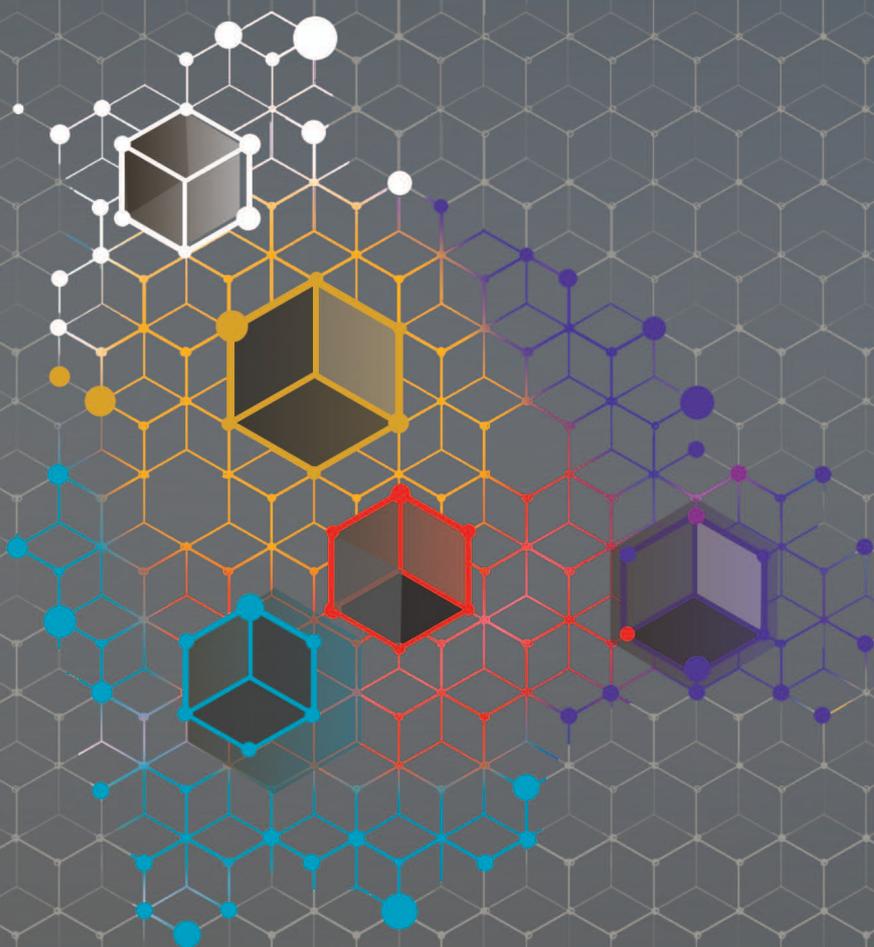


DEBATES PROGRESISTAS SOBRE POLÍTICAS ECONÓMICAS EN BOLIVIA



PHILIPP KAUPPERT
DANIEL AGRAMONT
COORDINADORES

Debates progresistas sobre políticas económicas en Bolivia

*Daniel Agramont Lechín y Philipp Kauppert
(coordinadores)*

Debates progresistas sobre Políticas Económicas en Bolivia

Primera edición: noviembre de 2018

© Fundación Friedrich Ebert (FES) Bolivia
Av. Hernando Siles 5998, esq. calle 14, La Paz
info@fes-bolivia.org
www.fes-bolivia.org

Depósito Legal: 4-1-3127-18
ISBN: 978-99974-0-466-4
Cuidado de edición: Nicole Jordán Prudencio
Edición de tablas y gráficos: Solange Sardán Matijasevic
Diseño de portada: Juan Francisco Taborga
Impresión: Impresión Digital
La Paz, Bolivia

Contenido

Introducción	5
Hacia una mirada diferente de la macroeconomía Gabriel Loza Tellería	15
Inserción internacional de Bolivia Pablo Rossell Arce	51
Problemática medioambiental en Bolivia: Situación actual y visión hacia el futuro Mónica Montellano Ponce de León Roberto Salvatierra Zapata	87
¿Una nueva cuestión social en la agenda?: Hacia una nueva generación de políticas sociales en Bolivia Verónica Paz Arauco	135
Vivir Bien, economía plural y cambios estructurales: una mirada desde la economía política Teresa Morales Olivera	171
Índice de gráficos y tablas	239
Biografías de los autores	243

Introducción

En los últimos años, se ha experimentado una de las crisis económicas más severas de la historia y cuyas repercusiones todavía se perciben en la actualidad. Esta crisis de carácter multidimensional urge a repensar las políticas económicas, ya que aquellas fórmulas que funcionaron en su momento, parecen ya no aplicarse a la realidad de hoy. Las características de los mercados han ido cambiando a un ritmo acelerado. Los Estados también han vivido transformaciones profundas, influenciadas por diversos factores externos como internos.

Crisis de la economía global – dimensiones múltiples

La crisis financiera que empezó en Estados Unidos en 2008, con el colapso del banco de inversión Lehmann Brothers, causó una crisis económica en Europa que apenas se está superando. También tuvo efectos económicos en mercados emergentes y en países en desarrollo durante los años siguientes. Esta crisis fue producto de décadas de desregulación de los mercados financieros y de la subordinación de principios democráticos bajo las lógicas y reglas del capitalismo global. Los debates se centraron en analizar la crisis financiera asiática en la década de 1990 y sus respuestas en políticas públicas para regular los sistemas financieros. Las normativas más estrictas de flujos de capital y de los bancos, con un fuerte rol del Estado en muchos países del sureste asiático, han podido generar más estabilidad económica y reducir la vulnerabilidad de países emergentes y en desarrollo. Pero en 2018, con la subida de los intereses de la reserva federal de Estados Unidos, los países que han liberalizado sus sistemas financieros están afectados nuevamente.

Otros aspectos de la crisis de la economía global son las fuertes desigualdades, no solo entre países ricos y pobres, sino también entre *ganadores* y *perdedores* de la globalización económica liberal de los últimos años. La integración económica ha creado sectores dinámicos en muchos países industrializados y emergentes, pero al mismo tiempo ha desmantelado los estados de bienestar

en Europa y Estados Unidos. Las antiguas clases medias, que tradicionalmente trabajaban en industrias clásicas, son las que han perdido más en este proceso de competitividad global luego de que ese sector migrara al Asia en busca de mayor competitividad en términos de ingresos y de reconocimiento. Justamente son las regiones desindustrializadas de estos países donde han tomado mucha fuerza los partidos de *protesta* y de ultraderecha. Los debates económicos progresistas muestran la necesidad de volver a pensar las políticas industriales y de dar importancia a la protección social, es decir repensar el Estado después de tres décadas de dominación neoliberal.

En adición, aunque algunos gobiernos conservadores quieren negar la existencia del cambio climático, podemos describir la crisis ambiental en al menos cuatro dimensiones: a) el cambio climático y el calentamiento global, b) el agotamiento de recursos naturales necesarios para sociedades modernas (petróleo, agua), c) formas de contaminación siempre nuevas y cada vez más graves, y d) la destrucción de la biodiversidad. Estos procesos son medibles; en su conjunto forman lo que ha sido denominado el “antropoceno”, es decir la era en que la humanidad se ha convertido en una fuerza geológica y el factor principal que causa todos los daños mencionados.¹ Los debates económicos han reconocido la necesidad de integrar miradas ambientales, pero es todavía un campo en disputa. Hay muchos conceptos muy variados que intentan reconciliar la economía con la ecología: desde el “crecimiento verde” que estaba de moda en Europa y Asia hasta el “Vivir Bien” del mundo indígena andino.

Al mismo tiempo, estamos viviendo una transición al capitalismo digital, lo que algunos expertos han llamado la “cuarta revolución industrial”. La mayoría de las empresas multinacionales con más valores anotados en las bolsas son corporaciones digitales. Su valor consiste básicamente en la acumulación de datos sobre los ciudadanos globales, sus matices de consumo y de sus comportamientos sociales que cada vez entran más a lo que antes eran esferas de intimidad privado. Esta transición digital cambia y redefine los modos de producción económica y de generación de valor, por lo tanto las luchas emancipatorias de los trabajadores y ciudadanos van a tener que adaptarse.² Los debates sobre el

1 Keucheyan, R. (2018). La revolución de las necesidades vitales. Marx en la era de la crisis ecológica. Revista Nueva Sociedad N° 277, Buenos Aires.

2 Harari, Y. (2017). Homo Deus. A brief history of tomorrow. Harper.

capitalismo digital refuerzan las posibilidades de regular y proteger el uso de datos y proponen una reflexión profunda sobre el trabajo del futuro y el futuro del trabajo. Para las políticas económicas progresistas, va a ser clave explorar los potenciales positivos de la digitalización de la economía, sin perder de vista la generación de empleo de calidad.

Finalmente, en términos geográficos, es muy probable que el siglo XXI vaya a ser asiático. Durante las últimas décadas, la producción de bienes se ha ido trasladando hacia China, actualmente hay una segunda ola de migración de empresas hacia el sureste de Asia. Mientras que el crecimiento económico prolongado en China ha creado salarios más elevados y una nueva clase media (aproximadamente tiene 400 millones de integrantes en 2018), hoy en día los costos de producción son más baratos en países como Indonesia, Filipinas, Myanmar, Camboya o Bangladesh. Los bancos que habían financiado la primera fase del auge asiático eran los japoneses, empezando un nuevo ciclo de acumulación capitalista.³ Finalmente queda esperar cómo la China y otros países asiáticos van a enfrentar estas crisis multidimensionales, y de qué manera van a perfilarse en el proceso de la globalización, tanto a nivel económico como a niveles políticos y sociales.

Políticas económicas en el contexto de crisis

Si quieren ser exitosas y proyectarse al futuro, las políticas económicas de cada país también van a tener que tomar en cuenta estas dimensiones. Después de las décadas de reformas neoliberales a nivel global, el Estado está de vuelta en el campo de las políticas económicas. Los Estados han rescatado a los bancos durante las crisis financieras, hoy tienen que definir y avanzar en la protección del medio ambiente. Sin embargo, parece que —mientras que los proyectos de integración siguen siendo de predominación económica-comercial— la protección social solo funciona a nivel de Estados naciones. Los debates más recientes ya no se sitúan en la antigua dicotomía Estado-mercado. Hay un debate más profundo sobre las características de esta relación marcada por interdependencias. Desde una perspectiva progresista, es bastante obvio que el Estado tiene que intervenir y regular los mercados, pero la pregunta es ¿cómo? , es decir

³ Arrighi, G. (1994). *The long twentieth Century. Money, Power and the Origins of our Times*. London: Verso.

con qué estrategias y con qué instrumentos. El Estado tiene que entender el funcionamiento de los mercados para poder diseñar intervenciones exitosas, tiene que ser capaz de aprender y tener proyecciones a mediano y largo plazo en el marco de las transiciones mencionadas. Entonces el reto es ir transformando el Estado burocrático en un estado inteligente (*smart state*).

Figura 1: Mapa conceptual sobre la “Economía del mañana”



Fuente: Saxer, 2016.

En este sentido, es necesario repensar las políticas industriales en el siglo XXI. No pueden ser sólo intervenciones tecnocráticas, tienen también que subsumirse a articulaciones sociales, políticas y culturales basadas en el sentido común y creadas por las mismas sociedades. Es sumamente importante tener visiones integrales que logren reconciliar los objetivos de inclusión social, resiliencia económica y dinamismo ecológico para crear y mantener buenas condiciones de vida y capacidades para todos. Las dimensiones de la demanda, la estabilidad macroeconómica y la innovación tienen niveles de interdependencia muy altas y son parte de los avances estratégicos que pueden guiar las políticas públicas (Figura 1). En la FES hubo varios debates conceptuales sobre una visión normativa que una estos principios y necesidades. Por ejemplo, el proyecto

de *Economy of Tomorrow* logró crear un consenso con diferentes economistas, *policy makers* e intelectuales de varios países de Europa y Asia.⁴

El contexto boliviano

Basados en este marco conceptual anteriormente descrito, es que se inició el debate en la FES Bolivia, conformando un grupo de análisis económico que se reúna regularmente. El objetivo de este grupo es el de promover el intercambio analítico y crítico sobre las políticas económicas de la última década y, para tal efecto, se buscó que los miembros del grupo tengan un perfil académico, pero que, al mismo tiempo, hayan tenido experiencia en gestión pública durante el gobierno del MAS.

A partir de 2006, Bolivia tuvo un cambio drástico en su modelo económico, alejándose del neoliberalismo aplicado durante casi 20 años y retornando a un modelo estatista, en un intento por perseguir un mayor desarrollo. Es importante resaltar que esto fue el resultado de casi cinco años de lucha en las calles, propiciadas por movimientos sociales que, a pesar de su gran heterogeneidad y diferentes demandas, coincidían en un punto: el descontento por la crisis económica que volvió a aquejar al país y que significaba la falta de cumplimiento de la promesa del modelo neoliberal. Las luchas constituyeron la materialización del descontento de la población, pues a pesar de lo doloroso que fue para el país el ajuste estructural del Consenso de Washington, la pérdida de soberanía sobre los recursos estratégicos, la venta de las empresas públicas, el conflictivo ajuste de pensiones y reforma laboral, no habían logrado ni siquiera asegurar el mínimo de crecimiento económico que proyectaron quienes diseñaron esas medidas.

Así, la llamada *Guerra del Agua* marcó el ingreso de Bolivia a los movimientos antiglobalización. Los movimientos sociales en el país reclamaban la aplicación de políticas públicas que pudieran paliar las injusticias de un proceso de globalización que tuvo como pilar la liberalización y desregulación en el sur global. En palabras de Mayorga y Córdoba: “el agotamiento del modelo económico de orientación neoliberal, instaurado en 1985, [...] provocó la emergencia de nuevas demandas sociales en torno a la propiedad y gestión de los recursos

⁴ Saxer, M. (2016). *The economy of tomorrow: how to produce socially just, resilient, and green dynamic growth for a Good Society*, New Delhi: FES.

naturales y al acceso a los servicios públicos”⁵. Si bien estas demandas comenzaron por pedir la expulsión de la empresa privatizadora del servicio de agua y saneamientos, pronto nuevas peticiones fueron incorporadas. La lucha en las calles continuó hasta la Guerra del Gas, en la que se exigió no sólo no vender gas boliviano por puertos chilenos, sino también la nacionalización de este recurso.

En 2005, el Movimiento Al Socialismo (MAS) ganó las elecciones con la principal promesa de dismantelar el neoliberalismo y reconducir al país en búsqueda de un mayor bienestar a través de políticas económicas pensadas en y para Bolivia. Se trataba de una propuesta de “izquierda con sello campesino e indígena, con discurso antineoliberal y antiimperialista y con estrechos vínculos con los movimientos y campañas globales”⁶. En base a lo anterior, no es raro entonces, que antes de cumplir seis meses en el gobierno, ya se habían nacionalizado los hidrocarburos. Posteriormente, esta visión normativa, articulada por los movimientos sociales desde el año 2000, culminó en la aprobación de una nueva Constitución en 2009, sellando el rompimiento con las recetas económicas de la llamada época neoliberal e institucionalizando un modelo económico alternativo, con énfasis, sobre todo, en mayores niveles de inclusión y justicia social.

Este esquema, llamado *Modelo económico, social, comunitario y productivo*, fue constitucionalizado como “Economía Plural”. Significó, en la práctica, un manejo macroeconómico prudente y la reversión de varias políticas neoliberales como la privatización de los recursos naturales y las empresas públicas, la liberalización del comercio, la liberalización y desregulación del sector financiero y del mercado laboral, entre otras. Esto permitió al gobierno aplicar su modelo de redistribución desde sectores generadores de ingreso (principalmente hidrocarburos) a sectores generadores de empleo. Incluso con la caída de los precios internacionales de las *commodities*, desde 2014, Bolivia logró mantener tasas de crecimiento relativamente altas gracias a sus reservas monetarias y a su capacidad de inversión en el sector público y en la construcción de infraestructura. A diferencia de otros gobiernos progresistas en la región, esta política económica anticíclica logró defender los éxitos en términos de reducción de la pobreza, más inclusión social y mayor estabilidad macroeconómica.

5 Mayorga, F y Córdoba, E. (2009). El movimiento antiglobalización en Bolivia. La Paz: Plural. Página 16

6 Ibidem, Página 27

A pesar de lo anterior, un tema que no se puede dejar de lado es la industrialización y el desarrollo productivo. Si bien se experimentaron tasas de crecimiento inéditas para el país y una consiguiente mejora en los indicadores sociales, el gran reto continúa siendo la escasa industria y capacidad productiva del país. En ese sentido, a pesar del éxito en la estabilidad macroeconómica, el balance es de carácter mixto cuando se analizan las áreas del desarrollo productivo, la generación de empleo digno y la dimensión ambiental. A modo de ilustración, se puede mencionar, como dato por demás relevante, que si bien las exportaciones crecieron casi 10 veces en valor de 2003 a 2014, la participación de recursos naturales en las mismas se ubicó por encima del 70%.

El libro

En base a lo anterior, el presente libro se divide en 5 capítulos que buscan reflexionar en torno a los diferentes temas mencionados previamente. En el capítulo primero, titulado “Hacia una mirada diferente a la macroeconomía”, Gabriel Loza Tellería contribuye al debate progresista sobre las políticas económicas a partir de una aproximación diferente a los desafíos macroeconómicos que enfrenta el país a corto plazo, destacando los puntos de inflexión y cambio de tendencia, tras años de un crecimiento económico sostenido. Se trata de un estudio que aborda un análisis de factores tanto externos como internos, e incluye un interesante ejercicio prospectivo, de carácter más cualitativo que cuantitativo, para la gestión 2017-2018. Las recomendaciones que surgen del análisis son sumamente valiosas, dado que urgen a la evaluación y adecuación de determinadas metas y políticas públicas, con el propósito de que las mismas se ajusten de mejor manera a las necesidades del contexto actual.

En el capítulo segundo, Pablo Rossell Arce analiza la “Inserción internacional de Bolivia”, a partir tanto de los cambios ocurridos en los últimos años, como a la luz de una comparación histórica de las condiciones económicas internacionales de siglos pasados. El texto destaca que las oportunidades y trayectorias de inserción de Bolivia en el mundo han sido históricamente dependientes de los precios internacionales de las materias primas; y que, si bien en los últimos años el país ha experimentado una leve diversificación en las exportaciones y en la demanda interna, continúa siendo esencialmente primario-exportador. Sin embargo, el autor muestra una actitud positiva frente al desafío más grande al

que se enfrenta Bolivia: lograr una inserción internacional cimentada en una mayor diversificación del aparato productivo en un contexto en el que prima el desarrollo tecnológico, las telecomunicaciones y los servicios avanzados. Esto en razón a que la industrialización del litio se presenta como una alternativa idónea para alcanzar dicha meta, siempre y cuando se sepan aprovechar las oportunidades que se presentan para lograr una modificación cualitativa de la inserción de Bolivia en el mundo.

En el capítulo tercero, “Problemática medioambiental en Bolivia: Situación actual y visión hacia el futuro”, Mónica Montellano y Roberto Salvatierra comienzan analizando la vulnerabilidad de Bolivia frente a las grandes amenazas y problemas relacionados al cambio climático y la deforestación. El estudio continúa examinando el estado de situación del sector energético, de recursos hídricos y bosques, para, a partir del mismo, realizar un análisis sobre los posibles escenarios de cambio climático proyectados para Bolivia. Una de las riquezas del documento es que, además, hace una evaluación detallada de las leyes y políticas progresistas desarrolladas en materia medioambiental desde 2006 hasta la actualidad. De ese modo visibilizan tanto los logros, como las contradicciones existentes entre la normativa y su implementación, así como entre algunas de las alternativas contempladas para alcanzar el desarrollo de los sectores estratégicos y el discurso oficial de respeto de la Madre Tierra.

En el capítulo cuarto, “¿Una nueva cuestión social en la agenda?: Hacia una nueva generación de políticas sociales en Bolivia”, Verónica Paz Arauco propone un análisis acerca del progreso y características innovadoras de las políticas sociales redistributivas y de la universalización de los servicios básicos como la salud y la educación en el país. La autora identifica algunos desafíos críticos para la sostenibilidad de los logros obtenidos en materia de inclusión social y su profundización, los cuales tienen que ver con las consecuencias sociales de los cambios demográficos, la importancia de la economía política e institucionalidad de las políticas sociales y la necesidad de atender las brechas aún irresueltas. En ese sentido, la trascendencia del documento es que no se limita a un análisis del estado de la situación actual, sino que logra identificar los desafíos más apremiantes y las medidas más urgentes para el futuro afianzamiento del progreso alcanzado. Con este propósito, la reflexión gira en torno a la imperiosidad de construir una agenda de políticas sociales renovada que

permita responder a las expectativas y necesidades de una sociedad en proceso de continua transformación.

Por último, en el capítulo quinto, “Vivir Bien, Economía Plural y cambios estructurales: Una mirada desde la economía política”, Teresa Morales Olivera emprende la tarea compleja de interpretar y describir las transformaciones tanto estructurales como coyunturales resultantes del cambio del modelo económico neoliberal al nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo, denominado “Economía Plural”. Asimismo, el texto procede a realizar una caracterización, en perspectiva comparada, de ambos modelos económicos, pero desde el enfoque de la economía política marxista latinoamericana, y destacando la importancia de los principios del “Vivir Bien” para la construcción del modelo actual. El análisis desagregado de los distintos procesos económicos de producción, distribución, intercambio y consumo, permite una visualización panorámica, pero a la vez detallada de las transformaciones de los últimos diez años; específicamente en lo que concierne a los cambios en la pobreza, en los recursos productivos, en la generación de Producto Interno Bruto (PIB), y en la estructura del empleo y de la distribución del capital en los distintos tipos de empresas.

Esperamos que este libro sirva para debatir sobre políticas económicas, tanto en cuanto al balance de los últimos años como para el futuro. No es un análisis exhaustivo de estas políticas, ni de sus efectos en Bolivia. Son más bien insumos para pensar conceptos y tendencias desde posiciones progresistas, en un contexto de crisis económica regional y global en el cual se hace sumamente necesario cuestionar las suposiciones de la teoría económica clásica y debatir sobre ideas alternativas que nos ayudan a construir un mundo diferente. En ese sentido, invitamos a una lectura crítica y a un debate plural sobre los insumos e ideas que se presentan. Seguramente faltan muchos temas importantes por ser abordados, razón por la cual sería enriquecedor incorporar nuevas voces y miradas críticas al grupo de análisis económico, que ha sido, a la vez, la base conceptual y una especie de caja de resonancia para la elaboración del presente libro.

Hacia una mirada diferente de la macroeconomía¹

Gabriel Loza Tellería

¹ Este trabajo se realizó con información disponible al 10 de octubre de 2017.

Contenido

1. Introducción	19
2. La recuperación moderada de la economía mundial	21
3. ¿Declinación o recuperación de la economía boliviana?	24
4. ¿Pérdida de dinamismo del gasto público?	27
5. Baja inflación y política monetaria	29
6. El desequilibrio externo	33
7. Déficit fiscal y política anticíclica	38
8. Los saldos macroeconómicos	42
9. Escenarios 2017 y 2018	43
10. Recomendaciones de políticas públicas	47
11. Bibliografía	49

1. Introducción

Es destacable el desempeño de la economía boliviana desde 2006 a 2016, con una tasa de crecimiento promedio del 5%, pese a que atravesó por la crisis financiera de 2007, seguida de la recesión de 2008 y recibió un fuerte shock externo de caída de los términos de intercambio, con el fin del ciclo de las *commodities* y el desplome del precio del petróleo a partir de mediados de 2014. Por eso, el modelo económico boliviano, con su crecimiento sostenido con equidad, registrando tasas más altas que la mayoría de las economías de América del Sur, llama la atención incluso al Fondo Monetario Internacional (FMI)².

Los principales documentos oficiales, como la Memoria de la Economía Boliviana del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP, 2017c) y la Memoria del Banco Central de Bolivia (BCB, 2017c), resaltan las características del modelo económico boliviano y detallan los logros alcanzados no solo económica sino socialmente.

Sin embargo, varios indicadores económicos empezaron a mostrar señales de una disminución en su ritmo de crecimiento, si se los compara con el periodo 2006-2014, antes del shock externo. Dicho comportamiento está asociado, por el lado de la actividad económica, con la contribución negativa en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) del sector estratégico de los hidrocarburos; por el lado del gasto, se vincula al menor dinamismo del gasto público, como motor del crecimiento; y, por el lado del ingreso nacional, por la pérdida del poder adquisitivo de los residentes debido al efecto negativo de la caída de la relación de términos de intercambio.

² Laframboise N (2017). "Bolivia: Preservando los avances". <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8313>.

Así, se hace necesaria una mirada un poco distinta, pero desde adentro sobre el modelo y su desempeño macroeconómico, que resalte sobre todo los puntos de inflexión o cambio de tendencia, los cuales no son muy analizados en los informes oficiales, con la finalidad de determinar cuáles son los principales desafíos macroeconómicos que enfrenta el país en corto plazo.

Adicionalmente, con el objetivo de examinar las perspectivas para 2017-2018, se utiliza el método de escenarios con un análisis más cualitativo que cuantitativo sobre la tendencia de las principales variables macroeconómicas.

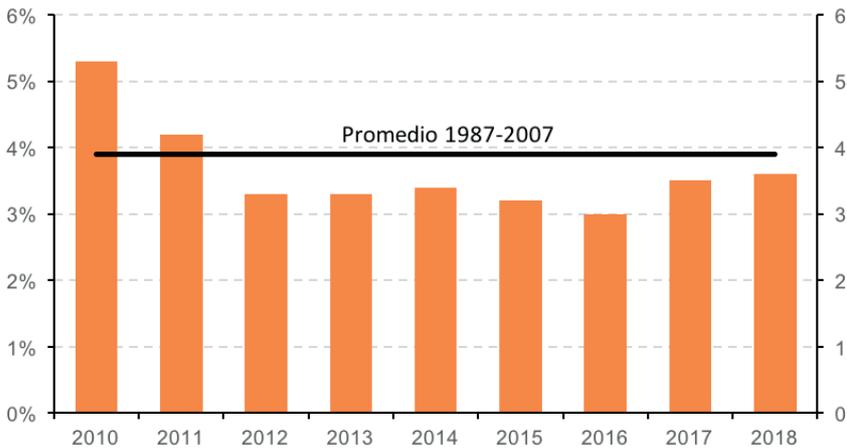
Para tal efecto, se parte de una breve caracterización del nuevo entorno externo que enfrenta la economía boliviana, para entrar a una segunda parte donde se examina si está en una fase de declinación o recuperación, se examina el falso dilema del dinamismo de la demanda interna versus demanda externa y se enfoca en el análisis del rol de la variable central como es el gasto público. Seguidamente, se analiza el problema de la inflación, sobre todo la subyacente, y el comportamiento de la variable meta u objetivo intermedio de la política monetaria como es el Crédito Interno del Banco Central al Sector Público, en especial a las empresas públicas. Posteriormente, se examina la relación entre los saldos del sector externo, el sector fiscal y el sector de ahorro-inversión para derivar en los principales desafíos económicos que enfrenta el modelo. Se presentan las perspectivas macroeconómicas en base a tres escenarios de carácter cualitativo y, finalmente, las recomendaciones de políticas públicas.

Este trabajo, realizado con el patrocinio de la Friedrich Ebert Stiftung (FES), fue primeramente discutido en una presentación general donde se recibieron varios insumos de los asistentes y, seguidamente, fue considerado en un grupo de trabajo más reducido para discutir los posibles escenarios de corto plazo (2017-2018).

2. La recuperación moderada de la economía mundial

Los últimos informes de los organismos internacionales³ coinciden en la recuperación moderada del producto y del comercio mundial en base a diversos indicadores. El ritmo de crecimiento del PIB mundial, después de la desaceleración iniciada en 2010, habría llegado a un 3% en 2016, iniciando una fase de mayor dinamismo para 2017 y 2018 (Gráfico 1). Empero, esta recuperación no alcanzaría todavía la tasa promedio de crecimiento del producto mundial en la etapa precrisis, entre 1987-2007, que fue del 4%.

Gráfico 1: Tasa de crecimiento del PIB mundial, 2010-2018 (en %)



Fuente: Extraído de la OECD (2017b)

Tan importante como la recuperación del producto es la del volumen del comercio mundial, que después de registrar una caída en el primer trimestre de 2016, repuntó su crecimiento hasta el segundo trimestre de 2017 y se espera que continúe la tendencia para el resto del año y 2018 (Gráfico 2).

³ OECD (2017a). Interim Economic Outlook. Septiembre. FMI (2017). World Economic Outlook. Octubre.

Gráfico 2: Crecimiento trimestral del comercio mundial y de la producción industrial (en %)



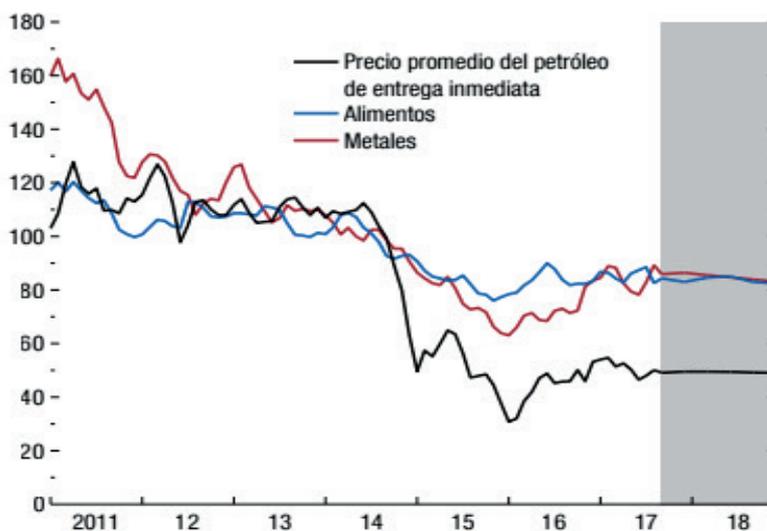
Fuente: Extraído de la OECD (2017a). Interim Economic Outlook. Septiembre

Un indicador relevante para los exportadores de materias primas, como Bolivia, es el comportamiento de la producción industrial mundial, que después de una caída en el cuarto trimestre de 2015, retomó su dinamismo hasta registrar un 1,5% en el segundo trimestre de 2017, el nivel más alto desde 2014, como se observa en el Gráfico 2.

Los precios de los productos básicos, de los alimentos y de los metales preciosos, retornaron cerca de los niveles anteriores al shock de junio de 2014. Los precios de los metales básicos se recuperaron más rápidamente pero todavía no llegaron a dicho nivel. En cambio los precios del petróleo WTI se recuperaron más lentamente y con fluctuaciones a un nivel equivalente a la mitad del precio anterior al shock, como se observa en el Gráfico 3. Los pronósticos del FMI (2017) para este año, a precios en dólares corrientes, apuntan a un crecimiento del precio del petróleo del 17% y su estabilización en 2018. Los precios de los metales crecerían en 20,6 % en 2017 para aumentar levemente en 2018 (1,4%) y los precios de los alimentos se incrementarían moderadamente en 4% y también se estabilizarían en 2018.

Si bien se observa un repunte cíclico de la economía mundial es importante señalar que esta vez es sincronizada tanto a nivel de las economías avanzadas (Estados Unidos, Zona del Euro y Japón), como las emergentes (en el caso de China).

Gráfico 3: Índice deflactado de precios de *commodities*, 2011-2018



Fuente: Extraído de FMI (2017), WEO. Octubre.

La preocupación ahora está centrada en su sostenibilidad, donde en un contexto de normalización monetaria supone un incremento gradual de las tasas de interés y baja inflación. Existe cautela sobre los niveles altos de la deuda de los hogares en los países avanzados y de los problemas de deuda de China. Predominan riesgos geopolíticos que pueden contribuir a un aumento de la incertidumbre y de la aversión al riesgo, y afectar las expectativas y confianza en la recuperación.

Para la economía boliviana es relevante la situación y perspectivas económicas de sus dos principales socios comerciales de la región, como son Brasil y Argentina, por su rol estratégico en la demanda de gas natural. Según el FMI (2017), Brasil está saliendo, en 2017, de una recesión económica con un 0,7%

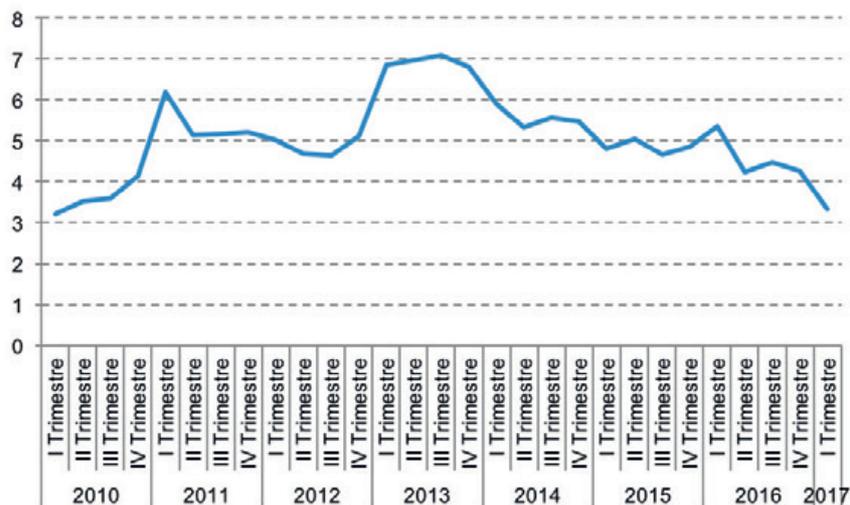
de crecimiento después de dos años consecutivos y se espera crezca entorno al 1,5% en 2018. Argentina, después de la tasa negativa de crecimiento en 2016 (-2,2%), se espera alcance tasas del orden del 2,5% entre 2017 a 2018. Los riesgos para Bolivia también están relacionados con los efectos de las políticas de privatización en el sector de los hidrocarburos y en la reconfiguración de dicho mercado, que pueden afectar los niveles de demanda de Brasil y Argentina.

3. ¿Declinación o recuperación de la economía boliviana?

Las cifras de crecimiento del PIB en el primer trimestre de 2017, de 3,3%, generaron preocupación sobre si se llegarían a alcanzar las metas de crecimiento en torno al 5% inicialmente y actualmente del 4,7% según el MEFP (2017b), tasas que se habían mantenido pese al shock externo de los precios del petróleo a partir de mediados de 2014.

Si se analiza la evolución reciente del PIB, después de la crisis financiera y la recesión de 2008-2009, se observa un comportamiento cíclico con una fase de auge o crecimiento acelerado hasta el tercer trimestre de 2013 y una fase de desaceleración o disminución en el ritmo del crecimiento hasta el primer trimestre de 2017, cuando se registró la tasa más baja desde 2010, 3,3% (Gráfico 4). La pregunta es si continuará la tendencia a desacelerarse aún más o se habría tocado piso, considerando que en el segundo trimestre, aunque moderadamente, se iniciaría un repunte cíclico en aceleración hasta lograr la tasa esperada de 4,7% según el MEFP (2017b).

Gráfico 4: Crecimiento acumulado del PIB trimestral, 2010-2017 (en %)

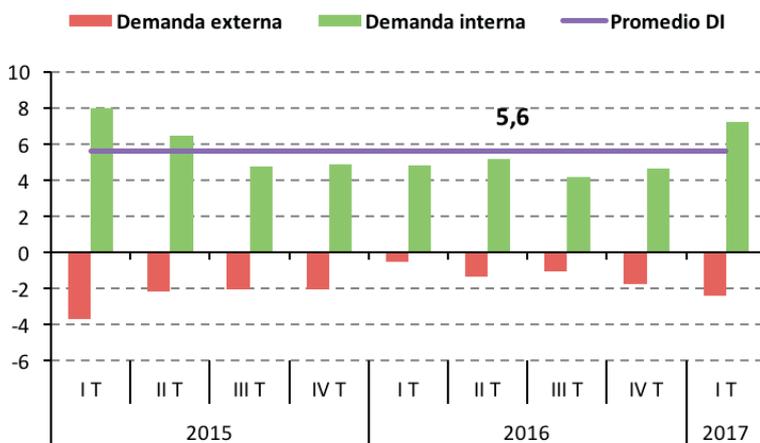


Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Esta fase de declinación está muy relacionada con la actividad económica por la incidencia negativa en el crecimiento del PIB del sector hidrocarburos por nueve meses consecutivos desde el primer trimestre de 2015, hasta el primer trimestre de 2017, y es probable que continúe en el segundo trimestre. Estrictamente, una recesión técnica son dos trimestres consecutivos con tasas negativas de crecimiento. En este caso, a nivel sectorial, ya dura nueve trimestres, por lo que no es recomendable que persista la tendencia. Con una visión de corto y mediano plazo, es necesario recuperar su contribución, pero diversificar el dinamismo en otros sectores, como la agricultura y los alimentos.

Por el lado de la demanda o composición del gasto, la fase de declinación está muy relacionada con la contribución negativa al crecimiento del PIB de la demanda externa, es decir las exportaciones: por nueve trimestres consecutivos, desde el primer trimestre de 2015, el promedio fue de 1,9%. El crecimiento de la demanda interna en el mismo período (5,6% en promedio) fue el motor del dinamismo y contribuyó al crecimiento del PIB en 4,6% en promedio (Gráfico 5).

Gráfico 5: Contribución al crecimiento del PIB de la demanda interna (en %)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE

La preocupación es hasta cuándo la demanda interna podrá seguir por sí sola contribuyendo al crecimiento del PIB, más aún si se observa que la contribución positiva de la variación de stock fue inusualmente alta en el primer trimestre de 2017 (3,4%), lo que podría ser una señal de desaceleración de la demanda interna, siendo superior en 1,5 puntos porcentuales comparado con el mismo trimestre de 2016 para separar efectos de estacionalidad.

Es necesario tener en cuenta que la demanda interna no es solamente de bienes de consumo y de capital de origen nacional, puesto que contempla en forma significativa el consumo importado y la demanda de bienes de capital importado. Si bien en un corto plazo se puede paliar la caída de las exportaciones con las reservas internacionales, para el mediano y largo plazo es muy importante aumentar el poder de compra de las exportaciones, el cual mide el volumen de productos importados que puede ser financiado con el volumen total de las exportaciones, dicha capacidad ha caído en 2016 en más del 50% desde el nivel alcanzado en 2012.

Es así que para un mediano plazo, es imprescindible que la demanda externa, es decir las exportaciones, también contribuyan al crecimiento del PIB y per-

mitan financiar las importaciones que son necesarias para aumentar el nivel de la demanda interna y así contribuir al crecimiento del PIB.

4. ¿Pérdida de dinamismo del gasto público?

Una variable clave del éxito del modelo económico boliviano es el rol y la contribución del gasto público, especialmente de las inversiones (formación bruta de capital), en el crecimiento del PIB.

Si se compara al modelo prevaleciente hasta 2005, con el periodo del boom 2006-2014, se tiene un aumento de la inversión pública en 3 puntos porcentuales del PIB, siendo el cambio notorio el aumento de la participación de las exportaciones en el PIB en 20 puntos porcentuales, como se observa en el Tabla 1.

Tabla 1: Importancia del gasto fiscal en el PIB (en %)

	1988-2005	2006-2014	2015	2016
PIB	100,0	100,0	100,0	100,0
Gasto público	21,1	24,1	31,0	30,5
Consumo público	14,0	14,0	17,5	17,5
Inversión pública	7,1	10,1	13,5	13,0
Gasto privado	83,6	69,6	76,3	76,8
Consumo privado	75,3	62,1	68,4	69,1
Inversión Pprivada	8,3	7,5	7,9	7,7
Variación de stocks	0,3	-	(1,1)	-
Exportaciones B y S	22,3	42,7	30,9	24,6
Menos importaciones B y S	27,3	36,4	37,1	32,0

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

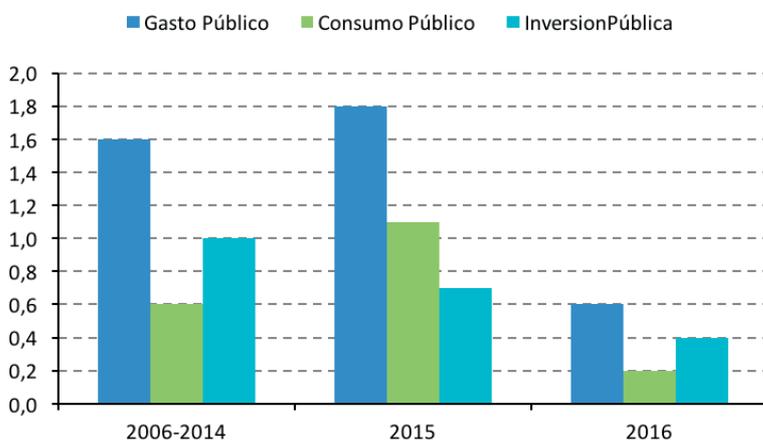
Por otra parte, si se compara el peso del gasto fiscal en los dos últimos años, 2015 y 2016, se observa un promedio del 30% del PIB que refleja el aumento de la participación tanto del consumo público (a un 17,5%), como de la inversión pública (a 13%), niveles no registrados desde el cambio del modelo en 1985. Por el contrario, se registra una fuerte reversión del peso de las exportaciones respecto al PIB a niveles similares del modelo anterior, pero manteniéndose solo una reducción moderada de la importancia de las importaciones.

La preocupación es el peso del gasto privado, que tendió a reducirse respecto al periodo 1989-2005 en 5 puntos porcentuales. En especial preocupa la disminución de la participación de la inversión privada (formación bruta de capital) que está, en 2016, incluso por debajo de los niveles de participación promedio en el modelo anterior.

La variable del gasto fiscal ha sido el motor del dinamismo del modelo boliviano, a diferencia del modelo anterior y de la mayoría de los países de América del Sur. Empero, se observa en el Gráfico 6 que su incidencia positiva —que fue creciente hasta 2015 al llegar a un 1,8% del crecimiento del PIB— se redujo a una contribución de solo 0,6% en 2016. Esta menor contribución se ha dado tanto en el consumo público (0,2%) como en la inversión pública (0,4%). Lo preocupante es que el aporte al crecimiento de la inversión pública tiene tendencia decreciente y la interrogante que surge es si es probable que continúe ésta tendencia en los próximos años.

Adicionalmente, se tiene que, al mes de agosto de este año, según el VIPFE (2017), la ejecución de la inversión pública respecto al Presupuesto General del Estado (PGE) fue del 38,8%, y con relación al Reprogramado, del 34,5%, lo que significa un fuerte desafío para los próximos cuatro meses restantes.

Gráfico 6: Contribución del Gasto Público al crecimiento del PIB (en %)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

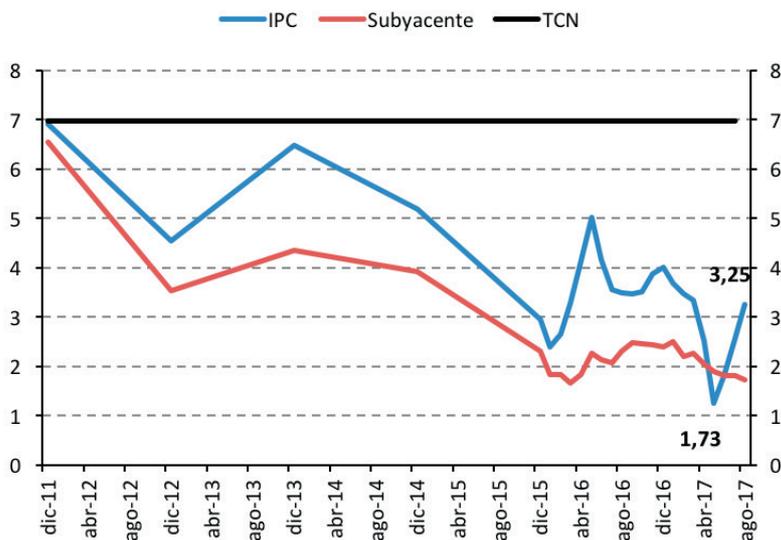
La pregunta de fondo sobre la tasa de crecimiento del PIB es ¿cuál es el nivel o la tasa de crecimiento del producto potencial? Es decir, ¿cuál es el máximo de capacidad de crecimiento de la economía boliviana, con pleno empleo de los recursos y sin que genere presiones inflacionarias? No se trata de querer crecer más, sino de mantener un ritmo acorde con el nuevo contexto externo y que sea sostenible en el tiempo, sin calentar demasiado el motor de dinamismo con la inversión pública y recurriendo a otras variables como la inversión privada.

Si bien no es fácil determinar el producto potencial y las estimaciones del FMI estaban entre un 4% y del Gobierno entre 5%, si tomamos como referencia de la tasa de crecimiento de largo plazo ese 4% —por el promedio del periodo 1990-2016— entonces las metas del PIB para el periodo posterior al boom de las *commodities* serían una señal de buen desempeño. La tasa del crecimiento del PIB acumulada a primer trimestre (3,3%) nos mostraría una desviación de esta tendencia en 0,7%, la tasa de crecimiento prevista por el BCB (2017b) entre 4 y 4,5% estarían entorno del producto potencial, y la tasa del 4,7% estimada por el MEFP (2017b) estaría más alejada.

5. Baja inflación y política monetaria

Junto al buen ritmo de crecimiento del PIB, otra característica relevante del modelo boliviano es su bajo nivel de inflación comparado con otras economías de la región. En los últimos cinco años, hasta diciembre de 2016, se observa una tendencia decreciente, con un promedio de variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del 4,3%, pero que en agosto de 2017, a doce meses, registró una tasa inferior de 3,25%, Gráfico 7, que hizo reducir en julio al BCB (2017b) la meta de inflación inicialmente estimada en enero de este año del 5%, al 4,3%.

Gráfico 7: Inflación subyacente (en %)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE y el BCB.

Nota: TCN: Tipo de cambio nominal.

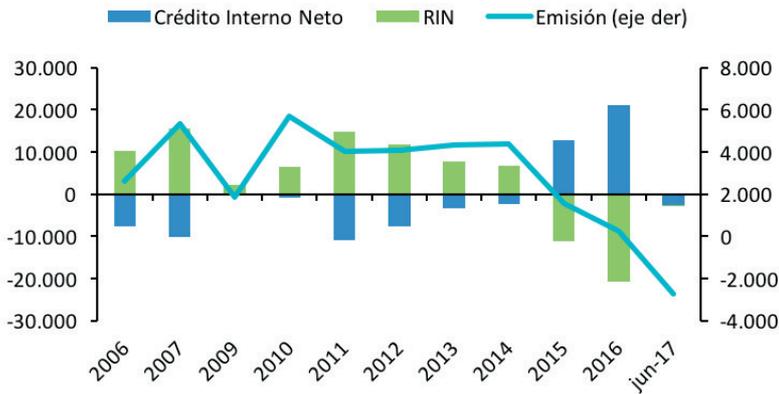
Con el objeto de aislar las variaciones de los productos más volátiles y de los productos estacionales, el BCB calcula la inflación subyacente, lo cual se considera un mejor indicador para fines de política monetaria. Como muestra el Gráfico 7, ésta tiende a ser más baja que el IPC, y entre diciembre de 2011 a diciembre de 2016 registró un promedio de 3,5%, si bien declinó en forma acentuada hasta agosto de 2017 a una tasa anualizada de 1,73%, la más baja de los últimos años.

Lo que preocupa es su trayectoria futura. De persistir una tendencia a la baja, mostraría que hay señales de un debilitamiento de la demanda interna, dado que los desplazamientos positivos de la demanda agregada, debido a la política monetaria o fiscal expansiva, tienden a presionar hacia arriba los precios. Cabe recordar que esta tendencia a la baja se dio incluso en un contexto de aumento del salario real, pero de fijación del tipo de cambio nominal.

