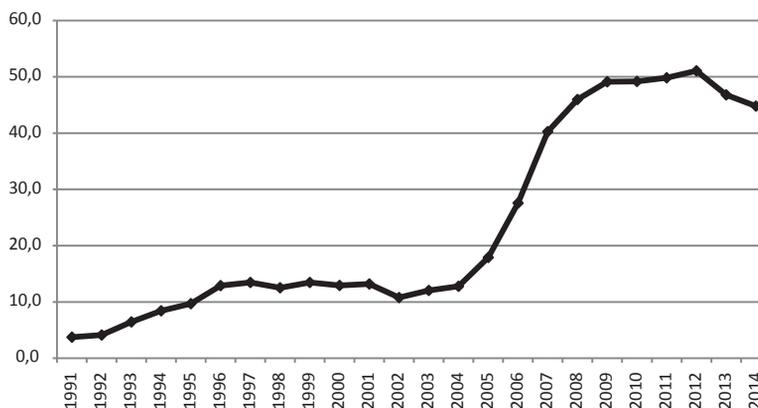
Debido al auge de las exportaciones, las restricciones que frenan el crecimiento se relajaron. Ninguna de las tres brechas del modelo de limitaciones al crecimiento del PIB de Bacha y Taylor ha tenido punzada. Esas tres brechas son 1) una brecha de ahorro, 2) una brecha de divisas, 3) una brecha fiscal. Bolivia no ha tenido en los últimos diez años una restricción de ahorro para financiar sus inversiones como la había tenido en el pasado; tampoco ha confrontado una restricción de divisas para pagar por sus importaciones. Se ha beneficiado también con una gran holgura fiscal para financiar el creciente gasto de su sector público.

La condición limitante de un crecimiento aun más alto que el observado ha sido la inversión, especialmente la inversión del sector privado. El crecimiento de las inversiones se ha atrasado con relación al crecimiento del ahorro (y el crecimiento del ingreso nacional). La diferencia entre ahorro e inversión se ha estado colocando en las reservas internacionales. Un problema irresuelto de política económica es qué hacer para que despeguen las inversiones privadas.

Gráfico 4. Saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos y reservas internacionales netas (en porcentaje del PIB)



Reservas Internacionales Netas



Fuente: Elaboración del autor con datos del Banco Central de Bolivia y del Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, Octubre 2014.

5. Las políticas fiscales y monetarias como políticas de desarrollo

Se piensa generalmente las políticas fiscales y monetarias más bien como instrumentos de mediano plazo que como herramientas para el desarrollo económico. Esta dicotomía es injustificable porque, por una parte, el desarrollo económico tiene implicaciones para las modalidades que toman dichas políticas; por otra parte, si bien esas políticas tienen por objetivo primario la administración de la coyuntura, inciden en la marcha de la economía, acercándola o alejándola de su crecimiento potencial. Los problemas fiscales y monetarios pueden interferir con el crecimiento a largo plazo de la economía. Es claro,

por ejemplo, que la hiperinflación de 1982-1985 continuó teniendo secuelas negativas sobre el crecimiento, aun cuando ella ya había terminado. El lento crecimiento del PIB entre 1985 y 1995 se explicaría por lo dañada que había quedado la economía por la hiperinflación.

Por la razón anotada, todos los gobiernos del periodo 1965-2014 han prestado mucha atención a los equilibrios macroeconómicos. Hasta el año 2003, el problema macroeconómico fundamental era controlar los déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos hasta un monto que pudiese ser financiado por la cooperación internacional. Como esos recursos eran limitados, gran parte del esfuerzo nacional recaía sistemáticamente en la reducción de los déficit del sector público.

En coherencia con lo anterior, la programación monetaria velaba porque se evitaran los excesos de oferta monetaria, excesos que podían desembocar en reducciones de las reservas internacionales. Si las reservas internacionales caían significativamente había el peligro de que se produjera una catástrofe cambiaria, seguida inescapablemente de una alta inflación. Los excesos de oferta monetaria, en los diagnósticos de la época, provenían principalmente de los créditos (netos de depósitos) del Banco Central al sector público.

Hasta 1985 el sistema cambiario fue de tipo de cambio fijo, reajutable esporádicamente, generalmente en momentos de aflicción. Luego del programa de estabilización del DS 21060, el sistema de cambio fijo se flexibilizó con mini-devaluaciones de alta frecuencia. Este tipo de cambio fijo deslizante permitía convivir con una tasa de inflación nacional más alta que la inflación internacional, sin perder competitividad internacional ni reservas internacionales, de manera significativa. Este legado del decreto le sirvió muy bien al país, dada la coyuntura internacional de esa época.

