

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis doctoral, si bien ha requerido de esfuerzo y mucha dedicación por parte de la autora y su director de tesis, no hubiese sido posible su finalización sin la cooperación desinteresada de todas y cada una de las personas que a continuación citaré y muchas de las cuales han sido un soporte muy fuerte en momentos de angustia y desesperación.

Primero y antes que nada, dar gracias a **Dios**, por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el periodo de estudio.

Agradecer hoy y siempre a mi familia porque a pesar de no estar presentes físicamente, se que procuran mi bienestar desde mi país, Bolivia, y esta claro que si no fuese por el esfuerzo realizado por ellos, mis estudios de tercer ciclo no hubiesen sido posible. A mis padres Rolando y Ruthy, mi abuelita Olga, mis hermanas Vanita y Natalia y mi sobrina Dari, porque a pesar de la distancia, el ánimo, apoyo y alegría que me brindan me dan la fortaleza necesaria para seguir adelante.

A mi familia en Barcelona, Sr. Fulgencio (el papa), Sra. Joana (la mama), Alex (el tete) y Mario, la familia Espinosa Font, personas que desde el primer momento me brindaron y me brindan todo el apoyo, colaboración y cariño sin ningún interés, son las personas por las cuales hoy por hoy puedo afirmar que, a pesar de haber venido sola a continuar mis estudios, jamás me he sentido así, porque ellos han estado a mi lado cada día durante estos años.

A Mario, por ser la persona que ha compartido el mayor tiempo a mi lado, porque en su compañía las cosas malas se convierten en buenas, la tristeza se transforma en alegría y la soledad no existe.

De igual manera mi más sincero agradecimiento al Director del IQS, Dr. Enric Julià, al Decano de la Facultad de Economía Dr. Jesús Tricás, a mi director de tesis, el Dr. Carlos Moslares a quienes debo el realizar el doctorado en una Universidad tan prestigiosa como lo es la Ramon Llull.

Así también a todo el personal del IQS, tanto de la Facultad de Economía, como de Secretaría General, Dirección, Recepción, Post-Grado, Administración, TIC's, Biblioteca, Mantenimiento, Limpieza y Fotococopias, ya que dentro de los ámbitos que a cada uno le competen me han colaborado sin ponerme ningún impedimento, al contrario, me han brindado siempre una sonrisa.

Un agradecimiento especial al Dr. Santiago Niño por la colaboración, paciencia, apoyo brindados desde siempre y sobre todo por esa gran amistad que me brindó y me brinda, por escucharme y aconsejarme siempre, al Dr. José M^a Herrera, por brindarme su ayuda cuando más la necesitaba, por ser una persona con la que puedo contar siempre, por el cariño que me brinda y los ánimos que me da, al Dr. Lucinio Gonzáles por los momentos en los que más que un profesor se comportó como un amigo, a Pilar Martínez, por su apoyo, ánimo, cariño, por compartir conmigo muchos momentos tanto alegres como tristes, por tener siempre tendida su mano amiga, por escucharme, en fin, por darme cariño y amistad desde el día en que me conoció, a Eva Barreda, con la cual no sólo compartimos la fecha de nacimiento, sino el cariño y la amistad, a Susana Castillo porque a pesar de ser poco el tiempo que nos conocemos a demostrado ser una gran persona y sobre todo una gran amiga, con la que sé que podré contar siempre.

A la Dra. María Luisa Espasa, por la colaboración brindada durante toda la tesis y sobre todo en ésta última etapa. A mis compañeros de Secretaría, Esteve Rodés, por hacerme reír, por brindarme su ayuda y amistad desde el primer momento y siempre, a Yolanda Sánchez, por todos los momentos compartidos, por los ánimos y cariño que me da, a Imma Barrio y Luisa Borondo, por brindarme su colaboración y amistad

Igualmente agradecer a Javi Prieto, Joaquim Vericat, Jesús Sánchez, Sergi Arasa y Ricard Servera, por brindarme su apoyo, ánimo y colaboración en todo momento y sobre todo cuando más necesitaba de ellos, sin poner nunca peros o darme negativas, sino todo lo contrario.

A mis compañeros de la sala de doctorandos, y a los que hoy ya son doctores, Mónica Martínez, por todo el ánimo, toda la paciencia, por confiar y creer en mí, por ser como una hermana y sobre todo por su valiosa amistad, Carlo Enrico Bressiani, Ricardo Úbeda, Rey David Navarro, Dai Dai Wong, Emma Felipe, Juan Morillo y Marta Camprodon, con los que comparto las mismas experiencias y nos ponemos el hombro

cada vez que se necesita, por su apoyo y ánimo en cada etapa que se pasa y viene a lo largo de estos años de estudio.

En general quisiera agradecer a todas y cada una de las personas que han vivido conmigo la realización de esta tesis doctoral, con sus altos y bajos y que no necesito nombrar porque tanto ellas como yo sabemos que desde lo más profundo de mi corazón les agradezco el haberme brindado todo el apoyo, colaboración, ánimo y sobre todo cariño y amistad.

SUMARIO

A partir de 1985, después de un proceso agudo de inflación y recesión, Bolivia logra estabilizar la economía y consigue tasas de crecimiento promedio de 3% anual, la disciplina fiscal y la estabilidad se constituyen en la base de las políticas macroeconómicas del Estado. Sin embargo, no se ha logrado alcanzar tasas de crecimiento económico y mecanismos de distribución suficientes para revertir las condiciones de pobreza y desigualdad subsistentes en el país.

Desde los años 90, el Estado viene realizando acciones para aliviar la pobreza estableciendo un marco de políticas que reconocen la importancia de los factores político-institucionales y sociales en el desarrollo de Bolivia. Se iniciaron reformas sociales en las áreas de educación, salud y saneamiento básico enmarcadas en los procesos de participación popular y descentralización administrativa. El resultado de estas acciones fue el incremento de la inversión social, que entre otros aspectos, permitió ampliar la infraestructura social básica.

Después de más de 20 años de democracia y reformas estructurales, Bolivia ha logrado importantes avances para consolidar la institucionalidad y estabilidad económica. Sin embargo, el proceso de cambio no ha finalizado y se requiere profundizar las acciones a favor de una mayor equidad que permita reducir los elevados niveles de pobreza que prevalecen especialmente en el área rural.

De igual manera, el bajo perfil de las exportaciones bolivianas configura al país como uno de los más atrasados de América Latina, debido a que la industria extractiva participa con más del 70% en el PIB. Así, la oferta exportable de Bolivia se encasilla en provisiones de materia prima y productos de bajo valor añadido. El bajo grado tecnológico alcanzado, el escaso desarrollo de la infraestructura física, el progresivo deterioro de las bases productivas, entre otros factores, configuran un escenario en el que Bolivia no alcanza a producir bienes y servicios que satisfagan los mercados internacionales, por un lado, ni sus ciudadanos disfruten de un nivel de vida que muestre un crecimiento sostenible. En otras palabras, Bolivia no logra ser competitiva.

A su vez, el 90% de los nuevos puestos de trabajo en las ciudades capitales ha sido absorbido por la microempresa con menos de 10 trabajadores y cerca del 95% de los empleados en el área rural. Este patrón de empleo muestra que un importante sector

económico del país es caracterizado por condiciones precarias de trabajo, baja productividad y empleos informales. Hoy, cerca del 83% de la población ocupada trabaja en microempresas pero contribuye sólo con un 24% del PIB.

Por ello, es urgente ampliar la base económica, para lo cual se necesita multiplicar nuevos actores competitivos y diversificar rubros productivos dentro de un nuevo escenario de inserción internacional, que articule la plataforma exportadora con la economía popular y redistribuya el excedente, la producción y la riqueza de manera más equitativa.

Este trabajo de investigación parte de las insuficiencias económicas, pero termina hablando de la transformación social, cultural y política que debe y puede acompañar la transformación económica, más allá de las riquezas y promesas que encierra la explotación de los recursos naturales.

ÍNDICE

ÍNDICE	I
ÍNDICE DE GRÁFICOS	VI
ÍNDICE DE CUADROS	VIII
INTRODUCCIÓN	1
JUSTIFICACIÓN	4
OBJETIVOS	5
METODOLOGÍA	6
ACRÓNIMOS	8

CAPÍTULO 1: LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

1. RELACIONES INTERNACIONALES EN UN MUNDO GLOBAL	11
2. LAS BARRERAS AL COMERCIO Y SUS CAUSAS	15
3. ACUERDOS REGIONALES DE INTEGRACIÓN (ARI)	21
3.1 Los Acuerdos Regionales de Integración en la Historia	22
3.2 Tipos de Acuerdo Regional	25
3.3 Evaluación de los procesos de integración regional	27
3.3.1 Desvío y Creación de Comercio	27
3.3.2 Efectos Estáticos y Dinámicos de la Integración Regional	31
3.4 Mayor intercambio comercial entre miembros de los Bloques Comerciales	32
3.5 Crecimiento del comercio con el paso del tiempo	33
3.6 Reglas básicas para el Regionalismo	36
4. LA DINÁMICA DE LOS MERCADOS INTEGRADOS	37
4.1 Reducción de los costes de acceso al mercado	38
4.2 Efecto procompetitivo	38
4.3 Eliminar discriminaciones de precios	39
4.4 Integración y localización	39
5. ECONOMÍA INTERNACIONAL Y CRECIMIENTO	40
5.1 Teorías del crecimiento y los aspectos internacionales	42
5.1.1 Análisis del crecimiento	42
5.2 Internacionalización, geografía e instituciones en el desarrollo económico	46
6. GLOBALIZACIÓN, DESIGUALDAD Y POBREZA	46
6.1 Desigualdad y pobreza en la economía mundial	46
6.2 Impactos de la apertura sobre la distribución	48

6.3 ¿Por qué es perjudicial la desigualdad y la pobreza?	51
--	----

CAPÍTULO 2: EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA

1. INTRODUCCIÓN	53
2. BOLIVIA: HISTORIA, GEOGRAFÍA Y POBLACIÓN	54
2.1 Historia	54
2.2 Geografía	55
2.3 Población	57
2.3.1 Crecimiento Demográfico	57
2.3.2 Urbanización	58
2.3.3 Idiomas	60
3. EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MACROECONÓMICAS DE BOLIVIA	60
3.1 Periodo 1970-1980	60
3.2 Producto Interior bruto	60
3.3 Formación de capital fijo	63
3.4 Gasto de consumo	71
3.4.1 Consumo Privado	71
3.4.2 Consumo de las Administraciones Públicas.	72
3.5 Sector Externo	73
3.5.1 Exportaciones	74
3.5.2 Importaciones	79
3.6 Comportamiento Sectorial	80
4. ESCENARIO DE LA CRISIS EN BOLIVIA	85
4.1 La debilidad del sistema productivo	85
4.1.2 Ahorro e Inversión	88
4.1.3 Situación social	95
4.2 Condiciones políticas, cambio de gobierno e hiperinflación	96

CAPÍTULO 3: POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y REFORMAS ESTRUCTURALES EN BOLIVIA

1. INTRODUCCIÓN	105
2. LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA (NPE)	106
2.1 Política fiscal y tributaria	107
2.2 Política cambiaria	110
2.3 Política monetaria	112
2.4 Negociaciones internacionales y gestión de la deuda externa	113

3. LA REESTRUCTURACIÓN DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA.	115
3.1 Liberalización comercial, promoción de exportaciones y acuerdos internacionales	117
3.2 Liberalización financiera y regulación prudencial	119
3.3 Marco legal e institucional	122
3.3.1 Legislación laboral	122
3.3.2 Poder ejecutivo	123
3.3.3 Inversiones en sectores de servicios públicos	123
3.3.4 Medio ambiente y recursos naturales	125
3.3.5 Reformas a la Constitución y a la Justicia	126
3.4 Privatización, capitalización e inversión privada extranjera	126
3.5 Reforma del sistema de pensiones y distribución de los beneficios de la capitalización	135
3.5.1 Reforma de Pensiones	135
3.5.2 BONOSOL, BOLIVIDA y Acciones Populares	139
3.6 Participación popular y descentralización administrativa	140
3.7 Reforma educativa	142
3.8 La reforma en salud	144
3.9 Lucha contra la pobreza y gasto social	145
4. PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN Y REFORMAS ESTRUCTURALES	149
4.1. Sector real y precios	150
4.1.1 Producto y precios	150
4.1.2 Políticas macroeconómicas	151
4.1.3 PIB sectorial	152
4.1.4 Ahorro-Inversión	153
4.2 Sector externo	154
4.2.1 Cuenta corriente	154
4.2.2 Cuenta de Capital y Reservas Internacionales	156
4.3 Pobreza, salarios, empleo y distribución del ingreso	156
5. LA ECONOMÍA BOLIVIANA EN EL PERIODO 1999-2004	159
5.1 Marco Macroeconómico	159
5.1.1 La gestión fiscal	161
5.1.2 Sostenibilidad y la iniciativa HIPC	163
5.1.3 Gestión Monetaria.	165
5.1.4 Sistema financiero	167
6. COMERCIO E INVERSIONES	168

6.1 Sector externo	168
6.2 Flujos y stocks de Inversión Extranjera	169
7. EMPLEO, DESIGUALDAD Y POBREZA	172

CAPÍTULO 4: EVOLUCIÓN COMERCIAL DE BOLIVIA EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

1. INTRODUCCIÓN	178
2. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES	179
2.1 Inicios	179
2.2 Funcionamiento	182
2.3 Características	190
2.3.1 Trato preferencial	191
2.3.2 Supranacionalidad	191
2.3.3 Institucionalidad	192
3. POLÍTICA DE INTEGRACIÓN	193
3.1 Exportaciones, Importaciones y Balanza comercial	193
3.2 Efectos en el Empleo	204
3.2.1 Incremento en el empleo 1992-1997	204
3.2.2 Empleo Asociado al Comercio Intracomunitario	205
3.2.3 Participación del empleo asociado a las exportaciones intracomunitarias en el empleo total del sector exportador	206
3.3 Cooperación Financiera	206
3.4 Integración e Inversión Extranjera Directa	208

CAPÍTULO 5: CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA

1. INTRODUCCIÓN	212
2. RASGOS DOMINANTES DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA.	213
2.1 Bajo crecimiento económico	213
2.2 Alta concentración en pocos productos exportables	216
2.3 Baja productividad	219
2.4 Desarticulación entre lo transable y no transable	223
2.5 Persistencia de la pobreza, la desigualdad y baja movilidad social	225
3. ARTICULACIONES EN LA ECONOMÍA BOLIVIANA	232

CONCLUSIONES	244
BIBLIOGRAFÍA	246
ANEXOS	256

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1	Porcentaje de importaciones provenientes de socios de ARIs escogidos, un año antes de su implementación y cinco años después de ella.	33
Gráfico N° 2	Importaciones internas de los bloques como porcentaje del PIB de ARIs escogidos, un año antes de su implementación y cinco años después de ella.	34
Gráfico N° 3	Importaciones de fuera del bloque como porcentaje del PIB de ARIs escogidos, un año antes de su implementación y cinco años después de ella.	34
Gráfico N° 4	Evolución del tipo de cambio real 1986-2004.	111
Gráfico N° 5	Evolución de la Inversión Extranjera Directa 1980-2004.	134
Gráfico N° 6	Déficit del sector público después de donaciones 1999-2004.	162
Gráfico N° 7	Deuda pública interna 1999-2004.	163
Gráfico N° 8	Evolución de la deuda externa pública/PIB 1998-2004.	164
Gráfico N° 9	Evolución de la deuda externa pública/exportaciones 1998-2004.	164
Gráfico N° 10	Evolución de la deuda externa/ingresos fiscales 1998-2004.	165
Gráfico N° 11	Evolución del servicio de la deuda/exportaciones 1998-2004.	165
Gráfico N° 12	Agregados monetarios 1999-2004.	166
Gráfico N° 13	Inversión Extranjera Directa 1999-2004.	170
Gráfico N° 14	Inversión Extranjera Directa por rubros 1999-2003.	170
Gráfico N° 15	Inversión Extranjera Directa por país de procedencia 1998-2003.	171
Gráfico N° 16	Coefficiente de Gini y pobreza moderada en ciudades capitales.	173
Gráfico N° 17	Índice de crecimiento de las exportaciones 1969-2004.	193
Gráfico N° 18	Índice de crecimiento de las importaciones 1969-2004.	194
Gráfico N° 19	Participación de cada país en las exportaciones intra-comunitarias.	196
Gráfico N° 20	Participación de cada país en las importaciones intra-comunitarias.	197
Gráfico N° 21	Bolivia: Balanza comercial intra-comunitaria 1981-2004.	198
Gráfico N° 22	CAN: Empleo asociado a las exportaciones intra-comunitarias 1991-2000.	205
Gráfico N° 23	Entrada de inversiones en la Comunidad Andina de Naciones 1990-2005.	209
Gráfico N° 24	Participación de cada país en las exportaciones intra-comunitarias 1990-2005.	209
Gráfico N° 25	Inversión interna bruta y ahorro nacional como porcentaje del PIB 1995-2003.	214

Gráfico N° 26 Tasa de crecimiento del PIB y PIB per cápita 1990-2004.	215
Gráfico N° 27 Tasa de crecimiento de las exportaciones y el PIB 1991-2004.	217
Gráfico N° 28 Exportaciones tradicionales y no tradicionales 1981-2004.	218
Gráfico N° 29 Estructura del PIB 1994-2004.	224
Gráfico N° 30 Distribución porcentual de la población en la ocupación pincipal 1999-2003.	225
Gráfico N° 31 Estructura de la economía boliviana.	235
Gráfico N° 32 Estructura de la economía boliviana: PIB.	237
Gráfico N° 33 Estructura de la economía boliviana: Empleo.	239
Gráfico N° 34 Estructura de la economía boliviana: Empleos por producción.	240

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1	El efecto de los aranceles sobre el comercio.	16
Cuadro N° 2	Efecto comercial de los arri entre países en desarrollo, un año antes de la antes de la implementación de las preferencias internas y cinco años después de ella.	35
Cuadro N° 3	Producto Interior Bruto por tipo de gasto 1970-1980.	65
Cuadro N° 4	Producto Interior Bruto por tipo de gasto (Tasa de crecimiento anual)	66
Cuadro N° 5	Formación Bruta de Capital por tipo de bienes 1970-1977.	67
Cuadro N° 6	Formación de Capital Fijo del sector público 1974-1977.	68
Cuadro N° 7	Relación del servicio de la deuda externa pública de mediano y largo plazo y las exportaciones.	70
Cuadro N° 8	Exportaciones 1970-1980.	76
Cuadro N° 9	Volumen y precios de exportación de minerales 1970-1980.	77
Cuadro N° 10	Importaciones de bienes 1970-1980.	80
Cuadro N° 11	Producto Interior Bruto por rama de actividad 1970-1980.	82
Cuadro N° 12	Producto Interior Bruto por rama de actividad (tasa de crecimiento).	84
Cuadro N° 13	Evolución del PIB por actividad económica (tasa de crecimiento anual).	86
Cuadro N° 14	Composición del PIB por actividad económica 1980-1985.	87
Cuadro N° 15	Tasa de ahorro e inversión 1980-1985.	89
Cuadro N° 16	Composición del PIB por tipo de gasto 1979-1985.	89
Cuadro N° 17	Tasa de crecimiento del PIB real por tipo de gasto 1980-1985.	90
Cuadro N° 18	Relación entre ingresos de divisas e importaciones de bienes de capital 1980-1984.	90
Cuadro N° 19	Ingresos y gastos del sector público no financiero 191-1985.	92
Cuadro N° 20	Indicadores macroeconómicos seleccionados 1981-1985.	93
Cuadro N° 21	Estructura de la cartera en el sistema bancario 1981-1985.	94
Cuadro N° 22	Evolución del desempleo y subempleo 1980-1985.	95
Cuadro N° 23	Cotización del dólar estadounidense 1982-1985.	101
Cuadro N° 24	La hiperinflación en Bolivia: aumentos anuales y mensuales en el IPC 1982-1985.	103
Cuadro N° 25	Privatización de las empresas públicas	130
Cuadro N° 26	Capitalización de las empresas públicas.	133
Cuadro N° 27	Gasto social 1980-1989.	146
Cuadro N° 28	Estructura del gasto social 1990-1997.	147

Cuadro N° 29 Evolución y estructura de la inversión pública 1987-1998.	148
Cuadro N° 30 Indicadores macroeconómicos seleccionados 1986-1998.	152
Cuadro N° 31 Estructura productiva 1985-1998.	153
Cuadro N° 32 Ahorro e inversión en bolivia 1981-1998.	154
Cuadro N° 33 Balanza de pagos 1986-1998.	155
Cuadro N° 34 Indicadores sociales 1976-1992.	157
Cuadro N° 35 Evolución del desempleo y del salario real 1990-1997.	157
Cuadro N° 36 Indicadores de concentración del ingreso y pobreza en el área urbana 1990-1997.	158
Cuadro N° 37 Cambios en la incidencia de la población ocupada según categoría ocupacional 1990-1994.	158
Cuadro N° 38 Pobreza moderada y extrema 1996-2002.	174
Cuadro N° 39 Evolución de la desigualdad según área 1996-2002.	175
Cuadro N° 40 Exportaciones intra-comunitarias 1969-1976.	183
Cuadro N° 41 Exportaciones intra-comunitarias 1977-1988.	184
Cuadro N° 42 Exportaciones por destino 1990-2004.	195
Cuadro N° 43 Importaciones por destino 1990-2004.	195
Cuadro N° 44 Participación de cada país en las exportaciones intra-comunitarias.	196
Cuadro N° 45 Participación de cada país en las importaciones intra-comunitarias.	197
Cuadro N° 46 Exportaciones según número de subpartidas.	199
Cuadro N° 47 Principales productos de la oferta exportable 1990-1999.	200
Cuadro N° 48 Participación promedio de las manufacturas en las exportaciones 1990-2004.	201
Cuadro N° 49 Participación promedio de manufacturas de alto valor añadido en las exportaciones 1990-2004.	202
Cuadro N° 50 Composición de las importaciones intra-comunitarias 1990-2004.	202
Cuadro N° 51 Composición de las importaciones del resto del mundo 1990-2004.	203
Cuadro N° 52 Empleo intra-comunitario 1991-2001.	206
Cuadro N° 53 Inversión de bolivia en la subregión 1993-2004.	210
Cuadro N° 54 Inflación, déficit fiscal y deuda pública 1971-2004.	213
Cuadro N° 55 Inversión como porcentaje del pib 1991-2002.	215
Cuadro N° 56 Principales destinos de las exportaciones bolivianas 1990-2004.	219
Cuadro N° 57 Contribución del trabajo, capital y productividad total de los factores al crecimiento del pib 1960-2002.	220
Cuadro N° 58 Principales indicadores del empleo, según sexo 1999-2003.	222
Cuadro N° 59 Bolivia: condición de actividad 1999-2003.	223
Cuadro N° 60 Indicadores de pobreza moderada 1999-2003.	226

Cuadro N° 61 Indicadores de pobreza extrema 1999-2003.	227
Cuadro N° 62 Indicadores de desigualdad 1999-2002.	228

INTRODUCCIÓN

Para entender mejor la evolución de la economía boliviana en las últimas décadas, es necesario conocer el escenario en el que se ha ido dando dicha evolución.

Así, hasta la primera mitad de la década de los ochenta, Bolivia buscó la industrialización mediante la sustitución de importaciones, accionada por políticas con un fuerte contenido sectorial en las que segmentos industriales o incluso empresas específicas eran beneficiadas. Estas prácticas, como en muchos países andinos, generaron empresas y sectores ineficientes, corrupción y altos costos para el fisco.

Durante este periodo la situación económica se fue deteriorando, lo que produjo un cambio de orientación del modelo de desarrollo seguido por Bolivia a partir de 1985. La política gubernamental abandonó el capitalismo de Estado, y se privilegió un programa de estabilización y reformas estructurales basado en los lineamientos del “Consenso de Washington”, promoviendo la estabilidad económica, la liberalización de los mercados y una mayor apertura externa.

Sin embargo, y pese a las reformas estructurales y las políticas de estabilización, el desarrollo productivo en Bolivia después de más de dos décadas de vigencia del modelo, no ha sido suficiente para generar una oferta exportable competitiva, con capacidad de acceso creciente a los mercados externos y posicionamiento sostenido en los mismos, aún tomando en cuenta la transición desde la mono-exportación de minerales (estaño) a pocos países desarrollados, hasta la relativa diversificación de la exportación por productos y mercados.

Así, en las últimas décadas, Bolivia ha mostrado tasas reducidas, volátiles y, sobre todo insuficientes de crecimiento económico per cápita. Dichas cifras no han aportado a reducir la pobreza en el país, creando una dinámica circular que profundiza la situación de pobreza y desigualdad, acelerando de manera paralela la fragmentación social del país.

Para Bolivia, lograr una mayor inclusión de su población en la actividad económica y una redistribución del ingreso más equitativa, implica cambios que están más allá de la propia economía, las prácticas cotidianas y las instituciones mismas que se generan en torno a la riqueza, la producción y el trabajo.

En función de lo descrito anteriormente, el trabajo de investigación está dividido en cinco capítulos. El primero, aborda las cuestiones analíticas que tratan de explicar los fundamentos de las relaciones económicas internacionales y aquellos conceptos de economía internacional necesarios para comprender el por qué los países participan en procesos de integración, en el segundo capítulo, se expondrán las condiciones macroeconómicas, políticas y sociales del inicio de la década de 1980, donde se describirá la situación de crisis que enfrentaba Bolivia y que impulsó tanto la política de estabilización, como las reformas estructurales. Este diagnóstico también será útil para evaluar el alcance de las reformas implementadas, la dificultad de generar una transición rápida entre la estabilización y el crecimiento económico y los problemas enfrentados para garantizar la sostenibilidad política de las reformas.

Asimismo se describirá el programa de estabilización implementado en 1985, en el contexto de la Nueva Política Económica (NPE), donde además del uso tradicional de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias de estabilización, ya se introducen los primeros elementos para reformar el Estado, destacándose la liberalización comercial y financiera. Se analizará también la importancia de la asistencia externa recibida y las negociaciones internacionales que permitieron alivios de deuda y que fueron fundamentales para garantizar la estabilidad macroeconómica y facilitar la implementación de reformas estructurales.

Posteriormente, se presentarán las reformas estructurales, conocidas como reformas de segunda generación, que Bolivia comenzó a implementar a mediados de los noventa, destacándose la definición de las nuevas funciones del Estado, así como la aplicación de reglas claras y transparentes para el funcionamiento adecuado del sector privado y del cumplimiento del Estado de Derecho y promover una mayor equidad y una lucha efectiva contra la pobreza, mediante la focalización de las inversiones públicas en sectores sociales (educación, salud y saneamiento básico principalmente), dejando al sector privado el papel protagónico de promover las inversiones productivas. Para luego evaluar los resultados del programa de estabilización y de las reformas estructurales ejecutadas sobre el crecimiento económico, las inversiones y el ahorro, la estabilidad económica, el sector externo, y resultados preliminares sobre el empleo y la pobreza.

Los capítulos finales están destinados a describir en detalle los rasgos característicos de la economía boliviana a lo largo de las últimas tres décadas, lo que permitirá llegar a las conclusiones plasmadas al final del trabajo y las recomendaciones que se han considerado pertinentes y que si bien no son la solución a los problemas de Bolivia, constituyen aspectos a tomar en cuenta por los gobernantes de dicho país que

permitirán a nuestro parecer una mayor y mejor inclusión de Bolivia en la economía mundial.

JUSTIFICACIÓN

Bolivia es un país rico en recursos naturales y, sin embargo, uno de los más pobres de la región latinoamericana, si bien una buena coyuntura económica es necesaria para combatir los principales problemas que aquejan a la sociedad boliviana, la misma no es suficiente por sí sola.

El grado de inserción externa de Bolivia, tanto a nivel regional como mundial, producto de los distintos acuerdos comerciales suscritos, no ha logrado tasas de crecimiento importantes, cambios en su estructura productiva y aumento del nivel de empleo. La ausencia de políticas claras para el sector exportador, su insuficiente competitividad y limitaciones en la incorporación de tecnologías modernas se han constituido en factores que han impedido la exitosa participación de Bolivia en los mercados externos.

Así, Bolivia un país exportador neto de recursos naturales y materias primas con bajo valor añadido, tomador de precios, con un crecimiento económico insuficiente y altamente vulnerable, dependiente de la cooperación internacional, y con una población de más del 65% sumida en la pobreza, necesita de profundos cambios en su capacidad de generación de empleo e ingresos.

Bolivia necesita multiplicar nuevos actores competitivos y diversificar rubros productivos dentro de un nuevo escenario de inserción internacional, que articule los sectores productivos, generando una mayor inserción de la población en la economía del país permitiendo que, el excedente, la producción y la riqueza se redistribuyan de manera más equitativa

En este sentido, la continuidad de la desigualdad y pobreza debido a la separación entre generación de ingreso por el sector exportador y de empleo por la economía popular, como la vulnerabilidad y precario posicionamiento de la economía boliviana en el escenario internacional y la emergencia y continuidad del auto-empleo, subempleo y pobreza, junto a la carencia de estudios al respecto, justifican la elaboración de este trabajo de investigación.

OBJETIVOS

General

Bolivia desde 1985 ha implementado una estrategia de desarrollo basada en la apertura de la economía al exterior, en el ajuste fiscal, en una política de cambio real y competitivo, en la reducción del Estado en el aparato productivo nacional y en una serie de reformas como el nuevo Sistema de Pensiones y Financiero, en la descentralización administrativa y programas de alivio de la deuda externa para la reducción de la pobreza. Sin embargo, dicha estrategia no ha generado aumentos importantes en la producción, el ingreso per cápita y en consecuencia en la reducción de la pobreza.

Encontrar cuáles son los elementos de la actual estructura económica de Bolivia que podrían potenciarse a fin de lograr un cambio en el patrón de desarrollo, entendido como la manera en la que se vinculan, funcionan, cooperan u obstruyen los factores de producción de una economía, en un contexto de ventajas o desventajas competitivas, que dinamizan o no dicho entramado productivo, constituye el objetivo general de este trabajo de investigación. Es decir, qué de la actual realidad económica de Bolivia podría servir para transformarla de manera que se puedan engranar o articular los grupos socio-productivos existentes en el país, permitiendo una mayor redistribución del excedente, la producción y la riqueza.

Específicos

Realizar un análisis exhaustivo de la evolución socio-económica de Bolivia desde los años 70 hasta la actualidad (2004-5). Este análisis contiene los siguientes aspectos:

- a. Estudiar los cambios políticos y consecuentemente los cambios en política económica de la historia reciente de Bolivia.
- b. Analizar los procesos de integración regional (Comunidad Andina de Naciones) y política comercial seguida por Bolivia.
- c. Analizar de manera específica el papel de los recursos naturales en el desarrollo económico de Bolivia.
- d. Analizar la distribución de la renta en Bolivia desde 1980.

METODOLOGÍA

El presente estudio ha empleado una metodología descriptiva-explicativa, considerando esta combinación la más idónea, ya que a través de la observación y recogida de datos, se quiere estudiar una realidad que resulta insuficientemente conocida.

Se parte de descripciones suficientemente exhaustivas de una cierta realidad bajo estudio y de la necesidad de conocer por qué ciertos hechos de esa realidad ocurren del modo descrito, es decir, de la necesidad de encontrar ciertas relaciones de dependencia entre las clases de hechos que fueron formuladas en la fase descriptiva.

Para ello se ha realizado una combinación de las operaciones típicas o formas de trabajo que caracterizan a cada uno de los tipos de metodologías empleadas, es decir tanto explicativa como descriptiva, estas son, las observaciones (recolecciones de datos), las clasificaciones (formulación de sistemas de criterios que permitan agrupar los datos o unificar las diferencias singulares), las definiciones (identificación de elementos por referencia a un criterio de clase), las comparaciones (determinación de semejanzas y diferencias o del grado de acercamiento a unos estándares), etc.

Lo que se pretende es encontrar aquellos rasgos característicos de la actual estructura socio-productiva de Bolivia de manera que, a través del conocimiento de los mismos se analicen los posibles cambios en dicha estructura que permitan una mayor participación de la población en el accionar económico con mayores articulaciones entre los distintos sectores socio-productivos de manera que, no sólo se logren mejores niveles de productividad y competitividad sino que también se logre una economía más inclusiva y redistributiva.

En este sentido, realizamos una aproximación a las articulaciones a la economía boliviana (Gray, 2000) utilizando datos disponibles sobre empleo e ingreso, con tres entradas descriptivas: (i) PIB, (ii) empleo y (iii) producto por trabajador, cada una diferenciada a partir de dos criterios: a) el grado de articulación con el mercados externos y b) el grado de transformación de la materia prima.

El grado de articulación de la economía, se refiere a la capacidad de los sectores productivos que lideran el crecimiento económico para arrastrar al mercado interno y

generar una dinámica económica interesante en los sectores que les proveen insumos y servicios.

El grado de transformación de las materias primas se refiere al número de sectores y actores productivos que explican el crecimiento económico.

La información estadística que apoya este trabajo de investigación, proviene de publicaciones oficiales. Los datos sobre pobreza, empleo y PIB fueron obtenidas del INE, BCB, UDAPE, CEPAL, INTAL, SGCAN, BNB, FMI y DIT, para el periodo 1970-2004.

La limitación más importante ha sido la poca disponibilidad y falta de homogeneidad en lo que se refiere a una misma información y/o datos, tomados de distintas fuentes.

ACRÓNIMOS

AEC	Arancel Externo Común.
AFPs	Administradoras de Fondos de Pensiones.
A.L.	América Latina.
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración.
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
ALC	América Latina y el Caribe
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.
APTA	The Andean Trade Preference Act.
ATPDEA	Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga.
BCB	Banco Central de Bolivia.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BONOSOL	Bono Solidario.
CAF	Corporación Andina de Fomento.
CAN	Comunidad Andina de Naciones.
CARICOM	Mercado Común del Caribe.
CBF	Corporación Boliviana de Fomento.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina.
CEPB	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.
CEPROBOL	Centro de Promoción Bolivia.
CNSP	Crédito Neto al Sector Público.
COB	Central Obrera Boliviana.
COMEX	Consejo Nacional de Comercio Exterior.
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia.
CPE	Constitución Política del Estado.
DIT	Dirección Internacional del Trabajo.
D.S.	Decreto Supremo.
ENAF	Empresa Nacional de Fundiciones.
ENDE	Empresa Nacional de Electrificación.
ENFE	Empresa Nacional de Ferrocarriles.
ENTEL	Empresa Nacional de Telecomunicaciones.
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility.
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reserva.
FONARE	Fondo Nacional de Reservas.
FONVIS	Fondo de Vivienda Social.

FOPEBA	Fondo de Pensiones Básicas.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FSE	Fondo Social de emergencia.
GRACO	Grandes Contribuyentes.
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries.
IBCE	Instituto Boliviano de Comercio Exterior.
IBSS	Instituto Boliviano de Seguridad Social.
IDH	Informe Mundial de Desarrollo Humano.
IEO	International Energy Outlook.
INE	Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
ISI	Industrialización basada en la sustitución de importaciones.
ITF	Impuesto a las Transacciones Financieras.
LAB	Lloyd Aéreo Boliviano.
MCA	Mercado Común Andino.
MCCA	Mercado Común Centro Americano.
MECOVI	Mejoramiento de las condiciones de vida.
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
NPE	Nueva Política Económica.
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
ONAMFA	Oficina del Niño, la Mujer y la Familia.
OTBs	Organizaciones Territoriales de Base.
PADT	Programas Andinos de desarrollo Tecnológico.
PIB	Producto Interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PSDI	Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial.
RIN	Reservas Internacionales Netas.
RITEX	Régimen de Internación Temporal para la Exportación.
SAF	Structural Adjustment Facility.
SAFCO	Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental.
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.
SBS	Seguro Básico de Salud.
SGCAN	Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones.
SGP	Sistema General de Precios.
SIRESE	Sistema de Regulación Sectorial.

SIVEX	Sistema de Ventanilla Única de Exportación.
SNMN	Seguro Nacional de Maternidad y Niñez.
SPVS	Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.
SRJ	Superintendencia de Recursos Jerárquicos.
TDA	Tasa de Desocupación Abierta.
TGN	Tesoro General de la Nación.
TLC	Tratado de Libre Comercio.
TPG	Tasa de Participación Global.
UA	Unión Aduanera.
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.
UDP	Unidad Democrática y Popular
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development.
VCR	Ventajas Comparativas Reveladas.
VPN	Valor Presente Neto.
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.
ZLC	Zona de Libre Comercio.

CAPÍTULO 1: LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES

El propósito fundamental de la actividad económica es mejorar el bienestar de la población. La medida más usual del nivel de bienestar, de acuerdo con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, es el PIB. De ahí la importancia asignada en la actualidad al crecimiento de esta variable. Una de las determinantes del crecimiento económico es el nivel de productividad, que mide la eficiencia con la que se utilizan los recursos disponibles. Si las relaciones económicas internacionales son de relevancia para el bienestar, deben provocar consecuencias favorables sobre los elementos que mejoran la productividad.

En este sentido cabe cuestionarnos lo que pasaría en una economía autárquica y separada del mundo: dependería exclusivamente de su propio esfuerzo para aumentar su nivel de vida. Sólo podría contar con los recursos naturales y los trabajadores de su territorio, su capacidad de acumular capital físico estaría en todo momento limitada por el ahorro interno disponible y no tendría acceso a lo que fuera creado o producido por otros países. Pero si esa economía decidiera abrirse, su capacidad productiva se vería incrementada al tener acceso a los productos, los factores productivos y los avances tecnológicos del resto del mundo. Bajo esta perspectiva se esperaría que la integración en la economía internacional potenciara la productividad y generase más valor agregado con la dotación de recursos existente.

Los efectos de las relaciones comerciales internacionales sobre la economía de un país son muchas veces difíciles de percibir, ya que suelen distribuirse entre un conjunto disperso de agentes y ser evidentes sólo a largo plazo. Por ello, estos efectos son menos impactantes que las consecuencias que la competencia externa tiene a corto plazo sobre las industrias y habilidades específicas que convierte en obsoletas.

1. Relaciones internacionales en un mundo global

Si tomamos como dato el proceso de integración de los países miembros de la Unión Europea, es posible concluir que es beneficioso integrarse al mundo, sin embargo, conocer el objetivo no es lo mismo que saber qué camino seguir para lograrlo. En este sentido, la conformación de un bloque económico tropieza con ciertos problemas como:

1. La asimetría. Las economías tardan en ajustarse a los cambios y, por ende, hay grandes diferencias entre los costos y beneficios a corto y largo plazo.
2. El vehículo básico de las relaciones internacionales son los mercados y, a veces, éstos no funcionan correctamente. Cuando existen fallas de mercado puede haber excepciones válidas al librecambio en algunos sectores.
3. Los procesos de apertura generan importantes redistribuciones del ingreso entre los distintos segmentos sociales y económicos. Este hecho debe ser tenido muy en cuenta pues la apertura al mundo genera ganadores y perdedores. Los desequilibrios regionales y el desempleo son extremadamente importantes en relación con esto.
4. No todos los sectores económicos están expuestos a la competencia internacional y puede ocurrir que sea inconsistente pretender ganar competitividad confiando exclusivamente en los efectos de la apertura.
5. El comercio internacional genera ventajas mutuas pero en los procesos de liberalización los países más poderosos están en condiciones de sacar mejores ventajas.

Por otra parte, en términos exclusivamente comerciales, las ventajas de un acuerdo de integración se derivan del potencial de comercio que podría obtenerse al contar con un mercado ampliado.

En este sentido, el impacto comercial puede evaluarse tomando en cuenta los siguientes aspectos:

Ampliación del mercado intracomunitario. El primer efecto que se espera de un acuerdo de integración es un incremento del comercio entre los socios.

Participación en el mercado intracomunitario. El ideal en un acuerdo comercial sería que todos los socios participen en forma pareja en el mercado; sin embargo, en la práctica esto no suele ser así, ya sea por el tamaño distinto de las economías como por el grado de aprovechamiento de las oportunidades.

Importancia del mercado intracomunitario. Para conocer la dimensión del impacto de un acuerdo de integración en cada uno de los socios, es necesario saber cuál es el peso del comercio intracomunitario en el comercio total del país. Mientras mayor sea el peso, más relevantes serán los efectos comerciales –positivos o negativos- derivados del Acuerdo.

Diferencias en el patrón de comercio. Los efectos de un acuerdo de integración no solamente se miden en su tamaño o dimensión; es importante también tomar en cuenta la “calidad” de la integración, que puede verse en las diferencias en el patrón de comercio que surge entre los socios en comparación con el comercio con terceros países. Cuando se trata de países pequeños acostumbrados a exportar al mundo materias primas sujetas a la volatilidad de los precios internacionales, es importante tener la oportunidad de contar con un mercado distinto, donde pueda probarse la capacidad del país de desarrollar productos con mayor valor agregado, que además de no ser tan vulnerables a shocks externos, tienen un efecto importante en términos de eslabonamientos productivos¹ y generación de empleo.

Orientación del Comercio. La integración podría determinar cambios en la estructura productiva de un país, en función de cómo se reorienta el comercio entre los países socios. Al respecto, habría que tomar en cuenta dos aspectos importantes:

(a) Es natural que se intensifique el comercio entre los países socios; lo interesante sería que esto no signifique solamente un cambio de mercado para los mismos productos, sino un incremento de la oferta exportable.

(b) Si los países son heterogéneos, lo más probable es que se intensifiquen las complementariedades entre los socios, resultando en una reconversión sectorial, con especialización en aquellos sectores con ventajas comparativas. Esto podría resultar beneficioso si antes de la integración era restringido el acceso al mercado de los países socios, y posterior a la zona de libre comercio, se permita el acceso a tecnología, insumos (por ejemplo para ensamblaje), y transferencia de “know-how”. Si por el contrario, los países tienden a ser más

¹ Considerando eslabonamientos productivos como las relaciones productivas que establecen las empresas en un espacio dado.

homogéneos, la integración intensificará el comercio intraindustrial entre los socios. Al liberarse las barreras, se eliminará el uso ineficiente de recursos de mercados nacionales protegidos y se fomentará la competencia buscando la diversificación del producto. De cualquier forma, en todo proceso de integración hay ganadores y perdedores. Mientras que en el primer caso la reestructuración productiva es a nivel sectorial, en el segundo caso es a nivel empresarial, produciéndose cierres o fusiones de empresas no competitivas.

Efecto “plataforma”. Tan importante como el contar con un mercado ampliado, es su potencial para la especialización y desarrollo de competencias que le permitan servir de plataforma para acceder posteriormente a mercados más grandes. En este sentido, se ampliaría el concepto de “creación de comercio” para incluir el nuevo comercio dirigido a terceros países y derivado del efecto “aprendizaje” en la zona de libre comercio. De igual manera, la consecución de un mercado ampliado, así como el acceso a nuevos mercados constituye uno de los determinantes, los cuales se verán con más detalle más adelante, de la atracción de inversión extranjera directa.

Por estas causas, a lo largo de toda la historia del pensamiento económico se han producido controversias respecto de si existen en realidad los beneficios de abrirse al intercambio con el mundo y sobre cuál es el mejor camino para apropiarse de ellos.

En este sentido, la integración económica entre varios países tiende a convertir en domésticas o internas transacciones que antes del proceso de integración eran típicamente internacionales.

Fronteras comerciales y variedad de monedas, son los dos aspectos esenciales de las transacciones internacionales que caen a medida que avanzan los procesos de integración regional. Precisamente una tipología de tales procesos configura una categoría de “integración comercial” vinculada a la desaparición de las trabas comerciales, y otra de “integración monetaria” asociada a la sustitución de una pluralidad de monedas por una única compartida.

Los procesos de integración tienen lugar de forma parcial, es decir, implicando a un número de países normalmente reducido. Es decir, se forma lo que llamamos proceso de integración regional o regionalismo, especialmente cuando los avances en la integración afectan a países de un mismo ámbito geográfico.

A continuación, se examinarán los principales instrumentos y argumentos utilizados por las políticas comerciales, ya que, no se podrá evaluar los pros y los contras del integración comercial y su relación con otras estrategias sin analizar cuáles son y en que consisten las barreras comerciales que se quieren eliminar y el por qué de la existencia de esas barreras al comercio entre los países.

2. Las barreras al Comercio y sus Causas

Cuando existen barreras al comercio, el universo de bienes y servicios de la economía queda dividido en dos sectores: los que pueden comercializarse y los que no pueden comercializarse. Los bienes y servicios comprendidos en el primer sector son los susceptibles de comercio con el resto del mundo. Están expuestos, en consecuencia, a la presión de la competencia internacional. Los bienes y servicios pertenecientes al sector de los no comercializables son los que no pueden intercambiarse con otros países; en consecuencia, las barreras al comercio los protegen de la competencia externa.

Las barreras al comercio pueden ser o no naturales. Entre los factores que generan barreras naturales se encuentran los costos de transporte y las características físicas del bien o servicio. Los ejemplos típicos de bienes y servicios que no se transan debido a causas naturales, son el cemento y el servicio de peluquería. Los obstáculos naturales no son independientes de la distancia que separa a dos economías. Un bien puede comercializarse entre economías vecinas y no así con otras más lejanas.

Éste es un hecho que puede ser relevante para un acuerdo regional pues pueden existir bienes que pueden comercializarse para una región pero no así con relación al resto del mundo. La importancia de los obstáculos naturales también puede variar en el tiempo. Los cambios tecnológicos en el transporte, por ejemplo, pueden convertir bienes que no podían ser comercializados a bienes que ya pueden serlo.

Las barreras no naturales son las que encuentran su origen en factores tales como las leyes, normas y convenciones impuestas por la sociedad. Entre estas barreras al comercio se destacan, por una parte, los instrumentos específicos de política comercial como los aranceles y, por otra, las normas más generales que pueden impedir el comercio tales como las regulaciones fitosanitarias o restricciones legales para el ejercicio profesional, excesos de trámites aduaneros, etc. Un factor que suele ser de relevancia en relación con esto es el cultural.

Normalmente, los acuerdos de liberalización han comenzado ocupándose de las trabas impuestas por los instrumentos específicos de política comercial. Sin embargo, hoy por hoy ha comenzado a ponerse más interés a las otras barreras, que son más sutiles y difíciles de definir. De cualquier forma, es poco todavía lo que se ha adelantado en este aspecto y los instrumentos de política comercial siguen jugando un papel central en las negociaciones sobre acceso a mercados. Entre los instrumentos de política comercial más utilizados sobresalen los aranceles, aunque también son de relevancia las trabas no arancelarias como los cupos y cuotas, las restricciones voluntarias a la exportación, las medidas de salvaguarda y los derechos compensatorios y antidumping.

El objetivo más importante que se persigue al imponer una barrera al comercio es proteger a un determinado sector de la competencia externa. Así si los productores locales tienen una productividad menor que sus competidores externos, podrán cobrar precios más altos que éstos sin desaparecer del mercado, pues los aranceles los protegen de la competencia. Cuando se impone un arancel, la barrera consiste en que los productos importados deben pagar un impuesto adicional. El arancel puede ser *ad valorem* (un porcentaje sobre el precio del producto) o *específico* (una suma fija por unidad física de producto), y puede diferenciarse según tipo de productos o ser uniforme para todos los bienes importados por igual.

La forma en que el arancel logra el objetivo de protección es bastante sencilla de entender con un ejemplo.

Cuadro N° 1
EFFECTO DE LOS ARANCELES SOBRE EL COMERCIO

	Bolivia (A)			Colombia (B)			1boliviano (Bs) = 1dólar = 1peso		1boliviano (Bs) = 1dólar = 2 pesos	
	Trabajo (hrs.)	Salario (bs.)	Precio (bs.)	Trabajo (hrs.)	Salario (peso)	Precio (peso)	Precio (\$us)		Precio (\$us)	
							A	B	A	B
Camisa	2	1	2	4	1	4	2	4	2	2
Zapatos	1	1	1	4	1	4	1	4	1	2

Fuente: Elaboración propia.

Con la productividad, los salarios y los precios de la tabla, si el tipo de cambio es de un peso por dólar, Colombia no es competitiva en nada. Tanto las camisas como los zapatos cuestan cuatro dólares en B al tiempo que Bolivia exporta camisas a dos

dólares y zapatos a uno. Para ser competitivo B debería llevar el dólar al menos a dos pesos. Sin embargo, si por alguna razón quisiera evitar una devaluación, B tendría una opción: podría imponer un arancel (o sea, un impuesto a las importaciones) de tres dólares para los productos importados. De esta forma, dentro del mercado de B, luego de pagado el impuesto, las camisas importadas desde A valdrían cinco pesos y los zapatos cuatro. Bajo esas condiciones, B sería competitivo en los dos productos. Sin el arancel, los productores de los dos bienes deberían desaparecer del mercado; al colocar el impuesto, en cambio, ambos quedan protegidos. Por supuesto que esto no es gratis. La protección tiene un costo en términos de bienestar. Los consumidores colombianos deben utilizar ocho horas para conseguir una camisa y un par de zapatos cuando podrían conseguirlos en Bolivia trabajando sólo tres horas.

Resulta evidente, por otra parte, que mientras el peso esté uno a uno con el dólar, el arancel sólo protege y hace competitivos a los productores colombianos dentro de su propio país. Esto se ve claramente en el hecho de que lo que ellos fabrican no podría exportarse. Sus productos fuera de Colombia siguen costando cuatro dólares y resultan excesivamente caros. Es probable que la dificultad para exportar haga que B tenga una cierta tendencia a generar déficit en la cuenta comercial.

Se podría pensar que esto último no sería así y que no habría problemas de excesos de déficit de comercio porque si bien hay dificultades para exportar, también se importa menos pues el arancel encarece los productos extranjeros. Esto es cierto. Pero si pensamos en la economía en su conjunto, el arancel crea una nueva complicación. En la producción local entran insumos importados que no pueden sustituirse por oferta nacional. El arancel encarecerá esos insumos y le quitará de esa forma competitividad a los exportadores que los usan.

Para evitar que la protección deprima las exportaciones, con frecuencia se implementan medidas para aumentar los beneficios de los exportadores por la vía de aminorar la carga de los impuestos en sus costos. En función de ellos, se les reembolsa a los exportadores los impuestos que pagaron por sus insumos importados o bien se les permite ingresar los insumos importados sin arancel al sólo efecto de utilizarlos para elaborar los bienes a exportar. Otro instrumento muy utilizado para incrementar la rentabilidad de los exportadores en una economía protegida es el subsidio a las exportaciones. Así, en nuestro ejemplo, podría establecerse un subsidio de dos pesos a los productores que exporten. Bajo estas condiciones, los fabricantes de camisas podrían vender las mismas a dos dólares en el mercado internacional y,

aun así, tener los ingresos de cuatro pesos que necesitan para recuperar sus costos. Nótese que sólo los productores de camisas usarían este beneficio. Los de zapatos necesitarían un subsidio de tres pesos para ser competitivos en exportaciones. Este ejemplo pone de manifiesto una regla general: es posible replicar los efectos de una devaluación combinando un arancel con un subsidio a las exportaciones.

Para terminar con los instrumentos de protección de la producción nacional cabe señalar que, los cupos y cuotas, las restricciones voluntarias a las exportaciones, las salvaguardas y el antidumping, son instrumentos de peor calidad que el arancel para cumplir con el propósito de la protección. Cuando el gobierno recurre a un sistema de cupos, fija un monto máximo de importaciones. Este sistema es peor que el arancel pues los productores locales gozan de una protección excesiva (cualesquiera sean los precios que carguen internamente, las importaciones no podrán superar el monto establecido en el cupo) y la diferencia entre el precio interno y el internacional se la apropian los exportadores/importadores (y no el gobierno como en el caso del arancel). Las medidas de salvaguarda consisten en la aplicación de instrumentos de protección temporarios a los efectos de salvaguardar un sector que se encuentra amenazado por un cambio imprevisto en las circunstancias. Las restricciones voluntarias a la exportación consisten en que el país con problemas de competitividad le solicita al exportador que restrinja voluntariamente sus exportaciones.

Esto tiene un costo mayor que el arancel para el país, pues sus importaciones se encarecen y, contrariamente al caso del arancel, la diferencia queda para el exportador extranjero y no para el gobierno.

Finalmente, los instrumentos de protección frente al comercio desleal (como los derechos compensatorios y antidumping) también pueden usarse con fines proteccionistas. Los primeros se utilizan para compensar el efecto de subsidios otorgados por el exportador, en tanto que los segundos se emplean para compensar prácticas de discriminación de precios (vender a un precio más bajo en el mercado externo que en el mercado local). Una desventaja adicional de todos estos instrumentos es que se prestan a la corrupción debido al nivel de discrecionalidad con que pueden ser manejados.

En este punto también se deben citar las denominadas Barreras No Arancelarias (BNA), si bien no existe una clasificación única de las mismas, se las puede agrupar en:

- Normas Fitosanitarias ó Veterinarias. Son disposiciones cuya finalidad es la garantía de calidad de los productos alimenticios. Estas medidas han afectado más a ciertos productos frescos (como frutas, productos cárnicos y las conservas de pescado)
- Normas Técnicas para la Fabricación de Productos. Son necesarias para la comercialización de determinados productos en el interior de un país. Esto exige un largo y costoso proceso de homogeneización y certificación de los productos, los sectores más afectados son:
 - *Bienes de Equipo. Se exige homologación en la seguridad de las máquinas o el nivel de ruido permitido.
 - *Electrónica. Por el reconocimiento en normas relativas a baterías, transformadores, cableado de maquinaria industrial.
 - *Joyería y Bisutería. En ocasiones se establece un contenido máximo permitido de algunos materiales como el níquel
 - *Productos Químicos. Aparecen exigencias de homologación para productos de perfumería y productos pirotécnicos.
- Exigencias en materia de etiquetado, envasado y embalaje. Estos son algunos de los obstáculos que pueden encontrar una empresa exportadora y que implica un costo adicional en la comercialización del producto. Las etiquetas deben estar en el idioma del país de destino de las mercancías.
- Normas Burocráticas. En las aduanas muchas veces se hace perder tiempo para la entrada de mercancías, lo cual se ve reflejado en los costos. Existen 2 tipos: a) Políticas de Compras Públicas ó Adjudicación de Obras y Controlados Públicos. Son condiciones que se imponen para adquirir bienes para el gobierno. b) Aspectos Monetarios y Financieros de las Transacciones. Por ejemplo: controles de cambios de divisas como medios de financiamiento o de pago para las importaciones.

Ahora bien, aun cuando el uso de los instrumentos de protección tiene un costo los países recurren a ellos, existe una primera razón muy relevante es que el comercio internacional genera fuertes efectos distributivos dentro de la economía domestica.

Es frecuente que el comercio internacional produzca beneficios netos positivos para la economía del país tomada en su conjunto pero que la distribución de esos beneficios entre los distintos sectores y estratos de la población no sea equitativa. Si la apertura genera efectos netos positivos, en principio los ganadores podrían compensar a los perdedores y, aun así, salir ganando. Pero normalmente los sectores que se benefician son poco propensos a compensar a los perdedores o, el mecanismo requerido para redistribuir los beneficios generados por el comercio puede ser tan costoso administrativamente que los beneficios podrían desaparecer en el proceso de realizar la compensación. En este sentido, los aranceles y otras restricciones comerciales tienen la ventaja de ser mecanismos sencillos para manejar la distribución del ingreso, pues aun cuando pueden tener altos costos en términos de eficiencia, son efectivos para proteger a los sectores cuyos ingresos se deprimirían en una situación de libre comercio.

Sin embargo, cabe resaltar que, el proteccionismo agrícola de los países desarrollados como es el caso, por ejemplo, en la Unión Europea, la utilización del antidumping por parte de los Estados Unidos en sectores como el acero, son instrumentos de política comercial que no pueden ser considerados como una buena estrategia.

Un segundo motivo también relacionado con los efectos distributivos es que muchas veces no está claro cómo es justo que se repartan los beneficios que genera el comercio entre los países que participan. En este sentido, hay evidencia de que en los procesos de liberalización del comercio los países más poderosos están en condiciones de obtener mayores beneficios. Esto suele ocurrir tanto en el plano multilateral como en los acuerdos regionales y bilaterales. En este contexto, el proteccionismo se convierte en un arma de negociación.

Otra razón para el uso de herramientas de protección es que los beneficios de la integración en la economía internacional sólo se hacen completamente efectivos a largo plazo. Como los efectos negativos suelen sentirse rápidamente, es natural que en el corto plazo se perciba esa integración como un proceso con altos costos y reducidos beneficios. Esto es especialmente así en situaciones en las que la baja movilidad laboral y/o la necesidad de adquirir nuevas habilidades generan largos períodos de desempleo y obsolescencia de habilidades adquiridas.

Por ello, muchas veces se utiliza la política comercial como una forma de suavizar los costos del proceso de transición. Por ejemplo, puede diseñarse una reducción gradual de la protección en el tiempo o, también, seguir una estrategia basada en lo regional

que implique liberar el comercio de manera selectiva, comenzando con los vecinos para luego incorporar un escenario más amplio de países.

Las razones que hemos analizado hasta aquí en cierto sentido dan una justificación defensiva del uso de aranceles y trabas al comercio.

Sin embargo, existe una razón muy importante que es positiva. Ella está ligada a las cuestiones de escala. Bajo determinadas circunstancias, tiene sentido que un país proteja su industria por un período para facilitar el aprendizaje dentro de la propia industria.

Este argumento, que se llama de industria naciente, pretende justificar el proteccionismo. El argumento es impecable desde el punto de vista analítico y sólo podría ser atacado desde la perspectiva de la dificultad práctica de llevar adelante una política de protección.

Debe tomarse en cuenta, que no siempre la mejor forma de intervenir es con instrumentos de política comercial, ya que los gobiernos en ocasiones tienen instrumentos mejores a su alcance. Pero, justamente, el regionalismo no necesariamente se agota en el mero uso de variables comerciales. Vale la pena, entonces, revisar las alternativas de acuerdo regional.

3. Acuerdos Regionales de Integración (ARI)

El auge de los bloques comerciales regionales ha constituido uno de los principales avances en el campo de las relaciones internacionales en años recientes. Prácticamente todos los países pertenecen a por lo menos uno de estos bloques y muchos a más de uno de ellos. Más de un tercio del comercio mundial tiene lugar en el marco de esta clase de acuerdos, y cerca de las dos terceras partes, si se incluye el Área de Cooperación Económica Pacífico-Asiática (APEC). Los acuerdos regionales varían mucho entre sí, pero todos ellos comparten el objetivo de reducir las barreras entre los países miembros.

En su forma más simple, estos acuerdos se limitan a eliminar aranceles en el comercio de bienes dentro del respectivo bloque, pero muchos van más allá e incluyen barreras no arancelarias además de que amplían la apertura a la inversión y a otras políticas. Cuando los países miembros se encuentran más comprometidos se establecen como meta la unión económica y comparten la formación de instituciones ejecutivas, judiciales y legislativas.

En el curso de la década pasada hubo un cambio hacia el regionalismo, esto se puso de manifiesto cuando de los 194 acuerdos que habían sido notificados hasta principios de 1999, 87 databan de 1990 o de años posteriores.

La década pasada también presenció cambios cualitativos en los ARI. Ocurrieron tres adelantos importantes:

1. El paso de un modelo de regionalismo cerrado a uno más abierto². La nueva ola de acuerdos regionales de integración (que comprende la restauración de algunos convenios antiguos) por lo general revela una postura de apertura hacia el exterior y un compromiso más dado a fomentar el comercio internacional que a controlarlo.
2. El reconocimiento de que una integración efectiva exige, además de la reducción de aranceles y cuotas, la eliminación de otras barreras, lo que se ha denominado "integración profunda".
3. El advenimiento de los bloques comerciales en los que los países de altos ingresos y los países en desarrollo actúan como socios en pie de igualdad conocidos como acuerdos Norte-Sur.

Estos avances se han presentado teniendo como trasfondo el fenómeno de la globalización: las nuevas tecnologías y regímenes comerciales más abiertos han dado lugar a un mayor volumen de transacciones comerciales, a mayores flujos de inversión y a una producción cada vez más liberalizada.

3.1 Los Acuerdos Regionales de Integración en la Historia

Los acuerdos regionales de integración han existido durante cientos de años. Por ejemplo, en 1664 se propuso una unión aduanera de las provincias de Francia; Austria firmó acuerdos de libre comercio con cinco de sus vecinos en el curso de los siglos XVIII y XIX y los imperios coloniales, por su parte, se fundamentaron en convenios de comercio preferencial. Las uniones aduaneras fueron precursoras de la creación de nuevos estados, por ejemplo, en Alemania (la Zollverein), así como en Italia y Estados Unidos, o bien formaron parte de la organización de dichos estados.

² En los años sesenta y setenta se formaron muchos bloques comerciales entre países en desarrollo, basándose en un modelo que impulsaba la sustitución de las importaciones, y como medio para poner en práctica este modelo se utilizaron acuerdos regionales con fuertes barreras comerciales externas. La nueva ola de acuerdos regionales de integración (algunos de los cuales corresponden a convenios anteriores restaurados) por lo regular se proyecta más hacia el exterior y muestran un mayor compromiso con estimular el comercio internacional que con controlarlo.

Los años treinta enfrentaron una gran fragmentación del sistema comercial mundial, debido a que los gobiernos luchaban contra la depresión en la demanda, sin la ventaja de contar con instituciones económicas mundiales que establecieran puntos focales de apertura económica. Una de las “soluciones” adoptadas fue la de las preferencias regionales. La relación causal exacta entre el comercio restringido y la disminución de los ingresos durante este período continúa siendo motivo de debate, pero la fragmentación en bloques cerrados debe haber fomentado la ineficiencia y la frustrada recuperación de la Gran Depresión.

El sistema posterior a la Segunda Guerra Mundial, en parte como respuesta a la experiencia de los años treinta y en parte bajo la influencia del idealismo y el internacionalismo de Estados Unidos, estableció un trato igualitario (de no discriminación) para todos los socios como principio fundamental del sistema comercial. Tanto por motivos prácticos como de principios se permitieron excepciones, entre ellas la capacidad de crear bloques comerciales –áreas de libre comercio (ALC) y uniones aduaneras.

Además de reforzar los nexos coloniales existentes, esta concesión fue poco utilizada al inicio, pero en el curso de su primera década contribuyó a la reconstrucción política de Europa, mediante la formación de la unión aduanera de Benelux en 1947, la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1951 y la Comunidad Económica Europea (CEE), de mayor alcance, en 1957.

La supervivencia y el aparente éxito de la CEE dieron lugar, en los años sesenta, a una racha de regionalismo entre los países en desarrollo. Ésta fue motivada en gran medida por la creencia, entre quienes abogaban por la sustitución de las importaciones, de que la protección era necesaria para la industrialización –y, por ende, para la prosperidad – y de que esta política resultaría menos costosa si se extendía a un área económica más amplia. Los ARI fueron, por lo general, muy proteccionistas e intervencionistas, en el sentido de que trataron de determinar por vía administrativa qué industrias establecer y en dónde ubicarlas. Esto implicaba numerosos controles y restricciones a la actividad económica y, por consiguiente, produjo resultados económicos bastante modestos. De otro lado, la ejecución fue a menudo lenta, en parte debido a los desacuerdos respecto a dónde se deberían situar las industrias. Hacia finales de los setenta la ineficacia de estos ARI era clara. Se hacía evidente que ninguno de estos acuerdos había contribuido decididamente al desarrollo; algunos de ellos habían fracasado y las tensiones provocadas por la crisis de la deuda dejaron agonizantes a gran parte de los pocos acuerdos que sobrevivieron.

En los años ochenta tuvo lugar un cambio de actitud sustancial hacia el comercio y la competencia internacionales. Encabezada por el Programa de un Solo Mercado de la UE, surgió una nueva ola de acuerdos regionales de integración, aparentemente más liberalizantes.

El reciente crecimiento del regionalismo fue dominado por las actividades de la UE: la extensión del Programa de un Solo Mercado a los países vecinos que no eran aún miembros de la unión por intermedio del Área Económica Europea; la firma de acuerdos europeos con los países de Europa del Este; el ingreso de tres miembros nuevos en 1995 y el desarrollo de una política mediterránea más activa y formal, que comprendía acuerdos regionales de integración con casi todos los países del Mediterráneo. De hecho, sólo 13 de las 87 notificaciones enviadas por los ARI a la OMC desde 1990 no tenían socios europeos.

Sin embargo, Europa no fue el único continente que participó en este proceso. En las Américas el Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos de 1988 se extendió a México en 1994 por medio del NAFTA; el Mercado Común del Sur-MERCOSUR se formó en 1991 y el Grupo de los Tres (G3) en 1995; por su parte, el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) se restauraron en 1991 y 1993, respectivamente. En 1992 los países pertenecientes a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), luego de 25 años de colaboración política con una cooperación comercial restringida, formaron un ALC importante, el Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA, por su sigla en inglés). Desde ese entonces han ingresado nuevos países al AFTA, organización que ya ha iniciado conversaciones con China. Por su parte, la República de Corea y el Japón, entre otros, están negociando un ALC. En África Occidental los bloques comerciales volvieron a formarse en torno a un esquema más abierto y estrechamente organizado. El Mercado Común del Este y Sur de África (COMESA, por su sigla en inglés) reemplazó un acuerdo comercial preferencial (ACP), y muchos de sus miembros también tomaron parte en la Iniciativa entre Fronteras (África) (CBI, por su sigla en inglés). La Conferencia para la Coordinación del Desarrollo del Sur de África (SADCC, por su sigla en inglés) se transformó en la Comunidad para el Desarrollo del Sur de África (SADC, por su sigla en inglés), que es una asociación de cooperación comercial económica más que una organización de defensa. La Cooperación del Este de África (EAC, por su sigla en inglés) vino a sustituir a la antigua Comunidad del Este de África ante el fracaso de esta última. En el norte de África los grupos del Magreb y el Mashreq han renovado también su voluntad de integración.

3.2 Tipos de Acuerdo Regional

Cuando concretan un acuerdo regional, los países que participan reducen las barreras comerciales entre ellos. Por omisión, esto implica una conducta de discriminación hacia terceros países no participantes. Éste es un rasgo esencial que diferencia al regionalismo del multilateralismo, que se basa en el principio de que todos los países deben ser tratados de igual manera al eliminar las barreras al comercio. El principio de nación más favorecida es el instrumento utilizado para garantizar la no discriminación en el comercio. Según este principio, si se otorga una preferencia a un país la misma debe extenderse automáticamente al resto. En la posguerra, éste fue un principio guía para las negociaciones en el marco de las sucesivas rondas del GATT, en las cuales se negociaron sustanciales reducciones en la protección para sectores importantes de la producción, aunque hubo otros que quedaron bastante al margen como es el caso de los productos agrícolas. La OMC es en la actualidad el foro principal para las negociaciones multilaterales orientadas a la liberalización del comercio de bienes y servicios.

Aunque el regionalismo es una política de apertura que se aparta del principio de nación más favorecida al otorgar preferencias a determinados países y no a otros, dicho distanciamiento está contemplado en la normativa que rige las negociaciones multilaterales. El GATT reconoció explícitamente los acuerdos regionales como una excepción a la cláusula de nación más favorecida en su articulado XXIV (1947). También con posterioridad se permitieron excepciones para promover el desarrollo.

Hasta aquí hemos hablado de regionalismo en general. Ahora, es necesario una mayor especificación pues los acuerdos de ese tipo admiten variadas formas. Entre ellas hay cuatro que son básicas:

- ▶ Zona de libre comercio (ZLC)
- ▶ Unión Aduanera (UA)
- ▶ Mercado Común y
- ▶ Unión Monetaria.

Estas cuatro categorías implican un grado creciente de compromiso e integración entre los países. La Zona de Libre Comercio es la que requiere el grado menor. Consiste, simplemente, en la eliminación de las barreras arancelarias y cuantitativas (como los cupos) al comercio entre los países del acuerdo. La Zona de Libre Comercio no supone que los integrantes de la misma tengan un arancel uniforme con terceras

naciones. Esto genera un problema. Un tercer país podría utilizar a otro que integra el acuerdo y tiene bajos aranceles, para introducir mercancías dentro de un país que protege su industria con altos aranceles. Para evitar este tipo de triangulación en la Zona de Libre Comercio se exige que las mercaderías exportadas desde un país del acuerdo cumplan con ciertas reglas de origen que certifiquen la procedencia de las mercancías.

Cuando los países acuerdan, adicionalmente, mantener un Arancel Externo Común con el resto del mundo, la zona de libre comercio se convierte en una Unión Aduanera. Una ventaja importante de la Unión Aduanera es que elimina el problema de las reglas de origen. Pero como contrapartida exige una mayor convergencia y acuerdo en las políticas de largo plazo. Por ejemplo, supongamos que un país tiene una industria de bienes de capital y el otro no. El primero puede desear tener un Arancel Externo Común alto usando el argumento de la industria naciente. El segundo, en cambio, estará más preocupado por el hecho de que un arancel alto encarece los costos de la inversión y una inversión cara significa un crecimiento más bajo. Por otra parte, una Unión Aduanera implica también avanzar en la construcción de instituciones y legislación comunes. Idealmente, los países de la Unión deberían armonizar totalmente sus prácticas aduaneras y llegar a un acuerdo de cómo repartir los ingresos por aranceles.

El mercado común representa un paso adicional en relación a la Unión aduanera en la medida en que supone la libre movilidad de factores, en particular del factor trabajo. Las ganancias potenciales debidas a la movilidad de factores son importantes, aunque también lo son los costos de la transición. No obstante ello, la experiencia de acuerdos muy avanzados como el europeo sugieren que los factores culturales tienen un peso muy importante en determinar una baja movilidad de la mano de obra.

El último paso en el proceso de integración está constituido por la Unión Monetaria. Bajo ese esquema, los países acuerdan en utilizar una misma moneda para realizar transacciones. Esto implica, de hecho, fijar el tipo de cambio nominal con los socios para siempre.

Los países que entran en procesos de integración suelen optar por caminos graduales que permitan acercarse a las condiciones óptimas en el muy largo plazo.

3.3 Evaluación de los procesos de integración regional

Los análisis y criterios de evaluación de los procesos de integración se componen de, por una parte, los efectos de la intensificación de los flujos comerciales entre los países participante en el acuerdo, distinguiendo según el tipo de comercio que se potencie, así como de otros efectos indirectos y dinámicos que derivan de la adaptación de los agentes económicos al nuevo entorno y a las nuevas reglas del juego. Y por otro lado, merecen especial atención los efectos de la integración sobre el resto de “terceros” países no miembros del acuerdo, así como de la configuración resultante de las reglas del comercio mundial.

Esta dualidad se refleja en la clásica distinción entre “creación” y “desviación” de comercio, que veremos a continuación.

3.3.1 Desvío y Creación de Comercio

Un acuerdo de integración puede significar costos o beneficios en términos de bienestar. En este sentido, se debe hacer referencia obligada a los conceptos introducidos en 1950 por J. Viner³ sobre creación y desviación del comercio. Considerando sólo el efecto precio, existiría “creación de comercio” cuando un acuerdo de integración permite reemplazar bienes nacionales relativamente caros por bienes más baratos producidos por los socios.

Por el contrario, existirá “desviación del comercio” si como efecto del acuerdo de integración, se reemplazan bienes relativamente baratos provenientes de terceros países por bienes más costosos provenientes de los socios. En general, si se crea comercio sin afectar el intercambio con terceros países, podría decirse que la integración resulta beneficiosa.

Es difícil determinar si un acuerdo de integración crea o desvía comercio. En general, se identifican como factores creadores de comercio los siguientes:

- (a) el tamaño de la zona de integración: a mayor tamaño, mayor será la posibilidad de aprovechar el mercado ampliado
- (b) niveles arancelarios: a mayor promedio arancelario inicial (antes de la integración) mayor será la expansión del comercio derivada de la eliminación

³ Viner, J., 1950.

- de las barreras entre los países socios; asimismo, a menor arancel final frente a terceros, menores serán las posibilidades de desvío de comercio
- (c) costos de transporte: a menores costos, mayor será la posibilidad de aprovechar el mercado ampliado
 - (d) grados de complementariedad o competencia: si las mercancías que se van a liberar entre los países miembros son similares y tienen costos de producción diferenciados, el efecto va a ser favorecer la competencia; si por el contrario, las mercancías que se van a liberar son diferentes (o complementarias) podría darse desviación del comercio optándose por comprar un bien complementario de un país socio que tenga un mayor costo de producción pero que con la liberalización de aranceles se vuelve relativamente más barato que el proveniente de terceros países.

En este sentido, la teoría económica analiza si el cambio crea o desvía comercio. Si bien, con la formación de un ARI casi siempre se incrementa el comercio entre los miembros, la cuestión radica en saber si realmente el acuerdo “crea” un intercambio comercial permitiendo que productos más baratos de los socios del bloque reemplacen una producción nacional más costosa, es decir, una fuente de producción local ineficiente es substituida por otra regional más eficiente o si, por el contrario, “desvía” el intercambio comercial, se dice que hay desvío de comercio si una fuente extranjera extrarregional eficiente es substituida por una regional menos eficiente.

Esto último puede ocurrir cuando los bienes de los países miembros, al no quedar sujetos a aranceles, adquieren una ventaja competitiva en comparación con los bienes “de fuera” que, de otra manera, resultarían más baratos. El país que concede la preferencia termina pagando más por las importaciones, teniendo que financiar el consiguiente aumento en los pagos a los productores de los países asociados con dineros que el gobierno recaudaba anteriormente en forma de ingresos arancelarios.

Parte de este costo adicional es una simple transferencia de los contribuyentes del socio importador a los productores del socio exportador pero, debido al alza en el costo real de las importaciones (dado que el socio es menos eficiente que los productores externos), se pierden recursos reales por esta desviación. Si la desviación del comercio es predominante en todo el sistema, un ARI puede ir en detrimento del bienestar de ambos socios.

Lo descrito anteriormente, se muestra mejor con un ejemplo, supongamos que Bolivia puede producir camisas a 12 bolivianos e importa camisas desde la China que cuestan 10 bolivianos y les impone un arancel de 20%, de forma tal que los camiseros bolivianos puedan competir localmente. El consumidor paga 12 bolivianos por las

camisas tanto nacionales como importadas y el gobierno recauda 2 bolivianos sobre estas últimas.

Perú no puede exportar camisas a Bolivia porque sus costos son de 11 bolivianos y al sumarse el arancel las camisas costarían 13,2 bolivianos y nadie las compraría. Asumamos que Bolivia y Perú acuerdan eliminar todos los aranceles. Una vez firmado el acuerdo, las camisas peruanas desplazan a las chinas pues entran al mercado a 11 bolivianos.

Los consumidores, en principio, se benefician y parece que hubo ganancias mutuas. Sin embargo, ello no es así para Bolivia como un todo: el consumidor gana un boliviano por cada camisa importada pero el gobierno boliviano perdió dos. En términos netos, el país perdió un boliviano y es lógico, ya que dejó de comprar camisas chinas a 10 bolivianos para comprar peruanas a 11 bolivianos.⁴ Está claro que esto no ocurriría si los peruanos, antes del acuerdo comercial, vendieran sus camisas a 10 bolivianos. Esto es, si antes del acuerdo Perú tenía una competitividad similar a la de los chinos, al realizarse el acuerdo el precio de las camisas bajaría a 10 pesos. En ese caso, el consumidor gana los 2 bolivianos que pierde el gobierno pero, adicionalmente, ganaría también porque compraría todas las camisas a 10 bolivianos al desaparecer la oferta nacional que necesitaba un precio de 12. Con las camisas peruanas a 11 bolivianos el acuerdo regional desvía comercio; con las camisas a 10, en cambio, crea comercio y hay ganancias mutuas.

La conclusión general es que la creación de comercio (y, por ende, las ganancias estáticas) serán mayores cuanto más competitivos sean los socios del acuerdo regional. Un elemento que ayuda en relación con esto es la vecindad de los firmantes del acuerdo. Traer las camisas de China es más caro que traerlas de Perú. Por lo tanto, si estos dos países son igualmente eficientes, las camisas peruanas resultan más baratas en Bolivia debido al menor costo de transporte. Y ello sería también así incluso si los costos de producción peruanos fueran más altos que los chinos, pero en una cuantía menor al costo diferencial de transporte. En el ejemplo anterior, si a las camisas chinas de 10 bolivianos hubiera que sumarles 1,5 bolivianos por transporte y a las peruanas de 11 bolivianos, 0,25, estas últimas serían más baratas (11,5 contra 11,25). Cuando los costos de transporte resultan significativos y los países son vecinos, entonces, es más probable que haya creación y no desvío de comercio. En realidad, los costos de transporte hacen que los países vecinos formen bloques

⁴ Obviamente, cuando las camisas peruanas a 11 bolivianos desplazan a las bolivianas de 12 el consumidor también gana. Pero nótese que igual hay desvío de comercio pues siempre sería posible comprar camisas chinas a 10 bolivianos y cargarles un boliviano de arancel. A pesar de ello, el acuerdo regional hace que se terminen comprando camisas peruanas a 11.

naturales de comercio dentro de los cuales puede resultar muy beneficioso eliminar las barreras, siendo ésta una de las varias razones que vienen acompañadas de la intención de disminuir los costos comerciales, haciendo más flexibles las formalidades entre fronteras o eliminándolas, y facilitando el recaudo de los ingresos por impuestos. Estos argumentos sugieren, adicionalmente, que los acuerdos preferenciales entre países distantes son en principio menos convenientes.

Otra ganancia estática que un acuerdo regional puede generar es la de mejorar los términos del intercambio de los países. Los términos del intercambio, son la relación entre el precio promedio percibido por las exportaciones y el precio promedio pagado por las importaciones.

Cuando esta relación mejora, el poder adquisitivo del país aumenta y, por ende, también lo hace el ingreso nacional total. Luego de la formación de un bloque regional, la competencia que enfrentan los terceros países extrabloque es mayor, ya que deben competir con los países del bloque que no pagan aranceles. Con el objeto de no perder mercados, los exportadores extrabloque podrían reducir el precio de sus productos. Por ejemplo, supongamos que, para competir con las camisas peruanas que se venden a diez bolivianos en nuestro país, los chinos reducen el precio de las suyas a 8.33 bolivianos. Ello les permitiría seguir compitiendo con los peruanos ya que, al sumar el arancel extrazona del 20%, las camisas chinas se venderían también a 10 bolivianos. Para Bolivia esto representaría una mejora en sus términos del intercambio.