El comportamiento de la inflación ha estado más asociado a la evolución de la emisión monetaria y no así al llamado dinero de alto poder como la base monetaria. Según el BCB (2017c): “En línea con la orientación expansiva de las políticas fiscal y monetaria, el Crédito Interno Neto (CIN) se incrementó en mayor medida que la disminución de las Reservas Internacionales Netas (RIN), dando lugar a un crecimiento de la emisión monetaria”.

Sin embargo, como resultado del shock externo en 2014, se registró un cambio estructural entre los factores de expansión y contracción del dinero, puesto que el incremento de las RIN constituía, desde 2006, el principal factor de expansión. En 2015 y 2016, debido a su caída, se convirtieron en el principal factor de contracción del dinero. Por el contrario, el Crédito Interno Neto (CIN), que desde 2006 era un factor de contracción, en los años de 2015 y 2016 derivó en el principal factor de expansión (Gráfico 8).

Gráfico 8: CIN, RIN y emisión monetaria (millones de Bs)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

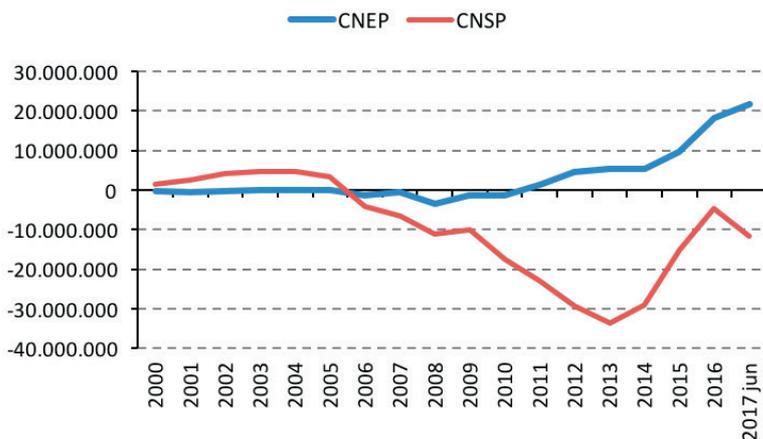
El problema es que la expansión del CIN contribuyó en 2015 a compensar la contracción de las RIN, pero no pudo revertir la tendencia decreciente de la emisión monetaria, situación que se acentúa en 2016 para llegar, en junio de 2017, a una situación en que el CIN se incrementó en menor medida que la disminución de las RIN, dando lugar a una disminución de la emisión mone-

taria. Esta situación contribuiría a explicar la baja inflación del IPC hasta junio de este año (que fue de 1,84%, casi similar a la subyacente de 1,80%).

De lo planteado, se desprende que entre 2016 y el primer semestre de 2017 la política monetaria no habría sido contra cíclica.

Otra variable vinculada al CIN es la evolución del Crédito Neto del Banco Central al Sector Público (CNSP) y el Crédito a las Empresas Públicas (CNEP). Es así que en la primera etapa del modelo, hasta 2010, una característica resalante era que el Crédito Neto al Sector Público (CNSP) era negativo, lo que quiere decir que los préstamos que se realizaban eran menores a los depósitos que tiene el Sector Público en el BCB, incluidos los depósitos de las empresas públicas. Como se observa en el Gráfico 9, a partir de 2011, el nivel del CNSP se mantiene negativo, pero cada vez con menores montos; en cambio el crédito a las empresas públicas (CNEP) es positivo y creciente al ser sus préstamos mayores a sus depósitos.

Gráfico 9: Crédito Neto a las empresas públicas (millones de Bs)

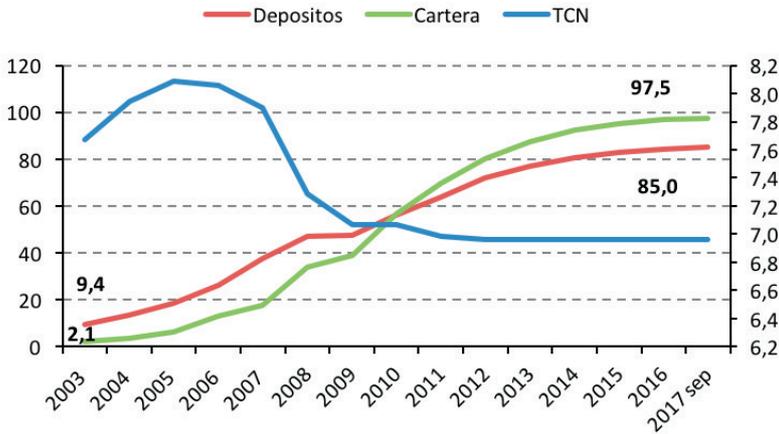


Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

La preocupación que surge es la tendencia del CNSP, que es muy probable que sea positiva en 2017 y en los siguientes años, constituyéndose en un factor de expansión del dinero. El CNEP tiene claramente una tendencia creciente

y pronunciada, con deuda ascendente con el BCB, por lo que es importante prever hasta cuándo se prolongará dicha situación, si existe un límite y ver ¿cuándo empezarán a recibirse los retornos de las inversiones y los pagos correspondientes de los préstamos?

Gráfico 10: ¿Bolivianización dependiente del tipo de cambio? (en %)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB

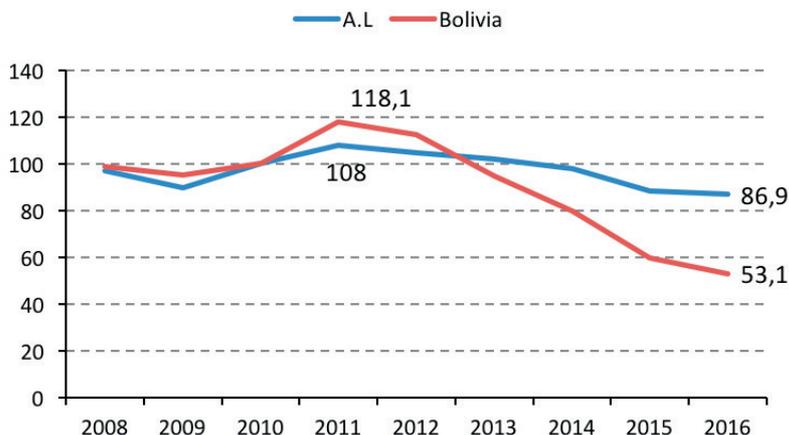
Por último, está el éxito de la bolivianización alcanzada en comparación con otros países latinoamericanos y el modelo precedente, como reconoció Lafambroise (2017) en el Blog del FMI. La preocupación está relacionada, en primer lugar, con los límites de dicha monetización, puesto que pareciera que en los depósitos ya se alcanzó un techo (85%) y posiblemente en la cartera (97,5%), en segundo lugar, la preocupación está en su alto grado de dependencia y sensibilidad respecto al tipo de cambio fijo como se observa en el Gráfico 10.

6. El desequilibrio externo

Bolivia, desde el nuevo modelo económico, atravesó por dos shocks externos adversos —el de 2009 que duró cuatro trimestres y el segundo que si bien se inicia en 2011 con la caída del precio de los minerales se acentúa desde 2013, siendo más prolongado con una duración hasta el 2016. El shock desfavorable en la relación de términos de intercambio fue del 55% desde 2011. Fue más

agudo en Bolivia que en América Latina, que llegó al 20%, tal como se observa en el Gráfico 11.

Gráfico 11: Shock de términos de intercambio (Índice 2010=100)

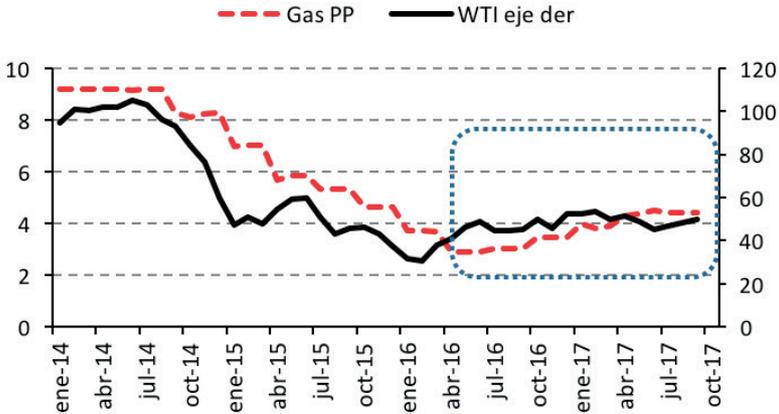


Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPALSTAT.

Estrictamente, el shock externo asociado a la caída de los precios del petróleo ya habría pasado después de que el WTI (West Texas Intermediate) tocara piso en enero de 2016 y el precio del gas, debido a su indexación diferida, llegó a tocar fondo recién en junio de 2016, puesto que se observa una recuperación moderada de ambos precios (Gráfico 12).

Sin embargo, desde mayo de 2016, los envíos de gas a Brasil, después de registrar un promedio de 31,6 MMmc diarios, empezaron a declinar hasta llegar a un piso de 14,3 MMmc en enero de 2017, lo que equivale a una caída de más del 50%. Después de una recuperación, volvió a declinar a un nivel de 16,5 MMmc en junio de este año. Es por eso que recién a partir del segundo semestre de 2017 se pueden esperar mejores tasas de crecimiento del PIB. Estas fuertes perturbaciones en la demanda de Brasil constituyen un nuevo shock externo adverso, ya no de precios, sino de cantidades o volúmenes.

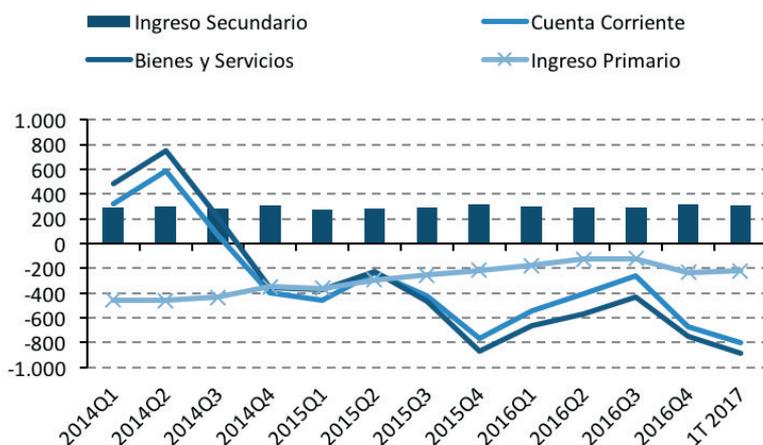
Gráfico 12: Precio del WTI y precio del gas promedio ponderado



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Energía e Hidrocarburos.
 Nota: WTI: \$us/barril. Gas PP: Precio ponderado: \$us/MMBTU.

Los efectos del shock externo se expresaron en la disminución de los ingresos fiscales por materias primas en diez puntos porcentuales del PIB desde 2013-2016, afectando las cuentas fiscales, produciendo la aparición y expansión del déficit consecutivo en cuenta corriente de balanza de pagos, que incidió en la pérdida de las reservas internacionales. A partir del cuarto trimestre de 2014 se visualizaron los efectos con la reversión de la tendencia favorable del saldo corriente de la balanza de pagos y con la persistencia al déficit hasta el primer trimestre de 2017, con posibilidades de que continúe el resto del año (Gráfico 13).

**Gráfico 13: Saldo trimestral de la balanza de pagos en cuenta corriente
(millones de \$us)**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Contablemente, las causas se originan en el déficit de la balanza comercial de bienes y servicios y en el saldo negativo del ingreso primario, que es básicamente la renta de la inversión neta que recibe el país, menos la que se remite al exterior. El ingreso secundario, o remesas del exterior, mantuvo un saldo positivo y con tendencia creciente hasta agosto de 2017, siendo previsible que continúe el resto del año.

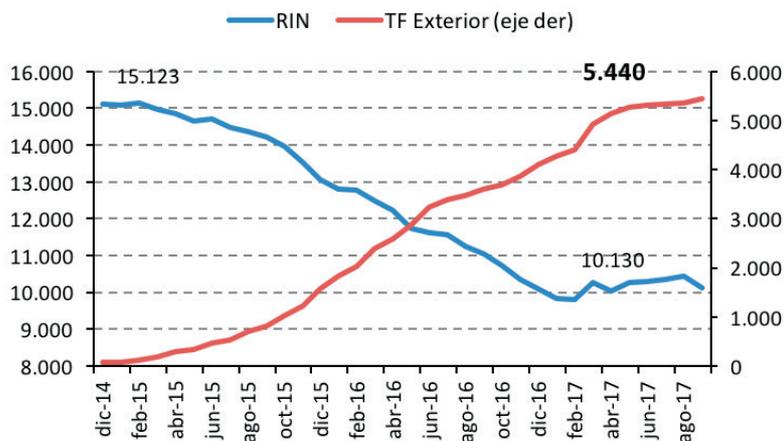
Según el INE, entre enero y agosto de este año, el saldo de la balanza comercial fue negativo (845,6 millones de dólares), superior en 20% al déficit comercial en similar periodo del año anterior, sin embargo, es muy probable que tenga un saldo menor al de 2016, dada la recuperación de las exportaciones.

El nivel de las reservas internacionales amortiguó los efectos del shock externo en el contexto de una política cambiaria con tipo de cambio fijo, sin embargo, el monto de su caída no solo muestra el déficit de la cuenta corriente, sino incluye las salidas de la cuenta financiera, reflejándose en el aumento de las transferencias financieras al exterior del sistema financiero, a través del BCB.

El país sufrió, antes del shock externo, una desacumulación de reservas de un 50% del PIB a un 27,5% en septiembre de 2017, aunque según el FMI los niveles adecuados estarían a partir de un 15% del PIB.

El ritmo de salidas al exterior tendió a desacelerarse y el nivel de las reservas internacionales consiguió estabilizarse en torno a los 10 mil millones de dólares hasta septiembre, como se observa en el Gráfico 14.

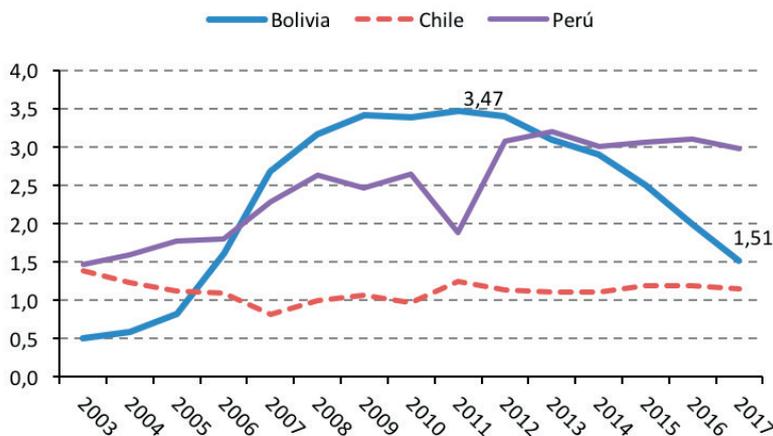
Gráfico 14: Reservas internacionales y transferencias financieras al exterior (millones de \$us)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

Las RIN cumplen un nivel adecuado en base a distintas formas de medición y exigencias internacionales, según la metodología del FMI (2016), denominada ARA metrics (Assesment of Reserve Adequacy), donde la relación de las reservas internacionales respecto a esta variable tendría un nivel adecuado si está en un rango de 1 a 1,5, mientras que en el caso de Bolivia es 1,51, sin embargo preocupa bastante su descenso pronunciado a partir de 2014, después de haber registrado un ratio 3,47 en 2012 (Gráfico 15) .

Gráfico 15: Relación de las reservas internacionales /ARA metrics



Fuente: Elaboración propia con datos del FMI DataMapper. Octubre 2017.

A su vez, en el Marco de la Sostenibilidad de la Deuda Externa del FMI y del Banco Mundial (BM), en base a datos del BCB (2017a), la deuda externa pública está muy por debajo de los nuevos niveles exigidos (55% del PIB), contando el país con un amplio margen de endeudamiento. Así, en junio de 2017 representaba un 23,7% del PIB. A su vez, el servicio de la deuda externa respecto al PIB era de 6,7%, siendo el nuevo umbral del 21%. Por último, la relación de la deuda externa y las exportaciones, que antes del shock externo era de 43,1%, subió a 92,1% en junio de 2017, siendo el límite referencial de 150% según el BCB.

A diferencia de la mayoría de los países de la región, presentaba una posición de inversión internacional (PII) superavitaria hasta 2016, previéndose una reversión del saldo acreedor para 2017 si es que continúa la tendencia observada en el primer trimestre, cuando registró un saldo deudor de 1,9% del PIB.

7. Déficit fiscal y política anticíclica

Después de haber logrado su tasa máxima de crecimiento del PIB (6.78% en 2013), la economía boliviana en 2014, año en que se da el shock negativo de los precios del petróleo, continuó con una alta tasa de expansión (del 5,5%).

Los ingresos totales siguieron aumentando en 2,3 puntos porcentuales del PIB, pero el gasto total se incrementó en mayor medida en 6,4 puntos porcentuales, siendo más alto el aumento del gasto corriente (3,3%) que el de la inversión pública (1,2%), como se observa en el Tabla 2.

El aumento del gasto en mayor proporción al de los ingresos fiscales generó, por primera vez desde 2006, un déficit fiscal de 3,4%. Recién en 2015 y 2016 se visualizan plenamente los efectos negativos del shock externo con una fuerte caída consecutiva de los ingresos totales en 3,6 y 4,7 puntos porcentuales del PIB, como muestra el Tabla 2.

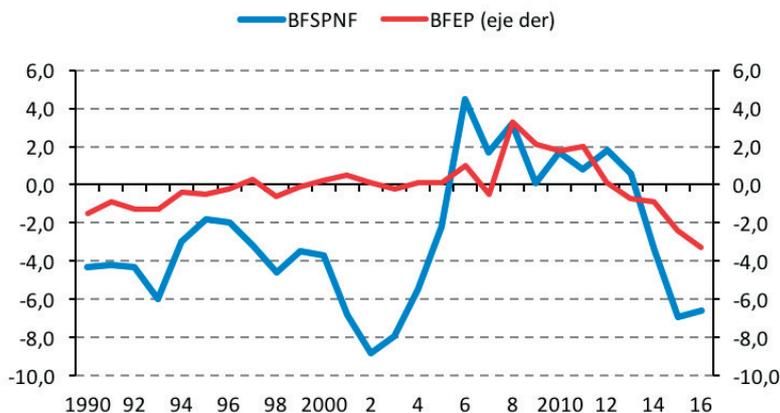
Tabla 2: Ajuste fiscal (% del PIB)

	2013	2014	2015	2016
Ingresos totales	2,1	2,3	(3,6)	(4,7)
Gastos totales	3,1	6,4	(0,1)	(5,0)
Gastos corrientes	0,3	3,3	1,7	(4,6)
Inversión pública	1,6	1,2	1,1	0,2
Saldo fiscal	0,7	(3,4)	(6,9)	(6,6)
Crecimiento del PIB (%)	6,8	5,5	4,9	4,3

Fuente: Elaboración propia con datos del BCB.

La reacción fiscal en 2015 fue preservar el nivel del gasto total, pero al interior cayó el gasto de capital (1,8%), aunque aumentó el gasto corriente (1,7%). Empero, pese a la caída del gasto de capital, la inversión pública se incrementó en 1,1 puntos porcentuales del PIB. En 2016 volvieron a caer fuertemente tanto los ingresos totales (4,7%) como el gasto fiscal (5,0%), en especial del gasto corriente (4,6%), pero aún se preservó la inversión pública, con un crecimiento en 0,2 puntos porcentuales del PIB. El resultado fiscal, Gráfico 16, registró un déficit de 6,9% y del 6,6% del PIB en 2015 y 2016, respectivamente, los más altos desde el inicio del modelo y en comparación con otros países de la región, con excepción de Brasil (7,6%). Para 2017, el MEF (2017b) prevé un déficit fiscal del 6,5% del PIB.

Gráfico 16: Déficit global y de las empresas públicas (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del MEFP (2017b).

Pese a que el declive del petróleo empezó en junio de 2014, y se preveía que sus efectos serían rezagados en los precios del gas de exportación por la indización diferida, parecería que predominó una percepción de que el shock era transitorio. Recién en 2016 se efectuó el ajuste fiscal, el cual se centró en los gobiernos regionales y municipales, inducidos por la caída del IDH. En 2016, el gasto corriente de los gobiernos subnacionales disminuyó en 25,8% y los gastos de capital en 12,8%. Según el MEFP (2017b, p.39): “los (gobiernos) subnacionales continuaron invirtiendo gracias a recursos que el Gobierno otorgó a través de fideicomisos para que puedan cumplir con la ejecución de los proyectos de inversión pública en el área social y productiva concurrentes con el Gobierno Central, además hicieron uso de sus saldos caja y bancos”.

Se tiene que el IDH cayó en 2016 en 44% y, desde 2014, que es cuando se inicia el shock externo, el descenso acumulado fue de 60,5%. Es de hacer notar que se estableció el destino de un 12% del IDH para el Fondo de Promoción de la Inversión en Exploración y Explotación de Hidrocarburos.

Se puede concluir que la política fiscal fue selectivamente anticíclica, centrada en preservar y seguir aumentando la inversión pública, aspecto que lo diferencia

radicalmente de la mayoría de las políticas fiscales seguidas en otros países de América del Sur, según CEPAL (2017b).

En el caso boliviano, parte del fuerte aumento del déficit global está asociado al aumento del déficit de las empresas públicas en los dos últimos años, con niveles del 2,4% y 3,3% del PIB, MEFP (2017d). (Gráfico 16).

Si bien el déficit se explica por los gastos de capital, el problema de fondo del modelo económico centrado en las empresas estatales está justamente en la capacidad de generación de excedente económico. Así, con datos del MEFP (2017d) se encuentra una disminución del excedente económico del sector estatal del 3,2 % del PIB en 2014 a 0,8 % en 2015 y 0,4% en 2016.

Resulta preocupante que solo YPFB sea el principal generador de excedente económico, puesto que el resto de las 35 empresas, en 2016, generaban utilidades alrededor de 941 millones de bolivianos equivalentes a 0,4% del PIB. Si el motor del crecimiento económico son las empresas públicas, éstas —después de 11 años del modelo y 8 años desde que el BCB les da préstamos directos (un equivalente al 12% del PIB)— deberían empezar a contribuir con un mayor aporte al resultado fiscal.

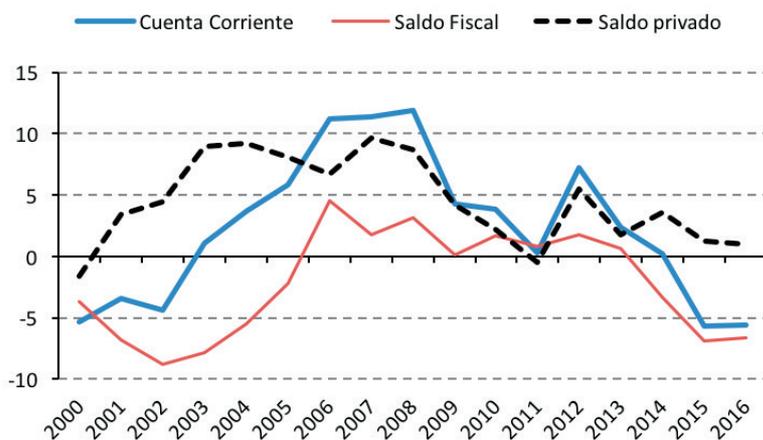
El principal cambio del modelo fue el nuevo rol del Estado como actor y protagonista directo del desarrollo económico a través de su intervención directa en la modalidad de empresas públicas nacionalizadas o creadas con recursos internos. La evaluación del papel del Estado no se juzgará por su rol que ya desempeñaba desde antes en la inversión en infraestructura, salud y educación, sino por la profundización de su participación en el ámbito de las inversiones en el sector productivo para lograr construir un nuevo modelo social, comunitario y productivo.

Por tanto, en el corto y mediano plazo, el desafío será cómo contribuyen las empresas públicas a lograr las tasas de crecimiento del PIB contempladas en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) en un promedio del 5%, límite inferior y el 5,8%, como límite superior.

8. Los saldos macroeconómicos

El saldo deficitario de la cuenta corriente está estrechamente relacionado con el saldo negativo del balance fiscal, que refleja a su vez el comportamiento del ahorro y la inversión pública. Por tanto, el déficit creciente de la balanza de pagos en cuenta corriente, señala que el ahorro público es bastante menor a la inversión pública. como se observa en el Gráfico 17.

Gráfico 17: Los saldos macroeconómicos (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB y el MEFP.

El país hizo un fuerte sacrificio para aumentar y preservar la inversión pública en un contexto en que —debido a que el saldo favorable entre sus ingresos respecto a los gastos corrientes, es decir el ahorro público— empezó a declinar en forma pronunciada a partir de 2013. Sin embargo, lo que preocupa es el otro saldo, el del sector privado, en el cual se observa una disminución de 5,5% del PIB en 2012 hasta llegar, en 2016, a solo 1% del PIB, como se puede ver en el Gráfico 17.

Como la variable inversión pública seguirá siendo el motor del modelo económico, se requiere sostener o estabilizar su nivel, para lo cual el Gobierno necesita controlar o racionalizar el gasto corriente y aumentar los ingresos fiscales. Es decir, requiere de medidas de política fiscal no contractivas que provoquen la caída del producto y de la demanda interna, pero tampoco puede seguir con

la inercia de una política expansiva, que agudice el déficit fiscal o sobrecaliente la inversión pública.

Complementariamente, se requiere que funcione mejor el motor de la inversión privada, tanto nacional como extranjera. En el caso de la inversión privada nacional, ésta se mantuvo estable en torno a un 5,7% del PIB, mientras que la inversión extranjera directa (IED) disminuyó de un nivel de 5,7% del PIB en 2013 a un 1,2% del PIB en 2016.

En 2016, la economía tenía un coeficiente de inversión del 20%, el cual está por debajo de las metas del Plan de Desarrollo Económico Social (PDES, 2015) que pretendía llegar a un 24% en 2017 y mantenerse en ese nivel hasta 2020. Por tanto, será necesaria una revisión de las metas del PDES en base al nuevo contexto externo y las limitaciones del modelo centrado en el gasto público y, en particular, en la inversión pública.

9. Escenarios 2017 y 2018

Tanto el Gobierno como los organismos internacionales, en el caso del FMI (2017), realizan proyecciones de las principales variables económicas en base a modelos diseñados para tal efecto. En el Tabla 3 se presentan algunos pronósticos hasta 2018.

Tabla 3: Proyecciones de las principales variables económicas, 2017-2018

Indicadores	Gobierno		FMI		
	2016	2017	2016	2017	2018
Tasa del PIB (%)	4,3	4 y 4,5	4,3	4,2	4,0
Tasa de inflación (%)	4,0	4,3	4,0	4,3	5,0
	En porcentaje del PIB				
Saldo fiscal PGN	(6,5)	(6,5)			
Saldo fiscal ejecutado	(6,6)		(5,8)		
Balance primario	(5,5)		(5,5)	(5,2)	(4,2)
Cuenta Cte. BOP*	(5,6)		(5,7)	(4,7)	(4,8)
Deuda pública	38,9		42,1	42,4	43,3
Deuda pública externa	21,3	23,7			
Inversión pública	14,9	18,9			

Fuente: BCB, MEFP (2017b), FMI (2017) WEO.

Sin embargo, es necesario resaltar que los métodos prospectivos nacen como crítica al uso de los métodos previsivos que se fundamentan en la utilización de la proyección de series históricas acompañadas, en la mayoría de las veces, por datos probabilísticos. Si bien la probabilidad mejora la fiabilidad de los datos, existe una serie de críticas que hacen que los métodos previsivos sean considerados como incompletos para analizar la naturaleza de los problemas que nos ocupan.

Uno de los métodos prospectivos que más apoyo tiene en la actualidad para analizar los acontecimientos futuros a la luz de los acontecimientos presentes es el método de los escenarios. Este método nace como réplica al uso de métodos previsivos.

Como define Licha (2000), un escenario es una descripción de las circunstancias, condiciones o acontecimientos que pueden representar la situación del entorno en un momento futuro del tiempo. No es una previsión del futuro, sino un análisis cualitativo de cómo puede ser dicho futuro. Señala además, que es hipotético (describe algún futuro posible), selectivo (representa algunos aspectos de la realidad), limitado (contiene un número determinado de variables) y está conectado (interconexión entre situaciones).

Los escenarios pueden ser de dos tipos: tendenciales y alternativos. Los escenarios tendenciales proceden de una simple extrapolación de tendencias y corresponden al futuro más probable. Los escenarios alternativos —también llamados “contrastados”— consisten en la descripción de imágenes de futuros posibles

En el presente ejercicio se define un escenario inercial, es decir el resultante de que la macroeconomía, analizada anteriormente, siga la tendencia, de los últimos años. También se define un escenario denominado deseable, que sería el que mejor podría tener la macroeconomía dado su desempeño pasado y actual. Por último, se define un escenario que denominamos contrastado, que en realidad correspondería a un escenario pesimista, pero que puede ser posible.

Se define un horizonte corto de tiempo, de 2017-2018 y se escogen un grupo limitado de variables tanto para el escenario del contexto externo como del escenario macroeconómico.

9.1. Escenarios del contexto externo

El escenario inercial es el más probable que continúe, con un crecimiento moderado del PIB y del comercio mundial, con baja inflación de entorno al 2%, sin peligros de deflación y con tasas de interés internacionales de aumento gradual pero moderado. No se esperan alzas fuertes. Se presume que el dólar tendería a mantenerse estable con una tendencia a una depreciación moderada y que las monedas de los países vecinos se estabilicen con bajas fluctuaciones cambiarias con tendencia a la apreciación de los tipos de cambio efectivos reales.

Los precios de las materias primas tenderán a continuar con una recuperación moderada y los flujos de capital hacia las economías en desarrollo continuarán entrando, pero no en ritmo y niveles anteriores, con un crecimiento moderado de la inversión extranjera directa en la región de América Latina. Se espera que no se acentúen los problemas de deuda de los hogares en las economías avanzadas y se estabilicen los niveles de deuda en China. Un escenario no deseado y de baja probabilidad es la amenaza de una nueva crisis financiera internacional o un crecimiento abrupto de las tasas de interés.

Para Bolivia es muy relevante que la recuperación económica continúe en Brasil y que, principalmente, se normalicen los envíos de gas natural al mercado más importante que tiene el país.

9.2. Escenario del sector externo

En un entorno externo moderado, no desfavorable, se espera que no se acentúen los desequilibrios de balanza comercial, sino que más bien disminuyan con relación a los niveles de 2016. De normalizarse los envíos de gas natural al Brasil, la recuperación de las exportaciones observada hasta agosto de este año continuaría. Se esperan que las remesas sigan creciendo y lleguen a superar los mil millones de dólares. Se espera que la relación de términos de intercambio no continúe deteriorándose, sino se estabilice y recupere modestamente en 2017 y 2018 a niveles todavía muy por debajo de 2010.

La recuperación de la Inversión Extranjera Directa (IED) sería moderada y la mayor preocupación no es que la deuda externa aumente, sino que mejore la

gestión de endeudamiento y se efectivicen los recursos externos contratados o negociados, en particular con China, dado el amplio margen de endeudamiento que tiene el país. No obstante, se debe seguir de cerca al indicador de deuda externa/exportaciones, que en 2014 era muy bajo (43,1%), pero que hasta junio de 2017 trepó a un 92,1%, según BCB (2017a) debido a la caída de las exportaciones.

Las RIN disminuirían moderadamente, pero se habría desacelerado el ritmo de salida de las trasferencias financieras al exterior del sistema financiero a través del Banco Central. Se prevé un contexto de relativa estabilidad cambiaria en las monedas de los países vecinos y, dado que se asume que el tipo de cambio se mantenga fijo, se depreciaría levemente el tipo de cambio real, continuando su tendencia reciente. Un escenario deseable sería modificar en forma programada el tipo de cambio, aprovechando el buen nivel de las reservas internacionales.

9.3. Escenario macro

De continuar la tendencia observada hasta el primer semestre de 2017, con un crecimiento del PIB cercano al 3,6%, es muy probable un escenario donde el crecimiento esté alrededor del 4% y dentro del rango inferior previsto por el Banco Central (4% y 5%), incluso para 2018. Para que el motor de la inversión pública alcance el 15% del PIB, debe aumentar el nivel de ejecución en forma acelerada y asegurar los recursos del financiamiento externo, caso contrario no contribuiría a alcanzar la tasa de crecimiento del PIB del 4,7% no solo en 2017, sino en particular en 2018.

Si bien es deseable que no suba la relación deuda pública externa respecto al PIB, que a junio de 2017 fue de 23,7%, un aumento del indicador es deseable siempre que signifique un mayor flujo de recursos externos para financiar proyectos de inversión, dado el margen amplio que tiene la economía boliviana para endeudarse.

La inflación, según el BCB, estaría en 4,3%, sin embargo hay indicadores como el de la inflación subyacente que podrían señalar una inflación en torno al 3%. Una menor tasa de inflación es deseable siempre que no signifique una señal

de desaceleración de la demanda interna, como puede advertirse si la inflación subyacente continúa siendo baja.

Los déficit mellizos del 6,5% se repetirían en 2017 en el caso del déficit fiscal y el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, aunque sería menor al 5,6% registrado en 2016.

9.4. El escenario de las empresas públicas

El rol de las empresas públicas es clave en el nuevo modelo económico, puesto que se basa en la estrategia diseñada en el Plan Nacional de Desarrollo (PNDES) 2006-2011 de generación del excedente y su destino tanto al sector producto intensivo en empleo como al sector social.

Con excepción de YPF, es urgente que el resto de las 35 empresas públicas contribuyan a la generación del excedente, que es fundamental en el proceso ahorro-inversión. Hasta el presente han ido captando los recursos vía financiamiento del BCB. De no cumplir este rol, sería uno de los factores de explicación de agotamiento del modelo en los próximos años.

De seguir la actual tendencia, las empresas públicas, excepto YPF, limitarían las posibilidades de alcanzar tasas de crecimiento arriba del 4% en los próximos años. De mejorarse la gestión de las empresas estatales, junto con la gestión de la inversión pública, se podría pasar a un escenario deseable. De darse un escenario pesimista de no contribución al excedente económico y elevado crédito neto del Banco Central, afectaría gravemente al modelo, para cuya recuperación serían necesarias medidas de control de gasto, de racionalización de las empresas e inclusive su cierre o privatización.

Por tanto, el Gobierno está a tiempo de tomar medidas que aumenten la eficiencia de las empresas estatales.

10. Recomendaciones de políticas públicas

En un contexto externo de recuperación moderada de la economía mundial y de los precios de los *commodities*, para la economía boliviana es relevante la

situación y perspectivas económicas de sus dos principales socios comerciales de la región, Brasil y Argentina, por su rol estratégico en la demanda de gas natural. Por tanto, es muy importante priorizar las relaciones económicas bilaterales, independientemente de las diferencias ideológicas, para asegurar la venta de gas natural, principal producto del sector estratégico de los hidrocarburos en el mediano y largo plazo.

La economía atraviesa una fase de declinación iniciada en el tercer trimestre de 2013 y expresada en la contribución negativa de la demanda externa al crecimiento del PIB, por lo que para un mediano plazo, es imprescindible que la demanda externa, es decir las exportaciones, también contribuyan al crecimiento del PIB y permitan financiar las importaciones necesarias para aumentar el nivel de la demanda interna y así contribuir al crecimiento del PIB. La política cambiaria es un instrumento para incentivar las exportaciones, la producción nacional que compite con las importaciones y desincentivar las importaciones no esenciales, que puede acompañar a la actual política de financiamiento orientada a diversificar el sector productivo.

El modelo económico se ha centrado en el dinamismo del gasto público y, en especial, de la inversión pública, por lo que es recomendable políticas orientadas a incentivar la inversión privada nacional y la inversión extranjera, como en el caso de las alianzas público-privadas, de modo que complementen y coadyuven al motor de la inversión pública que puede sobrecalentarse.

El actor protagónico del nuevo rol del Estado en la economía han sido las empresas públicas, por lo que se requiere de políticas públicas que aumenten su eficiencia operativa y ejecutiva y se centren en la generación del excedente económico, sin el cual el nuevo modelo económico se debilitará o agotará, dado el aumento de los créditos a las empresas públicas y su bajo retorno y contribución a los ingresos fiscales.

El costo del ajuste externo la ha sumido fundamentalmente la disminución de las reservas internacionales, las cuales han ido declinando en 2017, aunque en forma moderada. Sin embargo, se necesita que la Política de Financiamiento Externo pueda materializar las negociaciones, principalmente con la China

para asegurar el componente necesario para los proyectos de inversión pública, especialmente de infraestructura y desarrollo productivo.

En un escenario moderado, tanto externo como interno, es muy difícil que se alcancen las metas de inversión y crecimiento del PDES, por lo que se recomienda su evaluación y la adecuación de las metas al contexto actual.

11. Bibliografía

- Banco Central de Bolivia-BCB (2017a), “Informe de la Deuda externa Pública a junio de 2017”.
- Banco Central de Bolivia-BCB (2017b). “Informe de Política Monetaria”. Julio.
- Banco Central de Bolivia-BCB (2017c). “Memoria 2016”. La Paz.
- Banco Central de Bolivia (2017d) “Avance de cifras del Reporte de Balance de Pagos Primer Trimestre Gestión 2017”. La Paz.
- CEPAL (2017a). “Estudio Económico de América Latina 2017”. Santiago de Chile.
- CEPAL (2017b). “Panorama fiscal de América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2015). “Plan de Desarrollo Económico y Social” (PDES). La Paz.
- FMI (2017). “World Economic Outlook”. Octubre.
- FMI (2016). “Assesing Reserve Adequacy-ARA”. Julio.
- Laframboise N. (2017). “Bolivia: preservando los avances”. <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8313>.

- Licha I. (2000). *La construcción de escenarios*. Junio.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas-MEFP (2017a). “La economía boliviana no está en desaceleración”. La Paz.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas-MEFP (2017b). “Informe fiscal 2016”.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas-MEFP (2017c). “Memoria de la economía boliviana 2016”. La Paz.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas-MEFP (2017d). “Las empresas públicas en el nuevo modelo económico boliviano”.
- OECD (2017a). “Interim economic outlook”. Septiembre.
- OECD (2017b). “Economic outlook”. Junio.
- VIPFE (2017). “Ejecución financiera de inversión pública-Agosto 2017”. http://www.vipfe.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=categoria_vista&id=603&id_item=708

Inserción internacional de Bolivia

Pablo Rossell Arce

Contenido

1. Introducción	55
2. Industrialización de los países centrales y de la semiperiferia	58
3. El debate actual	66
4. El litio y el ciclo económico actual	79
5. Conclusiones	84
6. Bibliografía	85

1. Introducción

La posición de nuestro país en el sistema capitalista mundial es, en muchos aspectos, similar a la que hubo a mediados del siglo XX; no obstante, las dinámicas del crecimiento económico y las poblacionales, particularmente la evolución del ingreso per cápita, han generado que las condiciones domésticas se modifiquen. En ese sentido, seguimos siendo un país esencialmente primario, pero con una estructura poblacional más urbana, con una demanda interna más diversificada y sofisticada en nuestra oferta para el consumo doméstico y con alguna leve diversificación en la exportable.

Bolivia ha participado en la economía mundial con diferentes especialidades, de acuerdo con los ciclos de los precios internacionales de los recursos que el país dispone. En la colonia y en las primeras décadas de la República fue la plata; a inicios del siglo XX, el caucho y el estaño; desde fines del siglo XX hasta la actualidad, el gas. Las trayectorias de dicha inserción han sido definidas en función de las oportunidades de valorización de nuestros recursos naturales en el mercado mundial, de acuerdo a sus vaivenes e impactos en la esfera regional.

En la medida en que el país ha atravesado por períodos de estabilidad y crecimiento, el Producto Interno Bruto (PIB) y el PIB per cápita han evolucionado positivamente. Esto se relacionó a los incrementos del gasto corriente y la inversión del sector público, impulsados por una mayor captura de la renta de los recursos naturales que vino por efecto precio y/o de las políticas públicas destinadas a tal fin, todo lo cual se tradujo en un impulso a la demanda interna.

La diversificación económica y el ascenso en las cadenas de valor en nuestra inserción internacional, como ruta al desarrollo y la prosperidad económica, han sido un anhelo expresado a lo largo de varias décadas por políticos, ana-

listas, investigadores y la sociedad. Este deseo, que data prácticamente desde inicios del siglo XX, se mantiene hoy como ideario nacional y ha sido expresado repetidas veces por el actual Gobierno.

Así, tenemos la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo (Gaceta Oficial de Bolivia: 2007), que apuntaba a lograr que el Estado, luego de desmontar al neoliberalismo, sea el promotor del desarrollo. En su acápite sobre Bolivia productiva, el plan proponía el cambio de la matriz productiva del país. Si bien el documento no es muy explícito en metas e indicadores, su orientación es clara en relación a los siguientes objetivos:

- Industrialización de los hidrocarburos
- Selección de rubros prioritarios para recibir apoyo estatal en el impulso hacia la transformación manufacturera
- Manufactura de productos agroecológicos

Cuando Evo Morales ganó las elecciones generales de octubre de 2014, lo hizo portando un programa que destacaba la necesidad de industrializar al país y proponía la meta del 30% de PIB industrial para 2020.

Más allá del nivel relativo de industrialización, que no es un dato menor, el elemento clave de la industrialización es la modificación del patrón de inserción internacional. La especialización en productos primarios ha estado asociada, desde la tesis de Prebisch-Singer, a la vulnerabilidad externa, el deterioro de los términos de intercambio y el estancamiento en la ruta al desarrollo económico (Ocampo: 2003). En ese sentido, un programa de industrialización que omita el componente de ascenso de nuestra posición en las cadenas globales de valor atacará solo a una arista del problema.

Sin duda alguna los procesos de industrialización han sido el elemento central en el desarrollo del sistema mundo capitalista; en particular, han sido decisivos en la configuración de los países que actualmente se encuentran en el centro del poder de la economía mundial.

Europa, EEUU y Japón fueron los territorios en los que el capitalismo industrial surgió en sus inicios. Luego, con el progreso técnico-económico de los últimos

50 años, en un entorno muy particular de equilibrio de fuerzas mundiales, el sudeste asiático surgió como un territorio industrializado a medida que los países centrales se desindustrializaban.

En la actualidad, es muy poco probable que se repitan episodios de progreso socioeconómico a nivel nacional mediante procesos masivos de industrialización, porque las condiciones económicas y políticas a nivel global son distintas a las de hace 4 ó 5 décadas.

No obstante, ello no significa abandonar la idea de progreso económico como medio para mejorar las condiciones de vida de la población para países como Bolivia. El reto está en generar condiciones económicas para ganar los potenciales márgenes de acción que permitan que el país aproveche las oportunidades actuales para una inserción internacional basada en una mayor diversificación de su aparato productivo, con el fin de generar excedente que permita superar las condiciones socioeconómicas de la población.

Habida cuenta de las actuales restricciones históricas y geográficas, ¿existe margen de acción para que Bolivia mejore su nivel de inserción internacional? Vale decir, si en el mediano plazo Bolivia sigue articulada a la economía mundial desde una posición más bien dependiente, ¿es posible pensar en algún grado de diversificación productiva en nuestra inserción internacional, que fomente el progreso económico y social para nuestra población? En este ensayo sostenemos que, cumpliendo ciertas condiciones, esta respuesta sería positiva. Como veremos más adelante, la fase actual de desarrollo socio-técnico del capitalismo mundial nuevamente genera oportunidades para la valorización de nuestros recursos naturales; una gestión adecuada de dichas oportunidades podría situar a Bolivia en un escalón más alto que el de simple proveedor de materia prima.

En lo que sigue, argumentaremos que la economía mundial vivió dos grandes oleadas de industrialización: la primera, que arranca propiamente con la revolución industrial de mediados del siglo XVIII y la segunda, que se da entre fines de la década de 1960 y principios de la década de 1980; que cada oleada ocurrió en contextos históricos específicos, con una correlación de fuerzas a nivel mundial específica y que esta correlación determinó la ruta de los primeros sitios en la carrera por la industrialización. Consideramos que las condiciones

históricas y geográficas que hicieron posible las dos oleadas no se replicarán en América Latina ni en Bolivia.

Seguidamente, analizaremos el debate actual acerca de la globalización e identificaremos cómo mientras EEUU y Europa parecen encabezar una tendencia contraria hacia la globalización, el Asia —especialmente China— propone aprovechar el andamiaje institucional actual para reimpulsar la globalización desde el Oriente.

A continuación, detallaremos algunos escenarios a futuro para luego dibujar sucintamente el ciclo económico-técnico actual y las alternativas posibles para Bolivia.

2. Industrialización de los países centrales y de la semiperiferia

Para fines de este análisis, identificamos dos fases en los procesos de industrialización en la historia moderna: la primera, desde la revolución industrial hasta la segunda guerra mundial; la segunda, desde la segunda guerra mundial hasta mediados de la década de 1990. De esa manera, identificamos la consolidación de un núcleo de países (centrales) que arrancaron sus procesos entre mediados del siglo XVIII y del siglo XIX y la formación de otro grupo de países (semiperiféricos) que se industrializaron luego de la segunda guerra mundial.

2.1. Industrialización de los países centrales

El proceso de revolución industrial ocurrido entre fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, que tuvo como epicentro a Inglaterra, requirió la combinación de una serie de factores que no se conjugaron de manera espontánea, sino que fueron alineados por un poder político con un programa de modernización económica y social inédito.

El nivel de coordinación entre los poderes político y económico —que fue necesario para forjar el capitalismo inglés en la forma que resultó— se logró luego de innumerables marchas y contramarchas, pero también gracias al flujo de recursos provenientes de la colonización de territorios de ultramar, que permitió concentrar recursos en grandes cantidades para sufragar el crecimiento

necesario del capital productivo e, indirectamente, del volumen de gasto militar para sostener una situación colonial de crecimiento.

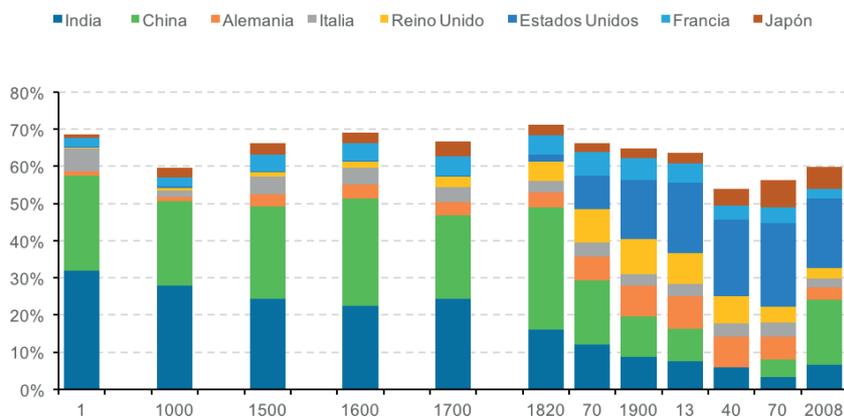
Los principales factores que se citan para explicar el éxito de la revolución industrial inglesa son (Clark 2001):

- Los avances científicos incorporados a la producción manufacturera
- Los cambios institucionales en la estructura de la propiedad de la tierra
- La modernización del sistema de gobierno
- El cambio en los patrones culturales

Sin duda alguna esta combinación de elementos técnicos e institucionales fue crucial para incrementar el nivel de productividad de la economía inglesa del siglo XVIII. Además de ello fue necesario crear condiciones para, por un lado, rentabilizar ese aumento de producción en un mercado que necesariamente debía ser mayor al doméstico y, por otro lado, establecer una cadena de abastecimiento de materia prima y bienes salariales estable y barata. La colonización de territorios de ultramar contribuyó al logro de ambos objetivos.