Con la bonanza exportadora, que comenzó a mediados del año 2003 y que se fue acelerando, se fueron constituyendo superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, en vez de déficit, que solía ser la norma. La precariedad de los niveles de reservas desapareció y más bien se ha tenido exceso de ellas. Esto cambió de manera fundamental los problemas de gestión macroeconómica. Por su interés analítico, en lo que sigue nos concentraremos en la política económica del periodo 2004-2013.

5.1. La política fiscal

Los ingresos del sector público no financiero (SPNF) han dependido tradicionalmente de las rentas de los recursos naturales, metales e hidrocarburos, sea como impuestos, sea como ventas de las empresas estatales. Se ha de hacer notar también que otros ingresos tributarios dependen indirectamente de las exportaciones, tanto de hidrocarburos como de minerales, porque posibilitan más importaciones que dan lugar a recaudaciones por aranceles de importación, y más importante, por el impuesto al valor agregado (IVA) que grava a las importaciones.

Más generalmente todavía, el auge de las exportaciones ha producido también una gran expansión del consumo privado, originando mayores recaudaciones por el impuesto al valor agregado (IVA). Las recaudaciones fiscales totales están muy ligadas al ciclo de precios internacionales de las materias primas.

Hasta principios del siglo XXI, los recursos fiscales eran muy restringidos, lo que obligaba a la austeridad y a que el financiamiento de las inversiones públicas se hiciera con recursos externos, que no siempre estaban disponibles en los volúmenes deseados. La bonanza exportadora ha generado un espacio amplio para el gasto fiscal y la política fiscal devino expansiva, aunque podía haberlo sido más. No se ha tenido intento alguno de establecer una legislación sobre responsabilidad fiscal, como en varios de los países vecinos. No obstante, ha existido algo de prudencia al usar un precio significativamente más bajo para el petróleo para fines de presupuesto que el precio proyectado¹⁴. También han aumentado las exigencias para que los gobiernos subnacionales tengan acceso a los recursos provenientes de los acuerdos de ingresos compartidos con el Tesoro Nacional. Es de hacer notar que, con frecuencia, el gobierno central ha tenido un déficit, mientras los gobiernos subnacionales tenían superávit.

El uso de las rentas de hidrocarburos ha sido miope, con poca preservación de la riqueza, porque la mayor parte del ingreso extra del Gobierno se ha usado en gasto corriente. No ha habido interés alguno en establecer fondos de estabilización o de inversión. Es cierto que las altas reservas internacionales y los depósitos de SPNF en el Banco Central funcionan como un pseudo-fondo de estabilización, pero no son un sustituto perfecto y su institucionalidad es diferente. Las reservas internacionales y la caja de SPNF en el Banco Central son más volátiles que lo que sería un fondo de estabilización genuino. Tampoco

14 Hay que hacer notar que el precio del gas natural está indexado al precio del petróleo, con un desfase, en la práctica, de seis meses, lo que lo hace que sea menos variable.

atienden al objetivo de transferencias inter-generacionales de riqueza como lo tiene un fondo de inversión.

La afirmación de que el Gobierno que comenzó su gestión el año 2006 ha sido más responsable fiscalmente que sus predecesores tiene que acompañarse con algunas reservas. Los indicadores usuales de equilibrio fiscal son indicadores muy imperfectos, ya que con los altos ingresos de las rentas de la exportación de materias primas, los déficit fiscales pueden ser bajos y aún tenerse superávit. De hecho, la holgura de las cuentas fiscales, producto de la bonanza externa le ha permitido al gobierno del MAS políticas más riesgosas que las que hubiera tenido en situaciones de mayor estrechez de recursos.

Si bien se han tenido superávit fiscales todos los años entre 2006 y 2013, se observa un alto crecimiento del gasto público, que ha sido además muy procíclico estando muy correlacionado con los incrementos de precios de las exportaciones. Asimismo se han efectuado inversiones públicas en proyectos de prestigio, al margen de cualquier criterio de rentabilidad social, repitiéndose lo que pasó en la década de los años setenta. Como en esa década, el endeudamiento externo ha sido pro-cíclico.