La formación de un mercado regional ampliado también puede favorecer la concreción de proyectos de producción a gran escala que no serían viables en un mercado más pequeño. Esto es particularmente importante cuando la formación del bloque logra atraer montos crecientes de inversión extranjera directa. Sin embargo, este hecho también puede generar roces entre los socios del bloque debido al problema de cómo repartirse los beneficios. Esto podría aumentar el riesgo de que se produzcan guerras intrabloque de subsidios a la inversión. Ello ocurre cuando los gobiernos compiten por atraer inversiones y, en particular, inversiones extranjeras, es decir, para que los proyectos de mayor escala se localicen en un determinado territorio se conceden ventajas impositivas o de otro tipo.

Un segundo peligro, en relación con esto, es que las firmas multinacionales traten de hacer *tariff jumping* (saltar sobre los aranceles). Es fácil ver esto. Supongamos una unión aduanera. Si la multinacional exporta desde su casa matriz debe pagar el arancel del bloque. Si invierte y produce dentro de él queda protegida y, además, es

posible que reciba un subsidio. Pero en este segundo caso quizá produzca con menor eficiencia, justamente debido a la protección.

Finalmente, si un acuerdo regional tiene éxito en explotar economías de escala estáticas, ello se evidenciaría en una serie de indicadores del comercio exterior. En particular, se observarían aumentos del comercio intraindustrial y un proceso de diferenciación de productos que ampliará la gama de los fabricados dentro del bloque. Asimismo, debería haber un comercio intrafirma más intenso. Esto último ocurriría porque las nuevas tecnologías permitirían que las firmas pudieran separar el proceso de producción no sólo en base a productos sino también en base a las diferentes etapas de la producción. Las empresas multinacionales y las firmas de la región podrían concentrar distintas etapas del proceso en localidades a uno y otro lado de la frontera para ganar escala y esto haría aumentar el comercio intrafirma.

3.3.2 Efectos Estáticos y Dinámicos de la Integración Regional

Para discutir las ventajas y desventajas del comercio, usualmente se distingue entre las consecuencias estáticas y las dinámicas. Las estáticas impactan sobre el ingreso de la sociedad en un momento, aumentándolo o disminuyéndolo, pero una vez que se incorporan al mismo no se reproducen. Las consecuencias dinámicas, en cambio, no necesariamente se agotan con el tiempo. Los efectos estáticos cambian el nivel de la productividad en un momento determinado mientras que los dinámicos afectan su tasa de crecimiento. Por esta razón cuando se producen ganancias dinámicas, el efecto acumulativo sobre el ingreso nacional a través del tiempo puede ser muy importante. Las ganancias estáticas provienen típicamente de la reasignación y mejor uso de los recursos existentes. Las dinámicas se asocian, fundamentalmente, con los procesos de aprendizaje y acumulación de conocimiento, aunque también hay otros factores como los financieros que pueden dar lugar a efectos dinámicos.

Las ganancias estáticas se producen cuando la ampliación del mercado hace que los recursos existentes sean reasignados hacia nuevos usos con productividad más alta. Una característica de las ganancias estáticas del comercio es que sólo se dan por una vez y no se reproducen en el tiempo.

Así, los efectos internos y externos de la integración comercial no han de considerarse únicamente en un marco estático. Reconocidamente, los efectos que se buscan son dinámicos: mejorar los ritmos de crecimiento, progreso y bienestar, haciéndose

hincapié en los cambios cualitativos sobre el entorno, el sistema de incentivos y los estímulos a la innovación. Estos efectos dinámicos incluyen la incidencia sobre el dinamismo de la innovación y el progreso técnico.

Con cierta perspectiva, parece claro que lo que históricamente va a determinar la evaluación de los procesos de integración regional van a ser más sus efectos dinámicos que los efectos estáticos que han sido el objeto de atención preferente en muchos de los estudios realizados hasta ahora.

3.4 Mayor intercambio comercial entre miembros de los Bloques Comerciales

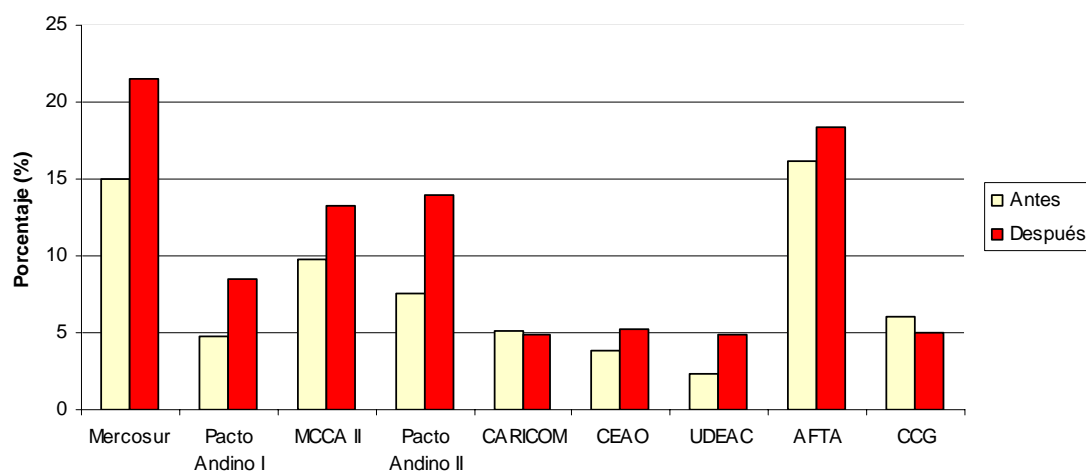
Con la disminución de las barreras comerciales entre dos países se tiende a incrementar su intercambio comercial mutuo. El gráfico N° 1 ilustra estadísticas sencillas sobre importaciones "antes" (un año previo a la ejecución) y "después" (cinco años después de ésta)⁵, que revelan lo que ocurrió cuando entraron en operación nueve acuerdos regionales de integración entre países en desarrollo. En siete de estos ARI aumentó la participación comercial interna del bloque y, en algunos casos, de manera muy activa. Las excepciones, la CARICOM y el CCG, fueron de las más lentas en poner en práctica las reducciones a los aranceles internos. En términos globales, la participación interna del propio bloque se incrementó casi en la mitad.

Hoy existe una aceptación generalizada de que un desempeño comercial vigoroso en el orden internacional es uno de los factores determinantes del progreso económico. No obstante, cabe preguntarse si todo tipo de crecimiento comercial es aconsejable y si toda esta expansión se le puede en realidad atribuir a la acción del regionalismo⁶.

⁵ United Nations Commodity Trade Statistics Database.

⁶ Asimismo se debe reconocer que los ARI tardan diferentes tiempos en llegar a su pleno funcionamiento, de manera que el periodo que se ha escogido en este caso (un año antes del ARI y cinco años después de este) es tan sólo un indicador elemental de sus elementos.

Gráfico N° 1
PORCENTAJE DE IMPORTACIONES PROVENIENTES DE SOCIOS DE ARI ESCOGIDOS,
UN AÑO ANTES DE SU IMPLEMENTACIÓN Y CINCO AÑOS DESPUÉS DE ELLA



Nota: Para MERCOSUR el periodo de “antes” es 1991 y el de “después” es 1996; para el Pacto Andino I, 1968 y 1974; para el Pacto Andino II, 1990 y 1996; para el MCCAII, 1990 y 1996; para la CARICOM, 1972 y 1978; para la CEAO, 1965 y 1971; para la UDEAC, 1965 y 1971; para el AFTA, 1991 y 1996 y para CCG, 1980 y 1986. El Pacto Andino I se refiere al acuerdo original de 1969 y el Pacto Andino II al acuerdo restaurado (1991); el MCCA II se refiere al Mercado Común Centroamericano (restaurado). Otras de las abreviaciones utilizadas son: MERCOSUR, Mercado Común del Sur; CARICOM, Comunidad y Mercado Común del Caribe; CEAO, Comunidad Económica del Oeste de África; UDEAC, unión Aduanera y Económica de África Central (renombrada CEMAC); AFTA, Área de Libre Comercio de la ASEAN; CCG, Consejo de Cooperación del Golfo.

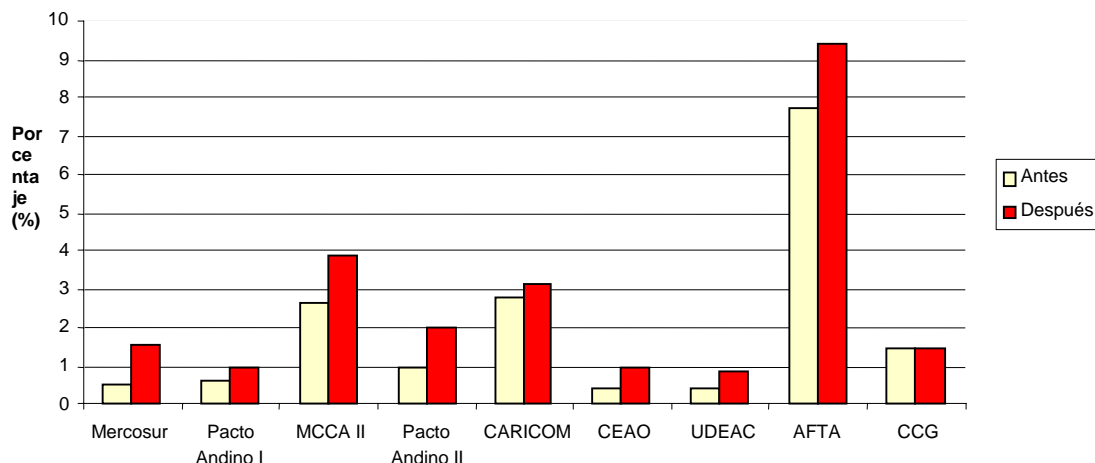
Fuente: COMTRADE (Naciones Unidas)

3.5 Crecimiento del comercio con el paso del tiempo

El problema de tener en cuenta únicamente los cambios en la participación comercial, tal como se ilustra en el gráfico N° 1, es que no se establece una distinción entre la creación y la desviación del comercio, conceptos citados anteriormente, siendo que tanto con una como con la otra se aumenta la participación de los socios. Para diferenciar estos dos fenómenos, tomamos como referencia el estudio realizado por Schiff, M. y Winters, L.A., en el cual analizan las proporciones del consumo aparente -la suma de todos los gastos de la economía nacional. En el nivel agregado, los porcentajes del consumo aparente se suelen aproximar utilizando los cambios de dichas proporciones en el Producto Interior Bruto (PIB). Si se incrementa el porcentaje de importaciones en relación con el PIB, la economía ha logrado una apertura y, en términos netos, se ha creado comercio. Si decrece la participación de las importaciones de países no miembros en el PIB, el comercio ha sufrido una desviación del comercio. En los gráficos N° 2 y N° 3 se han trazado los cambios de las importaciones de socios y no socios en el PIB correspondientes al grupo de los ARI en

cuestión. Los cambios referentes a la apertura comercial en general, que son las sumas de estas dos cifras, se muestran en el Cuadro N° 2.

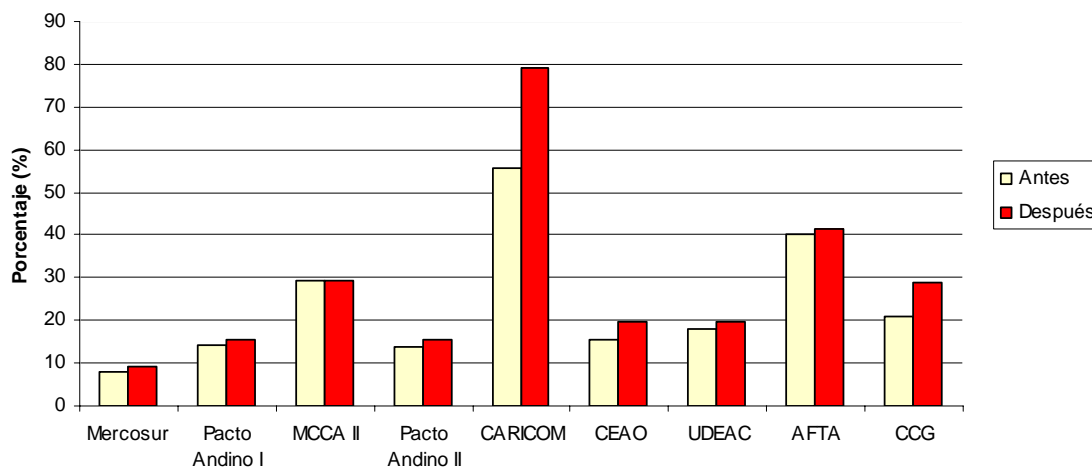
Gráfico N° 2
IMPORTACIONES INTERNAS DE LOS BLOQUES COMO PORCENTAJE DEL PIB DE
ARIs ESCOGIDOS, UN AÑO ANTES DE SU IMPLEMENTACIÓN
Y CINCO AÑOS DESPUÉS DE ELLA



Nota: Para MERCOSUR el periodo de "antes" es 1991 y el de "después" es 1996; para el Pacto Andino I, 1968 y 1974; para el Pacto Andino II, 1990 y 1996; para el MCCA II, 1990 y 1996; para la CARICOM, 1972 y 1978; para la CEAO, 1965 y 1971; para la UDEAC, 1965 y 1971; para el AFTA, 1991 y 1996; y para el CCG, 1980 y 1986. Para obtener los nombres completos de los ARI, véase la nota del gráfico 1.

Fuente: Datos del Banco Mundial.

Gráfico N° 3
IMPORTACIONES DE FUERA DEL BLOQUE COMO PORCENTAJE DEL PIB DE
ARIs ESCOGIDOS, UN AÑO ANTES DE SU IMPLEMENTACIÓN
Y CINCO AÑOS DESPUÉS DE ELLA



Nota: Para MERCOSUR el periodo de "antes" es 1991 y el de "después" es 1996; para el Pacto Andino I, 1968 y 1974; para el Pacto Andino II, 1990 y 1996; para el MCCA II, 1990 y 1996; para la CARICOM, 1972 y 1978; para la CEAO, 1965 y 1971; para la UDEAC, 1965 y 1971; para el AFTA, 1991 y 1996; y para el CCG, 1980 y 1986. Para obtener los nombres completos de los ARI, véase la nota del gráfico 1.

Fuente: Datos del Banco Mundial.

Cuadro Nº 2
EFFECTOS COMERCIALES DE LOS ARI ENTRE PAÍSES EN DESARROLLO, UN AÑO
ANTES DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS PREFERENCIAS INTERNAS Y CINCO AÑOS
DESPUÉS DE ELLA (EN PORCENTAJES)

ARI	Participación de importaciones		Intensidad comercial		Relación Importaciones/PIB			Propensión al comercio	
	Interna del bloque	Por fuera del bloque	Interna del bloque	Por fuera del bloque	Interna del bloque	Por fuera del bloque	Importaciones Totales	Interna del bloque	Por fuera del bloque
Mercosur									
1990	14,5	85,5	10,52	0,87	0,57	3,34	3,91	0,41	0,03
1996	20,2	79,8	14,12	0,81	1,64	6,48	8,1	1,15	0,07
Pacto Andino I									
1968	4,3	95,7	2,9	0,97	0,54	12,15	12,69	0,37	0,12
1974	7,2	92,8	6,16	0,94	1,01	13,14	14,15	0,87	0,13
MCCA II									
1990	9,1	90,9	81,19	0,91	2,63	26,22	28,85	23,42	0,25
1996	12,6	87,4	64,33	0,88	3,78	26,29	30,07	19,34	0,26
Pacto Andino II									
1990	6,8	93,2	6,84	0,94	0,86	11,77	12,63	0,86	0,12
1996	13,6	86,4	15,55	0,87	2,01	12,8	14,81	2,3	0,13
CARICOM									
1972	5	95	13,59	0,95	2,76	52,05	54,81	7,45	0,52
1978	3,8	96,2	7,66	0,97	3,1	78,01	81,11	6,21	0,78
CEAO									
1965	3,3	96,7	11,68	0,97	0,48	14,39	14,87	1,74	0,14
1971	4,5	95,5	20,78	0,96	0,91	19,28	20,19	4,2	0,19
UDEAC									
1965	1,4	98,6	8,92	0,99	0,24	17,59	17,83	1,59	0,18
1971	4	96	30,09	0,96	0,79	18,82	19,61	5,9	0,19
AFTA									
1991	15,9	84,1	3,8	0,88	7,73	40,99	48,72	1,85	0,43
1996	17,7	82,3	2,82	0,88	9,34	43,4	52,74	1,49	0,46
CCG									
1980	6,6	93,4	0,81	1,02	1,47	20,96	22,43	0,18	0,23
1986	5,2	94,8	2,15	0,97	1,5	27,71	29,21	0,63	0,28

Nota: Las fechas que se le asignan a cada ARI son las respectivas fechas de implementación de "antes" y "después". El Pacto Andino I se refiere al acuerdo original de 1969 y el Pacto Andino II, al acuerdo restaurado (1991); el MCCA II se refiere al Mercado Común Centroamericano (restaurado); CARICOM, Comunidad y Mercado Común del Caribe; CEAO, Comunidad Económica del Oeste de África; UDEAC, unión Aduanera y Económica de África Central (renombrada CEMAC); AFTA, Área de Libre Comercio de la ASEAN; CCG, Consejo de Cooperación del Golfo.

Fuente: Banco Mundial.

El aumento más prominente en cuanto a la apertura comercial relacionada con un ARI lo presenta el MERCOSUR, en el que las importaciones subieron a más del doble, del 3,9 al 8,1% del PIB, entre 1990 y 1996. La CARICOM, la CEAO y el CCG también mostraron un alto desempeño. En los períodos estudiados estos bloques presentan una intensa creación de comercio aunque, muchas veces, a partir de niveles de comercio reducidos. Sus respectivas participaciones en las importaciones de países no miembros en el PIB también muestran los mayores incrementos, es decir, precisamente lo contrario de la desviación del comercio. Si esto se atribuyese en su totalidad al regionalismo -y si este resultado fuese el único que arroja el regionalismo- los gráficos N° 2 y N° 3 ciertamente corroborarían este enfoque de política comercial.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que es posible que estos cambios se hubiesen dado de todas maneras, es decir, no necesariamente son el resultado o la consecuencia de la formación del ARI; existen al respecto, estudios que nos permiten determinar que hubiese ocurrido en los países miembros de un ARI sin la presencia de este -lo que los estudiantes de la economía de la integración llaman "anti-monde" o caso hipotético y que por motivos de amplitud no se desarrollaran en esta tesis doctoral.

3.6 Reglas básicas para el Regionalismo

El regionalismo es demasiado complejo y singular como para generar normas de funcionamiento.

En el estudio publicado por el Banco Mundial titulado: "*Regional Integration and Development*" se estructuran lecciones en forma de reglas básicas que, pese a que no son inviolables, tampoco se deben quebrantar a la ligera. Las reglas se agrupan en ocho grandes mensajes:

- *Utilizar los ARI como una forma de fomentar la competencia.* Si es necesario crear un ARI, éste se debe utilizar como un instrumento procompetitivo, enfocado a incorporar disposiciones que estimulen una mayor competencia de los mercados nacionales.
- *Las ganancias en credibilidad requieren ser explícitas.* Los ARI pueden mejorar la credibilidad de los programas de reforma económica y política pero, por lo general, sólo si incluyen explícitamente disposiciones y mecanismos que afecten directamente las políticas de interés.

- *Sólo los ARI eficaces tienden a ayudar en materia política.* Los ARI pueden contribuir a resolver problemas políticos, pero si son económicamente inútiles o divisivos, pueden causar los efectos contrarios.
- *La cooperación regional no suele requerir preferencias comerciales.* La existencia de efectos indirectos generalizados entre países exige que haya cooperación entre los países en desarrollo en áreas diferentes a las de las políticas comerciales, tales como la reforma regulatoria y la organización de una infraestructura. Sin embargo, habitualmente se pretende lograr estas metas independientemente de la discriminación comercial.
- *En el funcionamiento de los ARI hay que ser precavidos con los costos de las transacciones.* Los gobiernos deben prestar especial atención a los costos de las transacciones y de ejecución relacionados con los diferentes tipos de ARI.
- *Los ARI pueden tener implicaciones fiscales positivas o negativas.* Las dimensiones fiscales de los ARI son importantes para los países en los que los impuestos al comercio generan una proporción significativa de los ingresos del gobierno.
- *No se debe confiar en que la OMC garantice que los ARI sean beneficiosos.* Los países no deben confiar en que la OMC asegure que los ARI sean provechosos tanto para los miembros de estos acuerdos como para los que estén por fuera de ellos. La OMC prohíbe algunas formas destructoras de regionalismo, pero su principal contribución en cuanto a restringir las posibles implicaciones negativas del regionalismo para los no miembros sirve de instrumento para buscar la apertura mundial con base en el trato de nación más favorecida (NMF).

4. La dinámica de los mercados integrados

Examinadas en términos generales las posibles fuentes de beneficios y conflictos asociados a los procesos de integración, examinemos con algo más de detalle algunos aspectos de los efectos de la eliminación de las barreras al comercio entre los países que se integran comercialmente. Los efectos de esta reducción en los costes reales asociados al comercio combinan tanto las respuestas a unos costes más bajos de acceder a los mercados como la adaptación al nuevo entorno y a las nuevas reglas del juego. Veremos los efectos de:

- a) una reducción de los costes de acceder al mercado, ya que ahora nuestras empresas pueden acceder con más facilidad a los mercados de los nuevos socios, pero también los de éstos tiene más facilidad para entrar en nuestro mercado;
- b) el efecto pro-competitivo;
- c) la eliminación de las discriminaciones de precios en los distintos países que se integran;
- d) los posibles efectos racionalizadores de la estructura de mercado que afectan al número de empresas;
- e) el replanteamiento de las decisiones de localización.

4.1 Reducción de los costes de acceso al mercado

Como consecuencia inmediata del acuerdo de integración comercial, las empresas de nuestros nuevos socios acceden con menores costes a nuestro mercado nacional. Podemos distinguir conceptualmente dos efectos: a) en promedio, los costes se reducen, lo que se traduce en menores precios y/o mayores beneficios; b) como la reducción de costes afecta a las empresas de nuestros nuevos socios en cada mercado, éstas tienden a ver como se incrementan sus cuotas de mercado, en detrimento de las nacionales. Un aspecto especialmente delicado del análisis es que podemos encontrarnos con que la valoración global para el conjunto del área integrada sea positiva, pero para que también sea positiva para nuestro país es preciso asegurarse de que nuestras empresas consiguen en los mercados extranjeros una posición similar al que las empresas extranjeras adquieren en el nuestro⁷.

4.2 Efecto procompetitivo

Este efecto deriva de la sustitución de varios mercados nacionales de estructura monopolista o muy oligopolista por un más amplio mercado integrado con mayores dosis de competencia. Ello supone la ruptura o merma de posiciones de poder de mercado en los mercados nacionales. Las áreas de libre comercio nacen por lo general bajo el principio de la libre competencia. En el mercado ampliado tendrán que competir las empresas que antes disponían en los mercados nacionales de un poder de mercado que ahora se limitan recíprocamente. Ello redundará en beneficio de la eficiencia del conjunto de la economía, en especial -presumiblemente, según la teoría

⁷ Ver Tugores, J., 2006.

económica- de los consumidores, siempre que la política de defensa de la competencia sea efectiva y no sea burlada por acuerdos o prácticas colusorias.

4.3 Eliminar discriminaciones de precios

La definición técnica de mercado integrado haría referencia a que los productores venden cada unidad al mismo precio independientemente del mercado al que se dirija o, dicho de otro modo, que las únicas diferencias entre los precios observados en territorios distintos serían las que reflejasen distintos costes de transporte (y en su caso, de impuestos)

Hay evidencia de que esta perfecta integración no se ha producido con carácter general. Hay en este caso factores que restringen la competencia (como el controvertido sistema de concesionarios exclusivos). Pero en otros muchos casos aparecen asimismo peculiaridades que evitan la igualación de precios; pueden mencionarse los procedimientos de aprobación y registro de los medicamentos en cada país, o la sistemática tendencia de cada estado a adquirir determinados equipos de origen nacional.

Se trata que de formas de discriminaciones de precios, son evidentemente rentables para las empresas, que aprovechan la imposibilidad o dificultad del consumidor para efectuar adquisiciones en otros países o territorios del área comercial, pero que evidencian que no se ha llegado a un mercado único.

4.4 Integración y localización

Con frecuencia los procesos de integración -como los de apertura comercial y globalización- originan reubicaciones de la actividad productiva, popularizadas recientemente como episodios de localización, deslocalización o relocalización.

Las decisiones de localización de las empresas son complejas. Incluyen a menudo un *trade-off* entre el atractivo de ubicarse donde los costes son bajos, y localizarse cerca de los mercados más importantes (mayor número de consumidores y/o mayor poder adquisitivo) a fin de evitar los costes de trasladar las mercancías desde el lugar de producción a los consumidores. El “mensaje” de la teoría de la liberalización comercial era que ésta implicaba una reducción sustancial de los costes asociados al

desplazamiento de las mercancías de un territorio a otro y, por tanto, incrementaría el atractivo de los menores costes como factor de localización.

Recientemente se ha matizado este argumento: las reducciones en los costes del comercio pueden eliminar los aranceles y otras barreras, los costes de formalidades aduaneras, etc., pero no el coste genuino del transporte⁸.

5. Economía Internacional y crecimiento

En los últimos años muchos países en desarrollo han cambiado su estrategia en la línea de un mayor peso de los mecanismos de mercado en la asignación de recursos y de una mayor inserción en la economía internacional, mediante liberalizaciones comerciales y financieras que se han superpuesto a otras medidas como privatizaciones o desregularizaciones notables.

Así, hasta los años sesenta, el retrato robot de un país en vías de desarrollo era relativamente simple: por un lado, especializado en, y exportador de, productos primarios (agricultura, minería) o intensivos en trabajo poco cualificado. Y complementariamente, con un mercado financiero poco desarrollado, que contribuía a menudo a una financiación inflacionista del gasto público.

Los productos básicos en que muchos de estos países se especializaban, o se siguen especializando, se negocian a menudo en mercados organizados con productos estandarizados, es decir, en mercados en los que las fluctuaciones a corto plazo de la oferta y la demanda repercuten notablemente en fluctuaciones de precios (casos del cobre, cacao, café, etc.), lo que aumenta la vulnerabilidad de estos países, muy sensibles a la evolución de su volumen de exportaciones y de su precio relativo (relación real de intercambio). Por tanto, la evolución de la demanda en los mercados de los países industrializados y la facilidad o dificultad de acceso a ellos son mecanismos de vinculación muy importantes. Adicionalmente, los ingresos obtenidos con estas exportaciones financiaban las importaciones de los artículos de consumo y, sobre todo, los bienes de equipo de los que no disponía el país.

En algunos de estos países en desarrollo se produjeron procesos de “sustitución de importaciones”, inicialmente en respuesta al proteccionismo con que enfrentaron los países industrializados la crisis de los treinta, que produjo una primera oleada de

⁸ Ver Krugman, P. y Venables, A., 1995.

suspensión de pagos en los países en desarrollo desde 1931. La imposibilidad de obtener divisas suficientes para pagar las importaciones de productos industriales y, además la percepción de la escasa elasticidad-renta de los productos básicos (es decir lo despacio que aumenta su demanda cuando va aumentando la renta; típicamente, a medida que aumenta la riqueza, los productos industriales y sobre todo los servicios absorben una parte mayor del gasto, mientras que los productos agrícolas o básicos ven mermando su porcentaje), y cómo el progreso técnico podía reducir su precio, todo ello impulsó la tendencia a tratar de industrializar los países sustituyendo las importaciones que se efectuaban del mundo industrializado por fabricación nacional. Ello se convirtió en toda una estrategia de desarrollo.

Los problemas de la sustitución de importaciones han sido todos los asociados al proteccionismo. Adicionalmente, el sesgo antiexportador de muchas de las medidas de sustitución de importaciones, por ejemplo, los aranceles, o restricciones cuantitativas sobre las importaciones de equipo de capital o productos intermedios o semielaborados, actúan como “impuesto” sobre las actividades de exportación que los necesitan. Además de otros aspectos, como la tendencia a sobrevalorar las monedas de países que al restringir artificialmente las importaciones reducían la demanda de divisas.

En las últimas décadas el “retrato robot” de los país en desarrollo (entendidos como los países de renta baja y media en la clasificación del Banco Mundial) presenta cambios notables, además de una gran heterogeneidad. Por un lado muestran una creciente apertura al comercio internacional. Así, entre 1990 y 2003, el peso de las exportaciones de bienes respecto al PIB pasa en estos países del 33 al 55% (mientras que los países industrializados, de renta alta, sólo pasan del 32 al 38%) y en esos países el peso del comercio de mercancías como porcentaje de las mercancías incluidas en su PIB pasó del 84 al 138% (en América Latina y el Caribe aumentó del 66 al 133%). En paralelo los países en desarrollo van teniendo un peso creciente en el comercio internacional. En 2004 China se situaba como tercer exportador mundial de mercancías (en las estadísticas de la OMC que consideran a la UE como única entidad comercial), con el 8,9% de las exportaciones mundiales. Hong-Kong, Corea del Sur, México (con el 2,8% de las exportaciones mundiales), Rusia, Taiwan y Singapur ocupaban los lugares sexto a undécimo en esta relación -todos ellos por delante de España cuando se desglosa por separado el comercio exterior de cada país de la UE- y Brasil el décimo sexto (entre Tailandia y Australia). Asimismo la composición del comercio se orientaba de forma creciente hacia las manufacturas:

entre 1990 y 2003 el porcentaje de las manufacturas en las exportaciones de los países en desarrollo aumentaba: así en China pasó del 72 al 90%, y en el conjunto de América Latina del 49 al 56%, aunque para el conjunto de África las exportaciones seguían siendo en un 55% de productos minerales y sólo un 27% de manufacturas, mientras que en las importaciones africanas en un 71% eran manufacturas.

Asimismo, los países en desarrollo afrontaban los problemas de financiación del déficit público que a menudo habían llevado a emisiones de dinero con resultados inflacionistas. La necesidad de programas de ajuste y estabilización que permitiesen obtener solvencia y credibilidad anti-inflacionista fue el resultado. Con ello típicamente los programas de reformas incluían una dimensión de liberalización comercial y otra de disciplina monetaria y cambiaria, además de reformas estructurales, como privatizaciones, y la simultaneidad de todos estos cambios ha planteado problemas a la hora de efectuar evaluaciones del impacto de cada tipo de medidas. En los años 1990 se acuñó la expresión de “Consenso de Washington” para referirse a la receta de “mercados abiertos+moneda sólida (y estabilidad macroeconómica)” recomendada por organismos internacionales como una ortodoxia para los países en desarrollo.

Asimismo desde el punto de vista de las finanzas internacionales en las últimas décadas hemos asistido a varios “ciclos completos” de flujos y reflujos. Los capitales afluyeron a estos países a finales de los años setenta y hasta la “crisis de la deuda” de 1982; se mantuvieron retirados hasta principios de los años noventa en que el proceso inversor se reactiva, contrayéndose nuevamente a partir de 1997 a raíz de la crisis financiera del sudeste asiático, y se han reemprendido con más moderación a principios del siglo XXI.

Así, el mensaje de la simultaneidad de influencias adicionales a la estrategia de mayor o menor internacionalización sobre los procesos de crecimiento nos lleva a analizar otros múltiples posibles factores.

5.1 Teorías del crecimiento y los aspectos internacionales

5.1.1 Análisis del crecimiento

Se ha citado en apartados anteriores algunos de los principales canales de influencia de la apertura económica sobre el sistema económico, aunque muchos de ellos centrados en las ganancias potenciales de eficiencia en un marco estático o a corto

plazo. Así veíamos entre los efectos: inducir un uso eficiente de los recursos, aprovechar ventajas comparativas o diferencias en las dotaciones de recursos, posibilitar el aprovechamiento de las economías de escala, acceso a una variedad más amplia de productos, incrementar el grado de competencia en los mercados interiores. Con una perspectiva ya más dinámica cabe señalar que la mejora en la asignación de recursos desde el ahorro a la inversión, para el caso de la liberalización financiera, especialmente relevante para países en los que la tasa de ahorro doméstica puede ser baja no sólo en comparaciones internacional, sino en relación al potencial de crecimiento, de modo que el acceso a los mercados financieros internacionales permitiría complementar el (insuficiente) ahorro doméstico con el obtenido en préstamo del resto del mundo. Aunque el riesgo de fragilidad o inestabilidad estaría presente.

Para los países en desarrollo los aspectos dinámicos son tan importantes o más que los efectos estáticos para evaluar las expectativas de beneficios de un proceso de apertura y liberalización. Ya se han mencionado, y ahora cobran relevancia factores dinámicos como el acceso a tecnologías, inputs y productos intermedios de la sofisticación tecnológica suficiente para participar de forma razonable en la nueva división internacional del trabajo, y especialmente, pero de difícil cuantificación, la motivación que puede suponer para la actividad económica del país afectado, que tiene que reaccionar frente a un nuevo entorno más abierto, más competitivo, de modo que aumenten los incentivos para comportamientos de actividad empresarial más dinámica.

Las teorías clásicas del crecimiento económico han destacado diversos aspectos de lo que son necesariamente complejos procesos. El incremento de los recursos productivos y la eficacia con que se utilizan son los primeros determinantes que intuitivamente surgen. El incremento de recursos incluye, por supuesto, el crecimiento de la población, cuyos aspectos económicos han merecido atención. Pero el crecimiento de la población no garantiza el aumento de la producción por persona, que es la magnitud relevante para el bienestar: que aumente o disminuya va a depender, obviamente, de si la producción crece más de prisa o más despacio que la cantidad de personas. En todo caso, una versión actual de los análisis maltusianos, que vinculaba la evolución de la población a las escaseces de alimento u otros factores que actuaban como "factor limitativo" del crecimiento, serían los enfoques que ven en los recursos naturales y el medio ambiente un importante factor limitativo, que obligaría a reevaluar las estrategias de crecimiento en la economía global.

En las explicaciones tradicionales del crecimiento económico, la acumulación de capital, vía inversión, ha sido una pieza básica. El ahorro que permite la inversión también ha recibido considerable atención, así como las tecnologías (que varían con el progreso técnico) que propician que el capital y los demás factores de producción se conviertan en una mayor producción. La economía internacional incide en esos factores de crecimiento.

En la teoría neoclásica (cuya formulación más clásica es la de Robert Solow en 1956), la “profundización del capital” (incremento del capital por trabajador) es la dimensión destacada. Está documentado el efecto positivo de la inversión sobre la producción per cápita. En todo caso, la inversión tiene no sólo la dimensión de incremento de capital, también es el vehículo mediante el que se van introduciendo nuevas tecnologías. No se trata sólo de incorporar más máquinas al proceso productivo sino de incorporar generaciones más eficientes de maquinaria y otro equipo capital (es lo que se denomina el “progreso técnico incorporado” a los bienes de capital).

En los años 1950 y 1960, ideas como la del crecimiento basado en un “gran impulso” del proceso inversor, con intervención importante del sector público, en ocasiones con importantes elementos de planificación, logran relevancia juntamente con las estrategias de sustitución de importaciones que pretendían basar el crecimiento en una industrialización nacional que reemplazase por producción doméstica los productos hasta entonces importados, con el consiguiente efecto de reducir la importancia del comercio internacional, más centrado si acaso en importar la maquinaria y equipamiento para fabricar domésticamente productos de consumo que reemplazasen a las importaciones. Tras unas décadas de algún éxito, estos modelos entraron en dificultades en los años 80, cuando las distorsiones e ineficiencias que acumularon (buena parte de ellas las clásicamente asociadas al proteccionismo, incluido el rezago en la innovación) se revelaron difícilmente sostenibles.

La tecnología y las innovaciones tecnológicas, tanto en forma de capital físico o conocimientos, parecen ahora más transferibles internacionalmente que en el pasado. El papel crucial del progreso tecnológico ha conducido recientemente a nuevas formulaciones del crecimiento económico, entre las que destaca la (en su día denominada) “nueva” teoría del crecimiento con las aportaciones pioneras de Paul Romer y Robert Lucas. Estos estudios han revitalizado la sistemática de las “fuentes

del crecimiento”, y en especial han devuelto a un lugar central el análisis sobre el papel y el origen de las innovaciones tecnológicas y su difusión.

A las decisiones de destinar o no recursos a la investigación le son aplicables los principios del cálculo de costes y beneficios. Así, perspectivas de ventas en unos mercados más amplios estimulan la innovación al aumentar su rentabilidad, mientras que, por ejemplo, no se puede impedir ser imitados por empresas extranjeras sin compensación alguna reduce los incentivos a investigar. Por otra parte, en las actividades de investigación el capital humano aparece como un factor de producción privilegiado.

Pasemos a analizar los distintos aspectos importantes que nos permiten ver la relación existente entre lo dicho anteriormente y la economía internacional:

1. Si la producción de innovaciones es una actividad con trascendencia económica, se le puede aplicar los principios de la ventaja comparativa para tratar de determinar las pautas de especialización en la creación de conocimiento y en la producción de bienes que hagan uso intensivo de capital humano y nuevas tecnologías; el factor cuya dotación es relevante será precisamente el capital humano. Este es un factor cuya acumulación, vía educación, cualificación, reciclaje, etc., se puede incentivar por los poderes públicos y que asimismo depende de factores institucionales como el sistema educativo.
2. Ya se ha mencionado la importancia del tamaño del mercado para rentabilizar los nuevos productos o procesos que la innovación genera. El libre comercio y/o la integración económica supone en este sentido un estímulo a la innovación.
3. Una parte de las teorías de crecimiento endógeno es la que se basa en el papel de los “inputs intermedios diferenciados”, es decir, los diferentes inputs –desde herramientas o materiales semi-elaborados– que participan en el proceso de producción. Uno de los rasgos del actual comercio mundial es la creciente presencia de estos tipos de intercambio.
4. La rapidez y facilidad en las comunicaciones, por un lado, facilita la difusión internacional de información e ideas, lo que es socialmente positivo; pero, por otra parte, genera que el resto del mundo puede acceder gratuitamente, en la medida en que los beneficios de las innovaciones sean inapropiables, a lo que son resultados de las

inversiones en conocimientos. Esta “inapropiabilidad” puede refrenar tal inversión. Los trabajos en el seno de las OMC sobre aspectos internacionales de la propiedad intelectual tratan de compaginar estos aspectos.

5.2 Internacionalización, geografía e instituciones en el desarrollo económico

En los últimos tiempos ha emergido una nueva forma de afrontar el debate acerca de las raíces del crecimiento y las explicaciones de sus diferencias. Se constata que la divergencia en niveles y tasas de crecimiento se asocian a fenómenos como acumulación de capital físico y de infraestructuras, distorsiones más o menos amplias en la eficiencia económica, diferencias en los niveles educativos y/o tecnológicos, innovaciones, etc. Pero se añade que estas son las causas próximas y se plantea la búsqueda de las raíces o causas fundamentales, cuya detección permita articular estrategias para superar las causas y no sólo los síntomas del retraso y la pobreza.

En este contexto, aparece la apertura económica como uno de los posibles motores de creación de riqueza y dinamismo económico. Pero emergen dos explicaciones adicionales: por un lado, el papel de las instituciones y por otra parte la geografía. Según este último enfoque, factores como la geografía en sentido amplio -incluyendo aspectos como el clima, la salubridad, la geografía física o el entorno natural- incidirán de muchas formas sobre las posibilidades de desarrollo. De igual manera el papel de las instituciones -definidas asimismo en sentido amplio como las reglas del juego que se da una sociedad para articular sus interacciones, su convivencia, resolver sus conflictos y generar incentivos y distribuir la riqueza- destacan cómo la diferencia entre sociedades con buenas o malas instituciones, en términos de asegurar derechos de propiedad, evitar abusos de poder mediante la ley o el acceso a la educación y a las oportunidades de amplios sectores, pueden marcar amplias diferencias en aprovechamiento del potencial de riqueza y progreso de la sociedad.

6. Globalización, desigualdad y pobreza

6.1 Desigualdad y pobreza en la economía mundial

Un aspecto bastante controvertido sobre la globalización hace referencia a sus efectos sobre la equidad, sobre la cohesión social. Los críticos de la globalización resaltan sus

efectos de potenciación de desigualdades y su perpetuación de la pobreza, mientras que sus partidarios apelan a que el crecimiento que la apertura global supone es la mejor receta para corregir la pobreza e ir absorbiendo desigualdades.

Normalmente las mediciones de desigualdad utilizan indicadores referidos a comparaciones de la renta o ingresos per cápita entre diferentes personas, grupos o países. Asimismo se reconoce que los datos de ingresos o rentas presentan limitaciones como indicadores de bienestar, y por ello es habitual complementarlos con otros indicadores. Esto es que, además de los ingresos económicos, se deben tomar en cuenta otras dimensiones, entre ellas el acceso a determinados activos como educación y salud, pero también suministros y servicios básicos, como agua potable, electricidad y otras infraestructuras básicas. Otros criterios a tener en cuenta incorporan aspectos como la titularidad o derechos de uso de tierra, el acceso efectivo a la protección de los derechos por mecanismos legales, el acceso a condiciones de crédito que permitan superar restricciones drásticas de liquidez, etc. Son múltiples las dimensiones en que la falta de equidad se convierte en un problema para una efectiva igualdad de oportunidades y de resultados. Otra dimensión de la desigualdad se asocia al sistema de presencia y representación institucional, social y político.

Los debates acerca de la relación entre globalización y crecimiento tienen una vertiente especialmente importante y sensible cuando se refiere no sólo al impacto de la inserción en la economía global sobre el nivel medio de ingreso, renta, riqueza o bienestar de uno o varios países, sino al impacto sobre la situación económica de los más desfavorecidos, es decir, a su impacto sobre la pobreza. La eliminación o al menos la reducción de la pobreza constituye un objetivo cada vez más explícito de organismos públicos y sociedad civil.

Uno de los argumentos a favor de la globalización es que no sólo estimula el crecimiento económico sino que, en la medida en que éste se distribuya de forma similar entre las diferentes capas y segmentos de la población, también reduce la pobreza. Bhagwati es un clásico exponente de este argumento. En una línea similar, pero más matizada, los ya mencionados estudios de Dollar-Kraay a favor del efecto positivo para el crecimiento de los países de adoptar estrategias globalizadoras se acompaña de datos acerca de cómo en esos países el impacto sobre la renta o ingresos del 20% de la población con ingresos más bajos habría sido en promedio proporcional a la evolución de la renta o ingreso promedio, sin constatarse según éstos autores un sesgo aumentador de pobreza de las estrategias globalizadoras.

Ciertamente a menudo los promedios engañan o confunden: los mismos autores constatan como la evolución de la desigualdad de la renta habría mejorado para aproximadamente la mitad de los países para los que disponen de datos fiables –por ejemplo para Malasia y en Tailandia, pero en otros casos-Brasil y Colombia- la desigualdad habría aumentado- entre principios de los 80 y mediados de los 90. Naturalmente las cuestiones relevantes se centran en los factores económicos, sociopolíticos e institucionales que pueden explicar este comportamiento diferencial.

Desde una perspectiva global, el análisis de Bourguignon-Morrison (2002) documenta como la evolución global entre 1820 y 1992 mostraría cómo pese a que en ese dilatado periodo el ingreso medio mundial se multiplicó por 7,6, el de la población situada en el 20% inferior de renta lo hizo sólo por 3, pese a lo cual el impacto del crecimiento económico redujo el porcentaje de población bajo la línea de pobreza extrema desde el 84% de la población en 1820 al 24% en 1992, pero desde otra perspectiva, esos mil trescientos millones de pobres más extremos en 1992 sólo serían 150 millones si el crecimiento global entre 1820-1992 se hubiese distribuido por igual entre todos los segmentos de la población, sin variar la distribución de la renta.

Desigualdad y pobreza pueden y suelen ir juntos, pero ello no necesariamente es así. Por ejemplo se argumenta que en los últimos tiempos en China se está reduciendo la pobreza de forma significativa pese a que está aumentando la desigualdad en la distribución del ingreso. Pero no es infrecuente que las desigualdades puedan generar pobreza, y, desde otra perspectiva, la reducción de la pobreza no sólo depende del crecimiento sino de su distribución. Bourguignon utiliza la expresión de “triángulo crecimiento-pobreza-desigualdad” para referirse a estas complejas interacciones⁹.

6.2 Impactos de la apertura sobre la distribución

Una preocupación generalizada es que la creciente integración nos está llevando a mayores desigualdades dentro de los países. Este no es el caso usualmente. La mayoría de los países en desarrollo globalizados sólo han encontrado pequeños cambios en la desigualdad de sus familias, y la desigualdad ha disminuido en países tales como Filipinas y Malasia. Sin embargo, existen otros ejemplos importantes que van en la otra dirección. En América Latina, por las previas condiciones extremas de

⁹ Ver Bourguignon, F. y Morrison, C., 2002.

desigualdad en el campo educativo, la integración global ha ampliado las desigualdades salariales.

Aproximadamente 2 mil millones de personas -viven en países que no participan decididamente de la globalización, muchos de ellos en África y en la antigua Unión Soviética (AUS). Sus exportaciones están usualmente limitadas a un pequeño rango de bienes primarios. Tal concentración los ha hecho muy propensos a fluctuaciones sobre los términos de intercambio. También hay evidencia de que la dependencia sobre bienes primarios de exportación incrementa el riesgo de una guerra civil. Así que para estos países es importante diversificar sus exportaciones entrando a los mercados globales de bienes manufacturados y servicios, cuando sea posible. Tres escuelas de pensamiento ofrecen explicaciones creíbles de por qué esto no ha pasado. Una argumenta que estos países han sido marginados como resultado de malas políticas y pobre infraestructura, instituciones débiles y gobiernos corruptos. Las implicaciones es que la integración no sólo requiere apertura al comercio y a la inversión sino una serie de medidas complementarias en varias áreas. Una segunda escuela argumenta que los países marginados sufren de desventajas intrínsecas, de una geografía y clima adversos. Por ejemplo, para países sin costas marítimas es simplemente imposible competir en mercados globales de manufacturas y servicios.

Una implicación es que son necesarios programas globales para ayudar a estos países, por ejemplo, a enfrentar la malaria o irrigar terrenos agrícolas propensos a sequías. Una tercera escuela combina el análisis de la primera escuela con las conclusiones de la segunda. Ésta afirma que como resultado de la fase temporal de malas políticas, algunos países han perdido permanentemente la oportunidad de industrializarse por la aglomeración que se presenta en todos los territorios de los países en desarrollo.

Es posible que todos los argumentos sean correctos para algunas partes del mundo marginado. Sin embargo, las políticas no pueden entrar a escoger entre éstos. Una estrategia prudente y exitosa combinaría la apertura con acciones complementarias necesarias, mientras se construyen coaliciones globales esenciales para enfrentar los problemas estructurales que arrastran muchos países.

Veremos a continuación algunos mecanismos –que intentan sistematizar Winters et.al. (2004)- a través de los cuales la inserción en la economía global pueden incidir sobre la pobreza y/o la desigualdad:

- a) un primer peligro: en los casos en que un incremento de las importaciones deje fuera de competencia actividades o industrias con lo que las personas que tenían allí su actividad se verían empobrecidas si no disponen de los mecanismos de reajuste para pasar a otras actividades (a corto plazo, apoyo y ayuda; a medio cualificación o movilidad).
- b) En varios casos las familias más pobres se han visto más negativamente afectadas por subidas de precios –asociadas a reformas comerciales o a las eliminaciones de subsidios derivadas de las reformas asociadas a las nuevas estrategias. En casos como Indonesia o Argentina el empobrecimiento de capas de funcionarios y otros segmentos de clases medias, por ejemplo, les acercó al pobreza en las respectivas crisis financieras de la última década. En los casos de productos agrícolas la casuística es enorme. En ocasiones la existencia de organismos comercializadores interpuestos entre los agricultores y las exportaciones ha impedido que tales agricultores se beneficiasen de mejoras en los precios de exportación, en otros caso la sustitución de organismos oficiales por comercializadoras privadas ha dado lugar a colusiones de precios en perjuicios de los productores aunque también se encuentran casos de mayor competencia con efectos beneficiosos para los productores finales. Nuevamente factores como las instituciones y las infraestructuras (accesibilidad, etc.) se revelan importantes. Nuevamente es relevante discutir porque en ocasiones los resultados son positivos y en otros contraproducentes, desapareciendo mecanismos tal vez imperfectos pero efectivos y arraigados, sin emerger realmente una alternativa de mercado eficiente.
- c) En el extremo opuesto, la apertura puede significar la creación de mercados, como los casos conocidos y debatidos en sectores como el textil u otros artículos que requieren trabajo de baja cualificación en países como Bangladesh y otros asiáticos. Los casos de factorías de prendas y material deportivo con empleos a jóvenes y mujeres de muy baja retribución – pero mejor que las alternativas preexistente- con la subsiguiente reducción en la pobreza –al menos en términos monetarios- han dado lugar a debates como el “dumping social” o “comercio justo”.
- d) Otro aspecto es la dificultad para adaptarse a las nuevas oportunidades en aquellos casos en que la pobreza y las restricciones de liquidez dificultan adoptar las medidas de adaptación necesarias por parte de pequeños agricultores, personas autoocupadas en servicios, etc. La importancia de mejoras en la eficiencia del crédito –incluidas las iniciativas de microcréditos-

tiene aquí un papel relevante para desbloquear las posibilidades de superar situaciones de pobreza.

- e) En los sectores en que la apertura comercial permita acceder a mejores precios, hay que analizar el impacto sobre los beneficiarios. Por ejemplo, cabe señalar el mecanismo observado en Vietnam, de cómo la mejora en el precio del arroz permitió liberar del trabajo a parte de los hijos, que pudieron acceder a la escuela: un efecto-renta de la liberalización especialmente importante. Asimismo los efectos difusores de la liberalización pueden afectar a los más pobres aunque directamente recaigan sobre otros sectores de la población si crece la demanda de sus productos o servicios.
- f) Un canal de potencial importancia sobre la pobreza es el impacto de la liberalización sobre los salarios y el empleo. Las predicciones de la teoría se apuntaron anteriormente. En la práctica se ha examinado el impacto de la liberalización sobre la capacidad de desplazamientos desde el sector de subsistencia hacia el sector formal, con empleos y salarios por encima del nivel de pobreza, con un efecto positivo de reducción de la pobreza. Nuevamente China sería un caso paradigmático, con centenares de millones de personas desplazándose desde entornos rurales de baja o nula productividad a entornos urbanos de mayor productividad, aunque el mecanismo habría funcionado en otros países en desarrollo. Pero asimismo se señalan casos de migraciones masivas del campo a las ciudades -algunas de ellas convertidas en megaurbes- sin las condiciones más básicas no sólo de absorción en términos de nuevos empleos, sino de condiciones de vivienda y sanitarias más elementales.

Todo lo anterior plantea nuevamente el debate acerca de cuáles son las políticas complementarias a la inserción internacional, en términos de infraestructuras, políticas de capital humano, facilitación de acceso a mercados, etc.

6.3 ¿Por qué es perjudicial la desigualdad y la pobreza?

A primera vista la desigualdad podría parecer perjudicial para una sociedad –o para el conjunto de la sociedad global- en la medida en que merme la cohesión social o la percepción de equidad. Pero las cosas no son tan lineales. A veces se ha apelado a una relación entre crecimiento e igualdad atribuida a Kuznets según la cual las fases iniciales de crecimiento irían acompañadas de mayor desigualdad en la medida que la prosperidad no alcanza a todos al mismo tiempo, para posteriormente, a medida que

se difunde el crecimiento al conjunto de la población, ir restableciéndose la correspondencia entre crecimiento y tendencia a la igualdad.

Otro argumento acerca de los efectos benignos de la desigualdad se refiere a la necesidad de proporcionar incentivos para el dinamismo empresarial más o menos creativo. La naturaleza humana requiere mecanismos de incentivos, de recompensas, que se traducen en desigualdades, aunque quienes elaboran estos argumentos suelen añadir que en la medida en que, a medio o largo plazo, se difundan al conjunto de la sociedad estos efectos de creación de riqueza serían beneficiosos para el conjunto de la población. Pero asimismo hay que constatar que en ocasiones en las sociedades con más desigualdad se pueden producir resistencias oligárquicas que bloqueen modernizaciones o reformas potencialmente positivas para el conjunto de la sociedad¹⁰.

Una línea argumental ya comentada acerca del papel perjudicial de las desigualdades hace referencia a su impacto sobre la pobreza. Las desigualdades pueden generar pobreza, y la reducción de la pobreza no sólo depende del crecimiento sino de su distribución: de nuevo aparece el “triángulo crecimiento- pobreza-desigualdad”. Asimismo el “Informe sobre el Desarrollo Humano” del Banco Mundial 2005, recalca cómo la falta de equidad impide que un país obtenga todo el potencial de sus recursos, singularmente de los humanos: mucho talento potencial quedará desaprovechado si las oportunidades de acceso a educación, salud, o crédito para proyectos, son mínimas o inexistentes para buena parte de la población. Y el propio Informe insiste en que “un nivel elevado de desigualdad económica y política suele crear instituciones económicas y mecanismos oficiales que favorecen sistemáticamente los intereses de quienes tiene mas influencia. Además las desigualdades pueden estar en la base de conflictos, latentes, difusos o abiertos, con efectos negativos sobre el crecimiento económico.

¹⁰ Tugores, J., 2006.

CAPÍTULO 2: EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA

1. Introducción

Bolivia vive una larga transición económica que va desde la era del estaño que colapsó en 1985, y la era del gas, que no termina de nacer. La convivencia de prácticas e instituciones diversas que definen dinámicas económicas con bajos niveles de articulación entre sí, ha inducido al país a una alta fragmentación del patrón de desarrollo, entendiendo como tal el conjunto de dotaciones de factores de producción (ventajas comparativas: laborales, capital y recursos naturales), por ello, para poder entender esta dinámica e intentar reconocer las tendencias dominantes del ámbito económico boliviano, un buen punto de partida lo constituye el escenario histórico del país, desde el funcionamiento tanto del modelo de sustitución de importaciones hasta el modelo neoliberal aplicado desde 1985 y que continúa en la actualidad.

Para ello a lo largo del capítulo se describe de manera detallada la evolución económica de Bolivia desde el periodo de 1970, ya que a partir de esta década se van sucediendo hechos de gran relevancia en la historia socioeconómica del país. Así, esta década es la primera en la cual Bolivia forma parte de un bloque de integración comercial creado como Pacto Andino, hoy Comunidad Andina de Naciones, cuyo análisis permitirá observar la evolución del sector externo boliviano, desde una economía basada en la sustitución de importaciones al actual modelo neoliberal; por otro lado, más de tres décadas (1970-2004) es un tiempo considerable para evaluar la evolución de los índices socioeconómicos cuyos resultados son cruciales para la elaboración de las conclusiones en este trabajo de investigación y finalmente y englobando las dos razones anteriores se ha considerado este periodo lo suficientemente amplio como para determinar los rasgos dominantes de la economía boliviana que permitirán saber qué de la actual estructura productiva del país se pueden y deben cambiar para lograr transformar la economía del país de manera que beneficie a la amplia mayoría de la población en el marco de una mayor inserción internacional.

2. Bolivia: Historia, Geografía y Población

2.1 Historia

El territorio boliviano está habitado desde hace más de 12.000 años. En el lugar se formaron múltiples culturas, mayormente en los Andes, destacando especialmente la cultura Tiwanaku y los reinos Aymaras posteriores a la expansión Wari. Estos reinos a su vez fueron dominados por el Imperio Inca en el siglo XIII.

Cuando los españoles conquistaron a su vez el imperio en el siglo XVI, el territorio pasó a ser parte del Virreinato del Perú, para luego ser incluido en el flamante Virreinato del Río de la Plata en 1776.

A partir de 1809 comenzó la lucha secesionista contra España, que se prolongó hasta 1825, cuando fue finalmente declarada independiente por Simón Bolívar, de quien tomó el nombre inicial de *República Bolívar*.

Bolivia vivió su época más gloriosa durante la presidencia del Mariscal Andrés de Santa Cruz. Este periodo se caracterizó por su gran desarrollo económico y avance político y social, el mayor de la historia boliviana. También se conformó con el Perú la Confederación Perú-Boliviana.

Durante este proceso de unificación de las dos naciones, se produjo el más dramático de los puntos de inflexión en la historia de Bolivia, cuando el Ejército Boliviano-Peruano comandado por el Mariscal Santa Cruz, fue derrotado en los campos de Paucarpata por las fuerzas conjuntas del Ejército Chileno y un cuerpo armado de peruanos rebeldes exiliados, firmándose en este mismo campo su rendición incondicional.

A partir de esta derrota se inicia el decaimiento del país: los años subsiguientes estuvieron signados por una creciente inestabilidad política, que perdura hasta nuestros días caracterizada por múltiples cuartelazos y golpes de Estado, lo que ha creado grandes dificultades para el desarrollo del país.

Mientras Bolivia atravesaba una terrible crisis económica y social se presenta la mayor muestra de la debilidad del Ejército Boliviano en la Guerra del Pacífico. Durante ésta

(1879), Bolivia perdió la provincia costera de Antofagasta, región que la población y gobierno aún reclaman¹¹.

Desde la Independencia, al igual que otras naciones sudamericanas, Bolivia ha perdido más de la mitad de su territorio¹².

Enfrentada a problemas raciales y culturales, Bolivia ha conocido revoluciones y golpes militares. A principios de la década de los 80 fue derrocada la última junta militar que gobernaba el país para reinstaurar la forma de gobierno democrática.

2.2 Geografía

Bolivia se encuentra situada en el centro de América del Sur, limitando al norte y al este con Brasil, al este y sureste con Paraguay, al sur con Argentina, al sur y al oeste con Chile, al oeste con Perú, ocupando su territorio una extensión total de 1.098.581 km². Se ubica entre la Cordillera de los Andes y la Cuenca Amazónica entre una altitud máxima de 6.542 metros sobre el nivel del mar (msnm) en el Nevado Sajama y una altitud mínima de 90 m.s.n.m cerca del Río Paraguay.

Está dividida en tres regiones geográficas:

- La **Región Andina** abarca el 28% del territorio ocupando una superficie de (142.815,53 km²), y está comprendida por el Altiplano y la Cordillera de los Andes, con una altura de más de 4.000 msnm, se caracteriza por su altura, ya que en ella se encuentran las cimas más altas del país y por poseer la altiplanicie andina una meseta plana a una altura de media de los 4.000 msnm.

- La **Región Subandina** abarca un 13% del territorio ocupando una superficie de (30.7602,68 km²) y está comprendida por los Valles y Los Yungas con una altura media de unos 2.000 msnm, se caracteriza por una vegetación exuberante y cerrados valles.

¹¹ Durante la presidencia de Hilarión Daza (que había depuesto a Frías en el 1856) en febrero de 1879 Chile invadió el Litoral Boliviano de Antofagasta desatándose la llamada Guerra del Pacífico, que enfrentó a los invasores con la alianza de Bolivia y el Perú. El conflicto fue originado por los intereses de explotación del guano y el salitre. El desastroso resultado de esta guerra fue la pérdida de Bolivia de su acceso libre y soberano al Océano Pacífico.

¹² Véase el Tratado de Petrópolis de 1903 y la Guerra del Chaco de 1932 hasta 1935.

- La **Región de Los Llanos** abarca el 59% del territorio ocupando una superficie de (648.162,79 km²) y siendo por ende la más grande del país; está comprendida por las subregiones amazónica, platense y del Gran Chaco, con una altura media de menos de 400 msnm. Se extiende desde el Departamento de Pando pasando por el norte de La Paz, Beni, Cochabamba, Santa Cruz, Chuquisaca y hasta Tarija. Esta región se caracteriza por estar a una altitud menor de 400 msnm. Está cubierto totalmente por zonas boscosas y selváticas de tipo amazónico.

En Bolivia se pueden encontrar todos los climas, desde el tropical en Los Llanos, hasta el polar en las altas cordilleras de los Andes. Además de la variabilidad de las condiciones climatológicas, muchos lugares del país presentan climas irregulares a lo largo del año con variaciones grandes e imprevisibles. Las condiciones climáticas del país están determinadas por una combinación de factores entre los cuales los más importantes son la posición geoastronómica, la latitud, la proximidad al trópico, la altitud, la variedad de relieves, la circulación de los vientos alisios, los surazos y el fenómeno del Niño. La estación de lluvias en el país abarca de noviembre a marzo.

Estos factores modifican la temperatura, las precipitaciones, la humedad, el viento, la presión atmosférica, la evaporación y la evotranspiración, dando lugar a climas diferentes en todo el ámbito nacional.

Bolivia por sus características climáticas, latitudinales y fisiográficas presenta un amplia diversidad biológica resultante de una gran riqueza de ecorregiones y subunidades ecológicas que van desde la zona alto andina hasta la llanura amazónica pasando por los valles secos, los yungas y las serranías chiquitanas, entre otros.

Esta amplia variedad de ecorregiones contiene una alta diversidad biológica, considerada entre las mayores a nivel mundial.

Esta característica esta además acompañada por una diversidad cultural y étnica muy interesante, que se ha traducido en un mosaico de relaciones naturaleza-hombre muy singulares y diversas.

Su territorio comprende 4 biomasas, 32 regiones ecológicas y 199 ecosistemas. Destacándose los ecosistemas de los Yungas, la Amazonía, el Bosque Chiquitano, el Gran Chaco y los Bosques Interandinos. En este espacio geográfico megadiverso cohabitan una de las reservas silvestres más grandes del mundo.

El territorio boliviano representa apenas el 0,2% de la superficie mundial. Sus bosques alcanzan alrededor del 3,5% de los bosques del mundo. Sin embargo, en el país se encuentran entre el 30 y 40% de toda la diversidad biológica mundial.

2.3 Población¹³

2.3.1 Crecimiento Demográfico

En los últimos cincuenta años la población boliviana se ha triplicado alcanzando la tasa anual de crecimiento de 2,25%. Para el primer periodo intercensal, entre 1976-1992, la tasa anual de crecimiento fue de 2,05%, mientras que el crecimiento al último censo de 2001 alcanzó a 2,74% anual.

La mayor parte de la población del país se concentra en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, esto reúnen más del 70% de la población boliviana. En la región del altiplano, los departamentos de La Paz y Potosí concentran la mayor proporción de población. En los valles los departamentos de Cochabamba y Chuquisaca tienen la mayor proporción de población y en los llanos esto ocurre con los departamentos de Santa Cruz y Beni. Nacionalmente la densidad poblacional es de 8,49, con variaciones entre los 8 en Pando y 26,2 en Cochabamba. Con el crecimiento poblacional la densidad también ha ido creciendo en cada periodo. La mayor concentración de población se presenta en el llamado eje central del país y en el área de los llanos.

Bolivia se caracteriza por tener una población joven. Según el censo 2001 el 54% de los habitantes tiene entre 15 y 59 años, el 39% tiene menos de 15 años y de ellos la tercera parte son menores de 5 años. Casi el 60% de la población es menor a 25 años, los adolescentes (10-20 años) representan el 23% y las mujeres en edad fértil (15-49 años) son casi la mitad del total de mujeres en el país. La población mayor de 60 años sobrepasa ya el 7%, grupo que ha experimentado un notable incremento proporcional en los últimos años, especialmente en las principales ciudades del país.

Por periodos, entre 1950-1976 los tres departamentos de mayor crecimiento poblacional fueron Santa Cruz, Beni y Pando; y los de menor crecimiento fueron Potosí, Chuquisaca y Cochabamba. En el periodo intercensal 1976-1992 los departamentos de mayor crecimiento poblacional fueron Santa Cruz, Beni y Tarija y

¹³ Datos tomados del Instituto Nacional de Estadística de Bolivia 2005.

los de menor crecimiento fueron Potosí, Oruro y Pando. En este periodo Potosí tuvo la tasa más baja de crecimiento llegando incluso a ser negativa (-12%).

Finalmente en el periodo 1992-2001, los tres departamentos de mayor crecimiento poblacional fueron nuevamente Santa Cruz (4,3%), Pando (3,48%) y Tarija (3,18%). Los de menor crecimiento fueron Oruro, La Paz y Potosí.

La población boliviana esta alrededor de 9,5 millones de habitantes, de éstos, 5.165.882 viven en áreas urbanas principalmente en las ciudades de La Paz con 1.060.451 hab. (2005), El Alto con 775.836 hab. (2005), Santa Cruz de la Sierra con 1.368.390 hab. (2005), y Cochabamba con 592.594 hab. (2005) y 3.108.443 de habitantes, en áreas rurales. Respecto a 1992, la población de Bolivia aumentó en 1.471.036 habitantes en el área urbana y en 382.497 personas en el área rural.

2.3.2 Urbanización

Los Procesos de cambio demográfico que se han dado en Bolivia han experimentado grandes cambios a lo largo del tiempo.

La población que habitaba el territorio boliviano en 1950 era de 3 millones; luego alcanzó 4,6 millones en 1976, y en la actualidad el país cuenta con alrededor de los 9,5 millones de habitantes.

La tasa de crecimiento ha decrecido en los últimos años de un nivel de 2,2% entre 1950-1976 al 1,7% estimados entre los años 2001-2005. Dicha reducción se habría debido sobre todo al efecto combinado del descenso de la fecundidad de 6,5 hijos por mujer al rededor de 1975, a 3,8 hijos por mujer para el año 2005, y la reducción de la mortalidad, sobre todo infantil, se obtuvo logros importantes en la esperanza de vida al nacer de la población, se han ganado alrededor de 5 años entre 1992 al 2005 que llegó a 64,5 años de promedio nacional. También tuvo un impacto importante las migraciones internas que han generado un acelerado proceso de redistribución espacial de la población.

En términos absolutos las zonas urbanas, en lo que va del presente siglo han incrementado su importancia demográfica en las de 17 veces, en cambio las zonas rurales apenas si se duplicaron.

Uno de los factores gravitacionales en el patrón de la desigualdad vigente a principios de siglo en Bolivia, se explica por las profundas brechas económicas, sociales, políticas, ambientales, espaciales y culturales existentes. El acceso a oportunidades de contar con una educación de calidad y orientada al mundo del trabajo es solo accesible a un grupo reducido de bolivianos.

La evolución demográfica agregada de los contextos urbanos y rurales de Bolivia entre los años 1992 y 2005 ofrece perfiles de interés.

La mayor jerarquía urbana se ha producido en solo tres ciudades principales: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, dichas ciudades acogen a dos terceras partes de los habitantes urbanos de Bolivia, a cuatro de cada cinco económicamente activos. El tamaño demográfico en cada ciudad es superior a las 500.000 mil personas. Todas ellas crecen a un ritmo demográfico del orden del 5% anual y en solo 15 años, han superado su duplicación. En dichas ciudades también se produjeron las mayores densidades de la población y de la oferta de bienes y servicios.

Un aspecto a resaltar, es que en los centros urbanos secundarios, han tenido un notable crecimiento poblacional, particularmente fuerte en los Valles y en los Llanos. En esta región se encuentran 16 ciudades intermedias y albergan al 30 % de los habitantes de Bolivia. En solo 15 años, estos centros han triplicado el número de habitantes. Entre los factores que ayudan a entender su dinamismo están en el hecho de que en su interior se encuentra representadas ciudades de gran dinamismo, se debe resaltar el peso que tienen Quillacollo y Sacaba ciudades próximas a la ciudad de Cochabamba, las que han crecido a un ritmo superior al 8 % anual en los últimos años, otras ciudades de gran dinamismo son Yacuiba, Tarija, Riberalta y Guayaramerín.

Bolivia en la actualidad esta en un grado medio de urbanización ya que aproximadamente el 75% de sus habitantes vive en ciudades o zonas urbanizadas. Las zonas más urbanizadas se encuentran en los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, con casi un 85% de sus habitantes viviendo en ciudades o urbanizaciones.

2.3.3 Idiomas

Bolivia posee tres idiomas oficiales: el castellano o español, traído por los conquistadores, que es hablado por las tres cuartas partes de la población, aunque en ciertos casos como segunda lengua.

Los otros dos idiomas oficiales de Bolivia son indígenas: el quechua (legado de los Incas) hablado principalmente en los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca y Potosí y el aymara, anterior a la civilización Inca, el cual es hablado principalmente en los departamentos de La Paz y Oruro principalmente.

En el oriente del país, Santa Cruz o Beni, se habla comúnmente el guaraní y moxeño además de otra docena de idiomas nativos.

Además de los idiomas antes mencionados existen por lo menos 37 lenguas nativas y 127 dialectos adicionales hablados por pequeños grupos tribales repartidos por todo el territorio boliviano.

3. Evolución de las principales variables macroeconómicas de Bolivia

3.1 Periodo 1970-1980

Las características del proceso de desarrollo económico y social de la economía boliviana durante el decenio de los años 70, se enmarcan en una estructura que limita la expansión y delimita a su vez las características y posibilidades del desarrollo económico del país. Las posibilidades subyacentes en sus potencialidades para el desarrollo derivan de factores estructurales que se presentan de diferente manera de acuerdo a su naturaleza y magnitud, éstos son la extensión y condiciones de su territorio, sus recursos naturales, el tamaño de la población y su nivel educativo, la magnitud de su PIB y la estructura de la economía, la distribución del ingreso, el grado de desarrollo del sector agropecuario, industrial y otros.

3.2 Producto Interior bruto

En términos de la evolución del PIB, en el periodo de referencia la economía boliviana creció a la tasa promedio del 4,5% y al relacionarlo con la población, el producto por habitante mostró una tasa de 1,9% acumulativo anual. Este resultado superó al

registrado durante la década de 1950-1960, pero fue inferior al del decenio 1960-1970¹⁴. En efecto, en los años 50, el PIB de Bolivia creció acumulativamente en un 0,4%, que significó un deterioro en el producto per cápita, al registrar una tasa media negativa al final del decenio del -1,74% anual. Estos resultados estuvieron muy por debajo del promedio de América Latina que fueron 5,1% y 2,2% anual en términos del PIB y del PIB per cápita, respectivamente. Lo ocurrido en este periodo se explica, porque los importantes cambios institucionales que se efectuaron (reforma agraria, nacionalización de las minas, voto universal y liberalización de las condiciones de servidumbre en el campo) indujeron desajustes tanto por el lado de la oferta como de la demanda, los que se manifestaron en deterioro de la producción (sobre todo en el sector agropecuario) y en un proceso inflacionario con características de hiperinflación a lo largo del decenio, con la aplicación de medidas de política económica tendientes a lograr la estabilización monetaria y presupuestaria, como condición necesaria para iniciar un proceso sostenido de crecimiento económico.

Posteriormente, en el decenio 1960-1970, el PIB creció a la tasa acumulativa del 5,6%, y el producto por habitante al 3,2%.

América Latina en este periodo registró las tasas del 5,7% y 2,8% tanto en el PIB como en el PIB per cápita. A este periodo correspondió un contexto de estabilidad económica favorecido por las medidas dictadas en el decenio anterior, tales como la referida a la estabilización monetaria que controló la inflación al nivel del 5,5% de crecimiento promedio anual en los precios (tomando como indicador el índice de precios al consumo de la ciudad de La Paz). Asimismo, se obtuvieron los frutos del conjunto de inversiones que desde el periodo anterior se fueron efectuando en el país, tales como las de estructura viaria que vinculó gran parte del territorio nacional. Otras inversiones importantes fueron ejecutadas y promovidas por la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), tales como ingenios azucareros en Santa Cruz, planta industrializadora de leche en Cochabamba y otras.

A nivel de sectores, durante este periodo se recuperó la agricultura y mostró un importante desarrollo la extracción y refino de petróleo, (orientado este último al abastecimiento del mercado interno) con incrementos notables en exportación de petróleo durante el segundo quinquenio de la década.

¹⁴ Información tomada de las Memorias del Banco Central de Bolivia, 1980.

En minerales, se lograron significativos aumentos en la producción de estaño, sobre todo entre 1965 y 1970, pero no se registraron variaciones muy favorables en el precio, excepto para el cobre a partir de 1966, y para el wolframio y el antimonio en el último año del decenio.

Las industrias manufactureras tuvieron un crecimiento significativo del 7,4% (superior a la del PIB), destacando entre ellas la de derivados del petróleo con un 11,8%; y las alimentarias y el resto de las no alimentarias con el 6,5%. Finalmente, en el decenio el país se incorporó a los procesos de integración económica de la ALALC en 1960 y el Acuerdo de Cartagena (Grupo Andino) en 1969.

En el decenio 1970-1980, el PIB evolucionó a la tasa promedio de 4,5% (Ver Cuadro Nº 4) y el PIB per cápita al 1,9%. Sin embargo, éstas fueron inferiores al crecimiento promedio del conjunto de países de América Latina, que en 1970-1978 alcanzaron tasas del 5,7% anual y en 1979 y 1980, 6,2% y 5,3% respectivamente¹⁵. Sin embargo, a pesar de esta evolución favorable, al finalizar el primer quinquenio (1975) persistían las características desfavorables en la calidad de vida de gran parte de la población boliviana, según se desprende de un estudio de la estructura de la distribución del ingreso en Bolivia¹⁶.

Para explicar la insuficiencia del crecimiento en el decenio es necesario referirse a los diversos factores que incidieron en él. En este orden de cosas, las exportaciones evolucionaron favorablemente hasta el año 1976 (exceptuando 1975), en que fueron un 43,6% mayor que el registrado en 1970. Sin embargo, esta situación se invirtió a partir de 1977 registrándose una tendencia decreciente en los últimos cuatro años. Por otra parte, en el periodo 1971-1976 la deuda externa con garantía del Estado creció a la tasa acumulativa del 13,3% anual mientras que entre 1977-1980 lo hizo al 19% (ambas en términos nominales)¹⁷. La inflación externa redujo el poder adquisitivo de los recursos externos, siendo sin embargo significativos los ingresos reales de capital en el periodo.

Sin embargo, un factor que actuó positivamente a partir de fines de 1973, fue la elevación de los precios del petróleo y gas natural en los mercados internacionales. Esta situación repercutió en términos favorables directos -exclusivamente en un primer

¹⁵ CEPAL y Naciones Unidas, 1979 y CEPAL, 1980.

¹⁶ Piñera, S., 1975.

¹⁷ Información del Banco Central de Bolivia, indicando que las tasas se calcularon con los saldos de la deuda al final de cada año, después de deducir pagos de amortizaciones.

momento, porque a más largo plazo, fue neutralizada por las alzas de precios de los bienes que el país importaba-, permitiendo incrementar significativamente los ingresos por exportaciones de hidrocarburos.

Entre los factores que actuaron negativamente resalta la crisis económica mundial que se inició con anterioridad a 1973, y que desde su inicio repercutió notablemente a través de los precios y de la contracción de la demanda externa, dado el carácter abierto de la economía boliviana y, como tal, altamente vulnerable a las variaciones en la evolución económica internacional.

Otro factor que intervino en similar sentido fue la salida de capital por pagos de amortizaciones e intereses de la deuda externa, tanto pública como privada. Dichos pagos se incrementaron en 321% entre 1970 y 1975 y en 252% entre 1976 y 1980 (Ver Cuadro N° 7). Finalmente, otros factores que crearon obstáculos al proceso de desarrollo surgieron de problemas estructurales de la economía, que se arrastran desde periodos anteriores. Estos están referidos a las áreas institucional, tecnológica, de recursos humanos y sus derivados, conformando dentro del contexto de país subdesarrollado una estructura económica y social restrictiva para acelerar el desarrollo.

3.3 Formación de capital fijo

En el decenio 1970-1980, la formación de capital fijo real creció a la tasa media anual del 5,3%, inferior a la del periodo 1960-1969 en que registró una tasa de 7,6%. De 1970 a 1975 la inversión fija creció a la tasa media de 9,0% acumulativa anual, mientras que en el segundo quinquenio (1975-1980) lo hizo apenas al 1,7% promedio.

En los diez años que se analizan, la inversión fija fue menor en valores absolutos en 1973 (con una tasa de -2,7%) respecto al nivel de 1972; alcanzó los mayores crecimientos relativos en 1974 y 1975 con tasas de 10,5% y 19%, respectivamente; empezó a declinar su ritmo de expansión a partir de 1976 (su tasa de 6,3% fue la tercera parte de la de 1975), hasta registrar un -8% en 1980 (Ver Cuadro N° 3).

La tasa negativa de 2,7% en 1973 se explica por el incremento en los precios de los bienes de capital que, medidos por el deflactor implícito de la formación bruta de capital fijo, registró un aumento del 77,4% en dicho año, siendo ésta la más alta del decenio. En esta situación incidieron tanto la inflación externa como la devaluación monetaria ocurrida en octubre de 1972; de esta manera, la contracción del poder

adquisitivo del peso boliviano desalentó las importaciones de bienes de capital, las que cayeron en términos físicos en más del 10% con respecto a 1972¹⁸. Esta menor inversión en maquinaria y equipo importado fue sin embargo contrarrestada en parte por la expansión en 6,7% de las construcciones.

Las altas tasas en 1974 y 1975, (10,5% y 19%, respectivamente) se explican por los buenos resultados del comercio exterior en 1974, año en que se originó un superávit importante en la balanza de pagos en cuenta corriente que fue el único resultado positivo del decenio. Finalmente, la tasa negativa de 8% en 1980, sería el resultado de un proceso recesivo general que atravesaba Bolivia y que se intensificó a finales de los 70.

En relación al tipo de bien, la formación de capital se distribuyó en igual proporción, en promedio, durante el periodo 1970-1977 entre maquinaria y equipo y construcción con variaciones interanuales que dieron supremacía porcentual a una y otra clase de inversión.