El colonialismo inglés tenía fines esencialmente económicos, a diferencia del colonialismo español —centrado en la evangelización— o el francés —que perseguía la expansión cultural de la metrópoli— (Maddison: 1971). La India, bajo el dominio inglés perdió significativamente su producción manufacturera —y, debemos decir, su proporción de producción total, como se puede observar en el gráfico—. Maddison atribuye la desindustrialización de la India a la modificación de patrones de consumo asociada al cambio de élites (del consumo de manufactura local al consumo de bienes de prestigio europeos) y a la inundación de manufacturas textiles inglesas luego de las guerras napoleónicas, en un contexto de libertad de importación, pero con restricciones a la exportación.

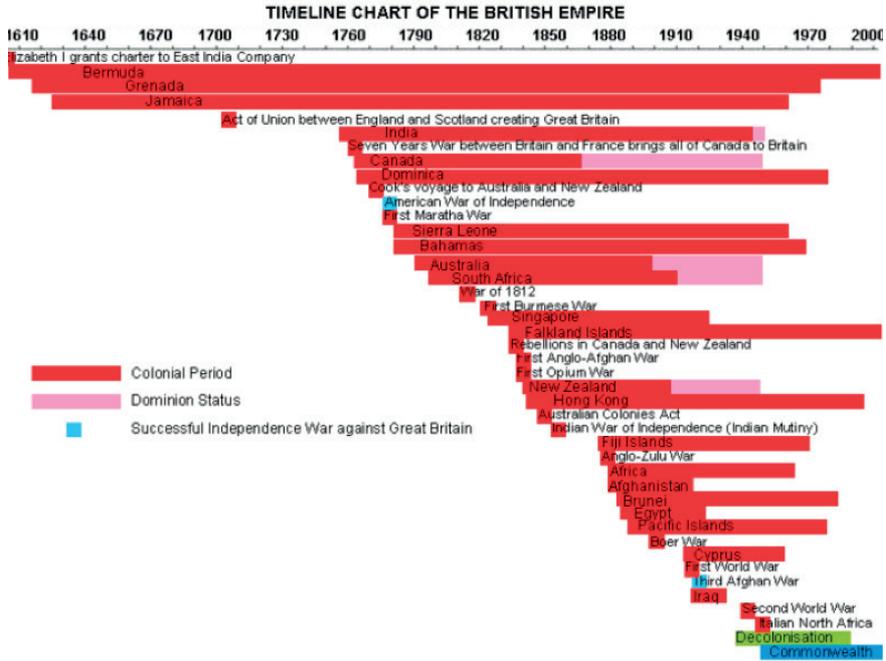
Gráfico 18: Historia del PIB mundial. 1990 (% del total, \$us de 1990 PPP)



Fuente: Angus Maddison, University of Groninhrn, The Economist

La condición imperialista de Inglaterra en la revolución industrial le permitió contar con un mercado cautivo de millones de consumidores en varios continentes, ejercer el monopolio del comercio, la navegación y abastecer a la metrópoli con una variedad de materias primas no nativas de Europa (Shahid: 1998). Es improbable que los saltos en productividad y en la riqueza de la metrópoli hubiesen ocurrido sin el componente colonial.

Gráfico 19: Línea de tiempo del imperio británico



Fuente: <http://www.atlasofbritempire.com>

La colonización permitió un extraordinario poder sobre los recursos, las rutas marítimas, los mercados y la capacidad monopólica en el comercio internacional. La cantidad de recursos, población, rutas de navegación y líneas comerciales que se hicieron disponibles para los poderes coloniales generó condiciones para el desarrollo de un capitalismo que, de ser confinado únicamente al espacio inglés o europeo, no hubiese logrado el salto en riqueza que vivió la metrópoli en sus años de auge. No nos equivocáramos si consideramos a la colonización como el primer instrumento de la globalización (Wallerstein).

Mapa 1: Rutas marítimas de Inglaterra, Holanda y España 1700 - 1800

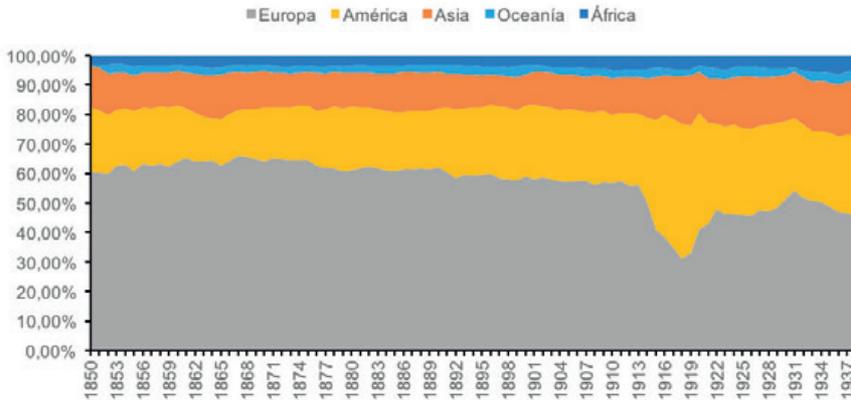


Fuente: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2014/01/13/40-more-maps-that-explain-the-world/?utm_term=.b86b3f924dec

En el anterior mapa se puede ver el dominio de las rutas marítimas por parte de Inglaterra, Holanda y España, los poderes imperiales más importantes entre 1700 y 1800.

El desarrollo de la producción industrial necesariamente venía aparejado con la creación de un mercado mundial para la producción manufacturera, a lo cual contribuyó decisivamente la colonización. De esta manera, los primeros países en industrializarse lograron captar enormes proporciones de riqueza mediante el comercio internacional. El siguiente gráfico es elocuente, muestra que, como resultado del dominio naval y territorial de sus colonias, Europa logró concentrar cerca del 70% del comercio mundial en la década de 1860. La participación europea decayó durante la primera guerra mundial, dejando un enorme espacio a los EEUU que luego se fue ensanchando (Federico y Tena: 2016).

Gráfico 20: Participación de las exportaciones del mundo por continente, 1830-1938 (precios corrientes)



Fuente: Federico, Giovanni (2016): World trade, 1800-1938: a new data-set.

2.2. Industrialización de la semiperiferia

Fuera de las naciones que consolidaron sus procesos de desarrollo industrial hasta mediados del siglo XIX, en el siglo XX solo un pequeño grupo de países logró modificar su inserción internacional y abandonar un patrón primario de vínculo con la economía mundial: los tigres de primera generación —Hong Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwán— y los tigres de segunda generación Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam. Si bien en términos cronológicos China entra en esta segunda fase, su desarrollo tiene algunas particularidades que nos obligan a analizarla por separado.

Los tigres de primera generación y los de segunda generación prosperaron en el contexto de la guerra fría, en condiciones que son irrepetibles para el contexto boliviano, como ser:

- Acceso a mercados de millones de consumidores con alta capacidad de gasto, mediante los procesos de terciarización, facilitados por acuerdos político-económicos con los EEUU y otras potencias mundiales
- Acceso a tecnología, a través de la reingeniería y copia de la producción foránea
- La presencia de una población abundante y relativamente bien educada

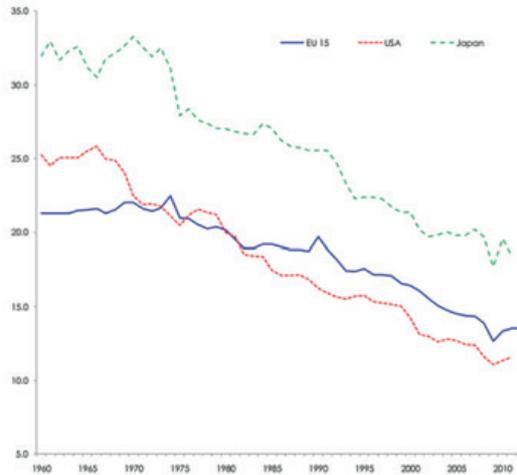
- Acceso al mar
- La continuidad de las políticas de industrialización basada en la permanencia de largo plazo de regímenes autoritarios
- Por último, pero no menos importante: el tránsito hacia nuevas ramas económicas de tecnología avanzada y de mayor rentabilidad

A muy grandes rasgos, el período que va desde mediados del siglo XVIII hasta mediados del siglo XX fue uno en el cual el capitalismo industrial logró incorporar una serie sucesiva de avances tecnológicos para renovarse y reproducirse en los países centrales. Asumiendo la perspectiva de los ciclos de Kondratieff, podemos rastrear cómo el ciclo de mecanización impulsado por el agua (1780—1815), seguido por el ciclo de mecanización impulsada por vapor (1848-1873), el de electrificación (1895-1919) y el de motorización (1941-1973) fueron internalizados para potenciar el desarrollo industrial de los países centrales. (Norkus: 2013).

Si bien no existe consenso acerca de los componentes del actual ciclo, se reconoce que está marcado por el desarrollo de la informática, las telecomunicaciones y la biotecnología. Concomitantemente, este ciclo converge con un significativo declive de la importancia de la producción industrial en aquel pequeño grupo de países que se habían especializado en ese rubro desde mediados del siglo XVIII. Hoy, países como Inglaterra, EEUU y Japón tienen una proporción de la producción industrial mucho más reducida en su PIB de lo que tenían hace 3 ó 4 décadas; mientras que los rubros de servicios han incrementado significativamente su participación.

Es en este contexto, en el que los países industrializados de vieja data abandonan la producción manufacturera buscando una mayor fuente de rentabilidad en los sectores de servicios; la manufactura, entonces, se traslada al sudeste asiático buscando abaratar los costos de mano de obra y promoviendo en esos territorios una suerte de industrialización exógena.

Gráfico 21: Participación de la manufactura de EU-15, EEUU, Japón, 1960-2012 (% del PIB)



Fuente: Aiginger, 2014 (p 15)

Adicionalmente, el avance masivo de la robotización en los procesos productivos —no solo manufactureros— anticipa una revolución cuyo resultado es totalmente incierto por las transformaciones que puede tener en el mundo del trabajo para los próximos años.

2.3. China

El ascenso de China merece un análisis separado: de ser un país subdesarrollado durante la mayor parte del siglo XX, en los últimos 40 años se posiciona como un jugador hegemónico que recupera el peso económico que tuvo hace varios siglos atrás. Junto con su estatura económica, por supuesto, China va ampliando su espacio de acción en la política mundial.

Al igual que el resto de los países del este de Asia, logró posicionarse económicamente remontando a la ola de deslocalización industrial de Europa y EEUU de fines de la década de 1970, pero como protagonista que buscaba su propio rol en un tablero que en aquel momento estaba marcado por la bipolaridad entre EEUU y la URSS.

En un complejo juego de equilibrio entre las dos superpotencias de la segunda mitad del siglo XX, China logró generar espacios de autonomía relativa, tanto para desprenderse del tutelaje de la Unión Soviética como para acercarse sin necesariamente subordinarse a los EEUU (Kissinger: 2012).

El tamaño de su territorio, su inmensa población y poderío militar (es una potencia atómica desde 1969), junto con una capacidad estatal poco desdeñable para hacer valer sus decisiones internamente, confluyeron para que el crecimiento económico de China venga a aparejado con un notable incremento de su influencia en los asuntos globales.

3. El debate actual

En los últimos años se han manifestado una serie de cuestionamientos a la evolución de la globalización justamente en el seno de las sociedades de los países que más la promovían; en EEUU y Europa las tendencias aislacionistas han logrado ganar un nivel de poder político que era impensable hace 10 años; a ello, debemos añadir que, a diferencia de lo que ocurría hace una década, las tendencias antiglobalizadoras de hoy provienen de la derecha del espectro político.

Mientras tanto la China, que actualmente es la segunda economía más grande del planeta⁴, emprende uno de los proyectos de integración más ambiciosos de la historia del Asia, con una red de infraestructura de transporte, logística y energía que arranca en su territorio y llega al este de Europa. El proyecto es conocido informalmente como “La Nueva Ruta de la Seda”. El potencial comercial del megaproyecto chino es aún incalculable, pero a todas luces implica un impulso a la globalización desde el Oriente.

3.1. La globalización cuestionada desde el populismo de derecha de “occidente”

El extraordinario nivel de recuperación económica de Europa y Japón luego de la Segunda Guerra Mundial tuvo su principal impulso en el plan Marshall, que dio lugar a la recuperación económica de la Europa de la postguerra y a la

⁴ Ver: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>

creación del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, por su sigla en inglés) y la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, por su sigla en inglés) (Clayton: 1963).

A su vez, el plan Marshall estuvo respaldado por la división de Europa según el arreglo político sellado por Stalin, Roosevelt y Churchill en la Conferencia de Yalta, generando las condiciones de seguridad y estabilidad política en la esfera de influencia de los EEUU que permitieron establecer el tejido económico que renovó el desarrollo de Europa y Japón.

Los cimientos políticos y económicos instalados por los acuerdos de Yalta primero, y luego por el Plan Marshall (la OECD, el GATT) proporcionaron la normativa de comercio internacional que acompañó al surgimiento de lo que hoy conocemos como la Unión Europea. A su vez, los modelos de pactos comerciales gestados en Europa fueron la base para la institucionalidad de la globalización tal como la conocemos hoy.

La recuperación económica de Europa y la bonanza en Estados Unidos durante los años dorados de la postguerra generaron un notable incremento en la producción industrial.

Saliendo de la postguerra, los EEUU era la economía más grande y la que mayor nivel de producción industrial tenía. A fines de la década de 1960 e inicios de 1970, la recuperación de los aliados en Europa y de Japón generó un entorno de competencia para la producción estadounidense dentro y fuera de su territorio. La competencia global entre EEUU y sus aliados económicos en Europa y Asia, ya fortalecidos, junto con una presión creciente de los trabajadores para incrementar los salarios, generaron una caída paulatina de la rentabilidad en las economías desarrolladas, así que, por un lado, se asumieron procesos de reestructuración tendentes a bajar los costos. Por otro lado —en los EEUU— se abrió el mercado financiero para abaratar el crédito a las grandes corporaciones, con la esperanza de encontrar nuevas fuentes de ganancia (Brenner: 1999).

Una de las modalidades de abaratamiento de costos fue la tercerización de la producción industrial. El desarrollo del transporte y las telecomunicaciones hizo posible —y económicamente factible— que segmentos de la producción

industrial se localicen en territorios con fuerza de trabajo más barata, disciplinada y abundante. Para ello, las normas de comercio debían acompañar esta tendencia creciente de intercambio de insumos intermedios y de bienes finales, profundizando cada vez más el componente comercial de la globalización. Los territorios asiáticos fueron los lugares privilegiados para terciarizar la localización de la producción industrial que en el norte y el occidente ya no era rentable.

A todo ello, contribuyó el desarrollo del transporte, las comunicaciones y la tecnología, acompañando la innovación en las modalidades de producción que fraccionaban los procesos productivos y facilitaron la deslocalización de la producción.

Los países tradicionalmente industrializados abandonaron paulatinamente la manufactura para concentrarse en la generación de valor en rubros de servicios altamente rentables, como el diseño, el desarrollo de tecnología y los servicios financieros.

La disminución relativa del empleo industrial en las últimas décadas reconfiguró la estructura económica regional en Europa y Estados Unidos; las regiones que tradicionalmente se especializaron en manufactura tuvieron que reconvertir sus vocaciones, lo cual no necesariamente ocurrió al ritmo en el que el empleo industrial fue perdiendo importancia; por ese motivo, muchas regiones no lograron revivir su dinámica económica.

Al perder importancia la producción industrial en favor de los servicios avanzados y de alta tecnología, las nuevas oportunidades económicas están orientadas hacia regiones con mejor infraestructura de conectividad y hacia segmentos poblacionales con mejores cualificaciones relativas; esto significa, para los países desarrollados, menos oportunidades en el área rural y menos oportunidades para trabajadores de menores calificaciones relativas, como sucede con aquellos especializados en trabajo industrial.

El impacto político de estas macrotendencias no es desdeñable; el descontento y la percepción generalizada de una falta de oportunidades está marcando la agenda política de los países del norte en sentidos contrarios a lo que se percibe

como una apertura nociva para las poblaciones de estas regiones: la continua deslocalización de la producción y la llegada de inmigrantes de países pobres.

Donald Trump llegó a la presidencia de los EEUU con una plataforma de defensa de los intereses estadounidenses, identificando como problemas a los inmigrantes, al déficit comercial de EEUU causado por el espacio cedido a China y otros socios comerciales, y el dispendio en el gasto de la participación de los EEUU en las instituciones internacionales.

La agenda de Trump es, básicamente, una agenda antiglobalizadora; expresada en su lema “America First” (América primero o, más propiamente, EEUU primero). La agenda aislacionista de Trump se resume en las siguientes iniciativas, no todas ellas encauzadas con éxito⁵:

La construcción de una muralla para separar a los EEUU de México y frenar la migración.

Retirarse del Acuerdo de París para el cambio climático

Renegociar el Tratado de Libre Comercio-CAN y detener el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TTP)

Deportar a los inmigrantes ilegales

Eliminar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)

Retirarse de la Organización Mundial del Comercio.

Las propuestas de Trump apuntan, claramente, a romper una serie de acuerdos internacionales que constituyen el armazón político y económico de la globalización tal como la conocemos.

Los EEUU está gobernado por un líder con profundas convicciones aislacionistas, cuyas políticas ya empiezan a erosionar los pilares fundamentales de la

⁵ <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-37982000>
<https://www.ft.com/content/5afb914-a2b2-11e7-8d56-98a09bc71849>

globalización y cuyas declaraciones van en contra de una serie de los acuerdos —explícitos e implícitos— que sustentan la idea de paz entre las principales potencias económico-militares. Todo ello, sustentado con una base electoral conformada por colectivos que han sufrido el deterioro de sus condiciones de vida y que asocian ese sufrimiento al avance de la globalización, la apertura comercial, la migración y al descontrol de los mercados financieros.

Al otro lado del Atlántico, la Eurozona siente las sacudidas de una serie de movimientos políticos antiintegracionistas —llamados Euroescépticos— que poco a poco han ganado espacios de poder en los últimos años. Para fines de nuestro análisis, nos concentraremos en tres hitos electorales: el referéndum británico que definió el abandono de la Unión Europea (Brexit), la elección austriaca y la elección alemana.

El 23 de junio de 2016, los votantes británicos decidieron abandonar la Unión Europea. El Brexit ha sido el golpe más fuerte en contra de la arquitectura europea de la globalización en toda la historia del bloque.

Los motivos de la victoria del Brexit —salvando las distancias culturales e históricas— tienen elementos en común con la victoria de Trump: quienes decidieron excluirse de la Unión Europea fueron los habitantes de aquellas regiones menos beneficiadas con la apertura económica.

Los votantes típicos por el Brexit compartían una serie de características socio-demográficas⁶:

- Se concentran en zonas rurales menos beneficiadas por la apertura económica
- Son votantes mayores a 40 años.
- Pertenecen a partidos más conservadores
- Tienen menores niveles de educación
- Pertenecen a los estratos económicamente menos favorecidos

Para seducir a este tipo de votantes, la campaña a favor del Brexit hizo énfasis en los peligros de la apertura a la migración, la necesidad de contar con mayores

6 <http://www.telegraph.co.uk/politics/2016/06/22/eu-referendum-which-type-of-person-wants-to-leave-and-who-will-b/>

grados de libertad para decidir acuerdos comerciales que ponen en riesgo el empleo de los británicos y poner fin a ciertos aportes británicos para la Unión Europea que, más bien, deberían dirigirse a políticas sociales en el propio país⁷.

Austria, sin llegar a cuestionar de manera frontal a la Unión Europea, es otro ejemplo de avance de las corrientes populares de tono euroescéptico. Luego de las elecciones celebradas en octubre de 2017, el partido con mayor caudal resultó ser el centroderechista Partido Popular Austriaco (OVP) y, en tercer lugar, quedó el derechista radical Partido de la Libertad de Austria (FPÖ), fundado luego de la Segunda Guerra Mundial por un exoficial Nazi⁸.

Ambas agrupaciones reeditaron recientemente una coalición que tiene sus antecedentes en 2000, cuando resultaron ser las dos opciones más votadas. La crisis migratoria, unida a una economía prácticamente estancada y niveles de desempleo crecientes, explican la preferencia electoral por opciones más conservadoras —cuando no abiertamente xenófobas— que explotan los miedos de un electorado suspicaz con los atentados protagonizados por islamistas radicales, las políticas de austeridad que amenazan las prestaciones sociales y el estancamiento económico que impide la recuperación del empleo.

Alemania celebró recientemente unas elecciones en las que se esperaba que Ángela Merkel —canciller alemana desde 2005— repitiera como jefa de gobierno por cuarta vez. No obstante, al no contar con una mayoría parlamentaria que dé paso automático a la conformación de gobierno, Alemania estuvo cuatro meses y medio esperando una coalición de gobierno.

Cuando finalmente Merkel logró armar una alianza, las dudas comenzaron a surgir debido a las notables diferencias ideológicas entre sus principales componentes; el partido demócrata-cristiano de Merkel y el partido social-demócrata⁹; ambos con una trayectoria consolidada en la política alemana desde hace varias décadas se han visto severamente cuestionados con la aparición, en 2013 del partido Alternativa para Alemania, de corte claramente aislacionista y que, en

7 http://www.abc.es/internacional/abci-brexite-promesas-leave-convencido-britanicos-201606242003_noticia.html

8 <https://www.larazon.es/espana/el-escrutinio-final-en-austria-confirma-el-giro-a-la-derecha-NC16631950>

9 <http://www.telegraph.co.uk/business/2018/02/10/germanys-grand-coalition-built-sand/>

su quinto año de vida, logró un poco desdeñable 12% de la votación, que lo encumbra como la tercera fuerza política del país.

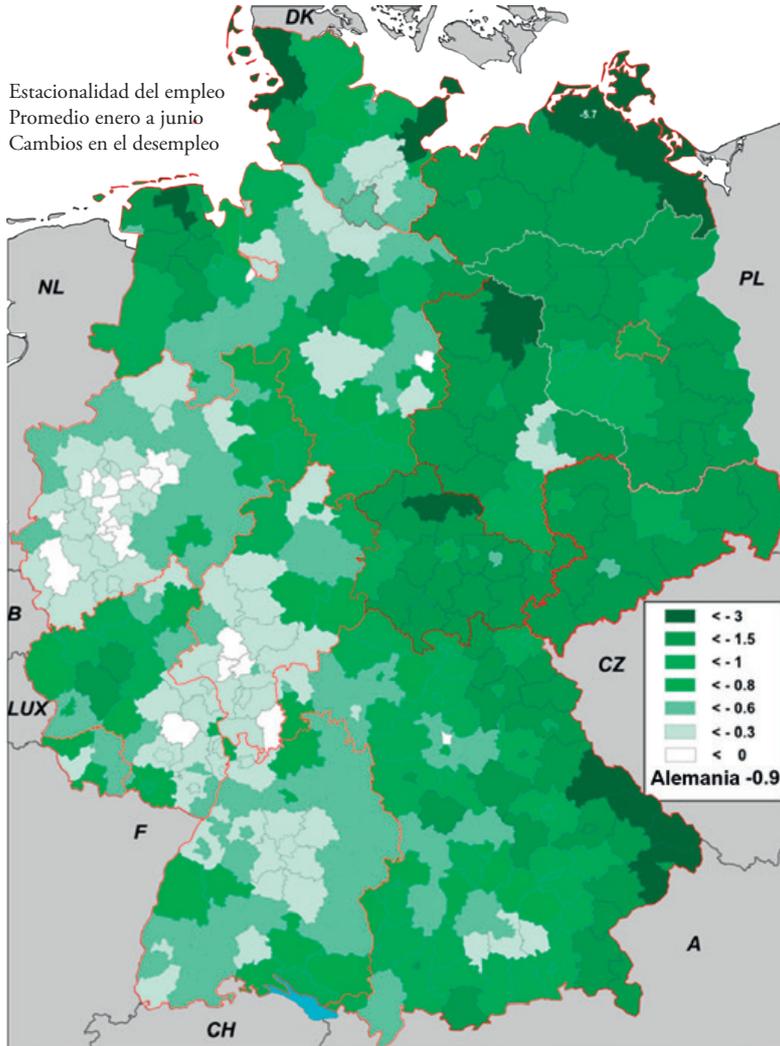
De esa manera, la actual coalición de gobierno alemana se acerca más a una medida defensiva del establishment político alemán por detener las fuerzas euroescépticas, que a la conformación de un pacto de gobernabilidad basado en la conjunción de programas de gobierno y de visiones de país.

Por su lado, el partido de la Alternativa para Alemania es otra expresión más del temor de los votantes europeos al “otro”; en este caso concreto, al inmigrante musulmán que es visto como un peligro luego de la seguidilla de ataques de fundamentalistas musulmanes a civiles desarmados en varias ciudades de Europa¹⁰. Así, Alternativa para Alemania construyó su discurso y su propuesta esencialmente alrededor de la preservación de la identidad y de los valores nacionales alemanes y en contra de lo que ellos llaman la “islamización” de Alemania.

Nuevamente, en este caso también coincide la votación por un partido aislacionista y de extrema derecha, con el perfil del votante: el caudal de Alternativa para Alemania proviene esencialmente de las regiones menos favorecidas de Alemania, y en las que los niveles de desempleo son superiores a la media del país.

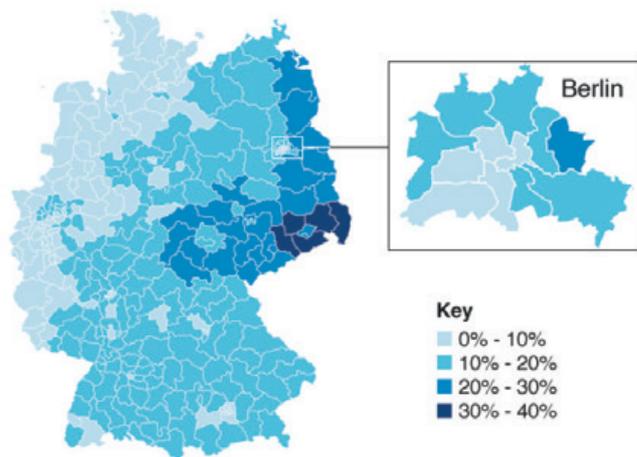
¹⁰ <http://www.bbc.com/news/world-europe-37274201>

Mapa 2: Áreas de mayor desempleo en Alemania, 2010-2012



Fuente: <https://uselectionatlas.org>

Mapa 3: Alemania, concentración regional del voto de AFD, 2017



Fuente: BBC.

En síntesis, Europa está experimentando una corriente política antiglobalizadora de importantes proporciones. Al igual que en los EEUU, la base política de esta corriente se encuentra entre quienes se sienten perdedores de las políticas de apertura y la globalización.

Esto implica que los sentidos comunes del ideologema de la globalización (prosperidad material basada en la liberalización, la apertura, la integración y la competencia) están perdiendo su capacidad de seducción hacia las grandes masas que perciben que sus niveles de vida se han deteriorado como consecuencia de las políticas favorables a la globalización.

Las tendencias muestran que el contraataque ideológico no va, entonces, hacia la búsqueda de una salida que genere políticas más progresistas, más inclusivas y más democráticas. Por el contrario, la respuesta de los desplazados por la globalización nos muestra una búsqueda de seguridad y protección frente a la amenaza externa, sea ésta de carácter religioso-cultural o bien, de carácter comercial.

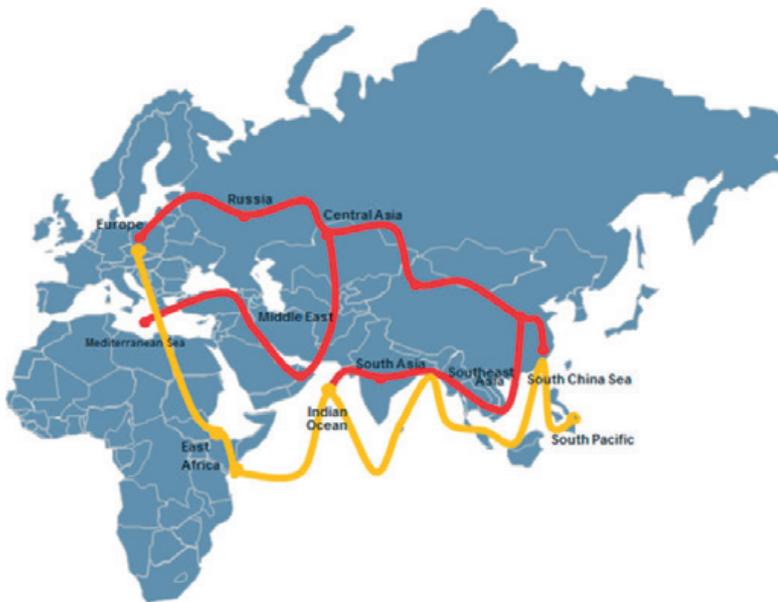
3.2. La globalización impulsada desde el “Oriente”

China, por su parte, ha emprendido el más ambicioso proyecto internacional de infraestructura de su historia (y probablemente de la historia del Asia central) con la iniciativa de “la nueva Ruta de la Seda” o, como prefieren llamarla los chinos, “un camino, un cinturón”. Este proyecto abarca a más de 60 países con un conjunto de proyectos navales, ferroviarios y de transporte de energía. Se estima que el costo del programa alcance al billón de dólares (Wothow).

Excepto por el desemboque en Europa, las economías que quedarán enlazadas por el camino y el cinturón son de ingresos medios o bajos y tienen un enorme déficit de infraestructura. Una vez que se materialice el megaproyecto, la conectividad de las regiones involucradas crecerá enormemente.

Los principales instrumentos financieros de esta iniciativa son el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Banco Chino de Exportaciones e Importaciones.

Mapa 4: Esquema de la nueva ruta de la seda (Belt and Road Initiative)



Fuente: <https://www.lseg.com/markets-products-and-services/our-markets/london-stock-exchange/belt-and-road-initiative-bri>

La actual arquitectura económica institucional mundial es funcional a los intereses chinos de mediano y largo plazo. En ese sentido, la enfática defensa de la globalización expresada por el jefe de Estado, Xi Jinping, en Davos en 2017 implica la defensa del sistema que ha permitido que su país prospere y se convierta en un jugador de peso en el concierto internacional¹¹. Los acuerdos bilaterales o regionales de integración que surjan para potenciar los efectos económicos de la nueva ruta de la seda requieren como base al actual entramado institucional y legal que rige el comercio internacional.

La nueva ruta de la seda no solo es un proyecto de integración comercial; para los chinos, es la puesta en marcha de toda la infraestructura que permita que Asia y Europa se conviertan en una unidad geográfica, en contraposición al concepto estadounidense de un mundo tripartito (América, Europa y Asia), tiene el potencial de generar una identidad común entre aquellos que —hasta hoy— son “el otro” para occidente. Se insiste mucho en que la nueva ruta de la seda se trata más de un proyecto de cooperación que uno geopolítico (Siddaway y Yuan Woon: 2017).

La iniciativa de la nueva ruta de la seda también es vista como un entramado de integración que promueva la paz regional sobre la base de una comunidad de intereses compartidos y, por lo tanto, “una comunidad de un destino común” (de Bao: 2016).

La nueva ruta de la seda trae consigo una serie de ventajas para los intereses chinos en la región:

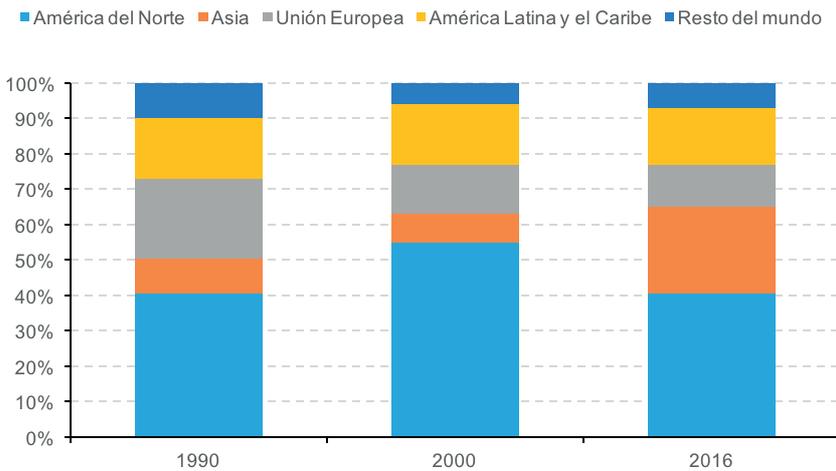
- Incluye un programa de infraestructura que integra las regiones mediterráneas de China —menos aventajadas económicamente— con el resto de Asia
- Permite un uso productivo a su inmenso superávit de ahorro interno
- Genera condiciones para apalancar el liderazgo chino en la región
- Asegura líneas de abastecimiento energético
- Permite el desarrollo de rutas de transporte y puestos de estacionamiento de tropas

¹¹ <https://www.theguardian.com/business/2017/jan/17/china-xi-jinping-china-free-trade-trump-globalisation-wef-davos>

3.3. Perspectivas para América Latina

América Latina está en medio de un viraje lento pero sostenido en el cambio de la composición de sus socios comerciales; mientras que en el pasado el principal socio comercial de la región era EEUU, actualmente Asia está creciendo en importancia.

Gráfico 22: La cambiante geografía del comercial de ALC



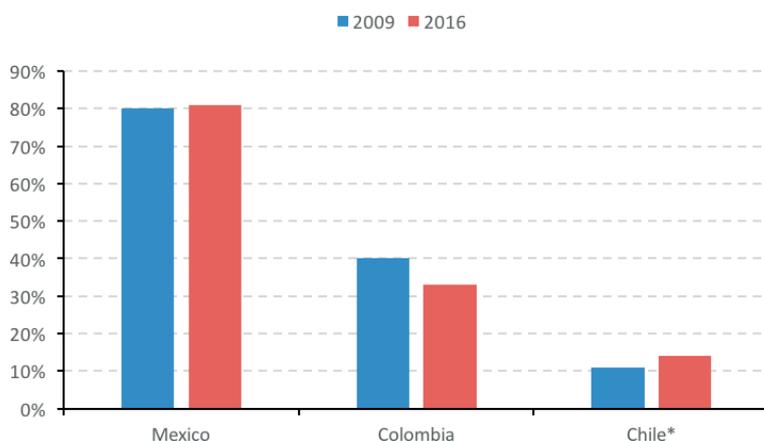
Fuente: <https://www.brookings.edu/es/research/america-latina-en-la-nueva-arquitectura-comercial-asia-pacifico/>

Como se observa en el gráfico precedente, el continente asiático, que a inicios de la década de 1990 era ya un socio importante pero no mayoritario en el comercio de América Latina, se convirtió en 2016 en el segundo de la región. Indudablemente, la dinámica del comercio con China tiene mucho que ver con esta evolución.

No obstante, en los países que participan de la iniciativa de la Alianza del Pacífico, la dinámica política de los últimos años parece favorecer una inclinación al fortalecimiento de los lazos comerciales con EEUU. Hoy por hoy este viraje queda en entredicho debido al enfoque aislacionista del Washington.

Por lo tanto, surge la duda acerca de la pertinencia de este viraje hacia los EEUU, tanto desde el punto de vista geopolítico —la búsqueda de una alianza con un país que pretende cerrarse— como desde el punto de vista de la evolución del comercio exterior. Ya vimos que el Asia se está posicionando como una región cada vez más importante para América Latina. Excepto para México, EEUU está perdiendo importancia como destino de las exportaciones de los miembros de la Alianza del Pacífico. Para Chile, la China ya era su principal destino comercial en 2009, con un 24% de las exportaciones; en 2016 la situación era la misma con un 26% de sus exportaciones.

Gráfico 23: Exportaciones a EE.UU. (en %)



Fuente: <https://wits.worldbank.org>

*China es el principal destino en 2009, con 24% y en 2016 con 28%

En este contexto, los miembros de la Alianza del Pacífico podrían verse obligados a escoger entre dos opciones: o esperar una improbable decisión política de EEUU que los sitúe de nuevo como socios privilegiados, o continuar con la dinámica actual de una integración más firme con el Asia, eventualmente liderizada por una iniciativa China.

En este momento América Latina atraviesa una coyuntura de ausencia de liderazgo para un proyecto de integración que le permita tener un conjunto de mínimos comunes para relacionarse con las potencias globales: por un lado, la delicada situación venezolana, junto con el cambio de mando en Ecuador,

Brasil y Argentina han quitado impulso a la iniciativa de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Por otro lado, Chile, Colombia, Perú y México alientan una alianza con EEUU, que —como vimos líneas arriba— tiene pocas probabilidades de éxito. Por lo tanto, si el Asia —impulsada por China— sigue creciendo en importancia para nuestra región, el escenario más probable es que cada país intente articularse de manera aislada y sin una visión de conjunto.

3.4. Perspectivas para Bolivia

Mientras las exportaciones bolivianas estén esencialmente concentradas en gas y minerales, la suerte de nuestro país estará atada a lo que sucede en Brasil y Argentina y, secundariamente en el Asia.

La propuesta de fortalecimiento de nuestras exportaciones en el Plan de Desarrollo Económico y social (PDES 2016-2020) descansa sobre los hidrocarburos y minería, energía eléctrica, alimentos y litio.

Los sectores de hidrocarburos y minería son y serán importantes en el futuro cercano debido a su rol como principales generadores de divisas para el país; la apuesta por la exportación de energía eléctrica depende del supuesto de una enorme inversión en desarrollo de infraestructura que, por un lado, puede ser muy costosa en tiempo y dinero y, por otro lado, está sujeta a la suscripción de acuerdos comerciales para un servicio que no tiene un estándar de comercio externo.

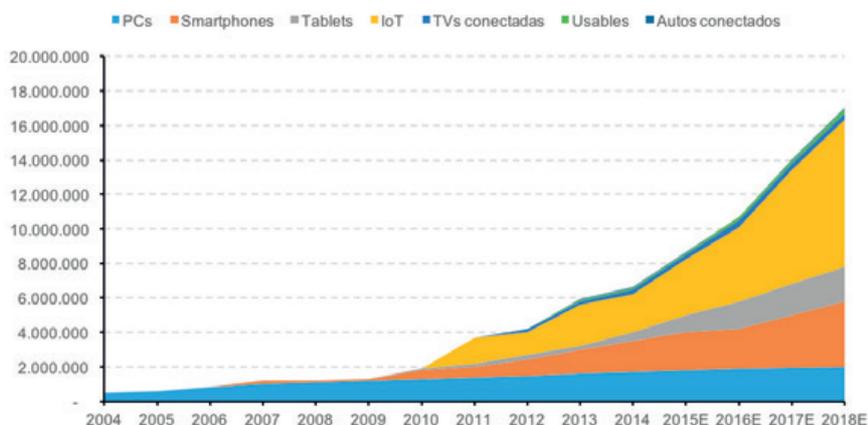
En ese sentido, el desarrollo de la exportación de litio podría ser prometedor desde el punto de vista de la situación de nuestro país como propietario de la primera reserva mundial de este mineral, que precisamente está empezando a valorizarse gracias al desarrollo de una serie de productos que son el referente del actual ciclo económico mundial.

4. El litio y el ciclo económico actual

La irrupción de las tecnologías de la información y la comunicación en todos los ámbitos de la sociedad y de la economía ha traído un cambio en los patrones de consumo, transmisión cultural y producción de bienes y servicios. A partir

de este fenómeno, una serie de actividades que en su momento requerían un soporte físico pueden desarrollarse ahora con un soporte basado en internet. Así, podemos mencionar los servicios noticiosos, la visualización de shows y películas de entretenimiento, la instalación de software, la reproducción de música, la compra de artículos de consumo masivo y muchas otras actividades que actualmente ya no requieren del tipo de infraestructura que era necesaria hasta hace relativamente poco para funcionar. Hoy, los consumidores requieren una red de telecomunicaciones y una serie de dispositivos conectados al internet para ver una película, escuchar una canción, ordenar un producto o instalar un programa en sus computadoras. En ese sentido, el consumo de artefactos conectados al internet está creciendo de manera lenta pero sostenida y ha crecido el mercado para un enorme abanico de artefactos conectados al internet con una multiplicidad de funcionalidades; estos artefactos, para ser autónomos, requieren de baterías de litio. Su demanda, y por ende de las baterías de litio, ha crecido significativamente en los últimos años.

Gráfico 24: El internet de todo

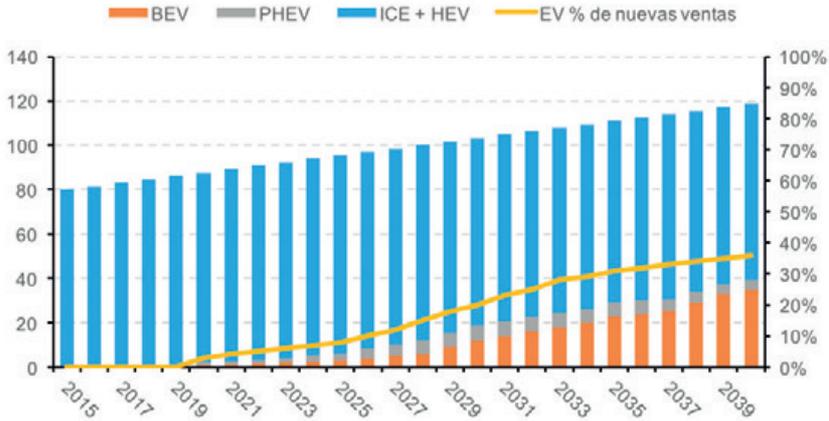


Fuente: BI Intelligence Estimates

Por otro lado, la preocupación mundial por el calentamiento del planeta se ha canalizado hacia la búsqueda de soluciones de transporte que no dependan de los combustibles fósiles. Los principales fabricantes de automóviles están ofertando versiones híbridas (gasolina/electricidad) y se espera que los automó-

viles eléctricos tengan un crecimiento importante en las próximas décadas; de acuerdo al sitio web especializado Bloomberg, la venta de vehículos eléctricos representará el 35% de las ventas para 2040.

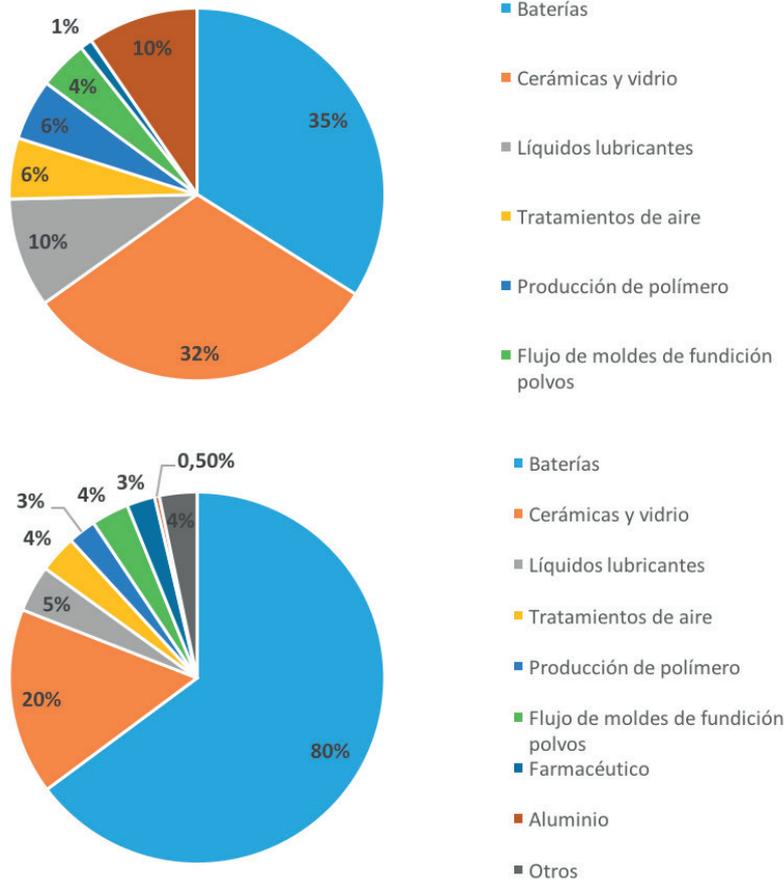
Gráfico 25: Financiamiento de nuevas energías



<https://www.bloomberg.com/features/2016-ev-oil-crisis/>

Por lo tanto, el requerimiento de baterías de litio para automóviles será uno de los principales factores de crecimiento de la demanda del litio en el futuro (Facada).

**Gráfico 26: Primer gráfico: mercado de productos con litio, año 2017.
Segundo gráfico: mercado de productos con litio, año 2026**



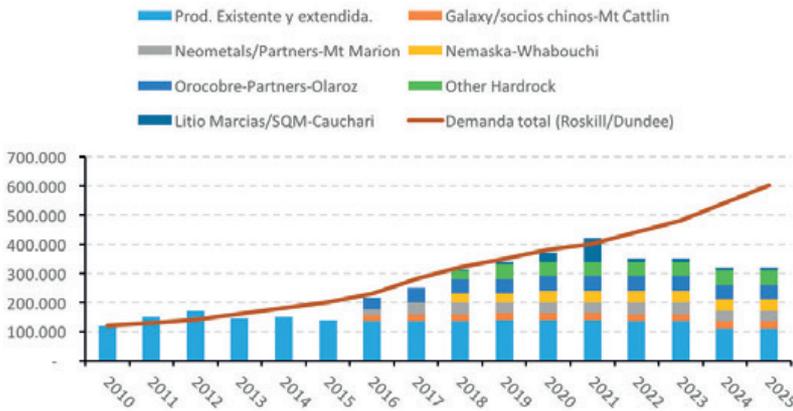
Fuente: IM Research

Para que el mercado de autos eléctricos sea competitivo en el futuro, los fabricantes de necesitan que las baterías sean más baratas; para ello los estos deberán mejorar sus procesos con nuevas tecnologías y aquéllos establecer contratos de largo plazo con sus proveedores (Bloomberg BNEF).

Hacia 2025, en un escenario en el que se mantenga la presencia de los actuales productores, se proyecta una brecha creciente entre la oferta y la demanda

de litio (dundee capital markets, lithium 6). Esta podría ser una interesante oportunidad para Bolivia.

Gráfico 27: Oferta de litio de Dundee y proyección de demanda, 2015-2025



Fuente: Dundee Capital Markets Roskil

El actual desarrollo técnico-económico plantea una interesante oportunidad para Bolivia, valorando —una vez más— otro de sus recursos naturales. Nuestro país, al contener la primera reserva mundial de litio, podría jugar un rol relevante en el futuro, si sabemos gestionar bien esta coyuntura.

El reto está en no repetir el pasado, evitando que esta nueva oportunidad económica se transforme en una explotación de tipo enclave que no deje nada para el país. La cuestión es: ¿cómo salir de la trampa de ser el eslabón de menor valor de la cadena?

En este momento, nuestro país está negociando con Alemania la posibilidad de establecer una alianza estratégica para la explotación de ese mineral. Para lograr el máximo beneficio para Bolivia, se requiere maximizar la capacidad de negociación del país. Por un lado, tenemos como ventajas el hecho de contar con un gobierno que tiene un tinte marcadamente nacionalista; que tiene bajo sus pies la reserva más grande de litio. Por otro lado, como desventaja somos un país novato en el negocio y prácticamente no tenemos experiencia acerca de los movimientos de un mercado complejo y con muchos actores.

La configuración del modelo de negocio y la participación nacional en él será clave para generar una modificación cualitativa de nuestra inserción internacional en un rubro que está surgiendo y que tendrá un crecimiento significativo en el mundo del futuro.

5. Conclusiones

El anhelo de la industrialización ha representado durante décadas el sueño latinoamericano y boliviano para superar la pobreza.