El déficit no hidrocarburífero ha aumentado en los últimos años, más por el aumento de los egresos que por la disminución del esfuerzo fiscal en los demás sectores¹⁵. No se han constituido ahorros precautorios, excepto la acumulación de RIN y de caja en el Banco Central, para objetivos de largo plazo o en vista del agotamiento de los depósitos gasíferos, más veloz de lo previsto en el momento de la nacionalización en 2006 y la volatilidad de los precios internacionales, que hace que el valor en riesgo de nuestras exportaciones, tan dependientes de materias primas, sea muy alto. Se ha de mencionar también entre los riesgos la probabilidad de que Brasil extienda su contrato de compra más allá de 2019 en condiciones menos favorables que en el actual contrato.

5.2. Política monetaria, cambiaria y crediticia

Con una tasa de cambio fija, una cuenta capital de la balanza de pagos completamente abierta de jure y el alto peso de las rentas de los hidrocarburos en los ingresos del Gobierno, ha existido poco espacio para la política monetaria. Operaciones monetarias típicas como son las operaciones de mercado abierto han tenido corta duración y no han sido llevados a cabo sistemáticamente, lo que hace que el motor principal de la oferta de base monetaria sea el uso por

15 El déficit no-hidrocarburífero está dado por la diferencia entre gastos e ingresos, excluyendo los ingresos y gastos relacionados con los hidrocarburos.

parte del Gobierno de sus depósitos en el Banco Central, limitando los alcances de la política monetaria. Por otra parte, el Banco Central ha estado siendo obligado a otorgar créditos a las empresas públicas, lo que agrava la dependencia de la política monetaria de la política fiscal.

El congelamiento del tipo de cambio durante largos periodos, siendo el último congelamiento desde noviembre de 2011, ha acentuado la subordinación fiscal, y lo poco de flexibilidad que tenía el sistema cambiario se ha estado perdiendo. El sistema cambiario parece haber evolucionado hacia un sistema de tipo de cambio fijo “duro”. Con el actual sistema cambiario Bolivia está “importando” la política monetaria del país ancla, los Estados Unidos. Con la política monetaria importada, las tasas pasivas reales de interés son muy negativas, lo que conlleva el peligro de que los ahorristas, en búsqueda de rentabilidad para sus ahorros, puedan sentir la tentación de invertir en activos riesgosos. De hecho, los ahorristas han estado “almacenando” sus ahorros en bienes raíces, lo que estaría contribuyendo a que se forme una burbuja en el sector.

El tipo de cambio fijo es un factor más que contribuye a la acumulación extraordinaria de reservas internacionales. Esta acumulación tiene por contraparte una gran expansión de la masa monetaria en moneda nacional, que podría tener efectos inflacionarios. Para controlar la presión inflacionaria, el BCB ha empleado operaciones esporádicas de tipo mercado abierto, que no fueron suficientemente vigorosas ni sistemáticas, como ya se ha dicho.

En los últimos diez años se han efectuado también algunas revaluaciones del tipo de cambio, que han sido objetadas por los exportadores de productos no tradicionales, que las percibían como conducentes a una forma, todavía leve, de “enfermedad holandesa”¹⁶. Las revaluaciones han producido tensiones (trade-offs) entre un objetivo de corto plazo (el control de la inflación) y un objetivo de largo plazo (el crecimiento).

Como suele suceder en países que experimentan un boom de exportaciones de materias primas, los depósitos bancarios han crecido muy rápidamente. Al principio, el ingreso adicional, fruto de la bonanza, se dirigía principalmente a los cofres del Estado, pero de algún modo, el Gobierno solo era un guardián temporal del ingreso porque, pasado un tiempo, gastaba los recursos adicionales, sea a través de sueldos, salarios y transferencias directas a los hogares, sea

16 Con el término “enfermedad holandesa” se describen las consecuencias negativas que produce el auge inesperado de un sector exportador líder sobre el resto de los sectores exportadores y de producción, que sustituye importaciones el ingreso masivo de divisas. Los beneficios del sector líder, inesperadamente altos, hacen que el tipo de cambio se sobrevalúe. Sobrevaluándose el tipo de cambio, los otros sectores que intervienen en el comercio internacional pierden competitividad.

a través de un ambicioso programa de inversión pública, fuertemente dirigido al sector de construcciones, que es un sector que emplea mucha mano de obra. Por último, los mineros, especialmente los mineros de pequeña escala, y los productores de soya se han estado beneficiando directamente con los altos precios de las exportaciones y los bajos impuestos.