Desde el punto de vista del ente inversor, el sector público comenzó teniendo supremacía porcentual, cambiando la proporción a partir de 1973, en que al sector privado le correspondió una fracción mayor hasta 1975. Nuevamente a partir de 1976, estimaciones para 1977 y 1978 y preliminares para 1979 y 1980, mostraban que el sector público pasó a ser porcentualmente más significativo, llegando en este último año al 67% y el sector privado al 33% de la formación bruta de capital fijo. Destacando de este modo que el proceso descendente del ritmo de inversión desde 1977, fue más acelerado en el sector privado que en el público.

En la formación de capital fijo público del periodo 1974-1977, que alcanzó un promedio anual para los cuatro años de Bs.¹⁹ 5.414 millones en valores corrientes, las empresas públicas participaron con un monto anual medio de 3.781 millones y su participación porcentual varió entre 65% (1974) y 77% (1977). La proporción con que participaron las empresas en la formación de capital del sector, señala su importancia en la creación del capital físico nacional (Ver Cuadro N° 6).

¹⁸ En el decenio, más del 95% de la maquinaria y equipo incorporado al acervo de capital fijo nacional provino de importaciones.

¹⁹ Símbolo utilizado para representar la actual moneda de Bolivia, el boliviano. Hasta 1985, la moneda boliviana se denominaba, peso boliviano, es a partir de mediados de los 80 y como resultado de la crisis vivida en Bolivia, que se le cambió de denominación por el actual "boliviano", cuya equivalencia fue de 1 millón de los antiguos pesos bolivianos.

Cuadro N° 3
PRODUCTO INTERIOR BRUTO POR TIPO DE GASTO 1970-1980
 (En millones de pesos bolivianos de 1970)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
PRODUCTO INTERIOR BRUTO											
Millones de pesos bolivianos 1970	12.374	12.985	13.732	14.668	15.563	16.353	17.468	18.064	18.628	19.007	19.161
Tasas de crecimiento (%)		4,9	5,8	6,8	6,1	5,1	6,8	3,4	3,1	2,0	0,8
Participación porcentual	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Formación Bruta de Capital Fijo											
Millones de pesos bolivianos 1970	1.792	1.949	2.150	2.093	2.312	2.751	2.923	3.104	3.203	3.251	2.991
Tasas de crecimiento (%)		8,8	10,3	-2,7	10,5	19	6,3	6,2	3,2	1,5	-8
Composición porcentual	14,5	15	15,7	14,3	16,8	16,7	17,2	17,2	17,1	15,6	
a) Pública											
Millones de pesos bolivianos 1970	1.002	1.166	1.261	852	823	1.153	1.627	1.947	1.915	2.016	2.004
Tasas de crecimiento (%)		16,4	8,1	-32,4	-3,4	40,1	41,1	19,7	-1,6	5,3	-0,6
Composición porcentual	8,1	9	9,2	5,8	5,3	7,1	9,3	10,8	10,3	10,6	10,5
b) Privada											
Millones de pesos bolivianos 1970	790	783	889	1.241	1.489	1.598	1.296	1.157	1.288	1.235	987
Tasas de crecimiento (%)		-0,9	13,5	39,6	20	7,3	-18,9	-10,7	11,3	-4,1	-20,1
Composición porcentual	6,4	6	6,5	6,5	9,6	9,8	7,4	6,4	6,9	6,5	5,2
Variación de existencias											
Millones de pesos bolivianos 1970	319	371	665	390	178	794	317	247	396	455	285
Tasas de crecimiento (%)		16,3	79,3	-41,4	-54,4	346,1	60,1	-22,1	60,3	14,9	-37,4
Composición porcentual	2,6	2,9	4,8	2,7	1,1	4,9	1,8	1,4	2,1	2,4	1,5
Gasto de Consumo Público											
Millones de pesos bolivianos 1970	1.324	1.442	1.599	1.789	1.945	2.159	2.252	2.386	2.488	2.588	2.641
Tasas de crecimiento (%)		8,9	10,9	11,6	9	11	4,3	6	4,3	4	1
Composición porcentual	10,7	11,1	11,6	12,2	12,5	13,2	12,9	13,2	13,4	13,6	13,6
Gasto de Consumo Privado											
Millones de pesos bolivianos 1970	8.959	9.307	9.390	10.152	10.532	10.900	11.864	12.620	13.400	13.496	13.490
Tasas de crecimiento (%)		3,9	0,9	8,1	3,7	3,5	8,8	6,4	6,2	0,7	0,4
Composición porcentual	72,4	71,7	68,4	69,2	67,7	66,7	67,9	69,9	71,9	71	70,4
Exportaciones de bienes y servicios											
Millones de pesos bolivianos 1970	2.494	2.782	3.106	3.172	3.349	3.234	3.582	3.393	2.961	2.656	2.504
Tasas de crecimiento (%)		11,6	11,6	2,1	5,6	-3,4	10,8	-5,3	-12,7	-10,3	-5,7
Composición porcentual	20,2	21,4	22,6	21,6	21,5	11,8	20,5	18,8	15,9	14	13,1
Importaciones de bienes y servicios											
Millones de pesos bolivianos 1970	2514	2866	3178	2923	2753	3485	3469	3686	3820	3439	2723
Tasas de crecimiento (%)		14	10,9	-8	-5,8	26,6	-0,5	6,3	3,6	-10	-20,8
Composición porcentual	20,3	22,1	23,1	19,9	17,7	21,3	19,9	20,4	20,5	28,1	14,2

Fuente: Memoria del Banco Central de Bolivia, 1980.

Cuadro N° 4
PRODUCTO INTERIOR BRUTO POR TIPO DE GASTO 1970-1980
(Tasas de crecimiento medio anual)

	1970-1975	1975-1980	1970-1980
PRODUCTO INTERIOR BRUTO	5,7	3,2	4,5
Formación bruta de Capital Fijo	9	1,7	5,3
Público	2,8	11,7	7,2
Privado	15,1	-9,2	2,3
Consumo Público	10,3	3,9	7
Consumo Privado	4	4,4	4,2
Exportaciones de bienes y servicios	5,3	-6,7	-0,9
Importaciones de bienes y servicios	6,7	-4,6	0,9

Fuente: Memoria del Banco Central de Bolivia, 1980.

Por otra parte, dentro de la inversión fija pública, el grupo minero metalúrgico compuesto por la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y la Empresa Nacional de Fundición (ENAF), conjuntamente con Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), abarcaron del 41% (1974) al 55% (1977), con un porcentaje medio de 48% para los cuatro años; lo que mostraba la magnitud del aporte de estas empresas de explotación y transformación de recursos naturales a la formación de capital nacional.

Las Corporaciones Regionales de Desarrollo, que en el decenio de los 70 se constituyeron en importantes agentes de promoción y ejecución de obras de desarrollo, invirtieron 409 millones de pesos bolivianos en promedio anual en los mismos cuatro años.

Cuadro N° 5
FORMACIÓN BRUTA DE CAPITAL POR TIPO DE BIENES 1970-1977

									Promedio Anual	
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1970-1973	1973-1977
Inversión en Vivienda										
Millones de pesos bolivianos 1970	339	328	318	313	421	492	522	546		
Tasas de crecimiento (%)		-3,2	-3,0	-1,6	34,5	16,9	6,1	4,6	-2,6	14,9
Participación porcentual	18,9	16,8	14,8	15,0	18,2	17,9	17,9	17,6		
Inversión otros edificios										
Millones de pesos bolivianos 1970	184	176	167	181	248	289	344	398		
Tasas de crecimiento (%)		-4,3	-5,1	8,4	37,0	16,5	19,0	15,7	-0,5	22,0
Participación porcentual	10,3	9,0	7,8	8,6	10,7	10,5	11,8	12,8		
Inversión otras construcciones										
Millones de pesos bolivianos 1970	379	369	487	543	561	547	568	690		
Tasas de crecimiento (%)		-2,6	32,0	11,5	3,3	-2,5	3,8	21,5	12,7	6,2
Participación porcentual										
Maquinaria y equipo agrícola										
Millones de pesos bolivianos 1970	42	37	50	43	60	91	56	47		
Tasas de crecimiento (%)		-11,9	35,1	-14,0	39,5	51,7	-38,5	-16,1	0,8	2,2
Composición porcentual	2,3	1,9	2,3	2,1	2,6	3,3	1,9	1,5		
Equipo de transporte										
Millones de pesos bolivianos 1970	417	527	559	491	446	596	614	481		
Tasas de crecimiento (%)		26,4	6,1	-12,2	-9,2	33,6	3,0	-21,7	5,6	-0,5
Participación porcentual	23,3	27,0	26,0	23,5	19,3	21,7	21,0	15,5		
Otra maquinaria y equipo										
Millones de pesos bolivianos 1970	424	503	549	503	566	712	800	933		
Tasas de crecimiento (%)		18,6	9,1	-8,4	12,5	25,8	12,4	16,6	5,9	16,7
Participación porcentual	23,7	25,8	25,5	24,0	24,5	25,9	27,3	30,1		
Otras Inversiones										
Millones de pesos bolivianos 1970	7	9	20	19	10	24	19	9		
Tasas de crecimiento (%)		28,6	122,2	-5,0	-47,4	140,0	-20,8	-52,6	39,0	-17,0
Participación porcentual	0,4	0,6	0,9	0,9	0,4	0,8	0,7	0,3		
Formación Bruta de Capital Fijo										
Millones de pesos bolivianos 1970	1.792	1.949	2.150	2.033	2.312	2.751	2.923	3.104		
Tasas de crecimiento (%)		8,8	10,3	-2,7	10,5	19,0	6,3	6,2	5,3	10,4
Participación porcentual	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		

Fuente: Memoria del Banco Central de Bolivia, 1980.

Cuadro N° 6
FORMACIÓN DE CAPITAL FIJO DEL SECTOR PÚBLICO 1974-1977
(Composición porcentual)

Clasificación Institucional	1974-1977
A. Empresas Públicas	69,8
YPFB	36,7
COMIBOL	7,3
ENAF	3,6
CBF	7,4
ENDE	4,3
ENFE	3,1
LAB	2,5
ENTEL	2,1
Sub Total	67,0
Otras empresas	2,8
B. Resto del Sector Público	30,2
Corporaciones Regionales de Desarrollo	7,6
Otras Instituciones del Sector Público	22,6
Gobierno Central*	3,9
Inst. de desarrollo Económico	7,2
Inst. de Urbanismo y Vivienda	1,0
Inst. Educativas	1,5
Inst. de Servicios Públicos (agua y saneam.)	2,3
Inst. Previsionales	1,7
Otras Inst. de Desarrollo Social	2,4
Gobiernos Departamentales y Locales	2,6
Total sector Público	100,0

*Engloba a los Ministerios.

Fuente: Memoria del Banco Central de Bolivia, 1980.

La empresa nacional del petróleo (YPFB) invirtió en el mismo periodo de cuatro años (1974-1977) el equivalente a cinco veces el valor de la inversión efectuada por COMIBOL (ambas a precios corrientes), como se muestra en el Cuadro N° 6, correspondiendo una parte significativa de ésta a las nuevas refinerías para la elaboración de productos derivados del petróleo y gas para el consumo interno, y los oleoductos y gasoductos que se tendieron para el transporte de petróleo y gas de los nuevos pozos en explotación.

Fuera de las empresas públicas y corporaciones de desarrollo regional, el resto de instituciones del sector público invirtió un promedio anual de 1.225 millones de pesos bolivianos en el periodo de 1974-1977, lo que significó el 22,6% de la inversión pública.

La capacidad instalada real de la economía creció, en términos de inversión fija neta, a la tasa anual media de 7,2% durante el periodo 1970-1977; mientras que en 1978-1980 evolucionó a la tasa negativa de 1,5%.

Dada la estructura de los bienes de producción creados en la economía, durante el periodo 1970-1973 en términos brutos las obras de infraestructura básica tuvieron un mayor crecimiento (12,7%), superando a maquinaria y equipo (incluido transporte) que lo hizo al 5,5% y a construcción de vivienda y otros edificios que disminuyó su ritmo a la tasa de -1,5%, en promedio. A diferencia de esta evolución en los primeros tres años del decenio, en el cuatrienio 1974-1977 las edificaciones (vivienda y otros edificios) crecieron más aceleradamente, a la tasa anual del 17,6%, seguidas por maquinaria y equipo con 9,8%; mientras que la construcción de infraestructura básica lo hizo al 6,2% anual. De estos antecedentes se concluye que en el periodo 1974-1977, la construcción de edificios creció más significativamente que el resto de capital físico. Durante el periodo 1978-1980 tuvieron mayor importancia relativa la infraestructura básica (otras construcciones), al ganar participación la inversión pública y aminorar el ritmo de la actividad inversora privada en general, y de la construcción en particular.

En la financiación de la formación de capital del periodo analizado, participan fundamentalmente el ahorro interno, correspondiéndole en el periodo 1970-1977 el 86,4%; mientras que el ahorro externo financió el 13,6% restante.

Si se excluye el año 1974, este último financió en los 7 años el 20% de los requerimientos de la formación de capital, y el ahorro interno el 80% restante.

Una fuente importante que se utilizó para financiar la parte de la formación de capital no cubierta con el ahorro interno, fue el endeudamiento externo²⁰.

Sin embargo, las características de la deuda contraída determinaron que las sumas de recursos necesarios para el pago de amortizaciones e intereses fueran creciendo. Así, si se analiza la relación pago de la deuda/exportaciones, se observa que de 1970 a

²⁰ La inversión extranjera directa fue relativamente baja en la mayoría de los años del decenio.

1976 el pago de la deuda externa representó en promedio el 17,5% del valor corriente de las exportaciones, fluctuando entre un 14,6% en 1970 y un máximo de 24,1% en 1972. En el periodo de 1977 a 1980²¹ la relación media del servicio de la deuda alcanzó a 27%, con un mínimo de 22,1% en 1977 y un máximo de 30,2% en 1979.

Lo anterior significa mermas en la disponibilidad de recursos que en condiciones de menor presión financiera externa se destinarían a la acumulación de capital.

Por el lado de la inversión en plantas industriales, en la agricultura, así como en equipo de transporte, ello significó menor capacidad de importación de maquinaria y equipo, dada la alta proporción del componente importado de este tipo de bienes de capital en la inversión física del país.

Cuadro N° 7
RELACIÓN DEL SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA DE MEDIANO Y LARGO PLAZO Y LAS EXPORTACIONES 1970-1980

	Pago de la deuda externa pública	Exportaciones	Relación
	(millones de dólares)		(Porcentajes)
1970	28,5	207,8	14,6
1971	31,4	194,7	16,1
1972	53,6	222,8	24,1
1973	53,4	293,9	18,1
1974	78,0	622,4	12,5
1975	91,5	523,7	17,5
1976	111,3	635,2	17,5
1977	160,6	725,6	22,1
1978	200,5	715,2	28,0
1979	261,8	865,7	30,2
1980	280,5	1033,5	27,1

Fuente: Memoria del Banco Central de Bolivia, 1980.

²¹ Con la finalidad de liberar recursos en moneda extranjera, se difirieron pagos del servicio de la deuda externa pública con la banca internacional privada, a partir del segundo semestre de 1980.

3.4 Gasto de consumo

3.4.1 Consumo Privado

El consumo creció con altibajos hasta 1976, iniciando a partir de 1977 una etapa de desaceleración que fue más marcada en los dos últimos años, con tasas de apenas 0,7% y nula respectivamente, siguiendo así las tendencias del PIB. Las tasas más altas del decenio se alcanzaron en 1973 y 1976 (8,1% y 8,8%, respectivamente) guardando también correspondencia con la evolución del PIB.

Dada la evolución del consumo privado y de la población, el consumo por habitante creció a la tasa del 1,5% en el primer quinquenio (-1,5% en 1972) y al 1,7% anual en el periodo 1976-1980, con tasas negativas de 1,8% y 2,7% en 1979 y 1980, respectivamente.

El lento crecimiento del consumo privado por habitante tuvo por causa el proceso inflacionario, que al interior de la economía nacional empezó a alcanzar niveles bastante altos a partir de 1973. Hasta 1972 el índice de precios al consumo se incrementó acumulativamente en 10,4% para los dos años; posteriormente en 1973 los precios medidos por este indicador se acrecentaron (desde 1970) en 45,2%; en 1974 el aumento para los 4 años fue de un 136,4%, para llegar a 1975 a un incremento significativo de 155,3% en todo el primer quinquenio de la década. En la fuerte aceleración de 1973 y 1974 incidieron por un lado la devaluación del peso boliviano en 66,7% en octubre de 1972, reajustes de precios de algunos productos básicos a comienzos de 1974, y la inflación provocada por la crisis económica mundial que a través de las importaciones se transmitió al país desde fines de 1973. Si se mide las variaciones de precios acumuladas para los mismos años por el deflactor implícito de los gastos de consumo privado, se observó un deterioro aún mayor del poder adquisitivo. Así, hasta 1972 el índice se había incrementado en 32,1%; a 1973 en 80%; hasta 1974 en 180,4% y el aumento acumulado para todo el quinquenio 1970-1975 fue de 218,9%. Ello reflejó la magnitud del impacto del proceso inflacionario durante el primer quinquenio, que sin haber alcanzado la virulencia de otras economías de América Latina, incidió en la demanda efectiva, teniendo en cuenta que los ingresos nominales para la gran mayoría de la población, sólo se incrementaron en una fracción de las variaciones en los precios señaladas.

En el transcurso de 1975 a 1980, el índice de precios al por menor alcanzó alzas sostenidas, con fuerte aceleración a partir de 1979. En efecto, mientras que hasta

1978 el aumento de precios según este índice fue de 24,7% (tomando como base 1975), en 1978 el incremento acumulado llegó a 49,2% y hasta 1980 la expansión en los cinco años fue del 120%. La aceleración del proceso inflacionario a partir de 1979 se explica tanto por las medidas de política económica de fines de noviembre de 1979, que determinaron la devaluación del peso boliviano en 25% y reajustes de precios de carburantes, productos agropecuarios y tarifas de transporte, como también (al igual que en el primer quinquenio) por la inflación importada cuyo ritmo de incremento anual, si bien disminuyó respecto del trienio 1973-1975, fue superior al periodo 1970-1972²². El proceso inflacionario provocó una redistribución regresiva del ingreso y como tal, altamente negativa para la economía nacional. Dados estos resultados al final del decenio se presentó un cuadro con las características del fenómeno conocido como "estanflación", que, entre los problemas de una economía en crisis es el más desfavorable, dado que combina recesión con inflación, dos aspectos negativos y generalmente opuestos.

3.4.2 Consumo de las Administraciones Públicas.

El consumo de las Administraciones Públicas creció en el decenio a tasas altas, que van del 8,9% en 1971 al 11,6% en 1973, descendiendo posteriormente a partir de 1978 hasta llegar en 1980 al 1% de expansión real. A lo largo de la serie se observó que su ritmo de crecimiento estuvo permanentemente por sobre el nivel del incremento del PIB, y su participación en el mismo pasó del 10,7 % en 1970 al 12,9% en 1976 y al 13,6% en 1979 y 1980. De este modo, la actividad del sector público (excluidas las empresas) fue creciente a lo largo del decenio.

En este punto es útil analizar el comportamiento del déficit del Gobierno Central. A precios corrientes éste se incrementó entre 1970 y 1979 en más de 37 veces. Ello muestra la magnitud del financiamiento de los gastos del Estado, que no permitieron alcanzar un presupuesto equilibrado. Por otra parte, si se mide para los años del decenio estudiado (1970-1980), la relación entre el déficit fiscal y el producto interior bruto, se observa que los porcentajes variaron desde 1,4% en 1970 a 2,4% en 1976, se duplicó este nivel en 1977, llegó a su punto máximo en 1979 con 6,5% y descendió a 4,5% en 1980. La evolución de la relación, significó que los egresos del Gobierno crecieron más aceleradamente que el PIB y los ingresos del Gobierno Central. Con la excepción de 1972, en que el porcentaje llegó a 4,3%, la expansión relativa más

²² Véase estudio económico de América Latina 1979.

elevada de los gastos se produjo a partir de 1977. El comportamiento de este indicador permite concluir que en el periodo 1973-1976 los gastos del Estado tuvieron una incidencia relativa menor, oscilando alrededor del nivel de 1970. En estos años el PIB obtuvo precisamente las tasas más altas de crecimiento, disminuyendo su dinamismo en 1977.

En el comportamiento del consumo incidió mayoritariamente la elevada absorción de recursos humanos a lo largo del período excepto 1976 y los últimos años. Esta fue una de las características más sobresalientes de la economía boliviana en el decenio, es decir, que el sector público se constituyó en uno de los sectores de la economía con las más altas tasas de absorción de la fuerza de trabajo.

3.5 Sector Externo

El resultado del sector externo a lo largo del decenio fue favorable solamente en 1974, cuando registró un superávit en cuenta corriente de 137,2 millones de dólares estadounidenses. También en 1970 y 1973 el resultado fue positivo pero en magnitud moderada, de sólo 4,4 y 12,2 millones de dólares estadounidenses respectivamente. En los restantes años, el déficit en cuenta corriente varió de 1,3 millones en 1971 a -130,4 millones en 1975, descendió en 1976 y 1977, y se agudizó fuertemente en 1978 y 1979 al subir a -291,6 y -357,8 millones de dólares estadounidenses respectivamente. En 1980, de acuerdo a las primeras estimaciones, se redujo a la tercera parte del año precedente con -118,2 millones. En este resultado incidió la drástica caída de las importaciones, las que fueron inferiores en 20,8% en términos reales y en 15% en valores corrientes.

Por otra parte, los saldos de la cuenta de bienes, con excepción de 1975, mostraron un balance favorable hasta 1977, cambiando de magnitud y signo en 1978 y 1979 con saldos de -62,5 y -53,2 millones respectivamente.

En el resultado de la cuenta corriente incidieron de manera desfavorable, como en los períodos anteriores, las retribuciones a factores del exterior, cuyo balance siempre fue negativo a lo largo del decenio. En efecto, estos aumentaron desde -28,0 millones de dólares estadounidenses en 1970 a -33,2 millones en 1974, y de -83,2 millones en 1977 llegaron a 287,3 millones en 1980.

En este rubro de la balanza de pagos, tuvieron especial significación los pagos por intereses y comisiones de la deuda externa, tanto de la contraída por el Estado como

la privada. Estimativamente, en 1979 y 1980 los intereses y comisiones de los préstamos externos con garantía del Estado representaron el 54,3% y el 49,9% respectivamente; proporciones que fueron aumentando desde el inicio del decenio. Así, en 1975 los pagos por intereses y comisiones de la deuda externa con garantía del Estado fueron 224% superiores a la montos respectivos de 1970, y en 1979 el aumento relativo respecto de 1975 fue de 337%.

3.5.1 Exportaciones

Las exportaciones en términos reales tuvieron un corto período dinámico a comienzos del decenio (después de haber caído en 1970), creciendo a la tasa anual de 11,6% en 1971 y 1972. En los siguientes años si bien continuaron aumentando (excepto 1975), su ritmo de expansión declinó notablemente, ocasionando que la cantidad de exportaciones estimada para 1980 (Bs. 2.504 millones a precios de 1970) sea virtualmente igual al nivel registrado en 1970 (Bs. 2.494 millones) e inferior en 30,1% a la observada en 1976, cuando alcanzó a Bs. 3.582 millones. Este último fue el valor máximo desde 1950.

La composición de las exportaciones en dólares corrientes mostró un cambio medianamente destacable; así, mientras en 1970 los productos tradicionales (minerales, petróleo y gas) representaron el 95,4% de las exportaciones totales, en 1976, estas se redujeron a la proporción del 85,8%. Correlativamente las exportaciones no tradicionales fueron paulatinamente ganando peso a partir de 1970 en que alcanzaron al 4,6% del total, registrando el mayor porcentaje del decenio en 1976 con el 14,2%. Durante 1977 y 1978 éstas redujeron levemente su participación hasta quedar en 1979 con el 13,8%, que representó 3 veces su peso en 1970.

Las exportaciones tradicionales (minerales, petróleo y gas natural) pasaron, en dólares corrientes, de 223,2 millones en 1970 a 886,3 millones en 1980, significando un aumento de 663,1 millones de dólares estadounidenses, equivalente en términos relativos a un 297% en el decenio. En este monto adicional, los minerales participaron con 431,1 millones de dólares, al pasar de 210 a 641,1 millones de dólares estadounidenses (305% de incremento) en los 10 años; mientras que a hidrocarburos correspondió 232 millones de dólares estadounidenses, al aumentar su nivel de 13,2 a 245,2 millones de dólares estadounidenses, con un incremento de más de 18 veces en los diez años.

El principal componente de las exportaciones tradicionales (así como en el conjunto) continuó siendo en el decenio el grupo minerales, con una participación relativa por encima del 60%. En 1970 representó el 89,8% del total de exportaciones; disminuyendo al 61,9% en 1981. La menor ponderación tuvo lugar en 1975 (con 58,4%), debido al incremento significativo ocurrido en el valor exportado de hidrocarburos y de algunos productos no tradicionales, como algodón en fibra, café y azúcar. Entre todos los bienes comercializados a lo largo del decenio, el estaño continuó siendo el principal generador de divisas para la economía nacional.

Cuadro N° 8
EXPORTACIONES 1970-1980
(Millones de dólares corrientes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Exportaciones Tradicionales	223,2	197,1	215,7	292,9	580,4	458,4	534,4	625,3	637,1	741,4	886,3
Minerales	210,0	173,2	174,1	225,9	387,3	304,5	366,9	490,5	515,0	591,7	641,1
Estaño concentrado	107,0	82,0	88,9	98,7	174,5	120,0	142,1	192,9	172,7	167,6	139,3
Estaño metálico		23,9	24,6	32,3	55,6	51,4	74,3	133,8	201,0	228,0	238,8
Wolfram	17,6	13,6	10,3	11,1	21,1	22,3	34,8	45,1	39,5	35,1	47,4
Antimonio	31,0	9,0	9,1	17,4	29,1	17,2	31,4	18,1	16,6	29,6	26,4
Zinc	14,3	15,3	15,4	26,0	37,7	40,3	39,1	44,7	31,4	42,7	36,7
Plata	10,5	8,3	7,6	12,6	26,8	28,5	24,3	30,8	33,8	58,3	118,3
Plomo	7,8	5,9	5,8	8,3	11,5	7,7	8,4	12,4	10,7	18,0	14,5
Cobre	12,5	8,3	8,8	13,4	16,0	7,3	6,5	4,1	4,0	3,3	3,5
Bismuto	8,0	5,8	2,6	4,4	12,7	7,5	3,7	5,2	0,6	0,3	2,7
Azufre y otros	1,3	1,1	1,0	1,5	2,2	2,3	2,2	3,4	4,8	8,9	23,0
Hidrocarburo	13,2	23,9	41,6	67,0	193,1	153,9	167,5	134,2	120,8	149,7	245,2
Petróleo crudo	13,2	23,9	31,7	48,9	163,9	111,4	112,6	67,4	42,3	44,7	24,3
Gas natural			9,9	18,1	29,2	42,5	54,9	66,8	78,5	105,0	220,9
Exportaciones no tradicionales	10,7	18,7	28,7	45,4	70,1	63,0	88,6	93,1	86,6	118,1	149,6
Madera	1,9	2,8	3,7	7,7	12,9	11,1	10,0	12,0	12,6	19,0	23,4
Algodón en fibra	0,8	3,8	7,6	9,7	22,0	18,1	12,0	17,7	14,8	10,6	0,9
Goma	0,8	0,8	0,8	1,1	1,9	2,3	2,1	4,0	2,1	1,9	4,7
Ganado Vacuno		1,8	1,8	0,7	0,3	0,8	2,1	3,0	2,6	3,0	1,3
Café	3,6	3,6	4,7	5,9	4,3	7,0	13,1	18,7	16,7	19,7	20,8
Azúcar	1,0	0,9	0,5	12,4	21,9	17,4	39,7	22,9	14,2	30,4	51,2
Castaña	1,1	1,2	1,3	1,5	2,1	2,2	2,2	2,6	3,1	2,8	2,9
Cueros	0,4	0,5			0,3	0,6	2,5	1,5	4,6	6,7	4,9
Semillas de algodón				1,4	0,4						
Productos metal-mecánicos							0,5	1,6	1,4	4,4	8,8
Artesanías							0,9	1,4	2,3	2,6	4,2
Otros (1)	1,1	3,3	8,3	5,0	4,0	3,5	3,2	7,7	12,2	17,0	26,5
TOTAL	233,9	215,8	244,4	338,3	650,5	521,4	623,0	718,4	723,7	859,5	1035,9

(1) Incluye corteza de quinua, lanas, tabaco, piretro, bebidas, carne y otros
Fuente: Memoria del Banco Central de Bolivia, 1980.

Otros productos de importancia para la economía nacional como fuente de divisas, fueron el cobre, el plomo, el zinc, plata, wolframio y antimonio, bismuto y azufre, aunque estos últimos en menor proporción.

Cuadro N° 9
VOLUMEN Y PRECIOS DE EXPORTACIÓN DE MINERALES 1970-1980
(Volumen en Toneladas)
(Precios en índice 1970=100)

	ESTAÑO		COBRE		PLOMO		ZINC		PLATA		WOLFRAMIO		ANTIM.			
	Vol.	P.	Vol.	P.	Vol.	P.	Vol.	P.	Vol.	P.	Vol.	P.	Vol.	P.		
	Conc.	Met.														
1970	29.386		100		8.853	100	25.757	100	46.547	100	186	100	2.410	100	11.576	100
1971	23.463	6.814	91		7.809	75	23.337	84	45.412	109	172	86	2.638	71	11.672	29
1972	23.778	6.556	98		8.430	73	19.188	99	39.702	126	143	94	2.750	51	13.149	26
1973	21.544	6.866	121		8.230	115	20.153	137	49.568	170	165	135	2.768	55	14.800	44
1974	21.905	7.049	207		7.923	143	19.374	196	49.015	249	173	265	2.618	111	13.071	83
1975	18.944	7.497	179		5.991	86	17.665	144	49.544	264	204	248	2.551	120	11.927	54
1976	20.487	9.868	196		4.680	98	18.582	150	49.206	258	177	243	3.278	146	17.409	67
1977	18.413	12.679	276		3.174	91	19.878	206	61.356	237	209	261	2.800	221	13.822	49
1978	13.818	15.879	327		2.990	94	16.482	214	51.621	197	198	302	2.852	190	10.526	59
1979	11.304	15.313	386		1.740	134	15.633	380	53.923	257	181	570	2.647	182	16.636	66
1980	8.313	14.218	436		1.676	149	15.936	299	46.236	257	176	1.190	3.435	189	16.622	78

Fuente: Memoria del Banco Central de Bolivia, 1980.

	BIS ⁽¹⁾		AZUFRE		OTROS ⁽²⁾
	Vol.	P.	Vol.	P.	Vol.
1970	623	100	16.313	100	4.892
1971	677	67	10.487	101	6.752
1972	480	43	18.214	99	3.457
1973	569	60	56.393	70	12.119
1974	714	139	41.778	86	15.289
1975	612	96	21.920	114	22.867
1976	303	96	14.881	183	4.826
1977	535	76	6.277	197	9.448
1978	131	38	14.726	186	41.419
1979	46	49	13.532	179	6.546
1980	547	38	11.244	179	12.091

Fuente: Memoria del Banco Central de Bolivia, 1980.

(1) A partir de junio de 1972 incluyendo bismuto metálico.

(2) Incluye: Sal, yeso, cadmio, hierro, calcita, manganeso y aleaciones (Sn-Pb-Sb).

En lo que se refiere a los hidrocarburos, durante la década de 1960 los limitados volúmenes de exportación de petróleo, efectuados exclusivamente por la empresa nacional hasta 1965, tuvieron un primer incremento a partir de 1966 cuando la empresa extranjera Bolivian Gulf inició sus exportaciones. Así, en aquel año de un total de 0,32 millones de metros cúbicos de petróleo crudo, el 77% correspondió a dicha empresa.

Para 1970, toda la exportación de hidrocarburos fue realizada por YPFB, empresa del Estado.

Así, durante esta década, las exportaciones de crudo se incrementaron desde 0,74 millones de metros cúbicos en 1970 hasta un máximo de 1,88 millones en 1973, para luego empezar a descender sucesivamente hasta el nivel de 0,22 millones en 1979 y finalmente suspenderse las exportaciones en 1980. A partir de 1972 se inició la exportación de gas natural a la República Argentina.

En el caso del gas natural exportado, se notó igualmente una continua alza en el valor unitario. Así, en 1972 el millar de metros cúbicos se exportó a un precio medio de 9,81 dólares estadounidenses, incrementándose para 1974 en 92,5%. Posteriormente, y a través de alzas graduales, se llegó en 1979 a un aumento de 520%, respecto del valor unitario de 1972. Finalmente, el precio unitario de 108,3 dólares estadounidenses por mil metros cúbicos registrado en 1980, significó un incremento de 78,1% respecto del nivel que había alcanzado en 1979 (60,81 dólares estadounidenses). De este modo, el valor unitario de 1980 fue 11 veces mayor al correspondiente a 1970.

Respecto a la evolución de las exportaciones no tradicionales se destacó especialmente el azúcar. En efecto de un 0,5% del valor total de exportaciones de 1970, pasó a representar el 6,4% en 1976 (el porcentaje más alto), bajando a poco más de la mitad (3,5%) en 1979. Entre 1970 y 1975, los precios de este producto crecieron en 492% (casi cinco veces), originando que las exportaciones se incrementaran en 688% (aproximadamente unas 7 veces). En 1976 estas últimas se multiplicaron por más de 2 y media veces respecto al año anterior; sin embargo, su cotización fue la tercera parte del nivel alcanzado en 1974 (precio máximo de la década), para descender en 1979 a poco más de la cuarta parte. De este modo, se constató que existe una relativa flexibilidad de la oferta nacional ante estímulos de precios en el mercado internacional.

En los últimos años del decenio se agregaron otros rubros, que si bien en términos relativos no fueron significativos dentro del total, cualitativamente sí reflejaron la dirección de un importante avance en la diversificación de exportaciones hacia el futuro; éstos fueron productos de la industria metalmeccánica y de artesanía.

3.5.2 Importaciones

Las importaciones (a precios de 1970), alcanzaron a lo largo del decenio tasas alternativamente positivas y negativas. Así, después de crecer significativamente al 14% y 11% en 1971 y 1972, registraron disminuciones del 8% y 5,8% en los dos años siguientes. Esta situación se originó en la pérdida del poder adquisitivo del peso boliviano en términos de los precios en dólares, debido a la devaluación monetaria de 1972 y a las alzas de precios en los países de origen a partir de 1973.

Por otra parte, las cotizaciones favorables que permitieron aumentos notables del valor corriente de las exportaciones de bienes (99% y 114% en 1973 y 1974, respectivamente), impidieron que las importaciones disminuyeran a tasas aún mayores a causa de la subida de precios en estas últimas. En efecto, los precios en términos de dólares subieron exclusivamente por efecto de la inflación externa en aproximadamente 20% y 67% en 1973 y 1974, respectivamente.

En la gestión de 1975, esta variable recuperó su dinamismo al crecer en 26,6%, impulsada sobre todo por el resultado favorable de la balanza de pagos en cuenta corriente del año anterior y la entrada de capitales vía préstamos externos, en un contexto de evolución dinámica del PIB. Sin embargo, debido a la crítica situación originada en la balanza de pagos en ese año, y como un medio de atenuar, los efectos negativos del deterioro de los términos de intercambio en el último semestre se dictó un decreto estableciendo un depósito previo del 25%.

En 1976, como consecuencia de la prohibición de importar cierta clase de bienes y de la fijación de recargos adicionales, las importaciones registraron una caída en valores absolutas (-0,5%). En 1977 el quantum de importaciones creció 6,3%, estimuladas entre otros por una reducción al 10% y 5% del depósito de financiamiento externo a través del sistema bancario, que vino a suplir la menor liquidez en la economía, originada en parte por el depósito previo. En 1978 el quantum de importaciones creció 3,6% y cayeron en 10% y 20,8% en 1979 y 1980 respectivamente, como consecuencia directa de la pérdida de dinamismo de la actividad económica en general, de resultados del intercambio exterior, la acentuación del desequilibrio presupuestario y los altos niveles del servicio de la deuda externa.

Por otra parte, la economía nacional continuó siendo muy abierta, y como tal, altamente dependiente de la importación de bienes para satisfacer la demanda interna. Así, en el decenio transcurrido, no se apreció un cambio favorable en la composición

de las importaciones; mientras en 1970 los bienes de consumo representaban el 20,4% del total, los bienes intermedios 43,4% y los de capital el 36,2% restante, en 1980 la participación relativa de los mismos componentes fue de 23%, 39,7% y 37,3%, respectivamente. Por el contrario, se notó un aumento relativo en los bienes de consumo, que por su naturaleza son más factibles de ser sustituidos con producción interna, sin menoscabo de las ventajas comparativas por los recursos naturales que el país podría aprovechar en muchos rubros. Este incremento relativo es aún más significativo, si se tiene en cuenta que hubo una expansión de la oferta en el mercado interno, de bienes de consumo, que dada su naturaleza y precios, son accesibles a una fracción limitada de la población que percibe ingresos altos.

Cuadro Nº 10
IMPORTACIONES DE BIENES 1970-1980
(Composición porcentual)

	1970	1974	1976	1978	1979	1980
Bienes de consumo	20,4	23,3	21,6	21,7	24,8	23,0
Bienes intermedios	43,4	36,0	40,2	39,8	39,4	39,7
Bienes de capital	36,2	40,7	38,2	38,5	35,8	37,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Memoria del Banco Central de Bolivia, 1980.

3.6 Comportamiento Sectorial

En el decenio 1970-1980 el PIB creció a la tasa de 4,5% acumulativo anual; sin embargo, los diferentes sectores agrupados de acuerdo a la importancia cualitativa de su naturaleza para promover el desarrollo, tuvieron un comportamiento diverso, que reflejaron cierta estructura que no fue precisamente la más adecuada para la economía del país, dado su nivel de desarrollo. Así, mientras los sectores productores de bienes crecieron en el decenio a una tasa media anual de 3,6%, los servicios básicos lo hicieron al 8,3% y los otros servicios en conjunto aumentaron su producción al ritmo anual medio del 4,4%. En este contexto puede considerarse adecuado el avance logrado en los diez años en la producción de transportes y comunicaciones y de electricidad, gas y agua, que por su naturaleza son sectores generadores de insumos claves en todo proceso de desarrollo económico; por su parte, los sectores productores de bienes y otros servicios se expandieron a tasas de 50% y 80% por sobre la correspondiente a la población, respectivamente.

En el resultado de los sectores de bienes, fue significativa la incidencia de las menores tasas observadas en agropecuaria y minería (3,2% y 0,5%, respectivamente). En servicios básicos, el producto de transportes y comunicaciones creció más aceleradamente (8,7%) que el de electricidad, gas y agua (6,2%); mientras que en otros servicios la actividad de establecimientos financieros aumentó su nivel a la tasa del 13,1%.

El comportamiento sectorial a lo largo del decenio fue diverso. La evolución en los dos períodos (1^{er} y 2^{do} quinquenio) fue más disímil en el caso de los sectores de bienes; en el primer quinquenio crecieron a la tasa de 5,4%, mientras que en el segundo lo hicieron al 1,9% anual. Es notable en este último el impacto de la caída de extracción de hidrocarburos.

Así, los sectores que mostraron mayor dinamismo en el período 1970-1975 fueron: extracción de hidrocarburos con una tasa media anual del 20,2% establecimientos financieros con 16,9% y transportes, almacenamiento, comunicaciones y electricidad, gas y agua con tasas del 9,9% y 7,3%, respectivamente.

Cuadro Nº 11
PRODUCTO INTERIOR BRUTO POR RAMA DE ACTIVIDAD 1970-1980
(En millones de bolivianos de 1970)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Agropecuario											
Millones de pesos bolivianos 1970	2.240	2.373	2.512	2.628	27.258	2.907	2.991	2.890	2.968	3.027	3.078
Tasas de crecimiento (%)		5,9	5,9	4,6	3,7	6,7	2,9	-3,4	2,7	2,0	1,0
Participación (%)	18,1	18,3	18,3	17,9	17,5	17,8	17,1	16,0	15,9	15,9	16,0
Minería											
Millones de pesos bolivianos 1970	11.155	1.118	1.162	1.413	1.377	1.191	1.339	1.371	1.300	1.202	1.214
Tasas de crecimiento (%)		-3,2	3,9	21,6	-2,5	-13,5	12,4	2,4	-5,2	-7,5	-5,2
Participación (%)	9,3	8,6	8,5	9,6	8,8	7,3	7,7	7,6	7,0	6,3	6,0
Extracción de Hidrocarburos											
Millones de pesos bolivianos 1970	118	232	318	429	377	296	313	238	222	200	187
Tasas de crecimiento (%)		97,5	36,5	34,9	-12,1	-21,5	5,7	-24,0	-6,7	-9,9	-4,0
Participación (%)	0,9	1,8	2,3	2,9	2,4	1,8	1,8	1,3	1,2	1,0	1,0
Industria Manufacturera											
Millones de pesos bolivianos 1970	1.790	1.854	2.004	2.104	2.342	2.485	2.692	2.857	2.986	3.070	3.039
Tasas de crecimiento (%)		3,6	8,1	5,0	11,3	6,1	8,3	6,1	4,5	2,8	1,1
Participación (%)	14,5	14,3	14,6	14,3	15	15,2	15,4	15,8	16	16,1	16,2
Construcción											
Millones de pesos bolivianos 1970	511	526	535	546	595	672	725	782	804	824	783
Tasas de crecimiento (%)		2,9	1,7	2,1	9,0	12,9	7,9	7,9	2,8	2,5	-5,0
Participación (%)	4,1	4,0	3,9	3,7	3,8	4,1	4,1	4,3	4,3	4,3	4,1
Subtotal bienes											
Millones de pesos bolivianos 1970	5.714	6.104	6.531	7.120	7.416	7.551	8.060	8.138	8.280	8.323	8.301
Tasas de crecimiento (%)		5,0	7,0	9,0	4,2	1,8	6,7	1,0	1,7	0,5	0,3
Participación (%)	46,9	47,0	47,6	48,4	47,5	46,2	46,1	45,0	44,4	43,6	43,3

Fuente: Memoria del Banco Central de Bolivia, 1980.

Continúa en la página siguiente.

Continuación Cuadro N° 11

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Electricidad, gas y agua											
Millones de pesos bolivianos 1970	167	179	190	211	232	237	253	268	281	297	304
Tasas de crecimiento (%)		7,2	6,1	11,1	10,0	2,2	6,8	5,9	4,8	5,7	2,4
Participación (%)	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
Trans., Almac., y comunicac.											
Millones de pesos bolivianos 1970	931	1.001	1.072	1.141	1.311	1.491	1.668	1.880	2.030	2.094	2.136
Tasas de crecimiento (%)		7,5	7,1	6,4	14,9	13,7	11,9	12,7	8,0	3,1	2,0
Participación (%)	7,5	7,7	7,8	7,8	8,4	9,1	9,5	10,4	10,9	11,0	11,1
Subtotal servicios básicos											
Millones de pesos bolivianos 1970	1.098	1.180	1.262	1.352	1.543	1.728	1.921	2.148	2.311	2.391	2.440
Tasas de crecimiento (%)		7,5	6,9	7,1	14,1	12,0	11,2	11,8	7,6	3,5	2,0
Participación (%)	8,8	9,1	9,2	9,2	9,9	10,5	10,9	11,9	12,4	12,6	12,7
Comercio, restaurantes y hoteles											
Millones de pesos bolivianos 1970	2.182	2.240	2.290	2.360	2.513	2.704	2.813	2.875	2.964	3.029	3.060
Tasas de crecimiento (%)		2,7	2,2	3,1	6,5	7,6	4,0	2,2	3,1	2,2	1,0
Participación (%)	17,6	17,2	16,7	16,1	16,1	16,5	16,1	15,9	15,9	15,9	16
Establecimientos financieros											
Millones de pesos bolivianos 1970	183	205	261	308	341	400	478	536	563	600	618
Tasas de crecimiento (%)		12,0	27,3	18,0	10,7	17,3	19,5	12,1	5,0	6,6	4,0
Participación (%)	1,5	1,6	1,9	2,1	2,2	2,4	2,7	3,0	3,0	3,2	3,3
Gobierno General											
Millones de pesos bolivianos 1970	986	1.089	1.185	1.257	1.380	1.481	1.577	1.643	1.685	1.720	1.742
Tasas de crecimiento (%)		10,4	8,8	6,1	9,8	7,3	6,5	4,2	2,6	2,1	1,3
Participación (%)	8,0	8,4	8,6	8,6	8,9	9,1	9,0	9,1	9,1	9,1	9,1
Propiedad de vivienda											
Millones de pesos bolivianos 1970	1.088	1.116	1.149	1.193	1.237	1.287	1.345	1.400	1.442	1.494	1.516
Tasas de crecimiento (%)		2,6	3,0	3,8	3,7	4,0	4,5	4,1	3,0	3,6	2,5
Participación (%)	8,8	8,6	8,4	8,1	8,0	7,9	7,7	7,7	7,7	7,9	8,0
Servicios personales											
Millones de pesos bolivianos 1970	1.023	1.051	1.054	1.078	1.133	1.202	1.275	1.324	1.383	1.450	1.484
Tasas de crecimiento (%)		2,7	0,3	2,3	5,1	6,1	6,1	3,8	4,5	4,8	2,3
Participación (%)	8,3	8,1	7,7	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,3	7,6	7,8
Subtotal otros servicios											
Millones de pesos bolivianos 1970	5.462	5.701	5.939	6.196	6.604	7.074	7.488	7.778	8.037	8.293	8.420
Tasas de crecimiento (%)		4,4	4,2	4,3	6,6	7,1	5,9	3,9	3,3	3,2	1,5
Participación (%)	44,2	43,9	43,3	42,2	42,5	43,2	42,8	43,0	43,0	43,7	44,2
Producto Interior Bruto											
Millones de pesos bolivianos 1970	121.374	12.985	13.732	14.668	15.563	16.353	17.469	18.064	18.628	19.007	19.161
Tasas de crecimiento (%)		4,9	5,8	6,8	6,1	5,1	6,8	3,4	3,1	2,0	0,8
Participación (%)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Memoria del Banco Central de Bolivia, 1980.

Cuadro Nº 12
PRODUCTO INTERIOR BRUTO POR RAMA DE ACTIVIDAD 1970-1980
(Tasas de crecimiento medio anual)

	1970-1975	1975-1980	1970-1980
Agropecuario	5,4	1,0	3,2
Minería	0,6	0,4	0,5
Extracción de Hidrocarburos	20,2	-8,3	5,0
Industria Manufacturera	6,8	4,5	5,7
Construcción	5,6	3,1	4,4
Sub-total bienes	5,4	1,9	3,6
Electricidad, gas y agua	7,3	5,1	6,2
Trans., Almacene. y comunicac,	9,9	7,5	8,7
Sub-total servicios básicos	9,5	7,1	8,3
Comercio, restaurantes y hoteles	4,4	2,5	3,4
Establecimientos financieros	16,9	9,3	13,1
Gobierno General	8,5	3,3	5,9
Propiedad de vivienda	3,4	3,5	3,5
Servicios personales, sociales y comunales	3,3	4,3	3,8
Sub-total otros servicios	5,3	3,5	4,4
PRODUCTO INTERIOR BRUTO	5,7	3,2	4,5

Fuente: Memoria del Banco Central de Bolivia, 1980.

Durante el segundo quinquenio, con excepción de hidrocarburos (que redujo su crecimiento) y del grupo residual de otros servicios (único sector que aumentó su nivel), todas las restantes actividades desaceleraron sus ritmos de crecimiento, destacándose especialmente las tasas relativamente menores observadas en gobierno general; comercio, restaurantes y hoteles y establecimientos financieros que fluctuaron entre un 61% y 43% inferiores a las del primer quinquenio.

Todo lo descrito anteriormente nos muestra que a partir de la segunda mitad de la década del 70 y de manera más acentuada a partir de 1977, Bolivia comienza a tener un ritmo de crecimiento muy bajo, con sectores cuyos niveles de crecimiento eran cada vez menores. Todo ello dio lugar a la crisis sin precedentes que se desató en la década de 1980, década que ya es conocida como "la década perdida de América Latina" por la crisis generalizada que se vivió en el periodo.

Para realizar el análisis de la economía boliviana en este periodo, primero se presentará el escenario de la crisis para el primer quinquenio de 1980 y posteriormente las Políticas de Estabilización y las Reformas Estructurales que se

establecieron a partir de la segunda mitad de los 80, con los resultados obtenidos en cada quinquenio.

4. Escenario de la crisis en Bolivia

A partir de 1980, en Bolivia comienza a perfilarse una situación de extrema gravedad en el sistema económico sin precedentes en décadas anteriores. En efecto, la mayoría de los indicadores que se evaluarán a lo largo del acápite, ponen de manifiesto un notable retroceso y un significativo deterioro de la actividad económica y el bienestar de la población, a partir de 1980.

Las dificultades económicas y financieras empezaron a hacerse evidentes durante la segunda mitad del año 1977, al percibirse el progresivo debilitamiento de la economía nacional, que posteriormente se agravó (entre 1980-1981) por la deficiente administración del aparato estatal y el constante deterioro del sistema productivo, como se ha visto anteriormente.

La convergencia de estos factores instaló en el escenario económico de Bolivia una fuerte tendencia a la inestabilidad y estancamiento de la producción, al incremento sostenido de la desocupación, al desequilibrio monetario y financiero, al alza del costo de vida y, a la consecuente recomposición de la estructura social²³ y de poder de la sociedad.

4.1 La debilidad del sistema productivo

Uno de los rasgos más sobresalientes del comportamiento de la economía boliviana en el período 1980-1985, fue la persistente caída del nivel de producción. Las tendencias que se observaron en la década de los 60 y en gran parte de los 70, se modificaron sustancialmente durante este periodo, resultado de los consecutivos desajustes y problemas por los que atravesaba la sociedad boliviana y que obstaculizaron el crecimiento económico y las posibilidades de recuperación. En efecto, durante el quinquenio mencionado se observa un notable deterioro de la producción: la tasa anual de crecimiento del producto interior bruto (PIB) desciende de 0,28% en 1981 a -1,68% durante 1985. En 1983, el PIB de la economía sufrió el mayor descenso, con una tasa de crecimiento negativa del orden del 4,04% (una de las

²³ En lo referente al ámbito social, su evolución y resultados durante la década de 1980, se evaluará de forma detallada en puntos posteriores del capítulo.

mayores en la historia boliviana). Esta cifra reflejó la agudización del estado de crisis y su acentuación progresiva.

Cuadro N° 13
EVOLUCIÓN DEL PIB POR ACTIVIDAD ECONÓMICA 1981-1985
(Tasas de crecimiento anual)

ACTIVIDAD	1981	1982	1983	1984	1985	Variación Promedio 1981-1985
Agricultura	-3,39	5,61	-14,2	13,75	6,73	1,70
Petróleo y Gas Natural	3,78	-4	-3,28	-12,6	-11,19	-5,46
Minería	3,21	-8,96	-5,19	-19,94	-20,77	-10,33
Ind. Manufactureras	-7,21	-14,25	-0,02	1,41	-6,26	-5,27
Electricidad, Gas y Agua	11,17	1,87	2,72	5,63	-2,77	3,72
Construcción y Obras Públicas	-12,01	-7,19	0,53	-2,86	-0,61	-4,43
Comercio	4,69	-10,47	-6,07	-5,88	0,39	-3,47
Transporte y Comunicaciones	16,94	-4,56	0,01	3,35	7,75	4,70
Establecimientos Financieros	-2,09	-3,57	-4,08	1,46	2,05	-1,25
Servicios Sociales y Personales	-1,89	-5,43	-3,78	-6,06	-5,53	-4,54
Restaurantes y Hoteles	1	-3	-9,27	-5,21	3,06	-2,68
Administración Pública	2,03	0,92	-4,21	-1,6	-5,67	-1,71
Total	0,28	-3,94	-4,04	-0,2	-1,68	-1,92

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE) e Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE).

Se observa, en general, que durante el período analizado, la economía decrece a una tasa promedio anual de 1,92%. Esta alteración del funcionamiento de la economía nacional y, consecuentemente, pérdida de la dinámica, se reflejó en las tendencias de los principales componentes del PIB.

Como producto de esta grave deformación que se dio en la estructura productiva, se observó una elevada participación del sector terciario en el PIB.

A través de la composición porcentual del mismo, por rama de actividad, se observa que la importancia relativa de las actividades terciarias pasa de 45% en 1980 a 51,6% 1985. Por su parte, el sector secundario reduce su participación de 18 a 13%, en el mismo período. (Ver cuadro N° 14).

Cuadro N° 14
COMPOSICIÓN DEL PIB POR ACTIVIDAD ECONÓMICA 1980-1985
(En millones de bolivianos de 1980)

Actividad	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
Sector Primario	41.970	34,1	41.640	33,8	42.217	35,2	35.615	31,8	36.384	32,8	35.168	32,2
Agropecuaria	22.563	18,4	22.350	18,1	23.878	19,9	17.507	15,6	20.782	18,7	21.417	19,6
Minería	12.679	10,3	12.133	9,8	10.635	8,9	10.889	9,7	8.565	7,7	6.852	6,3
Ext. Petrolera	6.726	5,5	7.157	5,8	7.704	6,4	7.219	6,4	7.037	6,3	6.899	6,3
Sector Secundario	22.495	18,3	20.689	16,8	18.272	15,3	17.138	15,2	15.314	13,8	14.320	13,1
Ind. Manufacturera	17.974	14,6	16.664	13,5	14.344	12,0	13.387	11,9	11.814	10,6	10.729	9,8
Construcción	4.521	3,7	4.025	3,3	3.928	3,3	3.751	3,3	3.500	3,2	3.591	3,3
Sector Terciario	55.193	44,9	57.293	46,4	56.254	46,9	56.165	50,2	56.133	50,5	56.423	51,6
Elect. Gas y Agua	806	0,7	919	0,7	923	0,8	919	0,8	931	0,8	936	0,9
Comercio	13.261	10,8	14.360	11,6	13.599	11,3	13.055	11,7	12.924	11,6	13.195	12,1
Transporte y Com.	7.321	6,0	8.196	6,6	7.770	6,5	7.931	7,1	7.988	7,2	8.067	7,4
Establec. Financ.	7.189	5,8	6.324	5,1	6.413	5,3	6.490	5,8	6.555	5,9	6.868	6,1
Prop. De Viv.	10.059	8,2	10.119	8,2	10.149	8,5	10.169	9,1	10.179	9,2	10.189	9,3
Otros servicios	4.881	4,0	4.877	4,0	4.731	3,9	4.565	4,1	4.492	4,0	4.425	4,1
Serv. Imp. De Bcos.	-1.932	-1,6	-1.480	-1,2	-1.501	-1,3	-1.519	-1,4	-1.534	-1,4	-1.565	-1,4
Serv. Adm. Pública	12.940	10,5	13.291	10,8	13.504	11,3	13.909	12,4	13.965	12,6	13.686	12,5
Servicios Domésticos	668	0,5	687	0,6	666	0,6	646	0,6	633	0,6	622	0,6
PIB a precios de Prod.	119.658	97,3	119.622	97,0	116.743	97,4	108.918	97,2	107.831	97,1	105.911	96,9
Más Impuestos Ind.	3.288	2,7	3.753	3,0	3.162	2,6	3.132	2,8	3.223	2,9	3.384	3,1
PIB a precios de Compra	122.946	100,0	123.375	100,0	119.905	100,0	112.050	100,0	111.054	100,0	109.295	100,0

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. División de Información. Elaboración en base a la información del Banco Central de Bolivia, 1988.

Cabe resaltar que el crecimiento que se dio en el sector terciario no se debió a un mayor desarrollo industrial, como acontece en los países desarrollados; sino, al contrario, se asentó en la incapacidad de la industria para absorber el elevado crecimiento de la fuerza de trabajo urbano, induciéndola a reubicarse en actividades improductivas (comercio, servicios personales, etc.), las cuales agudizaron el fenómeno del subempleo.

Por otro lado, el sector agropecuario, el más importante del país en este periodo, sufrió una reducción real de 14,2% en 1983, lo que asociado a una reducción de más del 5% en la minería, explican la caída de 4% del PIB en 1983, el año anterior al proceso hiperinflacionario que vivió el país (Cuadro N° 13).

El deterioro de los principales sectores productivos puede caracterizarse de la siguiente manera:

- En la minería se observó una notable disminución de la producción, acompañada de dificultades de naturaleza financiera, descapitalización de la minería estatal, obsolescencia del equipo, elevados costos de producción y distribución, agotamiento de los principales yacimientos, reducción de la ley de los minerales. Todo esto trajo como consecuencia, la caída de los volúmenes de exportación, principalmente del estaño, y la consiguiente reducción del ingreso de divisas.
- El sector de hidrocarburos mostró una reducción de la producción de petróleo, así como una caída pronunciada de la exportación. Entre los factores que determinaron este fenómeno se encuentran: el irracional uso de los recursos del sector, los elevados costos de producción, el escaso desarrollo del sector y la reducida inversión en actividades de prospección, además de la disminución de reservas.
- La crisis del sector industrial se reflejó en una serie de graves deformaciones y desequilibrios. La producción de este sector se orientaba básicamente al uso de materias primas importadas, fenómeno que aumentó la dependencia económica. A esto se sumó el condicionamiento del tamaño del mercado, así como la grave deformación en la estructura de costos; debido esto último, en gran medida, a las continuas políticas de incentivo a la industria naciente que provocaron niveles de protección, a cargo del Gobierno, fuera de cualquier límite racional y efectivo.

4.1.2 Ahorro e Inversión

En el Cuadro N° 15 se observa una disminución del ahorro nacional (como porcentaje de PIB), de 6,6% en 1980, se reduce a 4,4% en 1985. Por otra parte, resulta evidente que en una situación de crisis y caída de la producción en los sectores generadores de excedentes, gran parte de estos productos se destinan al consumo y satisfacción de las necesidades básicas de la población. Así, mientras que las inversiones representaban el 14% del PIB en 1980, sólo el 7,7% del producto se destinó a la acumulación de capital en 1985. Es así que la formación bruta de capital fijo durante el período 1980-1985, decreció a una tasa promedio anual de 7,9% y el consumo privado

a 1,4% (Cuadros N° 16 y N° 17). A pesar de ello, el consumo de la sociedad en su conjunto (público y privado) aumentó su participación relativa en la demanda agregada, de 62% a 67% entre 1980 y 1985, respectivamente.

Cuadro N° 15
TASA DE AHORRO E INVERSIÓN 1980-1985
(En %)

Periodo	Ahorro Nacional/PIB	Ahorro Externo /PIB	Ahorro Nal./Ahorro Total	Ahorro Ext./Ahorro Total	FBKF/PIB
1980	6,6	5,6	94,4	5,6	14,1
1981	6,9	3,7	33,9	66,1	12,6
1982	6,3	-1,2	59,2	40,8	8,9
1983	5,5	0,6	-2,9	102,9	8,5
1984	4,2	-0,1	38,8	61,2	6,9
1985	4,4	-1,6	-97,0	197,2	7,7

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, División de Información.
Elaboración en base a información del Banco Central de Bolivia, 1988.

Cuadro N° 16
COMPOSICIÓN DEL PIB POR TIPO DE GASTO 1979-1985
(En millones de bolivianos de 1980)

Concepto	1979	%	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
Oferta Agregada	148.666	100,0	147.741	100,0	152.365	100,0	144.403	100,0	136.316	100,0	136.023	100,0	135.330	100,0
PIB a precios de Compra	122.249	82,2	122.946	83,2	123.375	81,0	119.905	83,0	112.050	82,2	111.054	81,6	109.113	80,6
Importaciones	26.417	17,8	24.795	16,8	28.990	19,0	24.498	17,0	24.266	17,8	24.969	18,4	26.217	19,4
Demanda Agregada	149.133	100,0	147.197	100,0	149.036	100,0	144.260	100,0	138.345	100,0	137.659	100,0	137.366	100,0
Gasto de Cons. Público	15.667	10,5	15.904	10,8	17.351	11,6	17.073	11,8	16.612	12,0	16.462	12,0	16.116	11,7
Gasto de Cons. Privado	76.762	51,5	82.258	55,9	82.475	55,3	79.479	55,1	76.234	55,1	76.114	55,3	76.624	55,9
Var. de Existencias	n.d	0,0	n.d	0,0	n.d	0,0	n.d	0,0	n.d	0,0	n.d	0,0	n.d	0,0
Form.Brut. de Cap. Fijo	21.843	14,6	17.514	11,9	17.085	11,5	14.887	10,3	14.188	10,3	13.146	9,5	13.104	9,5
Exportaciones	34.861	23,4	31.521	21,4	32.125	21,6	32.821	22,8	31.311	22,6	31.937	23,2	31.522	22,9

Nota: Las cifras de 1979 son estimadas en base a nueva metodología. De 1980 a 1985, son cifras del Banco central de Bolivia.

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, División de Información.
Elaboración en base a información del Banco Central de Bolivia, 1988.

Cuadro Nº 17
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB REAL POR TIPO DE GASTO 1980-1985
(En %)

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1980-1982	1983-1985	1980-1985
Oferta Agregada	-0,6	3,1	-5,2	-5,6	-0,2	-0,5	-0,9	-2,1	-1,5
PIB a precios de Compra	0,6	0,3	-2,8	-6,6	-0,9	-1,7	-0,6	-3,1	-1,9
Importaciones	-6,1	16,9	-15,5	-0,9	2,9	5,0	-1,6	2,3	0,4
Demanda Agregada	-1,3	1,2	-3,2	-4,1	-0,5	-0,2	-1,1	-1,6	-1,4
Gasto de Consumo Público	1,5	9,1	-1,6	-2,7	-0,9	-2,1	3,0	-1,9	0,6
Gasto de Consumo Privado		0,3	-3,6	-4,1	-0,2	0,7	-1,7	-1,2	-1,4
Var. de Existencias									
Form.Brut. de Cap. Fijo	-19,8	-2,4	-12,9	-4,7	-7,3	-0,3	-11,7	-4,1	-7,9
Exportaciones	-9,6	1,9	2,2	-4,6	2,0	-1,3	-1,8	-1,3	-1,6

Fuente: Banco Central de Bolivia, 1988.

Por otra parte, merece atención la sustitución del ahorro nacional por el ahorro externo (Cuadro Nº 15) y paralelamente la caída en la tasa de inversión, mostrando que, junto al proceso de sustitución mencionado, se produjo un uso inadecuado de los recursos, los cuales habrían financiado consumo en lugar de inversión.

En un país de reducida producción interna de equipos y maquinaria, la importación de éstos es necesaria para la continuación del sistema. En el caso boliviano, en cambio, se observó una constante caída del volumen de estas importaciones y una sistemática disminución de divisas destinadas a este fin (Cuadro Nº 18).

Cuadro Nº 18
RELACIÓN ENTRE INGRESO DE DIVISAS
E IMPORTACIONES DE BIENES DE CAPITAL 1980-1984
(En millones de dólares)

Periodo	Ingreso de divisas (1)	Ingreso neto de divisas (2)	Import. de bb. de capital (3)	Relación % (3/1)
1980	1.380,7	-140,2	439,1	31,8
1981	1.349,1	-26,9	245,2	18,2
1982	591,6	48,6	245,2	41,4
1983	727,2	95,6	250,1	34,4
1984	852,9	101,3	229,7	26,9

Fuente: Memorias del Banco Central de Bolivia, 1988.

Todo esto vino sumado a la reducción del financiamiento externo, los persistentes déficit fiscal y cuasifiscal²⁴, que al ser financiados por el Banco Central originaron una emisión creciente que impulsaba las presiones inflacionarias. Además de mantener déficits fiscales persistentes, la utilización de controles de precios afectaron los ingresos de las empresas públicas (ver Cuadro N° 19), y generaron tasas de interés reales negativas (ver Cuadro N° 20) y tipos de cambio (múltiple) en general sobrevaluados. Las políticas comerciales implementadas que buscaban proteger la industria nacional, a través de tarifas arancelarias elevadas, prohibición de importación de determinados productos y de la concesión de tratamiento arancelario preferencial a las importaciones de insumos y bienes de capital para el sector agropecuario y créditos subsidiados a sectores productivos generó ineficiencia en la asignación de recursos y condujo a un ahorro interno insuficiente para promover las inversiones²⁵.

El contexto externo también se volvió desfavorable. Durante la década de 1970 el aumento de los precios internacionales de las materias primas, y en particular del petróleo, y el exceso de capitales en los mercados financieros internacionales se habían constituido en un entorno favorable para el crecimiento de Bolivia. Con la desaceleración del crecimiento de los países desarrollados, el aumento de las tasas de interés internacionales, la reversión de los flujos de capital y el deterioro de los términos de intercambio para los países productores de materias primas, no solo se redujeron los capitales que financiaban el persistente déficit fiscal, sino que también cayeron los ingresos del Estado, debido a los menores ingresos por las exportaciones, que se originaban básicamente de la producción de empresas públicas y aumentó la carga del servicio de la deuda externa, por las tasas de interés más elevadas (Cuadro N° 19).

²⁴ El déficit cuasifiscal está constituido por las pérdidas operativas de un Banco Central que se generan por el pago de intereses en operaciones de mercado abierto, como parte de su política monetaria, gastos operativos y de compra de bienes sobre los niveles de ingresos presupuestados. Estos gastos se acumulan en la cuenta "Otros Activos Netos". El cuasifiscal corresponde así a las pérdidas (ganancias) del Banco Central como resultado de sus operaciones financieras y no financieras.

²⁵ Morales, J.A., 1987.

Cuadro Nº 19
INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO 1981-1985
(% PIB)

	1981	1982	1983	1984	1985
Ingresos Totales	37,8	35,8	26,0	21,3	25,2
Ingresos Corrientes	37,2	35,6	25,8	21,1	25,1
Tributarios	9,8	5,3	3,6	2,2	2,8
Venta de bienes y servicios	25,1	27,8	20,7	18	20,3
Otros	2,3	2,5	1,5	0,9	2
Ingresos de Capital	0,6	0,2	0,2	0,2	0,1
Gastos Totales	45,9	51,7	45,8	46,7	35
Gastos Corrientes	39,4	45	40,8	42,3	30,9
Servicios Personales	12,2	10,3	9,3	14,5	9,4
Intereses y Comisiones	3	4,1	4,2	3,1	6,6
Otros	24,2	30,6	27,4	24,7	14,9
Gastos de Capital	6,5	6,7	5	4,4	4,1
Déficit	-8,1	-15,9	-19,8	-25,4	-9,8
Financiamiento	8,1	15,9	19,8	25,4	9,8
Externo	3,6	0,7	-1,5	2,7	4,8
Interno	4,5	15,2	21,3	22,7	5

Fuente: Elaborado en base a Banco Central de Bolivia, 1983 y Unidad de Análisis de Políticas económicas y Sociales, 1988.

Los flujos netos de capital (desembolsos menos pago de la deuda externa) se volvieron negativos, los términos de intercambio de Bolivia cayeron más del 30% entre 1981 y 1985 y la carga de la deuda externa aumentó significativamente durante el período, pasando el servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones a más del 40% de las exportaciones (ver Cuadro Nº 20). Dado que gran parte de la responsabilidad por el pago de este servicio correspondía al sector público, esto implicó en una mayor presión sobre las cuentas fiscales.

Cuadro Nº 20
INDICADORES MACROECONÓMICOS SELECCIONADOS 1981-1985

	1981	1982	1983	1984	1985
Crecimiento de M1 (%)	20	230	210	1782	5929
Grado Intermediación Financiera (M2/PIB)	13,9	13,5	9,2	6,1	4,7
Flujo Neto de Capitales (Millones de US\$)	28	-74	-232	-183	-139
Aumento de RIN* (Millones de US\$)	-172,3	-102,1	298,7	134,8	32,2
Brecha cambio negro/oficial (%)	27	112	176	188	55
Tasa de Interés Real DPFs**(%)	2,6	-4,7	-17,6	-30,6	-6,6
Amortización Deuda (%Exportaciones)	32,3	34,3	43,7	47,7	39,5
Variación Términos de Intercambio (%)	-9,2	-11,3	1	-3	-11,9

A diciembre o variaciones anuales a diciembre.

Fuente: Banco Central de Bolivia, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales e Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, 1988.

* RIN= Reservas Internacionales Netas.

** DPFs= Depósitos a Plazo Fijo.

La precaria situación económica y la pérdida de Reservas Internacionales Netas (RIN) por el Banco Central incentivaron al gobierno a “desdolarizar” la economía en 1982, con la finalidad de reducir la demanda de dólares, restituir el tipo de cambio como instrumento de política, solucionar la situación de las empresas endeudadas en dólares y devolver la capacidad del gobierno de captar recursos por señoriaje. La desdolarización implicó la prohibición de operaciones en moneda extranjera en el sistema bancario y todas las deudas en dólares fueron liquidadas en pesos bolivianos que se cotizaban a aproximadamente 45% inferior al tipo de cambio paralelo, provocando una sustancial pérdida de capital para los depositantes.

En este sentido, la desdolarización contribuyó a acelerar el proceso de desintermediación financiera y a la fuga de capitales. De un total de depósitos a plazo fijo (DPFs) de los bancos que sumaba más de 350 millones de dólares estadounidenses en 1982, estos cayeron a un nivel equivalente a 178 millones de dólares en 1985²⁶. Asimismo, contribuyó a ahondar la brecha cambiaria entre la cotización oficial de la moneda y su valor en el mercado paralelo (Cuadro Nº 20). Sin embargo, simultáneamente, se desarrolló un proceso de dolarización fuera del sistema financiero, como efecto de la aceleración de la inflación y caída del rendimiento real de los activos financieros en moneda nacional, en un contexto de tasas de interés controladas.

²⁶ Afcha, G., 1992.

Debido a la pérdida de reservas internacionales, y la delicada situación fiscal, el Gobierno boliviano se vio obligado a declarar una moratoria en el pago del servicio de la deuda a los bancos privados internacionales en 1984, y esto redujo aún más el flujo de capitales hacia Bolivia, ya que significó la suspensión de las líneas de crédito por parte de la banca privada internacional, inclusive las de corto plazo para financiar operaciones de comercio exterior²⁷.

La banca también se encontraba en una situación crítica. Los problemas para recuperar colocaciones, la elevación de la cartera en mora y la escasa captación de recursos externos pusieron a descubierto su insostenibilidad financiera. Esto se debía en parte a la desaceleración económica, el aumento de la inflación y la asignación de créditos a proyectos poco rentables, en un contexto de represión financiera, crédito subsidiado y carencia de información, generando selección adversa hacia proyectos más riesgosos. El deterioro de la cartera de la banca de fomento estatal (Banco del Estado) fue más fuerte, llegando la cartera en mora a ser superior a la cartera vigente (Cuadro N° 21).

Cuadro N° 21
ESTRUCTURA DE LA CARTERA EN EL SISTEMA BANCARIO 1981-1985
(% Respecto al Total)

	1981	1982	1983	1984	1985
Bancos Comerciales					
Cartera Vigente (%)	80,4	65,9	70,2	74,1	61
Cartera en Mora (%)	19,6	34,1	29,8	25,9	39
Banco del Estado					
Cartera Vigente (%)	57,2	54,2	50,9	55,4	47,9
Cartera en Mora (%)	42,8	45,8	49,1	44,6	52,1

Fuente: Elaborado en base a Afcha, G., 1992.

Finalmente, en los últimos años de la década de 1970, Bolivia sufrió una fuerte inestabilidad política, en un período marcado por diversos gobiernos civiles y militares, como se describirá más adelante, que buscaron consolidar la transición hacia la democracia. Durante estos gobiernos se acentuaron los conflictos sociales y distributivos y las presiones para aumentar las transferencias y gastos del Estado hacia el sector privado, presionando adicionalmente sobre el déficit público. El crédito interno del Estado se incrementó en forma importante y se elevaron los salarios reales

²⁷ Cariaga, J., 1996.

en el sector público a tasas superiores al crecimiento de la productividad, generando presiones inflacionarias adicionales.

4.1.3 Situación social

La crisis económica de la primera mitad de la década de 1980, afectó en mayor medida a la población pobre que no tenía posibilidad de conseguir empleo o protegerse contra la inflación.

Los servicios públicos de educación y salud se encontraban deteriorados y los gastos en estos rubros por ser "más flexibles" se redujeron dramáticamente en el período analizado.

Una de las principales consecuencias sociales se relacionó con el aumento del desempleo y la caída en la calidad del empleo (aumento del subempleo y la informalidad), que ya partían de niveles elevados al iniciar la década de 1980. Al reducirse el crecimiento económico y aumentar la tasa de inflación (estanflación) se incrementó el desempleo de alrededor del 6% en 1980 a más del 18% en 1985 y el subempleo también aumentó del 48% al 57% en las ciudades capitales, como se observa en el Cuadro N° 22.

Cuadro N° 22
EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO Y SUBEMPLEO
(Número de personas y Porcentajes)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Población Total	5,599,592	5,755,072	5,915,844	6,081,722	6,252,721	6,429,226
Pob.Econ.Activa (PEA)	1,824,830	1,865,070	1,916,730	1,930,356	2,033,334	2,062,168
Desocupados	105,24	180,535	208,78	251,786	315,436	375,868
Tasa de Desempleo (%)	5,77	9,68	10,89	13,04	15,51	18,23
Tasa de Subempleo (%)	48,5	50,9	53,5	55,7	57,3	57,3

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales y Cariaga, J., 1996.

Asimismo, se redujeron los niveles de ingreso, tanto en el sector privado como público, lo que se puede evidenciar por la reducción del salario mínimo legal mensual que en marzo de 1982 alcanzaba a 190 dólares y cae a 17 dólares en diciembre de 1985, tomando en cuenta la cotización en el mercado paralelo²⁸.

²⁸ Pinto, G. y Candia, G., 1986.

Los fuertes desequilibrios macroeconómicos, que provocaron una redistribución del ingreso de los ahorristas a los inversionistas, de trabajadores a empresas y sector público, agudizaron los conflictos distributivos y provocaron una reducción en la calidad de vida de la población boliviana.

Se debe mencionar el poco énfasis de la asignación de recursos del Estado a la inversión social, en especial educación, salud y saneamiento básico. En el sector educación, esto provocó por ejemplo un deterioro en la infraestructura de las escuelas y en la calidad de la enseñanza, asociada a un bajo nivel de salarios de los profesores. En el sector salud, el gasto social no llegó ni al 0,5% del PIB²⁹, derivando en carencias del acceso de la población de bajos ingresos a servicios de primer nivel de atención en las áreas urbano-marginales y rurales, en la insuficiencia de presupuesto para cubrir la demanda por servicios de salud y en la mala asignación de los recursos.

Esto era preocupante, en la medida que Bolivia presentaba uno de los peores índices de desarrollo social en América Latina. Tomando en cuenta información del Censo de 1976, la tasa de analfabetismo de la población mayor a 15 años era de 37%, aumentando al 53% en las áreas rurales. Asimismo, la mortalidad infantil alcanzaba a 151 muertes por 1.000 nacidos vivos y la incidencia de la pobreza superaba el 85% (más del 98% en las áreas rurales). Por otro lado, el 60% de las viviendas particulares no tenía acceso a redes de agua, el 65% no disponían de energía eléctrica y alrededor del 80% no disponían servicios sanitarios. El problema era aún mayor al tomar en cuenta las zonas rurales, donde las viviendas sin acceso a redes de agua, energía eléctrica o servicios sanitarios alcanzaban respectivamente a 92%, 94% y 95%³⁰.

4.2 Condiciones políticas, cambio de gobierno e hiperinflación

Para comprender lo que ocurría en Bolivia antes de las reformas, es necesario que nos remontemos bastante hacia atrás, pues de otro modo no puede percibirse el complejo panorama de fuerzas -no sólo económicas que han sido descritas anteriormente- que se presentaba al momento de la crisis. Para ello comenzaremos el análisis a partir de 1952.

²⁹ UDAPE, 1993.

³⁰ Ministerio de Desarrollo Humano, 1995.

El 9 de abril de 1952, se produce en Bolivia una revolución popular, encabezada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Víctor Paz Estensoro, que cambiaría por completo la faz económica y política del país. La revolución "movimientista" puede ubicarse, sin mayor dificultad, dentro de los lineamientos generales que definen el populismo latinoamericano, aunque se caracterizó por una intensidad pocas veces vista en la región. Su contenido era antioligárquico, opuesto a la concentración del poder económico y político que un sector muy reducido del país había logrado apoyándose sobre las Fuerzas Armadas, lo que le daba por lo tanto un tinte también antimilitarista.

Las transformaciones más importantes que realizó la Revolución del 9 de Abril fueron: a) la nacionalización de la gran minería del estaño –principal producto de exportación– cuyas minas pasaron a integrar la COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia); b) una Reforma Agraria que repartió la tierra entre los campesinos, creando un amplio sector de pequeños propietarios que serían fiel al MNR por varias décadas; c) la concesión del voto a los analfabetos, que hasta allí no tenían derechos políticos plenos y, d) una profunda purga en las Fuerzas Armadas, que fueron prácticamente reconstituidas en toda su extensión³¹.

Paz Estensoro, que gobernó de 1952 a 1956, implantó en el país el tipo de política económica caracterizado por el proteccionismo, los subsidios, el intervencionismo y los gastos descontrolados del Estado. El resultado fue un enorme desequilibrio fiscal que, a su vez, produjo una inflación que llegó a ser la más alta de América Latina para ese entonces y que obligó al segundo mandatario del MNR, Hernán Siles Zuazo, a aplicar ciertas medidas severas de control fiscal³². Siles gobernó hasta 1960, cuando lo sucedió otra vez Paz Estensoro, pero la continuidad del régimen de la revolución se quebró cuatro años más tarde. El Gral. René Barrientos, quien era entonces vicepresidente, retornó a la práctica de los golpes de Estado tan habitual en la anterior política boliviana y asumió directamente el poder con el apoyo de las fuerzas armadas.