La industrialización de la primera revolución industrial tuvo como componente central, la capacidad de dominio colonial de las metrópolis. La ola industrializadora del sudeste asiático, iniciada a fines de la década de 1960, tuvo como alicientes el rol que los EEUU le asignaron al Asia durante la Guerra Fría, el límite del crecimiento de la manufactura hecha en los países centrales y la permanencia de gobiernos dictatoriales en el Asia en el período su despegue industrializador.

China logró montarse sobre la ola de industrialización vía *outsourcing* a inicios de la década de 1980, no sin antes resolver un juego geopolítico que le permitiera una autonomía relativa de la URSS y un acercamiento estratégico a los EEUU.

La industrialización *per se* no es el factor que genera un cambio en la posición del país en las cadenas globales de valor, sino lo que hagamos para impactar en la modificación cualitativa de nuestra inserción internacional.

El mundo está enfrentando actualmente dos megatendencias en relación a la ola globalizadora de fines de la década de los 80 del siglo pasado: por un lado, en EEUU y Europa las fuerzas políticas aislacionistas y antiglobalizadoras ganan espacio desde la derecha del espectro político. Por otro, la China emprende un ambicioso programa de infraestructura para unir física y comercialmente el centro del Asia con el este de Europa. América Latina todavía no puede generar una tendencia regional clara: la coyuntura política favorece el acercamiento del grupo de países de la Alianza del Pacífico con EEUU —que difícilmente le dedicará mucha atención a esa iniciativa— mientras que el comercio de la

región se vuelca cada vez más hacia China, en un contexto en el que no surge ninguna iniciativa de grupo para negociar con el gigante asiático.

Bolivia, mientras siga basando su inserción internacional en hidrocarburos y minerales, seguirá dependiendo de lo que sucede con Argentina y Brasil. No obstante, el momento tecno-económico actual plantea una interesante alternativa para el país, pues las nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevos productos —artefactos electrónicos conectados al internet y, especialmente automóviles eléctricos— están levantando la importancia del litio a nivel mundial.

La oportunidad que tiene el país con el Litio es de una proporción que no se ha visto antes y el reto para el actual gobierno es maximizar los beneficios de su explotación para el país, evitando transitar el camino ya conocido de instalarnos como el eslabón de menor valor de la cadena productiva.

6. Bibliografía

- Brenner, R. (1999). “The economics of global turbulence. A special report on world economy, 1950 - 98”. *New Left Review* (229).
- Clark, G. (2001). “The secret history of the industrial revolution”. Documento de internet, <http://faculty.econ.ucdavis.edu/faculty/gclark/papers/secret2001.pdf>.
- Clayton, W. (1963). “GATT, The Marshall Plan and OECD.” *Political Science Quarterly* **78**(4): 493-503.
- de Bao, X. (2016). “One Belt, One Road: China’s reconstruction for global communication and international discourse power”. *The Newsletter* (74).
- Federico, G. y A. Tena (2016). “World trade, 1800-1938: a new data set”. *s/l*.
- Gaceta Oficial de Bolivia (2007). “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011”. La Paz.
- Kissinger, H. (2012). *China*. Buenos Aires: Debate.

- Maddison, A. (1971). *Class Struggle and Economic Growth*. London: Rutledge.
- Norkus, Z. (2013). “When the Kondratieff winter comes: an exploring of the recent economic crisis from a long wave theory perspective”, Documento de internet <http://socialspacejournal.eu/Piatty%20numer/Zenonas%20Norkus%20-%20KondratieffWinter.pdf>.
- Ocampo, J. (2003). “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX.” *Revista de la CEPAL* (70): 7-35.
- Shahid, M. (1998). “Colonialism and Industrialization”: Empirical Results. Documento de internet, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/37866/>.
- Siddaway, J. and C. Yuan Woon (2017). “Chinese Narratives on ‘One Belt, One Road’ in Geopolitical and Imperial Contexts.” *The Professional Geographer* DOI: **10.1080/00330124.2017.1288576**.

**Problemática medioambiental en Bolivia:
Situación actual y visión hacia el futuro**

Mónica Montellano Ponce de León

Roberto Salvatierra Zapata

Contenido

1. Visión general sobre los problemas medioambientales	91
2. Políticas nacionales para el desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra	106
3. Coherencia entre las leyes y lo realmente planificado a nivel sectorial	114
4. Visión hacia el futuro	116
5. Bibliografía	128
6. Anexos	130

1. Visión general sobre los problemas medioambientales

Bolivia se enfrenta a serios problemas y amenazas ambientales, entre ellos sequías y escasez de agua en varias ciudades capitales, así como en regiones secas del país (chaco boliviano y altiplano). De igual manera, sufre problemas de inundaciones y desbordes de ríos durante la temporada de lluvias, debido en parte, a la ampliación de la frontera agrícola y los asentamientos humanos que van mermando territorio de naturaleza boscosa y defensivos naturales de los ríos. Paralelamente, debido a su ubicación y altitud, y por ser un país megadiverso, posee una mayor vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, situación desde ya preocupante.

Por ello, este documento abordará la problemática del cambio climático y los escenarios climáticos proyectados para Bolivia, así como sus efectos sobre los sectores de análisis (hídrico, bosques, ecosistemas y biodiversidad) y la situación de los mismos. El documento también abordará el marco normativo vigente en el Estado Plurinacional de Bolivia, con principal énfasis en las normas y políticas desarrolladas durante el período de 2006 a la actualidad. Finalmente, se describirá la visión a futuro para el sector medioambiental, principalmente el sector de recursos hídricos, bosques y energético.

1.1. Cambio climático, escenarios climáticos a nivel nacional

Las proyecciones para Bolivia y sus respectivos análisis y validación (que resultan de diferentes metodologías de generación de escenarios de cambio climático, como ser PRECIS o los modelos de circulación global) nos presentan los siguientes datos para el futuro cercano. Se reportarán incrementos en la intensidad de precipitación entre el 5 y el 25% para la cordillera, mientras que decrementos en la intensidad de precipitación para las zonas bajas. En cuanto a

la temperatura media, se esperarían incrementos para todo el territorio boliviano de entre 1 y 3°C aproximadamente, siendo éstos mayores para la cordillera y el noreste del país.

De los modelos realizados, los más robustos proyectan hasta 2070¹² un aumento de la temperatura en un rango de 2,5 a 5,9°C y un aumento de la radiación sur este (SE) de 1% a 5%, con diferencias estacionales y regionales. En las tierras bajas, los cambios en la precipitación anual están más inclinados a una disminución promedio (-9%), lo que sugiere un mayor riesgo de pérdida de biomasa parcial para el conjunto de la Amazonía. Se prevén menos precipitaciones (-19%) durante los meses más secos (junio-agosto y septiembre-noviembre), con cambios significativos en la variabilidad de la precipitación interanual. En los andes se tendría una disminución de las precipitaciones (-9%) en los meses secos, mientras que habría un incremento de lluvia (+20%) durante parte de la temporada húmeda.

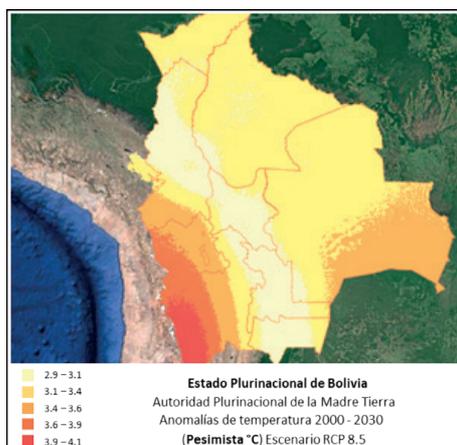
Los resultados sugieren que el clima de Bolivia será más cálido y más seco de lo normal en el futuro a corto plazo. Se pueden esperar sequías e inundaciones causadas por La Niña en las tierras bajas, mientras que las temperaturas crecientes sugieren un mayor riesgo de sequía en los Andes.

La Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT)¹³ elaboró el modelaje de la variación climática (en el escenario RCP 8.5, trayectorias de concentración representativas) obteniendo el dato correspondiente a la mayor variación de temperatura esperada (hasta 4°C) para 2030, misma que se registraría en la región sur oeste de los Andes de Bolivia, como muestra el Gráfico 1.

12 Seiler, C., Hutjes, R. W., & Kabat, P. (2013). Likely ranges of climate change in Bolivia. *Journal of Applied Meteorology and Climatology*, 52(6), 1303-1317.

13 <http://geo.madretierra.gob.bo/apmt/geovisor.html>

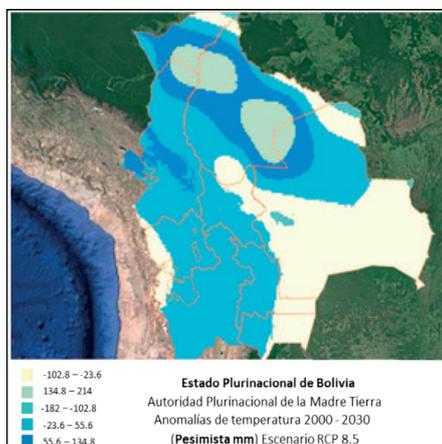
Mapa 5: Variación de temperatura anual promedio en el escenario RCP 8.5.



Fuente: Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, Anomalías de Temperatura 2000-2030

En el caso de las precipitaciones, bajo el mismo escenario, hasta 2030, se registrará un decremento promedio anual en la región este y oeste de Bolivia (tierras bajas y altiplano respectivamente), mientras que la región de los Llanos registraría un incremento en la precipitación de hasta más de 130 mm.

Mapa 6: Variación de la precipitación anual promedio en el escenario RCP 8.5.



Fuente: Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, Anomalías de temperatura 2000-2030

1.1.1. Vulnerabilidad a nivel nacional

Bolivia tiene una población que supera los 10 millones de personas, expuesta a condiciones de riesgo por la combinación de amenazas y vulnerabilidad climática presentes en su territorio. Una reciente evaluación realizada por la CAF¹⁴, el “Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático” (que examina el riesgo de exposición a ese fenómeno) califica al país en la categoría de “riesgo extremo”. Esto se explica porque Bolivia posee el menor PIB per cápita de la subregión y, proporcionalmente, por ser una de las economías más expuestas, en términos agrícolas, de toda Suramérica. La elevada degradación de los suelos, el escaso potencial de producción y la mala calidad del suelo en partes del occidente de Bolivia agravan aún más la situación. Por tanto, es un país muy vulnerable al cambio climático

Los modelos que se manejan no se realizaron de manera específica para el país, son de alcance regional. Por ello, se incrementa la incertidumbre a mediano y largo plazo. Las lluvias intensas, los períodos prolongados de sequías, las granizadas y heladas son las amenazas más recurrentes en lugares altamente expuestos y vulnerables¹⁵. Las inundaciones causadas por las lluvias son las más frecuentes; afectan a una mayor cantidad de población por la destrucción de infraestructura pública y privada. Aproximadamente, 200 de los 339 municipios se ven afectados por eventos extremos causados por las amenazas a las que cada zona del territorio boliviano está expuesta: en las llanuras bajas: inundaciones, incendios forestales y sequías; en la zona subandina, inundaciones y deslizamientos; y en la zona occidental, desde el retroceso los glaciares en los andes hasta heladas, granizadas, sequías, y deslizamientos, entre los principales.

Por lo anteriormente citado, se hace latente una de las razones por las que es tan importante reducir el número de personas que viven en la pobreza: es el hecho de que son y serán los que sufran los peores efectos de los eventos climáticos extremos. También existe la necesidad de considerar el enfoque de género generacional para tomar en cuenta a la población aún más vulnerable. Estos segmentos son los de principal atención para los programas Mi Agua, Mi Riego, Cosechando Agua, Sembrando Luz y otros que el Estado Plurinacional

14 CAF. 2014. Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe

15 DIPECHO VIII CARE CAHB (2014)

ha ejecutado o se encuentra ejecutando. No obstante, aún falta el componente de Gestión Integral de Cuencas.

1.1.1.1 Impactos del cambio climático sobre los recursos hídricos

En una evaluación llevada adelante en 2014 con el propósito de simular el balance hídrico mensual de 1997 a 2008, así como el saldo hídrico proyectado para 2050 en el país¹⁶, se consideraron los posibles cambios en las temperaturas del aire y las precipitaciones propuestas por 17 Modelos de Circulación Global (GCM por sus siglas en inglés). El estudio identificó las cuencas que serían las más vulnerables a los déficits de agua para una línea de base de 1997 a 2008 y en el cambio climático proyectado hasta 2050.

Como resultado del análisis del cambio climático, ambos escenarios climáticos futuros (uno más seco y otro más húmedo) proyectan una disminución del Agua Renovable Anual Total en función a los Índices de Humedad Climática de los 17 GCM, lo que sugiere un futuro más seco. Sin embargo, los potenciales problemas aislados debidos al exceso de agua (inundaciones) no pueden ser descartados a medida que el cambio climático impacta, incluso en el caso hipotético del escenario seco. Teniendo en cuenta solo el período de referencia, el orden de prioridad para las cuencas más susceptibles al déficit hídrico fue el siguiente: Pilcomayo-Bermejo, Desaguadero-Poopó-Coipasa, Paraguay, Salar de Uyuni, Madera, Titicaca, Grande, Iténez, Madre de Dios-Orthon, Beni y Ichilo - Mamoré. Las tres primeras cuencas tienen un valor de precipitación proporcional inferior al 20%.

Este déficit en precipitación se traduce en una amenaza de sequía¹⁷ de grado alto en la zona suroeste del país (parte de los departamentos de Potosí y Oruro, alrededor de la Cordillera Occidental); y de grado medio en el altiplano, donde afecta a determinadas zonas subandinas (Cordillera Oriental). De igual forma, la sequía meteorológica afecta a la región del Chaco de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija. Los departamentos donde este fenómeno es muy poco frecuente son La Paz y Beni. Las áreas expuestas a déficit hídrico y

16 Escurra, J. J., Vázquez, V., Cestti, R., De Nys, E., y Srinivasan, R. (2014). Climate change impact on countrywide water balance in Bolivia. *Regional environmental change*, 14 (2), 727-742.

17 Quiroga, B., Salamanca, L. A., Espinoza Morales, J. C., y Torrico, C. (2008). Atlas amenazas, vulnerabilidades y riesgos de Bolivia. OXFAM; Fundación para el Desarrollo Participativo Comunitario (Fundepcoel); Swiss National Centre of Competence in Research North-South.

sequía estacional son los valles pertenecientes a la parte central del país (Potosí, Oruro, sur de La Paz, Chuquisaca, Cochabamba y Tarija) y recurrente en la zona del Chaco; también se presentan situaciones de déficit en el altiplano.

La amenaza de inundación¹⁸ es de alto grado en la cuenca del Amazonas, que afecta especialmente a los municipios ubicados en los márgenes de la subcuenca del Mamoré, subcuenca del Río Grande y a lo largo de los ríos que tienen el mismo nombre, además del río San Julián, donde el coeficiente de escurrimiento es bajo o medio, entre los que destacan determinados lugares de los municipios de Trinidad, Santa Ana, San Javier y San Ignacio de Moxos. En grado medio se presenta la propensión a inundación en municipios que tienen relación con la subcuenca del río Beni, subcuenca del río Iténez y Madre de Dios. Además, en esas zonas la evapotranspiración real anual es alta o media. También hay lugares puntuales en occidente, donde hay una amenaza de inundación de grado medio.

1.1.1.2 Impactos del Cambio Climático sobre los bosques - Incendios

Las áreas que están más expuestas a sufrir daños por amenaza de incendio, por su naturaleza boscosa, corresponden a las zonas central norte y central este del país, pues las áreas de deforestación, por incremento de la frontera agrícola, son altamente vulnerables. Los departamentos más afectados son el norte de La Paz, Pando, Beni, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija.

Una gran parte de los incendios se deben principalmente a los chaqueos que, siendo una costumbre muy arraigada en nuestro medio, se realizan principalmente en Beni y Santa Cruz. Al ser incendios provocados y no controlados, afectan a los bosques, al retroceso de los glaciares, a la pérdida de flora y fauna, provocan sequías, desertificación y entre otros daños.

El impacto negativo más importante es la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI), y junto a ello los efectos negativos en la salud, economía, agricultura, ganadería y comercio. Las pérdidas de cultivos, áreas de pasturas e inclusive viviendas y medios de producción son comunes. Los incendios en zonas de producción agrícola ocasionan la disminución de alimentos y enfermedades o muerte de ganado, afectando la seguridad alimentaria. En las zonas de afecta-

¹⁸ Quiroga et al.

ción directa de los incendios forestales, la contaminación atmosférica afecta a las poblaciones con reacciones alérgicas, tos crónica, infecciones respiratorias agudas (IRAs), gripes e infecciones oculares.

1.1.1.3 Impacto de los eventos climáticos extremos sobre los ecosistemas y la biodiversidad

Los cambios observados en los diferentes ecosistemas bajo el escenario de cambio climático, muestran que el impacto puede ser variable de acuerdo al ecosistema, afectando fuertemente a los bosques húmedos templados y fríos, debido al incremento de las temperaturas, lo que provocaría una reducción de sus áreas en el país. Según las estimaciones, también se deben considerar los bosques húmedos tropicales y subtropicales, que tenderán a transformarse en bosques secos tropicales. Este tipo de ecosistemas se constituye en particularmente sensible a las variaciones de la precipitación, pues disminuciones de 100 ó 200 mm podrían conducir a la reducción de la productividad primaria neta de ellos.

Los cambios previstos en la precipitación tendrían un efecto muy positivo en el departamento de Santa Cruz, pero negativo en la mayor parte de La Paz, Chuquisaca y Potosí. El aumento proyectado en la variabilidad de temperaturas tendría consecuencias negativas en casi todo el país, pero más fuerte en Pando, donde la biodiversidad está acostumbrada a temperaturas muy estables; en general, tendrían un efecto positivo en el departamento de Santa Cruz (por el aumento de la precipitación en áreas relativamente secas), pero negativo en el resto de los departamentos. En Beni, por ejemplo, se perderían muchas especies biológicas.

Tomando en cuenta un efecto directo de la deforestación, en los departamentos altiplánicos de Potosí y Oruro, el cambio climático sería responsable, en gran medida, de la reducción de la biodiversidad. Por su ya bajo nivel de biodiversidad, Potosí es particularmente vulnerable.

Bajo el mismo modelo, por eco-región, se puede notar que las áreas con puna y vegetación alto andina son las más sensibles, mientras que los otros tipos de ecosistemas son más resistentes al cambio. El Chaco, el Cerrado Chaqueño y el Bosque Seco Chiquitano incluso podrían ver aumentos significativos en la biodiversidad debido a los cambios climáticos previstos por la modelación

realizada (para ver un resumen de los impactos potenciales de los eventos climáticos sobre las macro regiones del país, ver el ANEXO I).

1.1.1.4 Impacto de los eventos climáticos extremos sobre los sectores y la economía

Si las proyecciones climáticas del modelo PRECIS¹⁹ se materializan, los principales costos económicos para el país estarían asociados a: 1) la destrucción de infraestructura pública, como caminos, puentes y servicios básicos; a causa de inundaciones, la productividad de todos los sectores de la economía sería afectada; 2) la destrucción de cultivos y capital privado por fuertes precipitaciones y sequías; y 3) la reducción de la biodiversidad, lo que dañaría sobre todo a la silvicultura, la caza, la pesca y la ganadería en el Altiplano.

Si se consideran los efectos directos e indirectos del cambio climático durante el período 2010-2100, el principal sector afectado sería el agropecuario, a pesar de las fuertes inversiones que se realizan en Mi Riego y Mo Pozo. La agricultura industrial experimentaría pérdidas medias del 17% y el 11% del PIB sectorial en los escenarios A2 y B2, respectivamente. Por su parte, la agricultura tradicional también registraría pérdidas del 14% y el 6% del Producto Interno Bruto (PIB) sectorial en dichos escenarios. La ganadería, por su parte, se vería afectada con pérdidas del 8% y el 3% del PIB del sector para los escenarios A2 y B2.

A estas pérdidas proyectadas deben sumarse las pérdidas reales provocadas por los eventos climáticos extremos. En 2014, cuando se registró un fuerte incremento en la frecuencia de eventos climáticos extremos, los daños y las pérdidas asociadas ascendieron a más de 2 billones de bolivianos (para mayor detalle de las pérdidas económicas provocadas por eventos climáticos extremos ver el ANEXO II).

De los 4.770 eventos reportados a nivel municipal entre las gestiones 2002 a 2011, el 38% corresponde a las inundaciones, que ocupan el primer lugar como el más recuento en todo el periodo; en segundo lugar se encuentran las granizadas, con el 18%; en tercero, las sequías, con 14%; en cuarto, quinto y sexto lugar están las heladas (8%); incendios forestales, 6%; y, riadas, 4%), pos-

19 CEPAL, N. (2014). La economía del cambio climático en el Estado Plurinacional de Bolivia.

teriormente están los deslizamientos y vientos fuertes con el 3% y las restantes se encuentran por debajo del 1%. El impacto que produce cada fenómeno está diferenciado anualmente e influenciado por la presencia de ENSO (El Niño y La Niña) que, en la actualidad, no tienen una predicción clara de efectos.

Para el sector hidroenergético, los resultados indican que la generación de energía disminuirá en un 18% bajo el escenario A2 y en un 20% bajo el escenario B2, en el año 2100. Estas caídas implican la necesidad de generar 6,081 GWh y 6,628 GWh adicionales de energía termoeléctrica para ambas posibilidades, respectivamente. Esta energía adicional que tendrá que generarse para mantener el equilibrio entre oferta y demanda es la que representa las pérdidas por cambio climático, las cuales van desde \$us 800.000 en 2019, hasta \$us 109 millones en 2100 bajo el escenario A2, y \$us 870.000 en 2009 hasta \$us 119 millones bajo el panorama B2. Estos costos representan el impacto económico del cambio climático, el cual en proporción al PIB equivale al 0,05% y 0,06% para ambas posibilidades.

Para ver el resumen de los impactos sectoriales directos del cambio climático estimados para 2100, ver el ANEXO III.

1.2. Estado de Situación

1.2.1. Recursos Hídricos

Si bien en la actualidad los recursos hídricos de Bolivia son abundantes y poseen un índice de escasez dentro del rango bajo a medio alto²⁰, su distribución, tanto espacial como temporal, y la accesibilidad no son precisamente homogéneas y resultan problemáticas, sobre todo por las diferencias geográficas y topográficas que caracterizan al país. Esto implica que ciertas regiones tienen serios problemas de sequías, mientras otras no experimentan escasez durante ninguna época del año.

Si a esto sumamos una creciente presión demográfica, la demanda del recurso para consumo y saneamiento básico va en aumento. No obstante, no se han

20 9 Andersen, L y Mamani R. (2014). "La Economía del Cambio Climático en el Estado Plurinacional de Bolivia".

invertido esfuerzos en la búsqueda de nuevas fuentes de agua. El índice de escasez tendrá una tendencia en aumento en las principales urbes del país.

Por otro lado, la dependencia que se tiene a los glaciares, en temporada seca, y a las precipitaciones en época de lluvia para la provisión de agua potable en dos de las tres áreas metropolitanas más importantes del país (La Paz y El Alto), hace que la provisión de la misma sea altamente vulnerable a los efectos del cambio climático, poniéndose en riesgo el abastecimiento de manera constante y sostenida.

Otro factor importante para tomar en cuenta es la consideración del agua como un derecho universal y comunal. Esto se traduce en una distribución del recurso entre agua potable, saneamiento básico, riego e industria, lo que hace que su manejo sea conflictivo en diferentes regiones del país, considerando que hoy el uso para riego es de 5,4 Hm³, o sea 40 veces más que el uso para agua potable.

Así, los usos a los que se destina, de acuerdo a los datos disponibles, los de la Tabla 1 [considerando que los datos corresponden a 2008, inferimos que la distribución, si bien varió en cuanto a cantidad, no difiere en cuanto a porcentaje total].

Tabla 4: Usos del Agua

Extracción de agua		
Total	2008	2.088 millones m ³ /año
- Agrícola (riego + ganadería + acuicultura)	2008	1.920 millones m ³ /año
- Municipal	2009	136 millones m ³ /año
- Industrial	2009	32 millones m ³ /año
Por habitante	2008	212 m ³ /año
Extracción de agua superficial y agua subterránea (primaria y secundaria)	2008	2.088 millones m ³ /año
% sobre los recursos hídricos renovables totales	2008	0 %
Fuentes de agua no convencionales		
Agua residual municipal producida	2001	136 millones m ³ /año
Agua residual municipal tratada	1992	34 millones m ³ /año
Usp directo de agua residual municipal tratada		- millones m ³ /año
Uso directo de agua de drenaje agrícola		- millones m ³ /año
Agua desalinizada producida		- millones m ³ /año

Fuente: AQUASTAT, FAO

Al factor de disponibilidad del recurso, debemos sumar el elemento de la contaminación de agua química y bioquímica por actividades industriales (desde la minería en el occidente, hasta la actividad industrial agrícola y minería aurífera en el oriente), lo cual incrementa el estrés hídrico [de agua de calidad] en la región.

Actualmente, respecto al uso de este recurso básico, Bolivia ha aprobado el informe de Derecho Humano al Agua Potable y Saneamiento básico, donde se ha mostrado que hay una diversidad de problemas: la calidad del agua muestra que existe contaminación ambiental; según el informe por tarifa la sostenibilidad de los servicios de agua no es suficiente y gran parte de la población es reacia a pagar y las operadoras no son sostenibles (según la Contribución Nacionalmente Determinada, NDC, de Bolivia hoy existen más de 5.900, aunque los datos parecen mostrar una mayor cantidad de operadoras no reguladas que ofrecen agua con problemas serios de calidad).

1.2.2. Bosques

Bolivia es un país con un elevado potencial forestal. El 48% del territorio nacional está cubierto de bosques. El país tiene el sexto en tener mayor extensión de bosques tropicales en el mundo y quinceavo en cobertura boscosa. Alrededor de 80% del total de las áreas forestales del país se encuentra en las tierras bajas y el 20% están dispersas entre el altiplano y valles interandinos donde todavía existe vegetación primaria.

Los bosques del país se caracterizan por su gran diversidad y están distribuidos entre nueve distintas zonas de vida, que varían entre bosque húmedo tropical de la Amazonía, bosque seco subtropical de la región chaqueña y formaciones de bosque andino²¹. De acuerdo a los estudios e inventarios, aún incompletos en el país, se registraron hasta el momento alrededor de 14.000 especies de plantas nativas con semillas (sin incluir helechos, musgos, algas), pero se estima que existen más de 20.000 especies.

De todo el territorio forestal, unas 41,2 millones de hectáreas han sido clasificadas como Tierras de Producción Forestal Permanente (TPFP), de las cuales aproximadamente 28 millones de hectáreas pueden ser destinadas a uso forestal sin restricciones, 2,3 millones de hectáreas con restricción y las restantes 15.9 millones de hectáreas se encuentra dentro de áreas protegidas²². Las superficies con plantaciones forestales son reducidas, estimándose alrededor de 27.000 hectáreas, localizadas en su mayoría en la Región de los Valles.

Los bosques son importantes por los aportes ambientales que prestan: conservación de la biodiversidad, conservación de las fuentes de agua, regulación del ciclo hidrológico, captura del dióxido de carbono, y protección de riesgos. Son el hábitat de la vida silvestre y la diversidad biológica, moderan los climas a nivel local, regional y global, sin olvidar los componentes adicionales que brindan a los que viven de ellos, ya sea en forma de alimentos, productos medicinales, combustibles y materiales de construcción, como en forma de insumos productivos para la actividad económica.

21 Plan Sectorial de Desarrollo Integral del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, MMAyA (2017), 3-68.

22 Decreto Supremo N° 26075, 16 de febrero de 2001.

Por su función mitigadora, el bosque tiene un rol esencial para la lucha contra el cambio climático. Según la Segunda Comunicación sobre Cambio Climático, Bolivia cuenta con un stock estimado en 7.192 millones de toneladas de carbono forestal. Sin embargo, los procesos de cambio de uso de la tierra y degradación forestal constituyen las principales fuentes de emisiones de GEI en el país. Dicha degradación y la producción agropecuaria generaron 0.0831 GTCO_{2e} en 2008, equivalente al 62% de las emisiones nacionales.

1.2.2.1. Aporte de los bosques a la economía nacional

El sector forestal aporta alrededor del 3% del PIB nacional y genera alrededor de 90.000 empleos directos y hasta 160.000 indirectos²³. Su aporte a las exportaciones nacionales es aproximadamente del 0,01%, a pesar de que los productos poseen un alto valor, lo que se refleja en sus exportaciones, que generaron alrededor de \$US 200 millones, alrededor de 1,000,000m³/año, principalmente en madera aserrada durante el período 2014–2015.

Tabla 5: Exportaciones e importaciones de productos forestales, 2004-2015

Año/Actividad	2010	2011	2012	2013	2014
Exportaciones	118.532.553	87.518.432	70.387.989	67.358.011	66.009.805
Importaciones	28.277.930	44.558.207	59.234.479	65.730.040	71.239.482

Fuente: IBCE, 2014

Es necesario aclarar que gran parte del sector forestal es aún informal, por lo que es probable que estas cifras no reflejen su importancia real en la economía nacional.

De igual manera, cabe mencionar el importante papel de la castaña en la economía del norte del país, que es responsable por la generación de 75% de los ingresos de la región.

²³ Plan Sectorial de Desarrollo Integral del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, MMAyA (2017).

1.2.2.2. Deforestación

La deforestación histórica acumulada desde 1976 a 2000 se acerca a los 3,7 millones de hectáreas, considerando un promedio de 154.000 hectáreas/año producto de la intensa colonización de la década de 1950 hasta la década de 1980. A partir de 2000 a 2010, se tiene un registro de 2,2 millones de hectáreas de bosque perdido incrementándose la tasa de deforestación a 217.000 hectáreas año, siendo este el periodo del más alto promedio de deforestación. Los datos preliminares para el período 2015-2016 son de 239.000 hectáreas por año.

De acuerdo a los datos oficiales que maneja el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA), a través de la Dirección General de Gestión y Desarrollo Forestal, la deforestación desde en el periodo 2010-2013 alcanzó las 639.000 Ha, a un promedio de cerca de 210.000 ha/año. Durante 2013 a 2014, la superficie deforestada llegó a 250.000 ha/año, y durante el último periodo de análisis, 2014-2015, descendió hasta 202.000 ha/año.

Tabla 6: Deforestación, 2000-2013

Periodo	Tasa anual deforestación (Ha)	Superficie de bosques (miles Ha)
Línea base año 2000	154.000	55.300
2000-2010	212.000	53.200
2010-2013	210.000	52.500
2013-2014	250.000	52.300
2014-2015	202.000	52.100

Fuente: VMABCCyDE, Dirección General de Gestión y Desarrollo Forestal – SoB (OTCA), 2016

Según el estudio realizado por la Red Amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada²⁴, se pueden señalar como las tres principales causas de deforestación entre el 2000 y el 2013 a: la agricultura mecanizada, la agricultura a pequeña escala y la ganadería.

²⁴ DEFORESTACIÓN en la AMAZONÍA (1970-2013), Red Amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada RAISG, 2015. Pg.13.

La agricultura mecanizada comprende la producción de soya, caña de azúcar, arroz y girasol o sorgo. A cargo de empresas bolivianas y extranjeras (de colonos menonitas y japoneses), está orientada a la exportación. Los costos de producción y la baja regulación atrajeron importantes inversiones brasileñas y argentinas. La contribución de la agricultura mecanizada a la deforestación cayó, de más del 50% en los años noventa, a 30% en la actualidad.

La agricultura a pequeña escala comprende la producción manual de arroz, maíz, yuca, plátano, cacao, café y coca en pequeñas extensiones, con el método de tumba, roza y quema. Está orientada, principalmente, a los mercados locales, nacionales y al autoconsumo. Se encuentra en manos de comunidades interculturales bolivianas, asentadas principalmente al pie de la cordillera nororiental (norte del departamento de Cochabamba) y al oeste del departamento de Santa Cruz. La contribución a la deforestación de este tipo de agricultura se mantuvo relativamente estable, entre 15 y 20% de 1990 a 2010.

La ganadería se desarrolla ampliamente en las tierras bajas, principalmente en el Beni, región de pastos naturales, aunque los sembradíos de pastos se han expandido, mayormente, sobre desmontes ilegales. Desde 2000, la ganadería es la primera causa de deforestación en Bolivia. Se estima que entre 2005 y 2010 fue responsable del 60% de los desmontes.

Los bosques afrontan presiones importantes producto de la expansión agropecuaria. Esto muestra la contradicción existente entre lo que se quiere lograr en términos de conservación de patrimonio natural y el desarrollo nacional, donde lo agrario tiene un lugar central. Lo ambiental choca con lo agrario y pese a la extensión de bosques amazónicos y de otros biomas, somos aún un país con visión agraria.

En Bolivia, no existe una relación directa entre área deforestada e incremento de la superficie cultivada para la agricultura, ya que se ha deforestado una superficie mayor a la efectiva producción agrícola. Asimismo, hay evidencia de la existencia de fuertes procesos de degradación de los suelos, sobre todo en las tierras bajas. Las políticas agrícolas en esta región han fomentado la ampliación de una agricultura que contribuye a agotar los nutrientes del suelo. Además,

una buena parte de las tierras degradadas son las que quizás tienen mejor acceso a infraestructura de caminos y electricidad.

En ese sentido, los mayores desafíos tienen que ver con fortalecer los procesos de planificación y gestión territorial con enfoque de cambio climático; avanzar en la constitución de plataformas territoriales consultivas del mecanismo conjunto; impulsar acuerdos multiactorales orientados al desarrollo de sistemas productivos sustentables, en el marco de los acuerdos complementarios con la Madre Tierra; impulsar la transferencias de recursos financieros directos a unidades de operación del mecanismo conjunto; y poner en marcha el sistema de monitoreo.

1.2.2.3. Degradación en bosques

En Bolivia, las principales causas de la degradación de la superficie de terreno boscoso son las quemadas e incendios forestales, en la mayoría de los casos, asociados a la utilización de fuego en las prácticas agrícolas y pecuarias para la habilitación de tierras.

El período comprendido entre 2010 y 2013, tuvo registros descendentes, mientras que a partir de 2014 se reportó un ascenso, llegándose a un total de 21.599 focos de calor distribuidos en los nueve departamentos de Bolivia.

En cuanto a las áreas afectadas por el fuego, se estableció una superficie de áreas quemadas de 3.353.715 ha, de las cuales el departamento de Beni tiene el 55% y el de Santa Cruz el 35%. De estos datos, el 8% del total de la superficie corresponde a cobertura boscosa, lo que equivale aproximadamente a 271.591 ha, siendo el bosque chiquitano, el bosque amazónico y el bosque de pantanal los principales afectados.

2. Políticas nacionales para el desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra

En los últimos 12 años, se han implementado nuevas políticas ambientales para avanzar en la soberanía ambiental con desarrollo integral respetando los derechos de la Madre Tierra. Las bases de estas se hallan enmarcadas, principalmente en la Constitución Política del Estado (CPE) Plurinacional, la Ley de Derechos

de la Madre Tierra (Ley No. 071 del 21/12/2010) y la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Ley No. 300 del 15/10/2012).

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PDES 2016–2020) manifiesta que existe la necesidad de avanzar en el desarrollo integral, en articulación de los derechos de la Madre Tierra y el fortalecimiento de la gestión de los sistemas de vida; para ello, debe primar el manejo integral y sustentable de sus elementos, incorporando la restauración de sus componentes que hayan sido dañados por la acción humana, así como la gestión de patrones de producción menos contaminantes²⁵. De esta manera, el desarrollo económico-productivo en los sectores estratégicos incrementa y se mantiene en alta en el tiempo, en la medida en que se respetan las capacidades de regeneración de la Madre Tierra.

En esta línea, la meta 3 del noveno pilar del PDES establece que el desarrollo del conjunto de las actividades económico-productivas deben realizarse en base al respeto y complementariedad con los derechos de la Madre Tierra, con una visión a futuro en donde “todas las actividades de exploración, explotación, transformación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales renovables y no renovables se realizan en el marco del respeto y complementariedad con los derechos de la Madre Tierra, conociendo y respetando los límites de regeneración de sus componentes”²⁶.

Durante el período 2006–2014 se avanzó con la normativa ambiental vigente. El Ministerio de Medio Ambiente y Agua fue responsable de poner en marcha la institucionalidad necesaria, en coordinación con otros ministerios del Órgano Ejecutivo, para la fiscalización del empleo de tecnología y desarrollo de las actividades productivas.

En 2015 se aprobó la Ley No. 300, “Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien”, que sienta las bases para las políticas medioambientales. Establece que las actividades de exploración, explotación, transformación, industrialización, transporte y comercialización de los recursos naturales renovables y no renovables se realizarán en el marco del respeto y complementariedad

25 Plan de Desarrollo Económico y Social en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir bien 2016 - 2020

26 Pilar 9, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (2016-2020).

con los derechos de la Madre Tierra, conociendo y respetando los límites de regeneración. Entre las principales disposiciones tenemos las siguientes:

- El Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional de Bolivia, el Plan General de Desarrollo Económico y Social del país y los planes de las entidades territoriales autónomas deberán orientarse al Vivir Bien a través del desarrollo integral, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra (Artículo 49.I).
- La planificación de toda actividad económica, productiva y de infraestructura, de carácter público o privado, deberá incluir en el análisis costo/beneficio integral, el costo/beneficio ambiental, previo a su ejecución, de acuerdo a categorías definidas en norma específica (Artículo 49.II).
- El Estado Plurinacional de Bolivia, a través de la Autoridad Nacional competente, establecerá, con fines de planificación y gestión pública, el marco indicativo de las capacidades de regeneración de los componentes de alto valor estratégico de la Madre Tierra, en función a las zonas y sistemas de vida del país, en coordinación con las instancias sectoriales correspondientes (Artículo 51.II).
- La Autoridad Nacional competente constituirá el Sistema de Registro y el Marco Indicativo de las Capacidades de Regeneración de los Componentes de la Madre Tierra, en coordinación con los Ministerios del Órgano Ejecutivo y las entidades territoriales autónomas (Artículo 51.III).
- Los resultados del Sistema de Registro y del Marco Indicativo de las Capacidades de Regeneración de los Componentes de la Madre Tierra, deberán presentarse anualmente en las estadísticas oficiales del país y se utilizarán en los procesos de planificación integral y participativa y gestión pública intercultural de alcance plurinacional por parte de los Ministerios y entidades públicas del Órgano Ejecutivo y entidades territoriales autónomas, de forma articulada a los objetivos, metas e indicadores de desarrollo integral (Artículo 51.IV).

Las regulaciones específicas para avanzar en la implementación de la normativa establecida por la Ley No. 300 Marco de la Madre Tierra todavía no se han formulado y tampoco el proceso de implementación de estas acciones.

Durante este período se han elaborado propuestas para avanzar en la gestión sustentable de los territorios que aún están en fase de implementación. La Ley No. 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (octubre de 2010) creó la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra (APMT) como una entidad estratégica que tiene la responsabilidad de promover el fortalecimiento de los sistemas de vida de la Madre Tierra, en el contexto del cambio climático. La APMT opera a través de los siguientes mecanismos técnicos, metodológicos y financieros:

- El Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra.
- El Mecanismo de Mitigación para Vivir Bien
- El Mecanismo de Adaptación para Vivir Bien

Estos elementos se constituyen en espacios de concertación, coordinación y desarrollo técnico-metodológico común para la articulación de las diferentes entidades del Órgano Ejecutivo y de las Entidades Territoriales Autónomas. Es así que se constituyen en espacios territoriales, programáticos y sectoriales de integración para promover y facilitar la implementación de acciones orientadas a la gestión del cambio climático.

A su vez, los Mecanismos no operan directamente, sino a través de instancias de implementación. La APMT ejecuta los programas y proyectos en coordinación con las siguientes instancias: entidades públicas del nivel central del Estado, entidades territoriales autónomas, organizaciones comunitarias, sociales, productivas y sin fines de lucro, sector privado e Instituciones académicas. La APMT efectivizará la puesta en marcha coordinada y articulada de la Política y Plan Plurinacional de Cambio Climático para Vivir Bien entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas a través de acuerdos intergubernativos.

Dentro del marco anteriormente mencionado, se han desarrollado las siguientes políticas ambientales:

2.1. Recursos hídricos

A partir de la resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 28 de julio de 2010, impulsada por el Gobierno de Bolivia, se declaró el “**derecho al agua potable segura y al saneamiento como un derecho humano que es esencial para el goce pleno de la vida y de todos los derechos humanos**”. Bolivia ha determinado nuevas políticas para hacer efectivo el derecho humano al agua potable y saneamiento, sobre todo para el cumplimiento de los criterios establecidos por el Derecho Humano al Agua y Saneamiento (DHAS) siendo estos: la accesibilidad, la disponibilidad, la calidad, la asequibilidad y la aceptabilidad.

Las políticas creadas con esta finalidad son:

- a) **Política Nacional de Calidad del Agua para Consumo Humano** – Actualmente en implementación. Su objetivo es el de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población boliviana, como parte del desarrollo integral para el Vivir Bien, **asegurando la calidad del agua destinada al consumo humano**, garantizando su inocuidad, previniendo y controlando los factores de riesgo sanitario desde las fuentes de agua hasta su punto de consumo.

Esta política encausa al Estado boliviano, en todos sus niveles de gobierno, a asumir la protección de las fuentes de agua de posible contaminación y sobreexplotación.

La meta principal a futuro es lograr que todos los prestadores de servicios de agua potable, en el ámbito urbano, periurbano y rural, suministren agua apta para consumo humano e informen oportunamente la situación del servicio y posibles.

El Estado debe garantizar la protección de las fuentes de agua en el área de influencia directa de las obras de captación y el tratamiento requerido

para cumplir los parámetros establecidos en la norma, así como controlar periódicamente y de manera sostenida la calidad en todos los componentes del sistema de agua potable.

- b) Política para el Uso Eficiente del Agua** – Se encuentra en implementación. Se orienta a establecer acciones y estrategias a nivel nacional para mejorar el comportamiento de los operadores y usuarios respecto al ahorro del agua y la reducción y/o prevención de pérdidas que afecten de manera directa a la cantidad del recurso disponible para atender las necesidades básicas de la población. Se intenta lograr este objetivo a través de la promoción de uso y fabricación de artefactos de bajo consumo, reducción de pérdidas, régimen tarifario relacionado al uso eficiente del agua.

De manera transversal, esta política pretende motivar la cosecha de agua de lluvia para diferentes usos domésticos, incentivar la reutilización de aguas grises (aguas de duchas, lavamanos, lavanderías, bajantes pluviales) para los inodoros y otros, y la educación sanitaria y ambiental en colegios.

- c) Política de Accesibilidad Física – Financiera** (en proceso de elaboración). Su objetivo será el de promover el acceso para aquellos que no cuentan con servicios de suministro de agua y saneamiento, poniendo énfasis en la reducción de las inequidades existentes. La política trabajará en desarrollar programas de inversión para la expansión de coberturas, elaborar programas para el desarrollo y actualización de normativas sectoriales técnicas y sociales, así como del sistema de información sectorial.
- d) Política de Asequibilidad** – La asequibilidad financiera (entendida como el costo de poder contar con los servicios) asegura los servicios de agua y saneamiento al usuario. Trabaja temas de política tarifaria que incorpore subsidios al consumo, tarifas solidarias, costos de conexión accesibles y la consolidación de mecanismos de seguimiento y monitoreo a los prestadores por parte de los reguladores. Los mecanismos se encuentran en proceso de elaboración.
- e) Política de Sostenibilidad de los Servicios** – También se encuentra en elaboración. Promoverá la sostenibilidad de los servicios de agua potable y

saneamiento mediante la asistencia técnica y fortalecimiento institucional en las siguientes áreas: técnica, administrativa, financiera, social, ambiental. Trabaja principalmente en el fortalecimiento institucional de entidades públicas sectoriales, desarrollará procesos de capacitación sistemáticos, procesos de asistencia técnica y fortalecimiento institucional, educación sanitaria y ambiental.

Ley de la Década del Riego 2015–2025

La Ley de la Década del Riego 2015-2025 tiene la finalidad de promover la producción agropecuaria adicional de un millón de hectáreas con inversiones del Gobierno central, departamental y territorial para el desarrollo de ese sector económico.

De esta manera se determina que las áreas de riego deben seguir líneas estratégicas de revitalización de los sistemas de riego, almacenamiento de agua con represas, sistemas familiares de uso múltiple, riego tecnificado y otros.

Con esta ley, el Gobierno promueve inversiones a nivel nacional y territorial mediante la creación del programa “Más inversión para riego” (o “Mi riego”) encabezada por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Al mismo tiempo promueve el manejo de proyectos multipropósito con visión agroproductiva para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria del país, dando un rol de apoyo al sector privado, mediante mecanismos de acuerdos intersectoriales.

2.2. Bosques

Los bosques, como señala la CPE, son un recurso estratégico para el desarrollo del pueblo boliviano. Se espera que el sector forestal —con el manejo Integral y sustentable de los bosques, en equilibrio y armonía con la Madre Tierra y bajo el marco de los objetivos trazados en la Agenda Patriótica 2025 y el Plan de Desarrollo Integral 2015–2020— se convierta en estratégico para el desarrollo económico del país, logre una alta participación en la producción nacional destinada al consumo interno y externo, y coadyuve en la generación de empleo y la reducción de la pobreza.

El Ministerio de Medio Ambiente y Agua, con el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal y la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero han liderado un proceso de concertación con los diferentes actores de los bosques, con instituciones públicas, privadas, academia, organizaciones sociales y sociedad civil. El resultado fue un producto denominado: “Medidas normativas y acciones inmediatas en Beneficio del Sector Forestal del Estado Plurinacional de Bolivia”, cuyo objetivo es fortalecer la institucionalidad, promover políticas públicas, instrumentos normativos y de planificación a través de los cuales se consolide el desarrollo económico y productivo del sector forestal²⁷.

Las “Medidas normativas y acciones inmediatas en Beneficio del Sector Forestal del Estado Plurinacional de Bolivia” contemplan:

Tabla 7: Normativa elaborada para el sector forestal en Bolivia

Normativa legal	Descripción
DECRETO SUPREMO N° 2912	Declara de carácter estratégico y de prioridad nacional el programa nacional de forestación y reforestación – PNFR
DECRETO SUPREMO N° 2913	Autoriza la constitución de un fideicomiso para la otorgación de créditos al sector productivo forestal
DECRETO SUPREMO N° 2914	Crea el programa de monitoreo y control de la deforestación y degradación de bosques
DECRETO SUPREMO N° 2915	Implementa el “programa centros de servicios productivos de madera”
DECRETO SUPREMO N° 2916	Aprueba el estatuto del fondo nacional de desarrollo forestal – FONABOSQUE
RESOLUCIÓN MINISTERIAL MMAyA No 340	Establece la implementación del reporte único de focos de calor e incendios forestales
RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA ABT No 079/2016	Incrementa el valor de los certificados forestales de origen – cfsos de importación para muebles de madera, tableros y aglomerados
CONVENIO MARCO INTERINSTITUCIONAL	Dispone la implementación de un mecanismo de promoción de compras estatales al sector forestal
RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA ABT No 095/2016	Aprueba directriz ABT 03/2016 que establece procedimiento para la emisión de certificados forestales de origen de importación de muebles
REGLAMENTO PARA OPERACIONES DE CRÉDITO PARA EL SECTOR FORESTAL	Reglamento para operaciones de crédito al sector forestal

²⁷ Ministerio de Medio Ambiente y Agua (2016): “Medidas Normativas y Acciones Inmediatas en favor del Sector Forestal”, UNICOM - MMAyA.