Debido al subdesarrollo del mercado financiero boliviano los ingresos adicionales se han ahorrado principalmente bajo la forma de depósitos bancarios en el sistema nacional, lo que ha hecho que los bancos estuvieran inundados con liquidez. Los intereses para los ahorristas han estado por un largo periodo en niveles cercanos a cero, mientras que los intereses de los créditos se mantuvieron altos. Un efecto que hay que destacar de la abundante liquidez y las bajas tasas de interés es el de los auges de la construcción y del consumo.

6. Las políticas sociales y redistributivas

La temática de la distribución del ingreso y de la riqueza ha estado muy presente en la agenda de políticas públicas de los últimos cincuenta años, aun si durante largos periodos el énfasis estuvo más bien en la reducción de la pobreza. Es de hacer notar que reducción de la pobreza no es lo mismo que mejoras de la distribución del ingreso.

Desde los años setenta comenzaron, frecuentemente a instancias de la cooperación internacional, los programas de reducción de la pobreza. Ya en los años ochenta, programas como los de atención primaria de salud, a través de los Comités Populares de Salud, redujeron de manera muy significativa la mortalidad infantil. En la segunda mitad de los años ochenta se puso en marcha el Programa Social de Emergencia para paliar posibles efectos negativos del programa de estabilización del DS 21060 sobre la población de ingresos más bajos. El Programa Social de Emergencia tuvo evaluaciones muy favorables y fue exportado a otros países en desarrollo.

Durante los años noventa la pobreza, medida por necesidades básicas insatisfechas, se fue reduciendo de manera significativa. Programas como el de la participación popular, que consistió en lo esencial en una descentralización de las inversiones en salud y educación hacia las municipalidades, aumentaron la eficiencia del gasto público, con notables efectos de reducción de la pobreza. Pero la mala distribución del ingreso empeoró considerablemente. Se tenía una situación en la que los pobres habían mejorado su situación, pero los ricos lo habían hecho en mayor proporción. El empeoramiento de ya mala distri-

bución del ingreso fue uno de los aspectos más criticables de la aplicación del modelo neoliberal.

Por su naturaleza, el gobierno del MAS que comenzó en 2006 ha puesto mucho énfasis en la redistribución del ingreso y la riqueza. Sin embargo, la política social ha sido muy limitada y ha consistido, casi exclusivamente, en transferencias condicionadas en efectivo a las familias mediante diversos bonos y rentas.

Las transferencias condicionadas han probado ser una herramienta efectiva contra la pobreza. Las políticas distributivas empero parecen no tener objetivos de largo plazo ni horizontes bien definidos. No se ha restablecido el impuesto al ingreso de las personas, y, no habiendo impuesto a la renta de las personas, tampoco hay progresividad en la estructura tributaria. Los impuestos siguen siendo mayoritariamente indirectos, por lo que tienen un carácter más bien regresivo; sin embargo, se tiene alguna progresividad por el lado del gasto público, que compensa, muy parcialmente, la regresividad de los impuestos. En efecto, los bonos Juancito Pinto, Juana Azurduy y la Renta Dignidad introducen elementos de progresividad en el gasto público, lo que contribuye a mejorar la distribución del ingreso.

Es de hacer notar que, contrariamente a lo que pasó en la década de los noventa, se ha producido una caída notable en la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, en nuestro país como en casi todos los países de América Latina. Con relación a la inclusión, el discurso del MAS ha otorgado un cierto sentimiento de dignidad a las poblaciones que habían estado postergadas, especialmente de nuestros compatriotas indígenas.

La caída del Gini se debería a la gran expansión de la construcción y de los servicios que ha producido la bonanza exportadora, lo que ha mejorado los ingresos de los trabajadores semi y poco calificados, a la vez que ha reducido la prima que conllevaba la educación. Una vez más, esta situación de mejor distribución del ingreso pudiera revertirse si las condiciones internacionales, prevalecientes hasta ahora, cambiaran.



7. Conclusiones

Cualquiera sea el criterio que se emplee, el desempeño económico boliviano de largo plazo ha estado por debajo del que permitía esperar la riqueza natural del país. En realidad, puede ser que la misma riqueza natural abundante haya sido parte del problema. En efecto, la extrema dependencia de los recursos minerales e hidrocarburíferos ha tenido mucho que ver con nuestro patrón de desarrollo. Por otra parte, en los planes de desarrollo y en las políticas públicas se ha subestimado la importancia de las instituciones y no se han generado incentivos suficientemente fuertes como para que los ciudadanos acumulen capital, incluyendo capital humano. En especial, la debilidad de los derechos de propiedad y una estructura de tributación deficiente explican mucho, aunque no enteramente, lo que ha sucedido.