De allí en adelante, y especialmente después de su muerte en el cargo, se abrió un período de inestabilidad donde se sucedieron rápidamente conspiraciones, golpes y toda clase de regímenes políticos, incluyendo el del General Juan José Torres, que tenía una clara orientación socialista y llegó a gobernar durante diez meses, entre 1970 y 1971, cuando también estaban en el poder Allende en Chile y Velasco

³¹ Cole, J., 1987 y Gallardo, J., 1972.

³² Cole, J., 1987.

Alvarado en el Perú³³. A Torres lo derrocó el General Hugo Bánzer Suárez, quien implantó un régimen dictatorial, redujo en algo el papel del Estado en la economía y logró resultados bastante positivos en cuanto a crecimiento e inflación. En efecto, Bolivia creció a tasas superiores al 5% anual durante ese período y logró mantener la escalada de precios dentro de límites bastante aceptables.

“Después de catorce años de gobiernos ‘extra-constitucionales’ el clamor popular por la democracia se hizo indetenible, y un movimiento de resistencia civil apoyado por la Iglesia Católica forzó eventualmente a Banzer a convocar a elecciones. (Debería mencionarse que las presiones internacionales también contribuyeron a la “democratización”)³⁴. Una oleada de huelgas de hambre que se extendió por todo el país pesó decisivamente para que se llegara a este resultado.

Lo que siguió fue un nuevo periodo de inestabilidad, que sumados a anteriores han contribuido a crear la imagen que tuvo Bolivia como el país de los golpes de Estado. Las elecciones de julio de 1978 fueron cuestionadas y el propio candidato supuestamente triunfante dio un golpe incruento. A éste le siguió otro golpe en noviembre, nuevas elecciones al año siguiente, un presidente interino elegido por el Congreso, otro golpe de Estado, otro presidente designado por el Congreso, nuevas elecciones y dos golpes de Estado más, hasta que finalmente el Gral. Vildoso, a la sazón en el poder, convocó nuevamente al Congreso de la República para que, según la ley boliviana, designase al Presidente de la República, ya que ningún candidato había logrado mayoría absoluta en las elecciones de 1980. El congreso eligió a quien había obtenido la mayor votación en esa ocasión: se trataba nuevamente de Hernán Siles Zuazo quien, habiendo abandonado el MNR hacia ya largo tiempo, encabezaba entonces la Unidad Democrática Popular, una coalición de izquierda. En total se habían sucedido siete presidentes militares y tres civiles en apenas cuatro años³⁵.

Cuando Siles asumió la presidencia en octubre de 1982 la situación política estaba muy lejos de haberse consolidado y la economía, por su parte, manifestaba ya signos preocupantes de deterioro. Las presiones de la izquierda y el sindicalismo, fortalecidos tras los últimos años de lucha, se sumaban a la presencia de una institución militar acostumbrada a intervenir en la vida política del país, todo lo cual conformaba un

³³ Gallardo, J., 1972.

³⁴ Cole, J., 1987.

³⁵ Cole, J., 1987.

cuadro de debilidad institucional a la que no poco contribuía la carencia casi absoluta de una verdadera tradición democrática.

La economía, por otra parte, conducida por gobiernos débiles y transitorios que poco hacían para mejorarla, presentaba ya los signos característicos de la crisis final del modelo de crecimiento hacia adentro. "Durante el período 1976-1981, el déficit del sector fiscal no financiero promediaba alrededor del 9,5% del PIB"³⁶, lo cual inducía ya una elevada inflación y un progresivo endeudamiento. La situación financiera del país era grave: los ingresos fiscales disminuían en términos reales y del mismo modo descendía la capacidad de pago frente a los acreedores externos. Hacia mediados de 1981 se había llegado prácticamente a una cesación de pagos con el extranjero y el gobierno militar había apelado a un control de cambios para evitar el descenso de las reservas³⁷.

En estas condiciones llegó Hernán Siles Zuazo nuevamente a la presidencia de Bolivia. Bajo la amenaza latente del retorno de los militares a sus prácticas golpistas, y ante un sindicalismo poderoso que reclamaba un rápido restablecimiento de su nivel de vida, Siles escogió la consolidación de la democracia como su meta principal. Ello parecía comprensible pues la situación, como se ha observado, se caracterizaba por "un sistema político con alto grado de inestabilidad, un Estado débil y reducidos márgenes de gobernabilidad"³⁸, y una población a la expectativa que depositaba muchas esperanzas en el nuevo gobierno civil.

Siles, si bien logró que la democracia se consolidara, su política económica resultó en definitiva desastrosa, ahondando la crisis del país.

El gasto fiscal aumentó bruscamente desde los mismos inicios de la nueva administración, mientras los ingresos, paralelamente, acusaban un fuerte deterioro. La administración, queriendo respetar los compromisos con los partidos de izquierda y los sindicatos, impuso aumentos generales de sueldos por decreto, implantó la indexación salarial, congeló precios, aumentó el número de empleados del Estado —que llegaron a constituir el 26% del total de la fuerza de trabajo— y amplió los gastos de personal de las principales empresas públicas, especialmente YPFB y la COMIBOL³⁹.

³⁶ Cariaga, J.L., 1996.

³⁷ Cole, J., 1987.

³⁸ Requena, J.C., 1993.

³⁹ Cariaga, J.L., 1996, a quien también seguimos en buena parte de lo que sigue.

El primer plan de ajuste del gobierno de Siles, además, estableció un rígido control de cambios que abarcaba todos los tipos de transacciones en moneda extranjera, una paridad fija para la moneda, aumentos en los precios de los derivados del petróleo -que vendía YPF, la industria estatizada del sector-, nuevos precios máximos para todos los bienes regulados y un aumento general del 30% en el salario mínimo, con incrementos menores para las restantes categorías de asalariados. Según el decreto todo el comercio exterior quedaba canalizado a través del Banco Central. Una de las medidas más negativas fue la que pretendía desdolarizar la economía, cuyos efectos a nivel financiero fueron citados anteriormente, convirtiendo a pesos bolivianos todos los contratos previamente existentes en dólares, u otras monedas, que se hubiesen pactado entre particulares o con el sector público.

Con este conjunto de acciones el gobierno buscaba tanto restablecer el nivel de vida de la población, ya erosionado por la inflación, como aumentar el caudal de divisas disponible, que había descendido mucho y resultaba insuficiente para cumplir los compromisos existentes con el exterior. El resultado, en cambio, fue la aparición de un mercado paralelo de divisas, el aumento del déficit fiscal y, en definitiva, la emergencia de una incontrolable inflación.

Como la venta de divisas del Banco Central era prácticamente nula, y muy escasos los bienes que autorizaba importar, se generaron desabastecimientos puntuales que afectaron en importante medida al aparato productivo nacional. La escasez de divisas, por otra parte, hizo que la cotización del dólar en el mercado paralelo fuese aumentando sin pausa, pues las personas ya no podían recurrir a contratos privados en dólares y tampoco se avenían a depositar sus recursos en el sistema bancario nacional, que pagaba tasas muy por debajo de la inflación. En síntesis, la presión por adquirir billetes estadounidenses se fue extendiendo a sectores cada vez más amplios de la población, al punto que gradualmente todos deseaban poseer dólares para protegerse de la inflación y la demanda de la divisa aumentaba sin control. El dólar estadounidense se cotizaba, en el mercado libre, a 256 pesos bolivianos en septiembre de 1982, antes de la asunción del nuevo gobierno, pero a fines de ese año había llegado ya a la cifra de 283 pesos; nueve meses después alcanzaba un valor de 761 pesos, muy superior al de la cotización oficial, que todavía se mantenía en 200 pesos. Las cifras, a partir de allí, siguieron la progresión que se observa en el Cuadro N° 23.

Cuadro Nº 23
COTIZACIÓN DEL DÓLAR ESTADOUNIDENSE, 1982-1985

Año	Mes	Oficial	Paralelo
1982	Diciembre	200	283
1983	Diciembre	500	1.244
1984	Junio	2.000	3.250
	Diciembre	9.000	22.100
1985	Enero	9.000	60.100
	Febrero	50.000	120.000
	Marzo	50.000	121.000
	Abril	50.000	156.600
	Mayo	75.000	248.500
	Junio	75.000	448.000
	Julio	75.000	801.000
	Agosto	75.000	1.050.000

Fuente: Cole, J., 1987.

La respuesta del gobierno a esta escalada fue más bien defensiva: se actuó siempre con retraso, implementando uno tras otro varios "planes económicos" que sólo consistían en elevar los precios de algunos artículos, devaluar la moneda y, casi siempre, fijar nuevas restricciones que sólo agravaban la situación. Las devaluaciones sólo servían para ajustar con retardo unos precios que ya, en el mercado abierto, habían alcanzado valores muchas veces mayores, por lo que no servían siquiera para paliar la crisis. La brecha que mantenía el dólar oficial, por otra parte, contribuía a agravar una situación donde el gobierno no poseía ya divisas, por lo que no podía cumplir entonces ni con sus compromisos internacionales ni con el abastecimiento del mercado local.

Tuvo que declararse, por ello, una moratoria sobre los pagos de la deuda externa ya en 1982, al no poder cumplirse con la reprogramación que se había acordado el año anterior. A ésta siguieron otras moratorias parciales mientras se proclamaba, en 1984, que el país no pagaría al exterior más que una cifra equivalente al 25% de sus ingresos por exportaciones. Si bien esta medida nunca llegó a ejecutarse cabalmente -incluso porque era tanto el desorden causado por las continuas devaluaciones que resultaba imposible calcular exactamente esas magnitudes- la banca internacional y

los organismos multilaterales suspendieron por completo el otorgamiento de nuevos préstamos a Bolivia⁴⁰.

La política gradualista, de hacer pequeños ajustes en los precios pero sin atacar el déficit fiscal ni satisfacer las demandas del exterior, llevó al gobierno a una paulatina pérdida de control sobre la situación económica y política del país. El dólar seguía subiendo, y con éste la inflación, lo que provocaba un malestar social que se extendía de un modo generalizado y preocupante. Los precios aumentaban a una velocidad vertiginosa, como puede apreciarse en las cifras que transcribimos en el Cuadro N° 24.

La Central Obrera Boliviana (COB), pasó del apoyo al gobierno a oponerse frontalmente a la gestión de Siles, mientras algo semejante iba ocurriendo con los partidos políticos que constituían su base política de sustentación. Los paros, huelgas, manifestaciones y tomas se producían cada vez con mayor frecuencia e intensidad. El país llegó a estar completamente paralizado en abril y en noviembre de 1984, y nuevamente en abril de 1985, por paros generales lanzados por la COB⁴¹.

Pero el descontento, no era exclusivo de los trabajadores ni de los campesinos. Movimientos de base regional adquirían cada vez más agresividad en sus reclamos y protestas, tratando de lograr una mayor autonomía frente al poder central⁴². El sector informal crecía velozmente, llegando a superar el 50% de la ocupación total, y el descenso en los ingresos y la inseguridad en que se vivía modificó los valores mismos de la población. No tenían ya ningún sentido ni el ahorro ni los proyectos a mediano plazo. Se vivía con sobresaltos, sin saber si el sueldo podía alcanzar, sin tener idea de cuanto podían valer las cosas el día de mañana.

⁴⁰ Cariaga, J.L., 1996.

⁴¹ Cole, J., 1987.

⁴² UDAPE, 1993.

Cuadro Nº 24
LA HIPERINFLACIÓN EN BOLIVIA: AUMENTOS MENSUALES Y ANUALES EN EL IPC
(EN %)

Año	Mes	Inflación	
		Mensual	Acumulada
1982			296,5
1983			328,5
1984	Enero	9.6	9,6
	Febrero	23.0	34,8
	Marzo	21.1	63,3
	Abril	63.0	166,1
	Mayo	47.0	291,2
	Junio	4.1	307,1
	Julio	5.2	328,2
	Agosto	15.0	392,4
	Septiembre	37.3	576,1
	Octubre	59.1	975,9
	Noviembre	31.6	1.315,4
	Diciembre	60.9	2.177,2
1985	Enero	68.8	68,8
	Febrero	282.7	377,2
	Marzo	124.9	496,2
	Abril	111.8	566,5
	Mayo	135.7	804,2
	Junio	178.5	1.513,7
	Julio	166.3	2.583,6
	Agosto	166.5	4.367,1
	Septiembre	156.5	6.891,4
	Octubre	98.1	6.761,1
	Noviembre	3.2	6.980,7
	Diciembre	16.8	8.170,5

Fuente: Elaborado sobre la base de datos del BCB proporcionados por Cariaga, J., 1996.

Así, la crisis económica, social y política derivó en la realización de elecciones un año antes de lo previsto, y en agosto de 1985 asciende a la presidencia Víctor Paz Estensoro (MNR) con el apoyo de Acción Democrática Nacionalista (ADN). Al final de ese mes se implementa un programa de estabilización ortodoxo y se inician las reformas estructurales con la promulgación del Decreto Supremo 21060, que establece la Nueva Política Económica (NPE).

En efecto, los antecedentes inmediatos que obligaron a la adopción del programa de estabilización y ajuste estructural en 1985 se caracterizaron por la presencia

simultánea de tres fenómenos que interactuaban entre sí: crisis de producción, hiperinflación y elevada restricción externa, elementos a los que se asociaba un clima de alto nivel de conflicto político y social.

Estos fenómenos se desarrollaron en un marco internacional sumamente restrictivo en el que los rasgos predominantes fueron la reversión del flujo neto de capitales, la contracción del nivel de crecimiento de las economías desarrolladas y la caída de los términos de intercambio.

CAPÍTULO 3: POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y REFORMAS ESTRUCTURALES EN BOLIVIA

1. Introducción

Bolivia desde 1985 ha implementado una estrategia de desarrollo basada en la apertura de la economía al exterior, en el ajuste fiscal, en una política de cambio real y competitivo, en la reducción del Estado en el aparato productivo nacional y en una serie de reformas como el Sistema de Pensiones y Financiero, la descentralización administrativa y programas de alivio de la deuda externa para la reducción de la pobreza, es decir,, emprendió un conjunto de medidas destinadas a la estabilización y reajuste de la economía, la realización de cambios en el modelo de desarrollo productivo y la progresiva transnacionalización o privatización de los activos públicos.

Antes de realizar una breve descripción de este paquete de reformas, es necesario marcar una distinción entre las medidas de estabilización que fueron implementadas durante el gobierno de Víctor Paz Estensoro con el objetivo de controlar la crisis económica manifestada en su punto de mayor gravedad durante la gestión de Hernán Siles Zuazo, y las reformas estructurales, orientadas a generar un nuevo modelo de desarrollo productivo, con los consecuentes cambios en el esquema de distribución del ingreso. Su implementación se inicia a partir de 1985, con las reformas conocidas como de “primera generación”. Sin embargo, los cambios introducidos entonces fueron profundizados a través de “las reformas de segunda generación” llevadas a cabo mayormente durante el gobierno del ex-presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, quien durante el mandato de Paz Estensoro se había convertido en uno de los artífices del ajuste estructural de la economía boliviana en su calidad de Ministro de Planeamiento.

El programa de estabilización estuvo compuesto por un conjunto de políticas macroeconómicas fiscales, monetarias, cambiarias y de negociación de la deuda externa, cuyo objetivo fue generar una estabilidad en el largo plazo, a fin de sentar las bases para un desarrollo económico sostenido en el cual el sector privado tendría un rol protagónico en lo que se refiere a las inversiones productivas.

A diferencia de las políticas de estabilización, las reformas estructurales consistieron más bien en un conjunto de medidas macroeconómicas orientadas a “reestructurar el sistema de incentivos de la economía y mejorar el marco regulatorio para las

actividades productivas⁴³, permitiendo la apertura y liberalización de la economía y generando las bases para que las fuerzas de mercado fueran las asignadoras de recursos en base a criterios de eficiencia, eficacia y rentabilidad. Mientras el programa de estabilización fue implementado bajo una modalidad de *shock*, las reformas estructurales se llevaron a cabo de forma más gradual, incluyendo las privatizaciones de las empresas públicas⁴⁴.

2. La Nueva Política Económica (NPE)

La política de estabilización aplicada a partir de agosto de 1985, con la promulgación del Decreto Supremo 21060, conocida como la Nueva Política Económica (NPE) tenía entre sus objetivos básicos: estabilizar los precios eliminando la hiperinflación, para sentar las bases que promoviesen un mayor crecimiento económico, y así revertir la tendencia negativa del PIB que se dio durante la primera mitad de la década de 1980, y restablecer la solvencia externa del país, a partir de un modelo de desarrollo basado en las fuerzas del mercado para asignar los recursos en la economía y en la apertura del país hacia el exterior. También se definían los papeles que tenían que desempeñar el sector público y privado. Se abandonaba el capitalismo de Estado, dejando al sector privado la responsabilidad principal de realizar las inversiones productivas, y el Estado debía fortalecer sus papeles de normador, regulador, garantizar la estabilidad macroeconómica y promover inversiones públicas en salud, educación, saneamiento básico e infraestructura.

La política de estabilización consistió en una combinación de políticas fiscal y monetaria restrictivas, asociada a una fuerte devaluación y posterior estabilización del tipo de cambio. El programa fue de naturaleza básicamente ortodoxa e implementado simultáneamente, dentro de un tratamiento de *shock*, que fue posteriormente apoyado con asistencia externa internacional, para garantizar su sostenibilidad. Asimismo, a diferencia de otros programas de estabilización realizados en la región se promovió simultáneamente la liberalización en los mercados de bienes, comercial, financiero y en parte del mercado de trabajo.

⁴³ Antelo, E., 2000.

⁴⁴ Idem. Pág. 6.

2.1 Política fiscal y tributaria

Dada la influencia del sector público en la economía, la política fiscal austera fue uno de los sustentos básicos del programa de estabilización boliviano. El ajuste fiscal se basó en la racionalización del gasto público e incremento de los ingresos.

Las medidas para disminuir el déficit fiscal pusieron énfasis en el establecimiento de un adecuado control de caja de las operaciones del Tesoro General de la Nación (TGN). El crédito interno del Banco Central, como recurso directo de las entidades del Estado, fue suprimido, eliminándose los subsidios directos e indirectos que éste otorgaba. En la misma dirección, se congelaron los saldos bancarios del TGN, empresas públicas y entidades descentralizadas y se depositaron en "Fondos de Custodia"⁴⁵.

Adicionalmente, se congelaron los salarios de los funcionarios del sector público y se inició un proceso de racionalización de personal en la mayoría de las entidades del Estado. Asimismo, por su mayor flexibilidad, las inversiones públicas fueron detenidas en los primeros meses de vigencia de la NPE.

Por el lado de los ingresos, la acción inmediata fue establecer un nuevo régimen de precios y tarifas para el sector público, introduciéndose reajustes significativos. Con esto se buscó eliminar las distorsiones de precios relativos vigentes, al reajustar los precios y las tarifas de los bienes y servicios proporcionados por las empresas públicas, que se encontraban rezagados debido a la política de control de precios que se había aplicado en años anteriores, como instrumento de combate a la inflación.

En combinación con estas medidas más ortodoxas, Bolivia también utilizó en el corto plazo un mecanismo menos ortodoxo para aliviar las cuentas fiscales: una moratoria con la banca privada internacional. La situación fiscal precaria, la interrupción de las operaciones de la banca privada internacional con Bolivia desde la crisis de la deuda en 1982, la cotización de esta deuda en los mercados secundarios que no llegaba a 15 centavos de dólar de su valor facial y la necesidad de continuar pagando a las instituciones bilaterales y multilaterales de crédito, para restablecer negociaciones que permitiesen reabrir financiamientos concesionales hacia el país, ayudaron en la decisión de declarar en moratoria a la deuda con la banca comercial.

⁴⁵ Cariaga, J., 1996.

Salvo algunos intentos aislados, la banca internacional no intentó acciones (embargos o congelamientos de cuentas) para sancionar esta medida unilateral adoptada por Bolivia y más bien buscó impulsar la renegociación y recompra de deuda por el país⁴⁶. Las negociaciones y reprogramaciones de deuda fueron un elemento fundamental para reducir las presiones sobre las cuentas fiscales y garantizar la implementación del programa de estabilización boliviano.

Para mantener la estabilidad y el equilibrio en las cuentas fiscales, en mayo de 1986, el Congreso de Bolivia sancionó la Ley 843 de Reforma Tributaria. Con esta Ley se creó un nuevo sistema impositivo basado en pocos impuestos indirectos por su facilidad en la recaudación y administración.

Se simplificó el sistema impositivo, eliminando la mayor parte de los impuestos existentes hasta el momento que alcanzaban a 450, muchos de los cuáles de renta destinada, donde se destacaban los destinados a los departamentos y municipios, Corporaciones de desarrollo, Comités de obras públicas, universidades y otras instituciones. Se creó una estructura tributaria sobre 8 impuestos, principalmente indirectos sobre el gasto pero también algunos sobre el patrimonio de las empresas y personas, buscando modificar la estructura de ingresos públicos, para que se basen más en impuestos sobre transacciones en el mercado interno y menos sobre las operaciones en el comercio exterior, característica hasta ese momento. Los principales impuestos definidos por la Ley 843 fueron: Impuesto al Valor Agregado (IVA), Régimen Complementario al IVA (RC-IVA)⁴⁷, Impuesto a las Transacciones (IT), Gravamen Arancelario Consolidado (GAC), Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE), Impuesto al Consumo Específico (ICE), aplicado a la venta de bebidas alcohólicas, cigarrillos y joyería, Impuesto a la Renta Presunta de los Propietarios de Bienes (IRPPB) y un Impuesto Excepcional a la regularización impositiva, destinado a regularizar el pago de impuestos de los últimos 5 años, con una alícuota del 3% sobre los valores patrimoniales por una sola vez.

Para facilitar la administración y control de este sistema tributario se crearon regímenes especiales para los pequeños comerciantes y artesanos que fueron categorizados de acuerdo a su capital estimado y a su ingreso bruto anual, fijándose el pago de impuestos bimestrales de monto fijo (Régimen Tributario Simplificado - RTS),

⁴⁶ Cariaga, J., 1996.

⁴⁷ El RC – IVA es un impuesto al ingreso de las personas, que puede ser redimido con el descargo de notas fiscales del IVA, constituyéndose más que un impuesto en un mecanismo de fiscalización.

a los propietarios de vehículos de transporte urbano, interprovincial e interdepartamental, pero no a las empresas organizadas (Sistema Tributario Integrado - STI) y para los agricultores (que derivó en años siguientes en el Régimen Agropecuario Unificado - RAU). Este sistema simplificado para pequeños contribuyentes, difíciles de gravar bajo el sistema normal tuvo el objetivo básico de ampliar el número de contribuyentes, a través de la incorporación de los informales, pequeños comerciantes minoristas entre otros y simplificar los procedimientos administrativos.

La Reforma Tributaria también estableció un sistema de coparticipación de las recaudaciones tributarias para reemplazar al complejo sistema de rentas destinadas, donde se determinó que el 75% de las recaudaciones beneficien al Gobierno Central, 20% a los municipios y el 5% a las universidades públicas.

Asimismo, la reforma tributaria fue perfeccionada con la Ley 1606 de diciembre de 1994, donde se: i) sustituyó el IRPE por un Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE), con una alícuota de 25%, ii) se creó el impuesto a la remesa de utilidades al exterior con una alícuota del 12,5%, iii) se definió un impuesto sobre la propiedad de bienes inmuebles y vehículos y un impuesto sobre herencias y donaciones y iv) se aumentó el IT a 3%. Por otro lado, se creó un Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD)⁴⁸, con la finalidad de financiar el proceso de descentralización administrativa que estaba iniciando el Estado.

También se sentaron las bases para reformar los sistemas tributarios de los sectores de minería, hidrocarburos y electricidad, fundamentales para impulsar la transferencia de empresas públicas que operaban en estas actividades al sector privado. La nueva legislación mantenía los principios del régimen de regalías, pero adoptó un impuesto a los ingresos netos del 25% y otro a las ganancias extraordinarias, buscando con esta legislación facilitar la deducción de los impuestos pagados en Bolivia en los países donde se generaban créditos fiscales por inversiones en el extranjero⁴⁹. Asimismo, con la Ley de Ajustes y Modificaciones a la Reforma Tributaria (Ley No. 1731) de noviembre de 1996 se determinó una alícuota adicional a las utilidades extraordinarias por actividades extractivas de recursos naturales no renovables, para las empresas productoras de hidrocarburos y minerales.

⁴⁸ Impuesto que ha sido modificado varias veces desde su implementación en 1994.

⁴⁹ Candia, F., 1999.

En este sentido, la política fiscal en términos generales, se orientó en el establecimiento de una estructura tributaria basada en una menor cantidad de impuestos pero con una base mayor de contribuyentes.

2.2 Política cambiaria

Como parte fundamental del programa de estabilización se dictaron un conjunto de medidas para liberalizar el mercado cambiario, reducir la brecha cambiaria y posteriormente estabilizar el tipo de cambio. En 1985, el Gobierno boliviano se comprometió a unificar su tipo de cambio, eliminando los controles o restricciones al capital u operaciones de cambio. Inicialmente, se dejó flotar el tipo de cambio y el mercado estableció un nuevo tipo de cambio unificado, con una depreciación de 1.600% de la tasa oficial en un día⁵⁰.

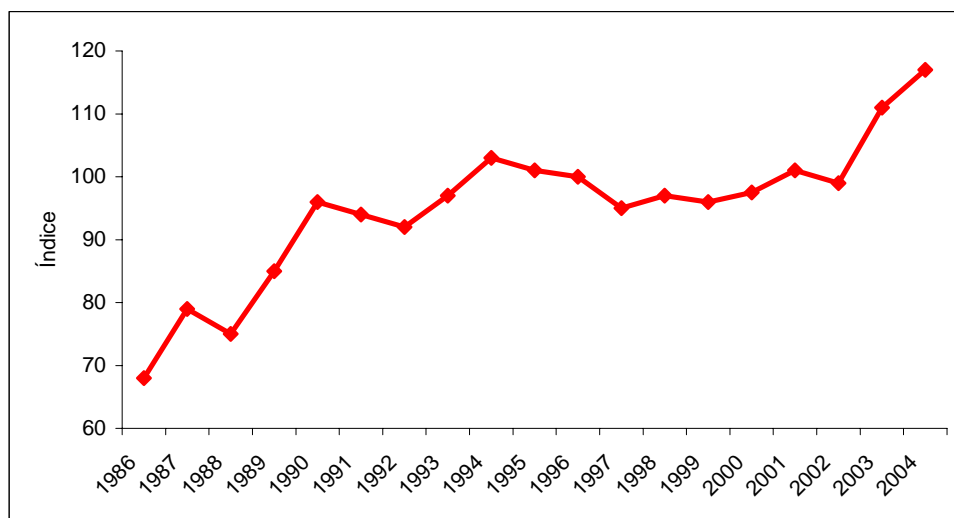
En este sentido, como en otros procesos de estabilización económica en la región, en Bolivia se promovió inicialmente una fuerte depreciación del tipo de cambio oficial (ver Gráfico N° 4), para utilizarlo después como un ancla nominal para frenar la hiperinflación, en un sistema de tipo de cambio reptante⁵¹. En una economía fuertemente dolarizada, donde los precios se ajustan a movimientos del tipo de cambio oficial y paralelo y donde los contratos salariales se determinan prácticamente en períodos semanales, características de la economía boliviana en 1985, fijar el tipo de cambio era una condición suficiente para estabilizar los precios internos en el corto plazo⁵².

⁵⁰ Sachs, J., 1986.

⁵¹ Sachs, J., 1986.

⁵² Sachs, J., 1986.

Gráfico N° 4
EVOLUCIÓN DEL TIPO DE CAMBIO REAL



Fuente: Banco Central de Bolivia y Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, 2005.

Para reunificar el tipo de cambio oficial con el paralelo y permitir la libre convertibilidad de la moneda boliviana respecto a la extranjera fue creado el Bolsín. Durante los primeros meses, el Bolsín operó como una verdadera subasta, del tipo holandesa: todas las ofertas al precio base o por encima del precio base eran consideradas exitosas y los participantes pagaban el precio que ofrecían.

Pero para mantener el tipo de cambio estable, en términos de paridad de poder de compra con el dólar estadounidense, y con el aumento de las reservas internacionales del Banco Central, este sistema derivó en un sistema de minidevaluaciones periódicas, con la finalidad de mantener estable el tipo de cambio real⁵³. El Banco Central ofrecía divisas en el Bolsín a un precio base y adjudicaba las mismas en función a los mejores precios ofertados. Cuando se tenía una fuerte presión de demanda de divisas, el Banco Central aumentaba el monto ofertado, de tal forma a administrar el tipo de cambio.

El Banco Central no utilizó una política cambiaria agresiva para aumentar la competitividad, debido a la existencia de un fuerte efecto transmisión de devaluaciones del tipo de cambio a los precios internos.

⁵³ Domínguez, K. y Rodrick, D., 1990.

2.3 Política monetaria

Con el inicio del programa de estabilización, la política monetaria recobró su independencia del marco fiscal y se constituyó en otra pieza clave de la lucha contra la inflación, mediante la restricción del financiamiento primario al sector público y a la banca de fomento, de tal forma a evitar los déficits cuasi - fiscales financiados en el pasado por el Banco Central. Para facilitar la utilización de la moneda nacional como unidad de cuenta y transacciones, después del proceso de dolarización, que incrementó el uso de moneda extranjera (dólares), se creó una nueva moneda, el boliviano, como dinero de curso legal, que era equivalente a 1 millón de pesos bolivianos.

Asimismo, se liberalizaron las tasas de interés y se permitieron efectuar contratos y operaciones en moneda extranjera. La política monetaria fue una pieza clave para estabilizar el tipo de cambio, contra ataques especulativos, y dar mayor credibilidad al programa de estabilización, una vez que se reestablecieron las operaciones en dólares en el sistema financiero en septiembre de 1985, las tasas de interés de depósitos y préstamos se mantuvieron elevadas respecto a las tasas internacionales.

Una vez que se controló la hiperinflación, uno de los temas centrales de política monetaria fue como acomodar el incremento de la demanda de saldos monetarios reales, resultantes de la remonetización de la economía: mediante expansión del crédito doméstico sea al sector público o privado o mediante el aumento de las reservas internacionales, dentro del sistema cambiario del tipo minidevaluaciones. El gobierno escogió la alternativa más conservadora de aumentar las reservas para dar más credibilidad al programa y mejorar la situación de la balanza de pagos. Por ejemplo, en los primeros meses del programa de estabilización, dada la mayor demanda por moneda nacional generada por la reducción de la inflación, la política monetaria apoyó la remonetización de la economía y evitó una caída no deseada del tipo de cambio por medio de compras de moneda extranjera. Con esto se buscaba aumentar la credibilidad en la moneda nacional, sustentada por mayores niveles de reservas internacionales.

La política de emisión del Banco Central de Bolivia (BCB), se basaba, en las metas fijadas en los programas financieros acordados con el Fondo Monetario Internacional, que tomaban en cuenta el crecimiento esperado del producto y la meta programada de inflación. Las metas de expansión, en general, fueron decrecientes en el tiempo,

consistentes con el objetivo de consolidar la estabilidad, reduciendo la tasa de inflación.

Asimismo, para regular la liquidez en la economía se introdujeron operaciones de mercado abierto, inicialmente con títulos emitidos por el propio Banco Central (Certificados de Depósitos - CDs) y posteriormente utilizando las Letras del Tesoro General de la Nación, pero evitando utilizar los instrumentos de política monetaria para favorecer el financiamiento del sector público y de determinados sectores productivos, mediante líneas de crédito con tasas de interés subsidiadas, que fueron eliminadas de las operaciones del Banco Central.

Para sanear financieramente al BCB, compensarlo de pérdidas por operaciones cuasi fiscales del pasado y permitir que realice operaciones de mercado abierto sin la necesidad de emitir sus propios títulos (CDs), en diciembre de 1992, mediante el D.S. 23380 se capitaliza⁵⁴ al BCB con 790 millones de dólares estadounidenses, resultantes de la conciliación de deudas existentes entre el TGN y el BCB. Ese decreto autorizó al TGN a emitir títulos valores de largo plazo y Letras del Tesoro no superiores a un año, que fueron entregados ese mismo mes al BCB.

La independencia del BCB fue fortalecida en octubre de 1995, cuando se aprobó la Ley 1670 del BCB. De acuerdo a esta Ley, el BCB tiene como objetivo básico preservar el poder adquisitivo de la moneda nacional, mediante la aplicación de políticas monetaria, cambiaria y de intermediación financiera. Por esta Ley, el BCB no puede otorgar créditos al sector público, a no ser en situaciones de emergencia.

La política monetaria implementada desde 1985 permitió garantizar la estabilidad económica y crear las bases para la recuperación del producto agregado.

2.4 Negociaciones internacionales y gestión de la deuda externa

Otro de los principales objetivos del programa económico puesto en marcha en agosto de 1985 fue reinsertar a Bolivia en el sistema financiero internacional. Durante los primeros meses de aplicación del programa de estabilización y reformas estructurales, Bolivia no contó con apoyo externo para financiar el programa de estabilización, tanto del punto de vista fiscal como para la balanza de pagos.

⁵⁴ La ley de capitalización se describe con detalle en el apartado siguiente.

En este sentido, una de las preocupaciones centrales de las autoridades de Gobierno fue negociar programas de reprogramación y condonación de la deuda externa, con la banca privada internacional, los organismos bilaterales de crédito y multilaterales, de tal forma a reducir las presiones sobre las cuentas fiscales y sobre la balanza de pagos del país.

A partir de mediados de 1986, Bolivia consiguió: i) un acuerdo *stand by* y, posteriormente, un acuerdo de ajuste estructural SAF (*Structural Adjustment Facility*) con el FMI, ii) captar recursos de organismos multilaterales y bilaterales para apoyar a la balanza de pagos, iii) financiar la inversión pública y de asistencia alimentaria, en la reunión del Grupo Consultivo auspiciada por el Banco Mundial y iv) la primera reprogramación de la deuda bilateral oficial, en el ámbito del Club de París.

En términos de los acuerdos negociados con el FMI, a mediados de 1988, Bolivia logró concretar un acuerdo de ajuste estructural ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*) y su cumplimiento en términos generales, permitió la realización de 2 otros acuerdos ESAF sucesivos, uno en 1994 y el otro en 1998.

Con estos acuerdos Bolivia no solo consiguió asistencia financiera y técnica del FMI, sino permitió que el país, al presentar un programa de estabilización y reformas estructurales “avalado” por este organismo financiero, pudiese acceder a financiamientos externos oficiales de carácter multilateral (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas, entre otros) y bilateral, en general de países desarrollados para ayudar a financiar el programa de estabilización y reformas estructurales.

Por el lado del alivio de la deuda externa, el país también consiguió importantes avances. Inicialmente, Bolivia renegoció la recompra de la deuda comercial con sus 131 bancos internacionales acreedores. El mecanismo consistía en cancelar las deudas a partir de la recompra de los títulos de deuda al valor del mercado secundario, que fluctuaban entre 11 centavos y 17 centavos por dólar adeudado. Las negociaciones también determinaron que Bolivia recomprase el capital adeudado y los bancos condonasen los intereses atrasados. La recompra se realizó en gran parte con recursos donados por la comunidad internacional, creándose un Fondo de Recompra con esta finalidad.

A partir de 1986, Bolivia también comenzó a buscar acuerdos de reprogramación y reducción de la deuda bilateral en el ámbito del Club de París. En sucesivas reuniones el país obtuvo reestructuraciones y condonaciones de deuda externa bilateral bajo los Términos de Toronto, Londres y Nápoles que permitieron reducir sustancialmente la participación de la deuda bilateral, en la estructura de la deuda total. Esta reducción también se explicó por las negociaciones bilaterales realizadas por Bolivia con países no miembros del Club de París.

En 1997 se inician negociaciones con los organismos multilaterales para la reducción de la deuda externa multilateral de Bolivia, en el marco de la iniciativa para países pobres altamente endeudados (iniciativa HIPC – *Heavily Indebted Poor Countries*), patrocinada por el FMI y el Banco Mundial. Bolivia consiguió un alivio inicial de 448 millones de dólares estadounidenses en términos de valor presente, con el que se aseguraría que en el mediano plazo la balanza de pagos sería sostenible, en la medida que el servicio de la deuda externa no sobrepasaría el 20% de las exportaciones y el valor presente de la deuda no alcanzaría al 220% de las exportaciones. Sin embargo, debido al deterioro de los términos de intercambio de Bolivia, después de la crisis de Asia y Brasil y a la contracción de la actividad económica interna, el Gobierno de Bolivia tuvo que negociar alivios adicionales que garantizaran la sostenibilidad de la balanza de pagos, buscando ampliar el alivio inicial para mejorar la situación en el corto y mediano plazo.

Se debe destacar que la política boliviana de endeudamiento externo en los últimos años, se basa en la contratación de créditos de carácter concesional de organismos multilaterales y bilaterales, para evitar mayores presiones sobre el déficit fiscal.

3. La reestructuración de la economía boliviana.

Las medidas de reestructuración de “primera⁵⁵ y segunda generación” estuvieron orientadas, fundamentalmente, a la promoción de las inversiones privadas, tanto de origen doméstico como extranjero, la privatización de las empresas públicas, la creación de las bases para el incremento de la rentabilidad de los sectores económicos más dinámicos bajo el impulso de la participación de capitales privados, en un contexto competitivo y de liberalización de la economía y un mejoramiento en la eficiencia y asignación de recursos de la economía. Hasta entonces, el Estado al

⁵⁵ Son conocidas como reformas de “primera generación”, aquellas políticas de estabilización implementadas por el Gobierno boliviano a mediados de los años 80.

ejercer un rol de planificador central, había tenido una importante influencia en la asignación de los recursos, mediante el otorgamiento de créditos y subsidios, la participación en actividades productivas y administrativas y el control de los precios de los bienes básicos.

El sector privado, tanto nacional como extranjero, se hizo cargo de prácticamente la totalidad de las inversiones requeridas por los sectores más dinámicos de la economía, notablemente las empresas de servicios públicos, los hidrocarburos y los servicios financieros. Los capitales domésticos fueron destinados, por su parte, al sector agroindustrial orientado a la exportación, bajo el impulso del crecimiento de las exportaciones no tradicionales, en especial las de soja.

La capitalización de las principales empresas públicas del país recién se inició con las reformas de segunda generación, entre los años 1993 y 1997. El propósito de aumentar la productividad y rentabilidad de estas empresas, en un momento en el que sus problemas de eficiencia interna se adjudicaban al monopolio estatal y a la integración vertical, y la decisión de los organismos internacionales de crédito de no continuar destinando fondos a empresas públicas deficitarias, activó el proceso de transferencia de las mismas al sector privado, que tiene inicio con la Ley N° 1544 de Capitalización.

En la revisión que se realizará posteriormente, se enfatizará la importancia del proceso de capitalización y privatización de las empresas públicas como elemento articulador del proceso de reestructuración de la economía boliviana.

El programa de estabilización, tal como fue indicado, tuvo entre otros objetivos la reinserción de Bolivia en el sistema financiero internacional y la recuperación de la confianza en el país a través de la aplicación de un modelo ortodoxo, del cual el Estado mismo se transformaba en garante. Estos dos objetivos se alcanzaron principalmente a través de la reestructuración de la deuda, proceso en el cual se destacaron los acuerdos firmados con el FMI, por una parte, y a través de la creación de una serie de leyes que favorecieron claramente el ingreso y desarrollo de la inversión extranjera directa.

3.1 Liberalización comercial, promoción de exportaciones y acuerdos internacionales

La liberalización comercial se comenzó a llevar a cabo en Bolivia con la NPE y tenía entre sus objetivos básicos, a corto plazo limitar el incremento de los precios domésticos de los bienes transables⁵⁶ y restablecer las recaudaciones aduaneras, reforzando el programa de estabilización y a mediano plazo elevar la competitividad del sector transable de la economía, promoviendo una efectiva apertura e integración de Bolivia al comercio exterior.

La NPE eliminó la dispersión de aranceles, que variaban entre 0% y 150%, al crear un arancel único y uniforme de 20% aplicado a todas las importaciones y se eliminaron las exoneraciones y las barreras para-arancelarias, como la necesidad de conseguir licencias previas de importación. Bolivia buscó llevar a cabo sus políticas comerciales dentro de las normas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), participando del acuerdo desde 1989, y posteriormente como miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Debido al elevado contrabando, que es uno de los problemas estructurales que enfrentaba y enfrenta la economía boliviana, y al reducido desarrollo de la industria nacional, no existieron fuertes reacciones de oposición a las medidas de liberalización comercial.

A lo largo del tiempo y en la transición de buscar no sólo la estabilización sino también promover el crecimiento económico se redujo la alícuota del arancel al 10% en 1990 y posteriormente se estableció una diferenciación entre los bienes de capital a los cuales se aplica una tasa arancelaria de 5%, manteniendo 10% para el restante de los bienes importados.

⁵⁶ Se entiende por bienes no transables los que sólo pueden consumirse en la economía en que se producen, es decir, aquellos que no pueden importarse ni exportarse.

Generalmente se considera bienes no transables a los de las categorías electricidad, gas y agua; construcción; hoteles, restaurantes y comercio; transportes y comunicaciones; servicios financieros (este último grupo debe ser tomado con cuidado ya que la libre movilidad de flujos financieros puede alterar su condición de no transable) y servicios comunitarios y sociales. Sin embargo, estas categorías no son taxativas, sólo reflejan grados de transabilidad. La naturaleza transable o no transable de un bien se determina por dos ejemplos. La quinua es un bien transable, porque al aumentar su producción, el precio no baja, dado que puede ser llevada a otros mercados. En cambio, el transporte público en una ciudad es no transable, porque al aumentar el número de unidades vehiculares el precio debe bajar pues la misma cantidad de pasajeros tiene una oferta mayor. (Definición tomada del Informe sobre desarrollo Humano en Bolivia 2004, en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

A partir de 1987, con el D.S. 21660, de la Reactivación Económica y la Ley 843 (Reforma Tributaria), se comenzaron a realizar algunos intentos de promover las exportaciones, introduciéndose mecanismos que buscaban garantizar la “neutralidad impositiva”, al autorizarse la devolución de impuestos indirectos pagados, por los exportadores de productos no tradicionales y en algunos casos mineros, en la adquisición de insumos, materias primas y otros componentes incorporados en el costo de las mercancías exportadas. Los mecanismos de compensación de impuestos fueron alterados en diversas oportunidades debido, en general a problemas de liquidez del TGN que generaron atrasos permanentes en las devoluciones y al mal cálculo y administración ineficiente de las devoluciones, que se asoció a problemas de sobrefacturación por parte de algunas empresas exportadoras, que buscaban obtener devoluciones “extraordinarias”.

Asimismo, con el D.S. 21660 de 1987, se establecieron algunos subsidios en los precios y tarifas de los sectores de hidrocarburos, transporte ferroviario, energía eléctrica y transporte aéreo, en las empresas aún controladas por el Estado, para beneficiar a las exportaciones. Estas medidas si bien buscaban promover la competitividad de los sectores transables, al reducir sus costos de producción y transporte entraron en contradicción con el esfuerzo de estabilizar la economía y fueron paulatinamente eliminadas.

A inicios de la década de los años 1990, se creó el Régimen de Internación Temporal para la Exportación (RITEX), mediante el cual se otorgaba la suspensión de impuestos y otros gravámenes a la importación de materias primas y bienes intermedios destinados a la producción de bienes que son posteriormente exportados. El RITEX se relacionaba con la creación de Zonas Francas industriales en 1992, ya que en estas se realizaría la transformación física de estos insumos.

Estas Zonas Francas industriales para la exportación, funcionaban bajo el principio de segregación aduanera y fiscal, con exención de imposiciones tributarias y arancelarias.

La política de promoción de exportaciones de Bolivia tomó un nuevo impulso con la aprobación de la Ley de Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones (Ley No. 1489) en abril de 1993, donde se clarificaron los conceptos para la devolución

impositiva⁵⁷ y sobre el tratamiento del RITEX y de las Zonas Francas. Con esta Ley, además se estableció: i) la libertad de exportar e importar sin necesidad de permisos o licencias previas (salvo en el caso de productos que comprometan la seguridad del Estado, la flora, fauna y el patrimonio histórico y cultural de la nación), ii) la garantía a los exportadores del acceso directo potencial al financiamiento internacional, iii) el libre tránsito por el territorio nacional sin ninguna restricción y iv) la libre contratación de servicios de empresas y entidades que los exportadores estimen convenientes.

Para agilizar los trámites administrativos y reducir la burocracia y centralización, se creó el Sistema de Ventanilla Única de Exportación (SIVEX), abriéndose oficinas descentralizadas en diversas regiones del país. Asimismo, se buscó impulsar una mayor coordinación de políticas y acciones entre el sector público y privado con la creación del Consejo Nacional de Comercio Exterior (COMEX), donde participan representantes del sector público y privado.

Así con estas reformas comerciales, el Gobierno boliviano buscó reducir el contrabando y aumentar las recaudaciones aduaneras.

3.2 Liberalización financiera y regulación prudencial

La reforma financiera iniciada en 1985, con la NPE, tenía como objetivos inmediatos la eliminación de la represión financiera y promover una rápida reintermediación financiera. Desde la desdolarización de 1982 era ilegal la tenencia de cuentas bancarias en moneda extranjera y existía un estricto control de capitales, que sin embargo no impidió que durante la primera mitad de la década de 1980 ocurriera una fuerte salida de capitales al exterior.

Conjuntamente con la unificación del mercado cambiario y el establecimiento del Bolsín, se liberalizaron las tasas de interés, se reintrodujeron las transacciones en moneda extranjera en el sistema financiero, se abrió la cuenta de capital de la balanza de pagos y se redujo sustancialmente el uso del crédito interno para el financiamiento del sector público.

⁵⁷ Inicialmente se estableció que la devolución impositiva beneficiaría sólo a las exportaciones no tradicionales y mineras. En noviembre de 1996, con la Ley No. 1731 se incorporó al sector hidrocarburífero dentro de los alcances de la Ley de Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones.

Estas medidas en gran parte buscaban incentivar la repatriación de capitales bolivianos que habían salido al exterior durante la inestabilidad e incertidumbre de los primeros años de la década de 1980, facilitar a los bancos comerciales la captación de depósitos y obtención de líneas de financiamiento en el exterior y, dentro de lo posible, estimular el ingreso de capitales provenientes del exterior.

Asimismo, para promover la intermediación financiera paulatinamente se redujeron las tasas de encaje legal, tanto para las transacciones en moneda extranjera (dólares), como en moneda nacional (bolivianos). En mayo de 1998, el BCB, para mantener los encajes de las instituciones financieras en inversiones financieras que sean relativamente seguras y rentables, determinó que un porcentaje del encaje debía ser constituido en efectivo mediante depósitos en el propio BCB y el resto en Bonos y Letras del TGN para depósitos en moneda nacional y en títulos de renta fija de corto y largo plazo del exterior para depósitos en moneda extranjera. Estos fondos se denominan Fondos de Requerimientos de Activos Líquidos (Fondos RAL).

La liberalización financiera implicó también retirar al Estado de las decisiones de cómo asignar el crédito en la economía, y dentro de esta nueva concepción, se liquidó la banca pública comercial y de fomento (Banco Agrícola, Banco Minero y Banco del Estado).

A partir del D.S. 21660 de julio de 1987, se establecieron disposiciones que buscaban actualizar la legislación bancaria, basada en la Ley de Bancos de 1928, estableciendo requerimientos patrimoniales y disposiciones sobre capitalización y fortalecimiento de la banca, y determinaban el nombramiento de un Superintendente de Bancos independiente del BCB para supervisar el sector. En este sentido, la política de liberalización financiera ejecutada por Bolivia comenzó a ser complementada con el desarrollo y fortalecimiento de la supervisión y regulación financiera.

En abril de 1993, se promulgó la Ley de Bancos y Entidades Financieras (Ley 1488) donde se consolidó: i) la libre determinación de las tasas de interés por las fuerzas del mercado, ii) la libre asignación de recursos por los intermediarios financieros, iii) los requerimientos mínimos de capital y adecuación patrimonial (8% ponderado por riesgo), iv) se adoptó el concepto de banca universal o multibanca y v) se determinaron prohibiciones para otorgar créditos a grupos vinculados.

Esta legislación se complementó con la aprobación de la Ley del BCB en octubre de 1995, que otorgó al ente emisor independencia de gestión y autonomía para garantizar el poder adquisitivo de la moneda boliviana, mediante la formulación e implementación

de las políticas monetaria, cambiaria y de prestamista de última instancia. El crédito del BCB al TGN se limitó exclusivamente a cubrir necesidades en situaciones de emergencia nacional determinados en la Constitución Política del Estado y para créditos de liquidez temporal con plazos inferiores a un año, de acuerdo a las metas del programa monetario financiero. Esta Ley fortaleció la legislación que promovió la regulación prudencial en Bolivia al: i) prohibir que las entidades financieras otorguen créditos a personas o empresas vinculadas, ii) aumentar el coeficiente de adecuación patrimonial al 10%, tomando en cuenta los activos ponderados por sus riesgos, de acuerdo a las sugerencias de Basilea, iii) autorizar al BCB a determinar el capital mínimo para operación de los bancos y iv) buscar clarificar las competencias del BCB y la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF).

En noviembre de 1995 se creó el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF) con la finalidad de apoyar en la ampliación de la base patrimonial de las entidades del sistema de intermediación financiera, así como para aumentar la disponibilidad de recursos financieros para el sector productivo.

Asimismo, en noviembre de 1996 se transfieren las operaciones de banca comercial que efectuaba el BCB, como por ejemplo la asignación de créditos directamente a actividades productivas mediante su Gerencia de Desarrollo, a la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO), banco de segundo piso conformado con esa finalidad, con aportes de organismos financieros internacionales y del propio BCB.

La legislación del sector financiero para promover la competencia y definir reglas para el funcionamiento de los diferentes mercados fue fortalecida con la aprobación de las Leyes: del Mercado de Valores, de Seguros y de Propiedad y Crédito Popular en 1998 (que realizó modificaciones a la Ley de Bancos), las resoluciones de la SBEF que aumentaron la necesidad de previsiones por categoría de crédito en diciembre de 1998 y las Modificaciones realizadas la Ley de Bancos y Entidades Financieras en 1999, respecto a los procedimientos de intervención de bancos con problemas.

Esta nueva legislación buscó mejorar los aspectos de la competencia, solidez y confianza en el sistema financiero, así como fomentar el ahorro y promover la expansión y diversificación de los servicios financieros.

Asimismo, la Ley 1864 creó al Comité de Normas Financieras de Prudencia (CONFIP) como órgano normativo encargado de la aprobación de las normas de prudencia relacionadas con: capitales mínimos, fusión y liquidación de entidades financieras no bancarias, planes de rehabilitación de entidades que operan en los sectores de pensiones, valores y seguros, la regulación del microcrédito y de las operaciones de instituciones financieras de segundo piso.

Como resultado de estas medidas, la confianza del público en el sistema bancario fue restablecida. Pero existen desafíos estructurales que aún deben ser enfrentados y se relacionan con el limitado acceso al crédito y servicios financieros de la mayor parte de la población boliviana, y en especial en las áreas rurales, deficiencias en la legislación para la utilización de garantías y colaterales y la existencia de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) financieras que no se encuentran adecuadamente supervisadas.

3.3 Marco legal e institucional

Como parte de la reforma del sector público y con la finalidad de definir y garantizar derechos de propiedad, garantizar las inversiones privadas y garantizar el Estado de Derecho para las personas, se consideró necesario modernizar y adecuar el marco legal e institucional al nuevo modelo de desarrollo que Bolivia estaba llevando a cabo desde 1985, basado en las fuerzas del mercado, en la inversión privada y en la apertura e integración de la economía al exterior.

3.3.1 Legislación laboral

En términos del mercado laboral, con el D.S. 21060 se restableció la libre contratación y se otorgó libertad para la libre negociación de salarios entre empresas y trabajadores, derogando disposiciones que garantizaban la estabilidad laboral. Este Decreto también determinó que el Estado sólo fije el salario de los funcionarios públicos y elimine la estabilidad y reduzca costos laborales para los empleados públicos. Sin embargo, la reforma laboral fue parcial, ya que la legislación del mercado de trabajo aún se basa en la Ley del Trabajo de 1942, promulgada durante el período de sustitución de importaciones, que es excesivamente restrictiva y debido a las disposiciones legales que se dictaron desde entonces, se generó un sistema de resolución de disputas complejo e impredecible, que eleva la incertidumbre para las inversiones. De la misma forma, los elevados costos potenciales que determina en

términos de inamovilidad laboral y beneficios sociales en el sector privado, incentiva a la informalidad.

Esta es una reforma aún pendiente en Bolivia.

3.3.2 Poder ejecutivo

Para aumentar la eficiencia del sector público en el desempeño de sus funciones, se creó a partir de 1987 un programa de servicio civil con los objetivos de: i) jerarquizar el empleo público eliminando las interferencias políticas en las contrataciones y promociones, ii) crear estabilidad instituyendo una carrera administrativa basada en méritos profesionales, a partir de escalas salariales adecuadas y capacitación permanente y iii) modernizar el sistema de administración, tomando en cuenta la necesidad de incorporar transparencia en los procedimientos y control por resultados.

Por otro lado, en julio de 1990, se aprobó la Ley del Sistema de Administración, Fiscalización y Control Gubernamental (Ley SAFCO, No.1178). Esta legislación buscaba normar y regular la acción del sector público en la administración y control del uso de los recursos del Estado, estableciendo sistemas de administración y fiscalización aplicables a todas las entidades públicas.

Asimismo, establecía el relacionamiento de este sistema con los sistemas nacionales de inversión pública, el funcionamiento del control externo posterior y la jurisdicción coactiva fiscal.

También se realizaron 2 reformas profundas para reorganizar el Poder Ejecutivo, una en 1993 y la segunda en 1997, buscando que la estructura organizacional del Estado pueda desempeñar de forma más adecuada sus nuevas funciones focalizadas en hacer normas y políticas, regular, garantizar la estabilidad macroeconómica y realizar inversiones sociales y de infraestructura, dejando al sector privado la responsabilidad básica de realizar inversiones productivas.

3.3.3 Inversiones en sectores de servicios públicos

Para mejorar el clima de inversiones, en septiembre de 1990 se promulgó la Ley de Inversiones (Ley No. 1182), determinando que la inversión extranjera tenga los mismos derechos, deberes y garantías, que los inversionistas nacionales. Definió las

inversiones conjuntas entre inversionistas nacionales y/o extranjeros, bajo la modalidad de riesgo compartido (*joint ventures*) y facultó a los inversionistas a someter sus diferencias en tribunales arbitrales de conformidad a la Constitución Política del Estado y a normas internacionales.

También estableció que las garantías para la inversión extranjera, estarían respaldadas por lo convenios bilaterales o multilaterales suscritos por Bolivia con otros países y organismos internacionales.

A su vez, la Ley 1182 también fortalecía las definiciones de política respecto a la libre determinación de precios, libre convertibilidad de la moneda, el libre ingreso y salidas de bienes, servicios y capitales y la libre remisión de utilidades al exterior.

En la transformación de los papeles del Estado, otra de las prioridades gubernamentales, a partir de la década de 1990, fue buscar establecer un marco legal y una estructura de regulación para resguardar los derechos y las obligaciones de los participantes en el sistema económico: el Estado, los inversionistas privados y el consumidor. Esta estructura para las actividades productivas se basó en la creación del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), mediante la Ley No. 1600 de octubre de 1994, con el objetivo de regular, controlar y supervisar las actividades en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes y aguas.

La Ley 1600 estableció disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia, y para fiscalización de los procesos de impugnación a las resoluciones de los entes reguladores.

El marco legal fue completado con la aprobación de leyes y reglamentos sectoriales, donde se destacan las Leyes de: Electricidad (aprobada en 1994), Telecomunicaciones, (aprobada en 1995), Hidrocarburos (aprobada en 1990 y modificada en 1996), Concesiones de Obras Públicas de Transporte (1998) y la Ley Corazón (1999), que flexibilizó la restricción existente contra inversiones extranjeras dentro de los 50 km. de las fronteras bolivianas, autorizando la adjudicación de concesiones a inversionistas extranjeros para la construcción de corredores de exportación de energía, hidrocarburos y telecomunicaciones, dentro de esta zona.

La emisión de las leyes sectoriales y el establecimiento de los sistemas de regulación, redefinieron el papel del Gobierno. A partir de la implementación de las leyes citadas

anteriormente, el sector público buscó centrarse exclusivamente en hacer normas y políticas, garantizar la estabilidad macroeconómica y realizar inversiones sociales y de infraestructura, dejando la supervisión a los sistemas de regulación y al sector privado la responsabilidad de invertir.

3.3.4 Medio ambiente y recursos naturales

Respecto al medio ambiente y los recursos naturales, la incorporación del tema de desarrollo sostenible se inició con la promulgación de la Ley del Medio Ambiente (No 1333), en junio de 1992 y fue impulsada con la creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible. Adicionalmente, fue creado el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) mediante la ley No. 1700 (Ley Forestal) en Julio de 1996, con el objetivo de regular, controlar y supervisar la utilización sostenible de los recursos renovables.

La Ley Forestal también determinó que las concesiones forestales son renovables cada 40 años, transferibles y se otorgan en base a licitación pública o por acto administrativo a la mayor oferta, con la finalidad de definir mejor los derechos de propiedad y la transparencia del procedimiento de otorgamiento de concesiones forestales. Asimismo, se establecieron patentes de aprovechamiento forestal y de derecho de desmonte, para promover un uso más sostenible del bosque.

En términos de la definición de los derechos de propiedad rural, la necesidad de adecuar la normativa a las nuevas condiciones económicas y sociales del país impulsó a que en octubre de 1996, se promulgue la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), con el propósito de brindar seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, establecer un nuevo marco institucional, sentar las bases para la administración de justicia agraria, incorporar el concepto de sostenibilidad en el uso de la tierra y regular el proceso de saneamiento de la propiedad agraria. La Ley establece las modalidades de dotación gratuita y la adjudicación a título oneroso, de las tierras fiscales y las causales y los procedimientos para la reversión y expropiación de tierras.

Para el sector minero, el Código Minero de abril de 1991 y sus modificaciones definieron el marco legal para la suscripción de contratos de riesgo compartido, arrendamiento y servicios entre la empresa estatal COMIBOL (Corporación Minera de Bolivia) y los agentes privados. Se estableció además un nuevo régimen impositivo

minero, basado en un impuesto a las utilidades y la regulación de aspectos relacionados con la libertad de exploración, explotación, fundición y comercialización.

3.3.5 Reformas a la Constitución y a la Justicia

Por otro lado, la Ley No. 1585 de agosto de 1994 reformó la Constitución Política del Estado (CPE), realizando una serie de modificaciones al sistema electoral, con la creación de circunscripciones para la elección de diputados uninominales y cambios en algunos procedimientos en la elección del Presidente y Vicepresidente de la República y en el reconocimiento de la multiétnicidad y pluriculturalidad nacional y de los derechos de los pueblos originarios, que mejoraron la gobernabilidad del país.

Asimismo, permitió impulsar los procesos de descentralización administrativa y participación popular llevados a cabo por Bolivia. Otras modificaciones aprobadas a la CPE establecieron la creación del: i) Tribunal Constitucional para velar la aplicación de los principios constitucionales en la aplicación de la legislación, ii) Consejo de la Judicatura como órgano administrativo y disciplinario con la finalidad de eliminar las influencias políticas y garantizar una plena independencia del Poder Judicial, implementando sistemas modernos de elección de magistrados y de control de la administración de la justicia y iii) Defensor del Pueblo para defender los derechos y garantías de los ciudadanos y promover los derechos humanos.

3.4 Privatización, capitalización e inversión privada extranjera

Como se ha indicado con anterioridad los objetivos principales de la Nueva Política Económica consistieron en lograr la estabilidad macroeconómica y generar las bases de un proceso de desarrollo económico continuado. Dichas bases consistirían en el incremento de las inversiones, el crecimiento de la productividad y el desarrollo de sectores competitivos para la promoción de la capacidad exportadora del país. La promoción de inversiones requería que el Estado se convirtiera en garante de la estabilidad macroeconómica, y también en el generador de un marco normativo e institucional que estableciera un régimen de libre competencia, libre comercio y libre formación de los precios y a la vez, condiciones de seguridad jurídica para el empresariado tanto nacional como extranjero.

Podría afirmarse que el elemento que permitió estructurar dicho proceso de reestructuración de la economía boliviana fue la transferencia de las empresas

públicas al sector privado, tanto a través de la capitalización, como de la privatización tradicional y el régimen de concesiones, en el caso de las empresas de servicios públicos.

Esta transferencia da cabida cuenta, también, de la modificación del rol del Estado en su papel director de la economía y marca los términos de la relación entre el sector público y el privado, como una nueva configuración de fuerzas que condicionará la toma de decisiones futura en el campo de las políticas públicas y el nuevo esquema de apropiación del excedente económico.

El proceso de privatización y capitalización de las empresas públicas bolivianas fue gradual, identificándose distintos momentos. Las primeras privatizaciones se produjeron durante el gobierno de Paz Zamora y afectaron principalmente a empresas que se encontraban en sectores económicos relativamente competitivos. En ese momento, diversas restricciones de carácter legal y administrativo impidieron la privatización de las empresas más importantes, relacionadas a los servicios públicos y a los hidrocarburos, por lo cual la reestructuración de estos sectores se vio postergada hasta mediados de la década del noventa, con la aprobación de la Ley de Capitalización y la creación del Sistema de Regulación Sectorial.

Por último, a partir de 1998, se completa el período de reformas, con la privatización de las empresas públicas remanentes. En el caso del sector hidrocarburífero, las refinerías y las dos redes de poliductos de propiedad del Estado.

En aquellas empresas de servicios públicos que, por razones legales, no podían ser transferidas al sector privado por medio de la capitalización y de la privatización, se posibilitó la entrada de los inversores privados a través del otorgamiento de contratos de concesión. Tal es el caso, de las actividades de la distribución del gas natural por redes y de los servicios de agua y alcantarillado, entre otros.

Así, en 1985, el Estado contaba con más de 170 empresas que podían transferirse al sector privado. Estas empresas estaban presentes en prácticamente todos los sectores económicos. Existían empresas mineras, ingenios azucareros, hilanderías de algodón, fábricas de aceites, vidrio, cemento, procesadoras de alimento, productos lácteos y empresas de servicios de telecomunicaciones, electricidad, abastecimiento de agua, transporte, hidrocarburos y de hotelería.

Inicialmente, con la NPE se disolvió la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), entidad que constituía el *holding* de un gran número de empresas industriales y agroindustriales de propiedad estatal, por encontrarse deficitaria y financiada con recursos del TGN. Esta disolución no significó la privatización inmediata de las empresas públicas, ya que las mismas fueron transferidas a entidades estatales descentralizadas y regionales, Corporaciones Regionales de Desarrollo y Municipalidades, con la intención de mejorar el control y la gestión administrativa. Asimismo, la administración central y las fuerzas armadas también mantuvieron sus empresas públicas.

Con la NPE, se inició un proceso de racionalización en las empresas públicas, donde se destaca el caso de la COMIBOL, debido al cierre de diversas minas y despido de más de 20.000 trabajadores, pero no se comenzó a ejecutar un efectivo proceso de transferencia de empresas públicas al sector privado.

Una de las razones para no privatizar inmediatamente y señalada por Cariaga⁵⁸ era que durante la década de 1970 existieron varios intentos de privatización en América Latina que fracasaron debido a la corrupción e improvisación. El Gobierno de Bolivia no deseaba que la credibilidad de su programa se vea afectada por estos problemas. Se pensaba que la causa del problema de las empresas públicas durante el periodo de la hiperinflación fue que actuaron como entidades independientes fuera del control del Estado. Con la NPE se buscó su control, incorporando criterios de eficiencia y limitando su acceso al crédito fiscal, para que dejaran de ser una carga pesada para el Estado.

Por otro lado, las empresas públicas más importantes Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Lloyd Aéreo Boliviano (LAB) representaban el 90% de las operaciones empresariales del Estado, operaban en condiciones monopólicas en sectores de servicios públicos o en sectores considerados estratégicos (minería e hidrocarburos, donde el marco legal limitaba la participación del capital extranjero), por lo que para impulsar una transferencia de empresas públicas fue necesario crear el marco legal e institucional adecuado.

⁵⁸ Cariaga, J., 1996.

Así, dada la relevancia fiscal y macroeconómica de las empresas públicas más grandes, la estrategia seguida por el Gobierno fue buscar la reestructuración de estas empresas.

Sin embargo, la reestructuración de las empresas públicas monopólicas iniciada en 1985, no presentó resultados satisfactorios y las perspectivas futuras de gestión de estas empresas, estaban afectadas por una disminución de los flujos de crédito de los organismos financieros internacionales hacia actividades empresariales del Estado. La ineficiencia de las empresas públicas en la provisión de bienes y servicios, juntamente con la ausencia de objetivos claros, la existencia de una fuerte interferencia política en su funcionamiento, así como su descapitalización y falta de recursos nuevos para inversión, dieron lugar, a que el gobierno boliviano en 1988, dé los primeros pasos para transferir sus empresas al sector privado.

De la misma manera, había aumentado la presión de los organismos financieros internacionales para dar una señal más clara respecto a los papeles que deberían impulsar los sectores público y privado. Las condiciones del Banco Mundial y FMI en las cartas de intenciones de los programas de ajuste estructural y financiero, condicionaron el apoyo y los desembolsos al avance de este proceso.

A finales de 1988, se creó oficialmente la Comisión de Transición Industrial encargada de elaborar los primeros estudios sobre privatización. El reordenamiento de las empresas públicas y de economía mixta comienza con el D.S. 22836 de junio de 1991 y la Ley de Privatización (Ley No. 1330) de abril de 1992, que establece los lineamientos para la transferencia al sector privado de empresas y otros activos pertenecientes a instituciones del Estado, aunque se restringía a las empresas que no se encontraban en sectores monopólicos.

Las razones básicas para privatizar eran: i) el cambio del papel del Estado, que no debía participar directamente en la producción, para destinar los recursos públicos a inversiones sociales: salud, educación, saneamiento básico e infraestructura, ii) la reducción de la capacidad de acceso a créditos multilaterales, bilaterales y comerciales destinado a las empresas públicas, iii) la necesidad de aumentar los niveles de inversión y la eficiencia en la economía, incrementando la participación privada, iv) desarrollar el mercado de capitales y v) democratizar el capital, posibilitando que los trabajadores sean accionistas de las empresas donde trabajan, adquiriendo acciones con sus propios beneficios sociales.

Inicialmente, se definieron que 60 empresas públicas productivas medianas y pequeñas (ingenios azucareros, hilandería de algodón, fábrica de aceites, vidrio, cemento y productos lácteos, entre otras) y que operaban en sectores con mercados relativamente competitivos serían las primeras a entrar en el proceso. Las limitaciones legales e institucionales hicieron que las empresas petroleras y mineras pudiesen solamente establecer contratos de *joint venture* para explotación y exploración y las empresas monopólicas en las áreas de servicios públicos (electricidad y telecomunicaciones, por ejemplo), que requerían previamente a su transferencia al sector privado de un marco legal e institucional, quedasen fuera.

Los métodos de privatización se basaron en ofertas públicas, ventas de activos, compra de acciones por parte de los trabajadores, arrendamientos y contratos de administración, aportes de capitales privados y mecanismos híbridos. El destino de los recursos de la venta de las empresas dependientes de las Corporaciones Regionales de Desarrollo fue el de financiar inversiones en infraestructura, salud y educación en los departamentos respectivos. Entre 1992 y 1993, se privatizaron 26 empresas, obteniéndose por la venta de las empresas alrededor de 30 millones de dólares estadounidenses (Cuadro N° 25).

En 1994 se buscó impulsar el proceso y atraer a la inversión extranjera directa, que había estado prácticamente ausente de la primera fase de privatizaciones. En marzo de 1994 se aprobó la Ley de Capitalización (Ley No. 1544), que creó el marco legal necesario para transformar las empresas públicas con características monopólicas en sociedades anónimas privadas, y determinó la transferencia de las acciones de propiedad del Estado, en las empresas capitalizadas, a los ciudadanos bolivianos, mayores de edad al 31 de diciembre de 1995.

Cuadro Nº 25
PRIVATIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS*
(En Miles de dólares)

	Ingresos Fiscales
Periodo 1992-1993	
26 Empresas Privatizadas	29.978
Periodo 1994-1997	
50 Empresas Privatizadas	97.491
Periodo 1998-1999	
3 Empresas Privatizadas**	35.889
Total	163.358

* No toma en cuenta empresas cerradas, transferidas o dadas en concesión.

**Toma en cuenta la transferencia de un tercio de la Fábrica Nacional de Cemento (FANCESA S.A.).

Fuente: Elaboración en base a información del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión.

Se estableció un programa cuyos puntos centrales fueron la definición de los métodos de privatización, la priorización de las empresas públicas a capitalizar y privatizar (en función del peso específico de cada una, la facilidad para su privatización y potencial de generación de inversiones y el grado de crisis por el que atravesaba), creándose el Ministerio de Capitalización para ejecutar el proceso⁵⁹.

En el caso boliviano, a diferencia de los otros procesos de privatización llevados a cabo en la región, y que aprovechó otras experiencias, en particular de los países ex-comunistas de Europa, con el proceso de capitalización de las principales empresas públicas se eliminó la necesidad de pagar por la transferencia de activos, y se privilegió que se asuman compromisos de inversión, relacionados con metas de expansión de los servicios en el caso de telecomunicaciones o electricidad o mayor exploración en el caso de empresas petroleras. Más que incrementar los ingresos fiscales por “una sola vez”, el proceso de capitalización buscaba atraer inversiones y capital, crear empleos, acelerar el crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso al incluir aspectos sociales dentro de la nueva política económica⁶⁰.

En este proceso, el Estado aportaba con los activos de las empresas públicas y el inversionista estratégico privado realizaba aportes en recursos frescos para la empresa. El primer paso para capitalizar una empresa pública era transformarla en sociedad anónima, lo que se realizó transfiriendo en condiciones preferenciales

⁵⁹ El Ministerio de Capitalización fue cerrado en 1997 y sus funciones, en el área de transferencia de las empresas públicas, las desempeñó el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión.

⁶⁰ Ministerio de Hacienda, 1997.

acciones de las empresas a sus propios empleados. De los 15.000 trabajadores potencialmente beneficiarios, según el Ministerio de Hacienda (1997) el 76% de los mismos se convirtieron en accionistas de la nueva sociedad mixta creada. A continuación, el 50% de las acciones de esa nueva empresa de economía mixta fue licitada internacionalmente, siendo uno de los criterios básicos de selección, las ofertas de inversión. Los inversionistas estratégicos que adquiriesen esas acciones, tomaban el control de la administración de la empresa y comprometían inversiones a realizarse en un período definido de tiempo, entre 5 y 8 años. El 50% restante de las acciones serían transferidos a la población boliviana con mayoría de edad a diciembre de 1995, mediante un beneficio denominado Bono Solidaridad (BONOSOL), que se otorgaría en pagos anuales "vitalicios" a todos los bolivianos beneficiarios a partir de sus 65 años de edad.

En esta modalidad, se capitalizaron 5 de las 6 empresas públicas más importantes de Bolivia, en los sectores eléctrico (ENDE), de telecomunicaciones (ENTEL), transporte (ENFE y LAB) e hidrocarburos (YPFB). La capitalización de estas empresas públicas permitió comprometer inversiones superiores a 1.677 millones de dólares estadounidenses, que representaban en 1997, alrededor de 25% del PIB, como se observa en el Cuadro N° 26. Faltó capitalizar la empresa del sector minero (Fundidora de Vinto).

Cuadro N° 26
CAPITALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS
(En miles de dólares)

Empresas Capitalizadas	Inversionistas Estratégicos	Inversiones comprometidas (50% de las acciones)
ENDE		145.837
Guaracachi S.A.M	Energy Initiatives Inc. (EEUU)	47.131
Corani S.A.M	Dominion Energy Inc. (EEUU)	58.796
Valle Hermoso S.A.M	Constellation Power (EEUU)	39.910
ENTEL		610.000
Entel S.A.M	E.T.I Euro Telecom (STET-Italia)	610.000
ENFE		39.104
Empresa Ferroviaria Andina S.A.M	Cruz Blanca S.A (Chile)	13.251
Empresa Ferroviaria Oriental S.A.M	Cruz Blanca S.A (Chile)	25.853
LAB		47.475
LAB S.A.M	VASP (Brasil)	47.475
YPFB		834.944
Empresa Petrolera Andina S.A.M	Consortio YPF-Pérez Compac-Pluspetrol Bolivia	264.777
Empresa Petrolera Chaco S.A.M	Amoco Bolivia Petroleum Company	306.667
Transportadora Boliviana de Hidrocarburos S.A.M	Consortio Enron-Transportadora Bolivia S.A-Shell Overseas Holding Ltda.	263.500
Total		1.677.360

Fuente: Ministerio de Hacienda, 1997.

De esta forma, se ejecutó una estrategia global de transferencia de empresas públicas, que tenía entre sus metas principales la transferencia de las empresas más importantes del país, lo más rápido posible y garantizando las mayores inversiones, pero potencialmente a costa de perder los ingresos fiscales por “una única vez”.

Adicionalmente, el proceso de capitalización fue complementado con el proceso de privatización tradicional de empresas públicas medianas y pequeñas, llevando a transferir al sector privado a 53 empresas medianas y pequeñas en el período 1994-1999, recaudando para el fisco y las regiones donde se localizan estas empresas más de 133 millones de dólares estadounidenses (Cuadro N° 25).

Las modalidades variaron desde la transferencia a inversionistas extranjeros (en general, para las empresas más grandes, como la Empresa de Fuerza y Luz de

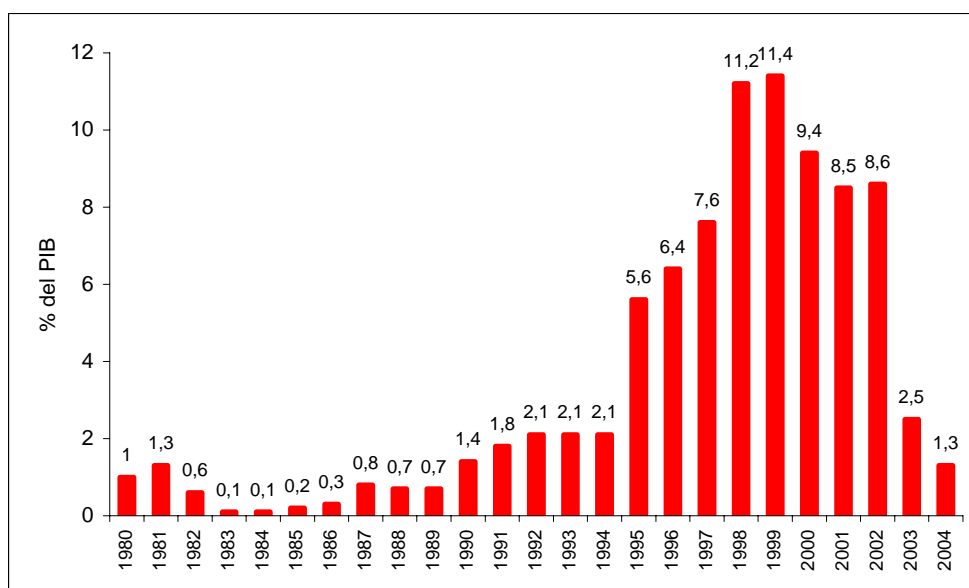
Cochabamba, la Compañía de Distribución de Electricidad y las industrias de leche PIL distribuidas en diversos departamentos del país), a inversionistas privados nacionales (como la Fábrica de Cemento el Puente o la Terminal de Buses de Cochabamba y en general la mayor parte de las empresas privatizadas en los más diversos rubros desde hotelería e industrias manufactureras y agrícolas) y a los trabajadores, como el complejo azucarero Villamontes.

Otra modalidad de transferencia de empresas públicas, o de su administración al sector privado, fue el de otorgar en concesión aquellas empresas de servicio que, por su naturaleza, no podían ser transferidas al sector privado a través de los procesos de capitalización y privatización. Con el objetivo de lograr mayor eficiencia en la prestación de los servicios se otorgó concesiones de administración para los aeropuertos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz a la empresa SABSA de los Estados Unidos y las empresas de agua potable y alcantarillado de las ciudades de La Paz y El Alto. En 1999, se adjudicó el proyecto múltiple Semapa Misicuni, para proporcionar agua potable y energía a Cochabamba, donde se comprometieron inversiones de 183 millones de dólares estadounidenses. Asimismo, se adjudicó el servicio de recaudación y administración de aportes para la vivienda (patronal del 2% y laboral del 1%), en sustitución al Fondo de Vivienda Social (FONVIS), que fue liquidado en diciembre de 1997.

Si bien en el proceso de capitalización se establecieron en algunos sectores (electricidad) condiciones para favorecer la competencia al buscar modificar la estructura de mercado en forma previa a la transferencia, separando los segmentos de generación, transmisión y distribución, el aumento de las inversiones y el cambio de los incentivos para que las empresas mejoren su eficiencia productiva, ha dependido de la aplicación eficaz de la regulación y del fortalecimiento de las entidades encargadas de la supervisión del proceso.

Con estas reformas la IED llegó a superar 11% del PIB en 1998-1999, como se aprecia en el Gráfico N° 5.

Gráfico N° 5
EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA 1980-2004
(% del PIB)



Fuente: Banco Central de Bolivia y Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, 2005.

3.5 Reforma del sistema de pensiones y distribución de los beneficios de la capitalización

3.5.1 Reforma de Pensiones

El sistema público de seguro social fue establecido en 1956, con el Código de la Seguridad Social, y se constituía en un sistema de reparto simple con beneficios definidos (los afiliados activos financiaban las jubilaciones de los pasivos). Dadas las características de los beneficios ofrecidos por el sistema (una tasa de reemplazo del 70% del salario, con 15 años de cotizaciones), se necesitaban alrededor de 10 trabajadores activos por cada jubilado. Sin embargo, en la práctica, esta relación fue disminuyendo aceleradamente en el tiempo. En 1980 existían 5 cotizantes por jubilado y en 1993 la relación se redujo de 3 a 1.