3. Coherencia entre las leyes y lo realmente planificado a nivel sectorial

La Agenda Patriótica y el PDES han considerado los acuerdos en cuanto a cambio climático en Bolivia. De modo similar, los compromisos de Contribución Nacionalmente Determinada (NDC, por su sigla en inglés) se centran en los indicadores del PDES en los tres principales ámbitos de responsabilidad que son:

- Bosques
- Agua
- Energía

La planificación sectorial del MMAyA y del Ministerio de Energía apunta a los indicadores del PDES. En el sector de agua y saneamiento se incluyen indicadores de cobertura y sostenibilidad de los servicios principalmente enfocados a la adaptación al cambio climático con pequeños componentes de mitigación. El enfoque central de agua y saneamiento es la cobertura, para esto se ha determinado cierta normativa mediante decretos supremos y leyes dirigidas a profundizar los indicadores comprometidos en los términos de referencia. También se ha decidido profundizar programas como Mi agua, y Cosecha de lluvia.

En tema de agua potable y saneamiento básico la principal dificultad es que los indicadores de cobertura no apuntan a impactos dentro de la economía nacional, es decir se cuenta sólo con el indicador de acceso al agua, no se considera el tema de salud y agua. En reuniones de grupos internacionales como LATI-NOSAN y foros de agua se ha pedido a los países indicadores de enfermedades relacionadas con la provisión de agua. Por otra parte cuando se menciona la necesidad de que las operadoras sean resilientes al cambio climático, se observa que no existe ninguna normativa que implemente este enfoque. Por último, no se cuenta con análisis profundos de la duración de las fuentes de agua ni de la influencia de las cooperativas de agua en el manejo de fuentes, generándose potenciales conflictos a futuro.

En el sector de riego se implementaron medidas del Plan Nacional de Cuencas para dar más riego a los productores mediante la tecnificación. Con el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, mediante el programa Mi pozo, el MMAyA

ha implementado medidas como proyectos multipropósito, el programa Mi Riego, el plan nacional de presas, entre otros, con la finalidad de generar más producción en Bolivia y que se impacte en los indicadores de la pobreza.

El tema de riego mide la cobertura en la gran parte de los proyectos que se desarrolla. El énfasis del PDES y de los NDCs se limita a hectáreas regadas o familias beneficiarias con el enfoque de vocación productiva. Lamentablemente los efectos colaterales del riego en Bolivia están generando mayor degradación de suelos y procesos de deforestación acelerados. Gran parte de los productores pide mayores tierras para producción y mayor cantidad de agua de riego, actualmente los planes maestros están tratando de revertir esa figura, aunque el enfoque no es integral,

Faltando aún el llegar al cumplimiento del Derecho Humano al Agua y Saneamiento (DHAS) a cabalidad, Agua y Saneamiento básico tienen la finalidad de mejorar las coberturas, mientras que Riego tiene el objetivo de mejorar la hectáreas regadas, por lo que no se ven temas aún de degradación de suelos y otros similares.

En otro aspecto vital, se ha aprobado el Plan Nacional de Forestación y Reforestación que tiene la meta de cumplir con 750.000 hectáreas forestadas y reforestadas en Bolivia acorde al mecanismo conjunto de bosques. No hubo muchos avances, principalmente porque gran parte del territorio nacional es de privados y existen pocos incentivos para plantar árboles o mantenerlos, el tema productivo ha mostrado ser la prioridad.

El sector forestal ha sido el más afectado por el tema productivo. El mecanismo conjunto de bosques no se ha implementado agresivamente con procesos de forestación y reforestación a pesar de los esfuerzos de la ABT. La deforestación ilegal anual, según el MMAyA, alcanza las 300.000 hectáreas. Por otra parte, las medidas que se están implementando incrementan la frontera agrícola a cambio de disminuir las zonas forestales, lo que va en contra de los compromisos internacionales firmados por Bolivia.

Dentro de las metas planteadas, se ha priorizado la generación de excedentes de energía para exportación mediante el cambio de la matriz energética. El objetivo

se cumple y se ha determinado el cambio de termoeléctricas a hidroeléctricas, principalmente, pero sin dejar de lado las energías alternativas. Es destacable la meta de disminuir emisiones mediante la implementación de termoeléctricas con ciclo combinado, pero que generan grandes indicadores de contaminación.

La política nacional prioriza las fuentes más permanentes de energía, como las termoeléctricas e hidroeléctricas que tienen cierto impacto ambiental. Lamentablemente, no existen incentivos por parte de la cooperación internacional para generar otras alternativas no contaminantes. Gran parte de la energía alternativa que se está construyendo en Bolivia se realiza mediante créditos que no necesariamente son concesionales, de este modo la generación eléctrica mediante energía permanente es más rentable para el país.

En Bolivia, el gran debate actual es sobre el impacto que puede generar una hidroeléctrica. Hay grupos ambientalistas que se oponen a la construcción de megaobras como el Bala y el Chepete. Definitivamente el sector de energía puede generar mayores recursos económicos, pero no se muestra un trabajo para mitigar los impactos.

Se puede establecer que la agenda patriótica, el PDES y los planes sectoriales están correlacionados, aunque la Ley de la Madre Tierra no se implementa a cabalidad por la diferencia de enfoques que existe en la interpretación de dicha Ley.

La preocupación es que se prioriza tres temas, pero no se considera indicadores en biodiversidad, aunque se ha firmado las metas Aichi y los convenios sobre la capa de ozono, se puede decir que el enfoque nacional es más productivo y no se considera los efectos sobre la Madre Tierra de manera más precisa.

4. Visión hacia el futuro

Previamente vimos el estado de situación medioambiental del sector de recursos hídricos y bosques, y el marco jurídico que respalda a cada uno, sobre todo con los avances logrados con la declaración del Derecho Humano al Agua (DHA). En esta sección, trataremos las metas trazadas para un futuro a mediano plazo.

El Plan de Desarrollo Económico y Social PDES 2015-2020 marca el camino de lo que se espera conseguir en un futuro de mediano plazo, esto se refuerza a través de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC por sus siglas en inglés), documento que fue entregado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas como un compromiso por parte del Estado Plurinacional de Bolivia para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación al cambio climático).

En este entendido, el futuro que se espera en los sectores estratégicos (recursos hídricos, bosques y energía) están plasmados en sus planes de mediano plazo (PSDIs), los cuales se detallan a continuación.

4.1. Con relación a recursos hídricos

Con relación a los recursos hídricos, la perspectiva que se tiene para 2030 es la de alcanzar cumplir las metas trazadas tanto en el PDES como en los NDCs, es decir: 100% de cobertura, alcanzar 3.779 millones de m³ de capacidad de almacenamiento, cuadruplicar la superficie de riego a 1,5 millones de hectáreas frente a las 296.368 hectáreas de 2010 (lo cual incidirá en la capacidad de producción, repercutiendo en el incremento del Producto Interno Bruto PIB a 5,37% y el componente adicional de la contribución de sistemas de servicios de agua potable y de riego resilientes), reducir la vulnerabilidad hídrica de 0,51 a 0,30 unidades, incrementar la capacidad de adaptación de 0,23 unidades del año 2010 a 0,69 unidades (esta es medida del *Índice Nacional de Capacidades de Adaptación en Agua*). Para todo ello se planean realizar acciones específicas en:

- Desarrollo de infraestructura resiliente para los sectores productivos y de servicios
- Implementación de riego tecnificado en las comunidades
- Cumplimiento del derecho humano al agua
- Efectivización del programa de cosecha de agua a nivel nacional
- Ejecución del plan nacional de presas
- Realización de proyectos multipropósito considerando agua y riego
- Implementación del plan nacional de cuencas con nuevos financiamientos
- Construcción de redes de cobertura de agua potable y alcantarillado

- Reutilización del agua con fines productivos para incrementar la producción de alimentos
- Restauración de la cobertura vegetal (arbórea, pastizal, humedales y otros) para evitar la erosión y reducir los daños por eventos climáticos adversos

Para el futuro del sector, la planificación a mediano plazo pone como horizonte incrementar la superficie de riego, para ello se plantea la revitalización de sistemas de riego, como emplear el riego tecnificado, represas, cosecha de agua, reutilización del agua y construcción de proyectos multipropósito. Las hidroeléctricas multipropósito ayudarán no solo para el riego, sino también para ampliar la capacidad de almacenamiento de agua para otros usos. El sector plantea también la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, domésticas e industriales para reducir sus aportes de metano hacia la atmósfera.

Otro factor interesante en la planificación sectorial es la importancia que se da al fortalecimiento de la gestión comunitaria, cooperativa y de las capacidades locales para la adaptación al cambio climático, incluyendo la gestión del riego y administración colectiva de los servicios de agua. Se encuentra también necesario el incremento de la regulación para las prestadoras de servicios de agua, y a los nuevos conocimientos para la sostenibilidad de los servicios de agua.

El intercambio tecnológico y de conocimientos mediante la cooperación triangular y Sur-Sur con países vecinos, así como la aplicación de prácticas, saberes y conocimientos ancestrales para la gestión integral del agua se hallan también dentro de la planificación del sector.

El desarrollo de acciones de gestión de riesgos para mitigar las amenazas recurrentes de sequía e inundación están incluidas en la planificación de mediano plazo, al igual que la instalación de estaciones hidrometeorológicas, geológicas y sísmicas articuladas al nivel nacional.

Dentro de las acciones planificadas se encuentran también las dirigidas a la gestión de la calidad del servicio y reducción de pérdidas, incluyendo la promoción en el uso de artefactos de bajo consumo de agua, sistemas sanitarios eficientes y tecnologías alternativas. Se hace hincapié en propiciar el uso de tecnologías de cosecha de agua, conservación de la humedad del suelo y uso más eficiente

del agua para riego y ganado (cómo abastecerse cuando hay escasez y cómo almacenar cuando hay abundancia). Se plantea de igual manera, la puesta en marcha de sistemas de tratamiento y potabilización de agua para mejorar su calidad para el consumo humano e impulsar acciones para el tratamiento de aguas contaminadas por actividades mineras, industriales y otras áreas productivas.

Figura 2: Perspectivas con relación al agua y la cooperación Internacional



Fuente: INDCs Estado Plurinacional de Bolivia.

En el informe presidencial de la gestión 2017 se informó que la cobertura de agua potable llegó al 85,6% de la población gracias a diversas estrategias como la cosecha de agua, aprovechamiento del derretimiento de los glaciares, nuevas conexiones con el programa Mi Agua y la construcción de presas. En el sector de riego se espera invertir más en tecnología.

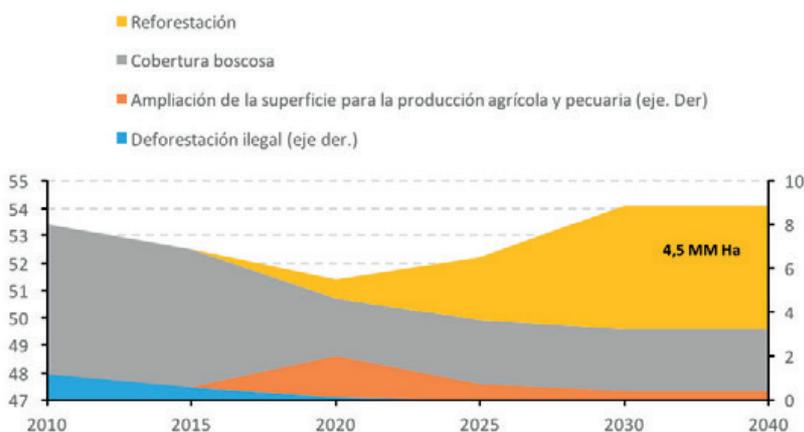
El sector está profundizando inversiones en multipósitos, donde por ejemplo una presa utiliza el agua para electricidad y riego, tal es el caso de Misicuni y Rositas, la idea es maximizar el uso de agua.

4.2. Con relación a bosques

La temática de la planificación a mediano plazo de los bosques no puede ser tratada de manera aislada, pues existe una relación entre el principal problema

de la deforestación con el sector agropecuario. De esta manera, cuando se realizó el trabajo de la elaboración de los NDCs, los objetivos y acciones para estos dos sectores, se trazaron de manera conjunta, en búsqueda de un equilibrio para ambas partes, de manera que existiera un punto de inflexión.

Gráfico 28: Perspectivas con relación a bosques y producción agropecuaria a 2030



Fuente: INDCs Estado Plurinacional de Bolivia.

El gráfico muestra la proyección que alcanzarán los bosques a 2030 tras las acciones que impulsen la mitigación y adaptación conjunta al cambio climático y desarrollo integral, para alcanzar los siguientes resultados:

Disminuir a cero la deforestación ilegal a 2020, a la vez que incrementar la superficie de áreas forestadas y reforestadas a 4.5 millones de hectáreas para 2030. Dentro del manejo del “Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para la Gestión Integral y Sostenible de los Bosques” se incrementarán a 2030 las áreas de bosques con manejo integral y sustentable con enfoque comunitario a 16,9 millones de hectáreas. Se espera también aumentar hasta ese año la cobertura neta de bosques a más de 54 millones de hectáreas, respecto de las 52,5 millones de 2010.

Bajo la gestión del “Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para la Gestión Integral y Sostenible de los Bosques”, se promoverá el fortalecimiento

de las funciones ambientales de captura y almacenamiento de carbono y materia orgánica, mejorando la fertilidad de los suelos, la conservación de la biodiversidad y las fuentes de agua en un aproximado para 2030 de 29 millones de hectáreas.

Dentro del mismo mecanismo y para el mismo año, se pretende incrementar en 40% la producción forestal maderable y no maderable, y duplicar la producción de alimentos provenientes de la gestión integral del bosque y los sistemas agropecuarios. Esto se logrará a través del fortalecimiento de las prácticas de manejo integral y sustentable de los bosques y el aprovechamiento integrado y sostenible de productos maderables y no maderables. Se estima que bajo la eficiente gestión integral de bosques, se contribuirá a un incremento del PIB de al menos 5,4% y hasta 2020 se reducirá a cero la extrema pobreza en la población que depende de los bosques.

Para el logro de los resultados planteados, se planean realizar las siguientes medidas y acciones:

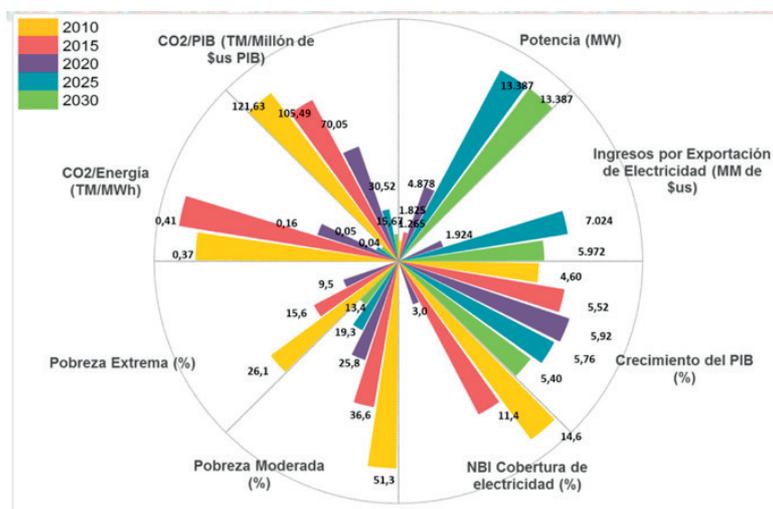
- Fortalecimiento de las capacidades de resiliencia en los sistemas de vida, funciones ambientales y sus capacidades productivas agropecuarias y agroforestales
- Conservación de áreas con altas funciones ambientales
- Restauración y recuperación de suelos degradados y bosques deteriorados
- Fortalecimiento de las capacidades de regeneración de los bosques y sistemas forestales
- Puesta en marcha de sistemas de control, monitoreo y seguimiento para la adecuada utilización de las zonas de vida boscosas
- Acciones de fiscalización y control para el manejo adecuado de los bosques
- Acciones para la adecuada gestión de las Áreas Protegidas y zonas boscosas con prioridad de conservación
- Consolidación de sistemas agroforestales
- Transición hacia sistemas de manejo pecuario semiintensivos y de manejo integrado agrosilvopastoril
- Transición hacia sistemas agrícolas con prácticas de manejo sustentable
- Reducción de las vulnerabilidades en los sistemas productivos agropecuarios, piscícola y agroforestal

- Aprovechamiento sostenible de recursos de biodiversidad, vida silvestre e hidrobiológicos para la seguridad alimentaria y la industrialización sostenible
- Control de la deforestación ilegal y establecimiento de sistemas de monitoreo y control de desmontes, fuegos e incendios forestales
- Formación en tecnologías adaptadas al cambio climático (saberes locales y tecnologías modernas)
- Acciones para reducir la vulnerabilidad de los sistemas productivos ante los cambios climáticos
- Uso de variedades, especies adaptadas localmente más apropiadas al clima y resistentes a plagas y enfermedades
- Medidas de seguro agrícola y pecuario que incluyan acciones productivas complementarias con la conservación, logrando sistemas productivos agropecuarios y forestales resilientes
- Desarrollo de investigación e información sobre tecnologías alternativas para la adaptación al cambio climático
- Fortalecimiento de capacidades locales para la adaptación al cambio climático
- Fortalecimiento de la gestión comunitaria en el manejo de bosques y sistemas agropecuarios
- Forestación y reforestación, plantaciones forestales, áreas verdes y bosques urbanos

4.3. Con relación a la energía

El futuro con relación al sector energético busca impulsar acciones con un enfoque de mitigación y adaptación al cambio climático y desarrollo integral a fin de lograr el incremento de la participación de energías renovables al 79% para 2030, en relación al 39% de 2010. El objetivo es incrementar la participación de las energías alternativas y otras (vapor ciclo combinado) de 2% (2010) a 9% (2030), esto implica un aumento de 1.228 MW para 2030, respecto a 31 MW de 2010.

Figura 3: Metas en el sector energético al 2030



Fuente: INDCs Estado Plurinacional de Bolivia.

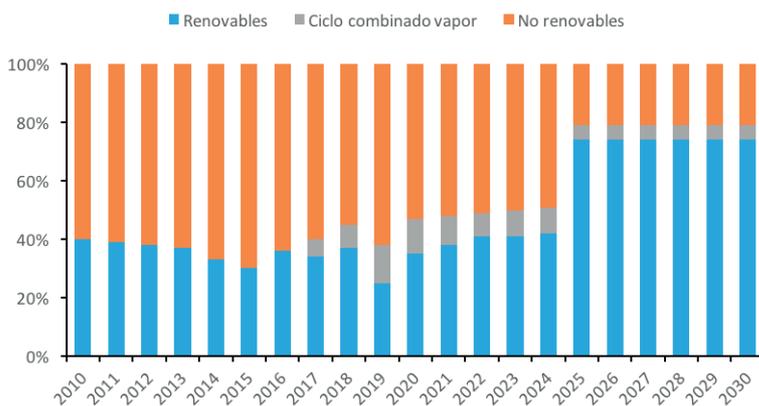
La visión a futuro no involucra únicamente incrementar la potencia del sector (en dónde se tiene previsto llegar a generar 13.387 MW año, una cifra muy por encima de la línea base de 1.625 MW de 2010), si no también desarrollar el potencial exportador generado por energías renovables, con una meta de 8.930 MW para 2030, lo que aumentará a su vez la renta energética del Estado, teniendo una incidencia sobre el Producto Interno Bruto en un promedio de 5,4%.

Los indicadores sociales que se pretenden mejorar son los de pobreza moderada. Se quiere reducir de 51,3% en el año de línea base de 2010 a 13,4% para 2030. También se intenta erradicar la pobreza extrema antes de 2030 por impacto entre otros de la generación y cobertura de energía, incluyendo el incremento, distribución y redistribución de su renta; además de disminuir las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) por cobertura de electricidad de 14,6% en 2010 a 3% en 2025.

Para el logro de estos resultados vinculados se planean las siguientes medidas y acciones:

- Cambio y diversificación de la matriz energética con el crecimiento de energías renovables a través de la construcción de hidroeléctricas (pequeñas, medianas y grandes centrales hidroeléctricas y multipropósito), el impulso a las energías alternativas (eólica, biomasa, geotérmica y solar), y uso de otras fuentes como el vapor de ciclo combinado y geotérmicas

Gráfico 29: Composición del sistema energético a 2030



Fuente: INDCs Estado Plurinacional de Bolivia.

- Universalización energética que favorece el acceso universal con énfasis en la población con mayor pobreza
- Ampliación de redes de tendido eléctrico para transmisión y cobertura de servicios de distribución
- Participación del Estado en la generación energética, produciendo renta e implementando políticas de distribución y redistribución de riqueza
- Promoción de la exportación de energía adicional proveniente de fuentes de energía renovables, posicionando a Bolivia como centro energético regional de energías limpias

Figura 4: Metas en el sector energético a 2030

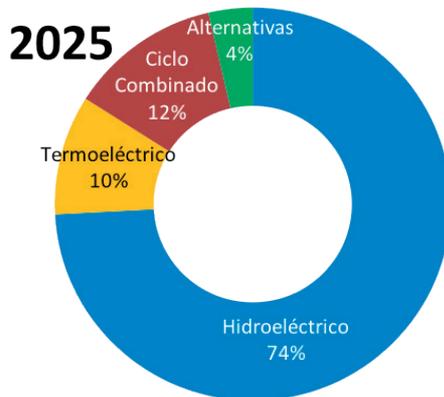


Fuente: INDCs Estado Plurinacional de Bolivia

Después de satisfacer el mercado interno, la principal estrategia de Bolivia es la de exportar electricidad a países vecinos, como Argentina, Brasil, Perú, Paraguay y Uruguay. El excedente que Bolivia dispondría en 2025 está estimado en 9.765 MW.

Para este cometido, se planea cambiar la matriz energética de Bolivia.

Gráfico 30: Cambio de la matriz energética de Bolivia



Fuente: ENDE 2016, presentación para Dinamarca

Considerando los datos de la gestión 2015 (cuando la generación de energía termoeléctrica representaba el 69% del total de la producción; la hidroeléctrica alcanzaba a 25%: ciclo combinado, el 4%; y el aporte de energías alternativas, 2%) para alcanzar el objetivo de Bolivia, corazón energético del Sur, se debe cambiar la matriz mediante este nuevo enfoque. La participación de la generación de energía hidroeléctrica representaría el 74%, mientras que las termoeléctricas reducirían su participación a un 10%, el ciclo combinado se incrementaría a 12% y energías alternativas a 4%. Es importante destacar que la mayor parte de inversiones en el sector son de diversos financiamientos (excepto los mega-proyectos como el Río Grande).

De acuerdo al informe presidencial, en la gestión 2017 la oferta de potencia eléctrica se incrementó 103%, generándose un excedente de más de 600 MW. Por ello se puede concluir que las inversiones están generando resultados. Para poblaciones distantes se está implementando el programa “sembrando luz, cosechando agua” donde se dota a la población de baterías que funcionan en base a energía solar. Por otra parte, se ha acelerado la negociación para el financiamiento de hidroeléctricas, energía alternativa, planta geotérmica y sembrando luz (energía solar).

Los retos inmediatos del sector son:

- Alcanzar el objetivo de cobertura del 100%
- Bolivia centro energético regional
- Generación de 6.000 MW a través de centrales hidroeléctricas que en muchos casos ya iniciaron inversiones.
- Lograr 356 MW a través de energías alternativas
- Extensión de 7.400 Km de líneas de transmisión

A modo de conclusión, hay que notar que la planificación del Estado Plurinacional de Bolivia tiene grandes ambiciones con respecto al sector energético y agrícola, como se demuestra a través de la visión hacia el futuro para los sectores analizados en este documento. Por lo mismo, para cumplir con estas metas se ha estudiado técnicas y alternativas altamente observadas y cuestionadas por la sociedad civil, como el anuncio de utilización de la técnica del *fracking* para la explotación hidrocarburífera en Tarija. Si bien el tema se encuentra aún en

análisis y según las declaraciones del Ministro de Hidrocarburos hasta que no se analice la viabilidad económica de la actividad, no se sabrá si dicha técnica será o no utilizada, la simple consideración de la técnica muestra una ruptura discursiva respecto de la Madre Tierra y la necesidad de cumplir con la demanda hidrocarburífera.

Lo mismo parece suceder con el anuncio de un plan de transgénicos, teniendo en cuenta que en la actualidad ya son tres los productos transgénicos en Bolivia (maíz, algodón y soya). A pesar de que la Constitución Política del Estado (CPE) prohíbe la producción, importación y comercialización de organismos genéticamente modificados, Bolivia importa al menos 11 tipos de alimentos elaborados en base a productos transgénicos, esta situación provoca que los pequeños, medianos y grandes productores demanden la autorización del uso de más productos transgénicos bajo el argumento de hacer frente a los problemas generados por el cambio climático, las plagas y las malezas y de esta manera mejorar los rendimientos y abaratar los costos de producción.

Otra medida anunciada, similar a las anteriores, es la incursión de Bolivia a la era del biocombustible. Para ello se firmó un acuerdo para ampliar la frontera agrícola para la producción de caña de azúcar e ingenios de alcohol. Si bien el producto final es un combustible más “verde” que el derivado del petróleo, el efecto sobre la deforestación de los bosques para la ampliación de la frontera agrícola nuevamente resalta la dicotomía entre desarrollo y respeto de los derechos de la Madre Tierra.

Por lo tanto, el Estado Boliviano tiene la complicada tarea de hallar el delicado equilibrio entre el desarrollo de las actividades productivas, extractivistas y generadoras de energías con el cumplimiento del respeto a la Madre Tierra y sus ciclos de autoregeneración. De igual manera, tiene la tarea de hacer cumplir con todo el marco jurídico vigente en materia medioambiental y ver que no se sobrepongan los otros sectores a las leyes existentes.

5. Bibliografía

- Andersen, L y Mamani R. (2014). *La Economía del Cambio Climático en el Estado Plurinacional de Bolivia*. La Paz: CEPAL.
- Andersen, L. (2014). *La economía del cambio climático en Bolivia: Impactos sobre la Biodiversidad*. Monografía No. 192. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, “IDE- GEOAPMT”. Disponible en <http://geo.madretierra.gob.bo/apmt/geovisor.html>
- Borja M, et al. (2015). “Deforestación en la Amazonía (1970-2013)”, Red Amazónica de Información Socioambiental Georeferenciada RAISG, disponible en www.raisg.socioambiental.org
- DIPECHO CARE CAHB. (2014). Proyecto “Fortalecimiento de la capacidad y la coordinación dentro de la comunidad humanitaria para responder a los desastres naturales en Bolivia” - VIII Plan de Acción DIPECHO CARECAHB.
- Ecurra, J. J., et al (2014). “Climate change impact on countrywide water balance in Bolivia”. *Regional environmental change*, disponible en https://www.researchgate.net/publication/263726210_Climate_change_impact_on_countrywide_water_balance_in_Bolivia.
- FAO. (2015). “AQUASTAT”. Disponible en http://www.fao.org/nr/water/aquastat/countries_regions/BOL/indexesp.stm
- Gaceta Oficial de Bolivia. (2001). “Decreto Supremo N° 26075 del 16 de febrero de 2001”, La Paz.
- Mapplecroft. (2014). “Índice de vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en la región de América Latina y el Caribe”. CAF. Disponible en <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2014/15019es.pdf>

- Ministerio de Energías. (2017). “Plan Sectorial de Desarrollo Integral de Energías - PSDI 2016-2020”. La Paz.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (2016). “Medidas normativas y acciones inmediatas en favor del Sector Forestal”. La Paz: UNICOM-MMAyA.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (2017). “Plan Sectorial de Desarrollo Integral del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, MMAyA”. La Paz.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua, Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). “Informe de avances hacia el cumplimiento del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento en Bolivia”. La Paz: Editorial Sagitario.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (2018). “Informe de Gestión 2017 – Logros”. La Paz.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2015). “Contribución Prevista Determinada Nacionalmente del Estado Plurinacional de Bolivia”. La Paz.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2016). “Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral Para Vivir Bien 2016 – 2020”. La Paz.
- Ministerio de la Presidencia. (2018). “Discurso Presidencial Gestión 2017”. La Paz.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (2012). “Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el manejo integral y sustentable de los Bosques y la Madre Tierra”. La Paz.
- Quiroga, B., et al. (2008). “Atlas amenazas, vulnerabilidades y riesgos de Bolivia”. OXFAM; Fundación para el Desarrollo Participativo Comunitario (FUNDEPCO); Swiss National Centre of Competence in Research North-South.
- Seiler, C., Hutjes, R. W., y Kabat, P. (2013). “Likely ranges of climate change in Bolivia”. *Journal of Applied Meteorology and Climatology*, 52(6), 1303-1317.

6. Anexos

Anexo I

Tabla 8: Impactos esperados sobre las macroregiones del país

Macro region	Escenarios de cambio	Impactos esperados
Altiplano	Mayor concentración de la precipitación	Destrucción de cultivos Inundaciones en época de lluvias
	Mayor frecuencia de tormentas con menor número de días con lluvia	Retroceso de los glaciares
	Mayor frecuencia de granizo y heladas	Mayor presencia e intensidad de heladas, que merman producción
	Mayor frecuencia de Sequía	Incremento de las necesidades de agua para riego por los largos periodos sin lluvia
	Reducciones en los caudales de los ríos	Poca disponibilidad de agua para consumo humano, animal, etc
		Poca recarga en los acuíferos, bofedales, y otros similares
	Mayor evapotranspiración en cuerpos de agua	Competencia por el uso de agua (incremento en el consumo de agua per cápita) Pérdida de productividad agropecuaria inseguridad alimentaria* Pérdidas de productividad laboral y gasto público por cambios en prevalencia de , EDAs e IRAs Problemas con la generación de energía
Valles interandinos	Mayor concentración de la precipitación	Competencia por el uso de agua
	Mayor frecuencia de tormentas con menor número de días con lluvia	Pérdida de la biodiversidad
	Mayor frecuencia de Sequía en invierno	Incremento de las necesidades de agua para riego por los largos periodos sin lluvia Riesgos incrementados de deslaves, mazamoras y otros relacionados
		Mayor presencia e intensidad de heladas Problemas con la generación de energía
	Mayor frecuencia de granizo y heladas	Erosión y desertificación de suelos Eventos de olas de calor e incendios Pérdida de productividad agropecuario/migración (reducción del ingreso rural) e inseguridad alimentaria* Pérdidas de productividad laboral y gasto público por cambios en prevalencia de malaria, dengue, EDAs e IRAs
Chaco	Reducción del número de días con lluvia	Competencia por el uso de agua
	Incremento de periodos sin lluvia durante la época de cultivo	Pérdida de la biodiversidad
	Sequías recurrentes e intensas	Eventos de olas de calor e incendios
	Mayor frecuencia de y heladas	Mayor presencia e intensidad de heladas
		Erosión y desertificación de suelos Mayor contaminación de las fuentes de agua**
	Bajos caudales en los ríos	Pérdida de productividad agropecuaria e inseguridad alimentaria Pérdidas de productividad laboral y gasto público por cambios en prevalencia de malaria, dengue, EDAs e IRAs

Chiquitania – Pantanal	Incremento en la cantidad de lluvia recibida por evento	Inundaciones frecuentes
	Mayor tasa de nubosidad	Reducción de la biodiversidad
	Elevada humedad atmosférica en verano y fuertes sequías en invierno	incendios praderas
	Sequías recurrentes e intensas	Perdida de las funciones ambientales de Praderas y pantanal
Yungas – Chapare	Incremento en la cantidad de lluvia recibida por evento	Inundaciones frecuentes
	Mayor tasa de nubosidad	Pérdida de infraestructura vial
	Elevada humedad atmosférica en verano y fuertes sequías en invierno	Pérdida de cultivos de invierno y muerte de ganado por falta de agua
		Mayor presencia de plagas y enfermedades debido a la elevada humedad.
		Reducción de la biodiversidad
		Brotos de enfermedades infecciosas relacionadas con el agua.
	Sequías recurrentes e intensas	Incendios forestales
	Pérdida de productividad agropecuaria e inseguridad alimentaria	
	Pérdidas de productividad laboral y gasto público por cambios en prevalencia de malaria, dengue, EDAs e IRAs	
Llanuras, sabanas y Amazonía	Incremento en la cantidad de lluvia recibida por evento	Inundaciones frecuentes
	Mayor tasa de nubosidad	Pérdida de infraestructura vial
	Elevada humedad atmosférica en verano y fuertes sequías en invierno	Pérdida de cultivos de invierno y muerte de ganado por falta de agua
		Mayor presencia de plagas y enfermedades debido a la elevada humedad.
		Reducción de la biodiversidad
		Brotos de enfermedades infecciosas relacionadas con el agua.
	Sequías recurrentes e intensas mayor a 6 meses	incendios forestales
	Pérdida de productividad agropecuaria e inseguridad alimentaria	
	Pérdidas de productividad laboral y gasto público por cambios en prevalencia de malaria, dengue, EDAs e IRAs	

Fuente: Actualizado a partir de MPD, Impactos del CC en Bolivia. (2007)

Nota: Las unidades socioculturales afectadas principales son indígenas, campesinos, interculturales, ganaderos, forestales, industriales y conglomerados urbanos, entre otros.

*Pérdidas de producción principalmente en sectores como la agricultura tradicional e industrial, ganadería, silvicultura, caza y pesca.

**Los caudales más reducidos en los cursos de agua tienden a conducir concentraciones más altas de agentes contaminantes.

*** La probabilidad de cultivar tubérculos disminuye de manera clara a mayor temperatura.

Anexo II

Tabla 9: Pérdidas económicas provocadas por eventos climáticos extremos

Sector	Daños	Pérdidas	Total	Participación
Sector Social				12%
Educación	39.827.086	2.140.467	41.967.553	2%
Salud	33.801.810	15.619.409	49.421.219	2%
Vivienda	229.583.273	770,001	230.353.274	9%
Sector Infraestructura				23%
Transporte	470.456.918	21.230.325	491.687.243	18%
Agua y saneamiento	99.073.576	3.205.889	102.279.465	4%
Electricidad	5.990.848	1.545.368	7.536.216	0%
Telecomunicaciones	1.513.960	1.275.647	2.789.607	0%
Sector Económico				65%
Agropecuaria	641.804.998	1.009.706.122	1.651.511.120	62%
Pecuaria (pérdidas)	641.804.998	320.180.778	961.985.776	36%
Agrícola (pérdidas)		689.525.344	689.525.344	23%
Silvicultura, caza y pesca		37.400.532	37.400.532	1%
Industria	14.990.281	34.179.189	49.169.470	2%
Turismo	2.928.600	8.307.680	11.236.280	0%
TOTAL	1.539.971.350	1.135.380.629	2.637.951.447	100%

Fuente: Actualizado a partir de MPD, Impactos del CC en Bolivia. (2007)

Anexo III

Tabla 10: Impactos parciales del cambio climático bajo los escenarios A2 Y B2, 2100

Impacto	A2	B2	A2	B2
Pérdida de infraestructura pública por precipitaciones extremas	1.941	769	0,95	0,37
Pérdidas agropecuarias por cambios en productividad, eventos extremos y desertificación	2.116	1.094	1,07	0,56
Pérdidas de productividad laboral y gasto público por cambios en prevalencia de malaria, dengue, EDAs e IRAs	46	(56)	0,02	-0,03
Pérdidas en la generación hidroeléctrica	109	119	0,05	0,06
Pérdidas en la disponibilidad de agua	646	259	0,31	0,12
Otras pérdidas/ganancias	X	X	X	X
Pérdidas totales	~4 858+X	~2 185+X	~2,40+X	~1,08+X

**¿Una nueva cuestión social en la agenda?:
Hacia una nueva generación de políticas
sociales en Bolivia**

Verónica Paz Arauco²⁸

28 Con la colaboración de Cecilia Castro.

Contenido

1. Consensos en el debate regional	140
2. ¿Cómo se lee la situación actual y el progreso social en Bolivia?	142
3. La movilización de recursos y los desafíos de sostenibilidad	153
4. Aspectos críticos para una renovada agenda de política social	158
5. Conclusiones	166
6. Bibliografía	166

Introducción

A dos años de finalizar la segunda década del siglo XXI, Bolivia atraviesa un momento particular en su desarrollo económico y social. La evolución de varios indicadores en los últimos años muestra un progreso importante en materia de inclusión social. Sin embargo, este nuevo escenario, resultante de una combinación de la innovación en materia de políticas redistributivas implementadas desde 2006 y de continuidades virtuosas en la consolidación de la universalización de servicios básicos, educación y salud, demuestra desde hace algunos años síntomas de ralentización y agotamiento de su poder transformador. ¿Cómo imaginar cambios que aseguren la ruta positiva hacia una mayor inclusión?

Este documento propone una reflexión acerca del estado de situación del progreso social en el país a partir de la revisión y diálogo con algunas ideas planteadas en diagnósticos recientes. La motivación de partida es contar con mayor claridad acerca de los aspectos críticos que definen la cuestión social de hoy y proponer una visión acerca de los desafíos de las políticas sociales que procure dar respuesta a las necesidades y urgencias actuales.

La primera parte del documento propone una contextualización del debate de la transformación social en la región, identificando los principales consensos sobre los factores que contribuyeron a lograr el cambio alcanzado, así como los desafíos para no perder lo ganado. La segunda parte del documento plantea una lectura actual sobre la situación del progreso social en el país en los ámbitos de la pobreza, la educación, la salud y la protección social, rescatando ideas de diagnósticos sobre las temáticas y dialogando con algunas ideas centrales. La tercera parte propone tres desafíos críticos para una transformación social

renovada: el cambio demográfico y sus consecuencias sociales, la relevancia de la institucionalidad y la economía política de las políticas sociales, y la necesidad de ensayar nuevos enfoques de política social que permitan proyectar cambios en brechas irresueltas y atiendan las expectativas cambiantes de una sociedad en constante transformación.

1. Consensos en el debate regional

Los informes más recientes sobre la situación del desarrollo humano y social en la región han caracterizado la situación actual en América Latina como la de un momento de inflexión. En este debate, la lucha contra la desigualdad en sus distintas manifestaciones ha sido un eje articulador de la discusión actual. Los estudios comparados a nivel regional ubican a Bolivia en un lugar privilegiado del progreso social en materia de avances hacia la reducción de la pobreza monetaria y la desigualdad económica de las últimas décadas.

Por un lado, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el último informe sobre desarrollo humano regional (2016) habló de las “transiciones inconclusas” del desarrollo y de la necesidad de unir esfuerzos para proteger los logros alcanzados desde una perspectiva multidimensional. En este ejercicio Bolivia aparece con menos desfase que muchos países en relación a la armonía entre sus indicadores sociales y económicos, con un mayor progreso relativo en materia de avances en la participación política de las mujeres y la violencia en relación al nivel de ingresos económicos. En el balance, y pese a los significativos avances, el país se ubica entre los países con mayor rezago en materia de pobreza multidimensional (PNUD, 2016).

Por otro lado, la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL²⁹) ha puesto al centro, desde hace casi una década de debate, el desafío pendiente de la igualdad, aportando desde varios ángulos a la construcción de propuestas a favor de la inclusión y haciendo énfasis en una mirada multidimensional de la desigualdad. Desde esta perspectiva, se ha caracterizado el panorama a través de la “matriz de la desigualdad”, con una propuesta de articulación de los

²⁹ La centralidad en la desigualdad como problema social ha sido introducido por la CEPAL con especial énfasis desde 2010. El último informe, lanzado en 2018, enfoca la atención en la idea de la ineficiencia de la desigualdad (CEPAL, 2018 a).

ámbitos productivo y social. Asimismo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), desde el horizonte de los desafíos para mejorar la inclusión social, planteó una propuesta que apunta a la revisión de los sistemas de protección social y a la búsqueda de una agenda integral de desarrollo inclusivo (OCDE, 2017).

El Banco Mundial³⁰, en su informe anual sobre la tendencia de la pobreza y desde el análisis del crecimiento con la inclusión, ha caracterizado los cambios de las últimas décadas como de “prosperidad compartida”, debido a la tendencia observada en el crecimiento del ingreso promedio del 40% más pobre de la población, por encima del promedio de ingreso de los hogares.

Asimismo, un balance realizado por ONU Mujeres (2017) sobre el progreso de las mujeres en la región se refiere a los “avances significativos pero incompletos y desiguales”, haciendo alusión, de manera particular, a las brechas persistentes entre hombres y mujeres en especial en materia de empoderamiento económico. El informe plantea que los logros sociales de la década en la región no beneficiaron a las mujeres en igual medida que a los hombres, y sugiere líneas de acción en distintos ámbitos para avanzar hacia la autonomía económica de las mujeres. El documento hace énfasis en la idea de que sin el cierre de la brecha de género no se lograrán avances sustanciales en la reducción de las desigualdades.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014) ha puesto el foco de las necesidades en el diseño de nuevos esquemas de protección social, impulsando la idea de los pisos de protección social con el objetivo de universalizar la protección básica lo antes posible. Una propuesta más reciente, también impulsada por la OIT (2018) es el abordaje de la problemática del trabajo no remunerado de cuidados y doméstico como agenda para asegurar el trabajo decente en el futuro y reducir la desigualdad de género.

En este escenario existe un consenso generalizado en la región sobre la necesidad de conectar el mundo de lo productivo con el mundo de lo social, de lograr una mayor intersectorialidad de las políticas públicas que responda a una mirada multidimensional del progreso social y su vinculación con las estruc-

30 The World Bank Group (2018).

turas y tendencias demográficas, de atender la relevancia de la movilización de recursos y del rol de la política fiscal en el desarrollo como condición necesaria para hacer sostenibles los cambios en el futuro, y de atender el rezagos en las brechas de género, en especial aquellas que impiden la autonomía económica, a través de estrategias que combinen políticas laborales y de protección social que llamen la corresponsabilidad del cuidado y de las tareas domésticas como vía necesaria para alcanzar este objetivo.

2. ¿Cómo se lee la situación actual y el progreso social en Bolivia?

Los informes oficiales dan cuenta de significativos avances en materia de progreso social. La Memoria Anual de la economía boliviana, publicada desde 2006 por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), ha dedicado una sección a la evaluación de los principales logros en materia de indicadores de pobreza, desigualdad y otros resultados sociales. La lectura hace énfasis en el enfoque redistributivo del modelo destacando los impactos de los programas de transferencias; y evalúa la asignación del gasto social desde el nivel central hacia los distintos sectores. La última versión de la memoria destaca la ampliación de los estratos medios, y el incremento de la ampliación de recursos y beneficiarios de los programas de transferencias entre los principales cambios la reducción de la desigualdad de ingresos (MEFP, 2017). Si bien se trata de una memoria de lo ocurrido en los últimos años, deja ausente una reflexión sobre los desafíos actuales o los límites de la transformación social, la heterogeneidad de los cambios a nivel subnacional y las brechas persistentes en indicadores sociales entre distintos grupos de la población.

Por otra parte, dos publicaciones recientes de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (Udape) destacan, también, los avances en indicadores sociales y los enfoques adoptados en la política social. La primera, expone los principales logros y desafíos de las políticas sociales en el país desde una perspectiva sectorial (Udape, 2016). El estudio realiza una descripción detallada de los programas sociales y políticas existentes, identificando a la población beneficiaria, las características de las intervenciones y algunos desafíos actuales. La segunda publicación se refiere a los esfuerzos estatales en materia de movilización de recursos y asignación del gasto social (Udape, 2017). Este diagnóstico destaca las tendencias crecientes de la prioridad macroeconómica

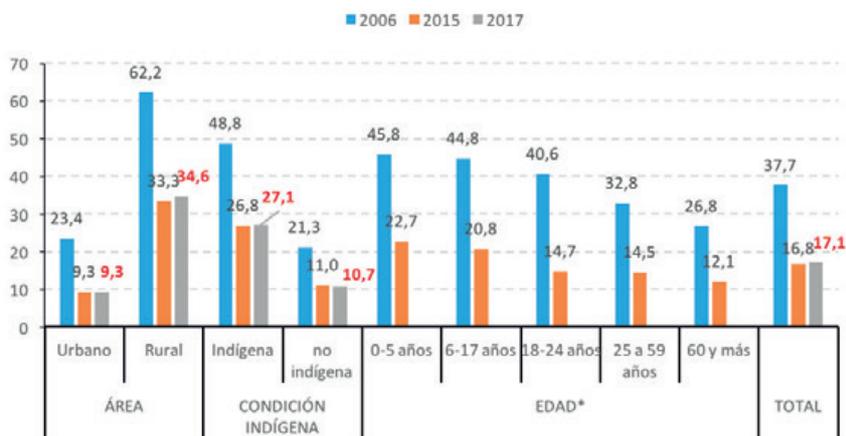
y fiscal de los sectores sociales, y la atención dirigida a los grupos vulnerables de la población. Al mismo tiempo, alerta sobre la necesidad de garantizar la disponibilidad de recursos para estos fines, y llama a identificar estrategias que mejoren la disponibilidad y seguimiento del gasto e inversión social.

Algunas conclusiones sobre los desafíos actuales más importantes se desprenden de la información brindada en los mencionados documentos, así como en algunos diagnósticos de los avances sociales en la última década.

Pobreza: ingresos y necesidades básicas insatisfechas

En materia de reducción de la pobreza, Bolivia alcanzó en 2011 el cumplimiento de la meta del milenio establecida para 2015 (Udape, 2017). Pese a ello la pobreza moderada y extrema siguen afectando en mayor medida a la población rural y a la población indígena. En 2015, la incidencia de pobreza afectaba a 5 de cada 10 bolivianos indígenas frente a 3 de cada 10 no indígenas; y era mayor en las áreas rurales (55%). En las ciudades capitales, 1 de cada 10 personas vivían en situación de pobreza extrema. Un dato importante, sin embargo, es que precisamente ese año el ritmo de reducción de la pobreza comenzó a ralentizarse. Un estudio realizado por la Fundación ARU (2017) atribuye esta nueva tendencia a una ralentización del crecimiento del ingreso promedio de los hogares, en especial del 40% más pobre. ¿Cómo explicar la tendencia y a qué factores atribuir estos cambios?

Gráfico 31: Incidencia de pobreza extrema % según grupos seleccionados (2006-2017)



Nota: (*) Año inicial, 2005; año final, 2014.

Fuente: Elaboración propia con base en Udape, Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas. Para los datos de incidencia de pobreza según grupo de edad (Udape, 2016)

Varios estudios nacionales estiman que los cambios en el ingreso laboral explican en gran medida los resultados en la evolución de la pobreza. Se calcula que en el país, aproximadamente, el 80% del ingreso de los hogares proviene del empleo. Por lo tanto, los cambios tanto en la incidencia de la pobreza como en la distribución del ingreso dependen, en gran medida, de lo que ocurra con el ingreso laboral (Fundación ARU, 2011; Udape, 2017). Si bien la generación de empleo tuvo un balance positivo que se tradujo en una reducción del desempleo abierto y de las tasas de subempleo, se observa que las formas de ocupación siguen manteniendo su carácter predominantemente informal, o no convencional. En un análisis sobre la estructura de la economía nacional en el periodo 2006-2014, Pereira (2017) concluye que estos cambios ocurrieron sin que se modificara la estructura económica nacional, a excepción de una disminución leve del peso de las actividades agropecuarias, mientras que la generación de empleo profundizó su dependencia de las micro y pequeñas unidades productivas.