Se han ignorado también las restricciones políticas, aunque se puede argüir que muchas de ellas eran endógenas al bajo nivel de desarrollo económico y que la relación de causalidad iba de la economía a la política, más bien que viceversa. Lo que parece claro es que ha habido una intersección entre las dos esferas y que los efectos negativos que aparecían en una de ellas reforzaban a los efectos negativos de la otra.

En la búsqueda de soluciones a la pobreza y a los bajos ingresos, los gobiernos bolivianos del periodo bajo estudio han ensayado varios modelos de desarrollo, con resultados modestos. El año 2006 comienza un nuevo ciclo de políticas, con un retorno matizado al modelo de capitalismo de Estado, aunque más prudente fiscal y monetariamente, pero su sostenibilidad parece depender de las condiciones externas extraordinarias, que comenzaron a mediados de 2003. Los cambios en el contexto internacional han creado el espacio necesario para políticas no convencionales. Sin las condiciones internacionales inusuales, Bolivia hubiese enfrentado pronto problemas de balanza de pagos, así como problemas fiscales. Las políticas no convencionales hubiesen penalizado al crecimiento y al bienestar.

En algunos periodos, como el que va desde mediados de los años sesenta hasta finales de la década de los años setenta, la economía, con el modelo de capitalismo de Estado, creció a un buen ritmo, pero la situación se revirtió completamente con la crisis de la deuda externa y la hiperinflación de la década siguiente. Esta trayectoria de avance/retroceso ilustra muy bien la gran vulnerabilidad de nuestra economía a condiciones externas.

El PIB *per cápita* ha crecido cada año desde 2003, incluso durante el periodo de la crisis financiera internacional de 2007-2009, lo que ha cambiado de manera notable la fisonomía de la economía boliviana. Bolivia ya no es más un país de ingresos bajos sino más bien de ingresos medios bajos. Se encuentra en la clase media baja de naciones. Sin embargo, aún con los buenos resultados de los últimos diez años, Bolivia no ha podido reducir el atraso acumulado en los cuarenta años precedentes ni mitigar sus vulnerabilidades.

Aun en la situación actual bonancible hay nubes en el horizonte, tales como la falta de inversión en diversificación de la producción y en capital humano para aumentar la productividad. Los niveles de inversión siguen siendo muy bajos para el nivel de ingreso que Bolivia ha estado recibiendo.

La extrema dependencia de la economía boliviana de las materias primas es una preocupación de larga data. Igualmente son preocupaciones la baja tasa de inversión privada, el escaso desarrollo institucional así como el bajo crecimiento de la productividad. Una caída prolongada de precios de las materias primas o el agotamiento de los yacimientos minerales e hidrocarbúricos o su obsolescencia pondrían de manifiesto, una vez más, las falencias de nuestro desarrollo.

El problema principal sigue siendo el de la sostenibilidad en el tiempo del modelo asentado en las exportaciones de materias primas, que además se ha acentuado en los últimos años. Habrá que esperar los resultados de largo plazo del experimento iniciado el año 2006.

Referencias

1. Acemoglu, D. *Introduction to Modern Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.
2. Acemoglu, D. y J. Robinson. *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Londres: Profile Books, 2012.
3. Acemoglu, D., J. Robinson y R. Torvik. "Why Do Voters Dismantle Checks and Balances?" *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 17923. Cambridge, MA., 2011
4. Bacha, E. "A 3-Gap Model of Foreign Transfers and GDP Growth Rate in Developing Countries." *Journal of Development Economics*. 32.2. 1990: 279-296.
5. Edwards, S. *Populismo o mercados. El dilema de América Latina*. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2009.
6. Morales, J.A. *La política económica boliviana 1982-2010*. La Paz: Plural Editores y UCB, 2012.
7. North, D.C. *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, NY: Princeton University Press, 2005.
8. Oporto, H. ¿De vuelta al Estado *mMinero*? La Paz: Fundación Pazos Kanki, Foro minero, 2013.
9. Spiller, P.T y M. Tommasi. *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina: A Transactions Cost Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.