En abril de 1987, con la promulgación de la Ley 924, se pretendió reducir los desequilibrios financieros del sistema de seguridad social, que habían aumentado durante el período hiperinflacionario y que asociados a una mala administración habían provocado una fuerte reducción en las reservas, que ponían en riesgo la sostenibilidad del sistema. El objetivo de esta reforma era aumentar su racionalidad

administrativa, con la separación de la administración de los seguros de salud (corto plazo) y de seguridad de largo plazo (jubilación). El diagnóstico señalaba que el problema financiero se relacionaba con la utilización de una proporción importante de las reservas del seguro de largo plazo en el financiamiento del seguro a corto plazo, además del atraso continuo en el pago de los aportes patronales, la baja cobertura del sistema y la alta tasa de evasión de empleadores y empleados⁶¹. Con esa Ley se creó el Fondo Nacional de Reservas (FONARE) para administrar los recursos de la seguridad de largo plazo, como entidad dependiente del Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS), institución que ejercería la tuición técnica y administrativa sobre las diferentes entidades y recursos del sistema de seguridad social.

Sin embargo, con estas medidas no se logró superar los problemas financieros del sistema y en 1991, mediante el D.S. 22407, se sustituye el FONARE por el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), con la finalidad de realizar una administración integral del sistema básico de pensiones de largo plazo, elevándose las tasas de cotizaciones, para mejorar la situación financiera del sistema.

El sistema de pensiones de Bolivia estaba compuesto por el sistema básico, administrado por el Estado (FOPEBA) y Fondos Complementarios privados. La participación en el FOPEBA era obligatoria para todos los trabajadores formales, y si bien la participación en los fondos privados era voluntaria, prácticamente todos los afiliados al FOPEBA también participaban de los Fondos Complementarios.

Las contribuciones al FOPEBA tenían 3 fuentes básicas: los empleados que contribuían con el 2,5% de sus salarios cada mes, los empleadores contribuyendo con el 4,5% del salario de cada empleado y el Estado con el 1,5%. Los Fondos Complementarios tenían diferentes tasas de contribución de los empleados con un promedio de 6% a 7% del salario. La edad de jubilación era de 50 años para las mujeres y 55 para los hombres, con un mínimo de 180 contribuciones, equivalentes a 15 años de trabajo. El beneficio mensual por el FOPEBA consistía de una pensión equivalente a 30% del salario mensual de los últimos cinco años de contribuciones. Los beneficios adicionales bajo los Fondos Complementarios representaban en promedio un 40% de los salarios. Los beneficios se pagaban en moneda nacional y se ajustaban anualmente de acuerdo al aumento del salario mínimo nacional. Sólo los beneficios del FOPEBA estaban garantizados por el Estado.

⁶¹ UDAPE, 1995.

Al final de 1996, el FOPEBA tenía aproximadamente 330 mil afiliados activos, un 22% de la Población Económicamente Activa, donde más del 65% eran funcionarios del sector público. El número de jubilados llegaba a 120 mil.

Este sistema de pensiones era financieramente insostenible, ya que el déficit del FOPEBA alcanzó 400 millones de dólares estadounidenses en el año 2000⁶². Respecto a los Fondos Complementarios algunos se encontraban solventes pero otros no. En términos de valor presente, el déficit del FOPEBA y de los Fondos Complementarios fue estimado en 3.175 millones de dólares estadounidenses, considerando un horizonte de tiempo entre 1997 y el año 2060, debido entre otras razones al cambio demográfico de la población boliviana con el aumento de la participación de la población jubilada a lo largo del tiempo, que empeoraría aún más la relación de 3 a 1 que se tenía en 1996. Las estimaciones del valor presente de la reforma total del sistema de pensiones (FOPEBA y Fondos Complementarios) tendría un costo neto, en valor presente de 2.030 millones de dólares estadounidenses, nivel bastante inferior a las estimaciones de la trayectoria sin reformas. Si todos los costos para el Tesoro se financiaran con la emisión de bonos, habría que restar a este ahorro el monto correspondiente a los intereses que, en valor presente, ascendería a aproximadamente 194 millones de dólares estadounidenses, pero de todas maneras se verificaba que, en términos de valor presente, la reforma implicaba en menores costos, respecto a mantener la situación sin reforma⁶³.

Por otro lado, el Estado no realizaba las contribuciones exigidas y los costos administrativos de los Fondos (de alrededor de 17%) eran muy altos e incentivaban la informalidad, aumentando la deuda del sector privado por no pagos de las contribuciones del empleador y disminuyendo los pocos incentivos para registrar a los empleados, debido a los elevados costos de contribución. A su vez, las acciones supervisoras y fiscalizadoras del IBSS eran deficientes, implicando en elevadas tasas de evasión en las contribuciones y mala administración de los Fondos.

El sistema de Pensiones de Bolivia de reparto simple se encontraba entonces descapitalizado, ilíquido y era considerado como mal administrado y con elevado grado de corrupción, a pesar de la existencia de fondos privados complementarios al fondo estatal.

⁶² Ballivián, A., 1997.

⁶³ Candia, F., 1999.

Ante la necesidad de modificar el sistema de pensiones, en noviembre de 1996 se aprobó la Ley de Pensiones (Ley No. 1732), que implicó la transformación de un sistema de pensiones de reparto simple a un sistema de capitalización individual, con administración privada.

Los objetivos de la reforma del sistema de pensiones eran: i) resolver la crisis financiera y el déficit del sistema de reparto simple, ii) incrementar la cobertura del sistema de pensiones que cubría solo al 10% de la Población Económicamente Activa (PEA) y los beneficios en el futuro, iii) aumentar el ahorro interno y la intermediación financiera y iv) permitir la transferencia de los recursos de la capitalización (50% de las acciones), que estaban custodiados por un Fideicomiso a todos los beneficiarios bolivianos.

Se crearon las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), que se rigen bajo el sistema de capitalización individual, donde las contribuciones pasan a ser responsabilidad total de los empleados y son depositadas en cuentas individuales administradas por las AFPs. Los empleadores hacen de agentes de retención del sistema y deben transferir estos aportes a las AFPs. La tasa es de 12,5% de los salarios, que incluye el 10% depositado en cada cuenta individual y el resto para pagar los seguros de invalidez y muerte y la tasa de los servicios de las AFPs. Las empresas también contribuyen para el seguro de invalidez y muerte relacionados con causas laborales (equivalente al 2% del total ganado de cada uno de sus trabajadores). Como contrapartida a sus aportaciones, cada individuo afiliado al sistema tiene derecho a una pensión que podrá ser pactada por un monto fijo por un período determinado de 5, 10 o 15 años o podrá ser una renta mensual vitalicia variable. Para acceder a estos beneficios el trabajador deberá haber acumulado aportes suficientes como para asegurarle una tasa de reemplazo del 70% de su ingreso cotizante, de los últimos 5 años por el restante de su vida (calculada actuarialmente). No existe una garantía del Estado para una pensión mínima.

La reforma del sistema de pensiones fue total, eliminando el sistema de reparto simple. Dos consorcios internacionales se adjudicaron la administración del sistema: Consorcio Invesco Argentaria (AFP Futuro de Bolivia) y el Consorcio Previsión Banco Bilbao Vizcaya (AFP Previsión BBV), que ofertaron los menores costos para la administración de las cuentas individuales. Todos los cotizantes del anterior sistema fueron automáticamente transferidos al sistema de cuentas de capitalización individual en mayo de 1997, cuando las AFPs iniciaron sus operaciones. Se asignaron los

afiliados a las AFPs con participación similar en las 4 principales ciudades del país (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto) y se concedió monopolio en sus áreas de exclusividad por 5 años.

Estas áreas de exclusividad se determinaron dividiendo el país en regiones norte y sur y excluyendo las 4 ciudades principales. Para reducir las tasas de administración y custodio (se alcanzó una tasa de alrededor de 0,4% al año) se dio una exclusividad de 5 años a las AFPs. Todos los nuevos trabajadores son registrados en el nuevo sistema y los jubilados por el sistema anterior continúan recibiendo sus pensiones, siendo financiados por el TGN.

3.5.2 BONOSOL, BOLIVIDA y Acciones Populares

Probablemente, una de las causas de que la reforma de pensiones se planteara en 1996 fue la relación que se le dio con el proceso de capitalización de las empresas públicas, ya que permitía aumentar la cobertura de beneficio a todos los bolivianos adultos al 31 de diciembre de 1995 (beneficiarios de la capitalización), y constituir un nivel de recursos a ser administrados en el sistema, que aseguraban la participación de empresas internacionales en el proceso de licitación.

La manera de vincular la capitalización con la reforma de pensiones fue considerar, bajo la misma administración privada, la gestión simultánea de un fondo no contributivo que contuviese las acciones de la capitalización (Fondo de Capitalización Colectiva) y el otro fondo constituido por los aportes al seguro social de largo plazo (Fondo de Capitalización Individual). El Fondo de Capitalización Colectivo inicia sus actividades con activos de 1.671 millones de dólares estadounidenses, mientras que el Fondo de Capitalización Individual lo hace con 80 millones de dólares estadounidenses en el primer año de su funcionamiento⁶⁴.

Los beneficios de la capitalización de las empresas públicas a los ciudadanos bolivianos se constituían en el pago de una renta anual vitalicia denominada Bono de Solidaridad (BONOSOL), a todos los bolivianos que al 31 de diciembre de 1995 habían cumplido 21 años, a partir de sus 65 años de edad y un pago por gastos funerarios a los descendientes del beneficiario. Para los primeros 5 años del programa de distribución de los beneficios, el valor de la anualidad vitalicia fue fijado en 248 dólares

⁶⁴ Candia, F., 1999.

estadounidenses, tomando en cuenta cálculos actuariales proyectados hasta el año 2060 y se llegó con este beneficio a más de 360 mil personas, en 1997, el primer año de la distribución.

En el primer pago del BONOSOL, se verificaron dos problemas: los dividendos acumulados no fueron suficientes para cubrir los pagos de las anualidades a todos los beneficiarios, por lo que las AFPs tuvieron que endeudarse en el mercado interno. El segundo problema fue que la tasa de rendimiento inicial del Fondo fue inferior a la estimada. En 1998, las AFPs postergaron el pago del BONOSOL, aludiendo problemas de liquidez y sostenibilidad financiera en el pago de este beneficio.

La nueva administración de Gobierno, con la Ley de Propiedad y Crédito Popular (Ley No. 1864) en junio de 1998 cambió el mecanismo del beneficio creando el BOLIVIDA (beneficio similar al BONOSOL, a pagarse como anualidad vitalicia para los mayores de 50 años a diciembre de 1995, a partir de sus 65 años) y la Acción Popular (título de propiedad de las empresas capitalizadas, que puede ser utilizada como garantía para obtener créditos, guardada para recibir a partir de los 65 años el beneficio del BOLIVIDA o transferida), a distribuirse a todos los restantes beneficiarios comprendidos entre los 21 y 50 años, tomando en cuenta el 31 de diciembre de 1995.

3.6 Participación popular y descentralización administrativa

En 1985, se da el primer paso en el proceso de descentralización de la administración pública con la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades, que impulsó la democratización de los gobiernos locales.

Pero es a partir de 1994, que se sientan las bases para aumentar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos al determinarse nuevas competencias y responsabilidades para los gobiernos locales y las prefecturas de departamento, mediante la aprobación de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa.

La Ley de Participación Popular (No. 1551) de Abril de 1994 define la transferencia de las competencias de administración de la infraestructura física de salud, educación, cultura, deportes, turismo, caminos vecinales y microriego a los gobiernos municipales, con la finalidad de que administren, realicen el mantenimiento y la dotación de insumos, equipamiento y medicamentos.

Para que los Gobiernos Municipales puedan desempeñar estas nuevas funciones se incrementaron sus recursos, distribuyendo el 20% de la recaudación efectiva de renta interna y renta aduanera (coparticipación tributaria) entre los 311 municipios existentes en el país, bajo el principio de distribución per capita⁶⁵. En este sentido, se introdujo un indicador para orientar la asignación de recursos entre los diferentes municipios, haciendo la distribución proporcional a la población de cada lugar, con lo que se buscó transparentar la asignación de recursos y reducir las potenciales presiones regionales, cívicas y políticas, que habían implicado en una elevada discrecionalidad en la asignación de recursos en el pasado.

Asimismo, se transfiere al dominio exclusivo municipal los impuestos: a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y vehículos automotores, transacciones sobre estos bienes, además de los ingresos por tasas, y patentes aprobadas en el marco de la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica de Municipalidades.

Se buscó fortalecer la relación de los Gobiernos Municipales con la sociedad mediante la creación de Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) y juntas vecinales. También se establecieron los Comités de Vigilancia con la finalidad de realizar un control social en el uso de los recursos. La Ley de Participación Popular además estableció la integración de comunidades indígenas y campesinas en la vida jurídica, política y económica de Bolivia, mediante su participación en OTBs y Comités de Vigilancia.

Por otro lado, en julio de 1995, se promulga la Ley 1654 de Descentralización Administrativa, que tiene entre sus objetivos establecer la estructura organizacional del Poder Ejecutivo a nivel Departamental, tomando en cuenta un régimen de recursos económicos y financieros departamentales, que permita mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública, en la prestación de servicios a la población. Esta Ley define también la disolución y el procedimiento de transferencia de su patrimonio a las Prefecturas departamentales, de las corporaciones regionales de desarrollo, las entidades descentralizadas y dependencias desconcentradas en cada uno de los departamentos, como una medida de reordenamiento de la administración pública departamental y de optimización y búsqueda de eficiencia de los recursos financieros, humanos y físicos.

⁶⁵ Con la Ley de Participación Popular se establece que el 75% de las rentas nacionales van al TGN, el 20% a las alcaldías y el 5% a las universidades, recursos que son distribuidos en proporción a la población de cada uno de los municipios.

Con la Ley de Descentralización Administrativa se transfieren a las prefecturas las siguientes responsabilidades: i) construcción y mantenimiento de caminos nacionales, caminos secundarios, electrificación rural, infraestructura de riego y apoyo a la producción, ii) conservación y preservación del medio ambiente, iii) promoción del turismo, iv) programas de asistencia social, v) programas de fortalecimiento municipal y vi) las actividades de administración, supervisión y control por delegación del Gobierno Central de los recursos humanos y las partidas presupuestarias asignadas al funcionamiento de los servicios personales de educación, salud y asistencia social.

Los recursos públicos con los que cuentan las prefecturas desde de 1996 son: i) las regalías departamentales, que anteriormente financiaban a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, y que se generan por concepto principalmente de producción de hidrocarburos, minería y forestal, ii) recursos del Fondo Compensatorio Departamental, en favor de los departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante, generando una compensación presupuestaria anual realizada por el TGN, iii) el 25% de la recaudación efectiva del IEHD, iv) asignaciones previstas anualmente en el Presupuesto General de la Nación para el gasto en servicios personales de salud, educación y asistencia social y v) transferencias extraordinarias del TGN, créditos internos y externos y los provenientes de la prestación de servicios.

Con la Participación Popular y la Descentralización Administrativa se buscó reducir las diferencias regionales y llegar a los estratos más pobres de la población. Para alcanzar estas metas, la legislación limitó la asignación de recursos tanto de los Gobiernos Municipales como de las Prefecturas Departamentales al establecer, que estas instancias deben destinar el 85% de los recursos de coparticipación tributaria y de los provenientes de las regalías, Fondo Compensatorio Departamental y Coparticipación del IEHD, respectivamente, a la formación de capital y el restante 15% al gasto corriente.

A pesar de los avances alcanzados, se debe reconocer que existen costos iniciales y dificultades para ejecutar eficazmente los presupuestos asignados, debido a debilidades institucionales.

3.7 Reforma educativa

Los bajos niveles de cobertura educativa y de la calidad de la educación básica se encuentran entre las principales causas de la pobreza en Bolivia. Los problemas de los

bajos desempeños educativos se relacionan tanto a factores de demanda que limitan la atención a las escuelas (bajos niveles de ingreso, problemas de idioma, utilidad del programa educativo respecto a sus necesidades cotidianas) y factores de oferta relacionados con las carencias de infraestructura adecuada, libros y materiales educativos y poca capacitación de los profesores.

En julio de 1994, se promulgó la Ley de la Reforma Educativa (No. 1565), que enfatiza la educación básica sobre la educación superior en la asignación de recursos públicos, buscando ampliar la cobertura y universalizar la educación básica. La reforma establece la enseñanza básica en lengua materna, reconociendo el carácter pluricultural y multiétnico de la sociedad boliviana. Busca adecuar los currículos a las peculiaridades culturales y regionales y mejorar los aspectos administrativos de la acción del Estado en la educación, incluyendo los requisitos y exigencias sobre el personal docente.

La reforma comprende el fortalecimiento del sistema educativo, la provisión de equipo, material escolar, la capacitación de docentes, administradores y asesores pedagógicos y un nuevo diseño curricular, que incluye programas de educación bilingüe. Asimismo, la reforma buscó incorporar un componente de infraestructura escolar, que enfatiza la búsqueda de participación de la comunidad y del fortalecimiento de la gestión educativa municipal.

A partir de la reforma, el sistema educativo boliviano se organiza alrededor de cuatro estructuras: i) de participación popular, que define la forma y los niveles de organización de la comunidad, para su participación en la educación, ii) de organización curricular, que determina las áreas, niveles y modalidades de educación, aprendizaje, lengua, docencia, educación formal y alternativa para adultos, iii) de administración curricular, que determina los grados de responsabilidad en la administración de las actividades educativas y iv) de servicios técnico-pedagógicos y administración de recursos, que tiene la finalidad de atender los requerimientos de las anteriores estructuras del sistema y organiza las unidades de apoyo administrativo y técnico-pedagógico.

Adicionalmente, fue creado un sistema nacional de acreditación y medición de la calidad de la educación con la finalidad de certificar la calidad de los programas y de las instituciones educativas públicas y privadas. Esta acreditación pasó a ser un

requisito para la vigencia de la autorización de funcionamiento de las instituciones privadas.

En términos administrativos fue unificado el magisterio, pero manteniendo salarios diferenciados para quienes trabajan en lugares de difícil acceso o carentes de infraestructura básica. Se buscó que el ingreso al servicio docente sea por examen de competencia preparado y administrado por el sistema nacional de acreditación y medición de la calidad de la educación. La legislación requiere que los directores de los establecimientos educativos y núcleos escolares cuenten con licenciatura y sean también designados por examen de competencia.

El financiamiento de la educación fiscal pre-escolar, primaria, secundaria y alternativa corresponde al TGN y a los Gobiernos Municipales. El TGN financia los salarios del personal docente y administrativo de las unidades educativas (desembolsado por las prefecturas), mientras que los municipios financian la construcción, reposición y mantenimiento de la infraestructura, del mobiliario y material didáctico de los establecimientos fiscales en el ámbito de su jurisdicción. Cada municipio debe administrar la infraestructura a su cargo y edifica y equipa nuevos establecimientos educativos siguiendo normas generales técnico-pedagógicas.

3.8 La reforma en salud

Los principales problemas de las políticas públicas en este sector se relacionan con la baja cobertura de los servicios y las dificultades de financiamiento para dar continuidad a los programas. Los avances en el área de salud se relacionan con la atención materno infantil y de inmunizaciones. Se implementó un seguro gratuito, el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SNMN), a partir de junio de 1996, con una cobertura del 90% de los Gobiernos Municipales y focalizado principalmente a mujeres embarazadas y niños menores a cinco años. Se buscó una responsabilidad compartida, que consistió básicamente en la mejora de la infraestructura y equipamiento de salud por parte del Gobierno Municipal, mientras que el nivel nacional asigna el personal necesario para prestar el servicio. Para ampliar la atención primaria a la población más vulnerable también se creó el Seguro Nacional de Vejez, que financia la atención de salud para las personas mayores a 65 años, utilizando los ingresos de la Lotería Nacional.

Sin embargo, debido a problemas financieros de las Alcaldías y de la Lotería Nacional, la sostenibilidad financiera no estaba garantizada y se creó el Seguro Básico de Salud (SBS) para: i) organizar, normar y financiar los servicios de salud primaria, ii) promover la medicina familiar, iii) integrar a la seguridad social para la atención primaria, iv) promover el escudo epidemiológico para controlar las enfermedades transmisibles y v) fortalecimiento institucional y de capital humano, con el apoyo de los organismos financieros internacionales. La característica común de estas iniciativas fue buscar la descentralización de las decisiones y la responsabilidad financiera de las comunidades locales, para garantizar su auto-sostenibilidad financiera en el tiempo.

En términos de saneamiento básico, para mejorar la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento básico se llevaron a cabo el Programa de Saneamiento Básico Rural (PROSABAR) y el proyecto de aguas subterráneas, que contaron con asistencia y financiamiento externo.

Entre los problemas aún pendientes se destacan (además de los problemas de garantizar el financiamiento): i) la ausencia de coordinación entre las iniciativas del sector, ii) llegar con los programas a las áreas rurales (poblaciones con menos de 5000 habitantes), donde se concentran las mayores incidencias de problemas con la salud, iii) la necesidad de reformar el seguro de corto plazo (Caja Nacional de Salud), que se encuentra insolvente financieramente y iv) respecto a los programas para el desarrollo de los niños, es necesario implementar una estrategia nacional, creando el marco institucional para llevar a cabo la estrategia y monitorear sus resultados.

3.9 Lucha contra la pobreza y gasto social

La prioridad fiscal del gasto social (salud, educación y saneamiento básico) decreció en el período 1980 a 1985, alcanzando sus niveles mínimos en 1986 (3% del PIB), debido a la racionalización de gastos impulsada para estabilizar la economía (ver Cuadro N° 27). A partir de 1987 se inicia una ligera recuperación, con el financiamiento de programas sociales de emergencia, con la creación del Fondo Social de Emergencia (FSE). Para atenuar los efectos recesivos y del despido de funcionarios públicos, el Gobierno puso en marcha un programa de relocalización. El FSE era la institución encargada de amortiguar los efectos sociales del ajuste, a través de la creación de empleo, y como un mecanismo temporal de coordinación, articulación y respaldo a las instancias del Estado encargadas del área social.

Cuadro Nº 27
GASTO SOCIAL 1980-1989
(% del PIB)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Gasto Social (%PIB)	7,2	4,5	3,9	4,2	5,3	3,2	2,5	3,9	4,0	4,6

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, 1998.

Para alcanzar el objetivo de generación de empleo el Fondo Social de Emergencia adoptó dos modalidades: apoyo al empleo y al ingreso, y la otra de asistencia social. Respecto a esta última, el Fondo operaba sobre grupos poblacionales identificados, como era el caso de los niños menores y mujeres embarazadas.

La incidencia de pobreza en el periodo 1976-1992 presentó una reducción de 85,4% a 72,1%, en términos de hogares con necesidades básicas insatisfechas. Esto se relacionó a una mejor prestación de servicios e insumos básicos como educación y salud, atribuible al mejoramiento de la infraestructura social principalmente en el área urbana, y no así en el ámbito rural, donde la reducción de la incidencia de la pobreza bajó sólo de 98,2% a 94,2%⁶⁶.

Es a partir de la década de 1990, una vez que se dieron pasos importantes en la estabilización de la economía, que se buscó implementar una estrategia boliviana de lucha contra la pobreza, que priorizase la asignación de recursos públicos al área social, mediante la realización de reformas o implementación de programas donde se destacaron: la participación popular, la descentralización administrativa, y la reforma educativa, analizadas anteriormente, con efectos tanto en la asignación como la ejecución del gasto en las diferentes instituciones públicas.

La lucha contra la pobreza se complementó con la utilización de programas sociales que focalizaron su atención en los grupos más vulnerables (campesinos, mujeres, niños y ancianos), con énfasis en las áreas rurales donde se concentran los mayores niveles de pobreza. En este marco, a lo largo del tiempo, el FSE dio lugar al Fondo de Inversión Social (FIS), se crearon el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), para promover las inversiones públicas y actuar de contraparte en poblaciones superiores a 5.000 habitantes y el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), para apoyar

⁶⁶ En las áreas urbanas la incidencia de pobreza se reduce de 65,8% a 49,5% en el periodo 1976 a 1992.

el desarrollo de actividades productivas en las áreas rurales donde se concentra la pobreza boliviana.

Estos fondos buscaban atender a la población pobre mediante la implementación de proyectos de apoyo social, infraestructura y desarrollo productivo. En lo referente a asistencia social se destacaron los programas de nutrición como los desayunos escolares. En infraestructura social, se canalizaron recursos para la construcción y equipamiento de escuelas, obras de agua potable y postas de salud. En el área de desarrollo productivo se buscó apoyar la construcción de infraestructura agropecuaria (centros de acopio, recuperación de suelos y programas de forestación).

En la década de 1990 se duplicó la asignación del gasto público social (ver Cuadro N° 28) y se plantearon estrategias de lucha contra la pobreza, como la Transformación Productiva del Agro, en 1996, y el componente de equidad dentro del Plan Operativo de Acción en 1997, donde se enfatizaron acciones para promover la asistencia técnica, acceso al crédito y difusión de tecnología en las áreas rurales, para aumentar la productividad de la producción agrícola y ampliar la visión del Estado en otros temas transversales, como género, generacionales y étnicos en el que se desenvuelve el desarrollo rural y local.

Cuadro N° 28
ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL 1990-1997
(% del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Educación	2,8	3,3	3,8	4,3	4,6	4,3	5,8	6,0
Seguridad Social	1,2	0,8	0,8	1,0	1,4	1,0	1,6	3,7
Vivienda y Serv. Comun.	1,0	0,5	1,1	1,2	1,6	2,4	2,1	1,9
Salud	1,2	1,1	2,2	2,3	1,7	1,5	1,4	1,4
Total	6,2	5,7	7,9	8,8	9,3	9,2	10,9	13,0

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, 1998.

La inversión pública también presentó cambios sustanciales, con un aumento significativo de la inversión social (educación, salud y saneamiento básico), que de alrededor de 10% de la inversión pública total al final de la década de 1980 llegó a representar casi el 50% de la inversión pública en los últimos años de la década del 90 (Cuadro N° 29). Asimismo, con la transferencia de las empresas públicas al sector privado, se redujo sustancialmente la inversión pública productiva de niveles

superiores al 30% al final de la década de los ochenta, a solo el 1% de la inversión pública total en 1998.

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) también se convirtieron en importantes entidades de canalización y asignación de donaciones en Bolivia, en especial a nivel municipal, para atender las áreas rurales, financiar proyectos de salud y educación y con programas focalizados a mujeres y niños. Hasta 1997, se contaba con 550 ONGs registradas en el Ministerio de Hacienda, que operaban con más de 9 mil personas. En el período 1993-1996, las ONGs canalizaron al menos un equivalente al 2% del PIB por año⁶⁷. En la actualidad, se está analizando una legislación para determinar las bases para normar el funcionamiento de las ONGs en Bolivia.

Cuadro Nº 29
EVOLUCIÓN Y ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN PÚBLICA 1987-1998

	Inversión Pública (Millones de dólares)	Productiva (% respecto al total)	Apoyo a la producción (% respecto al total)	Infraestructura (% respecto al total)	Social (% respecto al total)	Total (%)
1987	272,1	33	12	45	10	100
1988	360,8	29	17	45	9	100
1989	334,0	31	12	45	12	100
1990	315,4	32	13	37	18	100
1991	420,5	29	20	42	9	100
1992	531,6	23	12	49	16	100
1993	480,6	20	10	52	18	100
1994	513,3	21	8	46	25	100
1995	519,7	13	10	42	35	100
1996	588,7	10	10	39	41	100
1997	548,3	6	13	36	45	100
1998	504,7	1	15	35	49	100

Fuente: Elaboración en base a datos de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, 2000.

A pesar de estos significativos avances, la política social aún carece de una clara estrategia de las acciones a ser adoptadas. Por ejemplo, en 1993 fue creado el Ministerio de Desarrollo Humano, como una instancia de abordaje integral y multisectorial de la problemática social, pero en 1997 se disolvió, restituyéndose los ministerios sectoriales existentes antes de 1993, para que puedan focalizar su atención en áreas específicas.

⁶⁷ UDAPE, 1998.

Por otro lado, se debe aumentar la eficiencia para promover la equidad, evitando que las políticas se dispersen en múltiples acciones de reducido impacto y falta una mayor gestión compartida, con una mayor coordinación de todos los actores sociales: Gobierno Nacional, Prefectura, Gobiernos Municipales, ONGs y Sociedad Civil.

4. Principales resultados del Programa de Estabilización y Reformas Estructurales

Los programas de ajuste y las denominadas reformas estructurales mostraron, con mayor o menor éxito, resultados similares en los países en los cuales se aplicaron: reducción de la inflación, recuperación de los equilibrios externo y fiscal y el incentivo a la producción de bienes transables mediante la liberalización de precios, tasas de interés, tipo de cambio y las regulaciones al comercio exterior.

Ahora bien, antes de efectuar la evaluación del desempeño de la economía boliviana desde la implementación de la NPE en 1985, por lo menos 4 factores deben ser tomados en cuenta. Las condiciones iniciales en términos de debilidades en infraestructura física, capital humano no capacitado, mercados financieros poco desarrollados e inexistencia de capacidad ociosa industrial, que limitan la recuperación económica, una vez que ejecutaron sus reformas estructurales⁶⁸.

El hecho que desde el inicio del programa de estabilización y reformas estructurales en 1985, el país sufrió severos *shocks* externos, reflejados en las caídas de los precios de los principales productos de exportación del país (minerales, gas natural y en los últimos años de la soja), implicando en un considerable deterioro en los términos de intercambio del país.

En tercer lugar, por Bolivia ser aún una economía primario exportadora poco diversificada, donde una de sus principales actividades productivas continúa siendo la agrícola, producida en forma tradicional sin la aplicación de tecnologías modernas, factores climatológicos, relacionados con los fenómenos el Niño o la Niña tienen una incidencia importante sobre el comportamiento de la economía.

⁶⁸ Para un análisis detallado de como condiciones iniciales relacionadas con la geografía, condiciones sociales, concentración industrial y estructura productiva ayudan a explicar los diferenciales de ingreso y distribución de la pobreza en las diferentes regiones de Bolivia consultar, Universidad Católica Boliviana (1999).

Finalmente, el combate a la producción de coca, cuya producción era estimada en 10% del PIB en 1985, que llevó a una reducción de la economía de la coca a menos del 3% del PIB en 1998, según estimaciones oficiales, debe haber impactado negativamente sobre los ingresos y condiciones de vida de una parte de la población boliviana.

Resaltar que la evaluación para el caso boliviano, de los efectos de las políticas de estabilización y de las reformas estructurales, es bastante complejo debido, en primer lugar, a que la superposición de políticas obstaculiza la evaluación de sus impactos atribuidos a una sola de ellas y, en segundo lugar, la información disponible sobre la mayor parte de las estadísticas sociales recién empieza a mejorarse a partir de 1988.

Por consiguiente, los resultados que se presentan a continuación, no deben ser atribuidas enteramente a las políticas de estabilización o al programa de ajuste puesto que dichos cambios pudieron haberse gestado mucho antes, ya sea en el marco del modelo anterior, durante la hiperinflación o como resultado del actual modelo económico.

4.1. Sector real y precios

4.1.1 Producto y precios

La economía continuó en recesión durante el primer año y medio del programa de estabilización (ver Cuadro N° 30). En 1986, la economía experimentó una caída de 2,6% explicada en parte por la política de estabilización, pero también por la fuerte caída de los términos de intercambio de 12% en 1985 y alrededor de 15% en 1986.

Desde 1987, se revierte la tendencia negativa del producto, pero solo a partir de 1990 se genera una tasa de crecimiento superior al 4% al año. Durante la década de los noventa la tasa de crecimiento se mantiene superior a 4% al año, con excepción de 1992, debido a los efectos climatológicos del Fenómeno de El Niño, que afectaron la actividad agropecuaria.

La tasa de inflación se redujo significativamente en la segunda mitad de la década de 1980, pero aún mantenía niveles elevados (18% en 1990, ver Cuadro N° 30). En los años siguientes se dió una consolidación de la estabilización económica, con una reducción gradual de la inflación hasta llegar a tasas inferiores al 5%. Estos niveles de

inflación fueron los más bajos desde el inicio de los años setenta. Es así que desde el inicio del programa de estabilización y reformas estructurales la mayor estabilidad económica ha sido asociada con un crecimiento más alto del PIB. Se deben destacar estos resultados ya que desde 1985, Bolivia tuvo que enfrentar un deterioro de 64% en sus términos de intercambio (Cuadro N° 30).

4.1.2 Políticas macroeconómicas

Estos resultados fueron en parte resultado del manejo prudente de las políticas macroeconómicas: el déficit del sector público disminuyó a lo largo del tiempo, y si bien aumentó en los últimos como resultado de las reformas estructurales y en especial la reforma de pensiones (ver Cuadro N° 30), se enfatizó el financiamiento externo de carácter concesional para evitar presiones sobre la inflación o las tasas de interés domésticas.

En este contexto, las tasas de interés disminuyeron a medida que se aumentó la credibilidad en el programa. La mayor confianza en la estabilidad económica permitió también aumentar significativamente la intermediación financiera de menos de 4% del PIB en 1985 a más del 42% del PIB en 1998 (Cuadro N° 30), pero con el costo de tener un sistema financiero bastante dolarizado. Las reservas internacionales crecieron continuamente a partir de los primeros años de la década de 1990 y en 1998 superaron los 6 meses de importaciones y el 30% de la liquidez total de la economía.

Después de la sobre-reacción de 1985, la política cambiaria promovió una estabilidad en la paridad de compra respecto al dólar de los Estados Unidos, que debido a la política cambiaria seguida por algunos de los principales socios comerciales de Bolivia en la región, le permitió aumentar la competitividad del tipo de cambio real multilateral (Cuadro N° 30).

Las negociaciones internacionales permitieron reducir la carga de la deuda y conjuntamente con las amortizaciones realizadas, implicaron en un menor endeudamiento externo del sector público boliviano como porcentaje del PIB, que prácticamente se redujo a la mitad entre 1986 y 1998 (Cuadro N° 30).

Cuadro Nº 30
INDICADORES MACROECONÓMICOS SELECCIONADOS 1986-1998

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Tasa de Inflación (%)	66	10,7	21,5	16,6	18	14,5	10,5	9,3	8,5	12,6	7,9	6,7	4,4
Crecimiento del PIB (%)	-2,6	2,5	2,9	3,8	4,6	5,3	1,6	4,3	4,7	4,7	4,4	4,4	4,8
Déficit Público (%PIB)	-2,7	-7,7	-6,3	-5,5	-4,4	-4,2	-4,4	-6,1	-3	-1,8	-2	-3,3	-4
Grado Intermediación Financiera (M2/PIB)	6,8	11,9	12,9	14,2	17,9	22,2	27,8	33,6	38,4	37,5	38,3	41	42,2
Tipo de Cambio Real Bilateral (EEUU)	85,7	92,1	88,5	95,7	98,3	97,6	99,7	102,3	102,4	97,5	97	96,7	99,1
Tipo de Cambio Real Multilateral (TCRM)	72,9	84,3	82,1	91,5	103,8	103,2	106,2	111	122,8	117,7	115,9	112,4	114,8
RIN (Millones de US\$)	246,6	168,4	160,9	18,6	132,3	200,3	233,5	370,9	502,4	650,3	950,8	1066,1	1063,4
Tasa de Interés Activa en US\$ (%)	22,6	29,6	25,7	24,3	23	21,5	19,1	18,5	16,3	17	17,6	16,3	15,6
Tasa de Interés Pasiva en US\$ (%)	14	17,8	16,7	15,7	14,7	12,9	11,4	11,2	9,9	10,5	9,9	8,2	8
Deuda (% PIB)	96	99,3	88,5	73,9	77,5	67,8	67,2	65,6	70,3	66,7	58,1	54,2	51,5
Términos de Intercambio	149	132	123,7	116,7	100	87,1	76,3	67,3	68,9	69	67,5	67,5	62,8

A diciembre o variaciones anuales a diciembre.

Fuente: Banco Central de Bolivia, Unidad de Análisis y Políticas de Estabilización e Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

4.1.3 PIB sectorial

En lo que respecta al PIB sectorial, no se observaron cambios significativos desde 1985 (Cuadro Nº 31). Tanto los fuertes desequilibrios macroeconómicos que sufrió el país durante la primera mitad de la década de 1980, como el programa de estabilización y reformas estructurales llevado a cabo desde entonces no consiguió alterar en forma importante la estructura productiva de Bolivia que siguió y sigue, concentrada en la agricultura, los recursos naturales (minería y petróleo), la industria manufacturera (basada principalmente en agroindustria, textil y refinerías de petróleo) y el comercio, que representan más del 50% del valor añadido.

Los sectores más dinámicos y que aumentaron su participación en el PIB, prácticamente doblando el porcentaje que tenían en 1985, fueron transportes y comunicaciones y electricidad, gas y agua. Estos fueron sectores que estuvieron directamente relacionados con la aplicación de las reformas estructurales y en particular con la transferencia de empresas públicas al sector privado.

Cuadro Nº 31
ESTRUCTURA PRODUCTIVA 1985-1998
(% DEL PIB)

ACTIVIDAD	1985	1990	1995	1998
Agricultura	16,16	15,35	14,89	15,17
Petróleo y Gas Natural	5,64	4,3	4,11	4,79
Minería	5,04	5,94	6,09	5,26
Ind. Manufactureras	16,21	16,96	17,06	16,83
Electricidad, Gas y Agua	1,42	1,61	2,06	2
Construcción y Obras Públicas	3,23	3,07	3,36	3,57
Comercio	8,56	8,88	8,59	8,71
Transporte y Comunicaciones	8,38	9,32	9,96	10,56
Establecimientos Financieros	9,59	8,52	8,35	8,07
Servicios Sociales y Personales	3,95	3,84	3,81	3,83
Restaurantes y Hoteles	3,75	3,26	3,23	3,16
Administración Pública	11,8	10,05	9,36	8,94
Servicio Doméstico	0,61	0,6	0,55	0,53
Impuestos Indirectos	5,67	8,29	8,61	8,58
Total	100	100	100	100

Fuente: Unidad de Análisis y Políticas de Estabilización e Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

4.1.4 Ahorro-Inversión

Tanto el ahorro como la inversión se fueron recuperando, una vez superado el período de estabilización. El ahorro interno, que durante el período 1986-1990 representaba el 8,6% del PIB en promedio anual se elevó a 11,1% del PIB en promedio anual para el período 1991-1998 (Cuadro Nº 32), llegando a niveles de 15% del PIB en 1998.

Adicionalmente, la composición de este ahorro sufrió un cambio importante: mientras que antes de la estabilización, el sector público fue un desahorrador neto, llevando a un ahorro forzoso del sector privado, el ahorro público se fue incrementado y en el período 1986-1990 fue de 1,9% del PIB en promedio anual, subiendo a 4,8% del PIB durante el período 1991-1998. En 1998, el ahorro público se redujo a 2,8% del PIB como resultado de los mayores costos de las reformas estructurales, en particular la de pensiones.

Por otro lado, el ahorro externo también creció de 3,4% del PIB en promedio para el período 1986-1990 a 5,5% en promedio anual a partir de 1991, pasando a ser en los últimos años de la década del noventa una fuente importante de financiamiento de la inversión (Cuadro Nº 32).

La inversión también mostró un gran dinamismo, principalmente desde 1990, debido a los avances en términos de estabilidad macroeconómica, de reglas tributarias claras y de definición de derechos de propiedad, elevándose desde 12% del PIB en promedio anual en el período 1986-1990 a casi 17% del PIB en promedio para el período 1991-1998, con un aumento importante de la inversión extranjera directa. En 1998, las inversiones totales fueron de alrededor de 24% del PIB, y desde 1997, las inversiones privadas son superiores a las inversiones públicas. Las reformas estructurales, jugaron un papel determinante en este proceso y, por tanto, en las tasas de crecimiento alcanzadas. Lora y Barrera (1997), por ejemplo han estimado que los efectos del programa de estabilización y reformas estructurales en Bolivia promovieron un crecimiento económico permanente de 3,35% (1,44% la estabilización y 1,91% las reformas estructurales) cuyos resultados se materializarían a mediano plazo.

Cuadro N° 32
AHORRO E INVERSIÓN EN BOLIVIA 1981-1998
(Promedios por período: % del PIB)

	Período 1981-1985	Período 1986-1990	Período 1991-1998
Ahorro	10,4	12	16,6
Privado	16,1	6,7	6,3
Público	-10,8	1,9	4,8
Externo	5,1	3,4	5,5
Inversión	10,4	12	16,6
Privada	5,4	4,8	8,3
Pública	5	7,2	8,4
Tasas de Crecimiento del PIB (%)	-1,4	2,2	4,3

Fuente: en base a Unidad de Análisis y Políticas de Estabilización e Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

4.2 Sector externo

4.2.1 Cuenta corriente

La apertura comercial y la reinserción financiera internacional ocasionaron una fuerte presión sobre la balanza de cuenta corriente, cuyo déficit permaneció elevado desde 1985, con excepción de algunos años como 1989 y 1990, cuando Bolivia consiguió generar superávits en cuenta corriente (Cuadro N° 33).

Cuadro Nº 33
BALANZA DE PAGOS 1986-1998
(% DEL PIB)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Cuenta Corriente	-7,6	-9,3	-2,9	0,7	2	-4,1	-7,3	-7,1	-1,2	-4,5	-5,1	-7,1	-7,9
Balanza Comercial	-2,2	-5,7	-0,8	2,9	3,2	-3,6	-8	-7,4	-2,7	-5,1	-5,6	-8,8	-10,3
Balanza Servicios	-8	-6,4	-6,1	-5,5	-4,8	-4	-3,6	-3,7	-3	-3	-3	-2	-1,5
Transferencias	2,5	2,8	4	3,3	3,6	3,6	4,4	4	4,5	3,7	3,5	3,7	3,9
Cuenta Capital	-3	-2,6	1,3	2,9	3	3,2	7,3	7,1	6,6	8	9,1	11,7	7,8
IED	0,3	0,8	0,7	0,7	1,4	1,8	2,1	2,1	2,1	5,6	6,6	9,3	10,2
Cap. Med y LP.	2,3	3,6	4,1	4,2	4	3,9	4,9	3,5	3,8	4,3	2,7	2,6	1,2
Otro capital	-5,6	-7,1	-3,4	-2,1	-2,4	-2,4	0,3	1,5	0,7	-1,9	-0,2	-0,2	-3,6
Errores y Omisiones	5,5	1,5	-1,7	-5,3	-5,7	-1,5	-2,6	-1,7	-6,2	-4,2	0	-3,1	-0,2
Resultado	-5,1	-10,4	-3,3	-1,7	-0,7	-2,3	-2,5	-1,8	-0,8	-0,7	4	1,5	-0,3
Fin. Excepcional	7,9	8,7	3,1	-1,3	3	3,6	3,1	4,2	2,2	2,9	0,2	0	0,3
Reservas (+ aumento)	2,8	-1,7	-0,2	-3	2,3	1,3	0,6	2,4	1,4	2,2	4,2	1,5	0

Fuente: Elaborado en base a Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales y Banco Central de Bolivia.

Con excepción de los años 1989 y 1990, la balanza comercial fue deficitaria en todo el periodo de post-estabilización. A partir de la liberalización comercial las importaciones crecieron aceleradamente y a pesar del aumento de las exportaciones, en especial las no tradicionales, esto no fue suficiente para revertir los déficits en la balanza comercial. El comportamiento observado en las importaciones se explica inicialmente por la demanda reprimida que fue satisfecha durante la segunda mitad de la década de 1980 y, posteriormente, por los programas de inversión realizados, que acentuaron el desequilibrio de la balanza comercial durante la década de 1990 (Cuadro Nº 33).

El pago de los servicios (principalmente deuda externa) declinó a lo largo del tiempo, debido a los resultados de las negociaciones llevadas a cabo por el Estado boliviano, que permitieron reprogramaciones o condonaciones del pago de los intereses. A partir de la década de 1990 las donaciones realizadas al país, que fluctuaron en niveles alrededor de 4% del PIB superaron al déficit de la balanza de servicios (Cuadro Nº 33), constituyéndose en un aporte importante de la comunidad internacional para reducir los déficits en cuenta corriente.

Sin embargo, el déficit en cuenta corriente aumentó de 4% del PIB en 1991 a alrededor de 8% en 1998 (Cuadro Nº 33). Se debe mencionar que el deterioro de las cuentas externas, se debió principalmente a las mayores inversiones extranjeras directas.

4.2.2 Cuenta de Capital y Reservas Internacionales

El superávit de la cuenta capital y el financiamiento excepcional (en general condonaciones de la comunidad internacional) permitió mantener el equilibrio en la balanza de pagos e incluso aumentar sustancialmente las reservas internacionales netas. A partir de 1985, el endeudamiento externo en general de naturaleza concesional proporcionado por organismos financieros internacionales y países desarrollados, juntamente con el financiamiento excepcional fueron las fuentes principales para financiar el déficit en la cuenta corriente. A partir de 1990 se redujo el endeudamiento externo y aumentaron las inversiones extranjeras directas (Cuadro N° 33). Los capitales de corto plazo no son importantes en la economía boliviana, debido a no existir un mercado de capitales desarrollado. En este sentido, a diferencia de otros países de la región, en Bolivia es menor la posibilidad de enfrentar ataques especulativos y efectos “contagio”, de crisis financieras en mercados emergentes.

4.3 Pobreza, salarios, empleo y distribución del ingreso

El programa de estabilización y de reformas estructurales se creó con el objetivo básico de promover el crecimiento económico para reducir la incidencia y brecha de pobreza y mejorar la distribución del ingreso. El crecimiento del PIB permitió incrementar el ingreso per capita de niveles de 525 dólares estadounidenses en 1985 a alrededor de 740 dólares estadounidenses en 1990 y a 1.070 dólares en 1998. Asimismo, al reducir la inflación en general se disminuyó el impuesto inflación, que se consideró uno de los más regresivos, mejorando potencialmente la distribución de los ingresos, ya que los pobres son los que están en menores condiciones de protegerse de la inflación.

En cuanto a la pobreza, comparando los censos de 1992 y 1976 si bien se verificaron algunos avances, principalmente en las áreas urbanas, gran parte de la población continuaba siendo pobre, principalmente en las áreas rurales y esta potencialmente afectaba más a las mujeres (Cuadro N° 34).

Cuadro Nº 34
INDICADORES SOCIALES 1976-1992

	1976	1992
Incidencia de la Pobreza	85,5	70,5
Urbana	66,3	52,6
Rural	98,6	95,1
Analfabetismo	36,8	20
Hombres	24,2	11,8
Mujeres	48,6	27,7
Urbano	15,6	8,9
Rural	53,2	36,5

Fuente: Ministerio de Desarrollo Humano, 1995. Mapa de la Pobreza.

El desempleo abierto se redujo en forma importante, pero según Vos⁶⁹, el subempleo potencialmente aumentó. Los salarios reales del sector formal también aumentaron, en especial para el sector privado (Cuadro Nº 35).

Cuadro Nº 35
EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO Y DEL SALARIO REAL (%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Tasa de Desempleo Abierto	7,2	5,9	5,5	6	3,1	3,6	3,5	4,4
Aumento salario real sector privado	1,1	6,2	4	6,7	7,9	1,8	0,5	4

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales e Instituto Nacional de Estadística.

El índice de Gini, calculado por Pereira y Jiménez (1998) se mantuvo constante en el período 1990 a 1994 (0,54 en el primer año y 0,53 en 1994), lo que indicaría que no hubieron cambios significativos en términos de distribución de ingreso, en las ciudades capital de departamento. Entre 1990 y 1997 la pobreza urbana se redujo, tanto en términos de incidencia como de intensidad. La incidencia de pobreza disminuyó de 53% en 1990 a 47% en 1997 y la brecha de la pobreza, que expresa la distancia entre la línea de pobreza y el ingreso promedio de los pobres se redujo de 25% a 19% en el mismo período (Cuadro Nº 36).

⁶⁹Vos, R., 1996.

Cuadro Nº 36
INDICADORES DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO
Y POBREZA EN EL ÁREA URBANA (%)

	1990	1993	1997
1er Quintil (más pobre)	4,1	3,9	4
2do. Quintil	7,8	7,4	7,6
3er. Quintil	12	11,2	11,4
4to. Quintil	18,7	18,2	18,8
5to. Quintil (menos pobre)	57,3	59,4	58,2
Total	100	100	100
Incidencia de Pobreza	53,3	49,1	46,9
Brecha de la Pobreza	24,5	20,9	19,3

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, 1998.

La reducción de la incidencia de la pobreza varía, dependiendo la categoría ocupacional. Mientras la incidencia de la pobreza se redujo en 7,9% para la población ocupada entre 1990 y 1994, en el sector formal la reducción fue más elevada (10,1%) respecto al sector informal, donde la disminución alcanzó 4,6% (Cuadro Nº 37).

Cuadro Nº 37
CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE POBREZA DE LA POBLACIÓN OCUPADA
SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL 1990-1994

	% en la población 1990	Incidencia de la pobreza 1990	% en la población 1994	Incidencia de la pobreza 1994	Variación en la incidencia 1994-1990
Población Ocupada	100	49,6	100	41,7	-7,9
Sector Formal	50	52,8	49,1	42,7	-10,1
Sector Informal	45,8	49,4	42,5	44,8	-4,6
Patrón, socio	3,5	14,3	7,6	21,8	7,5
Profesional independiente	0,7	9	0,8	6,7	-2,2

Fuente: Pereira y Jiménez, 1998.

En efecto, si bien durante el periodo analizado, el programa de estabilización y reformas estructurales incidió positivamente sobre la reducción de la pobreza y el aumento de los ingresos, los niveles de pobreza y concentración del ingreso continuaron siendo elevados en Bolivia.

5. La economía boliviana en el periodo 1999-2004

Bolivia se halla en una crisis sin precedentes que ha derivado en un momento histórico paradójico: por un lado tiene la oportunidad de elevar las exportaciones de recursos naturales y convertirse en un eje de la articulación energética en el cono sur del continente, y por otro lado, presenta enormes dificultades para establecer arreglos institucionales y acuerdos que permitan viabilizar negocios estratégicos y emprender un crecimiento más acelerado.

En los últimos años, la política sobre los hidrocarburos ha sido uno de los temas más controvertidos entre los sectores políticos y regionales en Bolivia. En el año 2004, se llevó adelante un Referéndum para la política del gas que estableció la modificación de la Ley de Hidrocarburos, la propiedad estatal de los yacimientos y acordó la exportación de los recursos del gas para beneficio de las regiones.

El desempeño de la economía durante este periodo, ha tendido a la recuperación, especialmente durante el 2004. En gran medida, dicha tendencia se atribuye a las condiciones favorables de la economía regional que permitieron una elevación de las exportaciones en casi 40% respecto al nivel del año 2000. Por primera vez en la presente década, el producto por habitante creció a una tasa superior al 1%, y el desempleo y la pobreza extrema descendieron.

En medio de un entorno institucional vulnerable, con una agenda complicada que busca rediseñar el Estado a partir de una nueva Asamblea Constituyente, pero con la perspectiva de una recuperación económica en los próximos años, Bolivia necesita definir una estrategia para reducir la pobreza y proteger los logros alcanzados durante las reformas que se aplicaron desde los años noventa, explicadas anteriormente. En un momento crucial de la historia, se deben plantear acciones para avanzar hacia el desarrollo y generar condiciones para un Estado menos excluyente, con mayor equidad y capaz de aprovechar sus ventajas comparativas, los recursos naturales, a favor de la reducción de la pobreza.

5.1 Marco Macroeconómico

Durante el período 1999-2004, la tasa de crecimiento del PIB fue solo del 2,2%, producto esencialmente de la desaceleración de la inversión por la conclusión de los proyectos de exportación ejecutados en el sector de hidrocarburos, la erradicación de

la coca, las reformas en el sistema aduanero, el achicamiento del sistema financiero, la disminución del ritmo de ejecución de la inversión pública y particularmente los conflictos sociales que afectaron negativamente a la producción y a la demanda interna.

Es necesario puntualizar, que en el año 2004 esta tasa aumentó a 3,57%, por la expansión del valor de las exportaciones, particularmente en los sectores de hidrocarburos y de la soja.

De igual manera, se observa la presencia de shocks exógenos e internos que influyeron en el desempeño de la actividad económica. La crisis internacional de fines de los 90 producida en los mercados de capital y las devaluaciones experimentadas en las economías de Argentina (1999) y Brasil (2001), afectaron a las empresas que orientaron su producción a dichos países y al mercado interno. La aceleración de la depreciación del tipo de cambio para hacer frente a estos cambios, afectó la salud financiera de las unidades productivas que tradicionalmente operaban con descalces cambiarios, dificultando el cumplimiento de sus obligaciones financieras y en consecuencia aumentando los índices de cartera en mora del sistema bancario. La erradicación de los cultivos de coca que se tradujeron en una caída de la producción de coca del 70% entre 1998 y el año 2002, afectó negativamente al sacar 3 puntos del PIB, influyendo en el ingreso de 150.000 personas vinculadas a esta actividad, añadiendo al sistema por la no creación de empleos, escenarios de permanente tensión social e inestabilidad⁷⁰. Los sucesivos cambios de gobierno y los problemas sociales produjeron el achicamiento del sistema financiero y en consecuencia afectaron negativamente a su capacidad para financiar el crecimiento.

Un aspecto que es importante señalar es que, de todas las reformas iniciadas en la década de los noventa, la más costosa para el Estado fue la Reforma al Sistema de Pensiones, cuyo costo en términos anuales en la gestión 2004, alcanzó el 4,9% del PIB, representando el 89% del déficit total observado -5,5% del PIB-. Este déficit fue financiado con recursos provenientes de organismos multilaterales, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Corporación Andina de Fomento sumando el 68,6% y el resto, 31,4%, con recursos internos mediante la emisión tanto de Bonos y letras emitidas por Tesoro General de la Nación y adquiridas por las Administradoras de Fondos de Pensiones.

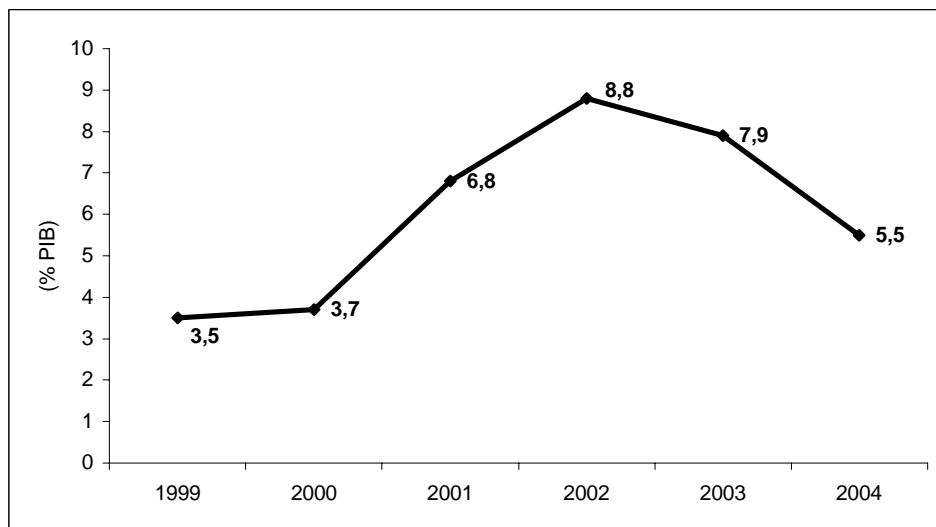
⁷⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

Se observa adicionalmente una inflexibilidad del gasto público por el pago de remuneraciones, pensiones y otras transferencias que representaron, más del 90% de los recursos del Tesoro General de la Nación.

5.1.1 La gestión fiscal

El déficit fiscal después de donaciones, alcanzó niveles muy elevados, llegando a 8,8% del PIB el año 2002. Su reducción a partir de ese año, se debe especialmente a la existencia de ingresos extraordinarios que tuvo el Tesoro General de la Nación, por la implementación de algunas medidas de aumento de los ingresos fiscales, aunque de carácter transitorio y excepcional (Ver Gráfico N° 6).

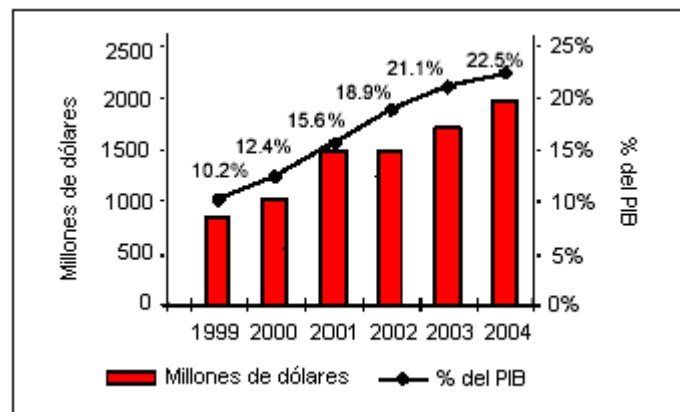
Gráfico N° 6
DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO DESPUÉS DE DONACIONES 1999-2004
(% PIB)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

En lo que a la deuda interna se refiere, esta ha mostrado una tendencia creciente en el tiempo. El 2004 aumentó en 15% respecto al período anterior representando un 22,5% del PIB. Entre 1999 y 2004 se incrementó en 1.130 millones de dólares, llegando a duplicarse en términos de porcentaje del PIB (Ver Gráfico N° 7). La deuda externa se redujo, en 96 millones de dólares como resultado de la condonación de la deuda bilateral con Japón y Brasil. También debe considerarse el efecto del programa de alivio de la deuda HIPC. El stock de deuda pública representó 82% del PIB en el año 2004.

Gráfico N° 7
DEUDA PÚBLICA INTERNA 1999-2004
(En millones de dólares y % del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia.

5.1.2 Sostenibilidad y la iniciativa HIPC

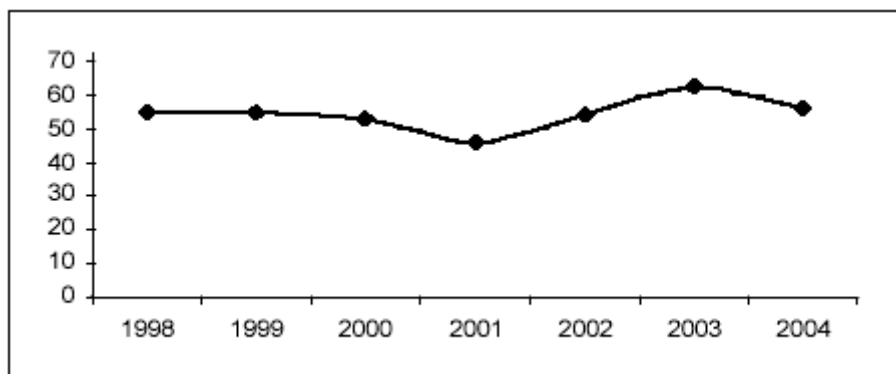
En el marco de la iniciativa HIPC, se establecen los parámetros de alivio de deuda externa reduciendo la carga de deuda en los países donde se están llevando a cabo reformas para reducir la pobreza.

En este sentido, se establecen los parámetros de sostenibilidad⁷¹ donde el Valor Presente Neto (VPN) de la deuda externa pública con respecto a las Exportaciones, se debe situar en un rango de 200% - 250%, (118,1% el año 2004); el servicio de la deuda respecto a las exportaciones en un rango de 20% - 25%, (17,4% el año 2004) y para países con economías bastante abiertas el VPN de la deuda a Exportaciones debe ser inferior a 200% y el VPN de la deuda a Ingresos Fiscales no superior a 280% (209,5 % el 2004).

La evolución de la deuda externa pública respecto al PIB tuvo una trayectoria estable en los 90 llegando incluso a disminuir, aunque esto no implicó que se redujera en términos absolutos. Desde el año 2002 el coeficiente subió hasta alcanzar un máximo en el 2003, producto de la enorme brecha fiscal de la gestión 2002.

⁷¹ Fondo Monetario Internacional, 2004.

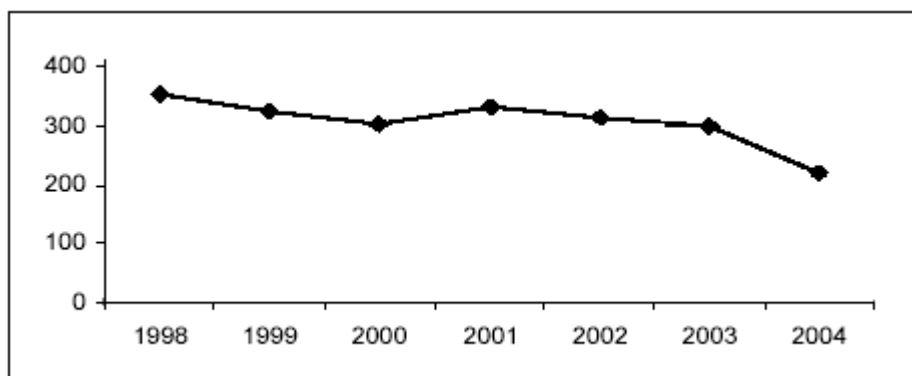
Gráfico N° 8
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA /PIB 1998-2004



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia.

El coeficiente de deuda externa pública a exportaciones tuvo un comportamiento descendente aunque generalmente superior al rango estipulado por la iniciativa HIPC hasta la gestión 2003.

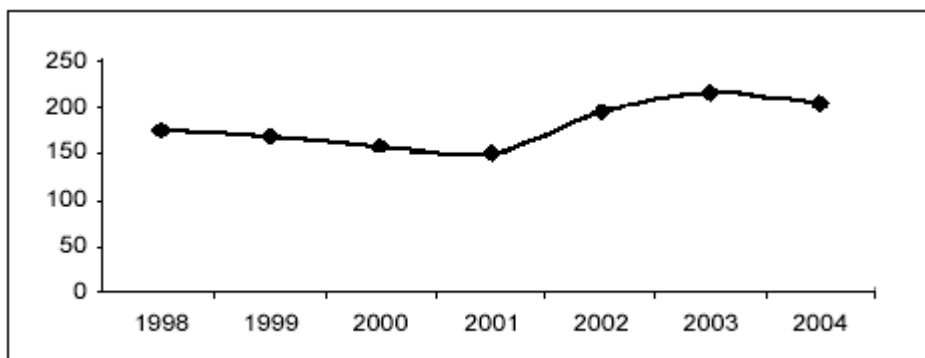
Gráfico N° 9
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA PÚBLICA /EXPORTACIONES 1998-2004



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia.

El coeficiente de deuda externa pública respecto a ingresos fiscales estuvo por encima de lo estipulado en la iniciativa HIPC. Sin embargo, se notó una tendencia a la baja, en el 2004, gracias a una mejora en los ingresos fiscales, por la amnistía tributaria, nacionalización de vehículos indocumentados y la implementación del impuesto a las transacciones financieras (ITF) (Ver Gráfico N° 10).

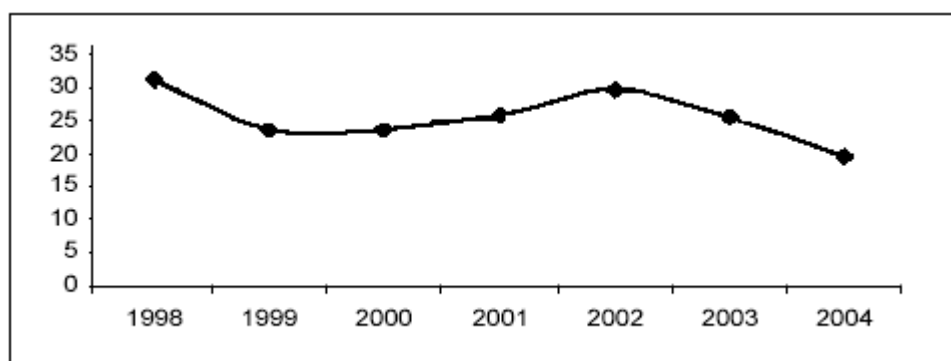
Gráfico N° 10
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA EXTERNA /INGRESOS FISCALES 1998-2004



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia.

El servicio de deuda respecto a exportaciones se situó casi siempre en un rango mayor al estipulado por la iniciativa HIPC. Sin embargo, a partir del año 2002, la tendencia decreciente se explica por un aumento en el valor de las exportaciones, así como también por una reducción de la deuda, producto de condonaciones en el marco de la misma iniciativa.

Gráfico N° 11
EVOLUCIÓN DEL SERVICIO DE DEUDA /EXPORTACIONES 1998-2004



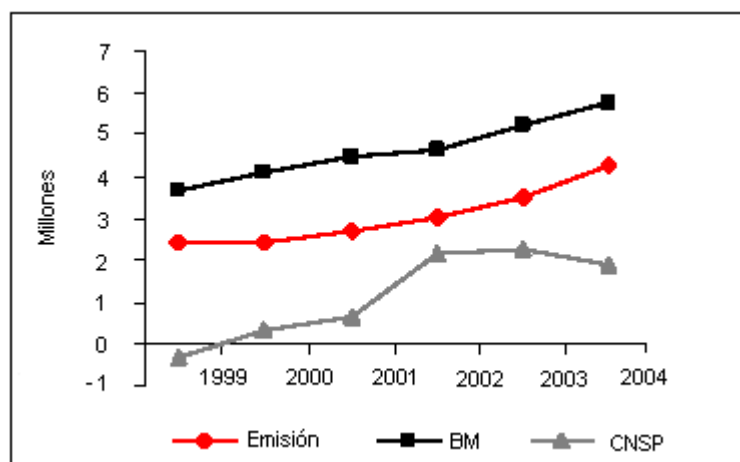
Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia.

5.1.3 Gestión Monetaria.

La gestión monetaria tiene como principal objetivo la estabilidad macroeconómica. Para lograr este propósito el Banco Central de Bolivia adoptó un programa monetario que aseguró la estabilidad de precios interna y la de carácter macroeconómico

mediante el control de la expansión del crédito al sector público⁷². En este sentido, los agregados monetarios mantuvieron una tendencia creciente pero estable en el tiempo, salvo por la emisión monetaria que se incrementó extraordinariamente desde el 2003 debido al excedente producido en las Reservas Internacionales Netas, producto de los ingresos por el aumento de las exportaciones sobre todo de hidrocarburos.

Gráfico Nº 12
AGREGADOS MONETARIOS 1999-2004



Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia

El Crédito Neto al Sector Público (CNSP) experimentó fuertes incrementos entre los años 1998 y 2001, sobre todo debido a la brecha fiscal de la gestión 2002 que se plasmó en una mayor necesidad de financiamiento por parte del Gobierno. Esta tendencia gracias a la existencia de la autonomía del Banco Central y a la prudente y exitosa política monetaria se revirtió el año 2004. Cabe anotar que el Banco Central de Bolivia actúa indirectamente sobre las tasas de interés pasivas, dejando a las activas en libertad, las cuales reflejan las condiciones de solidez y liquidez del sistema financiero⁷³, las que han mostrado un deterioro producto de la recesión económica, la misma que ha influido negativamente en la actividad productiva y en consecuencia en los índices de incobrabilidad de los créditos. Asimismo, las expectativas negativas que se han traducido en retiros de depósitos y la incertidumbre política derivada de los constantes conflictos sociales, unidos a la existencia de medidas en el área tributaria como la introducción del Impuesto a las Transacciones Financieras que ha desincentivado el ahorro.

⁷² Loza, G., 2001.

⁷³ De acuerdo con la clasificación establecida por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) el sistema bancario está conformado por 12 entidades bancarias y el sistema no bancario por 13 mutuales de ahorro y préstamo, 8 fondos financieros y 23 cooperativas de ahorro y crédito abiertas.

La política cambiaria se basa en un sistema de mini devaluaciones periódicas no anunciadas en el marco de un tipo de cambio “reptante” (crawling peg). Este es un régimen intermedio según la clasificación del Fondo Monetario Internacional, entre regímenes rígidos, intermedios y de flotación.

5.1.4 Sistema financiero

La economía boliviana está altamente dolarizada, donde el dólar actúa como medio de pago, unidad de cuenta y reserva de valor. El 85,4% de los depósitos así como el 94% de la cartera del sistema financiero están denominados en dólares⁷⁴. Por tanto, la política cambiaria para favorecer la competitividad, juega generalmente en detrimento de los tenedores de pasivos en moneda extranjera. Es necesario puntualizar que una de las debilidades de la economía esta vinculada al comportamiento del Sistema Financiero Boliviano, el mismo que redujo su nivel de colocaciones en cartera bruta de 4.188 millones de dólares estadounidenses el año 1998 a 2.200 millones de dólares estadounidenses el 2004, afectando el nivel del financiamiento total a los distintos sectores de actividad económica y en particular el aparato productivo nacional. Así mismo, la cartera en mora o improductiva sobre la cartera bruta se incrementó de 4,6% a cerca del 20% en el mismo período⁷⁵.

El contexto externo favorable observado en la gestión 2004, expresado en el aumento de los precios de los productos de exportación no incidió en la reactivación del sistema financiero. La difícil coyuntura política, los conflictos sociales y sus impactos negativos en el funcionamiento del aparato productivo, las expectativas negativas de la población que se tradujeron en disminuciones de depósitos y la aversión al riesgo de los agentes económicos por la presencia de un ambiente económico y social en permanente conflicto, fueron los factores que contribuyeron al deterioro del sistema financiero.

Cabe anotar que el sector mantuvo su tendencia hacia la reducción de los saldos de sus operaciones pasivas y activas. El contexto externo altamente favorable de la gestión 2004 para la explotación de productos básicos, fundamentalmente, no incidió en la reactivación del sector financiero; y la existencia de factores como las expectativas negativas, la aversión al riesgo, la salida de depósitos, las pérdidas económicas de la gestión 2004 y una desintermediación por la implementación del

⁷⁴ Datos de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras al 31 de diciembre de 2004.

⁷⁵ Müller & Asociados, Estadísticas Socio Económicas.

impuesto a las transacciones financieras (ITF) contribuyeron al deterioro del sistema financiero.

6. Comercio e Inversiones⁷⁶

6.1 Sector externo

Bolivia tiene un comercio exterior asimétrico, donde la mayor parte de sus exportaciones son de productos primarios y manufacturas intensivas en recursos naturales, y la mayor parte de sus importaciones son de bienes de consumo – de tecnología intermedia y alta - y bienes de capital e insumos intermedios, para la agroindustria, industria manufacturera y el sector hidrocarburos, como se ha venido señalando a lo largo del trabajo.

El contexto externo altamente favorable, reflejado en los precios internacionales de las materias primas, hizo que el sector exportador fuera el más dinámico en el año 2004.

Esto se reflejó en las exportaciones bolivianas las cuales superaron el umbral de los 2.200 millones de dólares, la mayor cifra de los últimos cincuenta años. Este valor exportado se debió tanto del aumento al volumen exportado -Gas Natural-, como al aumento de las cotizaciones internacionales de los minerales.

Entre el año 2003 y 2004 el volumen de las exportaciones de gas se incrementó en un 49,7%, pasando de 198,1 millones de pies cúbicos a 296,6 millones de pies cúbicos.

El precio por millar de pie cúbico solo aumentó en 6,2%, de 1,97 dólares el millar de pie cúbico a 2,09 dólares el millar de pie cúbico, en el mismo período. El valor total exportado aumentó de 505 millones de dólares a 847 millones de dólares entre ambos años. De lo anteriormente expresado se concluye que el incremento del valor exportado estuvo fuertemente influido por el incremento en el volumen y sólo marginalmente por el aumento del precio por millar de pie cúbico.

La evolución de las exportaciones de los principales minerales ha sido creciente entre el 2003 y el 2004. En el caso del estaño, si bien su volumen exportado creció en 14,4% su cotización aumentó en 73%; en el del zinc el volumen exportado decreció en

⁷⁶ Toda la información estadística utilizada en este acápite se ha obtenido de varias fuentes: Banco Interamericano de desarrollo, Instituto Nacional de Estadística de Bolivia y el Banco Central de Bolivia.

2% mientras que su cotización aumentó en 26%; a su vez el volumen exportado de plata descendió en 9% en tanto que su cotización subió en 36%. Claramente el incremento del valor de las exportaciones de minerales estuvo influido por el aumento de las cotizaciones internacionales pasando estas en valor, de 369,3 millones de dólares a 455,8 millones de dólares, en el mismo período.

El comportamiento de las exportaciones de soja y derivados fue positivo por el incremento, básicamente, del volumen exportado puesto que sobre un índice base 1990, este pasó de 915,8 el año 2003 a 1.045,1 el 2004, en tanto que el precio índice se modificó de 100,5 a 100,9 en el mismo periodo. El valor total exportado de soja y derivados creció en un 14,6%, de 369 millones de dólares durante 2003 a 423 millones de dólares en el año 2004.

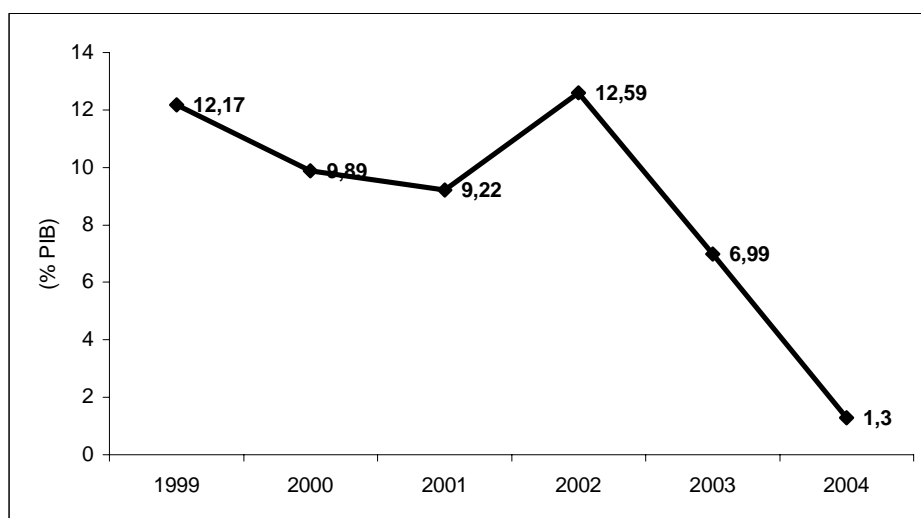
Con relación a la evolución de la balanza comercial se puede observar que el déficit estructural observado en los últimos 14 años, logró revertirse en la gestión 2004 registrando un superávit de 366,6 millones de dólares hecho histórico desde el punto de vista de la evolución del comercio exterior. El valor exportado paso de 1.676,5 millones de dólares el año 2003 a 2.254,4 millones de dólares el 2004, con un incremento de 33,2%, en tanto que las importaciones aumentaron solamente un 11,5% pasando de 1.692 millones de dólares a 1.887 millones de dólares, en el mismo periodo analizado. La balanza en cuenta corriente en el periodo 1990 al 2004 registra un déficit continuo a excepción de los años 1990, 2003 y 2004, en los que se observan superávit en magnitudes que van desde los 98,4 millones de dólares en 1990 a 285,2 millones de dólares en la gestión 2004.

6.2 Flujos y stocks de Inversión Extranjera

La inversión extranjera directa tuvo un comportamiento decreciente, llegando el 2004 a 1,3 % del PIB, siendo que en la década de los 90 esta relación se situaba en promedio por encima del 10%.

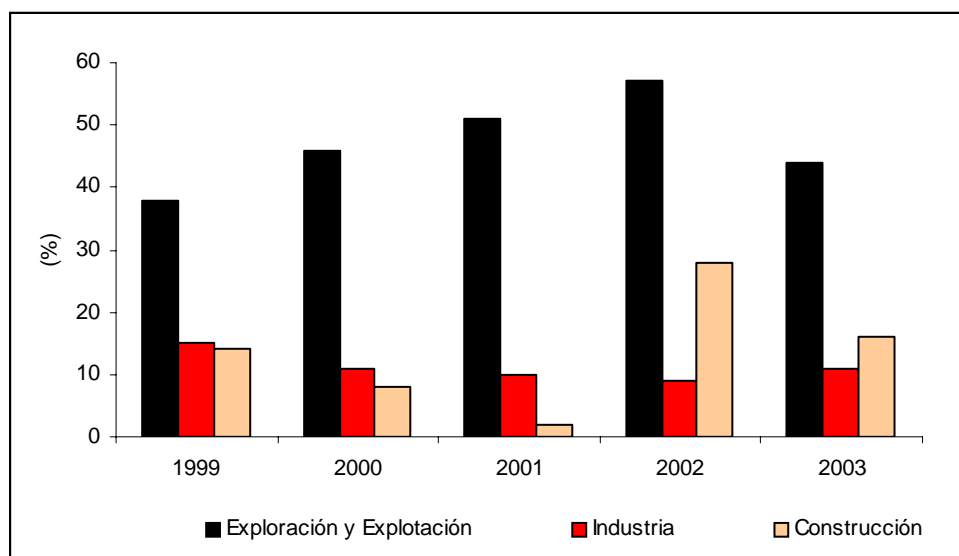
Los rubros más importantes en la captación de inversión extranjera directa durante la gestión 2004, fueron los de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, seguidos de la Industria Manufacturera y la Construcción Vial.