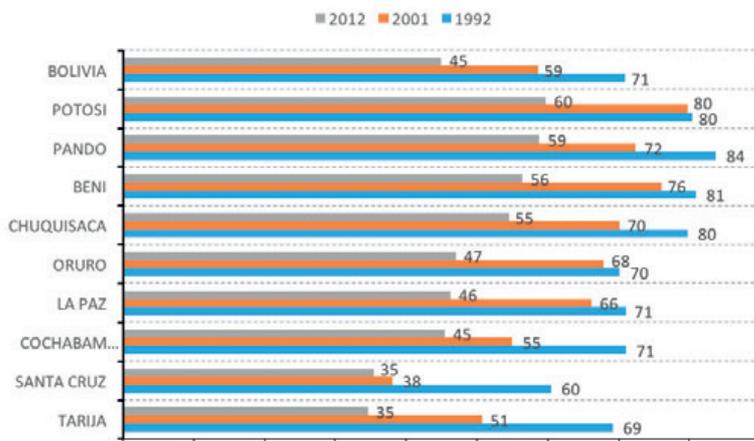
En cuanto al desempeño diferenciado en la inserción ocupacional urbana, fuertemente asociada al comportamiento de los ingresos laborales, se estima

que, durante muchos años, la participación de las mujeres en la Población Económicamente Activa (PEA) o como ocupadas se mantuvo sin grandes cambios. Para 2017, las mujeres trabajaban 7 horas por semana menos que los hombres en actividades remuneradas, tenían tasas de ocupación 20 puntos porcentuales menores y estaban insertas en ocupaciones sin ingresos en mayor medida que los hombres. Se estima que el número de hijos explica gran parte de esta brecha (Yáñez, 2018).

Desde la perspectiva de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)³¹, la pobreza se redujo de 59% a 45% a nivel nacional entre 2001 y 2012. Los nueve departamentos del país registraron cambios de distinta magnitud, como se puede observar en el Gráfico 2, y enfrentaron también desafíos diversos. En 2012, Potosí, Pando, Beni y Chuquisaca mantenían las peores incidencias de pobreza; en Potosí y Pando se registraban las tasas más altas. En el otro extremo, Santa Cruz y Tarija registraban tasas de 35% el mismo año. Estas brechas en las necesidades básicas insatisfechas entre departamentos se profundizaban entre municipios. Entre 2001 y 2012, la brecha entre los municipios con mayor y menor incidencia de pobreza prácticamente no cambió. En 2012, 49 municipios registraban un NBI mayor a 90%. Una característica común de los diez municipios con mayor índice de NBI es que no superaban los 20,000 habitantes. Mientras que entre los municipios con menor NBI, el tamaño variaba significativamente. Entre los 10 municipios con menor NBI en 2012 estaban las capitales de seis departamentos: Santa Cruz de la Sierra (21%), Cercado en Tarija (23%), La Paz (14%), Cercado en Oruro (25%); Tomás Frías en Potosí (25%) y Sucre (27%); dos centros mineros con menos de 25,000 habitantes, Huanuni (24%) y Atocha (19%), y una ciudad intermedia del área metropolitana de Cochabamba.

31 El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es un indicador calculado por Udape, disponible en el “Dossier de estadísticas sociales y económicas”: http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2018/htmls/dossier28.html

Gráfico 32: Población con necesidades básicas insatisfechas, 1992-2012 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en Udape, "Dossier de estadísticas sociales y económicas".

Este panorama diferenciado de logros en materia de reducción de la pobreza, tanto en términos de pobreza monetaria, como de necesidades básicas insatisfechas, revela la necesidad de iniciar nuevas formas de identificación de los grupos de la población y los territorios que enfrentan hoy las mayores necesidades como estrategia para acelerar mayores reducciones de la pobreza en el futuro. También exige ahondar en las causas de la ralentización de los avances para dar respuestas más acordes a los desafíos actuales.

Desigualdad y distribución del ingreso

Las tendencias de la desigualdad de ingresos medidas por distintos indicadores, revelan un comportamiento similar. Es decir, reducciones sostenidas desde 2006 pero una ralentización evidente en los últimos años. La tabla 1, por ejemplo, muestra un índice de Gini de 0,46 para 2017, apenas marginalmente menor al de 2015; mientras que la relación entre el ingreso de los más pobres y el ingreso promedio de los más ricos muestra ya una reversión de la tendencia hacia el recorte de las brechas. Por dar un ejemplo, el ingreso promedio entre el 10% más rico y el 10% más pobre aumentó de 37 a 40 veces entre 2015 y 2017; mientras que el ingreso promedio del 10% más rico y el 90% restante subió de 10 a 11 veces. ¿Cuáles son los mecanismos de ajuste en la distribución

del ingreso que están detrás de estos cambios? ¿Cómo evitar la profundización de la reversión de la desigualdad y asegurar una nueva tendencia que asegure mayor reducción en el futuro? Esas son algunas de las preguntas relevantes para el diseño de políticas públicas.

Tabla 11: Indicadores de desigualdad seleccionados, 2000-2017

	2000	2006	2015	2017
Índice de Gini	0,62	0,59	0,47	0,46
Percentil 90/Percentil 10	50,99	23,63	10,3	11,13
Decil 10/Decil 1	234	97,2	37,17	40

Fuente: Elaboración propia con base en “Dossier de estadísticas sociales y económicas” de Udape.

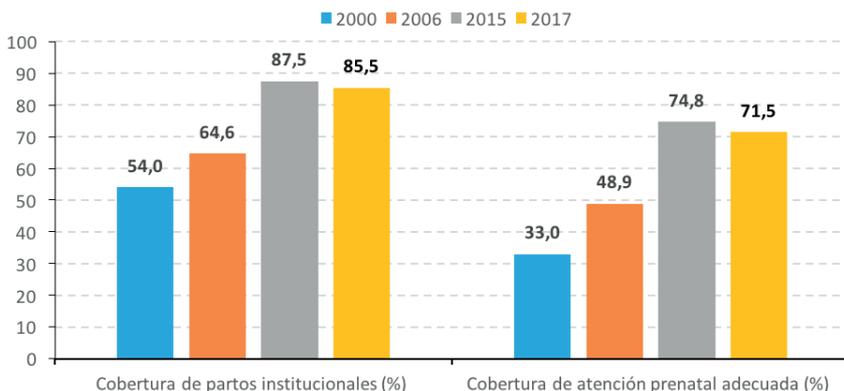
Con respecto a las tendencias de la desigualdad antes descritas, los análisis de la descomposición de la desigualdad en el periodo analizado concluyen que los cambios en la desigualdad de ingresos se explican en mayor medida por los cambios en la desigualdad de los ingresos laborales en relación a los cambios en los ingresos no laborales (Fundación Aru 2015, Fundación Aru, 2017). Asimismo, los análisis de incidencia de la política fiscal en la desigualdad de ingresos sugieren que la política fiscal (el gasto social en sus distintas funciones y la estructura tributaria) podría mejorar mucho más el impacto reductor de la desigualdad si adquiere una orientación más progresiva: gasto social que beneficia más a los más pobres e impuestos que recaigan en mayor medida en los deciles más ricos (Paz Arauco *et al.*, 2014).

Salud y educación: entre mejoras en las coberturas, logros insuficientes e insatisfacción con la calidad

Los cambios en los indicadores de acceso a los servicios de salud en los últimos años fueron positivos. El mayor acceso se tradujo en una mejora de la cobertura de la población beneficiaria de un seguro de corto plazo que pasó de 27,3% en 2001 a 29,1% en 2006 a 40,3% en 2014 (Udape, 2016). Esta mejora en el acceso se replica también en un mayor uso de los servicios públicos, mayores partos institucionalizados y atenciones prenatales (Gráfico 3). También se reportan coberturas crecientes en los programas de “Desnutrición cero”, y las Prestaciones de Servicio de Salud Integral, desde el inicio de la universalización del seguro

de salud integrando al SUMI y SSPAM, que busca uniformar la modalidad de pago y ampliar la cobertura a las personas con discapacidad desde 2013.

Gráfico 33: Coberturas de partos institucionales y atenciones prenatales, 2000-2017 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en “Dossier de estadísticas sociales y económicas”.

Los desafíos que enfrenta la política social en este campo se reflejan en indicadores de logro que aún ubican a Bolivia entre las peores posiciones de América Latina en muchas dimensiones. Esta situación se explica por avances heterogéneos a lo largo del territorio nacional. Por ejemplo, si bien la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años alcanzó la meta del milenio en áreas urbanas, con 43,1 por cada mil nacidos vivos (pmnv) para el quinquenio 2008-2013, en las áreas rurales la tasa era de más del doble 86,8. Las brechas departamentales de este indicador eran enormes: Santa Cruz (46 pmnv) y Tarija (48 pmnv) registraban tasas comparables a la media urbana, mientras que en Cochabamba (85 pmnv) y La Paz (81 pmnv), era el doble, y en Potosí el triple (126 por cada mil nacidos vivos). En cuanto a la desnutrición crónica en menores de 3 años, esta descendió en 6 puntos porcentuales, y la brecha urbano-rural se redujo significativamente. Consecuentemente, en 2012, la prevalencia de la desnutrición crónica entre menores de 3 años era de 25,9% en áreas rurales y 14,6% en áreas urbanas.

Pese a las mejoras en coberturas de programas de salud y accesos a servicios públicos, existe un descontento e insatisfacción de la población con los servicios

de salud pública debido a distintas causas, como largos tiempos de espera y falta de calidad-calidez de la atención (PNUD, 2016). En parte, estas percepciones se explican por las limitaciones en la capacidad de oferta del sistema público de salud que, pese al crecimiento constante de ítems y de infraestructura, no logra cubrir con los requerimientos por habitante. Al respecto, Marconi (2017) señala que el déficit en camas por habitantes en Bolivia aún se aleja de los estándares establecidos por la Organización Mundial de Salud (OMS) en un rango que oscila entre 35% y 60%.

Educación: entre mayor logro educativo, retornos decrecientes y falta de medición de la calidad

Los avances hacia la universalización de la educación en Bolivia son importantes. Algunos indicadores de acceso muestran una tendencia positiva. Entre 2006 y 2017 los años promedio de escolaridad de la población de 15 años o más aumentaron de 8,3 a 9,4; la proporción de la población con más de 8 años de estudio aumentó de 56,4% a 65,9%; y el rezago escolar entre los niños de 6 a 14 años se redujo a menos de la mitad (Tabla 2). A medida que mejoraban los indicadores de logro, las brechas entre la población urbana y rural, y entre la población indígena y no indígena no cambiaron significativamente.

Tabla 12: Indicadores de logro educativo seleccionados, 2000-2017

	2000	2006	2015	2017
Años promedio de estudio (población de 15 años o más)	7,7	8,3	9,4	9,4
Población de 15 años o más con más de 8 años de estudio (%)	51,50%	56,40%	67,10%	65,90%
Población de 6 a 14 años con rezago escolar (%)	42,10%	38,10%	18,20%	n.d.

Fuente: Elaboración propia con base en Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas de Udape.

Para 2017, la brecha de años de escolaridad entre la población urbana y rural era de 5 años a favor de las áreas urbanas. Al igual que en el caso del sector salud,

durante el periodo 2006-2015, el número de ítems aumentó para el agregado de los niveles inicial, primario y secundario, aunque fueron la educación inicial y secundaria los que mayor aumento de número de docentes registraron. En el caso de la educación inicial, el número de docentes creció en más de 40%, respondiendo a la necesidad de cubrir los requerimientos que la obligatoriedad que este nivel educativo exigía a partir de 2010, entre otros factores.

Por otro lado, las tasas de asistencia de la población en edad escolar mejoraron como reflejo de un mayor acceso de la población en edad escolar a los distintos niveles educativos. Cifras intercensales muestran que entre 2001 y 2012, la tasa de asistencia logró incluso cerrar la brecha de género en este indicador. En 2012, la tasa de asistencia de hombres y mujeres a nivel nacional era de 87%. Otra interesante tendencia hacia la convergencia es la registrada entre áreas urbanas y rurales, y entre departamentos (Gráfico 4).

Gráfico 34: Tasas de asistencia escolar de la población, 1992-2012



Fuente: Elaboración propia con base en información del INE, disponible en: <https://www.ine.gob.bo>

Donde se identifican brechas importantes en el logro y acceso a la educación es a nivel municipal. El último informe nacional sobre desarrollo humano del PNUD (2016) destacó que el promedio de años de escolaridad en las regiones metropolitanas de La Paz (11 años), Cochabamba (10 años) y Santa Cruz (10 años) superaba en 2016 al promedio nacional (9 años). En los municipios de

estas áreas, la cobertura neta y la tasa de término de primaria alcanzaban o superaban el 80%, aunque también se reportaban casos de menor desempeño como en Laja y Porongo, donde la tasa de término no alcanzaba el 60%. Las brechas entre municipios son aún mayores para los indicadores de acceso y término de secundaria.

Si bien la satisfacción con la calidad de la educación tiene una calificación relativamente alta en las áreas metropolitanas del país (64% de los entrevistados en estas áreas afirman estar muy satisfechos con el nivel global de la calidad educativa) una menor proporción (48%) afirma estar muy satisfecho con el uso de tecnologías (computadora o internet) (PNUD, 2016).

Finalmente, un resultado revelador para el caso latinoamericano, y que se reproduce en Bolivia, es el de la reducción de los retornos a la educación. Una desagregación de la información según nivel educativo revela que la reducción de los retornos ocurrió en los tramos educativos más altos. Esto quiere decir que, si bien los niveles educativos más bajos lograron nivelarse a ingresos laborales mínimos, situación que podría explicarse por el continuo incremento salarial y el salario mínimo creciente —lo que es una nueva noticia en términos de inclusión—, la estructura de las retribuciones salariales en niveles educativos que superan la secundaria o la terciaria no responden aún a una lógica de pago según productividad-rendimiento. ¿De qué manera se deciden las retribuciones salariales en aquellos sectores y funciones que contratan a la población con mayores niveles educativos? Los sectores económicos involucrados en la demanda de estos perfiles laborales son los llamados a identificar la manera de determinación de la retribución salarial a mandos medios técnicos y la manera en que el incremento de las utilidades de los sectores más beneficiados del crecimiento se refleja verdaderamente en aumentos salariales.

Protección social: entre lo universal y la focalización

En el campo de la protección social, el tercer pilar de las políticas sociales junto con educación y salud, registró cambios importantes en el periodo 2006-2015. Estos programas están enfocados en dar solución a los problemas de pobreza, desigualdad, falta de oportunidades y mayor vulnerabilidad de algunos grupos de la población. Entre los objetivos de protección social más concretos se incluyen

el de garantizar y promover el acceso a servicios sociales básicos, y asegurar el trabajo decente y el ingreso que posibilite niveles mínimos de calidad.

Desde 2006 se implementaron varios programas orientados a “garantizar un nivel mínimo de bienestar a todos los miembros de la sociedad” (Udape, 2016), destacan aquellos encaminados a reducir la pobreza en la infancia y en la vejez, a promover oportunidades para los jóvenes en el mercado laboral, y a las personas con discapacidad. De acuerdo con Udape (2016), las políticas de protección social pueden ordenarse en base a tres estrategias: las de generación de oportunidades y activos sociales (Mi primer Empleo Digno, el Bono Juancito Pinto, y el Programa de Desnutrición Cero); las de protección a grupos vulnerables (Renta Dignidad y Tarifa Dignidad); las de transición de corto plazo (Programa de Lucha Contra la Pobreza e Inversión Solidaria ProPaís, el Programa de Empleo Digno Intensivo en Mano de Obra, EDIMO). La Tabla 3 detalla las características y orientación de algunos de estos programas.

Tabla 13: Características de los programas de protección social

PROGRAMA	POBLACIÓN OBJETIVO	CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA
Bono Juancito Pinto (BJP)	Niños menores a 19 años que cursan de 1° de primaria a 6° de secundaria en escuelas públicas y de convenio del subsistema de educación regular	6° Transferencia monetaria directa de 200 Bs., entregada anualmente a estudiantes que tienen una asistencia regular a clases.
2006-actualidad Transferencia monetaria condicionada	Estudiantes de centros de educación especial públicos y de convenio del subsistema de educación especial	Beneficiarios: 2.2 millones de personas (p) ^b
Bono Juana Azurduy (BJA)	Mujeres gestantes y niños menores a un año al momento de inscripción (hasta sus dos años), que no cuenten con los beneficios de la seguridad social de corto plazo	de Transferencia monetaria directa de 1820 Bs. entregados en cuotas al cumplimiento de controles prenatales, parto asistido por personal de salud, control postnatal y controles de crecimiento y desarrollo al recién nacido
2009-actualidad Transferencia monetaria condicionada		Beneficiarios: 228.802 personas (2016) ^b
Mi Primer Empleo Digno (MPED)	Jóvenes de bajos recursos, de 18 a 24 años, que por lo menos hayan vencido el segundo grado de secundaria del área urbana y periurbana de La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz y Montero.	Se ofrece a los jóvenes un periodo de capacitación laboral, para luego entrar a una etapa de consolidación de las mismas, durante la que recibir un estipendio, para luego insertarse al mercado laboral.
2009-actualidad Estipendio Capacitación Laboral Inserción Laboral		Beneficiarios: 1.367 personas (2012-2014) ^a
Renta Dignidad (RD)	Personas mayores de 60 años, residentes en el país, que no reciban una pensión del Sistema de Seguridad de Largo Plazo	Prestación vitalicia mensual de 250 Bs. para adultos mayores no rentistas y de 200 Bs. para adultos mayores que reciban una pensión de jubilación. También cubre gastos funerarios.
2008-actualidad Transferencia monetaria no condicionada	Titulares y derechohabientes a gastos funerarios	Beneficiarios: 923.916 personas (2015) ^a

Renta Solidaria	Personas menores a 60 años con discapacidad grave y muy grave	Transferencia monetaria anual de 1000 Bs. a personas que cuenten con Carnet de Discapacidad grave
2012-actualidad		
Transferencia monetaria		Beneficiarios: 22.112 personas (2015) ^a

Fuente: Elaboración propia con base Udape.

^aUdape, 2016 / ^bDossier de estadísticas sociales y económicas Udape.

Desde su concepción hasta su implementación, los programas de protección social existentes benefician en mayor proporción a la población en edad de mayor vulnerabilidad, es decir, la infancia, la niñez y la vejez. Estos grupos de la población son los que registran las más altas tasas de incidencia de pobreza.

Los programas de protección social más emblemáticos del periodo analizado son los de transferencias monetarias orientadas a promover el acceso a servicios de atención de salud materno-infantil (Bono Juana Azurduy), la promoción a la asistencia escolar (Bono Juancito Punto) y la pensión no contributiva (Renta Dignidad). Los diagnósticos realizados sobre el impacto de los programas de transferencias monetarias resaltan el efecto beneficioso en materia de promoción del uso de los servicios de educación y salud. Entre los más destacados para el caso del Bono Juancito Pinto, los estudios hablan de su contribución a la reducción en la tasa de abandono escolar; mientras que en el caso del Bono Juana Azurduy se resalta su rol en la reducción de la desnutrición de los niños y niñas menores de un año (Udape, 2016; Paz Arauco, 2014).

Otros estudios también han destacado la incidencia, aunque reducida, de estos programas en la reducción de la pobreza y la desigualdad (Paz Arauco *et al.*, 2014). En el caso de la Renta Dignidad, se han visto, además, efectos importantes en materia de inclusión económica, pues al tratarse de una renta universal que garantiza un ingreso positivo a toda la población mayor de 60 años, la existencia de esta transferencia significó una importante reducción de la población sin ingresos en el tramo de edad beneficiaria.

3. La movilización de recursos y los desafíos de sostenibilidad

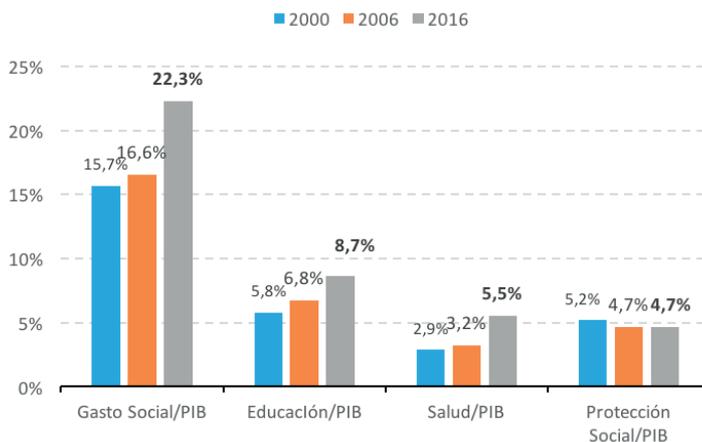
Un elemento clave que define las tendencias del progreso social y acompaña la implementación de las políticas sociales y de protección social es la política fiscal, en términos de la procedencia (fuente) y sostenibilidad de los recursos

del sector público y la economía política de la priorización y orientación del gasto público. Entre 2006 y 2016, los recursos públicos destinados al gasto social en Bolivia pasaron de 16,6% a 22,3% del PIB. La prioridad asignada desde el Estado a las políticas sociales en este periodo se ve reflejada también en un aumento del gasto social en relación al gasto público total, que pasó de 48% a 59%. Esta magnitud ubica a Bolivia entre los países de la región que más recursos destinan al gasto social en relación al Producto Interno Bruto (PIB) luego de Brasil (CEPAL, 2018 b).

El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2017) reporta anualmente el gasto social del Gobierno Central. Entre 2015 y 2016 el gasto social ejecutado en este nivel de gobierno aumentó en 3.334 millones de bolivianos, el mayor incremento registrado en términos absolutos desde 2005. En cuanto a los programas de protección social más importantes, se preservó la continuidad de las transferencias en efectivo, por lo tanto, los recursos destinados a estos programas (Bono Juancito Pinto, Renta Dignidad, Bono Juana Azurduy) se mantuvieron, y en algunos casos aumentaron.³² Lo interesante de este periodo es que en un escenario de ralentización de las tasas de crecimiento económico, el gasto social no fue recortado por haber una voluntad estatal de redistribuir los excedentes de los sectores estratégicos y de reducir la pobreza y la desigualdad con aumentos sostenidos de la inversión pública y recursos adicionales destinados a los programas sociales. Pese a ello, la sostenibilidad del gasto social sigue siendo un desafío, pues tal como se observó en la sección precedente aún existen brechas importantes por cerrar para garantizar el acceso universal y de calidad de la población a los servicios esenciales, educación y salud.

32 Por ejemplo, en 2017 el monto mensual asignado a la Renta Dignidad aumentó en 50 bolivianos, ocasionando un incremento del pago global asignado a este programa de 3.245 a 3.900 millones de bolivianos entre 2016 y 2017 (Véase MEFP, 2017). En 2015, con la entrega de productos en especie en cuatro paquetes equivalentes a Bs 300 sujetos al control prenatal del BJA, también se amplió el monto del beneficio asignado a mujeres embarazadas y a niños con la implementación del Subsidio Universal Prenatal por la Vida.

Gráfico 35: Gasto social total, en educación, en salud y protección social, 2000-2016 (% del PIB)



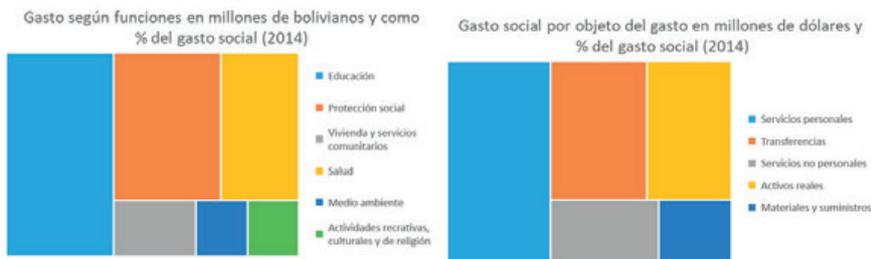
Fuente: Elaboración propia con base en Dossier de estadísticas sociales y económicas.

¿Cuáles son las prioridades por función y objeto del gasto social? La lectura más tradicional de la tendencia del gasto social se enfoca en su desagregación según sectores y funciones, por ejemplo: cuánto se destina a la educación y a la salud, o cuánto se destina al gasto corriente o al de capital. En el país, el sector de la educación destaca por ser el que mayores recursos se asignó históricamente en relación al gasto social. En promedio, desde 2000, la educación absorbió aproximadamente 4 de cada 10 bolivianos destinados al gasto social. En 2016, el último año para el cual Udape reporta cifras oficiales, el gasto destinado a la educación llegó a representar 8,7% del PIB y 39% del gasto social total (Gráfico 5).

En cuanto a la desagregación del gasto social por objeto se observa la mayor concentración en tres categorías: i) servicios personales, que incluyen el pago de remuneraciones permanentes y no permanentes así como de previsión social; ii) el gasto por transferencias al sector privado, que incluye las pensiones y jubilaciones, así como las transferencias monetarias (BJP, BJA, y Renta Dignidad); y finalmente, iii) el gasto en activos reales que incluye gastos en construcción y adquisición de bienes de infraestructura. En 2014, estas tres categorías representaban el 80% del gasto social con la mayor concentración en

servicios personales (41%), en segundo lugar, las transferencias al sector privado (27, 8%) y en tercer lugar, el gasto en activos reales (20%).

Gráfico 36: Gasto Social según funciones y objeto de gasto, 2014



Fuente: Udape, 2016.

Otra dimensión importante en el análisis del gasto social se refiere a la ejecución de acuerdo al nivel de gobierno. Esta estructura depende de las atribuciones y competencias. Al respecto, un informe reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018) señala que la descentralización del gasto no necesariamente lleva una mayor eficiencia, pues los resultados finales dependerán de las capacidades de gestión y administración de los distintos niveles de gobierno. Este informe también plantea que gastar más, no implica necesariamente redistribuir mejor.

Existen al menos tres criterios mínimos para hacer más efectiva la asignación del gasto. Por un lado, es importante considerar la asignación de los recursos según grupo de edad de la población y, por lo tanto, según necesidades asociadas al ciclo de vida. El segundo se refiere a la incidencia del gasto social de acuerdo a la población con mayor necesidad, es decir, la medida en que el gasto llega o no, y en qué proporciones, a quienes más lo necesitan. El tercero está asociado a una combinación de ambos; por ejemplo, los recursos destinados a una causa particular, como es el caso de los presupuestos sensibles al género. Estos elementos para el análisis de la decisión de asignación de recursos no siempre son considerados a la hora de definir los presupuestos públicos o de diseñar programas y políticas, al menos no de manera sistemática.

¿Qué podemos decir sobre estos ámbitos de la asignación de recursos y su evolución en el caso boliviano? Por el lado de la clasificación del gasto social total según grupo de edad, la prioridad beneficia a los grupos de edad más joven, en especial niños, niñas y adolescentes hasta los 14 años, a quienes se dirigen la mayor parte de los servicios de educación y varias prestaciones en salud; tal es el caso de la educación inicial, la primaria y gran parte de la secundaria, así como varios programas de salud orientados a la nutrición, las vacunas y otras prestaciones de esa naturaleza (Udape, 2017).

Udape reporta que el gasto social destinado a la infancia, niñez y adolescencia alcanzó un promedio de 40% del gasto público social total. La prioridad de este grupo de edad en materia de políticas sociales y de movilización de recursos coincide también con la relevancia de su peso poblacional. En cuanto a los programas de protección social y los recursos destinados a este sector de acuerdo a distintos grupos de edad, para 2017 se estimaba que la administración central concentraba el 90% de los recursos para personas en edad avanzada, esta magnitud incluye los recursos destinados a las pensiones, así como al pago de la Renta Dignidad. El restante 10% se distribuía a programas clasificados en las categorías de “Familia e hijos”, “Desempleo”, “Incapacidad” y otra protección social no especificada (MEFP, 2017).

Uno de los instrumentos más novedosos en materia de reorientación de recursos a la protección social en la región, son las experiencias de los sistemas de pensiones no contributivas que apuntan a eliminar la segmentación de la protección social existente. En el caso de Bolivia, la Renta Dignidad, diseñada bajo un enfoque universal, ha demostrado tener buenos resultados en cuanto a la atenuación de la pobreza en la vejez y otorgar mayor progresividad al gasto social. En Bolivia, la Renta Dignidad representa el 80% de los recursos destinados a los Bonos y aproximadamente 1,5% del PIB. Esta pensión no contributiva cumple un rol fundamental para avanzar hacia la universalidad del derecho a la seguridad social de largo plazo, aunque también tiene importantes limitaciones en cuanto a su diseño y a la economía política de su sostenibilidad. Por un lado, el efecto reductor de pobreza y desigualdad podría ser mayor con un esquema que incremente el monto de la transferencia. Por otro lado, el financiamiento de este beneficio está sujeto a recursos altamente volátiles, como es el caso del IDH. Sin embargo, en el balance y hasta la fecha, esta experiencia sido positiva.

Desde la perspectiva de la efectividad del gasto social y su incidencia en la reducción de la desigualdad, estimaciones para Bolivia calculan que los servicios de educación y salud tienen el mayor efecto reductor de la pobreza y la desigualdad de todos los componentes del gasto social (Paz Arauco *et al.*, 2014). Estos resultados confirman la relevancia de garantizar servicios públicos gratuitos y universales para contribuir al bienestar de la población, no solo como mecanismo de garantía del acceso a los mismos, sino como contribución a la economía de los hogares. Pese a la relevancia del gasto en educación y salud, y el efecto reductor de la pobreza y la desigualdad, estudios comparados a nivel regional concluyen que en Bolivia aún hay espacio para que una mayor proporción del gasto sea más progresivo, es decir, llegue en mayor medida a quienes más lo necesitan. Para enfrentar este desafío de manera exitosa es necesario un análisis de identificación más exhaustiva sobre hacia dónde van los recursos.

En síntesis, el seguimiento del gasto social requiere una mirada completa que identifique no solo los recursos asignados por sector, sino su efectividad en materia de inclusión social, su contribución a la reducción de brechas entre grupos y su rol redistributivo. Una manera concreta de adoptar este enfoque es incluir indicadores de seguimiento hacia objetivos de desarrollo que trasciendan mediciones de logro e incluyan indicadores y metas de asignación y progresividad del gasto social.

4. Aspectos críticos para una renovada agenda de política social

El peso y la oportunidad de los cambios demográficos

Un aspecto fundamental para una adecuada planificación de las políticas públicas es la consideración de la relevancia de la estructura de edades de la población y los cambios demográficos. La efectividad de la movilización de recursos en cuanto a impacto social no depende únicamente de la cantidad de recursos, sino también de su asignación de acuerdo a las funciones priorizadas, de los grupos de edad de la población a los cuales se quiere llegar con las políticas y del costo de las intervenciones. Un boliviano destinado a la educación no tendrá el mismo retorno social que un boliviano destinado a la salud. Un ejemplo claro de la relevancia de la demografía para la política social es el ámbito del cuidado de la población. Esta temática cobra cada vez más relevancia en la discusión

de políticas públicas actuales; su vínculo con la definición de las necesidades de la población dependiente ha sido ampliamente analizado recientemente en la región (OIT, 2018).

En Bolivia, las proyecciones poblacionales según edad muestran un escenario cambiante para los próximos años, así como anticipan presiones y demandas futuras de la población en cuanto a políticas sociales y de protección social. Por ejemplo, en 2015 existían en Bolivia 3.8 millones personas que requerían cuidado³³, de este grupo, el 96% eran menores de 15 años (3.5 millones), y 1.2 millones eran menores a 5 años. El restante 4% eran adultos mayores de 76 años³⁴ (algo más de 300 mil). Entonces, la mayor demanda de cuidado estaba compuesta predominantemente por niños y adolescentes. En los próximos años, la población infantil será sustituida progresivamente por la población en edad avanzada, tal como proyecta el Gráfico 7, que muestra una tasa de dependencia infantil decreciente junto a una tasa de dependencia de personas adultas mayores creciente. Esta figura sugiere que si bien hoy la tasa de dependencia de cuidado infantil supera en 10 veces las de dependencia de cuidado en edades avanzadas, esta relación se reducirá a dos veces en los próximos 40 años. Este es tan solo un ejemplo de cómo la dinámica demográfica generará desafíos diversos en cuanto al perfil de los beneficiarios y de las prioridades de las políticas, determinando así el costo y la dirección de las intervenciones.

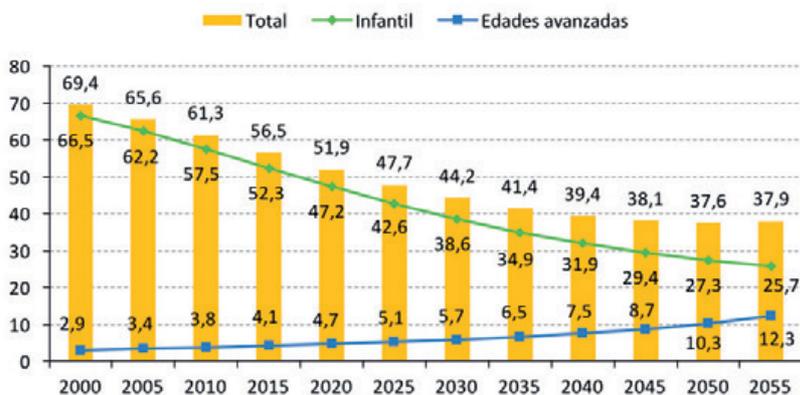
Por otro lado, la urbanización, más recientemente caracterizada por la concentración de la población en las áreas metropolitanas del país, genera oportunidades y desafíos en relación a la población en edad activa que hoy habita en las ciudades en busca de mejores oportunidades de generación de empleo e ingresos y, que al mismo tiempo, reclama mejoras en la calidad de los servicios básicos (PNUD, 2016). Mientras que las áreas rurales, cada vez menos habitadas por población en edad activa, enfrentan también enormes de desafíos en materia de empleo y de políticas sociales.

33 Según la OIT, la tasa de dependencia de cuidado se calcula como el cociente entre la población que requiere cuidados y la proveedora potencial de cuidado. La población en necesidad de cuidado (demanda de cuidados) está compuesta por las personas menores a 15 años y las que tienen una edad igual o mayor a la esperanza de vida saludable a los 60 años. La esperanza de vida saludable a los 60 años es un indicador elaborado por la Organización Mundial de la Salud.

34 Utilizando la definición de la OIT, la esperanza de vida saludable en Bolivia es de 76 años.

Según datos censales³⁵ las áreas urbanas concentran una mayor proporción de personas en edad de trabajar que el área rural: 62% frente a 55%. Esto se refleja en la tasa de dependencia económica, que en el área rural llega a 81 personas dependientes por cada 100 independientes. En el área urbana es menor, con 61 dependientes por cada 100 independientes. Al mismo tiempo, las tasas de dependencia de cuidado son más altas en las áreas rurales y varían significativamente entre departamentos y al interior de los mismos.

Gráfico 37: Tasas de dependencia de cuidado según grupos de edad, 2000-2055 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL.

Como se mencionó en la sección 1 de este documento, la composición del gasto social en un país como Bolivia, en el que la población cuenta con un acceso a servicios públicos y universales de salud y educación, tiene una importante concentración en edades más jóvenes; mientras que el gasto en pensiones tiende a ser más pequeño en relación a la carga que representa en sociedades más envejecidas. El último informe del BID (2018) estima que para el conjunto de América Latina el gasto público aumente de 16% a 27,6% del PIB entre 2015 y 2065, y que el gasto en envejecimiento sea el que más explique este incremento. Otro dato interesante entre los supuestos de esta estimación es que no solo dependerá de la composición etaria, sino de las tendencias en los

³⁵ Esta información está disponible en: Udape. http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=38

costos per cápita, pues se prevé que para el caso de salud y pensiones aumente el costo per cápita, mientras que en educación se estima que el costo por alumno se mantenga. En este contexto, surgen importantes interrogantes: ¿en qué medida se adecuan el gasto social y los esfuerzos de la política social a las demandas derivadas del cambio demográfico?, ¿qué presiones ejerce la composición demográfica a nivel local en materia social y de protección social?, ¿en qué medida las políticas sociales responden de manera adecuada a las necesidades cambiantes de la población?

Desafíos institucionales y la economía política de las políticas sociales

Un segundo aspecto crítico para el planteamiento de una renovada agenda de política social se refiere a los desafíos del desarrollo institucional de los sistemas y programas sociales existentes. Hasta fines de los ochenta e inicios de los noventa, la política social en Bolivia se caracterizó por la priorización asignada a la provisión universal de los servicios de educación y salud con un enfoque centrado en la oferta, es decir, en la provisión del servicio en los distintos niveles del Estado, así como en el desarrollo institucional de ambos sistemas.

En el caso de la educación, el sistema educativo boliviano atravesó por cambios institucionales y de enfoque primero con la Reforma Educativa de 1994, y en un segundo momento, en 2010, con la Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez. Mientras tanto, el sistema de salud tiene un origen que se remonta a 1959 y no alteró de manera estructural el régimen de la coexistencia del servicio de salud pública y las cajas de salud. Sin embargo, la arquitectura de ambos sistemas pasó por cambios importantes, entre ellos, las competencias adquiridas por los niveles subnacionales a partir de la Ley de Participación Popular y Descentralización administrativa de 1994, y más recientemente con Ley Marco de Autonomías de 2010. Mientras que el Sistema de Seguridad Social de largo plazo, cuyo origen también se remonta al Código de Seguridad Social de 1959, transitó de un esquema de reparto hasta la reforma de 1994, a uno de capitalización individual que duraría hasta finalizada la primera década del nuevo milenio. Desde 2010, se inició una nueva fase con la creación de la Gestora Pública de Pensiones, y el retorno, aunque en condiciones muy distintas a las del pasado, a un manejo estatal, esta vez del sistema de capitalización individual.

La historia de los programas de protección social es más reciente, más dispersa, discontinua y fragmentada, aunque a mediados de la primera década del nuevo milenio inició una nueva generación de políticas sociales en el país, marcando un giro en algunos aspectos fundamentales de su diseño y orientación (Paz Arauco, 2014). Estos programas cuyas características fueron descritas en la sección 1 de este documento significaron: i) **la institucionalización de la incorporación de incentivos a la demanda de servicios** de educación y salud de carácter nacional, como son los casos del Bono Juancito Pinto y el Bono Juana Azurduy, que consisten en transferencias condicionadas a la asistencia escolar, en el primer caso, y en los controles prenatales, atención del parto y postnatales, en el segundo; ii) **la institucionalización de una pensión vitalicia no contributiva** a través de la creación de la Renta Dignidad (2009), que si bien tenía un antecedente con el Bonosol, creado en la Reforma de Pensiones de 1994, adquirió un carácter universal, elevó el monto de la pensión de manera significativa y tuvo una continuidad ininterrumpida desde su creación hace casi 10 años; y iii) el establecimiento de un vínculo entre el origen y el destino de los recursos públicos, asignándole un lugar particular a la política fiscal en materia de redistribución, en el marco del modelo. Pese a ello, estas políticas que se convirtieron en las acciones emblemáticas de la política social del actual gobierno requieren nuevos diseños para expandir su efecto redistributivo y su rol en la inclusión.

Estos programas lograron avances significativos en materia de su concepción y de los recursos asignados a la generación de oportunidades y de activos (Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Programa Multisectorial de Desnutrición Cero), así como aquellos que garantizan la protección de los grupos vulnerables (Renta Dignidad, Renta Solidaria o Tarifa Dignidad). Sin embargo, uno de los desafíos pendientes atañe a la institucionalización de los procesos de diseño monitoreo y evaluación que implican, entre otros, contar con una mejor identificación de los riesgos y definición de la población objetivo y un Registro Único de Beneficiarios que permita un mejor seguimiento y focalización de las necesidades (Udape, 2017).

En materia de la institucionalidad existente en los sistemas a cargo de la implementación de las políticas sociales, el tema de quien provee el servicio y cómo lo hace es una discusión fundamental. Por ejemplo, un estudio reciente de Jiménez

(2017) destaca desafíos importantes en materia del modelo fiscal financiero existente en torno a las capacidades de los gobiernos municipales, que si bien contaron con transferencias intergubernamentales crecientes para la atención de las necesidades del desarrollo local, aún no logran consolidarse. El documento concluye que la disponibilidad de servicios sociales está desigualmente distribuida entre municipios, pero también identifica asimetrías entre dimensiones del progreso social; por ejemplo, mayor avance en coberturas de vacunación y atención de partos, frente a menores avances en saneamiento básico y agua. Lo interesante del diagnóstico es que identifica, en las condiciones institucionales, algunas causas de los rezagos y las brechas persistentes.

Algunos datos ayudan a ilustrar la situación descrita por Jiménez (2017). Por un lado, las transferencias del gobierno central hacia los municipios derivan en brechas enormes en la disponibilidad de recursos per cápita entre municipios; por otro lado, existe una alta dependencia de los municipios de las transferencias corrientes recibidas desde el nivel central. La brecha en la disponibilidad de recursos es tal que algunos municipios cuentan con menos de 200 bolivianos per cápita al año, frente a otros que cuentan con más de 8.000 bolivianos (Jiménez, 2017). Otro ejemplo de la asimetría del gasto es la asignación subnacional por estudiante en educación. Finot (2017) encuentra que el municipio de Teoponte tiene una asignación de 75 bolivianos por estudiante, frente a 2.243 bolivianos en el municipio de Filadelfia. Si bien la brecha se acorta significativamente cuando se incluye el gasto del nivel central, las brechas siguen siendo importantes. Estas se reflejan en un nivel de acceso de la población a servicios de salud y educación que no logra cubrir el mínimo esperado en la provisión de servicios en todo el país.

Imaginar un nuevo enfoque para la política social

En Bolivia, como en toda la región, las políticas sociales respondieron históricamente a los modelos de desarrollo existentes. Un documento recientemente publicado por Naciones Unidas (2018) destaca el carácter no estático de los enfoques de protección social en la región que transitaron desde visiones centradas en el empleo formal, pasaron por enfoques de atención a las emergencias, para luego promover la asistencia y promoción de las capacidades, hasta llegar a los enfoques de garantía ciudadana.

La agenda de la política social no fue estática a lo largo de la historia del desarrollo nacional. Una mirada a las políticas sociales en el último cuarto del siglo XX permite afirmar la existencia de etapas o generaciones de políticas con características particulares, como su carácter universal, en especial de los sistemas de educación y salud. En materia de protección social primó el enfoque asistencialista, al menos hasta iniciadas las estrategias de reducción de la pobreza implementadas desde fines de los noventa. En la seguridad social de largo plazo, la centralidad del trabajo formal fue dominante hasta la implementación de la Renta Dignidad en 2008.

La novedad de los programas de protección social iniciados en 2006 fue la institucionalización de instrumentos de política pública que incentivarán la demanda de servicios de educación y salud (los casos del Bono Juancito Pinto y el Bono Juana Azurduy). Como resultado, hoy los sistemas de educación y salud cuentan con acciones de oferta y de demanda. Sin embargo, en estos programas domina un enfoque maternalista, que delega las acciones de cuidado en la mujer y cuyas repercusiones en la profundización de los roles de género requirieren ser revisados.

En cuanto a la sectorialidad, las políticas sociales se ordenan bajo tres grandes pilares: salud, educación, y protección social. El objetivo del sector salud es eliminar la exclusión social a través de la universalización del acceso al Sistema Único de Salud. En cuanto a la educación, esta se constituye en una función suprema y primera responsabilidad financiera del Estado. La protección social funciona como un mecanismo para erradicar las causas estructurales de la pobreza, reducir la desigualdad, eliminar toda forma de exclusión y disminuir los factores de riesgo y vulnerabilidad de las familias y comunidades (Udape, 2016).

Un componente ausente con carácter de política nacional es el ámbito del cuidado, denominado cuarto pilar del bienestar social. La introducción de este nuevo ámbito de las políticas sociales ha sido implementada en los países que atravesaron momentos más avanzados de la transición demográfica y cuyo envejecimiento generó presiones de demanda de atención, en especial de la población adulta mayor. En Bolivia, si bien la transición demográfica es aún incipiente, y el país tiene aún varios años para aprovechar el bono demográfico a raíz del envejecimiento lento de la población, la crisis del cuidado ha adquirido

matices particulares que alertan sobre la necesidad de identificar el cuidado de las personas como un problema social que no puede recaer únicamente en las personas y en las familias, sino que requiere una redistribución entre el Estado, la familia, la sociedad y el sector privado.

La medición del tiempo dedicado al trabajo doméstico, realizada en 2001, sugería que las mujeres dedican, en Bolivia, el doble de tiempo que los hombres a las tareas de cuidado. Varios otros estudios realizados desde distintos registros confirmaron esta desigual distribución (Jiménez, 2015; Wanderley, 2002). Los cambios demográficos también sugieren que el balance de las necesidades de la población son cambiantes, pues junto con la modificación de la estructura de edades de la población en el país, también cambió la conformación de los hogares. Existen cada vez más hogares monoparentales con jefatura femenina, por ejemplo, y a la vez la participación laboral de la mujer es elevada, con una de las tasas de participación laboral más altas de la región (ONU Mujeres, 2017).

Las expectativas de las mujeres también cambiaron, pues existe un deseo real de una mayor autonomía económica, así como una demanda latente de una mejor distribución del trabajo no remunerado. Hace pocos días atrás se conformó, desde la sociedad civil, la Plataforma Nacional por la Corresponsabilidad Social y Pública del Cuidado, liderada por un conjunto de organizaciones de mujeres que buscan posicionar en la agenda la necesidad de un cambio de enfoque en las políticas sociales que incluya como parte fundamental la atención de los cuidados. La premisa de este tipo de propuestas se asienta no solo en la relevancia del cuidado como derecho, sino en la firme convicción de que mayores saltos en la reducción de las desigualdades en el futuro dependerán de cambios de enfoque en las políticas públicas, es decir, de un viraje hacia acciones que promuevan una mayor equidad en las relaciones de poder y transiten hacia sistemas integrales de corresponsabilidad. Pese a ello, muchas de las políticas sociales existentes mantienen en su concepción la centralidad del empleo formal, los enfoques maternalistas, la centralidad de la responsabilidad de la familia en la atención de sus miembros y la visión sectorialista y poco integral de las intervenciones.

5. Conclusiones

La política social en Bolivia enfrenta nuevos desafíos para afianzar los logros alcanzados hacia una mayor inclusión. Algunos aspectos relevantes de la situación actual sugieren la relevancia de redefinir la cuestión social y plantear lecturas que trasciendan miradas sectoriales e identifiquen nuevos problemas de política pública acordes a realidades actuales. Tres características retratan la situación del cambio social: la persistencia de brechas horizontales y territoriales, la asimetría del progreso entre indicadores sociales, y la ralentización del ritmo de avances en algunas dimensiones.

A esta situación se suma un interesante progreso en materia de institucionalización de las políticas de protección social, así como visiones más integrales que combinan acciones de oferta y de demanda. Sin embargo, a nivel territorial la desigual capacidad de gestión de los programas y la institucionalidad existente de los sistemas de salud y educación plantean desafíos importantes en materia de las posibilidades de movilizar recursos para el desarrollo social, y de la inflexibilidad para hacer frente a las prioridades locales.

En este contexto, el documento identifica tres aspectos críticos para una renovada agenda de política social: atender las consecuencias sociales de la estructura y del cambio demográfico en materia de los balances de necesidades de recursos y prioridades de políticas; diseñar estrategias de sostenibilidad de la movilización de recursos y pensar nuevas reglas de asignación; y ensayar enfoques innovadores de política social no explorados y con gran potencial de cerrar brechas en el futuro.

6. Bibliografía

- BID. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Banco Interamericano de desarrollo.
- Fundación Aru. (2015). *Explicando Cambios en bienestar, distribución del ingreso y pobreza en Bolivia durante los años 2000*. La Paz: Fundación ARU.

- ILO. (2011). *Sharing Innovative Experiences. Successful Social Protection Floor Experiences*.
- Jiménez Zamora, Elizabeth. (2011). “La economía del Cuidado en Bolivia”, Serie: Cuaderno de Trabajo No. 15, Vol I. La Paz: Red boliviana de Mujeres Transformando la Economía.
- Jiménez Pozo, Wilson. (2017). “Movilización de recursos domésticos, desarrollo social y cambio institucional: Descentralización y autonomías municipales en Bolivia”. UNRISD
- CEPAL. (2005). *Dinámica demográfica y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7197-dinamica-demografica-desarrollo-america-latina-caribe>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). “Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe Desafíos para la movilización de recursos”. Foro de los países de América Latina y El Caribe sobre el Desarrollo Sostenible. Ciudad de México. 26 a 28 de abril de 2017.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018 a). “La ineficiencia de la desigualdad”. Síntesis (LC/SES.37/4). Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018 b). “Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial” (LC/MDS.2/2). Santiago.
- Marconi Ojeda Reynaldo. (2017). “Análisis de las características y del proceso de inclusión social y económica: 2006-2015” en: *Inclusión social en Bolivia: Avances y desafíos* (2006-2014). La Paz: Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional (CIS).
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2017). Memoria de la Economía Boliviana.

- OCDE. (2017). “Mejorando la inclusión social en América Latina. Desafíos clave y el rol de los sistemas de protección social”.
- OIT. (2018). “El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente”.
- ONU Mujeres. (2017). “El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017. Transformar las economías para realizar los derechos”.
- Paz Arauco Verónica. (2014). “Nuevos caminos de la política social en Bolivia: El rol de las transferencias en efectivo”. PNUD.
- Paz Arauco Verónica, George Gray Molina, Ernesto Yáñez y Wilson Jiménez. (2014). Explaining low distributive impact in Bolivia. *Public Finance Review*, Vol. 42(3) 326-345.
- Pereira, Rodney (2017). “Características y evolución de la estructura de la economía nacional en el periodo 2006-2014”. En: *Inclusión social en Bolivia: Avances y desafíos (2006-2014)*. La Paz: Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional (CIS).
- PNUD. (2006). Niños, niñas y adolescentes en Bolivia, 4 millones de actores del desarrollo. Recuperado de: <http://idh.pnud.bo/content/ni%C3%B1os-ni%C3%B1as-y-adolescentes-en-bolivia-4-millones-de-actores-del-desarrollo>
- PNUD (2016). Informe Nacional sobre desarrollo humano: El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización.
- The World Bank. (2018). *Poverty and shared prosperity. Piecing together the poverty puzzle*. Washington: The World Bank Group.
- Udape. (2016). *La Política Social en Bolivia*. Recuperado de: http://udape.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=202:la-politica-social-en-bolivia&catid=41

- Udape. (2017). Bolivia: Estimaciones de gasto público social y gasto en infancia, niñez y adolescencia 2000 – 2014. Recuperado de: http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=211:bolivia-estimaciones-de-gasto-publico-social-y-gasto-en-infancia-ninez-y-adolescencia&catid=41
- Wanderley, Fernanda. (2002). Trabajo no mercantil e inserción laboral. Un abordaje desde los hogares. La Paz: CIDES UMSA Y PLURAL.

**Vivir Bien, economía plural y cambios
estructurales: una mirada desde la economía
política**

Teresa Morales Olivera

Contenido

1. Introducción	175
2. El patrón de acumulación neoliberal	178
3. Rasgos esenciales del nuevo modelo económico plural para Vivir Bien	207
4. Bibliografía	230
5. Anexo	232

1. Introducción

Luego de un largo tiempo de conflictos sociales y de crisis política sucedidos en Bolivia desde finales de los 90 y primeros años de este siglo, la movilización popular obligó a la salida del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada antes de cumplir su mandato constitucional. Con esa salida, se dio el cierre de una etapa de conducción del país por parte de gobiernos de inspiración neoliberal. Así, en 2006 se instaló en la Presidencia del Gobierno Evo Morales, un líder cuya propuesta y discurso es contrario al modelo de Estado monocultural y colonial vigente hasta entonces y enfrentado a las políticas económicas y sociales neoliberales.

Desde entonces, la conducción del país cambió la orientación y el sentido de la política pública proponiendo primero la elaboración y aprobación de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo que redireccionó los tres primeros años de la gestión toda la política pública. La Asamblea Constituyente (2007-2008), conformada en su mayoría por el partido de gobierno, consolidó la orientación del proceso de cambio iniciado en 2006 y, a pesar de una fuerte oposición política motivada por sus medidas de expropiación de privilegios, logró realizar la elaboración de una nueva Constitución Política del Estado (CPE) que, luego de ser redactada por esa Asamblea, fue sometida a un referéndum para su aprobación, obteniendo un sólido respaldo democrático de la mayoría de la población boliviana.

Esta nueva Constitución Política del Estado define, en su primer artículo a Bolivia como un “Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario”. Al señalar en el Artículo 8 los “Principios, Valores y Fines del Estado”,

establece al “vivir bien” como norte ético-moral. El significado de esta noción proviene de las principales lenguas oficiales del Estado: *suma qamaña* (vivir bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaj ñan* (camino o vida noble). Además señala los siguientes principios éticos de la sociedad plural: *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso, no seas ladrón).

Bajo esta inspiración de principios y valores públicos, se establecen las diferentes dimensiones del nuevo Estado. Por tanto, ese es el contexto y la perspectiva que subyace al nuevo orden económico que define al modelo económico boliviano como plural, conformado por cuatro formas de organización económica (Art. 306 de la Constitución y siguientes).

En paralelo al debate y a la aprobación de la nueva Constitución (2007-2009), el gobierno ha tomado muchas decisiones de política pública en general y de política económica, en particular, buscando modificar o cambiar el modelo neoliberal vigente y sustituirlo por los principios ya señalados que finalmente fueron aprobados y promulgados en 2009 como parte de la nueva CPE.

Sin embargo, ya antes de esa promulgación, a partir de 2006, el comportamiento de los indicadores económicos de Bolivia ha ido mostrando un claro desempeño positivo que ha dado sentido y dirección a un mejoramiento de la vida de la gente más pobre de la sociedad boliviana. A 11 años de gestión del gobierno del presidente Morales, ya nadie discute los logros obtenidos por las políticas públicas del gobierno en cuanto a indicadores sociales y la inclusión de los pueblos y naciones indígenas en la vida económica, política, social y cultural del país. Esto ha sido reconocido tanto por las organizaciones sociales, que son la base social de respaldo al gobierno, como por múltiples organismos internacionales, desde la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), pasando por muchas otras, hasta llegar incluso al Banco Mundial.

Académicos de diversas corrientes de pensamiento han identificado y descrito distintos rasgos de lo logrado por la conducción de la economía boliviana en esta década. Sin embargo, pocas veces los gestores de la política económica del gobierno, en estos diez años, han logrado articular explícitamente ni formalizar con claridad la conexión existente entre los principios y valores de la Consti-

tución y las políticas económicas ejecutadas en la gestión pública de la década. Para describir las medidas de política económica, los gestores de la misma, seguramente obligados por la necesidad de uso de lenguaje de comprensión general, han usado categorías y lenguaje convencional de la ciencia económica que está vigente en el mundo. Sin embargo, aunque hayan sido explicadas con un lenguaje liberal, gran parte de las medidas de política económica han tenido realmente una inspiración nacida en la economía política. Así, lo que en este texto queremos descubrir es la lógica de la economía política que realmente subyace a las medidas económicas adoptadas, dejando solo para explicaciones formales algunas nociones de la lógica liberal o neoliberal reinante en el mundo globalizado.

La idea es iniciar una tarea vital hoy: desentrañar en qué consiste y consistió el cambio del modelo económico neoliberal que estuvo basado en un patrón de acumulación primario exportador y distributivamente regresivo (entre otras características) por un nuevo modelo que la nueva Constitución denomina como *plural*.

Este es un intento de reconocer e interpretar los cambios de estos últimos diez años desde la perspectiva de la economía política usando el método y las categorías de la misma como base para su análisis y su incidencia.

Se quiere contribuir a establecer con la mayor claridad posible en qué consistió el cambio del modelo económico boliviano iniciado en 2006 y cuáles son las modificaciones estructurales y coyunturales que configuran el nuevo patrón de desarrollo que, según el gobierno actual, han buscado desmontar la lógica económica y social neoliberal para construir otra perspectiva basada en los principios del Vivir Bien y de una nueva economía política de transición a un nuevo tipo de sociedad plurinacional más justa no solo en la dimensión social y económica, sino también en la dimensión de la coexistencia cultural y de articulación de diversas perspectivas civilizatorias de los distintos pueblos y naciones que conforman el Estado boliviano.

Así, el objetivo de este trabajo es identificar las características esenciales y estructurales del cambio del modelo económico boliviano que, según proponen la nueva Constitución y el Plan Nacional de Desarrollo, han buscado desmontar

la lógica colonial, monocultural, capitalista y neoliberal para construir otra perspectiva.

2. El patrón de acumulación neoliberal

Desde su origen colonial, la historia de Bolivia ha estado marcada por el sino de un patrón de desarrollo primario exportador, el cual no se ha modificado desde la fundación de la República. Así, entre 1900 y 1920, bajo el signo del liberalismo, el desarrollo se basó en las exportaciones de estaño. En 1937, tras la nacionalización de la Standard Oil y la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), se continuó con el extractivismo, aunque dominado por un modelo de producción nacional con mayor soberanía que daría lugar, ya en 1952, a la nacionalización del sector de producción minera de estaño y la creación de la Corporación Minera de Bolivia (Comibol), empresa que se encargó de la extracción minera en todo el territorio nacional. En los años sesenta los gobiernos asumieron nuevamente una inspiración liberal y se abrieron a la inversión privada en la producción minera y de hidrocarburos. La reacción popular a esta apertura se hizo sentir y finalmente en octubre de 1969 se nacionalizó la empresa transnacional petrolera Gulf Oil. En seguida se instaló un gobierno militar de tinte populista que fue inmediatamente derrocado por una dictadura militar que consolidó el dominio político y económico del norte.

Luego de eso, la movilización popular permitió el retorno de la democracia. Los problemas de la economía boliviana mostraron un nivel inmanejable de deuda externa y otros temas críticos que detonaron un gobierno militar dictatorial en 1980, que sin embargo tuvo corta duración por su naturaleza delincuencial. En 1983, siguió el triunfo electoral y la apertura de un gobierno de izquierda que no logró implantar cambios en la economía y enfrentó la hiperinflación, preparándose el escenario social y político para que en 1985 se instale una administración que, aplicando las recetas neoliberales, logró el control de la crisis económica organizando la gestión pública en torno al diseño del ajuste estructural recomendado por el consenso de Washington. Durante los años 90 se privatizó la propiedad de todas las empresas públicas y, particularmente, de las empresas extractivas de recursos naturales. Se entregó a las transnacionales la propiedad de los recursos hidrocarburíferos a través de un proceso eufemís-

ticamente denominado como “capitalización”. Así, en el periodo 1985-2005 se generaron condiciones para una profundización de la dependencia externa de la economía boliviana y del patrón de desarrollo extractivista primario exportador que se centró en dos materias primas que tuvieron dos destinos principales: el gas, a Brasil; y la soya, a la Comunidad Andina, además de la tradicional exportación minera.

Usando la lógica convencional, se describía las características del patrón de desarrollo boliviano de la siguiente manera:

- Tanto la propiedad y el dominio como la explotación de recursos naturales no renovables estaban en manos de empresas transnacionales.
- Las exportaciones de recursos naturales no incorporaban valor agregado.
- Existía una débil agregación de valor en las exportaciones de recursos naturales renovables de origen agrícola.
- La producción de recursos no renovables era intensiva en capital, aunque no necesariamente en progreso tecnológico, y absorbía una mano de obra de muy baja calificación.
- El consumo interno se caracterizaba por una fuerte dependencia de importaciones de bienes y servicios finales.
- Se presentaban desajustes en la balanza comercial por desequilibrio en los términos de intercambio.
- Existían una salida masiva del ahorro interno derivada del pago de la deuda y de la expatriación de beneficios de los empresarios.
- Había dependencia del ahorro externo y endeudamiento creciente.
- El tipo de exportaciones del sector primario y la restricción externa generó una asfixia de las posibilidades de industrialización.
- El modelo se basaba en un patrón distributivo regresivo que generó serias dificultades para combatir la pobreza de las grandes mayorías nacionales.

Se trataba pues de un patrón de producción, reproducción, distribución y acumulación del excedente condenado a perpetuarse en su condición dependiente y, por consiguiente, incapaz de transformar las riquezas naturales existentes en el país en mayores cotas de bienestar para su población.

Claramente las estrategias económicas desarrolladas por los gobiernos neoliberales no se motivaron por una voluntad de alterar ese patrón económico primario exportador, a pesar de sus discursos, no se articuló ni se estimuló el desarrollo de cadenas productivas nacionales que se extendieran a lo largo y ancho del territorio nacional, tampoco se fortaleció ni se integró la producción primaria con la de transformación secundaria de la economía. Adicionalmente la flexibilización laboral junto a la llamada “relocalización” o el despido de miles y miles de obreros los arrojó, junto a sus familias, a buscar sus propias estrategias de sobrevivencia basadas en pequeños emprendimientos. Se agudizó así la concentración de la riqueza en pocas manos y los mecanismos de producción y reproducción de la pobreza quedaron intactos.

Esta es una descripción de las características que mostraba el modelo económico boliviano y fue formalizada por varios analistas económicos. Fue muy elocuente en ese momento el trabajo de George Gray Molina³⁶.

Para explicar las características del patrón de acumulación vigente en Bolivia en la etapa neoliberal desde la perspectiva de la economía política, presentaremos primero y un análisis simplificado de formación económico-social boliviana vigente en ese periodo. Esto permitirá identificar los rasgos estructurales de su dinámica interna, para luego explicar los procesos complejos del circuito de producción, distribución, intercambio y consumo que permite articular todos los elementos centrales de la formación económico-social boliviana.

Por razones argumentativas postergaremos el análisis más complejo de la sociedad boliviana como ‘formación social abigarrada’³⁷ para el final de este trabajo conectarla con la descripción del nuevo modelo económico del proceso de cambio y su relación con la economía plural y el Vivir Bien.

2.1. La formación económico-social boliviana en la etapa republicana

Partiremos de una caracterización inicial simplificada y abstracta de Bolivia como una formación económico-social en base a categorías de la economía política marxista, para completar posteriormente el análisis. Obviaremos la explicación

³⁶ Gray, G. 2006.

³⁷ Concepto acuñado por René Zavaleta Mercado.

método del proceso que va de lo “concreto concreto” a lo “concreto pensado” y mostramos el diseño abstracto (que aparece simplificado), para luego emprender el camino que va de la abstracción al nivel concreto entendido como realidades definidas como síntesis de múltiples determinaciones.

Como se sabe, una formación económico-social particular es una categoría que debe entenderse como históricamente determinada, no se puede describir ni analizar su esencia sin tomar en cuenta la etapa histórica que la ha generado y que la contiene.

En ese entendido, analizaremos a Bolivia como una economía atrasada y dependiente inserta en la economía mundial, signada por el desarrollo del capitalismo (fase imperialista) y, particularmente, consideraremos al periodo de la aplicación de la estrategia neoliberal (1985-2005). Así, la formación económico-social boliviana, estaba constituida por varios modos de producción que, según esta descripción, se articularon en lo económico por medio del intercambio mercantil, generalmente mediado por el dinero.

Los modos de producción en esta formación económico-social (ubicada en la periferia del mundo capitalista) consistieron principalmente en dos: el capitalista dependiente y el comunitario indígena, cuyo análisis puede tener importantes similitudes con el modo de producción asiático.

Antes, desde los años 50, el modo de producción capitalista en Bolivia tuvo características combinadas entre la producción capitalista dirigida y apropiada por empresarios privados y la producción capitalista de propiedad y dirección estatal. Sobre todo en los sectores de extracción de recursos naturales no renovables, la actividad económica fue capitalista estatal, donde el rol del sujeto que se apropia del plusvalor generado por los trabajadores era el Estado, que orientaba esos recursos al desarrollo general del país, buscando durante alguna época posterior llevar adelante un proceso de sustitución de importaciones para combatir la dependencia económica de las potencias externas. Durante el neoliberalismo, como ya se dijo, se desmontó el modelo de capitalismo de Estado a través principalmente de la privatización de todas las empresas públicas.

Por otro lado, el modo de producción comunitario, desde el análisis tanto marxista como neoliberal, se describía y analizaba solamente en su dimensión económica, dejando totalmente fuera del examen la cualidad cultural y la potencia de proyecto civilizatorio que a partir de 2006 fue recogido, reconocido y jerarquizado. Ha estado presente en la economía boliviana como pervivencia de formas de organización económica ancestral de las comunidades indígenas aymaras, quechuas, además de los pueblos indígenas de tierras bajas.

También es evidente, sin embargo, que las formas de organización económica y social de los pueblos y naciones indígenas no se han mantenido en el tiempo “químicamente puras”. Por el contrario, los principios y valores de su civilización fueron impregnados por los de la economía mercantil capitalista que, a pesar de su fuerte intensidad y lógica invasiva, no llegó a desnaturalizar y desvirtuar plenamente el contenido que se han conservado en varios espacios concretos de la vida indígena y principalmente en el imaginario colectivo de sus pueblos y naciones.

Así, en la formación económico-social boliviana, el tiempo presente estaba constituido por espacios modernos (propios del modo de producción capitalista atrasado y dependiente) que —como parte central de su imaginario colectivo— buscaban parecerse al capitalismo de potencias industriales e intentaban arrastrar a toda la sociedad boliviana detrás de ese intento. Por otro lado, estaba también constituida por la persistencia de un pasado comunitario que se resistía a morir y que permaneció actualizado, renovado y vigente tanto en el ámbito rural como en espacios urbanos. Esta lógica comunitaria, que vivía principalmente en el imaginario colectivo de pueblos y naciones indígenas, era rechazada por los gobernantes que condujeron el Estado desde la fundación de la República debido a que, desde su perspectiva, constituía un lastre que había que eliminar por la vía de la modernización para lograr su tránsito a economías orientadas propiamente hacia la acumulación.

La lógica comunitaria persistió no solamente en los espacios donde habitaban los pueblos indígenas, sino que esa población trasladó también su modo de pensar a los espacios urbanos, donde los procesos productivos ya no eran agrícolas o pecuarios, sino artesanales, manufactureros o industriales. Es decir que los aymaras, quechuas (y en menor medida los demás pueblos indígenas)

trasladaron su forma de ver el mundo, su ética, sus creencias, su ritualidad y espiritualidad a su nueva vida urbana. Estos pueblos impregnaron la producción artesanal y manufacturera urbana de esa manera de ser y de vivir. Una revisión de sus discursos y de los documentos fundacionales de su vida económica y social urbana ilustra mucho sobre esa orientación.

De esta manera, la presencia del mundo indígena no solo quedó anclada en el ámbito rural del país, sino que se trasladó vigorosamente al mundo y a la economía urbana, impregnando la cultura y la vida de las ciudades. En paralelo, la población urbana no indígena continuaba en la lógica de imitar la forma de ser y de vivir de las sociedades existentes en las potencias industriales capitalistas. El argumento de la película “La nación clandestina”, de Jorge Sanjinés, muestra todos los ribetes de esta desconexión ideológica y cultural en un momento particular.

Esquemáticamente, en Bolivia coexistían (hasta ahora esto se mantiene con otras características) dos lógicas básicas de producción y de intercambio mercantil: por un lado la expresada en el proceso de intercambio mercantil simple: es decir **M-D-M**, que subyace a la lógica económica indígena comunitaria; y por otro a la del intercambio mercantil capitalista: **D-M-D**.

La forma **M-D-M** representa la conversión de mercancía en dinero y reconversión de este en mercancía: “vender para comprar”.

Una segunda forma de circulación específicamente distinta es la forma **D-M-D**, que representa la conversión de dinero en mercancía y la reconversión de mercancía en dinero: “comprar para vender” o como cita Marx “con dinero se compran mercancías y con mercancías, dinero”³⁸. Claramente aquí (en esta segunda forma), el resultado final es “dinero por dinero”: **D – D**. Si con 10 bolivianos compro 25 naranjas y luego vendo esas 25 naranjas por 12 bolivianos habré intercambiado 10 Bs. por 12 Bs.

Según Marx, “salta a la vista que el proceso de circulación **D-M-D** sería absurdo y fútil si, por medio de ese rodeo, se quisiera cambiar un valor dinerario cualquiera

38 Marx, K. 2001. P. 180.

por el mismo valor dinerario o sea, por ejemplo, £ 100 por las mismas £ 100. Incomparablemente más simple y seguro sería el procedimiento del atesorador que retiene sus £ 100 en vez de exponerlas a los riesgos de la circulación”³⁹ .

En la fórmula **M-D-M**, un campesino que vende trigo lo hace a objeto de lograr recursos que le permitan comprar medios de consumo, por ejemplo, prendas de vestir. No es lo mismo el trigo, que las prendas de vestir, para el campesino son cosas diferentes por su valor de uso; el fin último del proceso en este caso es el valor de uso.

El proceso **D-M-D**, por el contrario, es un movimiento muy distinto porque allí el dinero es gastado con el objeto de recibir también dinero, es decir que es el fin último, es el objetivo final además de su principio. El objetivo del proceso no es el valor de uso de las mercancías o el consumo de las mismas, como en el caso anterior, sino el valor de cambio en sí mismo.

En la circulación M-D-M el dinero se transforma finalmente en mercancía que presta servicios como valor de uso. Se ha gastado definitivamente, pues el dinero. En la forma inversa D-M-D, por el contrario, el comprador da dinero con la mira de percibirlo en su calidad de vendedor. Al comprar la mercancía lanza dinero a la circulación para retirarlo de ella mediante la venta de la misma mercancía. Se desprende del dinero, pero con la astuta intención de echarle mano nuevamente. Se limita pues a adelantarlo.⁴⁰

La diferencia cualitativa entre los extremos de ambos procesos es el diferente valor de uso de las mercancías (por ejemplo trigo y prendas de vestir), mientras que la diferencia que existe entre los extremos del proceso **D-M-D** no es cualitativa porque ambos son dinero⁴¹, su diferencia tiene que ser cuantitativa. No tendría sentido cambiar Bs 10 por los mismos Bs 10, “una suma de dinero únicamente puede distinguirse de otra por su *magnitud*”⁴². Por tanto, la razón

39 Marx, K. 2001.

40 En pie de página, Marx cita a James Steuart (Londres, 1805 vol. I p. 274), quien afirma: “cuando se compra una cosa para venderla nuevamente, a la suma utilizada se la denomina dinero adelantado; cuando se la compra, pero no para venderla, cabe denominarla dinero gastado”. (Marx, K.: 2001. p. 182).

41 No es una diferencia cualitativa por que el dinero es simplemente “la figura trasmutada de las mercancías, en la cual se han extinguido sus valores de uso particulares”. (Marx, K. 2001. P. 183).

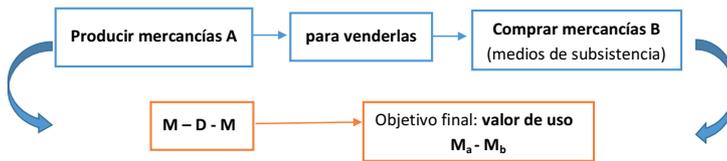
42 Marx, K. 2001. P. 184.

de ser del proceso **D-M-D** es la modificación de la cantidad de dinero: su incremento, su engrandecimiento.

*A la postre, se sustrae a la circulación más dinero del que en un principio se arrojó a ella. El algodón adquirido a £ 100, por ejemplo, se revende a £100 + 10, o sea £ 110. La forma plena de ese proceso es, por ende, D-M-D'; donde $D' = D + \Delta D$, esto es, igual a la suma de dinero adelantada inicialmente más un incremento.*⁴³

El siguiente esquema permite sintetizar lo dicho para el intercambio mercantil simple que, como puede verse, se aplica en la dimensión económica al modo de producción comunitario en Bolivia, el cuál desde la época neoliberal se denomina también como sector de la microempresa:

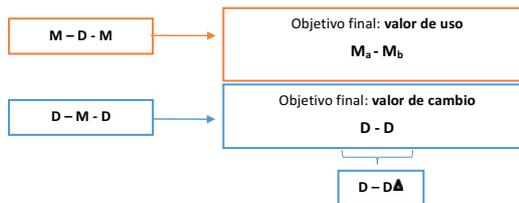
Figura 5: Lógica de intercambio mercantil simple:



Fuente: Elaboración propia en base a Marx (1989).

En el siguiente esquema se incorpora una comparación entre la lógica del intercambio mercantil simple (atribuida aquí simplificada a la lógica del modo de producción comunitario) y la lógica del intercambio mercantil capitalista.

Figura 6: Intercambio mercantil simple e intercambio mercantil capitalista



Fuente: Elaboración propia en base a Marx (1989).

43 Marx, K. 2001. P. 184.

Obviamente, muchos pequeños emprendimientos del mundo indígena existente, con el transcurso del tiempo y la influencia del proceso ideológico y civilizatorio del capitalismo, realmente pudieron no haber mantenido la lógica del intercambio mercantil simple intacta, y pudieron haber transitado, aunque sea parcialmente, a la lógica capitalista, sin embargo una parte relativamente importante de la población no abandonó su forma de ser y de vivir, sus costumbres ancestrales, su ética, su espiritualidad, su ritualidad y tercamente (como ya se explicó antes) la trasladaron al mundo urbano, logrando incluso impregnar al mundo no indígena urbano de sus ritualidades e incluso de una parcial creencia en sus deidades.

Ante esto, como se sabe, en los años 80 y 90, buena parte de los esfuerzos económicos y técnicos de los gobiernos neoliberales consistió en lograr que los microempresarios de extracción mayoritariamente indígena, particularmente aymaras y quechuas de la ciudad y el campo se convirtieran en empresarios modernos. Intentaron estimular en ellos la lógica de acumulación y “superar” —decían las autoridades de entonces— la lógica de simple sobrevivencia ligada a su cultura.

Gran parte de ese intento falló. En la etapa neoliberal de los años 90 se determinó calificar a esa población resistente a la lógica capitalista como “población inviable”. Se decidió no seguir intentar cambiarla y se estableció que esa población fuera descartada de las políticas económicas y convertirse solo en objeto de políticas sociales antipobreza. En definitiva fueron excluidos como actores del desarrollo nacional.

Sin embargo, estos sectores microempresariales que constituían más del 80% de la Población Económicamente Activa (PEA) en Bolivia, a pesar de todo siguieron existiendo y creciendo generación tras generación. Como decía Galeano, los pobres seguían haciendo el amor con entusiasmo.

Sin embargo, ambos sectores económicos, el autodenominado “moderno” y el comunitario no existían en compartimentos estancos. Por el contrario, ambos estaban en el mismo espacio económico y social, compartiendo una sola realidad concreta. Dado el tipo de producción de unos y otros (productos agropecuarios y artesanales, por un lado; y productos industrializados, por otro), se consolidó

la natural necesidad de intercambio económico. Así, el mercado se constituyó, desde entonces, tanto en el espacio como en el mecanismo de relación a manera de interface⁴⁴ entre ambos sectores.

En el mercado estaban todos, tanto los denominados “viables” y como los denominados “inviabiles”. En el mercado pues, coexistieron las dos lógicas de intercambio mercantil (D–M–D y M–D–M) ya descritas en un mismo tiempo y espacio, como también, según lo explicaremos más adelante ambas se influyeron y se impregnaron entre sí.

Así, en este espacio resultaron intercambiándose mercancías de distinta naturaleza: las producidas por sectores que solo buscaban que la venta del producto les permitiera lograr su sobrevivencia (ver más adelante el desarrollo de esta lógica) y las producidas por capitalistas que con la venta buscaban generar más dinero que el que inicialmente se invirtió en la producción. Esta es la base simplificada sobre la cual muchos autores latinoamericanos han descrito el intercambio sucedido en este mercado como “intercambio desigual”, porque algunos productos se venden a un precio que solo permite la reproducción de la vida del productor, intercambiándose en el mismo espacio mercantil por otros productos cuyo precio de venta incluía la ganancia capitalista orientada a la acumulación.

En este trabajo intentaremos dar elementos para establecer que la formación económico-social boliviana, en la que esquemáticamente podemos decir que coexistieron al menos dos modos de producción, se caracterizó estructuralmente por el intercambio desigual basado en mecanismos de transferencia de valor entre sectores económicos de intercambio mercantil simple, basado en formas de ser y de vivir comunitarias indígenas, con el resto de la economía organizada de manera más moderna y de lógica capitalista.

Analizando los rasgos esenciales de la formación económico-social boliviana durante la vigencia del modelo neoliberal, el modo de producción capitalista moderno lograba succionar no solo los recursos producidos en su propia economía, es decir, se beneficiaba de la plusvalía generada por los obreros de su

⁴⁴ Interface, según la Real Academia Española, se entiende como la conexión física y funcional entre dos aparatos o sistemas independientes.

industria o agroindustria, sino también de la succión del valor no pagado a los trabajadores de la pequeña producción urbana y rural.

Esta segunda succión sucedía por dos vías: la primera por la compra de sus productos, cuando eran insumos para la industria (ejemplo, la leche cruda para la leche procesada industrialmente o la caña de azúcar para el azúcar de consumo) y la segunda por la vía del incremento adicional de la plusvalía relativa extraída de sus obreros, que no se generaba por el incremento de la productividad del trabajo de los mismos (como describe Marx), sino por la disminución del precio de los bienes salario en el mercado. Al ser más bajo el precio de los bienes salario, disminuía el salario necesario para cubrir las necesidades de subsistencia del obrero y su familia (por que baja el tiempo de trabajo necesario y se incrementa la plusvalía relativa).

Esta segunda vía se genera cuando los pequeños productores, que generalmente producen bienes- salario, los ofrecen y venden a un precio menor que el que cobraría un empresario capitalista (por lo explicado antes). De esta manera transfieren parte del valor que producen a los compradores de estos bienes-salario que son los obreros y empleados quienes aparentemente resultarían beneficiándose al comprar a precios menores.

Al comprar medios de subsistencia que resultan más baratos que su valor real, los obreros, o los pobres en general, resultarían apropiándose de la diferencia entre ese valor real y el precio al que compran los bienes. Sin embargo, lo que sucede realmente es que no se benefician porque resulta que al bajarse los precios de esos bienes-salario, se necesita menos dinero para cubrir las sus necesidades básicas; por tanto se disminuye el salario real o se mantiene bajo, lo que desde el punto de vista del capitalista disminuye el capital variable necesario para su inversión.

Dado que el capitalista mantiene intactos los precios finales de sus productos, entonces crece la plusvalía y crece la plusvalía relativa que es la otra cara de la ganancia capitalista. Así, se genera un proceso de transferencia de valor de la que, en definitiva, se apropian los empresarios capitalistas por esta vía indirecta.

Finalmente, no podemos cerrar esta explicación sobre valores y precios en el capitalismo atrasado y dependiente, sin complementar con la cuestión de la

producción ideológica e institucional que está asociada con el proceso económico. Es decir, cada modo de producción engendra sus propias instituciones jurídicas, su propia forma de gobierno, sus principios éticos etc. Así, para Marx, la incompreensión de este aspecto consiste en no relacionar sino fortuitamente fenómenos que constituyen un todo orgánico y ligarlos a través de un nexo reflexivo. Se inscribe la necesidad de, yendo de lo abstracto a lo concreto, adicionar la noción de formación económico-social con el contenido de los conceptos de *formación abigarrada* o *sociedad abigarrada* y la noción de *intersubjetividad* de René Zavaleta (que se explica en el último capítulo de este trabajo).

Estos rasgos estructurales de la formación social boliviana, así caracterizada y complejizada como sociedad abigarrada, han sido la base sobre la cual se construyó e implantó una arquitectura compleja de medidas de política económica neoliberal que, desde la perspectiva del patrón de producción, distribución, intercambio y consumo se pueden explicar como sigue:

2.1.1. Proceso de producción, distribución, intercambio y consumo

Para analizar una economía es imprescindible incluir todos los momentos que suceden y son vitales en el proceso económico de cualquier sociedad.

De modo abstracto, ese circuito se inicia con la producción, continúa con la distribución, luego el intercambio y finalmente el consumo. Aunque aparentemente se presenta como una serie de etapas que suceden una después de la otra, no son realmente momentos independientes el uno del otro. En realidad, Marx explica que los cuatro elementos constituyen un silogismo con todas las reglas: la producción es el término universal; la distribución y el cambio son el término particular; y el consumo es el término singular con el cual el todo se completa.

... en la producción los miembros de la sociedad hacen que los productos de la naturaleza resulten apropiados a las necesidades humanas (los elaboran, los conforman); la distribución determina la proporción en que el individuo participa de estos productos; el cambio le aporta los productos particulares por los que él desea cambiar la cuota que le ha correspondido a través de la distribución; finalmente en el consumo los productos se convierten en objetos de disfrute, de apropiación individual. La producción crea los objetos que

responden a las necesidades; la distribución los reparte según leyes sociales; el cambio reparte lo ya repartido según las necesidades individuales; finalmente en el consumo el producto abandona este movimiento social, se convierte directamente en servidor y objeto de la necesidad individual a la que satisface en el acto de su disfrute. ... la distribución está determinada como momento que parte de la sociedad, y el cambio como momento que parte de los individuos⁴⁵

Estos cuatro procesos no son independientes uno del otro. Por ejemplo, la producción es, al mismo tiempo, consumo de materias primas, el intercambio puede suceder solo si antes hubo una distribución; sin embargo, al mismo tiempo cada uno de estos procesos tiene naturaleza distinta:

La producción está determinada por leyes generales de la naturaleza; la distribución resulta de la contingencia social y por ello puede ejercer sobre la producción una acción más o menos estimulante; el cambio se sitúa entre las dos como un movimiento formalmente social, y el acto final del consumo, que es concebido no solamente como conclusión, sino también como objetivo final, se sitúa a decir verdad fuera de la economía, salvo cuando a su vez reacciona sobre el punto de partida e inaugura nuevamente un proceso⁴⁶

Los extremos del señalado circuito tampoco son procesos que no se tocan, la producción tiene todo que ver con el consumo y viceversa:

[...] el consumo crea la necesidad de una nueva producción, y por lo tanto el móvil ideal de la producción, su impulso interno que es su supuesto. El consumo crea el impulso de la producción y crea igualmente el objeto que actúa en la producción como determinante de la finalidad de esta. Si resulta claro que la producción ofrece el objeto del consumo en su aspecto manifiesto, no es menos claro que el consumo pone idealmente el objeto de la producción como imagen interior, como necesidad, como impulso y como finalidad. Ella

45 Marx, K. 1989. Aclarando lo dicho también Marx en el mismo texto explica: "La producción está determinada por leyes generales de la naturaleza; la distribución resulta de la contingencia social y por ello puede ejercer sobre la producción una acción más o menos estimulante; el cambio se sitúa entre las dos como un movimiento formalmente social, y el acto final del consumo, que es concebido so solamente como conclusión, sino también como objetivo final, se sitúa a decir verdad fuera de la economía, salvo cuando a su vez reacciona sobre el punto de partida e inaugura nuevamente un proceso".

46 Marx, K. 1989.

*crea los objetos de la producción bajo una forma que todavía subjetiva. Sin necesidad no hay producción. Pero el consumo reproduce la necesidad*⁴⁷.

Pero por esta vía podríamos suponer que la producción, la distribución, el cambio y el consumo son idénticos por ser complejos y contener uno a los otros, pero eso no es así, los cuatro momentos constituyen articulaciones de una totalidad, es decir particularidades que juntas son las múltiples determinaciones de una unidad.

Los cuatro momentos tienen relaciones recíprocas, que al mismo tiempo son determinaciones que salen de una e impactan en la propia naturaleza de la otra. Por ejemplo, cuando el mercado crece, es decir cuando el intercambio se extiende, existe mayor demanda de bienes y por tanto la producción debe ampliarse.

Las características de su inter-relacionamiento, sin embargo, se determinan según momentos históricos concretos:

Cuando se habla de producción, se está hablando siempre de producción en un estadio determinado del desarrollo social. Todas las épocas de la producción tienen ciertos rasgos en común, ciertas determinaciones comunes. La producción en general es una abstracción que tiene sentido en tanto pone de relieve lo común⁴⁸.

Así entendidos los cuatro momentos, pasaremos a describir su comportamiento durante el periodo neoliberal, y luego en el subtítulo 3 presentaremos cuál fue el sentido de los cambios buscados y logrados en estos mismos momentos.

2.1.1.1 Producción:

Como ya se dijo, la estructura productiva boliviana, desde la fundación de la República, había mantenido su carácter de economía primario exportadora que, integrada tardíamente a la economía mundial y condicionando su desarrollo económico a las demandas de mercado externo (desde los inicios del capitalismo y su acumulación originaria), había centrado su esfuerzo económico en el desa-

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ También aclara Marx que: "Ninguna producción es posible sin un instrumento de producción, aunque este instrumento sea sólo la mano. Tampoco es posible sin trabajo pasado acumulado, aunque este sea sólo la destreza que el ejercicio repetido ha desarrollado y concentrado en las manos del salvaje".

rollo de procesos productivos de naturaleza extractiva de recursos naturales y su comercialización hacia países industrializados que utilizaban esos recursos para generar valor agregado y producir bienes de consumo para su población.

Por otro lado, antes del proceso neoliberal, el Estado había nacionalizado la industria extractiva. Sin embargo, durante el proceso neoliberal se llevó a cabo la privatización de los recursos naturales, principalmente hidrocarburos, que eran la base de la producción destinada a la exportación. La propiedad de los hidrocarburos había sido entregada a las empresas transnacionales a través de un Decreto Supremo (No. 24806) que viabilizó la firma de más de 70 contratos con transnacionales. Así, la voracidad de las empresas extranjeras por la explotación de los recursos naturales se exacerbó en el neoliberalismo, logrando apropiarse de la mayor parte de los réditos de esas industrias y dejando solo el 18% de las ganancias para el país.

Fuera de los sectores extractivos Bolivia presentó siempre una débil capacidad de desarrollo industrial (sector secundario), provocado por su retraso de sus fuerzas productivas y porque su consumo interno de bienes elaborados se abastecía de producción importada de las potencias industriales. Sin embargo, en ciertas ramas productivas, se generó un interesante desarrollo industrial que presentaba y hasta ahora presenta características propias del capitalismo moderno, no tanto en lo relativo a tecnología, sino principalmente en la estructura de la propiedad de los medios de producción, la producción social en escala y la apropiación individual típicas del capitalismo particularizado de los países atrasados.

El bajo desarrollo de las fuerzas productivas en Bolivia no solo afectó al sector de industria manufacturera, sino también al de servicios y principalmente al agrícola y pecuario. En términos de desarrollo de fuerzas productivas se puede suscribir la descripción de “economía atrasada y dependiente”.

La estructura económica, por su atraso y dependencia, no tuvo capacidad para generar suficiente y adecuado empleo para la población. Así, al menos el 80% de la población quedó fuera de la demanda laboral de empresas o industrias modernas y tuvo que mantener estrategias de sobrevivencia. El sector que no consiguió trabajar en empresas modernas, buscando lograr su mantención material y la de sus familias, consolidó sus habilidades ancestrales productivas

o generó sus propias oportunidades laborales a partir de pequeños emprendimientos económicos productivos, comerciales y de servicios que le permitió la generación de ingresos. Estas formas de subsistencia se dieron tanto en manufactura de bienes de consumo final, principalmente en ámbitos urbanos, como de productos agropecuarios alimenticios en ámbitos rurales.

Las estrategias de sobrevivencia de la gente marginada del empleo formal, realizadas con escasos recursos, generaron la consolidación e instalación de grandes sectores de pequeñas unidades productivas de tipo artesanal (intensivas en uso de mano de obra) por su falta de acceso material a tecnología. Por eso se caracterizaron por ser emprendimientos económicos con una muy baja productividad.

Se generó una enorme diferencia de productividades de los pequeños emprendimientos, que coexistieron con un sector industrial formado por población que, a diferencia de la mayoría de la población, contaba con mayores recursos y pudo montar industrias de mayor inversión y mejor tecnología intentando emular la industria moderna de los países industrializados. Esta diferencia fue creciendo. Según Hernando Larrazábal, en 2003 llegó al extremo de que su productividad promedio era diez veces mayor que de la microempresa en la manufactura urbana.

Como se sabe, el crecimiento del sector denominado entonces como informal fue leído por los analistas de la Comisión Económica Para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL) como la principal característica de lo que esa corriente denominó como “heterogeneidad estructural”, característica de las economías latinoamericanas.

Sin embargo, si bien es cierto que la diferencia de productividades es una importante característica estructural productiva de las economías latinoamericanas, no es menos cierto que solo esa caracterización, tan bien fundamentada por CEPAL y otros, no es suficiente, pues no siempre se acompañó adecuadamente por el análisis del proceso de circulación de los productos generados en estas economías.

Veamos, si se analiza este tema desde la economía política marxista, la mercancía no es solo un producto, sino que el producto de un bien solo puede realizarse o completarse cuando entra en la esfera de la circulación, es decir la distribución e intercambio. Si se analiza la heterogeneidad estructural solo en su dimensión productiva y no se completa su estudio con los procesos de intercambio mercantil y se describe la estructura del mercado en que estas diversas lógicas se conectan, el análisis es al menos insuficiente.

Hay que tomar en cuenta, para cerrar este tema, que la baja productividad de la pequeña producción campesina se origina también por la estructura de la propiedad de la tierra. En el tiempo neoliberal estaba vigente el proceso de los años 50 de la Reforma Agraria, que incrementó la pequeña propiedad en todo el espacio agrario.

2.1.1.2. Distribución:

La cuestión de la distribución es un elemento clave que permite tanto describir estructuralmente la economía boliviana en la época neoliberal, como también ser un eje central en los cambios realizados en la última década.

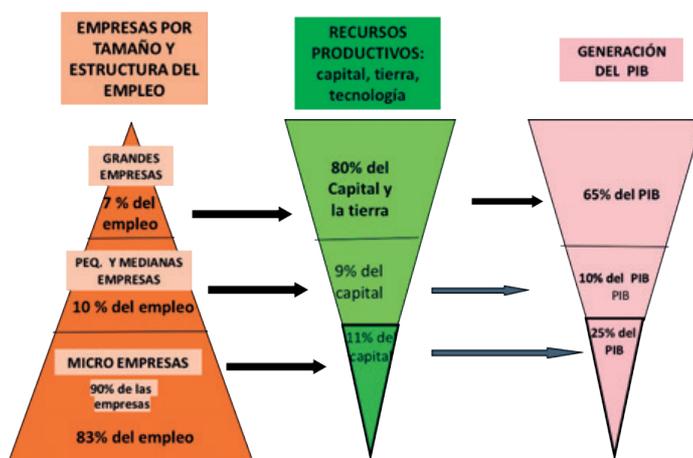
Usaremos las definiciones operativas de distribución primaria y secundaria para analizar este tema. Entenderemos por distribución primaria la que resulta de la participación de los actores del proceso productivo, mientras que la secundaria es la que realiza el Estado vía cobro de impuestos a determinados sectores y la entrega de subsidios o transferencias a otros sectores económicos o sociales.

La distribución primaria tiene mucho que ver con el modelo productivo de una economía. Cuando una economía es poco industrializada y caracterizada como estructuralmente heterogénea (como en la mayoría de los países de América Latina), alude a la parte de la producción industrial que toca a los obreros y la parte de la producción social que perciben los dueños capitalistas de las empresas. En esas economías, la distribución primaria tiene que ver con la propia distribución general de los recursos productivos, es decir la propia distribución de los medios de producción. Por eso se debe considerar que los pequeños emprendedores son también propietarios de los medios de producción a pesar de no ser los típicos capitalistas descritos por Marx o no se parezcan en nada al empresario descrito por Joseph Shumpeter.

En un país de economía heterogénea, el acceso a los medios de producción es parte muy importante de la disputa distributiva. Es tan o más relevante que la disputa distributiva entre salario y capital. En los países de capitalismo atrasado y dependiente no existió un proceso de acumulación originaria y, por tanto, no se originó tampoco un enorme contingente de personas vacías de propiedad que solo tengan su mano de obra para vender: los obreros (Ver *La acumulación originaria del Capital*, Marx).

Luego de la Reforma Agraria surgió un sector importante de campesinos pobres, en las ciudades se mantuvieron activos los artesanos que habían logrado estrategias de sobrevivencia y tenían en sus manos algunos medios de producción arcaicos. La lucha de esos sectores era por mejorar sus condiciones de vida a partir de sus pequeños emprendimientos. Esto sucedió por mucho tiempo, y para 2003 las “microempresas” constituían el 90 % de las unidades empresariales en Bolivia. Veamos gráficamente esta característica de la distribución primaria:

Figura 7: Relación entre empresas, recursos productivos y generación del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a Gray (2006): *La economía boliviana 'más allá del gas'*, América Latina Hoy, n. 43. (Gray se basa a su vez en datos INE, 2005, ver también Informe de Desarrollo Humano, PNUD).

El 90 % de las unidades económicas (denominadas genéricamente empresas), según las definiciones oficiales del INE de entonces, tenían un máximo de cinco

empleados y son denominadas *microempresas*. Por otro lado, solo el 10% tenían más de 50 ocupados, a estas se denominan *grandes empresas*.

Estas grandes empresas solo daban empleo al 7% de la población ocupada, mientras que las microempresas empleaban al 83%. La microempresa era la mayor generadora de empleo, aunque hay que aclarar que no era un empleo de calidad por su baja retribución, por carecer de condiciones laborales salubres y dignas, y su falta de acceso a la seguridad social y a otros derechos laborales.

A pesar de ser el principal sector de generación de empleo, este sector mostraba muy bajo nivel de productividad del trabajo (heterogeneidad estructural).

Resulta que en cuanto a crédito se refiere este sector tenía acceso solo al 11 % de la cartera de créditos del sistema financiero. Si se revisa su acceso a la tierra, el dato es similar en porcentaje. La situación de los demás recursos productivos muestra un comportamiento similar.

Los dos datos comparados (el tamaño empresarial/empleo generado y el acceso de estos sectores a los recursos productivos) dan la más importante explicación de lo que aparece en la pirámide del aporte al PIB, explicación sumada a la baja calificación de la mano de obra llamada tecnología blanda.

Según los datos del gráfico, la distribución primaria más relevante en Bolivia ha sido regresiva y el sistema de apoyo social a los pobres (redistribución secundaria) ha sido prácticamente inexistente. Además, la redistribución secundaria, en el periodo liberal y neoliberal, ha sido reproductora de la concentración de la riqueza en pocas manos.

En el modelo neoliberal, las características de la distribución tanto primaria como secundaria se producen debido a que el principal y predilecto mecanismo de distribución es el “libre mercado” descrito como una mano invisible que distribuye ingresos, bienes y servicios sobre la base del trabajo o esfuerzo de cada individuo. De esto hablaremos adelante.

Así, la distribución tanto primaria como secundaria, en los años de gobiernos neoliberales en Bolivia, se caracterizó por ser muy regresiva, en un país que

desde la etapa colonial presentaba una fuerte inequidad de ingresos. En este caso, la desigualdad fue justificada y generada por la supremacía del mercado, al cual se le asignó el rol de principal distribuidor de recursos y oportunidades económicas y sociales, como se verá en seguida.

2.1.1.3. Intercambio:

Como ya se explicó, al momento de desarrollar la descripción de la formación económico-social boliviana, el mercado constituyó una suerte de interface entre los dos modos de producción: el capitalista dependiente y el modo de producción comunitario indígena en sus versiones y con sus matices urbanos y rurales.

El mercado, sin embargo, como espacio de intercambio, ha existido mucho antes de nacer el capitalismo. En Bolivia, incluso en la época neoliberal, existían (aunque muy disminuidos y aislados) espacios de intercambio que correspondían a sistemas económicos y sociales no capitalistas del mundo indígena. En ellos, permanece, por ejemplo, el intercambio de productos por medio del trueque, que supone una transacción de bienes por equivalencia y sin la mediación del dinero.