Gráfico Nº 13
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA 1999-2004
 (En % del PIB)



Fuente: Elaboración en base a cifras del Banco Central de Bolivia e Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico Nº 14
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR RUBROS 1999-2003
 (% del total)



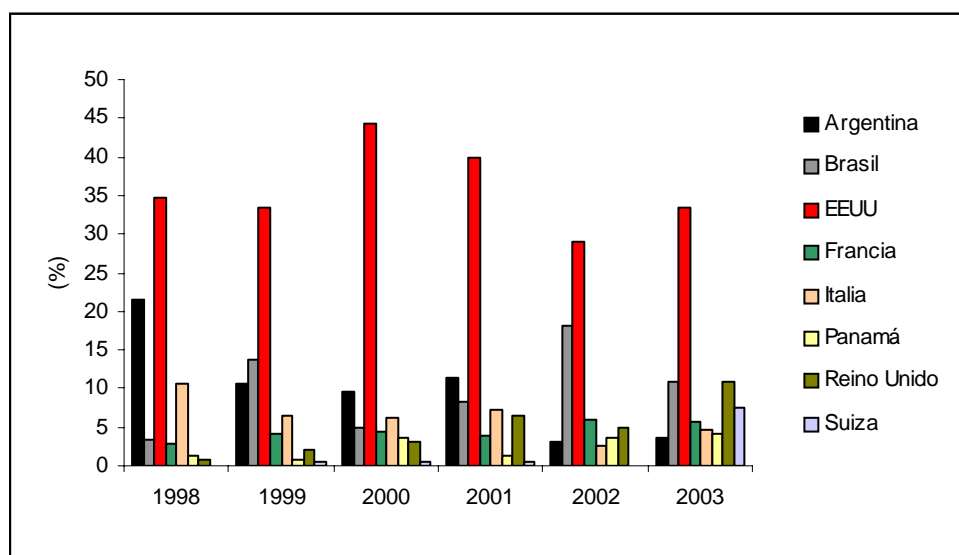
Fuente: Elaboración propia en base a cifras del Banco Central de Bolivia.

El conflictivo contexto social y político se constituyó en un factor importante para la reducción de las inversiones extranjeras en Bolivia, dada la negativa expectativa de los inversionistas por el incremento del riesgo país.

Entre los años 1998 y 2003 las inversiones provinieron principalmente de: Estados Unidos, Brasil, Argentina, Francia, Reino Unido, Italia, Panamá y Suiza; representando alrededor del 75% de las inversiones extranjeras, siendo 81% en el año 2003.

La inversión extranjera procedente de Argentina tuvo un comportamiento decreciente, llegando a reducirse de 21,5% en el año 1998 a 3,6% en el 2003. Otros países en cambio aumentaron su participación en la Inversión Extranjera Directa, como es el caso de Brasil, Reino Unido y Suiza. Estados Unidos es el país con mayor participación a lo largo del período 1999-2003.

Gráfico N° 15
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR PAÍS DE PROCEDENCIA (1998-2003)
(% del Total)



Fuente: Elaboración en base a cifras del Instituto Nacional de Estadística.

Los principales obstáculos en detrimento de la inversión extranjera directa se enmarcaron en la inestabilidad político-social que incrementó el riesgo país, la falta de seguridad jurídica y la debilidad de las instituciones; factores que a su vez contribuyeron a una percepción negativa por parte de los inversionistas.

En la medida en que no se establezcan “reglas de juego” claras para los inversores extranjeros, la captación de la inversión extranjera directa será cada vez más difícil, afectando a distintos sectores de la actividad económica, que requieren de flujos de inversión para mejorar su tecnología de producción, productividad y competitividad;

que resultan indispensables para lograr una mejora del aparato productivo nacional y consecuente inserción comercial; coadyuvando a la reducción de la pobreza.

7. Empleo, desigualdad y pobreza

Desde fines de los años noventa, el desempleo comenzó a elevarse rápidamente hasta alcanzar niveles cercanos a 9% en el 2003. Dichas tasas reflejan menores niveles de actividad económica y una contracción del empleo, especialmente en sectores que durante los años noventa recibieron importantes flujos de inversión.

Las fluctuaciones sectoriales de la actividad económica tuvieron efectos significativos sobre la estructura del empleo según actividades. Desde comienzos de la crisis, el empleo en ciudades capitales fue trasladándose gradualmente desde sectores de transformación y servicios a las empresas, hacia el sector comercio, principalmente en el sector informal y gremial que derivaron en un deterioro de la calidad del empleo, en el 2002, más de 45% de la población ocupada urbana trabajó como cuenta propia o familiar no remunerado.

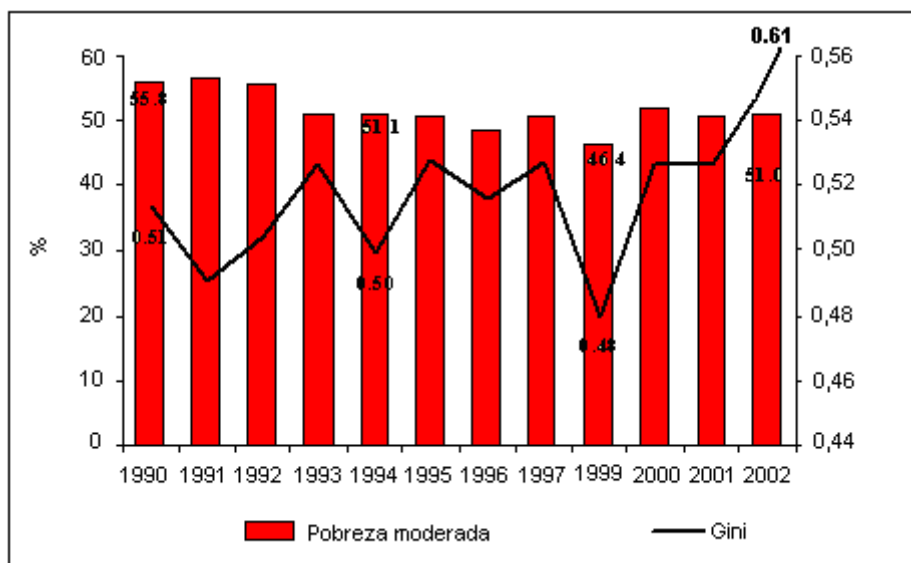
El aumento de las ocupaciones en el sector comercio y un mayor número de trabajadores por cuenta propia, determinaron un incremento de la informalidad que presentó menores ingresos laborales.

Las fluctuaciones en los indicadores de empleo tuvieron impacto sobre la evolución de la pobreza urbana. A principios de la pasada década, la pobreza moderada⁷⁷ en las ciudades capitales era 55,8% y fue decreciendo hasta 1999. El principal determinante de la reducción de la pobreza urbana fue la mayor actividad económica que impulsó el empleo y los ingresos laborales. Sin embargo, no se observó una reducción de la desigualdad, que mostró fluctuaciones a lo largo de la década de los años noventa.

A partir de 1999 la reducción de la pobreza urbana tendió a revertirse, entre 2000-2002 se observó que 51% de la población en ciudades vivía con ingresos por debajo de la línea de pobreza, aspecto que ha significado un retroceso de los avances logrados.

⁷⁷ Consideramos como pobreza moderada o pobre moderado a los individuos cuyo nivel de ingreso del hogar per cápita está por debajo del ingreso que normativamente se juzga constituye un mínimo razonable por satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias de una persona de acuerdo con los estándares de vida de la sociedad.

Gráfico Nº 16
COEFICIENTE DE GINI Y POBREZA MODERADA EN CIUDADES CAPITALES



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2004.
Elaborado por el INE con base en encuestas de hogares nacionales, 2002.

Al mismo tiempo, la crisis tuvo efectos sobre la desigualdad, elevando el índice de Gini en nueve puntos en una década, desde 0,51 en 1990 a 0,61 en el año 2002. La naturaleza de la crisis podría explicar la relación con los conflictos sociales y la polarización social.

La desigualdad también se explica por la relación entre los dos extremos en la distribución de los ingresos: entre 1990-1993, el 10% más rico (percentil 90) tenía un ingreso del hogar 9,8 veces más que el 10% más pobre (percentil 10). En el periodo de mayor crecimiento (1994-1998), esta relación fue 9,29 veces y en los últimos cuatro años aumentó a 10,59 veces⁷⁸.

Los datos a nivel nacional⁷⁹ son coincidentes con las tendencias señaladas, la pobreza moderada nacional se situó cerca de 64% entre 1996-2002, 53,5% en el área urbana y más de 80% en el área rural. Los esfuerzos realizados en estos años no se vieron reflejados en mejoras en los niveles de bienestar de la población más deprimida.

⁷⁸ Instituto Nacional de Estadística de Bolivia y Encuestas "Mejoramiento de las Condiciones de Vida", 2002.

⁷⁹ En Bolivia, existe información desagregada para las áreas urbana y rural desde 1996 hasta el 2002.

Entre 1996-2002, la pobreza extrema⁸⁰ estuvo cerca de 40% a nivel nacional, 26% en el área urbana y 60% en el área rural. La tendencia creciente de la extrema pobreza indica que se requieren cada vez mayores esfuerzos para cumplir la meta de reducción de la pobreza.

Cuadro Nº 38
POBREZA MODERADA Y EXTREMA 1996-2002

Indicador		1996	1997	1999	2000	2001	2002
TOTAL	Pobreza moderada	64,7	63,6	62,6	65,9	64,0	64,2
	Pobreza extrema	41,2	38,1	36,8	39,9	37,0	36,5
URBANA	Pobreza moderada	52,0	54,5	51,4	54,5	54,3	54,0
	Pobreza extrema	23,8	24,9	23,6	28,4	25,9	25,5
RURAL	Pobreza moderada	83,9	78,0	81,6	85,6	80,9	82,1
	Pobreza extrema	67,7	57,0	59,1	59,9	55,5	54,9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2004.

Elaborado por el INE con base en encuestas de hogares nacionales, 2002.

Los índices de Gini muestran la elevada desigualdad en la distribución del ingreso en Bolivia y fluctuaciones de la desigualdad en los últimos años. En el año 2000 la desigualdad intra-rural se incrementó significativamente, debido a conflictos sociales que paralizaron la comercialización de productos agrícolas y ocasionaron pérdidas a pequeños productores, especialmente en el occidente del país.

En el área urbana, el aumento de la desigualdad fue mas bien gradual y estuvo determinado por la caída en ingresos laborales especialmente de la población de ingresos medios y bajos frente a la elevación del desempleo abierto y la creciente informalidad que redujo el ingreso laboral de las clases medias.

⁸⁰ Consideramos como pobreza extrema o pobre extremo a los individuos cuyo nivel de ingreso del hogar per-cápita está por debajo del ingreso mínimo para satisfacer únicamente las necesidades alimentarias de una persona.

Cuadro Nº 39
EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD SEGÚN ÁREA 1996-2002

	1996	1997	1999	2000	2001	2002
Total	0,59	0,59	0,58	0,62	0,59	0,61
Urbana	0,51	0,52	0,49	0,53	0,53	0,54
Rural	0,61	0,63	0,64	0,69	0,64	0,61

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2004.

Elaborado por el INE con base en encuestas de hogares nacionales, 2002.

Ahora bien, englobando los capítulos 2 y 3 a modo de resumen, señalar que, el Estado boliviano nunca dejó de ser un agente central en el desarrollo económico del país. Antes de la Revolución de 1952, promovió consistentemente políticas económicas liberales acordes a la exportación de recursos naturales, principalmente el estaño, en asociación con una oligarquía liderada por tres familias: Patiño, Hochschild y Aramayo.

Después de la crisis política y económica de fines de los años 70 e inicios de los 80, caracterizada por sucesivos golpes de Estado, el incremento vertiginoso de la deuda externa y la caída de los precios del estaño en el mercado internacional, Bolivia volvió al régimen democrático y enfrentó el reto de controlar una hiperinflación que llegó a 8.000% anual. En 1985, a través del decreto supremo 21060, el modelo de capitalismo de Estado fue sustituido por uno de economía de mercado. Las medidas antiinflacionarias incluyeron la estabilización de las tasas de intercambio, políticas monetarias restrictivas, el incremento de los ingresos del sector público vía reforma del sistema impositivo y de las rentas provenientes, principalmente, del petróleo y gas.

El primer resultado de esta nueva política fue la reducción de las tasas de inflación. Entre 1987 y 2005, ésta se estabilizó alrededor del 4% anual. Las reformas económicas posteriores a 1985 respondieron a una estrategia de sustitución de la explotación de estaño por la diversificación de las exportaciones con base en las inversiones extranjeras. La liberalización de la economía incluyó la atracción de inversión extranjera vía privatización/capitalización de las empresas estatales, la apertura del mercado interno a productos importados, la eliminación del control gubernamental sobre precios y salarios y la derogación de las disposiciones laborales que garantizaban la estabilidad laboral.

Las reformas del sector público consistieron en el congelamiento salarial y el despido masivo de empleados públicos. La prescripción de disminuir la participación económica del Estado y su responsabilidad en la provisión de bienes y servicios públicos no restringió, sin embargo, el rol del Estado como promotor de la exportación de recursos naturales, principalmente del gas y la soja.

Las políticas comerciales estuvieron orientadas a proveer incentivos y reubicar recursos para la promoción del crecimiento y la diversificación de la exportación. Algunos de estos mecanismos fueron: 1) la creación de un arancel único y uniforme para los bienes de capital (primero de 20% y después de 5%) y de 10% para todos los otros bienes importados, 2) la eliminación de otras barreras para-arancelarias y licencias previas de importación, 3) nuevos mecanismos para garantizar la neutralidad impositiva a través de la autorización de devolución de impuestos indirectos pagados por los exportadores de productos no tradicionales en la compra de insumos y otros componentes incluidos en los costos de bienes exportados, 4) la formación de un Consejo nacional de comercio exterior (COMEX) con la participación de representantes del sector público y privado, 5) acuerdos multilaterales y bilaterales y la expansión de los acuerdos ya firmados como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común de Sudamérica (Mercosur).

Durante la década de los 90, el Estado concentró esfuerzos en rediseñar el marco institucional y las políticas económicas adecuadas para el sector de las empresas privatizadas y capitalizadas en los rubros de electricidad, transporte, comunicaciones, gas, agua y servicios financieros. Varias disposiciones fueron aprobadas como el Código Minero, la Ley de Hidrocarburos y la Ley forestal. En 1994, se estableció el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) a fin de normar, controlar y supervisar las actividades económicas en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transporte y agua. La ley 1600 estableció disposiciones para la competencia y el control de monopolios. El SIRESE es conducido por una Superintendencia General y por Superintendencias sectoriales con autonomía técnica, administrativa y económica.

En el área financiera, varios bancos públicos fueron cerrados como, por ejemplo, el Banco Agrícola, el Minero y el del Estado.

Nuevas leyes fueron aprobadas y nuevas entidades creadas para fortalecer el sistema bancario y promover la competencia. En abril de 1993, la ley 1488 de Entidades Financieras y Bancarias fue aprobada y se consolidó la flexibilización de las tasas de interés y la libre disposición de recursos por parte de intermediarios financieros.

Esta ley fue complementada por la aprobación, en octubre de 1995, de un nuevo Banco Central independiente y con autonomía para garantizar el poder de compra de la moneda nacional. En los años siguientes, varias entidades financieras fueron fundadas como por ejemplo el Fondo de Desarrollo financiero y de apoyo al Sector financiero (FONDESIF).

Hacia finales de los 90, las actividades de pequeña escala, principalmente en las ramas de comercio y servicios, se convirtieron en la solución para amortiguar los efectos negativos de las reformas económicas. Dichas empresas chicas, afianzadas en los mercados locales, pasaron a ser comprendidas como importantes generadoras de empleo y fueron objeto de varias políticas sociales.

Durante el periodo 1989-1996 el crecimiento de la economía alcanzó un promedio anual del 4%, no sólo la contribución del sector externo fue globalmente positiva, sino que las exportaciones, que se expandieron a un promedio anual del 10%, se constituyeron en la fuente principal del crecimiento. En apenas 8 años, las exportaciones no tradicionales se multiplicaron por cinco, y por primera vez en la historia económica el perfil exportador de Bolivia no estuvo marcado por el predominio de un solo producto.

En contraste con ello, el periodo 2000-2004 las exportaciones de gas natural se consolidan como determinante fundamental del crecimiento económico y a partir de 2002, el auge de las exportaciones de gas se combinó con un incremento del 50% de las exportaciones de productos no tradicionales para elevar la contribución global del sector externo al crecimiento de la economía en cuatro puntos porcentuales por año. Sin embargo, las exportaciones están todavía concentradas en pocos productos relacionados con los recursos naturales y la producción agrícola como por ejemplo el gas natural, la soja, el estaño, el oro, la plata y la madera, entre los más importantes.

CAPÍTULO 4: EVOLUCIÓN COMERCIAL DE BOLIVIA EN EL MARCO DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

1. Introducción

Bolivia posee un mercado interno estrecho y altamente fragmentado, por lo que su participación en los mercados internacionales es vital para fortalecer su crecimiento económico.

De hecho, los ciclos de crecimiento de los últimos 50 años han dependido de forma crucial de la evolución de las exportaciones y éstas, a su vez, de las variaciones en los términos de intercambio, sobre las cuales el país no tiene ninguna influencia.

En los últimos años, las exportaciones bolivianas han crecido a ritmos sorprendentes, nunca antes registrados a lo largo del periodo que se inicia con la liberalización de la economía a mediados de los años 80.

El auge de las exportaciones de hidrocarburos explica alrededor del 60% de este incremento.

Antes de ello, se registra la afluencia masiva de inversión extranjera directa al sector de hidrocarburos en los 90, que marcó la emergencia de una moderna economía de servicios en torno a las principales transnacionales del gas a nivel mundial instaladas en Santa Cruz de la Sierra⁸¹.

Por otra parte, el incremento de las exportaciones no tradicionales explica un 30% adicional. Detrás de este auge está el dinamismo del complejo oleaginoso cruceño, con exportaciones colocadas en los mercados andinos, que son esencialmente Colombia y Venezuela. Pero también, aunque en menor medida, hay que considerar la multiplicación de partidas arancelarias concentradas en cuatro rubros exportados a Estados Unidos en el marco de las preferencias arancelarias conocidas bajo la sigla ATPDEA. Los cuatro rubros mencionados son joyería, madera, productos de cuero y textiles, que juntos suman exportaciones por más de 140 millones de dólares. La importancia de los mercados de la Comunidad Andina y de los Estados Unidos para

⁸¹ Este proceso fue impulsado por la capitalización de los campos productores de la estatal YPFB (que quedaron en manos de Chaco y Andina), la privatización de la red de ductos (Transredes), la reconversión de contratos petroleros existentes y la licitación de nuevas áreas.

sustentar la diversificación de la base exportable boliviana marca la pertinencia del análisis de la participación de Bolivia en el marco de la Comunidad Andina de naciones.

2. Comunidad Andina de Naciones

2.1 Inicios

El Acuerdo de Cartagena⁸² representaba en su tiempo (1969) la tendencia de las experiencias de la integración latinoamericana y, podríamos agregar, las experiencias de las agrupaciones del resto del mundo en desarrollo, así como las reflexiones teóricas sobre esta clase de integración, que tiene diferencias, y muy importantes, con la integración entre países industrializados o desarrollados.

Con esos antecedentes, empezaremos indicando los principios o criterios que fueron el fundamento de las características del Acuerdo de Cartagena; éstas configuraban una modalidad de integración muy distinta a la que actualmente está en boga en América Latina. Era claro que la región no podía aislarse de la dinámica de la economía internacional, pero se trataba de una relación conflictiva, con efectos positivos y negativos. Había que evitar estos últimos o, al menos, ponerse en condiciones para negociar la apertura y minimizar en lo posible esos efectos negativos.

En primer lugar, el Grupo Andino partía de la tesis de que el objetivo primordial era la industrialización mediante la ampliación del mercado. Es decir, un cambio de la estructura industrial anterior, basada fundamentalmente en el mercado nacional, por una estructura en la que fuera posible el desarrollo de industrias con mayores escalas de producción y un mayor progreso tecnológico, gracias a la especialización. La tesis, además, era que ese cambio posibilitara el desarrollo de actividades de exportación y una inserción más adecuada en el mercado internacional. La simple expansión del comercio intra-regional, hecha a base de la estructura económica existente tenía un efecto positivo, pero muy limitado en su alcance y no debía ser el objetivo fundamental del proceso de integración.

⁸² Acuerdo de Integración Subregional suscrito en octubre de 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú. Venezuela se adhirió el 13 de febrero de 1973, Chile renunció al Acuerdo el 30 de octubre de 1976 y Venezuela se retiró del mismo a mediados del año 2006.

El Acuerdo de Cartagena tiene como objetivo promover el desarrollo de los Países Miembros, mediante la integración económica y social, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. Para tal efecto, el Acuerdo de Cartagena establece los objetivos, mecanismos, instituciones y los ámbitos en los que la Comunidad Andina ejerce sus competencias.

De esa concepción se derivaba la importancia que tenía en el Acuerdo de Cartagena la política industrial común. No se trataba solamente de dar prioridad a la industria de escala, sino de poner en marcha una política industrial conjunta, cuyo instrumento principal eran los llamados Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI).

Aparte de las especificaciones económicas y técnicas necesarias, estos programas debían incluir las decisiones sobre la localización de las actividades productivas, lo que convenía particularmente para velar la equidad del proceso.

Así, la política industrial de la integración andina se apoyaba en una modalidad de sustitución de importaciones, si bien con un arancel proyectado bastante más bajo que el predominante a nivel nacional.

El segundo criterio, se refería a la distribución de beneficios y costos de la integración. Si el cambio de la estructura industrial era el fin que perseguían los países en desarrollo que se integraban, era evidente que todos los miembros del bloque económico debían poder participar en la expansión de las industrias de escala y aquellas que entrañaban progreso tecnológico.

Todos los miembros del bloque deberían beneficiarse del cambio de la estructura industrial, y es de esa manera como, sobre todo, tendría que apreciarse la eficacia y la equidad del proceso. Si no hubiera esa participación, la estabilidad de la agrupación de integración estaría en riesgo por la insatisfacción de alguno o algunos de los miembros.

El Acuerdo de Cartagena establecía un tratamiento preferencial en casi todos los mecanismos de la integración en favor de Bolivia y Ecuador, los dos países calificados como de menor desarrollo relativo. Esto correspondía con uno de los objetivos del Acuerdo: conseguir un "desarrollo armónico y equilibrado". De este tratamiento preferencial, el instrumento sin duda más importante eran los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial que, como se ha dicho, debían determinar las localizaciones.

El tercer criterio se derivaba de los dos anteriores y tenía además en cuenta la experiencia del funcionamiento del mercado. El mercado tiene un cometido importante que cumplir en la integración de las actividades existentes, aun cuando sea siempre proclive a una concentración de beneficios en los miembros más adelantados y poderosos, sesgo que hay que precaver o compensar, pero no es funcional en la asignación de recursos hacia muchas de las actividades cuyo desarrollo busca

primariamente la integración. Para ellas, la mejor vía son las decisiones concertadas basadas en una planificación, aun cuando el desarrollo posterior quede confiado cada vez más al mercado. Ese fue el juicio que fundamentó la vigencia de los dos mecanismos en el Acuerdo de Cartagena: el mercado para la gran mayoría del universo productivo, y la planificación (PSDI), que finalmente se limitó a cuatro sectores industriales, con unas 600 partidas arancelarias de un total de alrededor de 6.000. El programa de liberación para la parte no programada era automático y lineal (10 años), al igual que para el Arancel Externo Común, con plazos más largos para los países de menor desarrollo relativo. Para los sectores planificados (incluidos en los PSDI), cada programa debía establecer la modalidad de adopción de la liberación y el Arancel Externo Común.

El cuarto criterio se refería a la inversión extranjera y, más concretamente, a las empresas transnacionales⁸³ que, en los años 60, al gestarse el Grupo Andino, aparecían ya como una de las influencias más poderosas en la división internacional del trabajo. La tesis era que había que contar con ellas: tenían el control y frecuentemente el monopolio de las tecnologías; su ámbito internacional, además, les daba una especial competencia para moverse en el mercado mundial. Tenían enormes ventajas sobre la empresa nacional, pero no eran equivalentes a éstas en su relación costo-beneficio para la economía nacional, aparte de la obvia subordinación de su funcionamiento, en los mercados nacionales, a sus intereses globales. Convenía atraerlas por sus ventajas, pero había que facilitar a la vez la transferencia gradual de sus capacidades a la empresa nacional. La integración, con la oportunidad de ampliación de mercados que significaba, era la ocasión para negociar con las empresas transnacionales condiciones más favorables.

Esas fueron las razones que indujeron a los creadores del Acuerdo a establecer desde el principio (Declaración de Bogotá, 1966) la necesidad de un régimen común sobre la inversión extranjera. A finales de 1970, el Acuerdo adoptó la Decisión 24⁸⁴ que cumplía esa finalidad.

El quinto y último criterio era la consecuencia lógica de los objetivos asignados a la integración y de las características de sus principales instrumentos. Si debía existir

⁸³ Término que comenzó a emplearse ya desde finales del siglo XIX.

⁸⁴ Para mayor información acerca de los Tratados y Acuerdos mencionados a lo largo del capítulo, visitar la página web de la Comunidad Andina de Naciones: www.comunidadandina.org.

una planificación subregional y ésta debía preocuparse no solo de la eficacia sino de la equidad, era necesario contar con una institución que velase por los intereses del conjunto, es decir, de esencia comunitaria, y que tuviera la integridad y la capacidad técnica para proponer una programación.

Sin embargo, el Tratado del Tribunal Andino de Justicia, que era el mecanismo indicado, no se aprobó sino hasta 1979.

2.2 Funcionamiento

La aplicación del Acuerdo demostró, que no existen instrumentos internacionales válidos si las partes no continúan convencidas de sus finalidades y no están dispuestas a atenerse a sus reglas. A continuación se señalarán los aspectos más importantes en la evolución del Grupo Andino, dividiendo el análisis en las siguientes etapas: una de formación, que va desde 1971 a 1975-1976; un período de creciente cuestionamiento y pérdida de dinamismo, de 1976 a 1982; luego la época de la crisis financiera y del estancamiento o, más bien, regresión de la integración, de 1983 a 1988; y finalmente, el período de reactivación que va de 1989 hasta nuestros días. En esta última época se modificó radicalmente la modalidad de integración establecida por el Acuerdo de Cartagena original.

De 1971 a 1975-1976 el Grupo Andino avanzó siguiendo las metas fijadas en el Acuerdo. Comenzó la reducción de restricciones y gravámenes al comercio interno y se adoptó el arancel externo mínimo común. El efecto sobre el comercio fue evidente y las exportaciones intra-grupo aumentaron de 111 millones de dólares en 1970 a 613 millones en 1976 (Cuadro N° 40). La eliminación total de aranceles a una nómina de productos de los países de menor desarrollo relativo posibilitó el que uno de ellos, el Ecuador, participase de la expansión del intercambio. Eso no sucedió en la misma medida con Bolivia, que tenía más dificultades en encontrar oportunidades de exportación. En general el aumento mayor del comercio fue en productos manufacturados no tradicionales, lo que correspondía con los objetivos del Acuerdo. Del total de exportaciones intrasubregionales (excluido combustibles) en 1976, el 69% correspondía a productos no tradicionales industriales.

Cuadro Nº 40
EXPORTACIONES INTRA-COMUNITARIAS (1969-1976)
(En miles de dólares)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	Variación promedio 1969-1976 (en %)	Variación 1976-1969 (en %)
Bolivia	3.298	4.940	14.773	9.975	8.705	33.883	20.401	21.530	65,52	552,82
Colombia	37.731	51.906	62.372	71.485	80.382	117.023	165.967	184.412	26,19	388,75
Ecuador	7.521	9.019	12.625	16.517	54.164	88.881	131.281	230.942	72,34	2970,63
Perú	16.224	19.628	21.027	18.943	31.347	48.458	42.962	50.394	20,60	210,61
Venezuela	30.111	25.935	35.194	39.288	42.266	151.216	112.177	126.061	40,77	318,65
CAN	94.885	111.428	145.991	156.208	216.864	439.461	472.788	613.339	33,46	546,40

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones.

No hubo retrasos en las armonizaciones de las políticas previstas para los primeros años del Acuerdo, inclusive la aprobación del Régimen Común para el Capital Extranjero a principios de 1971.

Fue más difícil avanzar con la programación industrial. En 1972 se aprobó el primer programa sectorial, el de la industria metalmeccánica; pero la adhesión tardía de Venezuela en 1973 obligó a reformularlo y renegociarlo. Únicamente en 1975 se aprobó un segundo programa, esta vez sobre la industria petroquímica. Es decir, transcurrió prácticamente casi todo el período de formación sin que ningún programa se pusiese en marcha plenamente. También durante estos años comenzó a negociarse el arancel externo común del Grupo, que tropezó de inmediato con diferencias insalvables entre la posición de Chile y la de los otros cuatro países. El golpe militar de 1973 en Chile significó un cambio radical en las tesis políticas del gobierno chileno, y esto fue evidente desde 1974, al introducir un neoliberalismo militante. En esas condiciones, era imposible llegar a un consenso. Chile dejó el Grupo en 1976 por esa y otras razones, y con su salida se cerró este período que había comenzado con tanto dinamismo, y que llegaba a su fin con una gran incertidumbre respecto a la aplicación de dos instrumentos tan importantes como los programas industriales y el arancel externo común.

Los años transcurridos habían demostrado, por causas difíciles de dilucidar, que el proceso estaba afectado de una evidente inseguridad jurídica. El incumplimiento de las decisiones de la Comisión, fue haciéndose cada vez más frecuente y al final era uno de los problemas más serios para avanzar en la integración. El proceso no tenía

costos ni sacrificios perceptibles para ningún país y, en ese sentido, los incumplimientos no tenían explicación.

A 1976 el Grupo llegó con problemas técnicos y políticos muy complejos por resolver. Las exportaciones intra-grupo continuaban en crecimiento, a un ritmo algo más lento que antes, pero por montos substancialmente mayores. En 1979 superaron los 1.060 millones de dólares y en 1981 llegaron a 1.237 millones. Sin embargo, dicha tendencia era fruto de la inercia, y tarde o temprano se detendría si las negociaciones de los otros instrumentos no se reactivaban y se definían rápidamente. Por lo pronto fue necesario ampliar varios plazos que habían vencido o que estaban cerca de fenecer. Primero ese tema se trató en el Protocolo de Lima (octubre de 1976) y luego, ante el paso del tiempo sin resultados, en el llamado Protocolo de Arequipa (abril de 1979). En definitiva, se amplió el plazo para la presentación de Programas Industriales de 1975 a 1979; para la adopción del Arancel Externo Común hasta 1984 para los países mayores, y hasta 1989 para los de menor desarrollo relativo.

Originalmente esos plazos terminaban en 1980 para los mayores, y en 1985 para Bolivia y Ecuador. Inclusive el programa de liberación, es decir, la constitución de la Zona de Libre Comercio, fue también objeto de prórrogas: para Colombia, Perú y Venezuela, la meta fue finales de 1983 (antes 1980), y 1989 para los de menor desarrollo relativo, con una posibilidad de llegar hasta 1990.

Cuadro Nº 41
EXPORTACIONES INTRA-COMUNITARIAS (1977-1988)
(En miles de dólares)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Variación promedio 1969-1976 (en %)	Variación 1976-1969 (en %)
Bolivia	11.279	15.954	22.102	42.595	44.514	34.232	23.817	15.634	16.853	24.250	30.711	27.500	14,29	143,82
Colombia	298.842	304.224	417.685	387.888	456.668	452.909	181.870	168.593	217.975	281.338	404.980	358.048	6,59	19,81
Ecuador	178.404	102.296	103.288	147.248	139.106	158.459	131.999	56.416	73.767	42.929	91.517	177.139	11,91	-0,71
Perú	72.362	138.154	320.915	308.126	242.613	238.957	112.926	186.793	249.801	145.784	157.025	188.595	20,82	160,63
Venezuela	263.765	121.059	202.233	303.006	354.798	298.845	301.968	322.015	238.885	160.946	215.076	220.704	4,51	-16,33
CAN	824.652	681.687	1.066.223	1.188.863	1.237.699	1.183.402	752.580	749.451	797.281	655.247	899.309	971.986	4,31	17,87

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría General de la CAN.

Entre esas dos reformas se había aprobado un programa, el de la industria automotriz (1977), quizás el más importante por sus características, pero uno de los más

complejos en su realización. Los programas metalmecánico y petroquímico habían dado ya lugar a comercio. El petroquímico beneficiaba a los países que ya tenían inversiones hechas: los tres países mayores. El programa metalmecánico, que había inducido inversiones también en el Ecuador, se vio plagado por incumplimientos, especialmente en la aplicación del arancel externo común. En resumen, la programación industrial, por varias razones, especialmente los incumplimientos, no funcionaba como un elemento de equilibrio y eso se advertía particularmente en relación con Bolivia, que no se había aprovechado casi en absoluto de sus teóricas asignaciones. El resultado era una resistencia de los países de menor desarrollo relativo a la apertura de sus mercados y las prórrogas consiguientes de los plazos originalmente acordados. Al final, se admitió que en el programa general de liberación éstos comenzaran la desgravación en 1980 y la culminen prácticamente en 1990. El hecho tuvo consecuencias, pues deterioró seriamente el ambiente de negociación, particularmente con el Ecuador.

La negociación del AEC siguió estancada. En esos años fue el Perú, influido también por las tesis neoliberales, quien adoptó una posición opuesta a los demás en el nivel del arancel. El consenso fue nuevamente imposible y en esas condiciones se inició la década de los 80. El propio programa automotor, que tanto había costado negociar y aprobar, no fue puesto en vigencia sino por un país y pronto fue evidente que había nacido muerto.

El Grupo Andino entraba en los años 80 con un instrumento vital no definido, el AEC, y la programación industrial desacreditada. En esos años se habían adoptado iniciativas en otros terrenos, por ejemplo, los programas andinos de desarrollo tecnológico (PADT) y el trabajo de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y del Fondo Andino de Reservas, pero la frustración de las negociaciones en los temas considerados prioritarios resentía a todo el proceso de integración. Se sumaron, además, otras circunstancias que, aparte de enfriar las relaciones entre los miembros, resultaron en prolongados períodos de parálisis en las negociaciones: en 1981 el breve brote de hostilidades en la frontera del Ecuador y Perú, y, anteriormente, el golpe de Estado de García Mesa en Bolivia, que excluyó temporalmente a la representación boliviana de la Comisión. Todos estos hechos afectaban gravemente el proceso y el deterioro se advertía sobre todo en la frecuencia creciente con que se ignoraban las decisiones comunitarias. Por esa razón, entre otras cosas, las exportaciones intra-grupo perdieron dinamismo en su crecimiento en 1980 y 1981 y descendieron ligeramente en 1982.

Esta tendencia no era sino el preludio de lo que sucedió en 1983 con el estallido y la propagación de la crisis de la deuda externa. Todas las agrupaciones de integración de América Latina acusaron el efecto que la terrible restricción de la balanza de pagos impuso a los países latinoamericanos, casi sin excepción. El Grupo Andino fue probablemente menos afectado que la integración centroamericana, pero las consecuencias fueron, en todo caso, muy severas. El Grupo se inmovilizó por varios años.

Las circunstancias de la crisis son conocidas, inclusive en sus efectos sobre la integración. Basta con citar unas pocas cifras para dar idea de la profundidad de sus efectos. En 1983 las exportaciones subregionales cayeron casi en un 40% en relación con el año anterior (de 1.183 millones de dólares en 1982 a 752 millones en 1983). Con oscilaciones, el comercio se mantuvo estancado en los años siguientes para caer a su cifra más baja en 10 años en 1986, con 655 millones de dólares (Cuadro N° 41). Aparte de la contracción de la demanda, que también influyó, ese descenso de las ventas fue la obra de la aplicación de restricciones de todo género al comercio andino.

De hecho, la consecuencia de la crisis fue la suspensión del programa de liberación y su sustitución por un sistema de restricciones que se denominó "comercio administrado".

Con prescindencia total de las reglas del Acuerdo de Cartagena, se negociaron y celebraron convenios bilaterales de comercio entre los países miembros. Con nóminas de alrededor de 200 a 300 productos "sensibles" por país, que se admitían al intercambio pero sujetos a restricciones cuantitativas, el alcance total de esta red de intercambio bilateral significaba una reducción drástica del ámbito del comercio, especialmente respecto a las incipientes exportaciones de productos manufacturados, que eran, como se dijo, el objetivo del Acuerdo de Cartagena original.

Este período se cierra con la subscripción del Protocolo de Quito en 1987 y el transcurso de 1988, con un marco jurídico renovado en las formas, pero caduco en el fondo desde el principio. El Protocolo de Quito tuvo una virtud: remedió la ilegalidad flagrante en que había caído el Acuerdo de Cartagena y, en ese sentido, evitó quizás la ruptura; y fue la primera reforma real del sistema original de la integración andina⁸⁵. La reforma fue drástica y desmontó los principales mecanismos del Acuerdo; hoy tiene

⁸⁵ Umaña, G., 1997.

principalmente un interés histórico, porque el sistema establecido fue superado por los hechos a partir de 1989. Sin embargo, cabe referirse brevemente al sentido de la reforma, porque ella destaca los mecanismos que provocaron la insatisfacción de los miembros. En síntesis el Protocolo de Quito:

- a. redujo las exigencias del Acuerdo original. La adopción del arancel externo común quedó sin plazo y se admitía, como un arbitrio temporal, la continuación de las restricciones para los productos "sensibles" incorporados al "comercio administrado";
- b. por primera vez se orillaba el estricto multilateralismo que era inherente a la integración, permitiendo la celebración de acuerdos de complementación industrial entre dos o más miembros. En este extraño sesgo bilateral, el Grupo Andino siguió a la ALADI;
- c. se sustrajeron de la programación industrial sus instrumentos más valiosos, entre ellos la asignación de proyectos, con mínimas excepciones. Se admitieron varias clases de programas, pero de hecho el sistema fue debilitado hasta la inocuidad;
- d. se eliminó la exclusividad de propuesta de la Junta.

Es útil mencionar estos cambios porque, a excepción del primero, subsisten en el Acuerdo vigente y en las políticas de integración. La vigencia de la reforma tonificó, en cierta medida, el comercio, pero las trabas puestas por el "comercio administrado" mediatizaban su dinamismo.

Así, el Protocolo de Quito, constituye, paradójicamente, un abandono de los objetivos integracionistas del Grupo Andino y una nueva etapa de revitalización de la integración subregional, que se pone de manifiesto con la Adopción del Acta de Barahonda⁸⁶ a finales de 1991.

Con este redireccionamiento del proceso de integración se logró avanzar significativamente en la Unión Aduanera, primero con la Zona de Libre Comercio (ZLC) que se vino gestando desde 1991⁸⁷ para consolidarse hacia 1993⁸⁸, y luego en 1995

⁸⁶ Para mayor información acerca de los Tratados y Acuerdos mencionados, visitar la página web de la Comunidad Andina de Naciones: www.comunidadandina.org.

⁸⁷ En 1991 se dieron una serie de Decisiones que impulsaron la Zona de Libre Comercio. Entre ellas, la Decisión 296 sobre el Programa de Integración Industrial Petroquímico; la Decisión 298 sobre importación de productos del sector automotriz (de la derogada Decisión 120); la Decisión 299 sobre el Programa de Integración Industrial Siderúrgico; la Decisión 300 sobre el Programa de Integración Industrial Metal Mecánico; la Decisión 301 sobre instrumentación de la profundización de la integración andina en el sector comercio; y la Decisión 302 sobre la definición del programa de

con la vigencia del Arancel Externo Común (AEC). Ninguno de los dos mecanismos era completo o perfecto, pues Perú se retiró en 1992 de la ZLC⁸⁹ y no participó en el AEC. Este último mecanismo, por su parte, mantenía notables diferencias en su aplicación.

Adicionalmente, a principios de la década se flexibilizó el régimen común de inversión extranjera, a tal punto que lo sustantivo quedó sujeto a la legislación interna de cada país.

El alejamiento de Perú del proceso de integración andino fue superado en 1997 cuando se definió un programa de inserción gradual a la ZLC que culminó en el año 2005.

La política de apertura comercial y la vigencia de la unión aduanera, así como de otros instrumentos o normativa comunitaria, facilitaron que el comercio intracomunitario pueda crecer sostenidamente hasta 1997, a una tasa anual del 23%. En contraste, las exportaciones al resto del mundo crecieron a una tasa del 5% anual. En consecuencia la participación media de las exportaciones intracomunitarias sobre las exportaciones totales casi se triplicó del nivel del 4% que registrado durante la década de 1980, llegando al 12% en 1997⁹⁰.

El impulso comercial permitió ampliar el proyecto de integración. Las reformas institucionales se orientaron a ese propósito.

En octubre de 2002, los países miembros acordaron un nuevo Arancel Externo Común, que incorporaba parcialmente al Perú, logrando consenso en el 62% del universo arancelario y el 96% de las exportaciones intraandinas⁹¹. Esta Decisión debía aplicarse a partir de enero de 2004; sin embargo, dado el nuevo contexto de las

liberación y el Arancel Externo Mínimo Común correspondiente a los productos que pertenecieron a la Nómina de Reserva.

⁸⁸ La ZLC Andina tiene una característica que ningún otro esquema de integración del continente posee en la actualidad: todos los productos de su universo arancelario están liberados. No existe, por lo tanto, la lista de excepciones que es común a otros esquemas de integración. Otra de las características de dicha ZLC es que su formación no fue planteada como un fin en sí mismo, sino como un medio hacia una integración más profunda

⁸⁹ Perú a raíz de la condena del gobierno venezolano al autogolpe del Presidente Fujimori, solicitó una suspensión temporal hasta diciembre de 1993 de los compromisos contraídos dentro del programa de liberalización y arancel externo común, sin desvincularse del resto de los asuntos establecidos en dicha Acta.

Igualmente, Ecuador presentó inicialmente objeciones para aplicar los acuerdos contenidos en el Acta, pero con el cambio de gobierno a mediados de 1992 su posición cambió incorporándose a la ZLC. Asimismo el litigio fronterizo entre Perú y Ecuador por el *divortium aquarum* entre los ríos Zamora y Santiago derivó en enfrentamientos armados entre ambos países, lo que impidió el cumplimiento de los acuerdos.

⁹⁰ Dada la magnitud de las exportaciones petroleras de Venezuela, el indicador anterior no permite reflejar la real importancia del mercado andino para algunos países.

⁹¹ Para el 38% restante del universo arancelario, Perú aplicaría su arancel nacional. El resto de Países Miembros aplicaría la Decisión 370 en todo aquello que no sea incompatible con la Decisión 535.

negociaciones internacionales y las dificultades internas de los países para su aplicación, éstos consideraron que no estaban dadas las condiciones para su entrada en vigencia en la fecha programada y, por lo tanto, se prorrogó su aplicación.

Igualmente la CAN ha realizado en los últimos años esfuerzos importantes para avanzar en materia de armonización de políticas macroeconómicas entre sus países miembros.

En este sentido, en octubre de 1998, con ocasión de su II Reunión, el Consejo Asesor acordó trabajar en la definición de “...*criterios de convergencia en las políticas macroeconómicas, en especial en materia de política monetaria, cambiaria, fiscal y de crédito público...*”. En mayo de 1999 adoptó el primer criterio de convergencia en materia de inflación, consistente en alcanzar gradualmente tasas anuales de un dígito.

En junio de 2001 se adoptó un segundo criterio de convergencia en materia fiscal, a saber, que, a partir de 2002, el déficit del sector público no financiero no excedería el 3% del PIB y que, el saldo de la deuda pública (externa e interna) del sector público consolidado no excedería el 50% del PIB al final de cada ejercicio económico.

Asimismo, en mayo de 2004, se realizaron importantes avances en el ámbito de la armonización de las políticas macroeconómicas al aprobar, mediante Decisión 578, el Régimen para evitar la doble tributación y prevenir la evasión fiscal. En julio de ese mismo año, mediante las Decisiones 599 y 600, se acordó la Armonización de Aspectos Sustanciales y Procedimentales de los Impuestos Tipo Valor Agregado y la Armonización de Impuestos Indirectos, respectivamente.

Simultáneamente, como consecuencia de distintos tipos de demandas económicas y sociales, fue forjándose una concepción sobre la necesidad de instituir una nueva orientación estratégica en la integración subregional. Al respecto, se enfatiza en el avance hacia una “segunda generación de políticas” en el marco de una agenda multidimensional.

Para tal efecto, las Cumbres presidenciales de Quirama (2003), Quito (2004) y Lima (2005), marcaron un importante punto de inflexión al recuperar para la integración la dimensión del desarrollo con un criterio de inclusión social. Con este propósito, se dio el aval a un nuevo diseño estratégico que incorpora a la concepción de la integración los conceptos de desarrollo y competitividad, la importancia de la cooperación política y la acción conjunta y cooperativa en materia social.

Así, en palabras del ex Secretario de la CAN, Allan Wagner “... en esas tres últimas Cumbres Presidenciales se ha comenzado a construir una visión andina del desarrollo y la cohesión social que puede y debe contribuir a resolver la situación de pobreza, exclusión y desigualdad en que viven amplios sectores de la población de nuestros países⁹²”

Respecto a la situación por la que está atravesando la CAN⁹³, sólo hacer referencia al las palabras del ex Secretario General, Allan Wagner en su discurso efectuado el 12 de mayo del 2006, el cual expresa:

“Pese a las dificultades, la idea de la integración está hoy más viva que nunca, tanto en nuestra región como en los grandes actores mundiales; solo que el contenido de esa idea ha ido variando con el tiempo.

Nos encontramos ahora en un período en el cual hemos de estar atentos para ayudar a definir la naturaleza de la integración y los actores involucrados, en el próximo escalón de la historia de nuestros países.

Eventos como el presente, ayudan sin duda en el mejor diagnóstico de las alternativas y en los más apropiados diseños de las políticas, en beneficio de un desarrollo y una inserción internacional más incluyentes para nuestras naciones, pero también como un aporte de los países andinos a la paz, la seguridad y al bienestar de la humanidad”.

2.3 Características

El proceso de integración andino contempla algunos elementos esenciales que lo diferencian de otros acuerdos de integración: el trato preferencial, la supracionalidad y la institucionalidad.

⁹² Conferencia del Embajador Allan Wagner Tizon, Secretario General de la Comunidad Andina, en el Seminario "Tratados Comerciales y Desarrollo Económico en las Américas", organizado por la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA), realizado en Quito el 31 de mayo de 2006.

⁹³ El periodo de análisis comprende los años 1969 hasta 2004. Los acontecimientos suscitados en años posteriores no entran en el análisis de este trabajo de investigación.

2.3.1 Trato preferencial

El objetivo de lograr a través del proceso de integración un desarrollo equilibrado y armónico de sus miembros y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre ellos, llevó a la consideración, dentro del propio Acuerdo de Cartagena, de brindar un trato preferencial para Bolivia y Ecuador, que son los dos países de menor desarrollo relativo.

En general, el Acuerdo compromete a la Comisión – órgano de la Comunidad Andina, encargado de formular, ejecutar y evaluar la política de integración en materia de comercio e inversiones y que tiene capacidad de emitir legislación comunitaria-, que en el cumplimiento de sus funciones considera *“de manera especial la situación de Bolivia y Ecuador en función de los objetivos de este Acuerdo, de los tratamientos preferenciales previstos en su favor y del enclaustramiento geográfico del primero”*.

Asimismo, el propio Acuerdo encarga a la Secretaría General –órgano ejecutivo de la Comunidad Andina- *“efectuar los estudios y proponer las medidas necesarias para la aplicación de los tratamientos especiales a favor de Bolivia y Ecuador y, en general, los concernientes a la participación de los dos países en este Acuerdo”*.

El trato preferencial para ambos países se expresa en un Régimen Especial que contempla ventajas en diversas áreas como los - hoy desaparecidos – programas industriales y mayores plazos para la liberación comercial y la adopción del arancel externo común, así como la aplicación de medidas correctivas o salvaguardias.

Particular mención merece el área de cooperación financiera donde los países se comprometen a actuar ante la CAF y otros organismos internacionales para apoyar a Bolivia y Ecuador en conseguir el financiamiento que requieren. Expresamente se señala que los países miembros actuarán en el caso de la CAF para asegurar que los dos países en cuestión reciban una proporción sustancialmente superior a la que resultaría de una distribución en función de los aportes de capital.

2.3.2 Supranacionalidad

La evolución del ordenamiento jurídico andino ha estado vinculada al desarrollo institucional y político del proceso de integración.

El Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina fue suscrito en 1979 y entró en vigencia desde 1984. Con esto se establecieron disposiciones relativas a la naturaleza del ordenamiento jurídico andino y el régimen de solución de controversias.

Así, la supranacionalidad de la norma comunitaria implica su aplicación en todos los Países Miembros, y la primacía de ésta sobre la ley nacional en caso de conflicto. Además, bajo el artículo 3º del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, las normas comunitarias son directamente aplicables a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, a menos que se señale una fecha posterior o en su texto se disponga que se requiere su incorporación al derecho interno.

La supranacionalidad permite generar políticas de largo plazo que permanezcan a pesar de los inevitables cambios de orientación de los gobiernos y las presiones internas en cada uno de los países. Asimismo, la existencia de un sistema de solución de controversias a través del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, al cual pueden acudir no sólo los gobiernos sino también las empresas y particulares, contribuye a una mayor seguridad jurídica. Sin embargo, no deja de ser preocupante el incumplimiento de los Países Miembros al Ordenamiento Jurídico.

2.3.3 Institucionalidad

La integración andina se vio reforzada desde 1996 por la reforma institucional que introdujo el Protocolo de Trujillo, creándose la Comunidad Andina y estableciéndose el Sistema Andino de Integración, con el objetivo de lograr una mejor coordinación entre los diferentes órganos e instituciones, que involucran la toma de decisiones (Consejo Presidencial, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Comisión), los Consejos Consultivos, los Convenios Sociales, el órgano ejecutivo (Secretaría General), el Tribunal de Justicia, las instituciones financieras (CAF y FLAR), entre otros.

Antes de entrar en vigencia las reformas, las Decisiones eran expedidas únicamente por la Comisión, órgano integrado por los plenipotenciarios de los Países Miembros, a cargo de los temas de comercio e inversión. A partir de 1997, y en concordancia con la profundización del proceso de integración y la ampliación de los temas vinculados,

existen dos órganos con facultades legislativas, la Comisión y el Consejo de Cancilleres.

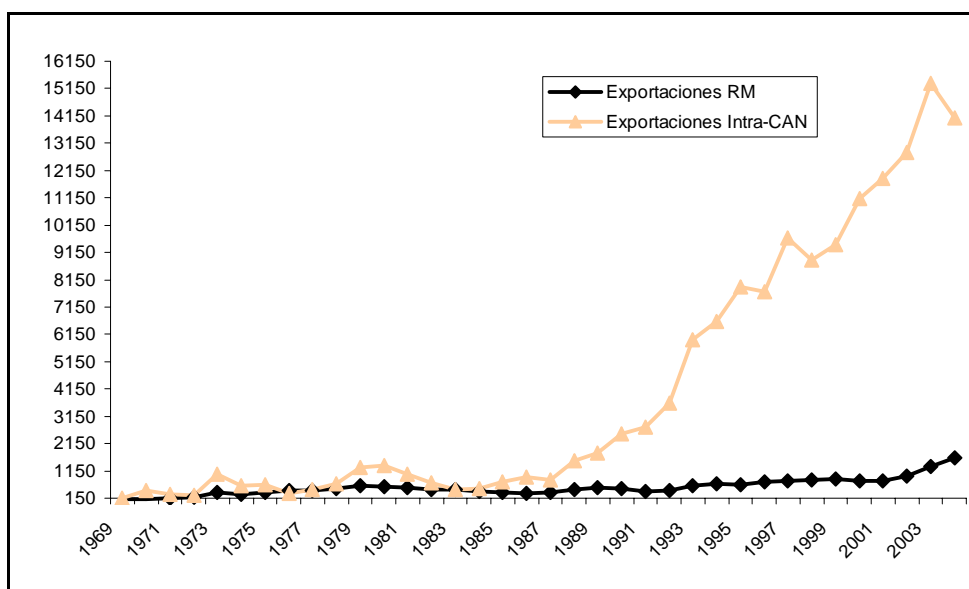
3. Política de Integración

Para evaluar la profundidad de la integración comercial en Bolivia, se analizarán los factores señalados en el Artículo 2 del Acuerdo de Cartagena⁹⁴.

3.1 Exportaciones, Importaciones y Balanza comercial

En este sentido, desde 1969 hasta 2005 el comercio total boliviano -exportaciones más importaciones- aumentó 15 veces su valor, alcanzando 5,1 mil millones de dólares estadounidenses. El comercio con la subregión andina fue, sin embargo, bastante más dinámico, multiplicando 96 veces su valor entre 1969-2003; es decir, pasó de 6 millones en 1969 a 587 mil millones de dólares estadounidenses en el 2003.

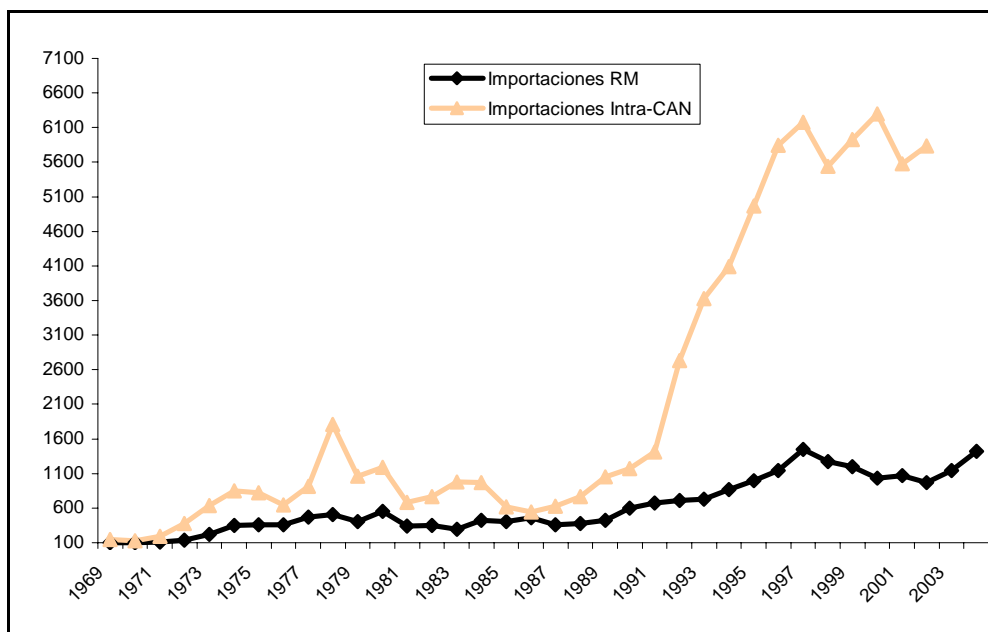
Gráfico N° 17
ÍNDICE DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES 1969-2003
(1969=100)



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, 2006.

⁹⁴ Artículo 2 (Decisión 563): los resultados del proceso de integración deberán evaluarse tomando en cuenta, sus efectos sobre la expansión de las exportaciones globales de cada país, el comportamiento de su balanza comercial con la subregión, la generación de nuevos empleos y la formación de capital.

Gráfico N° 18
ÍNDICE DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES 1969-2003
(1969=100)



Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones, 2006.

Las exportaciones e importaciones bolivianas presentan tendencias claramente diferenciadas dependiendo del mercado de destino o de origen. Mientras que las exportaciones al resto del mundo y las importaciones desde el resto del mundo mostraron tasas de crecimiento relativamente estables, en el mercado andino éstas se elevaron notoriamente desde 1987, en particular las exportaciones intra-andinas que crecieron en promedio 17,81% de 1990 al 2004 (Gráficos N° 17 y N° 18).

Si bien en el 2002, la Comunidad Andina representaba el principal mercado para las exportaciones bolivianas (29,19% de sus exportaciones), en el año 2004, el Mercosur fue el principal receptor de las exportaciones provenientes del país, con un 39,2% del total de las mismas. No obstante, el peso del mercado andino ha sido creciente, si se considera que en el año 1969 sólo representaba el 1,9% del total y a inicios de los noventa el 6,87%. Los países del TLC del Norte sólo absorbieron el 18,13% de las exportaciones bolivianas.

Cuadro Nº 42
EXPORTACIONES POR DESTINO (1990- 2004)
(En % sobre el total)

Reg. Econ.	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CAN	6,87	10,37	13,19	15,73	18,37	19,2	21,03	20,72	24,79	21,88	21,85	27,88	29,19	26,81	23,03
MERCOSUR	34,01	35,54	23,03	19,43	18,21	14,98	15,25	18,53	17,35	14,59	20,75	28,88	27,42	34,69	39,22
TLC	21,32	23,18	22,35	28,29	34,14	29,31	27,79	23,26	24,57	34,39	25,53	16,39	16,37	16,16	18,13
México	0,11	0,43	0,88	0,98	1,18	0,12	0,95	0,92	0,51	0,56	0,47	0,63	1,48	1,29	1,23
Canadá	0,03	0,03	0,44	0,26	0,3	0,49	0,7	0,57	0,56	0,49	0,52	1,53	0,58	0,37	0,6
EEUU	21,18	22,72	21,03	27,06	32,66	28,69	26,14	21,77	23,49	33,34	24,54	14,23	14,32	14,5	16,3
UE	28,08	27,69	37,8	34,24	26,36	26,52	25,59	25,81	24,14	20,95	17,46	10,58	7,17	6,92	7,4
R.P.	9,73	3,22	3,63	2,31	2,91	9,99	10,34	11,67	9,15	8,19	14,4	16,26	19,84	15,42	12,23
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones e Instituto Nacional de Estadística de Bolivia 2005.

Por el lado de las importaciones, la situación es distinta, la Comunidad Andina sólo representa el 11,73% del total. La principal zona económica desde la cual Bolivia realiza sus importaciones es el Mercosur, que proveyó el 45,34% de las importaciones totales en el 2004, porcentaje superior a cualquier otro año desde 1990.

Cuadro Nº 43
IMPORTACIONES POR DESTINO (1990- 2004)
(En % sobre el total)

Reg. Econ.	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CAN	4,2	3,48	4,43	7,13	8,88	8,49	8,75	8,48	6,87	7,36	8,85	11,45	9,27	10,8	11,73
MERCOSUR	28,2	28,1	25,82	24,88	27,56	23,37	21,34	28,06	21,67	27,39	34,41	39,1	42,38	41,71	45,34
TLC	24,11	29,57	27,64	25,94	23,71	27,08	34,38	29,12	30,23	37,82	28,16	23,72	20,84	22,46	17,44
México	1,01	1,14	0,98	1,18	1,52	1,51	1,7	2,11	1,68	2,3	2,62	2,42	1,93	2,22	2,04
Canadá	0,91	0,74	0,93	0,62	0,97	1,72	2,78	2,03	1,21	0,82	0,83	1,26	0,74	0,51	0,74
EEUU	22,19	27,69	25,74	24,14	21,22	23,85	29,9	24,98	27,34	34,69	24,72	20,04	18,17	19,74	14,65
UE	15,02	17,67	20,64	23,6	15,83	20,96	16,54	15,96	14,4	11,92	12,41	10,27	8,95	9,3	9,13
R.P.	28,47	21,16	21,47	18,46	24,01	20,1	19	18,39	26,82	15,51	16,16	15,46	18,56	15,73	16,36
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Secretaría General de la CAN e Instituto Nacional de Estadística de Bolivia 2005.

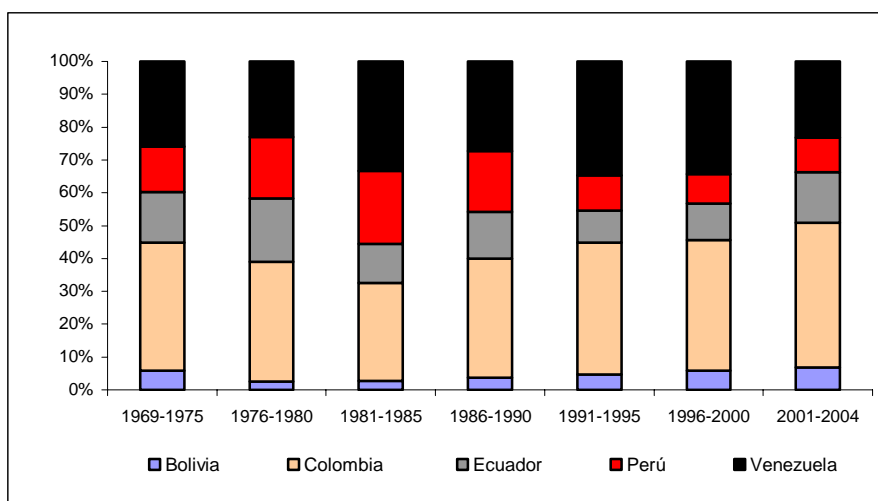
Por otra parte, Bolivia es el país con más baja participación en las exportaciones intracomunitarias, aunque ésta ha sido creciente desde 1970. En el 2005 alcanzó una participación de 5%, superior al 3,5 de 1969 (Ver Cuadro Nº 44 y Gráfico Nº 19).

Cuadro N° 44
PARTICIPACIÓN DE CADA PAÍS EN LAS EXPORTACIONES
INTRA-COMUNITARIAS 1969-2004
(En %)

	1969-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1996-2000	2001-2004
Bolivia	5,8	2,5	2,8	3,8	4,6	6,91
Colombia	39,0	36,5	29,8	36,2	40,3	43,94
Ecuador	15,5	19,3	11,8	14,1	9,7	15,36
Perú	13,7	18,7	22,2	18,7	10,7	10,52
Venezuela	26,0	23,0	33,4	27,2	34,7	23,28
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría General. Sistema Subregional de Información-Estadística de la Comunidad Andina de Naciones.

Gráfico N° 19
PARTICIPACIÓN DE CADA PAÍS EN LAS EXPORTACIONES
INTRA-CAN 1969-2004



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría General. Sistema Subregional de Información-Estadística de la Comunidad Andina de Naciones.

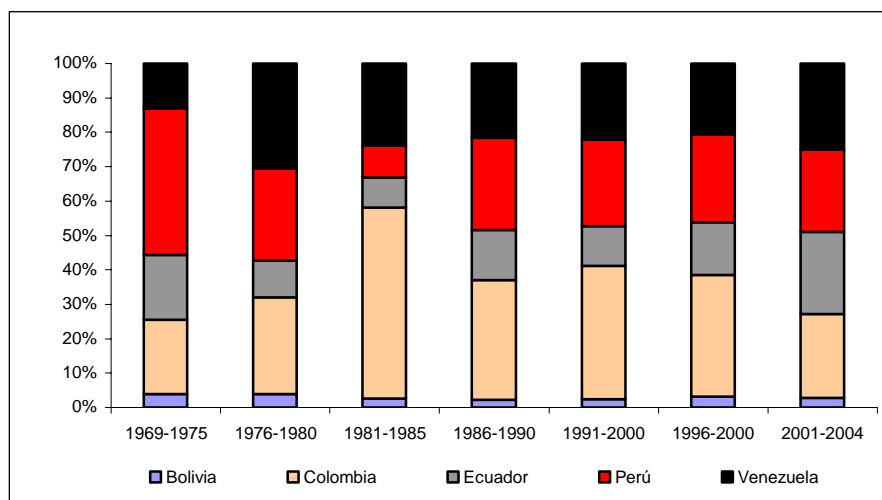
Por el lado de las importaciones, también es el país con más baja participación en el total intracomunitario, representando apenas el 3% respecto del total (Ver Cuadro N° 45 y Gráfico N° 20).

Cuadro Nº 45
PARTICIPACIÓN DE CADA PAÍS EN LAS IMPORTACIONES
INTRA-CAN 1969-2004

	1969-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-2000	1996-2000	2001-2004
Bolivia	4	3,9	2,6	2,2	2,4	3,2	2,84
Colombia	21,5	28,2	55,5	34,9	38,8	35,3	24,42
Ecuador	18,9	10,6	8,8	14,5	11,4	15,4	23,68
Perú	42,6	26,7	9,2	26,9	25,1	25,5	24,08
Venezuela	13	30,6	23,9	21,6	22,2	20,6	24,99
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría General. Sistema Subregional de Información-Estadística de la Comunidad Andina de Naciones

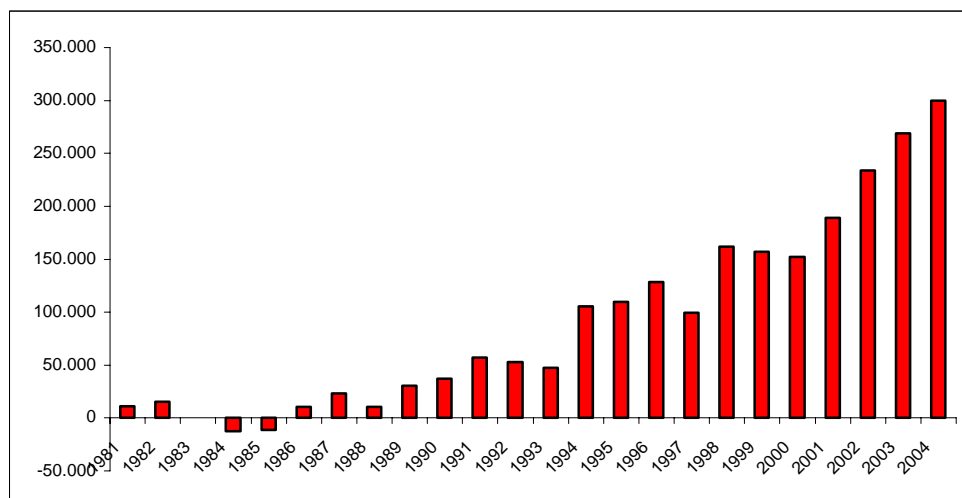
Gráfico Nº 20
PARTICIPACIÓN DE CADA PAÍS EN LAS IMPORTACIONES
INTRA-CAN 1969-2004



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría General. Sistema Subregional de Información-Estadística de la Comunidad Andina de Naciones

La Balanza Comercial de Bolivia con la CAN desde 1986, presenta superávits con una tendencia creciente, aunque no siempre positiva, alcanzando en el año 2004 su mayor valor, equivalente a 299 millones de dólares estadounidenses (Ver Gráfico Nº 21).

Gráfico N° 21
BOLIVIA: BALANZA COMERCIAL INTRA-CAN 1981-2004



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, 2005.

Por otra parte, Bolivia es el país andino que presenta menor grado de diversificación en sus exportaciones, sobretodo en el mercado andino, así, tomando en cuenta el número de subpartidas exportadas⁹⁵, Colombia es el país que presenta mayor grado de diversificación, tanto en el mercado andino como en el mercado extraregional, y ésta ha ido en aumento entre 1993 y 2004, aunque es en las ventas a terceros países donde se han introducido mayor cantidad de rubros nuevos. Le sigue Venezuela, a pesar que en el año 2004 exporta menos ítems que en el año 1993. Perú también presenta un grado significativo y creciente de diversificación en ambos mercados. Ecuador no ha mostrado un incremento importante en el número de subpartidas durante el periodo de estudio. Bolivia, por su parte, ha ampliado los rubros de exportación, sin embargo, su grado de diversificación sigue siendo el más bajo de los países andinos, especialmente en el ámbito subregional (Cuadro N° 46).

⁹⁵ Este no es un indicador de concentración pues no toma en cuenta la representatividad de cada una de las partidas dentro del monto total exportado, sino simplemente un indicador de diversidad (basta exportar una unidad, ya implica presencia del producto en el mercado).

Cuadro N° 46
BOLIVIA: EXPORTACIONES SEGÚN NÚMERO DE SUBPARTIDAS 1993-2004

Países	Intracomunitarias			Resto del Mundo		
	1993	2004	Incremento	1993	2004	Incremento
Bolivia						
Total	186	481	295	310	1096	786
MAVA ⁹⁶	108	359	251	197	897	700
Colombia						
Total	2602	2901	299	2420	3212	792
MAVA	2266	2454	188	2025	2604	579
Ecuador						
Total	871	1017	146	990	1110	120
MAVA	679	757	78	765	776	11
Perú						
Total	1212	1913	701	1622	2363	741
MAVA	949	1567	618	1241	1821	580
Venezuela						
Total	2326	1889	-437	2779	2538	-241
MAVA	1787	1545	-242	2190	2052	-138

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones.

En efecto, la oferta exportable nacional sigue siendo limitada en cuanto a número, contenido de valor y grado de transformación de sus productos, y se realiza bajo condiciones volátiles e inestables, poco sostenibles en el tiempo, apelando además a preferencias comerciales conseguidas (otorgadas) institucionalmente (Cuadro N° 47).

⁹⁶ MAVAs: Manufacturas con alto valor añadido.

Cuadro Nº 47
PRINCIPALES PRODUCTOS DE LA OFERTA EXPORTABLE (1990-2004)
(En miles de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Aceite y prod. de soja	40.178	67.332	56.861	74.196	118.506	142.057	200.595	242.490	231.668	222.789
Zinc	146.759	140.314	172.458	119.508	105.340	151.346	151.749	200.039	158.195	154.344
Gas Natural	225.270	232.170	122.813	90.203	91.621	92.407	94.539	69.882	55.451	35.507
Oro	65.321	39.278	21.885	76.310	119.096	130.811	119.605	110.543	112.695	89.109
Plata	33.596	28.312	44.166	55.983	62.663	70.843	63.968	59.259	73.135	68.085
Estaño	107.642	100.135	98.156	83.899	91.321	89.628	83.525	81.578	66.051	69.362
Mad. y prod. de mad.	49.829	48.999	49.885	53.385	86.434	75.868	82.579	87.580	67.513	50.987
Grano de soja	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	40
Joyería de oro	47.973	37.477	25.081	31.540	24.335	11.625	49.529	54.253	44.828	32.005
Text. y pren. de vestir	31.262	25.233	25.025	29.829	31.180	30.318	43.308	46.418	43.873	53.296
Castaña	13.024	9.477	11.162	15.236	15.773	18.702	28.616	31.092	30.872	309.149
Cuero	27.123	14.155	11.759	14.641	11.963	12.354	12.210	14.805	11.316	12.384
Café	14.132	7.058	6.883	3.878	15.146	16.854	16.458	26.046	14.956	13.822
Algodón	6.449	14.278	9.821	9.598	15.542	30.134	32.785	40.731	16.851	19.830
Azúcar	31.613	30.747	25.360	15.727	45.471	16.760	27.855	22.054	23.569	9.211
Sub Total	840.171	794.965	681.315	673.933	834.391	889.707	1.007.321	1.086.770	950.973	1.139.920
Valor exportado	955.650	895.283	773.838	808.939	1.124.232	1.181.213	1.295.347	1.272.099	1.324.735	1.405.364
Representación %	87,92	88,79	88,04	83,31	74,22	75,32	77,76	85,43	71,79	81,11

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Comercio Exterior del INE 2006.

	2000	2001	2002	2003	2004
Aceite y prod. de soja	299.170	275.015	318.607	369.757	423.561
Zinc	170.589	118.947	112.085	124.180	151.643
Gas Natural	121.434	239.329	266.211	389.562	619.720
Oro	87.970	92.197	89.651	72.127	34.323
Plata	74.040	53.929	68.505	75.857	91.224
Estaño	76.496	56.067	58.171	74.649	147.116
Mad. y prod. de mad.	57.746	40.997	41.117	42.833	56.100
Grano de soja	47	2	2	16	12
Joyería de oro	13.740	11.410	15.931	11.680	17.267
Text. y pren. de vestir	67.875	62.592	53.666	70.776	89.425
Castaña	34.066	27.746	27.375	37.707	53.363
Cuero	22.768	23.039	24.469	21.803	23.603
Café	10.353	5.830	6.178	6.389	9.353
Algodón	10.644	4.572	3.627	3.675	5.284
Azúcar	7.220	9.983	15.775	23.669	30.431
Sub Total	1.054.158	1.021.655	1.101.370	1.324.680	1.752.425
Valor exportado	1.474.992	1.352.893	1.374.888	1.676.561	2.254.371
Representación %	71,47	75,52	80,11	79,01	77,73

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de Comercio Exterior del INE 2006.

Esta volatilidad en los valores de exportación, junto al insuficiente ahorro interno y a otros factores de carácter financiero, genera los altos grados de vulnerabilidad en la economía boliviana, cuyos niveles de actividad e ingreso fluctúan en función de la situación coyuntural de la demanda mundial, principalmente de productos básicos. La

mayor parte de la oferta exportable nacional está compuesta por esos productos, demandados en mayor grado, por mercados extra-comunitarios muy competitivos con presencia de sustitutos cercanos, baja elasticidad ingreso de la demanda y precios oscilantes, fijados exógenamente (Cuadro N° 47). El valor exportado de los quince productos genéricos del Cuadro N° 47, representa en promedio alrededor del 80% del valor total exportado; destacándose entre ellos aceite y otros productos de soja, realizados en mercados de la CAN, zinc y oro vendidos en países industrializados y gas natural.

Como puede verse en el Cuadro N° 48, la gran mayoría de las exportaciones bolivianas con destino a la subregión son bienes manufacturados.

El 94,4% de las exportaciones bolivianas hacia el mercado andino corresponden a este sector; sin embargo, hay que señalar que casi el 80% de éstas son productos elaborados con base en la soja. En la medida que no se busque desarrollar alternativas diferentes a la producción de soja, no se podría avanzar hacia un siguiente paso, que constituye la elaboración de manufacturas de “alto valor añadido” (MAVA)⁹⁷. Estas sólo representan el 4,7% de las manufacturas exportadas a la CAN (Ver Cuadro N° 49).

Cuadro N° 48
PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE LAS MANUFACTURAS EN LAS EXPORTACIONES
(%)

	1990-1997			1998-2003			2004		
	Intra-CAN	RM	Intra/RM (%)	Intra-CAN	RM	Intra/RM (%)	Intra-CAN	RM	Intra/RM (%)
Bolivia	72,5	52,3	22,9	81,9	55,1	45,3	94,4	41,8	90,3

Fuente: Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEXT), 2006.

⁹⁷ Las exportaciones derivadas de la soja se consideran manufacturas pero no de alto valor añadido, y significan el 75% del total exportado por Bolivia al mercado andino en el año 2004.

Cuadro N° 49
PARTICIPACIÓN PROMEDIO DE MANUFACTURAS DE ALTO VALOR AÑADIDO EN LAS EXPORTACIONES (%)

	1990-1997			1998-2003			2004		
	Intra-CAN	RM	Intra/RM (%)	Intra-CAN	RM	Intra/RM (%)	Intra-CAN	RM	Intra/RM (%)
Bolivia	8,1	17,6	7,7	16,2	30,8	14,8	4,7	22,5	8,3

Fuente: Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEXT), 2006.

En las exportaciones al resto del mundo, el porcentaje de MAVAs es mucho más alto, alcanzando 54% del total de manufacturas y 22,5% del total de exportaciones.

De las MAVAs que se exportan al resto del mundo, el 26% son artículos de joyería de otros metales preciosos y el 6% puertas, marcos y bastidores de madera. En cambio, las MAVAs exportadas a la subregión están menos concentradas, el 7,1% son hilados sencillos con contenido de fibra de algodón sin peinar, 4,8% cueros y pieles barnizados o revestidos y 4,2% baldosas y lozas de cerámica.

Así como en el caso de las exportaciones, la composición de las importaciones de los países andinos también se diferencia marcadamente según destino económico.

Las importaciones intracomunitarias tienden a estar concentradas en bienes intermedios, para el caso de Bolivia, la proporción sobre el total de éstas fue 58,5% en el año 2004. Igualmente crecen sus importaciones en bienes de consumo (34,2%). (Cuadro N° 50).

Cuadro N° 50
COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES INTRACOMUNITARIAS (1990-2004)

	1990/1997	1998/2003	2004
Bienes de consumo	23,6	30,4	34,2
Bienes intermedios	59,9	57,2	58,5
Combustibles y lubricantes	3,7	4,2	1,7
Bienes de capital y Transporte	12,8	8,1	5,5
Otros no especificados	0	0,1	0
TOTAL	100	100	100

Fuente: Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEXT), 2006.

Cuadro Nº 51
COMPOSICIÓN IMPORTACIONES DEL RESTO DEL MUNDO 1990-2004

	1990/1997	1998/2003	2004
Bienes de consumo	11,4	12,2	11,6
Bienes intermedios	35,4	30	28,5
Combustibles y lubricantes	2,7	4,4	6,4
Bienes de capital y Transporte	50,2	53,3	53,3
Otros no especificados	0,2	0,1	0,1
TOTAL	100	100	100

Fuente: Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEXT), 2006.

Como puede observarse en el Cuadro Nº 51, las importaciones provenientes de terceros países, se centran principalmente en bienes de capital (53,3%), observándose también pequeños aumentos en la importación de bienes de consumo. Estos resultados son coherentes con la tendencia a la disminución de aranceles frente a terceros; asimismo, la aplicación de una estructura arancelaria escalonada resulta en una estructura de importaciones donde prevalecen los bienes intermedios y de capital.

En el 2004, el 97,6% de las importaciones bolivianas realizadas desde la CAN se situaron en un rango de protección intermedio⁹⁸ frente a productos procedentes de terceros países. Entre tanto, 83% de las exportaciones bolivianas realizadas al mercado andino se situaron en un rango de alta protección, especialmente por el sistema andino de franjas de precios (79% de las exportaciones intracomunitarias)⁹⁹.

Por otra parte, Bolivia es el país que ha aprovechado en menor medida el mercado andino como plataforma para su inserción al mundo. Se identificaron sólo 48 subpartidas que pudieron tener este comportamiento, las cuales significaron un valor de 28 millones de dólares de exportaciones totales al mundo¹⁰⁰. Entre éstas se encuentran principalmente: manufacturas de pieles y cueros, maquinarias y aparatos, material eléctrico y sus partes (topadoras, palas mecánicas, excavadoras y cargadoras), y manufacturas de vidrio.

⁹⁸ Bajo un arancel nominal de 10%.

⁹⁹ Datos provenientes de la SGCAN.

¹⁰⁰ Ministerio de Comercio Exterior de Bolivia 2005.

3.2 Efectos en el Empleo

El análisis se ha dividido en tres partes. La primera estima los efectos incrementales sobre el empleo remunerado asociado al comercio intracomunitario a partir de la formación de la ZLC en el periodo de mayor crecimiento 1992-1997. La segunda se refiere al efecto absoluto en el empleo asociado al comercio intracomunitario, y la tercera analiza el peso de este empleo en el total de empleo generado en el sector exportador¹⁰¹.

3.2.1 Incremento en el empleo 1992-1997

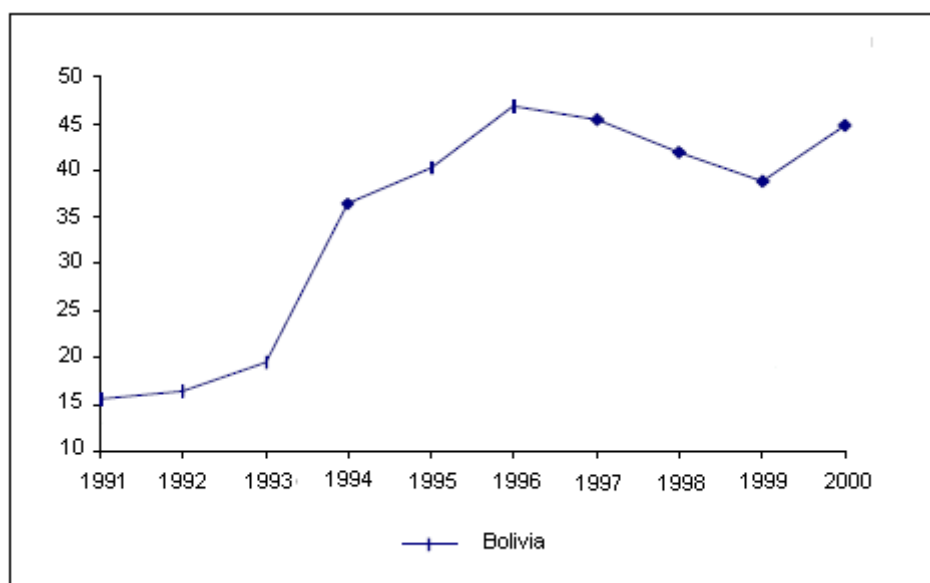
El período 1992-1997 se constituye en el lapso de mayor crecimiento comercial intracomunitario precedido por las reformas económicas adoptadas por algunos países andinos a fines de los ochenta y en los primeros años de la década de los noventa y antecede a la crisis financieras de los mercados emergentes, y a otros factores internos -crisis política, fenómeno El Niño, entre otros- que afectaron el desempeño del comercio exterior andino hacia el bloque comunitario.

Para el caso de Bolivia, el incremento del empleo remunerado durante este periodo ascendió a 49 mil trabajadores directos e indirectos¹⁰².

¹⁰¹ Para más detalle acerca de la metodología empleada para la obtención de los datos, visitar www.comunidadandina.org.

¹⁰² Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones.

Gráfico N° 22
CAN: EMPLEO ASOCIADO A LAS EXPORTACIONES INTRACOMUNITARIAS 1991-2000
 (En miles de personas)



Fuente: Secretaría general de la Comunidad Andina, 2004.

3.2.2 Empleo Asociado al Comercio Intracomunitario

Al analizar la evolución del empleo asociado a las exportaciones intracomunitarias en valores absolutos desde inicios de la década de 1990, se observa un pico en el año 1997 llegando a más de 530 mil empleos (ver cuadro N° 52). A partir de ese año, se da una caída en el empleo que se profundizó en 1999 debido a la crisis en la subregión y las variaciones negativas del PIB en casi todos los Países Miembros. Los años 2000 y 2001, fueron de recuperación de la actividad exportadora y por tanto, también de recuperación del empleo asociado al comercio intracomunitario¹⁰³, que llegó en el año 2001 a superar los niveles de 1997, hasta alcanzar los 567 mil puestos. Colombia, y en menor medida Ecuador y Venezuela, fueron los países que más se beneficiaron del comercio intracomunitario en términos de empleo directo e indirecto en dicho año (Cuadro N° 52).

¹⁰³ En el caso de Bolivia, para el año 2000, el sector Productos Alimenticios Diversos concentró más del 76% del total del empleo generado por las exportaciones bolivianas hacia los países andinos. En segundo lugar, se encuentra el sector Productos Agrícolas Industriales con el 13%.

Cuadro Nº 52
EMPLEO INTRACOMUNITARIO 1991-2001
(Miles de personas)

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	CAN
1991	15,5	89,4	13	12,5	31,9	162,3
1992	16,3	113,9	14,3	13,4	49,6	207,5
1993	19,3	132,8	30,1	13	84,1	279,3
1994	36,3	127,2	53,2	15,1	115,3	347,1
1995	40,2	196,5	53	19,7	146,5	455,9
1996	46,7	175	81,8	21,3	132,1	456,9
1997	45,3	203,3	108,5	26,6	147,8	531,5
1998	41,9	223,5	70	23,8	144,1	503,3
1999	38,7	172,7	69,9	17,8	82,7	381,8
2000	44,7	227,6	85,6	23,2	96,5	477,6
2001	49,8	296,3	105,3	27,9	88,1	567,4

Fuente: Secretaría general de la Comunidad Andina de Naciones, 2004.

3.2.3 Participación del empleo asociado a las exportaciones intracomunitarias en el empleo total del sector exportador¹⁰⁴

Para analizar la participación del empleo asociado a las exportaciones intracomunitarias se cuenta con cifras para el año 2000. Su participación en el empleo total del sector exportador resulta mucho más significativa para Bolivia (31%) que para el resto de los países miembros del bloque.

Al seleccionar los tres sectores principales con mayor dependencia del comercio intracomunitario y que superen los 1000 empleos en el año 2000, para Bolivia, el empleo generado por las exportaciones intracomunitarias del sector Productos Alimenticios Diversos, corresponde en más del 82% del total del empleo generado por las exportaciones de dicho sector al mundo. En menor cuantía pero con porcentajes muy significativos, se encuentran los sectores de Productos Agrícolas Industriales (25,2%) y Textiles, Prendas de Vestir y Productos de Cuero (22,5%).

3.3 Cooperación Financiera

Respecto a la cooperación financiera, señalar que, ésta esta canalizada a través de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

¹⁰⁴ www.comunidadandina.org.

El objetivo de la CAF es impulsar el proceso de integración subregional, y actuar principalmente como un banco de desarrollo, a través del otorgamiento de préstamos al sector público y al sector privado de los países. El 96% de su capital¹⁰⁵ pertenece a los países andinos, y el 4% restante pertenece a terceros países de América Latina y España y a bancos privados¹⁰⁶.

En efecto, en el caso de la Corporación Andina de Fomento (CAF), si bien Bolivia es el país andino con menor participación en la cartera de préstamos (12%), su uso ha sido creciente desde 1990, llegando a significar el 9,5% del PBI en el año 2004. Adicionalmente, su condición de país de menor desarrollo le permite realizar aportes más reducidos que el resto de países y obtener los mismos beneficios.

Por su parte, el Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR), el cual se constituyó en 1978 y está conformada por los países andinos y Costa Rica¹⁰⁷, contando los primeros con el 89% del capital suscrito. El FLAR tiene como objetivo principal el apoyo a los países con problemas en Balanza de Pagos, a través de la asistencia financiera a los Bancos Centrales, aunque tuvo una etapa en que diversificó sus operaciones hacia el financiamiento a las exportaciones.

A diferencia de la CAF, el flujo de préstamos del FLAR ha sido oscilante, debido a la naturaleza de sus préstamos, vinculados a la situación de las cuentas externas y las reservas internacionales de cada país.

Bolivia se benefició durante la década de los noventa, de los créditos del Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR) dirigidos al financiamiento de las exportaciones. Desde 1993 no ha recurrido a las facilidades que otorga dicho organismo para apoyar problemas de balanza de pagos. El capital que mantiene con el FLAR ascendió a 165 millones de dólares en el 2004¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Se refiere al capital pagado.

¹⁰⁶ Desde 1990 se incorporaron terceros países y bancos privados como accionistas. Actualmente, además de los países andinos son accionistas Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago y Uruguay.

¹⁰⁷ En 1978 se estableció como Fondo Andino de Reservas (FAR), incorporando como miembros exclusivamente a los países andinos. En 1988, el Acuerdo N° 39 modificó el Convenio Constitutivo para que se posibilite la incorporación de otros países del ALADI, y en 1999 se amplió para cualquier país latinoamericano. El único país no andino miembro del FLAR es Costa Rica, que se incorporó en el año 2000.

¹⁰⁸ Datos provenientes de la SGCAN.

3.4 Integración e Inversión Extranjera Directa

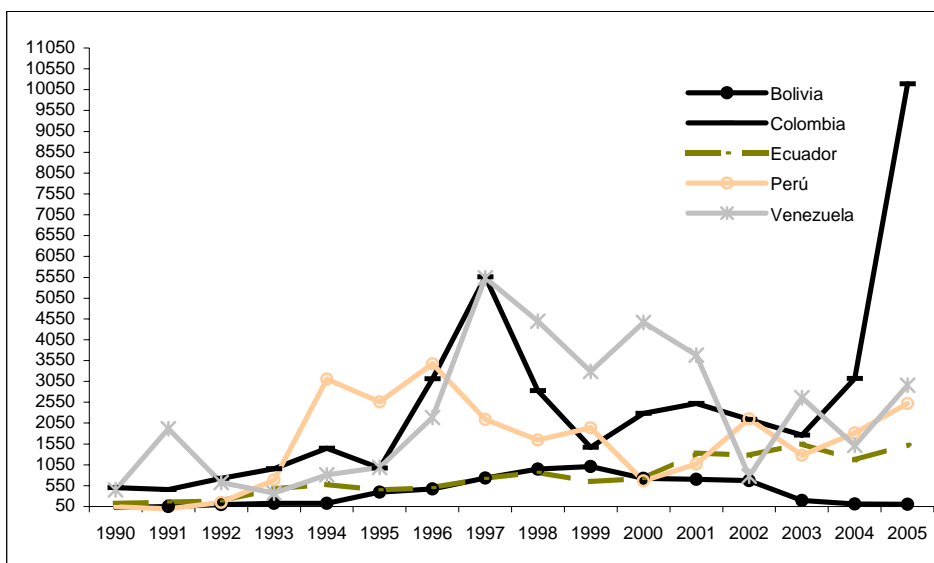
La IED constituye una fuente importante de ingresos para Bolivia y de su aprovechamiento depende también el bienestar de la sociedad boliviana, por ello a continuación se analiza la evolución de la misma en el marco de la CAN para Bolivia.

A pesar de su escasa participación a nivel mundial, los flujos promedios de inversión a la CAN han estado por encima del promedio de los flujos de inversión hacia otros países de América Latina, llegando a convertirse en una importante fuente de financiamiento externo para los países andinos.

Si se evalúa lo sucedido con cada país miembro de la Comunidad Andina, se encuentra que en la década del noventa, el país andino que fue receptor de los mayores flujos de IED fue Venezuela con unos ingresos promedio por ese rubro de 2.067 millones de dólares, seguido por Colombia con 1.803 millones y por Perú con 1.573 millones de dólares.

Bolivia es el país que ha atraído menor IED a la subregión. El tamaño de su economía, así como la inestabilidad macroeconómica, social y política no propician un ambiente adecuado para la atracción de la inversión extranjera. Los picos que se observan comienzan el año 1994 año a partir del cual empieza a ejecutarse el Plan de Capitalización, programa de privatización de las principales empresas del Estado, dentro del cual se destacó el sector de hidrocarburos y el sector financiero con la aplicación de un sistema privado de fondos de pensiones, tal como se ha descrito en capítulos anteriores. El peso de la IED en el PIB de Bolivia, pasó de 3% en las décadas de 1970 y 1980 a ratios entre 6 y 9% en el último quinquenio de los noventa.

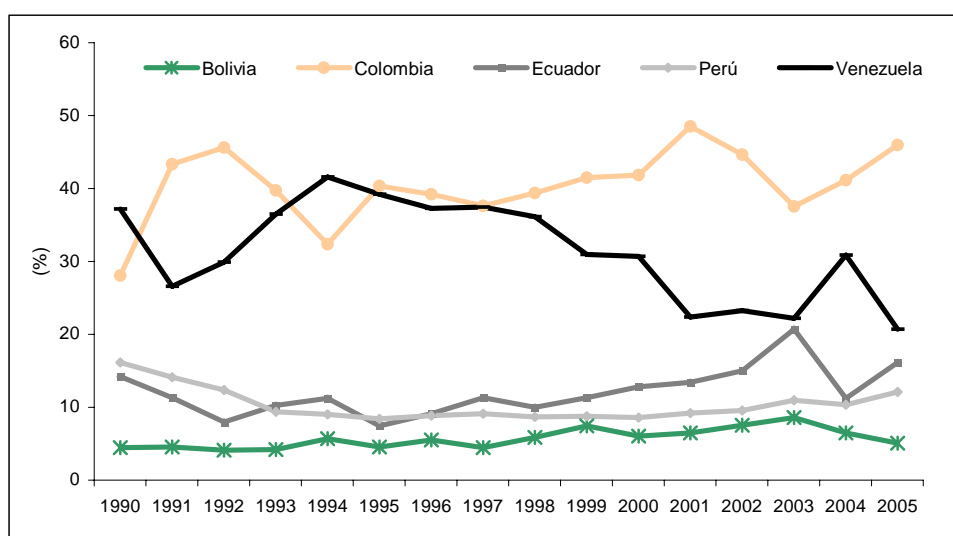
Gráfico N° 23
ENTRADAS DE INVERSIÓN EN LA CAN 1990-2005
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de la Secretaría General de la CAN, 2006.

Como inversión intracomunitaria, Bolivia captó apenas 272 millones de dólares entre 1990 y 2005; es decir, sólo el 5,71% del flujo acumulado total (Gráfico N° 24).

Gráfico N° 24
PARTICIPACIÓN DE CADA PAÍS EN LAS EXPORTACIONES INTRA-CAN (1990-2005)



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas de la Secretaría General de la CAN, 2006.

Tomando como fuente estadística la inversión declarada por el resto de países de la subregión, se encuentra que Bolivia invirtió en la CAN apenas 4,5 millones de dólares acumulados durante el periodo 1993-2004, siendo su principal destino Colombia (Ver Cuadro N° 53).

Es decir, Bolivia es un país netamente receptor de flujos de inversión intracomunitario, aunque involucra muy bajos niveles de inversión debido a su calidad de país de menor desarrollo relativo.

Cuadro N° 53
INVERSIÓN DE BOLIVIA EN LA SUBREGIÓN
(Millones de dólares periodo 1993-2004)

Total	Colombia 1/	Ecuador 2/	Perú 3/	Venezuela 4/
4,5	3,1	0,2	1,2	0

Fuentes:

1/ Banco de la República, excluye reinversión y sector petrolero.

2/ Banco Central de Ecuador

3/ Cálculos de la SGCAN en base a la diferencia de stocks de IED registrada publicada por Proinversión (www.proinversión.gob.pe).

4/ Banco Central de Venezuela.

Ahora bien, señalar que, la IED predominante en la subregión ha tenido dos motivaciones centrales. En el caso de la minería y petróleo la IED ha sido vertical, orientada a la búsqueda de recursos, y caracterizada por su focalización con escasos encadenamientos en la propia economía local, y por tanto, sin influencia en la provisión de insumos desde los otros países de la subregión. En el caso de los servicios, la búsqueda de mercados ha sido local y no regional, pues se trata de bienes que se han caracterizado por ser no transables, tales como los servicios financieros, las telecomunicaciones y la energía. Para este tipo de inversiones, la conformación de un mercado andino no habría sido hasta el momento un motor de atracción suficientemente fuerte¹⁰⁹.

La SGCAN afirma que, el sector manufacturero es el que genera mayores encadenamientos en la región al tratarse de productos con mayor valor agregado y, por tanto, fuente de empleo y desarrollo. En este sentido el mercado ampliado puede

¹⁰⁹ Cabe mencionar, sin embargo, que en el caso del sector servicios el mercado ampliado aún no se encuentra suficientemente desarrollado, y existen ventajas potenciales que al traducirse en un mayor comercio en la subregión podrían incentivar en un futuro la IED. Es el caso, por ejemplo, de la interconexión eléctrica o de la expansión de los servicios financieros.

tener mayor impacto en la atracción de IED al sector. A nivel de la CAN, Colombia ha sido el mayor receptor de IED durante el periodo 1994-2004, captando más del 45% del total. Cabe destacar que, este tipo de inversión iba dirigido a países andinos que tenían sectores con ventajas comparativas reveladas (VCR), bajo este contexto, de acuerdo a un estudio realizado por el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL 2003), Colombia fue el país con mejor posición competitiva de la subregión durante los noventa, presentando la mayor cantidad de sectores con ventajas comparativas reveladas (VCR) tanto en el comercio hacia el mundo como en el comercio hacia la CAN.

Para Bolivia no existe información disponible al respecto. Sin embargo, el informe afirma que los casos de la IED manufacturera hacia Colombia y Perú son los únicos que estarían reflejando la percepción de un mercado ampliado, es decir, el hecho de que la inversión se localiza en el país donde encuentra las mejores condiciones y de allí exporta hacia el resto del mercado.

El análisis realizado de Bolivia en el marco de la CAN, refleja que el nivel histórico de los intercambios y la dimensión del mercado andino difícilmente pueden resultar palancas para el desarrollo del país. En este sentido, se requeriría, por un lado, la profundización de la integración hacia una agenda más amplia que la regulación y promoción de los flujos comerciales, y, por otro lado, dar mayor énfasis que en el pasado a la relación de la Comunidad Andina con el resto del mundo.

Cabe destacar que, los resultados económicos y comerciales de la integración no solamente dependen de la evolución de los acuerdos comerciales entre los países, sino además de dos hechos que resultan centrales a la hora de los balances: a) las propias políticas nacionales de desarrollo adoptadas durante los últimos 36¹¹⁰ años; y b) la “actitud histórica” de cada país miembro sobre la trascendencia de la integración en su estrategia de inserción internacional.

¹¹⁰ Años desde la creación de la CAN, 1969 a 2004.

CAPÍTULO 5: CARACTERÍSTICAS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA

1. Introducción

Del análisis realizado en los capítulos anteriores, puede advertirse que la economía boliviana funcionaría sobre la existencia simultánea de dos clases de “mundos” socio-productivos, escasamente interconectados. Por un lado estaría la economía caracterizada por concentrar la mayor cantidad de ingresos o ganancias, mientras, al mismo tiempo, forja y moviliza un número restringido de empleos, con un escaso impacto social redistribuidor. Junto a dicho sector exclusivo, pero próspero; funciona otro, a veces complementario, se trata de la llamada economía popular¹¹¹, cuyos atributos son exactamente contrarios a los anteriores, es decir, genera la mayor cantidad de empleos, pero concentra volúmenes reducidos de ingresos.

En ese sentido, uno de los propósitos del presente trabajo de investigación, es analizar las potencialidades de una posible estructura económica, en la cual la economía popular consolide su cualidad de gran empleadora, pero al mismo tiempo, amplíe sus cuotas de exportación y se articule con los mercados mundiales de manera eficiente y pro-activa.

Para lo cual es necesario conocer antes los rasgos dominantes de la actual estructura socio-productiva de Bolivia, a fin de detectar los obstáculos que dificultan la emergencia de una economía más incluyente y redistributiva en el marco de una mayor y mejor inserción internacional.

¹¹¹ Definición tomada de Fernanda Wanderley, en su trabajo de investigación titulado “*Reciprocidad sin cooperación. Redes de pequeños productores e Identidad política en Bolivia*”, la cual engloba unidades familiares y semi-empresariales, especializadas en impulsar estrategias de supervivencia y diversificación. Así, los actores de la economía popular son: campesinos, artesanos, productores, comerciantes, transportistas entre otros que son propietarios de sus medios de producción, generan su propia fuente de trabajo y eventualmente emplean trabajadores, al igual que, obreros y trabajadores en relación asalariada.

2. Rasgos dominantes de la economía boliviana.

2.1 Bajo crecimiento económico

Pese a que Bolivia se ha desenvuelto en un entorno de estabilidad macroeconómica y apertura económica –fruto de las medidas estructurales adoptadas en la primera mitad de la década de los 80–, el crecimiento económico mostrado en los últimos 20 años no ha logrado dar el impulso necesario a fin de tener menor pobreza y mayor desarrollo.

Si bien, por un lado, la inflación mostró niveles aceptables, por el otro, la crisis fiscal se ha venido acentuando (el déficit se ha incrementado en cerca de cuatro puntos porcentuales en los últimos años), lo que se ha traducido en un endeudamiento público cada vez más alto (Cuadro N° 54). Según la Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE), el año 2004, el 81%¹¹² del déficit fue financiado por recursos internos.

Cuadro N° 54
INFLACIÓN, DÉFICIT FISCAL Y DEUDA PÚBLICA 1971-2004

	Inflación	Déficit Fiscal (%PIB)	Stock de deuda pública (mill. de dólares)
1971-1980	20,24	2,6	n.d
1981-1985	2199,58	15,96	n.d
1986-1990	26,56	5,3	n.d
1991-2000	9,17	3,65	1575,7
2001-2004	2,58	7,51	2429,2

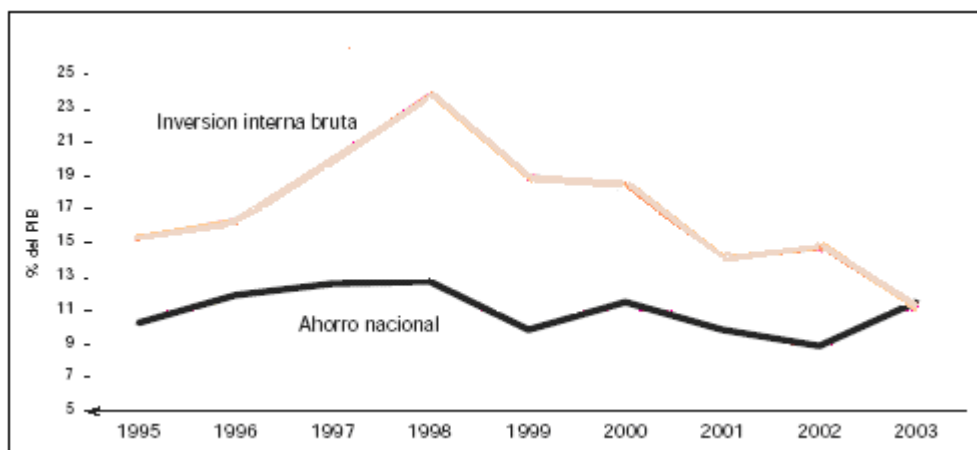
Fuente: Índice de Desarrollo Humano (2002) y Unidad de Análisis de Política Económica y Social (2004).

Bolivia tampoco ha podido superar las limitaciones crónicas que tiene para generar ahorro interno, pese a la puesta en marcha de medidas encaminadas a este fin, como la reforma de pensiones. La tasa de ahorro ha mostrado en los últimos años un promedio cercano al 1% del PIB, cifra muy baja para los requerimientos del país. Esto también se refleja en la brecha existente, en los últimos años, entre el ahorro interno y la inversión. Como se muestra en el Gráfico N° 25, la inversión alcanzó su punto más alto el año 1998 a consecuencia de los procesos de privatización o capitalización para luego declinar hasta niveles más bajos en 2003. Sobre el comportamiento de 2003 es

¹¹² El porcentaje restante fue cubierto por crédito externo.

necesario puntualizar que la crisis política que experimentó el país ese año se tradujo en incertidumbre y riesgo para las inversiones, por lo cual éstas sufrieron un descenso notable en ese período.

Gráfico N° 25
INVERSIÓN INTERNA BRUTA Y AHORRO NACIONAL
COMO PORCENTAJE DEL PIB (1995-2003)



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 2004.

Ante los requerimientos de inversión, y dadas las bajas tasas de ahorro, la brecha tuvo que ser financiada con capitales externos. Esto implicó un cambio en la estructura de la inversión. Ésta pasó de una predominancia de la inversión pública a principios de los 90 –en 1990 ésta representaba el 60% del total– a un predominio de las fuentes privadas a mediados de esa década, para luego ceder nuevamente espacios a la inversión pública (Cuadro N° 55). La evolución de la inversión privada está marcada por el comportamiento de la inversión extranjera directa (IED). Luego del fuerte impulso producido por el proceso de capitalización, la IED no ha mantenido sus volúmenes previos. Las posibles causas de este comportamiento descendiente son la volatilidad de mercados y la incertidumbre generada por los problemas sociales y políticos que sacudieron al país en ese momento. Los sectores que canalizaron la mayor parte de estos recursos fueron los de hidrocarburos, transporte y comunicaciones. En términos de participación en el PIB, luego del auge de 12%, el más alto en el periodo de las reformas, su peso se redujo a un 6% en los últimos años, con lo cual cedió espacios a la inversión pública.

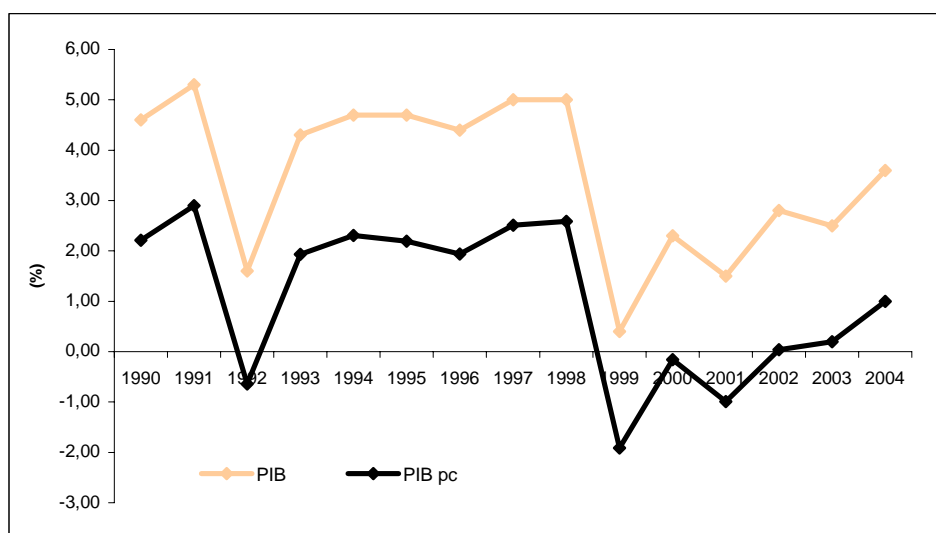
Cuadro Nº 55
INVERSIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB (1991-2002)

	Inversión Total	Inversión Pública	Inversión Privada
1991-1995	15,7	9,0	6,7
1996-2000	19,3	7,3	12,0
2001-2002	14,5	8,5	6,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2005.

Los elementos mencionados, sumados a las fluctuaciones de los términos de intercambio, la baja productividad y el impacto de la mediterraneidad¹¹³ del país no han permitido superar los márgenes de crecimiento alcanzados en las décadas de los 60 y 70. La tasa de crecimiento promedio del PIB en el período 1990-2004 ha sido aproximadamente de 3,5% (Gráfico Nº 26). Esto implica un crecimiento promedio, en términos per cápita, cercano al 1,07% en los últimos 15 años. Niveles demasiado bajos para superar los problemas de pobreza.

Gráfico Nº 26
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB Y PIB per cápita (1990-2004)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, 2005.

¹¹³ Mediterraneidad: Que está rodeado de tierra. Que está en el interior de un territorio. Ciudad mediterránea. (Real Academia de la lengua española).

Los resultados en términos de ingreso per cápita obligan a incluir aspectos de tipo demográfico, así, Bolivia es hoy un país de población joven, esto puede ser una oportunidad para obtener beneficios futuros en términos de crecimiento, ahorro y educación.

Para que el país aproveche la oportunidad demográfica, el Estado debería adaptar sus políticas a los momentos de cambio de cada una de las etapas de transición demográfica que aún quedan por enfrentar. No considerar al factor demográfico implicará problemas no sólo de desempleo, pobreza y desigualdad, sino también de violencia y criminalidad.

2.2 Alta concentración en pocos productos exportables

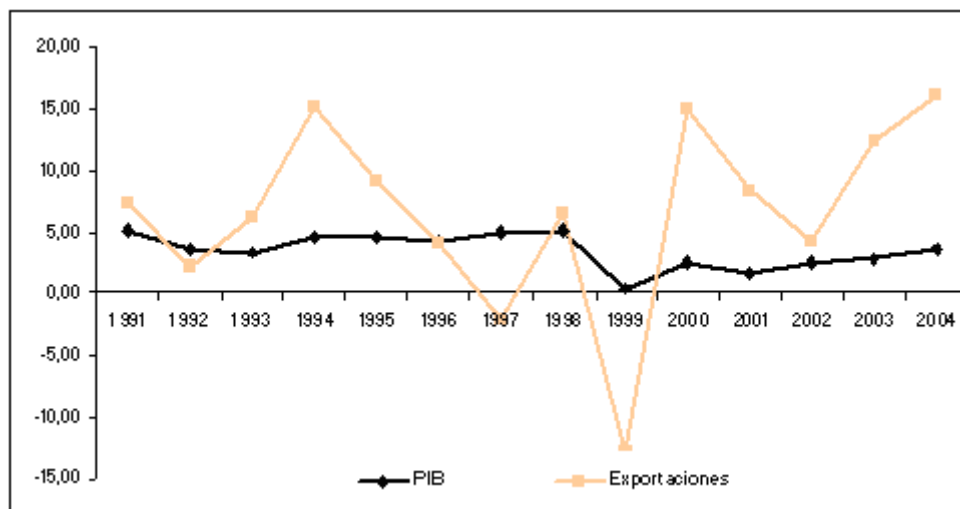
Dado que la economía de Bolivia es pequeña y su mercado interno, estrecho; su inserción en los mercados externos es fundamental.

La afirmación anterior se confirma al revisar la evolución del producto según tipo de gasto¹¹⁴. Entre 1991 y 1998, la actividad económica creció a un promedio de 4,3% apoyada en el consumo privado, la inversión y el desempeño de las exportaciones. Sin embargo, a partir de 1997, las exportaciones dejaron de crecer, lo cual incidió negativamente en el crecimiento de la economía. En 2000, la economía creció cerca del 2,3%, y la contribución de las exportaciones estuvo cercana al 2,6%¹¹⁵. En los años siguientes el crecimiento fue modesto, aunque el aporte de las exportaciones es claramente observable, pues juegan un rol fundamental en el crecimiento. Sin embargo, su contribución es muy volátil y su desempeño está vinculado a la evolución de los mercados externos.

¹¹⁴ A precios constantes.

¹¹⁵ Anuario Estadístico de Bolivia, 2005.

Gráfico Nº 27
TASA DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y EL PIB (1990-2004)



Fuente: Anuario Estadístico de Bolivia 2005, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

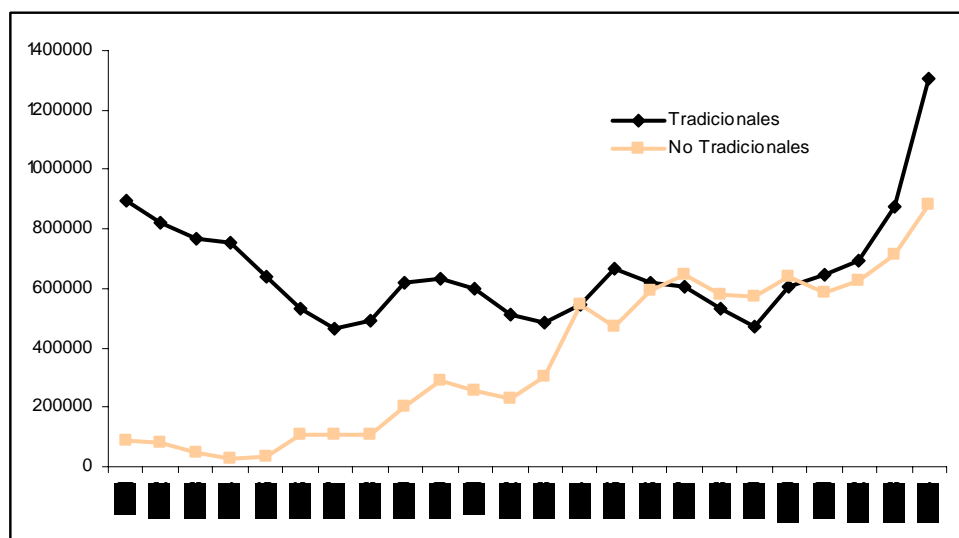
Este análisis ratifica la incidencia vital que tienen las exportaciones en el crecimiento económico y reafirma la necesidad de explorar una mejor inserción externa que permita que este aporte sea una constante y no un fenómeno vulnerable derivado de los cambios en la coyuntura externa. Lograr esto implica impulsar políticas de apoyo al sector exportador orientadas a expandir y diversificar la oferta. Ello ayudaría a impulsar la frágil inserción internacional que tradicionalmente ha mostrado Bolivia.

La evolución de la estructura de exportaciones, muestra cambios sustanciales desde la segunda mitad de los años 90. Las exportaciones dejaron de estar concentradas sólo en productos mineros –sobre todo estaño– o hidrocarburíferos para dar paso a nuevos productos conocidos como no tradicionales¹¹⁶. De ser casi inexistentes, a mediados de la década de los 80, los productos no tradicionales pasaron a ser un parte sustantiva de las exportaciones a partir de 1992¹¹⁷.

¹¹⁶ Las exportaciones no tradicionales están compuestas por productos de origen agrícola, industrial y manufacturero.

¹¹⁷ Se reconoce el aporte de la minería, aunque fue menor al aporte de los productos no tradicionales.

Gráfico Nº 28
EXPORTACIONES TRADICIONALES Y NO TRADICIONALES (1981-2004)
 (Miles de dólares estadounidenses)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, 2005.

Sin embargo, esto no ha cambiado el patrón de fondo de las exportaciones, que siguen siendo altamente dependientes de la explotación de pocos recursos naturales y de su limitada transformación en algunos productos manufacturados.

Si se considera la fragilidad de las ventajas competitivas del sector agro-exportador del oriente y la alta expectativa generada en torno a la economía del gas, es factible pensar en probables procesos de re-concentración en la estructura de las exportaciones en los próximos años¹¹⁸.

Por otro lado, el sector exportador boliviano tiene dificultades para incorporar valor añadido a sus productos. Las manufacturas han estado tradicionalmente basadas en el uso de recursos naturales como aceites, fruta o cemento. Si se revisan los quince principales productos de exportación¹¹⁹ –los mismos que representan más del 75% de las exportaciones–, salvo el caso de la joyería, textiles y prendas de vestir, no se encuentra otro producto que pueda ser considerado como manufactura.

Por otro lado, el destino de las exportaciones bolivianas evidencia una baja inserción internacional. Cerca al 78% tienen como destino a Brasil, Estados Unidos, Colombia, Suiza, Venezuela, Perú y Chile. Salvo por el caso de Suiza, el país muestra un sesgo

¹¹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

¹¹⁹ Estos son: Aceite y Prod. de Soja, zinc, gas natural, oro, plata, madera y prod. de madera, grano de soja, joyería de oro, text. y prendas de vestir, castaña, cuero, café, algodón y azúcar.

hacia el mercado regional y norteamericano, lo que se explica sobre todo por acuerdos comerciales que otorgan preferencias a Bolivia y por aspectos vinculados a la posición geográfica del país.

Cuadro N° 56
PRINCIPALES DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES 1990-2004
(En %)

País	(%)
Argentina	6,86
Brasil	13,25
Chile	2,3
Colombia	8,35
Estados Unidos	17,74
México	0,75
Perú	7,47
Reino Unido	9,01
Suiza	7,48
Venezuela	4,67
Otros	22,12
TOTAL	100

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Instituto Nacional de Estadística, 2005.

2.3 Baja productividad

Desde el punto de vista del análisis contable, las fuentes del crecimiento pueden entenderse como el resultado de la acumulación de factores productivos y de la productividad que se da a su uso. Bajo esta consideración, podemos afirmar que, en los últimos 20 años, el crecimiento de la economía boliviana se debe sobre todo a una acumulación de factores –sobre todo de trabajo no calificado– que a un incremento en la productividad de los mismos.

Cuadro Nº 57
CONTRIBUCIÓN DEL TRABAJO, CAPITAL
Y PTF AL CRECIMIENTO DEL PIB (1960-2002)

	Tasa de crecimiento del PIB	Contribución anual al crecimiento del PIB		
		Trabajo	Capital	Productividad Total de Factores (PTF)
1960-2002	3,3	1,6	1,1	0,6
1960-1980	4,7	1,3	1,2	2,2
1981-2002	2	1,8	1	-0,8
1990-2002	3,5	1,9	1,3	0,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina, 2004 y World Economic Forum, 2005.

En efecto, mientras el trabajo y el capital han mostrado aportes cercanos al 90% y 50% respectivamente, la Productividad Total de los Factores (PTF) ha restado al crecimiento aproximadamente un 40% (Cuadro Nº 57)¹²⁰. El aporte del crecimiento del capital parece no mostrar grandes cambios. Entre 1960 y 1980 contribuía con 1,2 al crecimiento, mientras que en los últimos años su aporte fue de 1,3. La evolución de la inversión refleja las bajas tasas de inversión previas a la capitalización y el aumento del último período muestra el impacto de las inversiones realizadas como fruto de los procesos de capitalización.

El aporte del factor trabajo al crecimiento del PIB se ha incrementado en el país de manera constante, lo cual encuentra su explicación en la conjunción de dos fenómenos que afectan de manera directa a la oferta de trabajo: la transición demográfica y el incremento de la tasa de participación en el mercado laboral. Con relación a los cambios demográficos, Bolivia ha mostrado un incremento de la tasa de crecimiento poblacional, que ha pasado del 2,11%, registrado en el período intercensal 1976-1992, a 2,74% entre 1992 y 2001. Estos cambios se traducen en un aumento de la población equivalente a 200 mil personas cada año y se deben sobre todo al crecimiento acelerado de las ciudades. Con respecto a este fenómeno, el de la urbanización, en 1950 un 74% de la población residía en el campo, en tanto que para 2001 un 62% de los bolivianos lo hacía en las áreas urbanas.

¹²⁰ Es importante aclarar que la pérdida de eficiencia no hace referencia a un retroceso tecnológico.

Otra explicación para el incremento de la población es la reducción de la tasa de mortalidad¹²¹. La menor mortalidad y las altas tasas de natalidad muestran que Bolivia tiene hoy una población que crece con rapidez.

En lo que respecta a la tasa de participación en el mercado laboral, las tasas bruta y global de participación en el trabajo han mostrado importantes cambios en las últimas décadas (Cuadro N° 58).

¹²¹ Bolivia: Anuario estadístico 2004.

Cuadro Nº 58
PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO, SEGÚN SEXO 1999-2003

Descripción	1999	2000	2001	2002	2003
Tasa de ocupación¹²²	61,43	59,43	64,24	61,07	63,56
Hombres	69,35	68,99	72,52	70,06	72,06
Mujeres	53,9	50,56	56,43	52,35	55,4
Tasa bruta de participación¹²³	47,52	46,17	49,7	47,34	49,52
Hombres	52,46	52,1	54,91	53,19	54,46
Mujeres	42,69	40,45	44,65	41,58	44,62
Tasa de Cesantía	2,86	3,69	4,12	4,37	4,35
Hombres	2,82	3,03	3,71	3,67	3,43
Mujeres	2,92	4,5	4,6	5,39	5,47
Tasa de desempleo abierto¹²⁴	4,33	4,79	5,24	5,48	6,01
Hombres	3,7	3,94	4,46	4,31	4,48
Mujeres	5,08	5,86	6,17	6,94	7,84
Tasa global de ocupación	95,67	95,21	94,76	94,52	93,99
Hombres	96,3	96,06	95,54	95,69	95,52
Mujeres	94,92	94,14	93,83	93,06	92,16
Tasa global de participación	64,2	62,43	67,8	64,61	67,63
Hombres	72,02	71,81	75,9	73,22	75,44
Mujeres	56,78	53,71	60,15	56,26	60,11

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

Este crecimiento tiene su origen en el incremento de la participación femenina en el mercado de trabajo.

¹²² La Tasa de ocupación, es el porcentaje de la población ocupada, con respecto a la Población Económicamente Activa (PEA).

¹²³ Tasa Bruta de Participación (TBP), porcentaje correspondiente al cociente entre la población económicamente activa (PEA) y la población total, es decir: $TBP = PEA/PT * 100$.

¹²⁴ La Tasa de Desempleo Abierto, denominada también Tasa de Desocupación es el porcentaje de Desempleados Abiertos, con respecto a la PEA.

El Desempleo abierto, son las personas en la fuerza de trabajo que estaban sin trabajo en los últimos 7 días, que están disponibles para trabajar de inmediato y que habían tomado medidas concretas durante los últimos 7 días, para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente. Se incluyen también en esta categoría a las personas que no buscaron activamente trabajo en los últimos 7 días por razones de enfermedad, mal tiempo o están esperando noticias. Desempleo, en la que se incluyen no sólo a los desempleados abiertos sino también a los ocultos.

El incremento de la población y de la tasa de participación laboral han implicado un obvio incremento de la Población en Edad de Trabajar (PET) y de la Población Económicamente Activa (PEA), lo que en los hechos se ha traducido en un aporte aún mayor del factor trabajo al crecimiento económico (Cuadro N° 59).

Cuadro N° 59
BOLIVIA: CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE LA POBLACIÓN 1999-2003

Condición de actividad	1999	2000	2001	2002	2003(p)
Bolivia	8.000.798	8.274.803	8.248.404	8.547.091	8.778.538
Población en Edad de No Trabajar (PENT)	2.078.517	2.155.145	2.202.118	2.283.974	2.350.742
Población en Edad de Trabajar (PET)	5.922.281	6.119.658	6.046.286	6.263.117	6.427.796
Población Económicamente Activa (PEA)	3.802.361	3.820.208	4.099.151	4.046.536	4.346.862
Ocupados (PO)	3.637.893	3.637.048	3.884.251	3.824.938	4.085.802
Desocupados (PD)	164.468	183.160	214.900	221.598	261.060
Cesantes (C)	108.835	140.796	168.757	177.006	189.172
Aspirantes (A)	55.633	42.364	46.143	44.592	71.888
Población Económicamente Inactiva (PEI)	2.119.920	2.299.450	1.947.135	2.216.581	2.080.934
Temporales (T)	662.410	805.962	739.486	745.109	681.997
Permanentes (P)	1.457.510	1.493.488	1.207.649	1.471.472	1.398.937

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia, 2005.
(p): Preliminar

Por último, luego de haber mostrado un fuerte incremento y por tanto haber representado un fuerte impulso al crecimiento en el período 1970-1980, la PTF muestra una significativa reducción en los años 80 y una débil e incipiente recuperación en los 90 (Ver Cuadro n° 57). Si bien la acentuada caída de los 80 encuentra una explicación en los fuertes desequilibrios que enfrentó el país, la debilidad del aporte de la PTF al crecimiento en los últimos años puede explicarse por la debilidad institucional del país y la ausencia de mano de obra calificada¹²⁵.

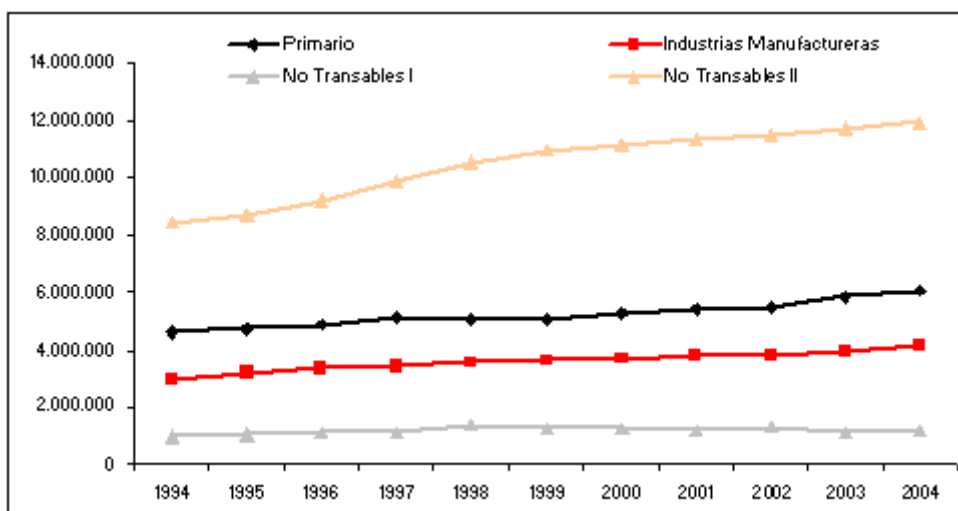
2.4 Desarticulación entre lo transable y no transable

Los elementos mencionados antes, es decir, la baja inversión, la pérdida de productividad, la concentración y la vulnerabilidad de las exportaciones, y otros que se tratan más adelante, como la pobreza, han incidido en la estructura del Producto Interior Bruto (PIB). Ésta ha favorecido al crecimiento del sector de bienes no transables (principalmente comercio y servicios), no sólo en términos de absorción de empleo, sino también en la generación de riqueza.

¹²⁵ Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Es importante notar que los sectores no transables que incrementan su participación son el de comercio y otros servicios, mientras que en aquellos vinculados a los servicios de energía y construcción no existe gran variación (Ver Gráfico N° 29).

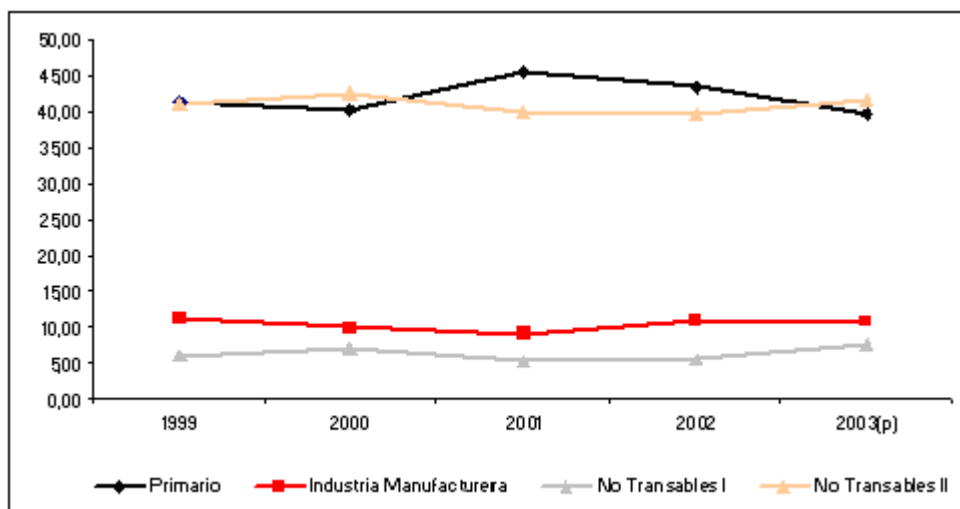
Gráfico N° 29
ESTRUCTURA DEL PIB 1994-2004



Fuente: Banco Central de Bolivia e Instituto Nacional de Estadística.
No transables I: energía y construcción.
No transables II: Comercio, transporte y servicios.

En lo que concierne al empleo, éste se retrae en la agricultura y minería, se mantiene con poca fluctuación en la manufactura y en los no transables ligados a la generación de energía, gas, agua y construcción, y sube en rubros como el comercio, el transporte y otros servicios. Es importante notar la relación inversa que existe entre los no transables II (comercio, transporte y servicios) y el sector primario. Esto indica que en tiempo de crisis el sector primario se refugia en el sector de no transables (Gráfico N° 30).

Gráfico N° 30
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN EN LA OCUPACIÓN PRINCIPAL



Fuente: Banco Central de Bolivia e Instituto Nacional de Estadística.

No transables I: energía y construcción.

No transables II: Comercio, transporte y servicios.

2.5 Persistencia de la pobreza, la desigualdad y baja movilidad social

Los párrafos anteriores retratan un proceso de crecimiento empobrecedor incapaz de generar un efecto de rebalse que le permita a Bolivia abandonar su puesto entre los países más pobres y desiguales de Latinoamérica. Varias estimaciones de UDAPE encuentran una elasticidad crecimiento/ reducción de la pobreza cercana al 0,6 en áreas urbanas y de 0,3 en zonas rurales. Esto confirma un bajo efecto redistributivo del crecimiento. En concreto, entre 1999 y 2003, la pobreza se incrementó en 4,66 puntos porcentuales, lo que significa que el número de pobres se modificó de 5 millones a 5,8 millones, de estos últimos más de 3,4 millones pueden ser considerados pobres extremos (Cuadros N° 60 y N° 61).

Cuadro Nº 60
INDICADORES DE POBREZA MODERADA,
SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA 1999-2003

Indicadores	Unidad de Medida	1999	2000	2001	2002	2003 ^{(p) (1)}
Bolivia						
Incidencia de pobreza ¹²⁶	Porcentaje	62,64	65,96	64,01	64,27	67,30
Brecha de pobreza ¹²⁷	Porcentaje	31,13	34,05	31,57	31,03	33,42
Intensidad de pobreza ¹²⁸	Porcentaje	19,39	21,89	19,47	18,77	20,76
Línea de pobreza ¹²⁹	Bs Per cápita/mes	293,09	298,07	290,82	289,55	300,35
Población total	Personas	8.000.798	8.274.803	8.248.404	8.547.091	8.729.976
Población pobre	Personas	5.012.017	5.457.929	5.279.646	5.493.067	5.875.682
Área Urbana						
Incidencia de pobreza	Porcentaje	51,50	54,76	53,84	53,52	60,51
Brecha de pobreza	Porcentaje	22,46	25,71	24,38	23,60	26,00
Intensidad de pobreza	Porcentaje	12,99	15,56	14,51	13,63	14,64
Línea de pobreza	Bs Per cápita/mes	328,12	332,40	326,55	323,44	335,98
Población total	Personas	5.035.535	5.268.526	3.099.633	5.330.045	5.606.907
Población pobre	Personas	2.593.091	2.884.818	2.772.080	2.852.900	3.392.653
Área Rural						
Incidencia de pobreza	Porcentaje	81,58	85,59	80,90	82,07	79,51
Brecha de pobreza	Porcentaje	45,84	48,66	43,50	43,34	46,74
Intensidad de pobreza	Porcentaje	30,26	32,99	27,70	27,30	31,75
Línea de pobreza	Bs Per cápita/mes	233,61	237,90	231,47	233,39	236,38
Población total	Personas	2.965.263	3.006.277	5.148.771	3.217.046	3.123.069
Población pobre	Personas	2.418.926	2.573.111	2.507.566	2.640.167	2.483.029

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

(p): Preliminar

Nota: Corresponde a indicadores obtenidos por el método de línea de pobreza.

¹²⁶ Es la proporción de hogares que no satisfacen sus necesidades básicas en condiciones de habitabilidad de la vivienda, acceso a los servicios básicos de abastecimiento de agua, sanitario y energía eléctrica, insumo energético utilizado para cocinar, educación y salud, respecto a una norma mínima predefinida.

¹²⁷ Es la distancia promedio entre el ingreso de los pobres y la línea de pobreza, expresada como proporción de la línea de pobreza.

¹²⁸ Es el nivel promedio de insatisfacción de las necesidades básicas en condiciones de habitabilidad de la vivienda, acceso a los servicios básicos de abastecimiento de agua, sanitario y energía eléctrica, insumo energético utilizado para cocinar, educación y salud de los hogares pobres, respecto a una norma mínima predefinida.

¹²⁹ Es el costo de un conjunto de bienes que satisfacen las necesidades alimentarias, de educación, vivienda, salud, etc. de un individuo promedio.

Cuadro Nº 61
INDICADORES DE POBREZA EXTREMA, SEGÚN ÁREA GEOGRÁFICA 1999-2003

Indicadores ¹³⁰	Unidad de Medida	1999	2000	2001	2002	2003 ^{(p) (r)}
Bolivia						
Incidencia de pobreza extrema	Porcentaje	36,78	39,85	37,04	36,55	39,66
Brecha de pobreza extrema	Porcentaje	42,21	43,68	40,44	39,15	41,63
Intensidad de pobreza extrema	Porcentaje	23,83	25,69	22,62	21,22	23,51
Línea de pobreza extrema	Bs Per cápita/mes	159,46	160,72	157,41	157,48	172,81
Población total	Personas	8.000.798	8.274.803	8.248.404	8.547.091	8.729.976
Población en pobreza extrema	Personas	2.942.514	3.297.508	3.054.884	3.124.064	3.462.536
Área Urbana						
Incidencia de pobreza extrema	Porcentaje	23,63	28,42	25,93	25,46	29,10
Brecha de pobreza extrema	Porcentaje	37,97	39,01	38,79	36,57	35,09
Intensidad de pobreza extrema	Porcentaje	21,25	21,97	22,68	19,92	17,83
Línea de pobreza extrema	Bs Per cápita/mes	174,04	176,22	172,99	172,24	182,72
Población total	Personas	5.035.535	5.268.526	3.099.633	5.330.045	5.606.907
Población en pobreza extrema	Personas	1.189.659	1.497.125	1.335.210	1.357.177	1.631.796
Área Rural						
Incidencia de pobreza extrema	Porcentaje	59,11	59,89	55,48	54,92	58,62
Brecha de pobreza extrema	Porcentaje	45,08	47,55	41,73	41,14	47,46
Intensidad de pobreza extrema	Porcentaje	25,58	28,78	22,57	22,22	28,57
Línea de pobreza extrema	Bs Per cápita/mes	134,70	133,57	131,53	133,03	134,74
Población total	Personas	2.965.263	3.006.277	5.148.771	3.217.046	3.123.069
Población en pobreza extrema	Personas	1.752.855	1.800.383	1.719.674	1.766.887	1.830.740

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

(p): Preliminar

Bs: Bolivianos, denominación de la moneda del país.

Nota: Corresponde a indicadores obtenidos por el método de línea de pobreza.

Asimismo, la economía boliviana se caracteriza por su elevada desigualdad. La distribución del ingreso ha tenido, como característica fundamental de los últimos años, una marcada tendencia concentradora. Se observa que se ha generado un aumento de masa en los percentiles medios a costa de disminuciones en los percentiles superiores e inferiores (tanto en términos absolutos como relativos), que en los hechos se traduce en la existencia de un grupo de la sociedad que disminuye su tamaño, pero que incrementa sus niveles promedio de ingreso (deciles de mayor ingreso) y otro grupo que incrementa su tamaño, pero reduce sus niveles promedio de ingreso (deciles pobres).

¹³⁰ La definición para los indicadores de pobreza extrema es la misma que se ha utilizado para definir los indicadores de pobreza moderada, únicamente tomando en cuenta la propia definición de pobreza extrema.

La evidencia sobre la desigualdad tiene implicaciones fundamentales en la lucha contra la pobreza y en el impulso al desarrollo. Al respecto, Bourguignon (2004) argumenta que la desigualdad tiene dos roles en la lucha contra la pobreza. El primero: una permanente redistribución reduce automáticamente la pobreza, pero al mismo tiempo contribuye a modificar favorablemente la elasticidad desigualdad/pobreza. El segundo: la desigualdad puede desembocar en situaciones de polarización con gran potencial de conflicto, situación que a todas luces pone obstáculos, en términos de mayor incertidumbre, al crecimiento económico.

Por otro lado, la movilidad social en Bolivia es bastante baja y sus implicaciones para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico de largo plazo son desincentivadoras¹³¹. Esto se debe principalmente a un sistema inadecuado de educación pública (que no puede competir con los colegios privados, generando incentivos para el abandono), un alto grado de matrimonios selectivos, una insuficiente migración rural-urbana y la corrupción (esta última en muchos casos permite que las actividades improductivas rindan mayores retornos que el talento en las actividades productivas). Como consecuencia de ello, la pobreza tiende a ser bastante persistente en el tiempo.

Cuadro Nº 62
INDICADORES DE DESIGUALDAD 1999-2002

	1999	2000	2001	2002
Gini	0,58	0,62	0,59	0,61
P90/P10	13,08	15,2	12,8	11,5
Índice de Atkinson	0,4	0,44	0,43	0,44
Theil	0,54	0,64	0,65	0,67

Fuente: Landa, 2004.

La movilidad social y la desigualdad del ingreso describen la dinámica de la distribución del ingreso. Si éste se encuentra distribuido de una manera muy desigual y la movilidad social es baja, entonces existe una gran brecha entre los ricos y los pobres y hay pocas posibilidades de que los pobres acorten esta brecha.

¹³¹ Andersen, L., 2004.

Los resultados, en términos de pobreza, desigualdad y movilidad social, muestran que el patrón de crecimiento de Bolivia, no sólo ha consolidado niveles bajos de ingreso per cápita, sino que además ha profundizado disparidades sociales y regionales¹³².

En este sentido, y considerando el análisis realizado en capítulos anteriores, las oportunidades del ciclo económico boliviano que determina, en gran parte, la relación entre la economía exportadora y la economía popular, podría definirse de la siguiente manera: en los periodos de aceleración económica se percibe un patrón sistemático en el comportamiento sectorial: primero, una expansión de la oferta exportadora, guiada por precios favorables; segundo, una expansión de la oferta de cadenas de bienes y servicios de la economía popular, que provee de insumos a la plataforma exportadora, y tercero, un mayor dinamismo del sector financiero bancario y no bancario que incrementa el nivel de ahorro y el de inversión privada nacional.

En efecto, el patrón de crecimiento de Bolivia en las últimas décadas, se ha caracterizado por tener niveles de crecimiento demasiado bajos para enfrentar la pobreza, una pérdida de productividad a consecuencia de los bajos niveles educativos y debilidades institucionales, efectos redistributivos casi nulos acompañados de una creciente tendencia concentradora, una orientación exportadora vinculada estrechamente a la explotación de recursos naturales y a la agricultura, con baja productividad, reducido valor añadido y alta vulnerabilidad frente a las fluctuaciones externas del mercado, además de una baja movilidad social.

Ahora bien, lo que es necesario saber es, bajo qué condiciones se pueden aprovechar aceleraciones coyunturales para iniciar cambios estructurales en la economía boliviana.

Al respecto, la literatura económica muestra que, durante los años 90 se desarrolló una discusión crítica sobre los alcances y las limitaciones de economías basadas en recursos naturales y mala generadora de empleo. Uno de los primeros y más enfáticos críticos de tal idea fue Joseph Stiglitz¹³³ quien inició una reflexión empírica al respecto desde el departamento de investigación del Banco Mundial.

Para reformular el debate, Stiglitz partió de las insuficiencias del crecimiento económico como mecanismo de reducción de la pobreza en países que se habían

¹³² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

¹³³ Stiglitz, J., 1998a y 1998b.

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

El vínculo explícito entre desigualdad y recursos naturales lo plantearon Sachs y Warner en 1997¹³⁴, dentro de un estudio en el cual hallaron una relación inversa y significativa entre la dotación de recursos naturales y crecimiento económico. Según estos autores, a mayor abundancia, menor capacidad de crecimiento del ingreso.

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

La primera asienta su argumentación en la denominada “enfermedad holandesa”¹³⁵ se explica a partir de un ejemplo histórico concreto. La explotación de un recurso natural, como el petróleo en Holanda durante los años 60, generó un auge de divisas externas que elevó el tipo de cambio y por tanto, empeoró la competitividad de los sectores exportadores no petroleros.

Un primer efecto de ello fue el crecimiento de los sectores no transables de la economía que proveían servicios al sector petrolero, privando o reduciendo por tanto, recursos a otros sectores exportadores. Un segundo efecto fue una contracción económica en el sector exportador, que perdió competitividad por el tipo de cambio alto.

El efecto neto de la “enfermedad holandesa”, producido en un contexto de abundancia de recursos naturales, fue la recesión económica y la imposibilidad de generar empleos e ingresos desde la base productiva.

La segunda línea de análisis de la citada “maldición” explica la economía política de Estados que depende exclusivamente de la renta proveniente de la explotación de los recursos naturales. Esta constituye la explicación “rentista”¹³⁶ de la formulación teórica, por la cual la concentración de riqueza en un solo sector genera instituciones sociales

¹³⁴ Sachs J. y Warner A., 1997.

¹³⁵ Corden, W.M., 1982 y Corden, W.M., y Neary, J.P., 1984.

¹³⁶ Auty, G.M. y Gelb, A.H., 2001.

y políticas funcionales a la redistribución de dicha riqueza bajo formas patrimoniales o corporativas. La construcción institucional del Estado redistributivo genera, a su vez, una cultura social “rentista”, que impregna las relaciones entre los actores y el Estado. En los casos más extremos, el Estado rentista genera violencia alrededor del acceso a los recursos naturales, sobre todo, en contextos de polarización étnica o territorial. El Estado y el acceso clientelar al mismo juegan así un rol central en la cultura política de sociedades basadas en la dependencia de los recursos naturales.

La tercera línea de investigación analiza la maldición de recursos naturales bajo el lente de la concentración de bienes y servicios transables y no transables y de las imperfecciones en el mercado financiero. Lederman y Maloney¹³⁷ encuentran que la abundancia de recursos naturales no es mala en sí, siempre y cuando las exportaciones no se concentren en pocos productos, que inducen a la volatilidad y enfermedad holandesa analizada antes. Muestran incluso una correlación positiva entre recursos naturales y crecimiento una vez que se han controlado los efectos de concentración y comercio inter-industrial.

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

Otros estudios recientes detectan que el nivel de cambio estructural -y por tanto de diversificación- de la economía está cada vez más relacionado al tipo de ventajas, que emergen del patrón de inserción internacional y no de la dotación inicial de factores. Wacziarg e Imbs¹³⁸ encuentran que en escalas relativamente bajas de desarrollo (ingresos per cápita por debajo de los 11.000 dólares), los países tienden a concentrar su oferta exportable en pocos productos. En niveles intermedios (de 11.000 a 25.000 dólares) se diversifica la base productiva y por tanto la oferta exportable, mientras a niveles altos, la economía se especializa de nuevo en menos productos para los cuales rige una ventaja competitiva dinámica.

¹³⁷ Lederman, D. y Maloney, W., 2003.

¹³⁸ Imbs, J. y Wacziarg, R., 2003.

El motor de este proceso de tres fases -concentración, diversificación y especialización- es la capacidad de innovación en la generación de nuevas ventajas competitivas.

3. Articulaciones en la economía Boliviana

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, en este trabajo de investigación, asumimos que sólo a través de la comprensión de los niveles y tipos de articulaciones que eslabonan las economías locales, nacional y regionales así como del marco institucional y de políticas económicas que soportan (o no) estas articulaciones, se podrá entender mejor: (i) la vulnerabilidad y el precario posicionamiento de la economía boliviana en el escenario internacional y (ii) la continuidad de la alta concentración de la riqueza producida en el país.

En este sentido, se analizarán las articulaciones en términos de las bases competitivas en que se asientan y, así, distinguir las articulaciones que facilitan la sinergia entre la acumulación y una mejor distribución del ingreso y aquellas que definen dinámicas competitivas que profundizan la concentración de riqueza y hacen más precarias las condiciones laborales, buscando indagar cuán sostenible es la competitividad de cada articulación teniendo en cuenta que las ventajas asociadas a los factores de producción (mano de obra barata y recursos naturales abundantes) en varios nichos del mercado internacional pesan cada vez menos en relación a las ventajas asociadas a la innovación y calidad de los productos y servicios, la capacidad de abrir nuevos mercados y de responder ágilmente a las demandas.

Al respecto, el Informe Temático sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2004, presenta tres fenómenos estrechamente relacionados con las dificultades de la economía popular para articularse positivamente con la plataforma exportadora, y por consiguiente, con mayores oportunidades de ingreso y redistribución, estos son:

1. Diversificación sin especialización

El profundo cambio demográfico y social en la segunda mitad del siglo XX concentró la población en áreas urbanas del país. La proliferación de pequeños emprendimientos familiares se ha estructurado a partir de redes sociales de inmigrantes de primera y segunda generación en las ciudades y áreas metropolitanas como parte de estrategias de diversificación de actividades.

A su vez señala que, la pluriactividad no responde sólo a la necesidad de estabilizar los ingresos en un contexto de limitadas oportunidades de trabajo asalariado.

Consideran que, las prácticas de diversificación ocupacional forman un modo de organización de las actividades económicas en que los factores sociales y culturales son tan importantes como los estrictamente económicos. Las condiciones socio-económicas y culturales garantizan la reproducción endógena y espontánea de unidades económicas de tamaño reducido y, al mismo tiempo, definen sectores económicos con bajos niveles de especialización de las empresas en una etapa, producto o servicios y, por lo tanto, con niveles también bajos de complementación productiva.

2. Solidarios, pero solitarios

La literatura reciente sobre capital social propone que las sociedades que cuentan con un conjunto de relaciones sociales signadas por la confianza, la solidaridad, la cooperación y la reciprocidad, estarían en mejores condiciones para encarar los desafíos productivos y competitivos en un mundo cada vez más globalizado.

Es en el contexto de este debate que se configura la paradoja boliviana -baja confianza en la esfera productiva y alta confianza en las esferas social y política-. La experiencia boliviana expresa la coexistencia entre, por un lado, alta reciprocidad, confianza y cultura asociativa en las esferas social y política y, por el otro, bajo nivel de confianza, incipientes prácticas asociativas y limitados esfuerzos colectivos para lograr beneficios comunes en la esfera económica.

Consideran que, la explicación para la baja confianza en el ámbito económico, esta principalmente en la inadecuación e insuficiencia de reglas normales e informales que propicien las condiciones e incentivos para la socialización de riesgos.

3. Institucionalidad para algunos pocos

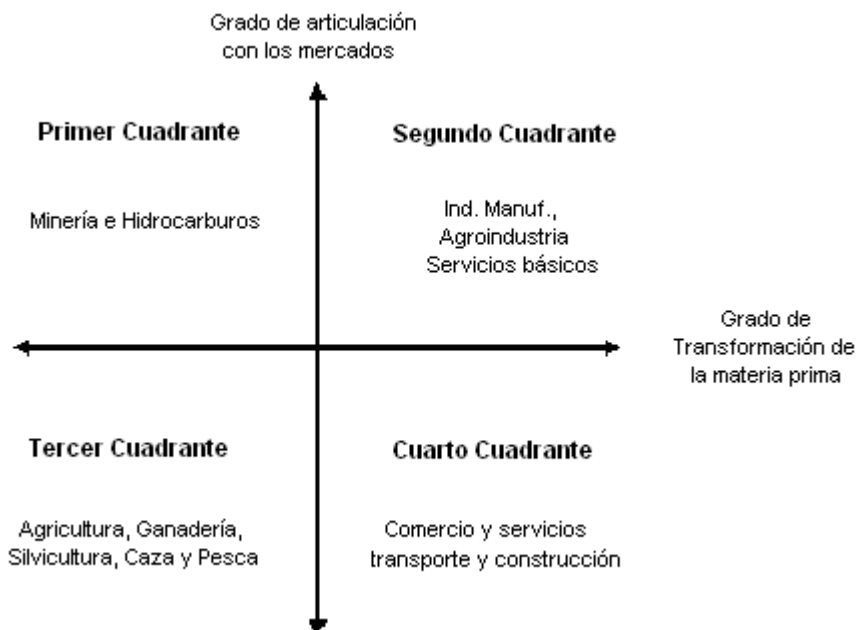
Una estructura económica como la boliviana, se sostiene sobre la continuidad de una sociedad y una política que la sustentan. El colapso del patrón estaño en 1985 no produjo cambios automáticos en el conjunto de las relaciones políticas y sociales ni en las expectativas colectivas consolidadas a lo largo de la historia del país. Entre esas continuidades están: 1) la apuesta al crecimiento con base en los recursos naturales,

2) la cultura rentista y patrimonial basada en la explotación de recursos naturales, 3) la posición ambigua otorgada por el Estado a los pequeños empresarios, productores y artesanos, 4) la ausencia de una normativa adecuada y la insuficiencia de políticas económicas orientadas a fortalecer las articulaciones entre la economía popular y la diversificación de exportaciones, 5) las reglas “informales” de la economía popular que generan cierta estabilidad para las transacciones económicas, pero no sustituyen un orden económico y jurídico transparente e inclusivo.

Todo lo descrito hasta aquí, permite realizar una aproximación de las articulaciones en la economía boliviana entre sectores y actores económicos con el objetivo de encontrar los mecanismos que permitan engranar o articular ambos grupos socio-económicos en formas de trabajo virtuosas, en las que la economía popular sea generadora de empleo e ingresos y no sólo un refugio para trabajadores de mano de obra barata, de tal manera que se pueda crear una economía compuesta por cientos de nuevos productores.

Así, la estructura de la economía boliviana está compuesta por cuatro grupos de actividades (Gráfico N° 31). El primero representa el enclave de la exportación de recursos naturales con las actividades minera e hidrocarburífera. El segundo está compuesto por las empresas que forman el primer eslabón de las cadenas de agregación de valor. Aquí se encuentran los 600 exportadores registrados en el directorio de exportadores bolivianos, Centro de Promoción Bolivia CEPROBOL (2005), y las actividades de la agroindustria. También están las empresas capitalizadas que proveen servicios básicos y de telecomunicaciones en todo el territorio boliviano. Las actividades económicas de estos dos cuadrantes presentan los niveles más avanzados de articulación externa con los mercados internacionales. El tercero está constituido por la agricultura, silvicultura, caza y pesca, concentra la economía popular rural y, en el cuarto está formado por las actividades de pequeña escala de comercio y servicios, transporte y construcción, con lo que alberga al corazón de la economía popular urbana. Estos dos últimos cuadrantes compuestos por agricultores, artesanos, comerciantes, transportistas, cooperativistas, campesinos y “cuenta-propistas”, constituyen los espacios económicos más importantes en la generación de empleo; mientras que los dos primeros cuadrantes, compuestos por exportadores de recursos naturales y agroindustriales, manufactureros y procesadores especializados, representan el grupo más vital en lo que a generación de ingresos se refiere.

Gráfico N° 31
ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA



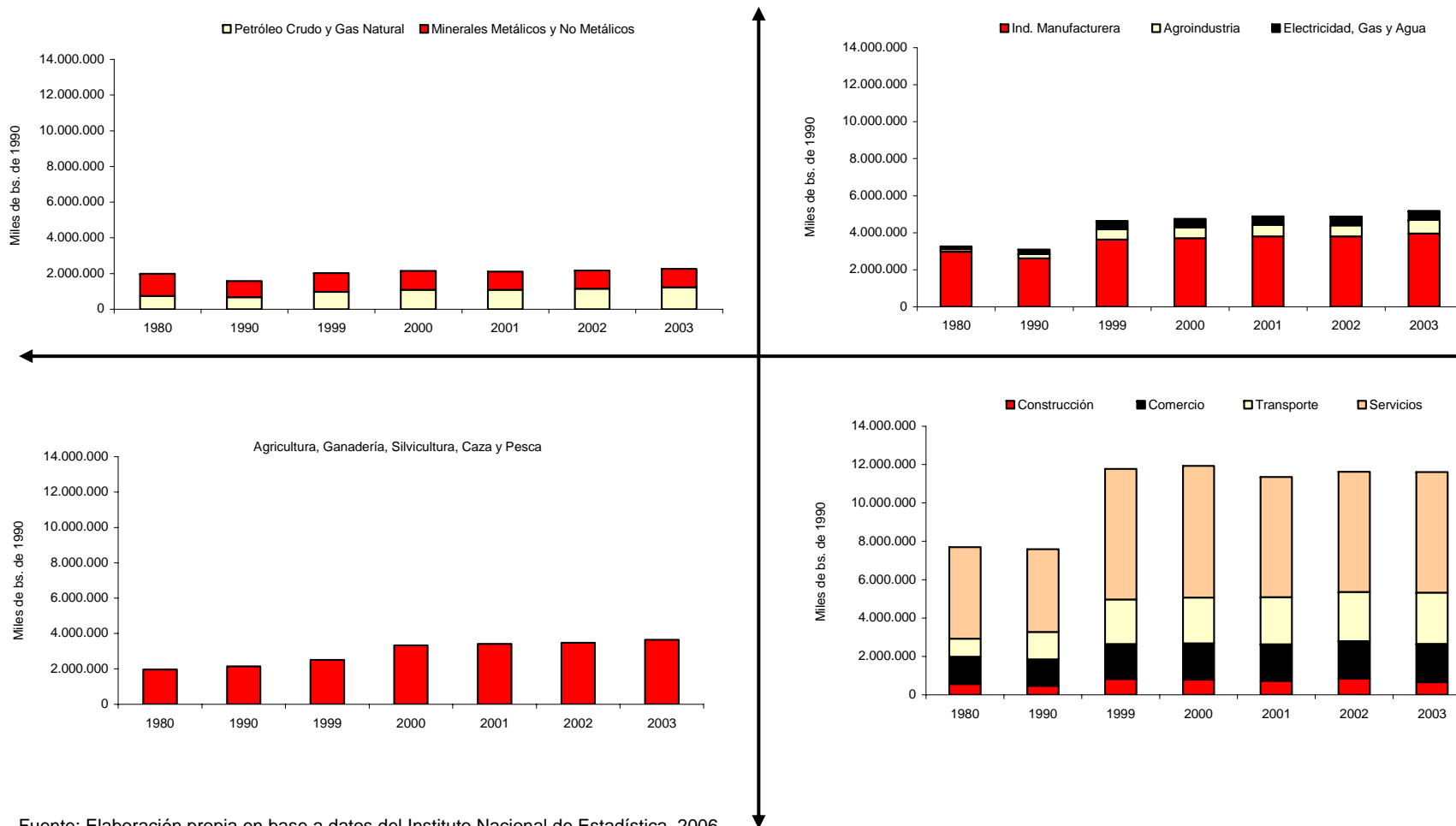
Fuente: Elaboración propia en base a Gray, G., 2004.

Con base en el Gráfico N° 31, realizamos una aproximación a las articulaciones en la economía boliviana utilizando datos disponibles sobre empleo e ingreso, tomando en cuenta: (i) PIB, (ii) empleo y (iii) productividad por trabajador, cada una diferenciada a partir de dos criterios: a) el grado de articulación con los mercados externos¹³⁹ y b) el grado de transformación de la materia prima¹⁴⁰.

¹³⁹ Se refiere a la capacidad de los sectores productivos que lideran el crecimiento económico de Bolivia, para arrastrar al mercado interno y generar una dinámica económica interesante en los sectores que proveen insumos y servicios.

¹⁴⁰ Se refiere al número de sectores y actores productivos que explican el crecimiento económico.

Gráfico N° 32
ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA:
PIB

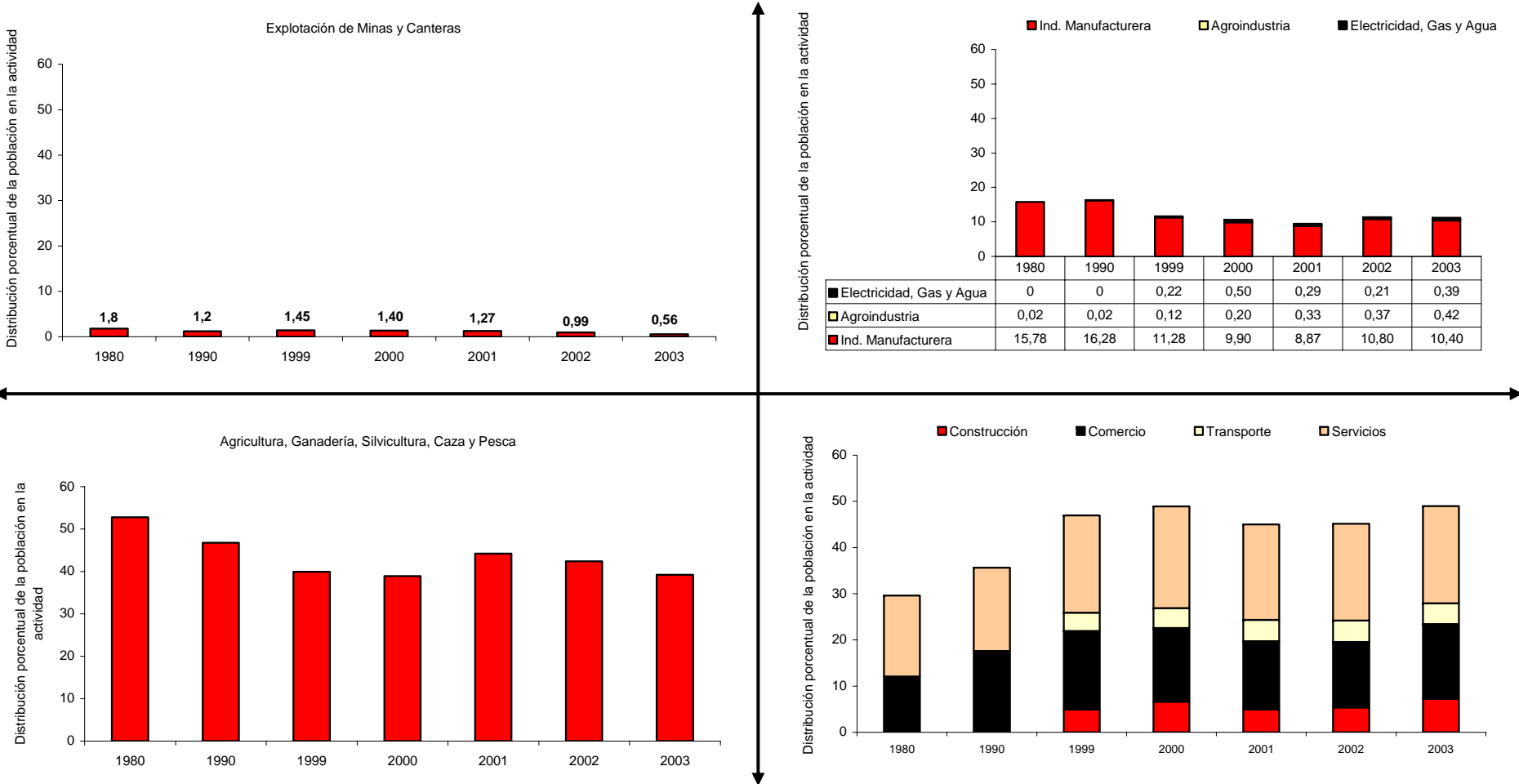


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística, 2006.
* PIB a precios constantes de 1990.

(i) *PIB*

La primera aproximación, a través del PIB (a precios constantes de 1990) muestra el aporte de cada uno de los sectores a la economía boliviana. Sobresale el cuadrante IV, en el cual se encuentran los bienes de menor grado de articulación con mercados externos, lo que llamaríamos, bienes no transables, especialmente el sector de comercio y transportes y comunicaciones.

Gráfico N° 33
ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA:
EMPLEO

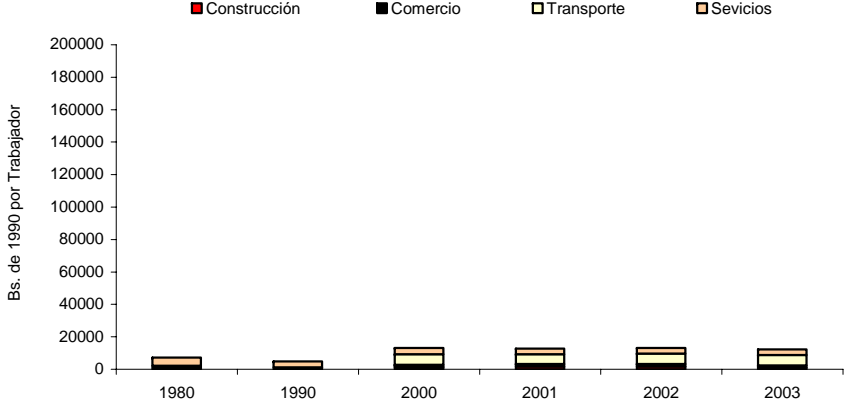
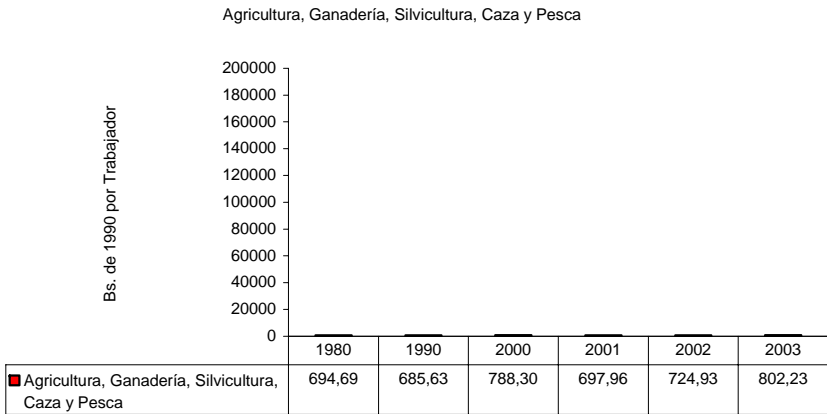
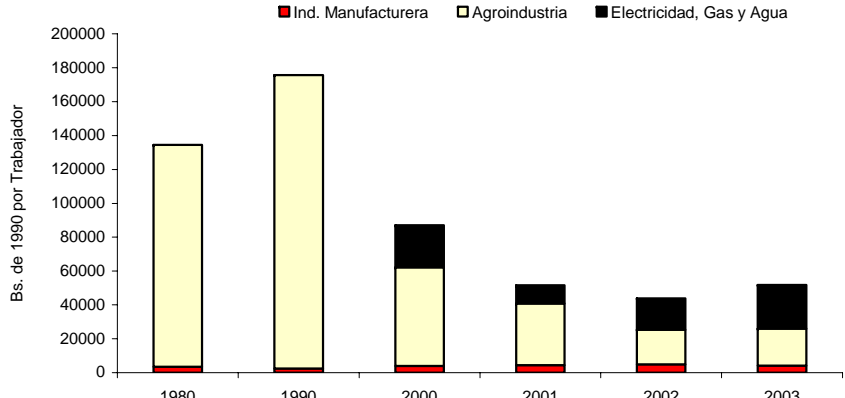
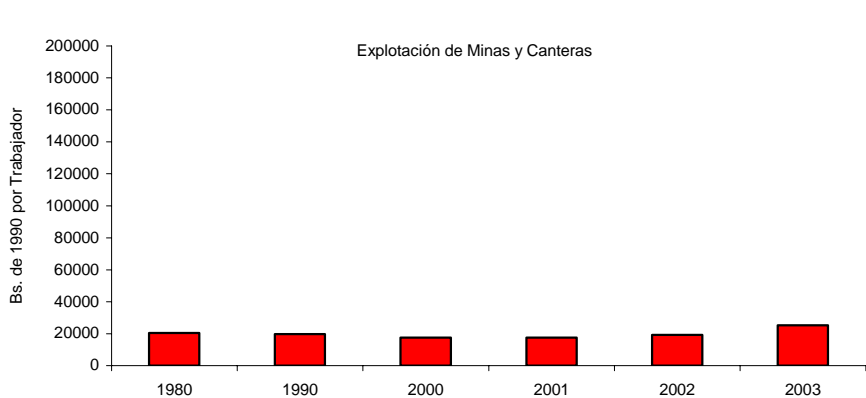


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística, 2006.

b) Empleo

La entrada por empleo pretende mostrar la capacidad de absorción de mano de obra que tiene cada sector. El cómputo para los años 1980, 1990, se refiere a la población económicamente activa (PEA) de 10 y más años de edad, estimadas para esos años por la DIT, para el resto de años, se utilizó la información contenida en el Anuario Estadístico de Bolivia 2004. A pesar de que se reconoce que los mismos no resultan ser la mejor fuente para este cálculo (por subestimar el número de la PEA), si se quiere una comparación histórica, son los únicos que nos brindan esa opción. Nuevamente, el cuadrante IV sobresale por la mayor absorción de la mano de obra así como también el tercer cuadrante que se caracteriza por incorporar a la economía popular rural.

Gráfico N° 34
ESTRUCTURA DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA:
PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Nacional de Estadística, 2006.

(c) Producto por trabajador

Finalmente, el resultado de las anteriores entradas lleva a la creación de un índice que nos muestra el verdadero aporte por trabajador a cada sector económico.

Metodológicamente se ha transformado el PIB a bolivianos de 1990 y se dividió este monto entre el número de trabajadores por sector. Los resultados que se obtienen revelan el verdadero producto por trabajador, lo cual contrasta enormemente a los resultados obtenidos antes ya que si bien el cuadrante IV mostraba los mayores aportes al PIB, la alta concentración de la mano de obra en el mismo produce que el producto por trabajador sean uno de los más bajos de la economía junto al III cuadrante. En contraste, el Cuadrante I que mostraba un modesto aporte al PIB, pero poca absorción de mano de obra, presenta el producto por trabajador más elevado, especialmente en el sector dedicado al petróleo y al gas.

De lo anterior se deduce que, en aportes por sectores al PIB, sobresale el cuadrante IV, absorción de mano de obra, nuevamente sobresale el cuadrante IV, en el que se encuentran los bienes no transables.

Dado que, lo que se plantea en este trabajo de investigación es una transformación de la actual realidad económica de Bolivia a partir de detectar que características de la misma pueden servir para realizar esta transformación, los resultados obtenidos anteriormente, permiten afirmar que, el primer paso es, sin duda, aprovechar lo que el país tiene en abundancia de la mejor manera, lo que implica pasar del cuadrante de recursos naturales primarios al de recursos naturales industrializados. En cierto sentido, la diversificación de la industria agroindustrial (soja y oleaginosas) en los años 80 y la diversificación de las manufacturas livianas (textiles, cuero, maderas, joyería) en los 90, ha seguido este rumbo.

El apostar por el cuadrante IV, emerge cuando se revisan los precios relativos de factores a disposición de la economía boliviana. Para que Bolivia pueda ser competitiva con textiles confeccionados en China, producidos con mano de obra excesivamente barata, se tendría que bajar el nivel de vida de los trabajadores del sector de confeccionistas o subvencionar los costos de transporte. De manera inversa, si se quisiera competir con la industria manufacturera de automóviles de Alemania o Estados Unidos se tendría, entre otros, que aumentar el grado de calificación de los recursos humanos de la economía, bajar la presión tributaria y flexibilizar aún más las

condiciones laborales de dicha industria para atraer capitales y así competir con las casas matrices. En ambos casos, la economía boliviana no haría un buen uso de su ventaja comparativa.

Otra cuestión importante es, saber si realmente una industria basada en recursos naturales es competitiva o no. Esto nos lleva nuevamente a la política comercial y de la integración regional. Muchas de las ventajas competitivas de las que goza hoy Bolivia están basadas en la explotación de los recursos naturales y no son sostenibles en el tiempo, salvo bajo la aplicación continua de aranceles preferenciales. En el largo plazo, las tendencias de integración comercial lleva hacia una liberalización en dos fases: primero a la integración bilateral y regional en procesos graduales; y segundo, a la liberalización multilateral de mercados agrícolas y de textiles del norte, en el marco de la Ronda de Comercio de Doha. En ambos casos, la economía boliviana tendrá que ganar competitividad antes y durante estas fases.

Por otro lado, Bolivia debe preparar el camino para ingresar al cuadrante de recursos naturales industrializados en los próximos años, sin embargo existen obstáculos estructurales que limitan la capacidad boliviana de transformación estructural efectiva. Por una parte, los altos costos de transporte que derivan, entre otras cosas, de la diversidad geográfica boliviana, su mediterraneidad y una débil integración en infraestructura caminera, energética y de telecomunicaciones¹⁴¹, y por otra están los altos costos que acarrea hacer negocios, los que derivan de un clima de inversiones poco competitivo¹⁴².

De igual manera, la transformación de una economía vinculada a la memoria del patrón estaño, a una relacionada con un sector exportador pujante y a la exportación e industrialización de los recursos naturales, requiere de un nuevo rol estratégico del Estado. Para ello es necesario buscar una mayor conexión entre Estado, sector privado y sociedad civil.

Lo que se plantea aquí es la necesidad de sentar las bases de una economía competitiva, pero también redistributiva. Ya no es suficiente aprovechar una buena coyuntura económica, sino que es necesario hacerlo para avanzar hacia una transformación estructural que sienta las bases de una nueva realidad económica.

¹⁴¹ Gallup, J., Gaviria, A. y Lora, E., 2003 y Gallup, J., Sachs, J. y Mellinger, A., 1998.

¹⁴² El posicionamiento en el ranking mundial de competitividad elaborado por el *World Competitiveness Report* cada año, en 2004, Bolivia ocupó el puesto 98 de 104 países en indicadores de competitividad.

FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

A lo largo de la realización de este trabajo de investigación, se han detectado ámbitos futuros de estudio que permiten ampliar y completar el actual trabajo, constituyéndose en futuras líneas de investigación.

En este sentido, destacar:

- Analizar los efectos de políticas macroeconómicas sobre el medio ambiente, o de políticas de protección ambiental, o sociales, sobre las variables macroeconómicas, incorporando las complejas interrelaciones entre los diversos sectores y agentes de la economía.
- Analizar con la ayuda de herramientas econométricas las complejas interrelaciones directas e indirectas existentes entre variables económicas y sociales, y evaluar cuantitativamente ex antes los efectos de las mismas en dicha economía.
- Realizar con la ayuda de herramientas de análisis, perspectivas de evolución de mediano y largo plazo dirigidas a la generación de estrategias de desarrollo y sendas de crecimiento, con la perspectiva de más corto plazo asociada a problemas coyunturales y política de estabilización. Todo esto sin olvidar la relevancia de los aspectos sectoriales referentes a procesos tecnológicos o de inversión para cualquiera de éstos.

CONCLUSIONES

1. La baja inversión privada junto a los incrementos demográficos y de población activa acompañadas de bajas inversiones en educación y salud han propiciado bajas tasas de productividad.
2. La baja inversión privada se ha intentado compensar con inversión pública agudizando el problema de la deuda externa.
3. Altas tasas de concentración en las exportaciones tradicionales (básicamente recursos naturales) caracterizadas por un perfil vulnerable.
4. El sector servicios y comercio, tanto en términos de empleo como de generación de PIB ha evolucionado favorablemente pero, la productividad se ha reducido.
5. La economía boliviana en los últimos años ha agudizado su desequilibrio de la renta, caracterizándose por su elevada desigualdad. La distribución del ingreso ha tenido, como característica fundamental una marcada tendencia concentradora, pasando el coeficiente de Gini de 0,58 a 0,61 entre 1999-2002.
6. El bajo crecimiento del PIB, con bajos niveles de productividad, con bajos niveles de educación, con altas tasas de corrupción, con una orientación exportadora basada en los recursos naturales sujetas a las vulnerabilidades de los mercados internacionales no permiten enfrentar el problema de la extrema pobreza.
7. La casi única fuente de financiación externa para Bolivia consiste en la exportación de recursos naturales. Este hecho constituye un estrangulamiento para dicha economía y hasta el momento presente no se observa que otros sectores de la economía ganen protagonismo significativo en la generación de riqueza vía exportaciones.

8. Del presente estudio se puede inferir que sin el desarrollo de sectores productivos (diferentes de los tradicionales) con un mayor valor añadido, difícilmente se podrán dar solución a los problemas endémicos de dicha economía.
9. Se observa una economía dual muy acentuada. Un sector más dinámico generador de mayor riqueza (de reducido tamaño), que a su vez genera pocos puestos de trabajo en términos relativos, mientras que hay otro sector que genera poca riqueza pero que, emplea gran cantidad de mano de obra, absorbiendo a la mayoría de la población.
10. No se constata que la integración de Bolivia en la Comunidad Andina haya generado cambios estructurales en dicha economía que favorezcan su crecimiento económico.
11. Bolivia durante gran parte de su historia reciente ha sido testigo de golpes de Estado y regímenes no democráticos donde la intervención del Estado tradicionalmente ha sido muy grande. Sólo a partir de los años 80 (1985) ha coincidido la entrada de gobiernos democráticos con políticas de estabilización y liberalizadoras para más tarde (años 90) llegar a un proceso de privatización y capitalización de empresas públicas. Dichas políticas si bien han procurado estabilidad macroeconómica no han sido capaces de impulsar un crecimiento económico sostenido.

BIBLIOGRAFÍA

1. Afcha, G. (1987). "La Política Antiinflacionaria de choque y el Mercado de Trabajo: El caso Boliviano", *Documento de trabajo para el Análisis Económico*, N° 3, pp. 125-200, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
2. Afcha, G. (1992a). "Desintermediación y Liberalización Financiera en Bolivia". *Documento de Trabajo para el Análisis Económico*, N° 16, pp. 43-102, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
3. Afcha, G. (1992b). "Vulnerabilidad externa, política fiscal y ajuste macroeconómico: el caso Boliviano", *Documento de Trabajo para el Análisis Económico*, N° 32, pp. 103-123, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
4. Aitken, N.D. (1973). "The Effect of the EEC and EFTA on European Trade: A Temporal Cross-Section Analysis", *American Economic Review* 63 (5): 881-92.
5. Aitken, N.D. y Obutelewicz, R.S. (1976). "A Cross-Sectional Study of EEC Trade with the Association of African Countries". *Review of Economics and Statistics* 58, pp. 425-33.
6. Andersen, L. (2004). "Baja movilidad social en Bolivia: causas y consecuencias para el desarrollo", *Revista Latinoamericana de Desarrollo*, N° 1, pp. 11-36.
7. Anderson, K. y Northeim, H. (1993). *History, Geography and Regional Economic Integration*, New York: St. Martin's Press.
8. Antelo, E. (1993). "Producto, Inversión y Desarrollo Económico", *Documento de trabajo para el Análisis Económico* N° 6, pp. 45-72, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
9. Antelo, E. y Valverde, F. (1993). "Determinantes de la Inversión Privada en Bolivia". *Documento de trabajo para el Análisis Económico*, N° 8, pp. 19-64, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
10. Antelo, E. (1995). "La Capitalización en Bolivia". *Revista de Análisis Económico* N° 11, pp. 87-130, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
11. Antelo, E. (1996). "La Dolarización en Bolivia: Evolución Reciente y Perspectivas Futuras", *Documento de Trabajo para el Análisis Económico*, N° 15, pp. 114-139, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.

12. Antelo, E. y Jemio L.C. (2000). *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre la inversión, crecimiento y equidad*, pp. 99-144, La Paz, Universidad Católica Boliviana y CEPAL.
13. Antelo, E. (2000). *Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985*, pp. 14 y ss, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
14. Arbache, J.S., Dickerson, A. y Green, F. (2004). "Trade liberalisation and Wages in Developing Countries", *The Economic Journal* 114(493): F73-F96.
15. Arias, E. y Montiel, P. (1997). "Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?", *Working Papers*, 351, Washington D.C: Inter-American Development Bank.
16. Asilis, C. y Ferreti, G. (1994). "On the Political Sustainability of Economic Reform", *IMF Paper*, 94, on Policy Analysis and Assessment, Washington D.C.
17. Auty, G.M, y Gelb, A. H. (2001). *Political Economy of Resource Abundant States*, Oxford, Oxford University Press.
18. Balassa, B. (1974). "Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence", *Manchester School of Economic and Social Studies*, 42: 93-135.
19. Baldwin, R. y Venables, A.J. (1995). "Regional Economic Integration", *Handbook of International Economics*, Vol. 3, pp. 1597-1644, North-Holland, Amsterdam.
20. Ballivián, A. (1997). "Pension Reform in Bolivia: Fiscal and Social Impacts", *World Bank: Discussion Paper*, La Paz.
21. Banco Central de Bolivia (1980). *Boletín Estadístico*. Varios Números. La Paz.
22. Banco Mundial (1994). "Bolivia: Country Economic Memorandum", Informe N° 13067-BO, Washington D.C: Banco Mundial.
23. Banco Mundial (1996). "Bolivia: Poverty, Equity and Income", Informe N° 15272-BO, Washington D.C: Banco Mundial.
24. Banco Mundial (1999). "Bolivia: Revisión del Gasto Público" Informe N° 19232-BO, Washington D.C: Banco Mundial.
25. Banco Interamericano de Desarrollo (1996). "Cómo Organizar con éxito los Servicios Sociales. Progreso Económico y Social en América Latina", Informe 1996, Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
26. Bourguignon, F. y Morrison, C. (2002). "Inequality Among World Citizens: 1820-1992", *American Economic Review*, pp 727-744.
27. Bourguignon F. (2004). "The Poverty-Growth-Inequality Triangle", *Working Paper*, Washington D.C: The World Bank.

28. Brun, J., Pérez, L., Reyes, S. y Vega, O. (1987). *El Consumo en Bolivia*. La Paz, ILDIS.
29. Calderón, C. y Félix, M. (1996). "Evaluación del Sistema de Coparticipación Vinculado con los Gastos de la Participación Popular", *Documento de Trabajo para el Análisis Económico* N° 16, pp. 66-89, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
30. Calderón, C. y Félix, M. (1996). "La Descentralización en Bolivia: Efectos Financieros de la Ley sobre las Prefecturas", *Documento de Trabajo para el Análisis Económico*, N° 72, pp. 90-117, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
31. Candia, F. (1999). *Bolivia: Reforma Estructural y Políticas Públicas entre 1985-1997*, Manuscrito, La Paz.
32. Cariaga, J.L. (1996). *Estabilización y Desarrollo. Importantes Lecciones del Programa Económico de Bolivia*, La Paz, FCE-Los Amigos del Libro.
33. CEPAL (1979). "Resoluciones en relación con la Estrategia Internacional de Desarrollo y el Nuevo Orden Económico Internacional aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social y la Comisión Económica para América Latina", La Paz, CEPAL.
34. CEPAL (1979). "América Latina en el Umbral de los 80", Naciones Unidas, CEPAL.
35. CEPAL (1980). "Balance preliminar de la Economía Latinoamericana durante 1980". Naciones Unidas, CEPAL.
36. CEPAL (1994). "La Crisis de la Empresa Pública, las Privatizaciones y la Equidad Social", *Proyecto Regional de Reformas de Política Pública*, Santiago de Chile, CEPAL/Gobierno de los Países Bajos.
37. CEPAL (1995). "Panorama Social de América Latina", Santiago de Chile, CEPAL.
38. Coa, R., Jiménez, W., Montaña, G. y Pérez, E. (1997). "Población, pobreza y mercado de trabajo", *Serie Documentos de Trabajo No. 60/97*, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO).
39. Cole, H.J. (1987). *Latin America Inflation. Theoretical Interpretations and Empirical Results*, New York, Editorial Praeger.
40. Corbo, V. (1991). "From Adjustment to Growth: Lessons From Bolivia", Manuscrito, Santiago de Chile.
41. Corden, W.M., (1982). "Exchange Rate Policy and the Resources Boom", *Economic Record*, 58, pp. 18-31.

42. Corden, W.M., y Neary, J.P., (1984). "Booming Sector and De-industrialisation in a Small Open Economy", *The Economic Journal* 92:825-848.
43. Cornia G., Adison, T., y Küsi, S. (2003). "Income Distribution Changes and their Impact on the Post World War II Period", *Working Paper*, 28, WIDER.
44. Corporación Andina de Fomento (2004). "Transformación productiva: diversificación y agregación de valor", en *Reflexiones para el crecimiento: inserción nacional, transformación productiva e inclusión social*, Caracas, CAF.
45. Devlin, R. y Estevadeordl, A. (2001). "What's New in the New Regionalism in the Americas?", *Working Paper*, 6, Buenos Aires, INTAL/ITD/STA.
46. Dickens, W.T. y Katz, L.F. (1987). "Inter-Industry Wage Differences and Industry Characteristics", en: *Unemployment and the Structure of Labor Markets*, Oxford, Reino Unido: Blackwell.
47. Dini, M. (2002). *Cómo apoyar la articulación productiva: Experiencias en América Latina en los años 90*, Santiago de Chile, Corporación Económica para América Latina y el Caribe.
48. Dollar, D. y Kraay, A. (2004). "Trade, Growth, and Poverty", *The Economic Journal*, 112:F22-F40.
49. Domínguez, K. y Rodrik, D. (1990). "Manejo del Tipo de Cambio y Crecimiento Después de la Estabilización", *Documento de Trabajo para el Análisis Económico*, N° 20, pp. 181-205, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
50. Doria Medina, S. (1986). *La Economía Informal en Bolivia*, La Paz, Edobol.
51. Edwards, S. (1992). "Política Cambiaria en Bolivia: Avances Recientes y Perspectivas", *Documento de Trabajo para el Análisis Económico*, N° 5, pp. 7-68, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
52. Espejo, J. (1990). "El empleo y la distribución del ingreso durante la inflación", *Documento de Trabajo No 05/90*, La Paz, Instituto de Investigaciones Económicas-Universidad Católica Boliviana.
53. Espejo, J. (1995). "El Sector Productivo Boliviano durante el Periodo Inflacionario", en *Inflación, Estabilización y Crecimiento*, La Paz, IISEC.
54. Evia, J.L. (1995). "Política Fiscal e Inversión Privada en Bolivia", en *Inflación, Estabilización y Crecimiento*, La Paz, IISEC.
55. Flores, R. (1997). "The Gains from Mercosur: A General Equilibrium, Imperfect Competition Evaluation", *Journal of Policy Modeling*, 19, 1: 1-18.
56. FMI (2004). "The Enhanced HIPC Initiative and the Achievement of Long-Term External Debt Sustainability", Working Paper N° 7, FMI.

57. Forountan, F. (1996). "Turkey, 1976-85: Foreign Trade, Industrial Productivity, and Competition", en: *Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity, and Market Structure*, 314-37, Nueva York: Oxford University Press.
58. Francoise, J.F. y Shiells, C.R. (1994). *Modeling Trade Policy: Applied General Equilibrium Assessment in North American Free Trade*, Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
59. Gallardo, J., (1972). *De Torres a Banzer: diez meses de emergencia en Bolivia*, Buenos Aires, ed. Periferia.
60. Gallup, J., Gaviria, A. y Lora, E. (2003). "Is Geography Destiny?: Lessons from Latin America", Washington, DC: Inter-American Development Bank.
61. Gallup, J., Sahcs, J. y Mellinger, A. (1998). "Geography and Economic Development", *Annual World Bank Conference on Economic Development*, Washington, DC: The World Bank
62. Halperin, M. (1994). "Política Monetaria y Procesos de Integración en América Latina", en: *Integración Latinoamericana*, N° 206, Buenos Aires, INTAL.
63. Hausmann, R. y Rigobón, R. (2003). "An Alternative Explanation for the Natural Resource Curse", *Working Paper*, N° 9424, Cambridge, MA: NBER.
64. Horn, H., Lang, H. y Lundgren, S., (1995). "Managerial Effort Incentives, X-Inefficiency and International Trade", *European Economic Review*, 39, pp. 117-38.
65. Huarachi, G. (1993). "Consideraciones y Recomendaciones sobre la Política Económica y Social en Bolivia", *Documento de Trabajo para el Análisis Económico*, N° 36, pp. 7-31, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales.
66. Hunter, L., Markusen, J.R. y Rutherford, T.F. (1992). "U.S. Mexico Free Trade and the North American Auto Industry: Effects on the Spatial Organisation of Production of Finished Autos", *World Economy*, 15, 1: 65-81.
67. Imbs, J. y Wacziarg, R. (2003). "Stages of diversification", *The American Review*, Vol .93, N° 1, pp. 63-8.
68. INE (1997). "Anuario Estadístico 1996", La Paz, Instituto Nacional de Estadística.
69. INTAL (2002). "Informe Andino 2000", BID-INTAL (s.l).
70. Jemio, L.C, (1999). "Reformas, Políticas Sociales y Equidad en Bolivia", *Serie Reformas Económicas*, N° 38, Santiago, CEPAL.
71. Jemio, L.C. (2000) "Crunch de Crédito en el Sistema Financiero Boliviano", *Documento de Trabajo*, Países Andinos, Corporación Andina de Fomento.

72. Jemio, L.C. y Antelo, E. (1996). "Una Visión sobre las Perspectivas de Crecimiento de la Economía Boliviana a partir del Modelo de 3 Brechas", *Análisis Económico*, 16:38, La Paz, UDAPE.
73. Krishna, P. y Mitra, D. (1998). "Trade Liberalization, Market Discipline and Productivity Growth: New Evidence from Indian", *Journal of Development Economics*, 56, 2: 447-62.
74. Krugman, P. y Venables, A. (1995). "Globalization and the Inequality of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, pp. 857-880.
75. Kuczynski, P. y Williamson, J. (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington D.C., Institute for International Economics.
76. Larrazábal, H. (2000). *El desarrollo productivo en Bolivia*, La Paz, CEDLA.
77. Lederman, D. y Maloney, W. (2003). "Trade Structure and Growth", *Working Document*, N° 3025, Washington, D.C.: Banco Mundial.
78. Levinsohn, J. (1993). "Testing the Imports-as-Market-Discipline Hypothesis", *Journal of International Economics*, 35, 2: 1-22.
79. Londoño, J. y Székely, M. (1997). "Sorpresas Distributivas después de una década de Reformas: América Latina en los Noventas", *Documentos de Trabajo*, 352, Washington D.C.
80. Lora, E. y Barrera, F. (1997). "Una Década de Reformas Estructurales en América Latina: El Crecimiento, la Productividad y la Inversión ya no son como antes", *Documentos de Trabajo*, 350, Washington D.C.
81. Loza, G., (2001). "Estrategia de Crecimiento para Bolivia", OIT-Oficina Regional para países Andinos.
82. Lucas, R. (1988). "On de Mechanics of Economic Development", *Journal of Monetary Economics*, Vol. N° 22, pp. 3-42.
83. Lupo, J.L. (1986). "El Proceso de Estabilización de la NPE y una caracterización del momento actual", *Análisis Económico*, 2:199-230, La Paz, UDAPE.
84. Ministerio de Desarrollo Humano (1995) y Mapa de la Pobreza (1994). *Una Guía para la Acción Social*, (2ª ED.), La Paz, UDAPSO, INE, UPP y UDAPE.
85. Ministerio de Hacienda (1996). "Estrategia para la Transformación Productiva del Agro", 9º Grupo Consultivo, París.
86. Ministerio de Hacienda (1997). "Reformas Estructurales en Bolivia: Logros y Perspectivas Futuras", 10º Grupo Consultivo, París.
87. Ministerio de Hacienda (1998). "Bolivia hacia el Siglo XXI", 11º Grupo Consultivo, París.

88. Morales, J.A. (1987). *Precios, salarios y política económica durante la alta inflación boliviana de 1982 -1985*, La Paz, ILDIS.
89. Morales, J.A. y Sachs, J. (1989). "Bolivia's Economic Crisis", en: *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, Chicago University Press.
90. Morales, J.A. (1994). "Ajuste Macroeconómico y Reformas Estructurales en Bolivia, 1985-1994", *Documento de Trabajo*, N° 07/94, La Paz, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana.
91. Morales, J.A. (1995). "Los Problemas de Post - Estabilización en Bolivia", en: *Inflación, Estabilización y Crecimiento*, La Paz, IISEC.
92. Nishimizu, M. y Page, J.M. (1982). "Total Factor Productivity Growth, Technological Progress, and Technical Efficiency Change: Dimensions of Productivity Change in Yugoslavia, 1965-78", *The Economic Journal*, 92, pp. 920-36.
93. Ohlin, B. (1933). *Comercio Interregional e Internacional*, Barcelona, Oikos-Tau.
94. Pereira, R. y Jiménez, W. (1998). "Políticas macroeconómicas, pobreza y equidad en Bolivia", en: *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y El Caribe*, Santiago, PNUD - BID - CEPAL.
95. Piñera, S. (1975). "The Structure of Income Distribution in Bolivia", *Informe de la Misión Musgrave, Staff Paper No. 5*, pp.19 y ss.
96. Requena, J.C. (1992) "Ajuste Estructural y Crecimiento Económico", *Documento de Trabajo para el Análisis Económico* N° 3, pp. 7-42, La Paz, UDAPE.
97. Requena, J.C. (1993). "Experiencias de la Política Fiscal en Bolivia", *Proyecto Regional de Política Fiscal*, Santiago, CEPAL - PNUD.
98. Requena, J.C. (1993). *El Caso Boliviano. Ajuste Estructural y Crecimiento Económico: Evaluación y Perspectivas del Caso Boliviano*, Buenos Aires, Ed. KAS/CIEDLA.
99. Ricardo, D. (1979). *Economía Internacional; Teorías y Políticas para el Desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
100. Ricardo, D. (1999). *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.
101. Roberts, M.J. y Tybout J.R. (1996). "Industrial Evolution in Developing Countries: Micro Patterns of Turnover, Productivity, and Market Structure", Oxford, Oxford University Press.

102. Rodriguez, F. y Rodrik, D. (2000). "Trade policy and Economic Growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence", en *Macroeconomics Annual 2000*, MIT Press for NBER.
103. Rodrik, D. (1990). "How Should Structural Adjustment Programs be Designed". *World Development*, Vol. 18, N° 7, pp. 933-47.
104. Rodrik, D. (1996). "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, Vol XXXIV, pp. 9-41.
105. Sachs J. y Warner A. (1997). "Natural Resource Abundance and Economic Growth", *Working Paper*, Cambridge: CID, Harvard University.
106. Sachs, J. (1986). "The Bolivian Hiperinflation and Stabilization", *Documento de Trabajo*, N° 2073, Cambridge, NBER.
107. Sachs, J. y Warner, A. (1995). "Economic Reform and the Process of Global Integration", *Brooking Papers on Economic Activity*, pp. 1-118.
108. Sandoval G., Albó X. y Greaves T. (1987). *Chukiyawa: La cara aymara de La Paz, IV, Nuevos lazos con el campo*, La Paz, CIPCA.
109. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2005). "Dinámica Macroeconómica de América Latina y el Caribe y la Integración Regional", N° 1-05, SP/R-DMALCIR/Di.
110. Soloaga, I. y Winters, L.A. (2001). "Regionalism in the Nineties: What Effect on Trade?", *Working Paper*, 2156, Washington, D.C: Banco Mundial.
111. Stiglitz, J. (1998a). *More Instruments and Broader Goals: Moving Toward a Post-Washington Consensus*, Holsinki, WIDER Conference.
112. Stiglitz, J. (1998b). "Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes", Genova, Prebisch Lecture, UNCTAD.
113. Stiglitz, J. (2002). *Globalization, Growth, and Poverty. Building an Inclusive World Economy*, (1ª ed.), Oxford, Oxford University Press.
114. Touraine, A. (1969). *La société post-industrielle*, Paris, Denoel.
115. Tugores, J. (2006). *Economía Internacional: Globalización e Integración Regional*, (6ª ed.), Madrid, McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U.
116. Tybout, J. (2000). "Manufacturing Firms in Developing Countries: How well do they do, and why?", *Journal of Economic Literature*, 38, pp. 11-44.
117. UDAPE (1993). "El Caso Boliviano". Serie Estabilización y Reforma Estructural. Buenos Aires, CIEDLA.
118. UDAPE (1994). "Bolivia: Impacto y Costos de las Reformas", La Paz, UDAPE.
119. UDAPE (1995). "La Reforma del Sistema de Seguridad Social en Bolivia: Efectos Fiscal y Financiero", La Paz, UDAPE.

120. UDAPE, (1997). "Dossier de Información de Estadísticas Económicas de Bolivia", Vol. 7, La Paz, UDAPE.
121. UDAPE (1998). "Bolivia: Gasto Social y la Iniciativa 20/20", La Paz, UDAPE.
122. UDAPE (1999). "Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas de Bolivia", Vol. 9, La Paz, UDAPE.
123. Umaña, G. (1997). *Sociedad civil e integración en las Américas*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, FESCOL.
124. Universidad Católica Boliviana (1999). "Geography and Development in Bolivia", *Proyecto de la Red de Centros de Investigación*, La Paz, BID.
125. Verdoorn, P.J. (1960). "The Intra-Bloc Trade of Benelux", en: *Economic Consequences of the Size of Nations*, Londres, Macmillan.
126. Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York.
127. Vos, R. (1996). "Structural Adjustment and Poverty in Bolivia", *Seminar Structural Adjustment, Poverty Alleviation and External Donors: The Bolivian Experience*, Amsterdam, CEDLA.
128. Williamson, J. (1996). "The Washington Consensus Revisited", *Development Thinking and Practice Conference*, Washington D.C..
129. Yeats, A.J. (1998) "Does Mercosur's Trade Performance Raise Concerns about the Effects of Regional Trade Arrangements?", *Economic Review*, 12, pp. 1-28.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

1. www.americaeconomica.com (Acceso el 9 de febrero de 2005)
2. www.bcb.gov.bo (Acceso el 15 de mayo de 2005)
3. www.bolivia-industria.com (Acceso el 2 de junio del 2005)
4. www.caf.com (Acceso el 13 de septiembre de 2005)
5. www.cainco.org.bo (Acceso el 25 de junio de 2005)
6. www.cedib.org (Acceso del 7 de marzo de 2004)
7. www.cedla.org (Acceso el 20 de Julio de 2005)
8. www.cepal.org (Acceso el 20 de octubre de 2005)
9. www.comunidadandina.org (Acceso el 13 de octubre de 2005)
10. www.desarrollo.gov.bo (Acceso el 19 de abril de 2006)
11. ww.fbe.org.bo (Acceso el 1 de diciembre de 2004)
12. www.flar.net (Acceso el 6 de Julio de 2005)
13. www.iadb.org/intal/index.asp (Acceso el 7 de abril de 2005)
14. www.ibce.org.bo (Acceso el 15 de enero de 2006)
15. www.iisec.ucb.edu.bo (Acceso el 21 de mayo de 2005)
16. www.ine.gov.bo (Acceso el 14 de abril de 2006)
17. www.minabol.com (Acceso el 9 de enero de 2006)
18. www.observatorioandino.org (Acceso el 15 de junio de 2005)
19. www.sela.org (Acceso el 22 de agosto de 2004)
20. www.udape.gov.bo (Acceso el 16 de mayo de 2006)
21. www.imf.org (Acceso el 20 de abril del 2005)

ANEXOS

Anexo 1

1. La Minería en Bolivia

En lo que a la minería se refiere, Bolivia alcanzó talla como productor internacional cuando, entre los siglos 19 y 20, un conjunto de empresas mineras privadas empezó a exportar toneladas de materia prima orientadas a la industria global y a los mercados transcontinentales.

A partir de ese momento, varias zonas de Bolivia se transformaron en enclaves de alta tecnología extractiva. A su alrededor se edificaron campamentos obreros diariamente aprovisionados por las faenas agrícolas de los valles cercanos. Primero, durante la era de la plata, el país vivió la historia de los grandes magnates mineros como Félix Avelino Aramayo, Aniceto Arce y Gregorio Pacheco; después la de Simón I. Patiño, Mauricio Hochschild y Carlos Víctor Aramayo, en la etapa del estaño. Junto al desplazamiento del peso económico signado por ambos minerales, se trasladó también la sede de gobierno desde Sucre hasta La Paz, las dos cabeceras urbanas dominantes de Bolivia desde su fundación hasta la década del 50.

En octubre de 1952 emergió la Corporación Minera de Bolivia (Comibol), la empresa estatal que ejecutó la nacionalización del sector.

Como entidad gemela, resultó fortalecida la Federación de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), pilar y motor de la Central Obrera Boliviana (COB). Así, el país volvía a fijar su funcionamiento en torno a la minería y atraía para sí sus derivaciones económicas, sociales y políticas.

Este periodo histórico estuvo marcado por la dependencia estatal de los recursos mineros y la consiguiente gravitación del proletariado del subsuelo sobre la política nacional.

El soporte ostensible para este esquema de acumulación de riqueza fue el precio internacional de los minerales. A inicios de la década del 80, la libra fina de estaño se vendía a 6,39 dólares. Cinco años más tarde ésta ya había caído en un dólar. Y es que para entonces, el estaño empezó a ser reemplazado por materiales más ventajosos como el aluminio. A dicho cambio tecnológico se agregó una desmesurada

oferta del mineral desde naciones como Rusia, China, el Reino Unido, Australia y Brasil. De ese modo, se fue debilitando el control ejercido durante tres décadas por el Consejo Internacional del Estaño (CIE) a fin de impedir la caída de los precios. Esta sobreoferta, junto a la caída de la demanda, generaron las condiciones para el derrumbe del mercado y de las posibilidades para que los productores estén en condiciones de regularlo.

Para junio de 1982 ya existía en circulación comercial el doble de la cantidad de estaño permitida por el CIE.

Bajo las circunstancias descritas, el 24 de octubre de 1985 sobrevino el colapso, es decir, una caída abrupta del precio que se estabilizó en los 2,57 dólares.

Dado que cada libra de estaño empezaba a costar la mitad de lo habitual, sobrevino entonces el desplome ostensible y esperable de la Comibol. A ello le siguió la salida de los campamentos de aproximadamente 20 mil obreros, provistos de incertidumbre y pagos indemnizatorios extra-legales (mil dólares por año trabajado).

La última acción política de magnitud organizada por los trabajadores del subsuelo sucedió en agosto de 1986; fue la Marcha por la Vida. La columna obrera fue cercada por el ejército el día 29 en el pueblo de Calamarca y retornada, por la fuerza, a sus zonas de origen. A partir de entonces sólo quedaba el éxodo hacia otras regiones o la reconversión productiva en áreas cada vez más depauperadas.

En contra de los pronósticos que advertían sobre la extinción de la actividad minera ante las condiciones desfavorables del mercado internacional, el sector logró sobrevivir, aunque bajo fuertes restricciones.

Hoy, tras varios años de suplicios, caracterizados por el abandono progresivo de vetas y de labores de explotación impulsadas por las metas de la supervivencia, el precio internacional ha comenzado a mejorar significativamente.

A partir de enero de 2004, el ascenso de las cotizaciones ha comenzado a entusiasmar a los actores mineros. En febrero de ese año, la libra fina de estaño ya había alcanzado los cuatro dólares, es decir, prácticamente se había duplicado con respecto a aquel día funesto de la caída. Este impulso ha producido un verdadero *boom* del sector, cuyo resultado más visible ha sido comprobar, en 2005, que Potosí ocupa el segundo lugar en volúmenes de exportaciones después de Santa Cruz. En el

trayecto, sobrevino un fortalecimiento de los actores mineros no estatales como las grandes empresas mineras o los cooperativistas y son éstos los que ahora se benefician justamente del auge de los precios.

1.1 Los años antes del colapso

Tres años antes de la caída del precio del estaño, la minería boliviana seguía girando alrededor de la Comibol. El Dossier de Información de Estadísticas Económicas de Bolivia de noviembre de 1994, elaborado por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), muestra las siguientes cifras declinantes de exportación de minerales en ese tiempo:

Cuadro N° 1
EXPORTACIONES DE MINERALES (EN MILLONES DE DÓLARES)

1982	420,1
1983	347,7
1984	363,4

Fuente: Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, 2005.

Un año antes del fatídico 24 de octubre de 1985 (el día del desplome del precio internacional), las exportaciones mineras todavía estaban concentradas en manos de la empresa estatal. Las proporciones aparecen en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
EXPORTACIÓN POR SECTORES MINEROS EN 1984
(En millones de dólares)¹⁴³

Empresa del Estado (Comibol y Vinto)	266,8
Minería mediana	52,4
Minería chica y cooperativas	36,7

Fuente: Anuario Estadístico del sector minero metalúrgico, años 1980-1998, editado por el Ministerio de Minería y Metalurgia.

¹⁴³ Existe diferencia entre los valores de exportación por sectores mineros publicados por el Anuario Estadístico del sector minero metalúrgico y los registros dados por UDAPE.

¿Dónde se concentraba la masa de trabajadores en esos años? Antes del derrumbe de las cotizaciones, había casi tantos cooperativistas como asalariados estatales. Por otra parte, la llamada minería mediana, regida por gestores privados, siempre reclutó dos tercios menos de obreros que sus pares estatales o cooperativizados. El Cuadro N° 4 para el año 1984 muestra además que Comibol y las cooperativas concentraban al 72% de los trabajadores.

Cuadro N° 3
FUERZA LABORAL DEL SECTOR MINERO 1982, 1983 Y 1984

Sector	1982	1983	1984
Comibol	26.129	27.861	27.872
Minería mediana	7.669	7.555	6.200
Minería chica	13.052	16.633	14.465
Cooperativas	24.700	26.200	27.000
Complejo Vinto	2.115	2.221	1.931
Total	73.665	80.470	77.468

Fuente: Anuario Estadístico y Ministerio de Minería y Metalurgia, 1980-1998.

Cuadro N° 4
RELACIÓN PORCENTUAL DE LA FUERZA LABORAL MINERA EN 1984

Sector	Porcentaje en relación al número de trabajadores
Comibol y Vinto	38,47%
Minería Mediana	8,00%
Minería Chica	18,67%
Cooperativas	34,86%

Fuente: Anuario Estadístico y Ministerio de Minería y Metalurgia, 1980-1998.

1.2 Radiografía del auge actual

Según datos de la Unidad de Análisis de Política Sectorial del Ministerio de Minería y Metalurgia, el volumen de exportaciones de la minería boliviana alcanzó hasta septiembre de 2004 a los 443,6 millones de dólares. Si se establece una comparación con el pasado (Cuadro N° 1, 2, 3 y 4), se comprueba que ya casi se ha regresado a la cifra correspondiente a 1982.

Considerando las exportaciones de los principales minerales como estaño, zinc, cobre, plomo, oro, plata, tungsteno, antimonio y bismuto, que corresponden al 97% de las

exportaciones de enero a septiembre de 2004, la distribución porcentual de las mismas en los distintos sectores de la minería resulta como se observa en el Cuadro N° 5.

Cuadro N° 5
Exportaciones mineras 2004

Comibol ¹⁴⁴	1,24%
Minería Mediana	67,33%
Minería chica y cooperativizada	31,43%

Fuente: Anuario Estadístico y Ministerio de Minería y Metalurgia, 1980-1998.

Al revisar esta información, se observa que, mientras en 1984, la Comibol era responsable del 74% de las exportaciones, ahora lo es del 1,24. A la inversa, si hace dos décadas, la minera privada exportaba el 14,7% del total, ahora ha ascendido al 67,3. En el caso de los cooperativistas y mineros chicos, su aporte ha ascendido del 10,3 al 31,4%¹⁴⁵.

¿Dónde se concentra hoy la fuerza laboral minera? De acuerdo a las estimaciones efectuadas por la Unidad de Análisis de Política Sectorial del Ministerio de Minería y Metalurgia, el año 2003 se obtuvieron las siguientes cifras “preliminares”:

Cuadro N° 6
Trabajadores en el sector de la Minería, 2003

Sector	Número de trabajadores
Comibol	0
Minería Mediana	3.549
Minería Chica	2.050
Cooperativas	42.250
Total	47.849

Fuente: Unidad de Análisis de Política Sectorial del Ministerio de Minería y Metalurgia.

Salta a la vista, la considerable reducción del número de trabajadores del sector si se compara los niveles alcanzados en 1984. En aquel año, previo al derrumbe del precio

¹⁴⁴ A pesar que Comibol ya no es una empresa productiva; figura son embargo en los datos estadísticos porque exportó en el año 2004 un remanente que tuvo en estaño, oro y plata metálicos la Empresa Residual Vinto.

¹⁴⁵ Las cifras de las exportaciones para la minería chica y cooperativizada están dadas en conjunto, porque la Unidad de Análisis de Política Sectorial del Ministerio de Minería y Metalurgia utiliza los datos de las pólizas que los comercializadores declaran al exportar sus productos mineros. Tanto las cooperativas como los mineros chicos entregan su producción a las empresas comercializadoras. Lo hacen en concentrados en unos casos, y en mineral que deberá ser tratado en plantas de concentración en otros casos; por lo tanto, es difícil para esta Unidad diferenciar entre esos dos sectores mineros.

internacional, la minería reclutaba a más de 77.000 obreros; ahora son 47.000. En el mismo sentido ha variado la localización de los trabajadores.

En 1984, 27.872 estaban en las planillas de la Comibol (el 36%), un número apenas superior al consignado en las cooperativas. Hoy en día, el 88% de los hombres y mujeres encargados de las labores mineras son cooperativistas.

Anexo 2

Etapas de la actividad petrolera en Bolivia

La primera etapa del petróleo (1921-1936) se inicia con la apertura de Bolivia a la Inversión privada. La llegada de la Standard Oil de Nueva Jersey en 1923 se tradujo de inmediato en el descubrimiento de varios pozos petroleros: Bermejo (1924), Sanandita (1926), Camiri (1927), Camatindi (1929); y la instalación de una refinería en Sanandita y otra en Camiri, que se convierte desde 1931 en uno de los principales centros de abastecimiento de combustible para las Fuerzas Armadas en la Guerra del Chaco.

Una segunda etapa (1936-1955) se inicia con el deterioro progresivo de las relaciones del país con la Standard Oil y la posterior reversión y confiscación de sus bienes, que derivan en la creación de YPFB, en 1936. Esta etapa dio paso a una serie de logros trascendentales para el futuro hidrocarbúfero del país y el desarrollo de Santa Cruz y la región de Camiri. Estos alcances se resumen en los siguientes hechos: i) Se sientan las bases para la futura exportación de hidrocarburos a Argentina y a Brasil, ii) se inician las negociaciones para construir el primer oleoducto Camiri-Cochabamba y la construcción de la refinería de Valle Hermoso (1952), que consolidan a Camiri con el mayor campo de producción y eliminan la competencia entre Sanandita y Bermejo y iii) se profundiza el principio del pago de las regalías departamentales, que ya se había establecido en 1929 durante el gobierno de Hernando Siles.

Al promulgarse el Código Davenport en 1955, que intenta la coexistencia de YPFB y las empresas concesionarias privadas, se da paso a la tercera etapa (1955-1969). Cuando, a mediados de los años 50, la lucha por las regalías cobró mayor importancia para Santa Cruz, el contexto no sólo estaba marcado por el sustancial incremento de la producción petrolera camireña (78% en 1953), sino también por el fuerte flujo de inversiones extranjeras al sector. Éstas se elevaron a 78 millones de dólares en el lustro que siguió a la promulgación del código del petróleo, y marcaron el inicio de operaciones de la Bolivian Gulf en Santa Cruz, que sería de gran trascendencia para la producción petrolera cruceña en los años 60.

El posterior ciclo de los gobiernos militares que devino entre 1964 y 1978 se inauguró con un incremento sustancial de la producción petrolera cruceña. En efecto, la

incorporación de los volúmenes de petróleo producidos por la Bolivian Gulf en 1965 a partir de sus pozos de Colpa, Río Grande y, sobre todo, Caranda, marcaron varios hitos en la actividad hidrocarburífera en el departamento y el país. Éstos fueron: i) el traslado del centro gravitacional de la actividad petrolera de la ciudad de Camiri hacia el norte de Santa Cruz; ii) el descubrimiento de importantes yacimientos de gas asociado a líquidos en los mismos pozos; iii) el predominio del capital extranjero en el sector, ya que la Gulf controlaba una cantidad de reservas de petróleo y gas diez veces superiores a las de YPFB; y iv) el alejamiento, aunque transitorio de la producción petrolera boliviana de la demanda interna, sentando las bases para el auge exportador en los años 70.

La cuarta etapa se inicia con la ascensión al poder de grupos militares de izquierda y la consecuente reestructuración que deriva en la nacionalización de la Gulf en 1969. Ésta se consolida con la promulgación de la Ley General de Hidrocarburos en 1972 luego del golpe de Estado de 1971. La Ley representa la transición a un monopolio estatal flexibilizado que restringía el capital privado a las fases de exploración y explotación. En ese sentido, el aumento de la producción interna y el posterior auge de las exportaciones de hidrocarburos en los años 70 encontraron a Santa Cruz como proveedor del 80% de la producción petrolera boliviana y de la totalidad de las exportaciones gasíferas, y al Estado boliviano, con el control del excedente petrolero a través de YPFB.

Sin embargo, el importante flujo de divisas, asociado a la capacidad exportadora, pero sobre todo al endeudamiento externo, no sirvió para fortalecer a YPFB y la producción hidrocarburífera en el país; al contrario, acentuó las transferencias de la empresa al Tesoro General de la Nación hasta llegar a constituir el 65% de los ingresos tributarios.

Debido al brusco cambio de escenario internacional a fines de los años 70, la actividad exploratoria inició una brusca caída, y YPFB, junto a las cuatro únicas empresas extranjeras que operaban en el país, apenas podía abastecer el mercado interno en la primera mitad de los años 80 y el único rubro de exportación era el gas natural con el contrato de venta a la Argentina, que expiraba en 1992.

El cambio de legislación en 1992, la capitalización de YPFB y la irrupción del Brasil en el escenario energético regional, marcan el inicio de una quinta etapa en la historia petrolera de Bolivia, signada por el gas natural que desplaza al petróleo, la consolidación del chaco tarijeño como región productora y el predominio de las empresas transnacionales en el sector. La nueva ley de hidrocarburos de 2005

marcará un giro trascendental en la estructura del sector, al buscar una mayor participación del Estado en el proceso productivo.

Anexo 3

Bolivia: Condición de Actividad, según sexo 1999-2003

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD	1999	2000	2001	2002	2003(p)
TOTAL	8.000.798	8.274.803	8.248.404	8.547.091	8.778.538
Población en Edad de No Trabajar (PENT)	2.078.517	2.155.145	2.202.118	2.283.974	2.350.742
Población en Edad de Trabajar (PET)	5.922.281	6.119.658	6.046.286	6.263.117	6.427.796
Población Económicamente Activa (PEA)	3.802.361	3.820.208	4.099.151	4.046.536	4.346.862
Ocupados (PO)	3.637.893	3.637.048	3.884.251	3.824.938	4.085.802
Desocupados (PD)	164.468	183.160	214.900	221.598	261.060
Cesantes (C)	108.835	140.796	168.757	177.006	189.172
Aspirantes (A)	55.633	42.364	46.143	44.592	71.888
Población Económicamente Inactiva (PEI)	2.119.920	2.299.450	1.947.135	2.216.581	2.080.934
Temporales (T)	662.410	805.962	739.486	745.109	681.997
Permanentes (P)	1.457.510	1.493.488	1.207.649	1.471.472	1.398.937
Hombres	3.959.863	4.060.023	4.057.188	4.244.421	4.364.345
Población en Edad de No Trabajar (PENT)	1.075.426	1.114.264	1.122.188	1.161.259	1.213.475
Población en Edad de Trabajar (PET)	2.884.437	2.945.759	2.935.000	3.083.162	3.150.870
Población Económicamente Activa (PEA)	2.077.390	2.115.469	2.227.786	2.257.521	2.377.036
Ocupados (PO)	2.000.496	2.032.182	2.128.402	2.160.158	2.270.432
Desocupados (PD)	76.894	83.287	99.384	97.363	106.604
Cesantes (C)	58.499	64.167	82.626	80.958	81.456
Aspirantes (A)	18.395	24.817	16.758	16.405	25.148
Población Económicamente Inactiva (PEI)	807.047	830.290	707.214	825.641	773.834
Temporales (T)	206.996	209.343	227.103	209.033	196.380
Permanentes (P)	600.051	620.947	480.111	616.608	577.454
Mujeres	4.040.935	4.214.780	4.191.216	4.302.670	4.414.193
Población en Edad de No Trabajar (PENT)	1.003.091	1.040.881	1.079.930	1.122.715	1.137.267
Población en Edad de Trabajar (PET)	3.037.844	3.173.899	3.111.286	3.179.955	3.276.926
Población Económicamente Activa (PEA)	1.724.971	1.704.739	1.871.365	1.789.015	1.969.826
Ocupados (PO)	1.637.397	1.604.866	1.755.849	1.664.780	1.815.370
Desocupados (PD)	87.574	99.873	115.516	124.235	154.456
Cesantes (C)	50.336	76.629	86.131	96.048	107.716
Aspirantes (A)	37.238	30.295	29.385	28.187	46.740
Población Económicamente Inactiva (PEI)	1.312.873	1.469.160	1.239.921	1.390.940	1.307.100
Temporales (T)	455.414	596.619	512.383	536.076	485.617
Permanentes (P)	857.459	872.541	727.538	854.864	821.483

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia 2005.

(p): Preliminar

Anexo 4

Bolivia-Área Urbana: Condición de Actividad, según sexo 1999-2003

Condición de Actividad	1999	2000	2001	2002	2003(p)
TOTAL	5.035.535	5.268.526	5.148.771	5.330.045	5.647.224
Población en Edad de No Trabajar (PENT)	1.150.005	1.239.406	1.257.797	1.331.849	1.463.283
Población en Edad de Trabajar (PET)	3.885.530	4.029.120	3.890.974	3.998.196	4.183.941
Población Económicamente Activa (PEA)	2.173.700	2.259.792	2.356.504	2.320.060	2.528.507
Ocupados (PO)	2.017.044	2.091.175	2.156.250	2.118.436	2.296.737
Desocupados (PD)	156.656	168.617	200.254	201.624	231.770
Cesantes (C)	102.580	129.464	160.174	162.890	168.407
Aspirantes (A)	54.076	39.153	40.080	38.734	63.363
Población Económicamente Inactiva (PEI)	1.711.830	1.769.328	1.534.470	1.678.136	1.655.434
Temporales (T)	511.347	597.853	574.734	517.397	495.276
Permanentes (P)	1.200.483	1.171.475	959.736	1.160.739	1.160.158
Hombres	2.479.023	2.543.702	2.492.765	2.615.698	2.766.529
Población en Edad de No Trabajar (PENT)	595.991	643.450	645.945	692.425	756.028
Población en Edad de Trabajar (PET)	1.883.032	1.900.252	1.846.820	1.923.273	2.010.501
Población Económicamente Activa (PEA)	1.204.577	1.245.117	1.256.778	1.258.504	1.365.843
Ocupados (PO)	1.130.212	1.167.692	1.162.875	1.166.458	1.270.606
Desocupados (PD)	74.365	77.425	93.903	92.046	95.237
Cesantes (C)	56.253	60.255	79.039	76.181	71.366
Aspirantes (A)	18.112	17.170	14.864	15.865	23.871
Población Económicamente Inactiva (PEI)	678.455	655.135	590.042	664.769	644.658
Temporales (T)	165.661	160.528	187.738	156.333	153.177
Permanentes (P)	512.794	494.607	402.304	508.436	491.481
Mujeres	2.556.512	2.724.824	2.656.006	2.714.347	2.880.695
Población en Edad de No Trabajar (PENT)	554.014	595.956	611.852	639.424	707.255
Población en Edad de Trabajar (PET)	2.002.498	2.128.868	2.044.154	2.074.923	2.173.440
Población Económicamente Activa (PEA)	969.123	1.014.675	1.099.726	1.061.556	1.162.664
Ocupados (PO)	886.832	923.483	993.375	951.978	1.026.131
Desocupados (PD)	82.291	91.192	106.351	109.578	136.533
Cesantes (C)	46.327	69.209	81.135	86.709	97.041
Aspirantes (A)	35.964	21.983	25.216	22.869	39.492
Población Económicamente Inactiva (PEI)	1.033.375	1.114.193	944.428	1.013.367	1.010.776
Temporales (T)	345.686	437.325	386.996	361.064	342.099
Permanentes (P)	687.689	676.868	557.432	652.303	668.677

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia 2005.

(p): Preliminar

Anexo 5

Bolivia-Área Rural: Condición de Actividad, según sexo 1999-2003

Condición de Actividad	1999	2000	2001	2002	2003(p)
TOTAL	2.965.263	3.006.277	3.099.633	3.217.046	3.131.314
Población en Edad de No Trabajar (PENT)	928.512	915.739	944.321	952.125	887.459
Población en Edad de Trabajar (PET)	2.036.751	2.090.538	2.155.312	2.264.921	2.243.855
Población Económicamente Activa (PEA)	1.628.661	1.560.416	1.742.647	1.726.476	1.818.355
Ocupados (PO)	1.620.849	1.545.873	1.728.001	1.706.502	1.789.065
Desocupados (PD)	7.812	14.543	14.646	19.974	29.290
Cesantes (C)	6.255	11.332	8.583	14.116	20.765
Aspirantes (A)	1.557	3.211	6.063	5.858	8.525
Población Económicamente Inactiva (PEI)	408.090	530.122	412.665	538.445	425.500
Temporales (T)	151.063	208.109	164.752	227.712	186.721
Permanentes (P)	257.027	322.013	247.913	310.733	238.779
Hombres	1.480.840	1.516.321	1.564.423	1.628.723	1.597.816
Población en Edad de No Trabajar (PENT)	479.435	470.814	476.243	468.834	457.447
Población en Edad de Trabajar (PET)	1.001.405	1.045.507	1.088.180	1.159.889	1.140.369
Población Económicamente Activa (PEA)	872.813	870.352	971.008	999.017	1.011.193
Ocupados (PO)	870.284	864.490	965.527	993.700	999.826
Desocupados (PD)	2.529	5.862	5.481	5.317	11.367
Cesantes (C)	2.246	3.912	3.587	4.777	10.090
Aspirantes (A)	283	1.950	1.894	540	1.277
Población Económicamente Inactiva (PEI)	128.592	175.155	117.172	160.872	129.176
Temporales (T)	41.335	48.815	39.365	52.700	43.203
Permanentes (P)	87.257	126.340	77.807	108.172	85.973
Mujeres	1.484.423	1.489.956	1.535.210	1.588.323	1.533.498
Población en Edad de No Trabajar (PENT)	449.077	444.925	468.078	483.291	430.012
Población en Edad de Trabajar (PET)	1.035.346	1.045.031	1.067.132	1.105.032	1.103.486
Población Económicamente Activa (PEA)	755.848	690.064	771.639	727.459	807.162
Ocupados (PO)	750.565	681.383	762.474	712.802	789.239
Desocupados (PD)	5.283	8.681	9.165	14.657	17.923
Cesantes (C)	4.009	7.420	4.996	9.339	10.675
Aspirantes (A)	1.274	1.261	4.169	5.318	7.248
Población Económicamente Inactiva (PEI)	279.498	354.967	295.493	377.573	296.324
Temporales (T)	109.728	159.294	125.387	175.012	143.518
Permanentes (P)	169.770	195.673	170.106	202.561	152.806

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia 2005.

(p): Preliminar

Anexo 6

**Bolivia: Población con necesidades básicas insatisfechas
y variación anual, censos 1976,1992 y 2001**

Departamento	Censos			Variación Promedio Anual ⁽¹⁾	
	1976	1992	2001	1976-2001	1992-2001
BOLIVIA	85,5	70,9	58,6	-1,08	-1,33
Chuquisaca	90,5	79,8	70,1	-0,82	-1,05
La Paz	83,2	71,1	66,2	-0,68	-0,53
Cochabamba	85,1	71,1	55,0	-1,21	-1,74
Oruro	84,5	70,2	67,8	-0,67	-0,26
Potosí	92,8	80,5	79,7	-0,53	-0,09
Tarija	87,0	69,2	50,8	-1,45	-1,99
Santa Cruz	79,2	60,5	38,0	-1,65	-2,43
Beni	91,4	81,0	76,0	-0,62	-0,54
Pando	96,4	83,8	72,4	-0,96	-1,23

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia 2005.

Anexo 7

**Bolivia: Población por condición de pobreza,
según área y Departamento, 2001
(En Porcentaje)**

Departamento	Total	No Pobres		Pobres		
		Necesidades Básicas Satisfechas	Umbral de la Pobreza	Pobreza Moderada	Indigencia	Marginalidad
BOLIVIA	100,0	16,6	24,8	34,2	21,7	2,7
Chuquisaca	100,0	13,8	16,1	29,3	34,6	6,2
La Paz	100,0	15,4	18,4	35,9	28,3	2,1
Cochabamba	100,0	18,9	26,1	32,9	18,7	3,3
Oruro	100,0	12,8	19,3	38,9	27,3	1,6
Potosí	100,0	5,6	14,7	32,8	36,1	10,8
Tarija	100,0	18,7	30,5	35,9	14,6	0,3
Santa Cruz	100,0	23,3	38,7	31,1	7,0	0,0
Beni	100,0	6,5	17,5	48,8	25,7	1,6
Pando	100,0	7,3	20,3	40,5	31,8	0,2

Fuente: INE- UDAPE, 2005.

Anexo 8

**Bolivia: Componente del Índice de Necesidades básicas Insatisfechas,
según Departamento, 2001
(En Porcentajes)**

Departamento	Vivienda		Servicio e Insumos Energéticos		Insuficiencia en Educación	Inadecuada atención en salud
	Inadecuados Materiales de la Vivienda	Insuficientes Espacios en la Vivienda	Inadecuados Servicios de Agua y Saneamiento	Inadecuados Insumos Energéticos		
BOLIVIA	39,1	70,8	58,0	43,7	52,5	37,9
Chuquisaca	53,7	72,1	62,2	62,5	70,7	40,4
La Paz	41,9	66,0	53,2	39,0	49,1	64,9
Cochabamba	37,3	68,2	55,1	42,2	52,6	28,3
Oruro	39,2	67,2	65,9	41,8	47,2	58,8
Potosí	60,3	67,1	71,5	65,0	72,4	59,6
Tarija	30,4	71,5	45,6	43,1	60,5	14,7
Santa Cruz	23,0	77,0	55,8	33,9	43,6	6,4
Beni	63,2	85,0	82,4	64,2	54,6	31,7
Pando	40,4	80,5	83,6	64,8	61,3	39,3

Fuente: INE- UDAPE, 2005.

Anexo 9

América Latina: Evolución del Índice de Desarrollo Humano 1975-2000

Clasificación según el IDH	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Alto Desarrollo Humano						
7 Estados Unidos de Norte America	0,864	0,883	0,896	0,911	0,923	0,937
27 Barbados	0,802	0,823	0,835	0,849	0,855	0,888
34 Argentina	0,784	0,797	0,804	0,807	0,829	0,849
40 Uruguay	0,756	0,775	0,779	0,799	0,814	0,834
42 Costa Rica	0,749	0,774	0,776	0,794	0,815	0,832
43 Chile	0,700	0,735	0,752	0,780	0,811	0,831
49 Bahamas	..	..	..	..	..	0,812
51 Saint Kitts y Nevis	..	..	..	..	..	0,808
52 Cuba	..	..	..	..	..	0,806
54 Trinidad y Tobago	..	..	..	0,806	0,774	0,804
55 México	0,733	0,765	0,784	0,787	0,788	0,802
	0,684	0,729	0,748	0,757	0,771	0,800
Desarrollo Humano Medio						
56 Antigua y Barbuda	..	..	..	..	..	0,798
59 Panamá	0,710	0,729	0,744	0,745	0,768	0,788
64 Colombia	0,667	0,696	0,711	0,731	0,758	0,779
65 Brasil	0,643	0,678	0,691	0,712	0,738	0,777
67 Belice	..	0,709	0,717	0,749	0,768	0,776
68 Dominica	..	..	..	..	..	0,776
69 Venezuela	0,715	0,729	0,737	0,755	0,765	0,775
71 Santa Lucía	..	..	..	..	..	0,775
77 Suriname	..	..	..	..	..	0,762
78 Jamaica	0,690	0,693	0,695	0,723	0,736	0,757
80 San Vicente y las Granadinas	..	..	..	..	..	0,755
82 Perú	0,639	0,668	0,691	0,702	0,729	0,752
84 Paraguay	0,674	0,708	0,714	0,726	0,744	0,751
92 Guyana	0,686	0,689	0,680	0,687	0,711	0,740
93 Granada	..	..	..	..	..	0,738
94 República Dominicana	0,625	0,654	0,675	0,683	0,703	0,737
97 Ecuador	0,627	0,672	0,694	0,704	0,720	0,731
105 El Salvador	0,595	0,595	0,614	0,653	0,692	0,719
114 Bolivia	0,511	0,546	0,573	0,598	0,631	0,672
115 Honduras	0,522	0,571	0,603	0,626	0,648	0,667
119 Guatemala	0,514	0,551	0,563	0,587	0,617	0,652
121 Nicaragua	..	..	..	..	..	0,643
122 Santo Tomé y Príncipe	..	..	..	..	..	0,639
Desarrollo Humano Bajo						
146 Haití	..	0,446	0,461	0,457	0,456	0,467

Fuente: INE 2005, Informe sobre Desarrollo Humano 2001- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Anexo 10

América Latina: Índice de pobreza Humana y Pobreza de Ingresos, 2001

Clasificación según el IDH	Índice de la Pobreza Humana (IPH-1)		Probabilidad de sobrevivir hasta los 40 años de edad ⁺ (% de la cohorte) 2000-2005 ^a	Tasa de alfabetismo de adultos ⁺ (% de 15 años de edad y mayores) 2001	Población sin acceso sostenible a fuentes de agua mejoradas (%) 2000	Niños de peso inferior al normal ⁺ (% De menores de 5 años de edad) 1995-2000 ^b	Población bajo el Umbral de la Pobreza de ingresos (%)			Clasificación según el IPH-1 menos la clasificación, según la pobreza de ingresos ^e
	Clasificación	Valor (%)					\$1 dólar diario ^c 1990-2001 ^b	\$2 dólares diarios ^d 1990-2001 ^b	Umbral de la pobreza nacional 1987-2000 ^b	
ALTO DESARROLLO HUMANO										
27 Barbados	1	2,50	2,60	0,30	0	6 f	..	..	..	..
34 Argentina	..	..	5,10	3,10	..	5	..	..	..	..
40 Uruguay	2	3,60	4,40	2,40	2	5	<2	<2	..	0,00
42 Costa Rica	4	4,40	3,70	4,30	5	5	6,90	14,30	..	(13,00)
43 Chile	3	4,10	4,10	4,10	7	1	<2	8,70	17,00	1,00
49 Bahamas	..	..	16,00	4,50	3	..	..	..	..	..
51 Saint Kitts y Nevis	..	..	..	..	2	..	..	..	..	..
52 Cuba	5	5,00	4,10	3,20	9	4	..	..	..	..
54 Trinidad y Tobago	8	7,70	9,10	1,60	10	7 f	12,40	39,00	..	(17,00)
55 México	13	8,80	7,60	8,60	12	8	8,00	24,30	..	10,00
DESARROLLO HUMANO MEDIO										
56 Antigua y Barbuda	..	..	..	..	9	10 f	..	..	..	..
59 Panamá	9	7,80	6,80	7,90	10	7	7,60	17,90	..	(12,00)
64 Colombia	10	8,20	8,40	8,10	9	7	14,40	26,50	17,7	(19,00)
65 Brasil	18	11,40	11,50	12,70	13	6	9,90	23,70	..	(8,00)
67 Belice	12	8,80	11,30	6,60	8	6 f	..	..	..	..

68	Dominica	..	..	..	..	3	5 f	..	..	..	..
69	Venezuela	11	8,60	5,90	7,20	17	5	15,00	32,00	..	(20,00)
71	Santa Lucía	..	..	5,70	..	2	14 f	..	..	..	..
77	Suriname	..	..	6,50	..	18	..	..	..	..	..
78	Jamaica	14	9,30	4,90	12,70	8	4	<2	13,30	9,00	7,00
80	San Vicente y las Gran.	..	..	3,90	..	7	..	..	..	..	..
82	Perú	19	11,40	10,20	9,80	20	7	15,50	41,40	(16,00)	(15,00)
84	Paraguay	16	10,30	8,00	6,50	22	5	19,50	49,30	..	(23,00)
92	Guyana	23	12,70	17,60	1,40	6	12	<2	6,10	15,00	13,00
93	Granada	..	..	..	..	5	..	..	..	..	..
94	República Dominicana	25	13,90	14,60	16,00	14	5	<2	<2	17,00	14,00
97	Ecuador	21	11,90	10,30	8,20	15	15	20,20	52,30	..	(22,00)
105	El Salvador	32	17,20	9,90	20,80	23	12	21,40	45,00	..	(14,00)
114	Bolivia	27	14,60	16,00	14,00	17	10	14,40	34,30	62,70	(5,00)
115	Honduras	38	19,90	13,80	24,40	12	25	23,80	44,40	53,00	(12,00)
119	Guatemala	43	22,90	14,10	30,80	8	24	16,00	37,40	..	0,00
121	Nicaragua	44	24,30	10,30	33,20	23	12	82,30	94,50	47,90	(34,00)
122	Santo Tomé y Príncipe	..	..	10,00	..	..	16	..	..	..	..
DESARROLLO HUMANO BAJO											
134	Haití	68	41,60	37,30	49,20	54	17	..	..	..	..

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - Informe sobre Desarrollo Humano 2001- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

a. La clasificación según el IDH se determina utilizando valores del IDH con seis decimales.

b. Los datos se refieren al año escolar 2001/01. Los datos de algunos países pueden proceder de estimaciones nacionales o elaboradas por el Instituto de Estadística de la UNESCO.

c. Una cifra positiva indica que la clasificación, según el IDH es superior a la clasificación, según el PIB per cápita (ppa en dólares), mientras que una cifra negativa indica lo contrario.

d. Estimaciones preliminares del Instituto de Estadística de la UNESCO., sujeta a ulterior versión.

e. A efectos del cálculo de IDH se aplicó un valor 100%.

Anexo 11

**América Latina y el Caribe: Índice de Desarrollo Humano,
por indicadores utilizados en su construcción, según ranking de países, 2001**

Clasificación según el IDH	Esperanza de vida al nacer (Años) 2001	Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 años de edad y mayores) 2001	Tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinadas (%) 2000-2001 ^b	PIB per cápita (PPA en dólares EE.UU.) 2001	Índice de esperanza de vida 2001	Índice de escolaridad 2001	Índice de PIB 2001	Valor del Índice del Desarrollo Humano (IDH) 2001	Clasificación según el PIB per cápita (PPA en dólares EE.UU.) menos clasificación, según el IDH ^c
TOTAL MUNDIAL	66,70	..	64	7.376	0,70	0,75	0,72	0,72	..
Países en desarrollo	64,40	74,5	60	3.850	0,66	0,70	0,61	0,66	..
Países menos adelantados	50,40	53,3	43	1.274	0,43	0,50	0,42	0,45	..
Estados árabes	66,00	60,8	60	5.038	0,70	0,63	0,65	0,66	..
Asia oriental y el Pacífico	69,50	87,1	65	4.233	0,74	0,80	0,63	0,72	..
América Latina y el Caribe	70,30	89,2	81	7.050	0,75	0,86	0,71	0,78	..
Asia meridional	62,80	56,3	54	2.730	0,64	0,56	0,55	0,58	..
África subsahariana	46,50	62,4	44	1.831	0,36	0,56	0,49	0,47	..
Europa oriental y la CEI	69,30	99,3	79	6.598	0,74	0,92	0,70	0,79	..
OCDE	77,00	..	87	23.363	0,87	0,94	0,91	0,91	..
Países de la OCDE de alto ingreso	78,10	..	93	27.169	0,89	0,97	0,94	0,93	..
Alto desarrollo humano	77,10	..	89	23.135	0,87	0,95	0,91	0,91	..
Desarrollo humano medio	67,00	78,1	64	4.053	0,70	0,74	0,62	0,68	..
Desarrollo humano bajo	49,40	55,0	41	1.186	0,41	0,50	0,41	0,44	..
Alto ingreso	78,10	..	92	26.989	0,89	0,96	0,93	0,93	..
Ingreso medio	69,80	86,6	70	5.519	0,75	0,82	0,67	0,74	..
Ingreso bajo	59,10	63,0	51	2.230	0,57	0,59	0,52	0,56	..

ALTO DESARROLLO HUMANO										
7 Estados Unidos	76,9	.. d	94 e	34320	0,86	0,97	0,97	0,94	-5	
27 Barbados	76,9	99,7 d	89	15.560	0,87	0,96	0,84	0,89	9	
34 Argentina	73,9	96,9	89 e,g	11.320	0,81	0,94	0,79	0,85	11	
40 Uruguay	75,0	97,6	84 e	8.400	0,83	0,93	0,74	0,83	19	
42 Costa Rica	77,9	95,7	66	9.460	0,88	0,86	0,76	0,83	9	
43 Chile	75,8	95,9	76 e	9.190	0,85	0,89	0,75	0,83	10	
49 Bahamas	67,2	95,5	74 h	16,270 g	0,70	0,88	0,85	0,81	-15	
51 Saint Kitts y Nevis	70.0 s	97,8 s	70 s	11.300	0,75	0,89	0,79	0,81	-5	
52 Cuba	76,5	96,8	76	5,259 g, r	0,86	0,90	0,66	0,81	38	
54 Trinidad y Tobago	71,5	98,4	67	9.100	0,78	0,88	0,75	0,80	1	
55 México	73,1	91,4	74 e	8,430 l	0,80	0,86	0,74	0,80	3	
DESARROLLO HUMANO MEDIO										
56 Antigua y Barbuda	73.9 s	86,6 s	69 s	10.170	0,82	0,81	0,77	0,80	-8	
59 Panamá	74,4	92,1	75 g	5.750	0,82	0,86	0,68	0,79	23	
64 Colombia	71,8	91,9	71	7.040	0,78	0,85	0,71	0,78	3	
65 Brasil	67,8	87,3	95 e	7.360	0,71	0,90	0,72	0,78	-1	
67 Belice	71,7	93,4	76 e	5.690	0,78	0,88	0,67	0,78	16	
68 Dominica	72.9 s	96,4 s	65 s	5.520	0,80	0,86	0,67	0,78	18	
69 Venezuela	73,5	92,8	68	5.670	0,81	0,84	0,67	0,78	15	
71 Santa Lucía	72,2	90,2 s	82 g	5.260	0,79	0,88	0,66	0,78	17	
77 Suriname	70,8	94,0 p,q	77 e	4,599 l, o	0,76	0,88	0,64	0,76	18	
78 Jamaica	75,5	87,3	74 e	3.720	0,84	0,83	0,60	0,76	27	
80 San Vicente y las Granadinas	73,8	88,9 s	58 s	5.330	0,81	0,79	0,66	0,76	7	
82 Perú	69,4	90,2	83 e,g	4.570	0,74	0,88	0,64	0,75	14	
84 Paraguay	70,5	93,5	64 e,h	5.210	0,76	0,84	0,66	0,75	7	
92 Guyana	63,3	98,6	84 e,g	4.690	0,64	0,94	0,64	0,74	2	
93 Granada	65.3 s	94,4 s	63	6.740	0,67	0,84	0,70	0,74	-23	
94 República Dominicana	66,7	84,0	74 e	7.020	0,70	0,81	0,71	0,74	-26	

97 Ecuador	70,5	91,8	72 e	3.280	0,76	0,85	0,58	0,73	12
105 El Salvador	70,4	79,2	64	5.260	0,76	0,74	0,66	0,72	-17
114 Bolivia	63,3	86,0	84 e	2.300	0,64	0,85	0,52	0,67	12
115 Honduras	68,8	75,6	62 e	2.830	0,73	0,71	0,56	0,67	1
119 Guatemala	65,3	69,2	57 e	4.400	0,67	0,65	0,63	0,65	-22
121 Nicaragua	69,1	66,8	65 e,g	2.450 g, l	0,73	0,66	0,53	0,64	2
122 Santo Tomé y Príncipe	69,4	83,1 m	58 m	1.317 g, r	0,74	0,75	0,43	0,64	28
118 Nicaragua	68,4	66,5	63	2.366	0,72	0,65	0,53	0,64	4
120 Guatemala	64,8	68,6	49	3.821	0,66	0,62	0,61	0,63	-19
DESARROLLO HUMANO BAJO									
134 Haití	49,1	50,8	52 h	1.860 l	0,40	0,51	0,49	0,47	-11

Fuente: Instituto Nacional de Estadística - Informe sobre Desarrollo Humano 2001- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

a: La clasificación según el IDH se determina utilizando valores del IDH con seis decimales.

b: Los datos se refieren al año escolar 2000/01. Los datos de algunos países pueden proceder de estimaciones nacionales o elaboradas por el Instituto de Estadística de la UNESCO.

c: Una cifra positiva indica que la clasificación, según el IDH, es superior a la clasificación, según el PIB per cápita (PPA en USD), mientras que una cifra negativa indica lo contrario.

d: Estimaciones preliminares del Instituto de Estadística de la UNESCO.

e: Los datos se refieren a un año distinto del especificado.

f: Datos correspondientes al año escolar 1999/2000, facilitados por el Instituto de Estadística de la UNESCO para el Informe sobre Desarrollo Humano de 2001 (véase Instituto de Estadística de la UNESCO 2001).

g: Estimación basada en una regresión.

h: Los datos provienen de fuentes nacionales.

i: Estimación preliminar del Banco Mundial, sujeta a ulterior revisión.

j: UNICEF 2003.

k: Aten, Heston y Summers 2002.

l: Datos facilitados por la Secretaría de la Organización de Estados del Caribe Oriental, basados en fuentes nacionales.