Por ello, es vital analizar el rol que juega el mercado en la articulación de los modos de producción existentes en la economía, porque desde la mirada de la economía política, ahí se pueden encontrar las claves que explican la correlación de fuerzas, las intersubjetividades que generan tanto hegemonía como resistencia, las estrategias de dominio y subalternidad e incluso la causalidad de la pobreza, la producción y reproducción de la misma en la economía boliviana.

Respecto al mercado, la aspiración esencial de las clases dominantes empresariales era lograr que, a través del mecanismo de mercado, se reforzaran los procesos de acumulación y dominación hegemónica. Gracias a su poder económico de negociación fue posible imponer mecanismos de acumulación capitalista en detrimento de la economía comunitaria, pero este “logro” fue permanentemente resistido por la población dedicada a la economía comunitaria (el 83%) que, en buena parte, provenía y proviene de lógicas civilizatorias no capitalistas, para quienes culturalmente, incluso económica y socialmente, el mercado fue resistido, basta revisar los discursos de los dirigentes campesinos de la Confe-

deración Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) en varios momentos de esta etapa.

La resistencia de los pueblos indígenas originarios de las ciudades se realiza y realizó por medio de la conservación de sus propias estructuras de producción e intercambio, buscando preservar sus formas de vida y convivencia; escapando en lo cultural a la lógica capitalista.

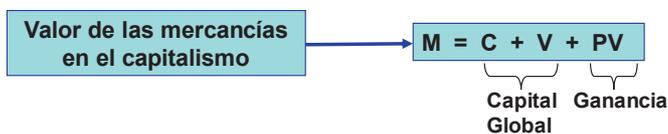
La ausencia de un único mercado nacional capitalista homogéneo y monocultural se basó en a estructuras mercantiles heterogéneas casi dispersas que convivieron y conviven de maneras diversas en los mercados regionales, locales y populares.

En cuanto al valor del intercambio de mercancías, incluso desde la teoría marxista, se sabe que en el mercado capitalista existe casi siempre el intercambio entre equivalentes, donde está incluida la plusvalía, un valor creado por el obrero y trasladado a la mercancía, pero no remunerado y apropiado por el capitalista.

Pero, dada la conformación del mercado en Bolivia y otros países de América Latina, donde coexisten modos de producción capitalistas y no capitalistas, resulta que la equivalencia deja de existir cuando se intercambian mercancías producidas por empresas capitalistas por comunitarias. Es decir: los precios de venta de unas mercancías se calculan en base a D-M-D y otros precios bajo la lógica M-D-M.

Veamos: primero presentamos el valor y luego la conformación del precio de las mercancías. Iniciaremos explicando cómo se constituye el valor de las mercancías, en este caso producidas por empresas capitalistas, entrando a la explicación de su precio, luego analizaremos el valor de las mercancías producidas por unidades comunitarias para cerrar con su precio y la comparación entre ambos:

El valor de las mercancías del capitalismo se calcula con la siguiente fórmula:



Donde:

M es el valor de la mercancía

C es el capital constante

V es el capital variable

PV es la plusvalía

El precio de las mercancías del capitalismo supone la lógica de D–M–D, por tanto el capitalista espera que en el precio del mercado se cubra tanto su gasto en capital constante como en capital variable (salarios) e igualmente espera que el precio le permita apropiarse de una ganancia que está constituida por el plusvalor.

Por otro lado, veamos cómo está constituido el valor de las mercancías producidas por unidades económicas comunitarias (llamadas microempresas), considerando que el valor de toda mercancía lo constituye el trabajo incorporado en su producción:

A diagram consisting of two rectangular boxes. The left box is teal and contains the text "Valor de las mercancías de la microempresa". An arrow points from this box to the right box, which is also teal and contains the equation $M^m = Pmp^m + Pms^m + PVr$.

Donde:

M^m es el valor de la mercancía de la microempresa

Pmp^m es el precio de los medios de producción utilizados para la producción

Pms^m es el precio de los medios de subsistencia de la familia del microempresario que participa de la producción.

PVr es el plusvalor generado por el trabajo.

Sin embargo, en el caso de las llamadas microempresas que representan a las unidades económicas de lógica mercantil simple que hemos denominado como parte del modo de producción comunitario, el precio al que se busca vender el producto no se calcula igual que para el caso de los capitalistas debido a que, como ya se dijo antes, el objetivo de la producción es lograr la sobrevivencia del productor y su familia.

A diagram consisting of two rectangular boxes. The left box is teal and contains the text "El PRECIO de las mercancías de la microempresa :". An arrow points from this box to the right box, which is also teal and contains the equation $Pv^m = Pmp^m + Pms^m$.

Donde:

P_v^m es el precio que pone el microempresario a su mercancía

P_{mp}^m es el precio de los medios de producción utilizados para la producción

P_{ms}^m es el precio de los medios de subsistencia de la familia del microempresario que participa de la producción

No se considera el PVr

El precio que los productores del modo comunitario (llamados también microempresarios) ponen a sus productos para ser vendidos en el mercado, nace de la suma de lo que costaron los medios de producción utilizados, más lo que le cuestan los medios de subsistencia de la familia que participa en la producción. Con eso, el objetivo de su trabajo se ha cumplido, porque buscaba lograr la subsistencia de su familia. De esta manera, los pequeños productores comunitarios (microempresarios) calculan los precios de venta. La razón de ser de su empresa no está vinculado al plusvalor o la ganancia de capital, sino a lograr la subsistencia familiar. Marx nos dice que en estos casos, el dinero no se ha convertido en capital.

Por lo explicado, el intercambio que se da en el mercado entre las mercancías producidas por la industria capitalista y por la pequeña producción urbana o rural que corresponde a lo comunitario no es un intercambio entre equivalentes, unas incluyen en su precio el plusvalor generado por el trabajo humano y otras no; por tanto, al intercambiarse son portadoras de un valor mayor al del precio que se paga por ellas.

Por otro lado, si tomamos en cuenta que el mecanismo del libre mercado supone un juego libre de la oferta y la demanda de bienes o servicios, entonces el precio final que se paga por esas mercancías no es siempre el esperado por los productores ofertantes, y puede estar por encima o por debajo de las expectativas.

A diferencia de lo que defiende el “sentido común” del capitalismo, el cálculo de precios no es estrictamente técnico-económico: si bien tiene una dimensión técnica, es fundamentalmente política, su base es la lucha de clases y tiene

estricta conexión con visiones políticas sobre el tipo de sociedad que se está construyendo.

El análisis de los mercados de economía dependiente latinoamericanos, donde coexiste el modo de producción capitalista con sectores que ejercen el intercambio mercantil simple, supone considerar adicionalmente que el precio del bien conlleva también el examen de los precios de todos los bienes que sirven de materias primas, insumos o maquinaria utilizados en la producción. Es decir, al definirse, por ejemplo, el precio de un bien de consumo final, un bien industrializado, hay que considerar el capital constante incluido en su proceso productivo. En ese capital constante están comprendidos los procesos previos de producción y comercialización de toda la cadena de producción de las materias primas o insumos cuyo precio se está determinando en momentos anteriores. Eso significa que detrás de este capital constante se encuentra un entramado de múltiples confrontaciones y negociaciones de sectores y clases sociales, disputas relativas a la parte del producto social que le toca recibir a cada uno de esos sectores o clases.

La determinación de precio de mercado de un bien supone la definición del monto o el porcentaje de las ganancias de las inversiones hechas por cada productor, empresario o comerciante que participa en la cadena (integración vertical) de la producción. Esto significa reconocer que, detrás de un análisis de los costos y de precios de un bien industrializado, ha sucedido un proceso de disputa o negociación que afectó de distintas maneras a diferentes grupos económico-sociales cuyos intereses están en confrontación permanente.

En este proceso intenso de negociación y determinación de precios de los insumos, materias primas y productos terminados, no todos logran cumplir sus expectativas. Esto depende en gran medida de una correlación de fuerzas dada por un determinado poder de negociación de cada uno.

Asimismo, al analizar las cadenas productivas se debe tomar en cuenta que, como ya se dijo, Bolivia presenta una estructura productiva relativamente poco industrializada y heterogénea. Por otro lado, no existen empresas que tengan dentro de su propia estructura una integración industrial productiva vertical.

Generalmente, en Bolivia sucede que cada eslabón de la cadena está manejada por diferentes tipos de unidades productivas o empresariales; por tanto, cada instancia supone la participación de cierto tipo de sujetos sociales que intervienen en el proceso productivo o comercial. La cantidad de participantes depende mucho de las barreras de entrada que tenga la actividad económica, es decir de las dificultades que tiene cada actividad en cuanto a la inversión requerida para realizar la actividad, la dificultad tecnológica, etc.

La cuestión está en el poder de negociación que tienen los actores socioeconómicos de cada eslabón de la cadena, ello depende tanto del poder económico que tengan los miembros como de la cantidad de empresas o productores que lo integren y, también, de la cohesión o dispersión que haya entre los sujetos que son parte del mismo.

Como en el neoliberalismo rige el libre mercado, y los sectores de mayor poder logran imponer su lógica, resulta que los precios de todos los insumos se han fijado siempre de manera más favorable a los sectores económicos de mayor capacidad de negociación y menos beneficiosa para los actores más débiles de la negociación.

Según Marx, cuando un sector capitalista no recibe las ganancias esperadas por medio de la venta de su producción, entonces este empresario se retirará de esa rama de producción y transitará a una que le ofrezca mayores ganancias. Al migrar muchos empresarios a esa rama de mejores ganancias, resultará incrementándose la oferta de productos, lo que generará una disminución de los precios. Esto, a la larga, igualará las tasas de ganancia logradas en todas las ramas industriales.

Esto sin embargo no sucede en economías heterogéneas debido a que los pequeños productores que están negociando en el mercado el precio de sus productos no pueden moverse libremente entre las ramas de producción por falta de acceso al capital o por la dependencia y conexión que tienen de la propiedad de la tierra en el espacio rural.

Esto supone que en el mercado en que no existe la regulación estatal y rige la libre negociación y la confrontación entre poderes económicos y sociales de

los oferentes y demandantes sucederá generalmente un intercambio desigual que afectará a los pequeños productores. Este intercambio desigual, es pues un rasgo fundamental del capitalismo atrasado y dependiente de América Latina, particularmente cuando se aplica el modelo económico neoliberal.

Podemos dejar también establecido que, tanto por la vía de la lógica de determinación de precios de venta entre los dos modos de producción capitalista y comunitario (ver explicación y gráficas antes en este mismo acápite), como en cuanto al poder de negociación de precios de los grupos empresariales o de pequeños productores, se puede establecer que existe un intercambio desigual en la economía boliviana, y que el espacio en el cual se consume finalmente este intercambio es el mercado, que para la ideología del neoliberalismo es el mecanismo que “garantiza” y “optimiza” la óptima distribución.

Este proceso de intercambio desigual, en términos de valor de cambio, supone un mecanismo también estructural de transferencia de valor, el cual ha sido ya analizado por varios autores marxistas latinoamericanos y descrito de diversas maneras.

Por todas estas razones, la determinación de los precios se encuentra también, en el centro de la lógica distributiva del capitalismo y del modelo neoliberal.

Por otro lado hay que recordar que la noción de intercambio desigual se aplicó ya antes por varias corrientes de pensamiento, principalmente originadas en la CEPAL de los años 50.

2.1.1.4. Consumo:

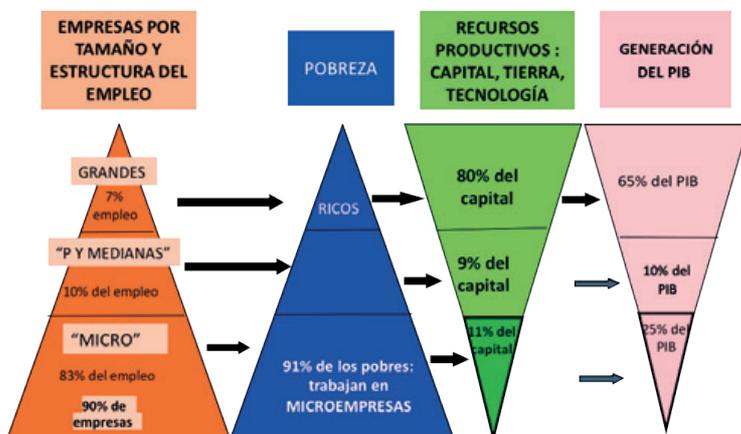
La cuestión del consumo claramente tiene una base estructural en la distribución y en los mecanismos de intercambio mercantil.

Según la estructura distributiva que muestra el acceso de cada grupo poblacional a los bienes materiales de subsistencia, será posible para los distintos sectores económicos y sociales acceder a mejorar o no su nivel de consumo.

El consumo, concretamente lo que coloquialmente se ha denominado como *nivel de consumo*, es la base que permite arribar al concepto de pobreza caracterizado por el bajo o nulo acceso a bienes y servicios básicos.

Si tomamos en cuenta las pirámides presentadas en la descripción de la distribución durante los gobiernos neoliberales, e insertamos los datos de pobreza conectada con ocupación, podremos ver lo siguiente:

Figura 8: Relación entre empresas, recursos productivos, generación del PIB y pobreza



Fuente: Elaboración propia en base a Gray (2006): "La economía boliviana 'más allá del gas'", América Latina Hoy, n. 43. (Gray se basa a su vez en datos de 2005 del INE, ver también Informe de Desarrollo Humano del PNUD).

Se observa que en 2005, el 91% de los pobres en Bolivia eran personas cuya ocupación principal estaba ligada a la microempresa. El tipo de ocupación de estas personas, debido a sus bajos ingresos, debería catalogarse como subocupación, según la definición que tiene la OIT ajustada en 2004 por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

Según la relación de lo explicado, con estos datos se puede decir que una base importante de la causa de la pobreza en Bolivia tuvo que ver con el intercambio desigual que se da en el mercado capitalista neoliberal y el consecuente proceso estructural de transferencia de valor entre los pequeños productores rurales

y urbanos y el resto de la economía boliviana. Existe pues un mecanismo de succión de valor y, por tanto, de apropiación del valor del trabajo ajeno de la pequeña producción urbana y rural por parte de la economía moderna capitalista, a lo que se suma la ya conocida succión de valor entre capital y trabajo asalariado: la plusvalía.

El resultado de este proceso estructural de succión de valor son las dificultades que los gobiernos neoliberales encontraron para reducir la pobreza, esto a pesar de importantes programas, proyectos y recursos que esos gobiernos destinaron con ese objeto.

Toda esta reflexión nos permite afirmar que cuando algunos actores neoliberales intentaron combatir la pobreza, al no haberla entendido desde su esencia, se centraron en atacar solo su expresión fenoménica. Atacaron la forma y no el fondo, quedando intactos los mecanismos de intercambio desigual y de transferencia de valor que causaban la pobreza. Incluso toda la inversión de recursos que se hicieron para lograr el mejoramiento de la productividad de las microempresas rurales y urbanas, dado el desequilibrio en el proceso de intercambio, resultó no tener impacto porque al mejorar la productividad del trabajo de los microempresarios, estando intactos los mecanismos de intercambio mercantil que activaban la transferencia del valor creado por estos productores, solamente se lograba bajar los costos que, por la lógica de gestión de los microempresarios y su necesidad de competir en un mercado interno diminuto, resultó en la bajada de precios y no en la mejora de sus ingresos.

En ese marco, la pobreza extrema de 40,7% en 1999 bajó solo a 38,2% en 2005, es decir 2,5% en seis años (esto contrasta con una bajada hasta el 18,8 % en los ocho primeros años del proceso de cambio)⁴⁹.

2.2. Patrón de acumulación neoliberal: rasgos estructurales

Por todo lo explicado en este capítulo se pueden identificar los rasgos estructurales del patrón de acumulación que pervivió en Bolivia durante los gobiernos neoliberales (1985–2005)

⁴⁹ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2017.

- Patrón de producción primario exportador.
- Propiedad de los recursos naturales, principalmente hidrocarburos en manos de transnacionales.
- El uso intensivo de la fuerza de trabajo es una característica de los sectores primarios de exportación.
- Débil desarrollo de fuerzas productivas en la manufactura, la industria y la agroindustria.
- Los procesos productivos en la manufactura, la industria y la agroindustria hacen un uso intensivo de la fuerza de trabajo.
- Al no haberse dado un proceso de acumulación originaria, el modo de producción capitalista en Bolivia nace atrasado y dependiente.
- Estructura distributiva primaria y secundaria totalmente regresiva: creciente concentración de la riqueza y de los medios de producción.
- No existe un mercado homogéneo y monocultural capitalista por resistencias culturales y civilizatorias, pero también económicas. Ello, junto al tema de la estructura distributiva, impide la generalización del modo de producción capitalista en la economía boliviana
- La producción de excedentes se genera tanto en la industria como en la economía comunitaria, aunque su apropiación solo la hace el empresariado capitalista por la vía de la plusvalía en general, pero particularmente por el aumento de la plusvalía relativa que sucede por la transferencia de valor de la pequeña producción urbana y rural basada en bienes-salario orientados a los trabajadores de las ciudades.
- El proceso de producción y reproducción internas de la pobreza se genera debido a la acumulación capitalista que succiona el valor del trabajo del obrero en el modo de producción capitalista y de la pequeña producción urbana y rural debido a que esta población, por mecanismos del mercado capitalista, se ve obligada a vender sus productos por debajo de su valor: el precio de venta final es menor que el de sus mercancías. Por eso, los pequeños productores y sus familias constituyen más del 91% de los pobres en Bolivia, el resto del porcentaje estará formado por obreros y desocupados.
- El intercambio desigual y la transferencia de valor fueron los rasgos estructurales del patrón de acumulación boliviano en esta etapa.

3. Rasgos esenciales del nuevo modelo económico plural para Vivir Bien⁵⁰

Seguidamente presentamos una explicación simplificada y abstracta de las modificaciones hechas a la formación económico-social boliviana a partir de 200. Luego explicamos el desarrollo del circuito de producción, distribución, intercambio y consumo que permitirán observar la orientación de las políticas públicas del proceso de cambio y las modificaciones que se han hecho al modelo neoliberal heredado en estos últimos diez años.

Finalmente presentaremos una síntesis de los rasgos esenciales del cambio en el modelo económico para cerrar con un análisis del nuevo paradigma de la economía plural boliviana.

3.1. Economía plural, modos de producción y formación económico-social

Las características de la formación económico-social boliviana existente en 2005, se explicaron detalladamente en el acápite 2.1. y siguientes.

En 2006 se inició el proceso de cambio, que se propuso romper con el modelo neoliberal y generar un nuevo modelo que permita acabar con la pobreza de la mayoría de la gente, dignificar a los sectores que hasta entonces habían sido subalternizados, e incluirlos para que participen activamente en la vida política, social, económica, cultural e institucional de Bolivia.

Las medidas de política pública establecidas desde el inicio del proceso se orientaron al desmontaje de la condición colonial del Estado y de su correlato neoliberal.

La formación económico-social vigente había generado tanto explotación como subalternidad de los sectores de la economía comunitaria indígenas de

⁵⁰ El nuevo modelo económico post neoliberal en Bolivia también ha sido denominado como Nuevo Modelo Social Comunitario y Productivo por la anterior gestión del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. La descripción hecha por ese ministerio tiene enormes elementos de coincidencia con lo planteado en este documento pero sin embargo también existen diferencias principalmente relacionadas con la perspectiva de análisis que en este documento se basa principalmente en categorías de la economía política marxista actualizada para Latinoamérica por varias corrientes de pensamiento económico y social.

las ciudades y el campo. Los mecanismos económicos de explotación tenían que ver tanto con la plusvalía que percibían los empresarios capitalistas como con el beneficio que resulta del intercambio desigual de los productos de la pequeña producción urbana y rural que en gran parte estaba conformada por población de extracción indígena.

Los mecanismos de succión de valor eran al mismo tiempo las causas de la pobreza de un 38,2% de la población⁵¹ y estaban articuladas a la condición de colonial del Estado boliviano.

Se trataba de desmontar esos mecanismos e introducir en su lugar espacios que garanticen la justicia y equidad distributivas para eliminar la lógica de reproducción de la pobreza.

El modo de producción capitalista era hegemónico en la formación económico-social Boliviana, si entendemos la noción de *hegemonía* de Gramsci. Desde 2006, el gobierno buscó ir desmontando los elementos de esa hegemonía tanto en su dimensión económica como cultural, social y política.

Seguidamente describiremos los elementos centrales de la política económica y social del proceso de cambio en el marco del circuito de la producción, distribución, cambio y consumo.

3.1.1. Proceso de producción, distribución, intercambio y consumo

3.1.1.1. Producción:

La principal característica productiva del modelo económico heredado es la condición de economía primario exportadora.

En el principal sector primario exportador se ha procedido a recuperar la propiedad de los hidrocarburos y negociar nuevos contratos con las empresas transnacionales, logrando condiciones altamente ventajosas para el Estado.

⁵¹ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2017. P. 202.

A partir de la nacionalización y los contratos renegociados se ha logrado incrementar los ingresos públicos, con estos recursos se ha desarrollado lo esencial de las nuevas políticas económicas reorientando el patrón de distribución y también las inversiones en industrias de agregación de valor a hidrocarburos, minería, litio y otros recursos naturales.

Para superar las dificultades estructurales al desarrollo de las fuerzas productivas del país, y dado que para el sector privado es muy difícil modernizar su producción con tecnologías avanzadas, se determinó que en los sectores estratégicos se realicen importantes inversiones públicas con que se crearon empresas estratégicas administradas por el Estado. Esto fue complementado con el diseño y aprobación de una ley de inversiones, ley del sistema financiero orientada a facilitar el financiamiento para el desarrollo productivo y otras normas que brindan al sector privado la seguridad jurídica que demandaban para realizar nuevas inversiones.

Por otro lado, a diferencia del neoliberalismo que consideraba que la heterogeneidad estructural en la economía boliviana constituía un freno o un lastre para el desarrollo nacional, el nuevo gobierno propugnó el reconocimiento y valoración de la economía del mundo indígena urbano y rural, entendiendo que su lógica de intercambio mercantil simple no constituye un obstáculo para el desarrollo económico boliviano, sino uno de los ejes centrales que permite activar un desarrollo económico debido a que estos sectores poblacionales de perspectiva económica no capitalista permiten generar gran equidad en procesos productivos, comerciales y de consumo, lo cual si se promueve desde el Estado puede lograr el desarrollo de las fuerzas productivas.

Estos sectores podrían tener la potencialidad de hegemonizar la sociedad boliviana en base a su perspectiva ética. Se aspira a que la ética, principios y valores del mundo indígena puedan enamorar e impregnar al resto de la sociedad para lograr un desarrollo social, económico, cultural y político de nuevo tipo, con base en la hegemonía indígena comunitaria.

No se busca que las pequeñas unidades productivas abandonen su lógica comunitaria y asuman una lógica capitalista, como intentaba el neoliberalismo. Se trata más bien de que manteniendo su *ethos* y su manera de vivir social y cultural, en lo económico logren superar las limitaciones productivas estructurales de su

pequeña escala mediante la vía de agregación de esfuerzos en asociaciones de productores que permitan resolver de alguna manera los problemas de escala que dificultan la competencia mercantil de sus productos. En cuanto al modelo productivo y empresarial, este diseño se asemeja al de la “especialización flexible” implantado en Italia y otros países.

Los gérmenes de ese tipo de experiencias ya habían nacido durante la etapa neoliberal, por ejemplo con la experiencia de la cooperativa “El Ceibo”, que ha logrado un desarrollo industrial de alta competencia nacional e internacional.

En paralelo, contrariamente a lo que los empresarios bolivianos temían, la producción capitalista industrial y agroindustrial se consideró como parte importante de la economía plural y, en los casos posibles, será articulada estructuralmente con la pequeña producción para que actúe como una segunda locomotora del desarrollo productivo nacional. La empresa pública actuará también en el mercado para facilitar la disminución del intercambio desigual vigente en el capitalismo.

3.1.1.2. Distribución:

La cuestión de la distribución es clave para entender el desarrollo y los avances del nuevo modelo económico boliviano, esta ha mostrado su proyección e impacto en múltiples dimensiones.

Primero, como ya se explicó, las políticas públicas no aspiran a eliminar a la pequeña producción urbana y rural, sino a generar condiciones de acceso a recursos productivos (medios de producción) y mejores las condiciones de intercambio mercantil a fin de que este sector genere un mayor aporte al crecimiento, que en la etapa neoliberal llegaba solo al 24%, a pesar de ser un segmento constituido por el 90% de las unidades económicas en Bolivia.

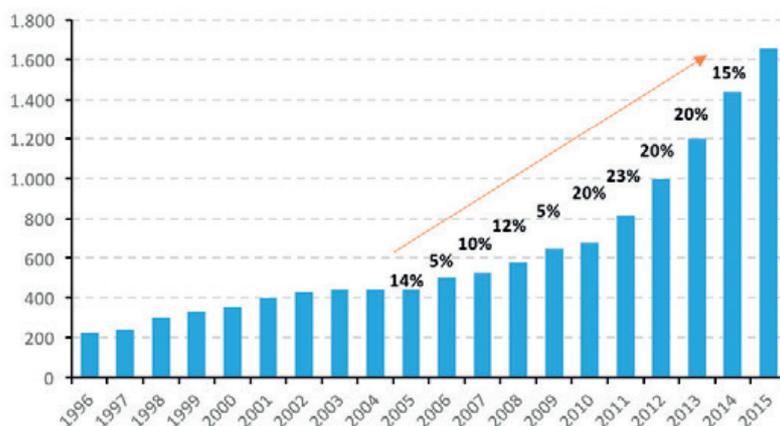
En cuanto a la distribución primaria regresiva que fue heredada, las políticas públicas han orientado a cambiar su sentido en progresiva: los propietarios de pequeñas unidades que en Bolivia suman 1.200.000 emprendimientos⁵², que

52 Documento elaborado por la Unidad de Análisis Productivo, de Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, documento presentado oficialmente a la Udape, año 2014 sobre la base de encuesta especial a la Microempresa, INE 2013. La Paz, Bolivia

en 2005 debían repartirse solo el 10 % de la cartera de créditos del sistema financiero, recibirán apoyo para acceder a una proporción mayor de créditos. Para esto se ha creado una banca de segundo piso que conseguirá y administrará nuevos recursos orientados a la pequeña producción urbana y rural; además se ha establecido, mediante la nueva Ley de Servicios Financieros, unos cupos mínimos de micro crédito que las entidades financieras deben dar bajando además obligatoriamente la tasa de interés. Se puede discutir la efectividad de ambas medidas, pero su orientación fue la repatrimonialización de los pobres que trabajan como pequeños productores o comerciantes (economía comunitaria urbana y rural), a fin de que mejoren sus condiciones productivas y comerciales.

Al mejorarse el acceso al crédito y abaratare el mismo, se potencia el acceso de los pequeños productores a los medios de producción.

En cuanto a distribución primaria, la política pública ha realizado importantes incrementos salariales que se orientaron a favorecer los ingresos de los obreros, cuyo salario en el neoliberalismo estaba lejos de permitirles la satisfacción de sus necesidades básicas.

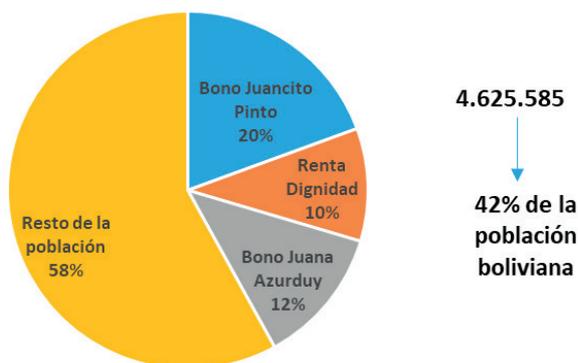


De este modo, la política económica cambió el sentido de la distribución primaria de regresiva a progresiva (es decir inversamente proporcional al ingreso o patrimonio).

La distribución secundaria en Bolivia no se dio como en muchos otros lugares vía reorientación del sistema tributario; en nuestro caso la distribución secundaria se hizo principalmente a través del mecanismo directo de la entrega de bonos a la población más pobre. Este tipo de redistribución fue despreciado en sus alcances por el modelo neoliberal que orientó su alcance a un segmento de la gente más pobre denominada como “inviabilidad para el desarrollo económico”. En eso consistió por ejemplo la aplicación del Plan Nacional de Empleo (Plane), como empleo de emergencia para mujeres pobres.

La política pública del proceso de cambio determinó que, en base a los excedentes económicos de los sectores estratégicos, se entreguen recursos dinerarios o en especie a la población de bajos ingresos.

Fueron creados principalmente los bonos Juana Azurduy, orientada a mujeres gestantes y niños recién nacidos, y el Bono Juancito Pinto, destinado a niños estudiantes de escuelas públicas, el que fue creciendo en cobertura.



Los efectos buscados por las políticas públicas al realizar el cambio del sentido regresivo de la distribución hacia un patrón distributivo progresivo, pueden describirse como sigue:

1. Cambio estructural del patrón de distribución primaria para:
 - a. Afectar la estructura de la propiedad de los medios de producción: permitir a los pequeños productores (91% de los pobres)⁵³ un mayor

⁵³ Ver gráfico arriba.

acceso a la propiedad de medios de producción como capital, crédito, tierra, tecnología, mecanización del agro, riego, etc.

Este cambio no solo es coyuntural, es estructural y prácticamente irreversible en el corto o mediano plazo. Produce modificaciones en la propia estructura de la propiedad de los medios de producción que ya no están concentrados solamente en manos de los empresarios capitalistas, sino que su acceso se abre al 90% de las unidades económicas existentes en el país.

Este cambio del patrón de distribución, alude a la propiedad estructural de recursos productivos existentes en el país y por tanto su naturaleza no es solo coyuntural como podría suceder desde alguna perspectiva de gobierno populista, sino es estructural y por tanto irreversible en el corto plazo.

- b. Incremento salarial creciente para los trabajadores del sector privado.
2. Cambio del patrón de distribución secundaria que, aunque pueda parecer una medida paliativa coyuntural, permite ampliar el acceso a derechos básicos de la población más vulnerable y brindar la base para la generación de un efecto multiplicador en la economía. La explicaremos más adelante.
3. Tanto la distribución primaria como secundaria son progresivas y suponen una ampliación del acceso a derechos a los más pobres, permitiendo mejorar no solo la condición económica de sus unidades productivas, sino el acceso a otros derechos que se generan por los mayores ingresos familiares.

3.1.1.3. Intercambio:

El intercambio mercantil en la economía boliviana se constituyó principalmente en una interface entre los modos de producción del capitalismo atrasado y dependiente, y el modo de producción comunitario.

Este espacio no puede dejar de existir porque una plataforma que permita el intercambio de bienes y servicios en la economía boliviana es imprescindible. Sin embargo, en el proceso de cambio el mercado aparece como espacio de articulación económica y social entre modos de producción que tienden a la

equidad y a la disminución del intercambio desigual de la transferencia de valor entre modos de producción hasta lograr su desaparición.

Para explicar esto nos basamos en el contenido del Artículo 306 de la Constitución Política del Estado (CPE) que establece:

Artículo 306.

I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos.

II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.

III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo.

Este texto expresa que las diferentes formas de organización económica (que puede equivaler a los modos de producción y sus variantes) se articulan sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, etc. En el marco de esa orientación estratégica se puede establecer el nuevo carácter del mercado. Por ejemplo, los principios articuladores de los modos de producción no consideran a la competitividad, sino a los principios propios de las formas de ser y de vivir del mundo indígena y de los estados de derecho modernos.

En ese sentido, el nuevo rol del mercado será seguir siendo una interface entre los modos de producción, pero el intercambio mercantil deberá realizarse en base a los principios y valores propios del mundo indígena, lo que quiere decir que la lógica indígena aspira, según este texto, a impregnar a la formación económico-social boliviana con sus valores, esto es: lograr impregnar de su lógica al resto de la economía y sociedad bolivianas y ser hegemónica en la sociedad entera.

Si esto es así, surge la pregunta: ¿qué pasará con el intercambio desigual heredado del capitalismo neoliberal?

Ya hemos dicho que en el mercado interno generalmente no se da un intercambio entre equivalentes como reza la teoría o como puede suceder en el capitalismo avanzado. Cuando existe intercambio entre productos de pequeña producción e industriales fabricados en el capitalismo, sucede que los pequeños no recuperan todo el valor de su producto porque el precio resulta siempre menor a valor. Por otro lado, los bajos precios de los productos agrícolas y otros que son bienes-salario para los obreros generan otro mecanismo de transferencia de valor que pasa por la disminución del trabajo necesario y el consiguiente aumento de la plusvalía relativa.

Entonces, la primera aspiración para el nuevo rol del mercado en el proceso de cambio es que se logre avanzar progresivamente hacia un intercambio entre equivalentes. De esta manera se podrá dar una articulación de productores con lógica de reproducción simple comunitaria y ampliada del capital, siempre sobre la base de los principios constitucionales señalados de la economía plural en el Artículo 306 de la CPE.

También se busca desactivar el mecanismo central de producción y reproducción de la pobreza. Naturalmente que este propósito no sucederá de un momento a otro ni podrá darse por medio de alguna regulación normativa del Estado. Este proceso requirió y requiere la implementación de una ingeniería económica y jurídica con los elementos que siguen a continuación.

Está claro que no puede intervenir adecuadamente sobre las relaciones de los distintos modos de producción y sus negociaciones de precios si no se conoce a fondo el entramado de relaciones económicas que se articulan entre los distintos agentes a lo largo de toda la cadena de valor del producto. Es solo sobre la base de ese conocimiento que se puede actuar adecuadamente para reequilibrar la distribución del excedente social de una manera equitativa entre los diferentes productores o industriales y comerciantes que han participado en la producción.

También es fundamental actuar desde la producción discursiva orientada a modificar el imaginario colectivo. Por eso fue necesario disponer de un referente ético

desde el que se pueda justificar y legitimar social y políticamente la intervención para que la misma no pueda ser tachada de confiscatoria o arbitraria. Así, se creó el referente ético indiscutible que ha orientado las acciones de fijación de precios e intercambio mercantil: el llamado *precio justo* que se aplica principalmente a las cadenas productivas de alimentos y bienes básicos. Este término no debe entenderse en su acepción convencional, relacionada con el precio que pagan los consumidores por el producto, sino que debe ampliarse hacerlo extensiva a todos los intercambios económicos que se producen y, singularmente, a los que tienen lugar entre productores y empresarios.

La noción de *precio justo* abarca, por tanto, desde el precio que la industria capitalista paga por sus insumos a todos los pequeños y medianos productores comunitarios hasta el que los consumidores pagan por un producto que constituye parte de la canasta básica.

Este enfoque permite que la intervención reequilibradora de las relaciones de producción entre formas de organización económica adopte una naturaleza redistributiva, extendiéndose a lo largo de toda la cadena e impregnándola de mayores dosis de equidad en todos los eslabones en que se presente un intercambio desigual y la consiguiente transferencia de valor.

Desde esta perspectiva, el *precio justo* se convierte en un instrumento de intervención pública que no solo implica una carga ética superior, sino que torna en un mecanismo de generación de igualdad y equidad verificable que activa un nuevo imaginario colectivo.

Además, este mecanismo posibilita que los valores constitucionales que deben impregnar al conjunto de la economía plural se vayan expandiendo en toda la economía nacional, alcanzando incluso a aquellas formas de organización económica que se distancian radicalmente de esos principios, como el capitalismo.

A través de la aplicación de estos y otros mecanismos de política pública se busca lograr la disminución sistemática y progresiva de la transferencia de valor y del intercambio desigual, ojalá, hasta desaparecer.

3.1.1.4. *Consumo:*

Cuando se describió el proceso de redistribución realizado como una de las más importantes políticas públicas en estos últimos diez años, se presentaron sus múltiples dimensiones que como consecuencia se activaron. Una de ellas consiste en que los mecanismos de redistribución secundaria generaron una mayor capacidad de consumo de las poblaciones pobres favorecidas.

Dada la estructura mercantil y productiva ya descrita, en este documento se analiza y desarrolla la hipótesis de que el consumo de los pobres puede generar un muy potente efecto multiplicador en la demanda interna de bienes básicos, que resultó ser la base material más importante de un nuevo tipo de crecimiento.

El economista político José C. Valenzuela Feijóo ha presentado un análisis del aporte al crecimiento del PIB desagregado según el tipo de demanda, comparando un caso en el que se aplicó la receta neoliberal (en México, entre 2000–2010) contra otros dos casos en que las políticas fueron diferente (caso Argentina y Brasil, durante la misma década).

Usando el mismo análisis, se han comparado los datos de Bolivia para la década que este trabajo analiza (de 2005 a 2015) con los resultados que se presentan comparando diez años de neoliberalismo en México, con diez años de los gobiernos de Lula y Rouseff en Brasil y Kirshner y Fernández en Argentina⁵⁴.

54 Para ver el detalle de estos datos ver Anexo.

Descripción	Cálculo	México(*)	Brasil(*)	Argentina(*)	Bolivia(*)
Crecimiento del PIB provocado por la demanda interna = ΔPIB_1	$\Delta PIB_1 = \Delta DGI(1 - s_t)$	120.766,74	331.660,48	72.015,10	2.349.086,37
Crecimiento del PIB provocado por las exportaciones = ΔPIB_2	$\Delta PIB_2 = \Delta X(1 - s_t)$	75.675,10	62.789,37	20.710,73	590.254,75
Variación del PIB provocado por cambios en el componente importado de la oferta global = ΔPIB_3	$\Delta PIB_3 = OG_{t+1}(s_t - s_t)$	(45.074,28)	(66.555,45)	(4.989,03)	(78.236,35)
Incremento total del PIB = ΔPIB	$\Delta PIB = \Delta PIB_1 + \Delta PIB_2 + \Delta PIB_3$	151.367,55	327.894,40	87.736,80	2.861.104,77
Qué partes del crecimiento del PIB se puede atribuir a la mayor demanda interna = p_1	$p_1 = \frac{\Delta PIB_1}{\Delta PIB}$	0,81	1,01	0,82	0,82
Qué parte del crecimiento del PIB se puede atribuir a las exportaciones = p_2	$p_2 = \frac{\Delta PIB_2}{\Delta PIB}$	0,51	0,19	0,24	0,21
Qué parte del crecimiento del PIB se puede atribuir al cambio en el componente importado de la oferta global = p_3	$p_3 = \frac{\Delta PIB_3}{\Delta PIB}$	(0,30)	(0,20)	(0,06)	(0,03)
	$1 = p_1 + p_2 + p_3$	1	1,00	1,00	1,00
Qué tasa de crecimiento del PIB es provocada por la demanda interna = rg_1	$rg_1 = \frac{\Delta PIB_1}{\Delta PIB}$	16%	43%	43%	72%
Qué tasa de crecimiento del PIB es provocada por las exportaciones = rg_2	$rg_2 = \frac{\Delta PIB_2}{\Delta PIB}$	10%	8%	12%	18%
Qué tasa de crecimiento del PIB es provocada por cambios en el componente importado de la oferta global = rg_3	$rg_3 = \frac{\Delta PIB_3}{\Delta PIB}$	-1%	-9%	-3%	-2%
Tasa total de crecimiento del PIB en el periodo	$rg = rg_1 + rg_2 + rg_3$	25%	43%	53%	88%

En el cuadro se puede analizar el impacto generado en el crecimiento del PIB por tres componentes: la demanda interna que incluye consumo del gobierno más consumo de las familias), la demanda externa (que son las exportaciones) y la demanda generada por el componente importado de la oferta global.

Si se revisan los datos de cada país, el resultado de la economía más neoliberal de América Latina, México, en la década analizada, muestra un crecimiento muy bajo (1,8% anual): su demanda interna solo creció 19% y las exportaciones 49% (4,1% anual), aunque supuestamente el sector exportador debiera ser el principal motor de la economía.

[...] Valga advertir a) el eslabonamiento hacia atrás de los segmentos exportadores se ha venido debilitando (en México) y, por lo mismo, el componente importado de la demanda derivada que ejerce el sector exportador se eleva significativamente. Por ende, pierde capacidad de arrastre⁵⁵.

En el caso mexicano, la demanda interna explica un 80% del crecimiento total, mientras que las exportaciones y el componente importado de la oferta global, que representan el impacto del sector externo, es el restante 20% del crecimiento total.

Siguiendo con la economía mexicana, en el citado trabajo de José C. Valenzuela Feijóo se afirma que:

Este consumo se descompone en consumo de las familias y consumo del gobierno. En la década, el consumo del gobierno se eleva en aproximadamente un 10,1%. Y el de las familias crece en un 28,3%. En suma, es el consumo familiar el que más crece... También debe agregarse: como la distribución del ingreso se ha ido tornando más y más regresiva, el aumento del consumo se debe fundamentalmente a las erogaciones efectuadas por los grupos de más alto ingreso. El cual, en grado no menor, afecta a bienes que —para el nivel de ingreso promedio del país— pueden calificarse como suntuarios. Además suelen ser importados en su mayor parte⁵⁶.

55 Valenzuela, J. 2014. p. 29-39.

56 *Ibidem*.

Desde la perspectiva de este economista político, el efecto que tiene el consumo depende también del tipo de consumo: en el caso mexicano, el consumo de los grupos de más alto ingreso se caracteriza por destinarse principalmente a bienes “suntuarios” importados.

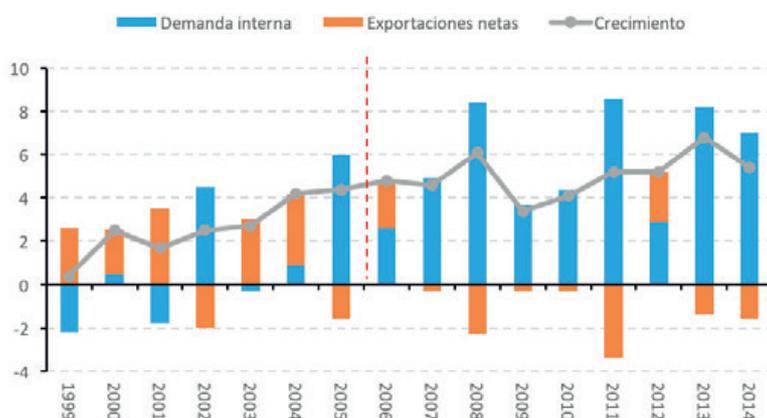
Si seguimos este análisis, se debe reconocer que, en el caso boliviano, por las características del nuevo patrón distributivo, el consumo que se ha incrementado notablemente es el tipo de la población más pobre.

Por tanto, en contraposición al caso mexicano, podemos señalar que si, por el contrario, el modelo distributivo es progresivo, como en Bolivia, el consumo que se incrementa es el de la gente más pobre y, sabiendo que una mayor proporción de los ingresos de los pobres se destina a bienes básicos como alimentos, vestimenta, etc. producidos en Bolivia, entonces se genera un efecto multiplicador distinto que si la distribución fuera orientada al aumento del consumo de los grupos de mayores ingresos. Detallando esto podemos establecer los siguientes rasgos del fenómeno multiplicador del consumo de los pobres:

1. La gente más pobre utiliza la mayor proporción de su ingreso en la compra de bienes básicos. Mientras mayores ingresos tienen las familias, menor será la proporción de su presupuesto dirigido a la compra de bienes básicos y mayor será su consumo de bienes prescindibles o incluso suntuosos.
2. Una característica importante de la producción que realiza el modo comunitario urbano y rural es que produce bienes básicos, también denominados bienes-salario.
3. Esto quiere decir, conectando los dos puntos anteriores, que cuando el gobierno entrega un bono a una familia de escasos recursos, sus nuevos ingresos, en buena parte, se destinan a comprar bienes básicos: alimentos, vestimenta, calzados, etc., incluso muebles. Mientras más pobre sea la familia, destinará una mayor proporción de los bonos a la compra y consumo de bienes básicos.
4. Esto, podría haber permitido el incremento vigoroso de la demanda de bienes producidos por pequeñas unidades productivas del modo de producción

comunitario. Se supone pues que cada unidad monetaria entregada a una familia pobre, se destina a mejorar la demanda de productos de pequeña producción.

5. A su vez el pequeño productor, titular de una familia pobre, activa su proceso de producción e incrementa sus ingresos, los cuales por igual razón también se orientan al consumo de bienes básicos.
6. Opera en mayor o menor medida un ciclo virtuoso de activación y dinamización de la producción que aporta a lograr una mayor contribución de este sector al crecimiento económico del país.
7. Se puede generar un efecto multiplicador de los recursos distribuidos por el gobierno, porque cada unidad monetaria entregada por el gobierno presenta una veloz rotación que dinamiza la economía nacional.
8. Lo cierto es que esta demanda interna, incrementada por ese efecto y unida a la creciente inversión pública, mejoran la incidencia de la demanda interna en el crecimiento, lo que permite afirmar que se abre una manera de ir dejando atrás la dependencia de las exportaciones, que siempre tuvo el rol central del crecimiento económico en Bolivia (incidencia de las exportaciones en el crecimiento).

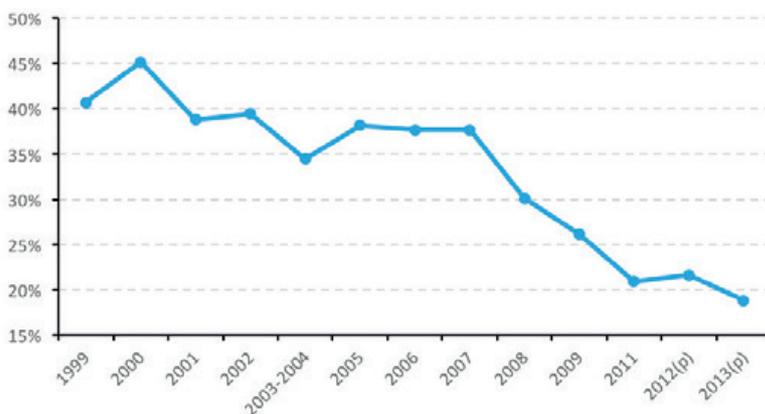


9. El nivel de consumo es el indicador convencional que expresa, en lenguaje liberal, la calidad de vida de la población, junto a los ingresos permiten establecer qué porcentaje de la población vive en condiciones de pobreza o falencia de necesidades básicas. Así, cuando los pobres compran productos a los pobres, están ampliando su consumo de bienes básicos, lo que supone la disminución de la pobreza y del acceso a los servicios básicos.

Si bien es cierto que desde el paradigma del Vivir Bien se ha cuestionado la validez de la premisa de que “a mayor consumo, mayor bienestar”, de todas maneras este consumo refleja el acceso a satisfactores de las necesidades básicas.

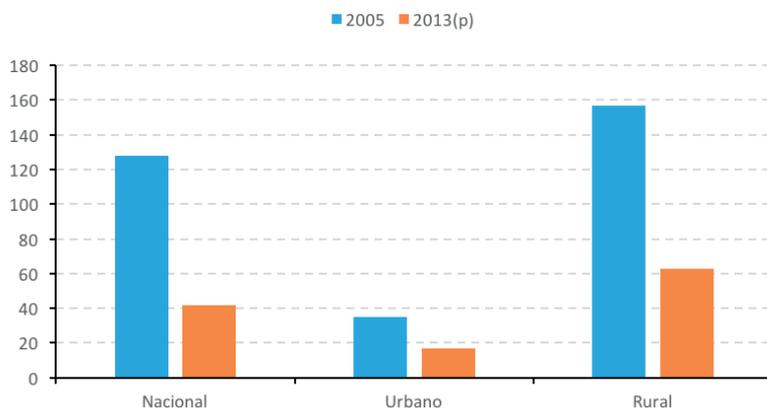
En ese marco, como resultado esperado por la aplicación de las políticas públicas del proceso de cambio, está la ampliación del acceso a lo que Max-Neef⁵⁷ denomina satisfactores materiales y no materiales que pueden permitir llevar al Vivir Bien.

El dato complejo sobre el acceso a satisfactores del Vivir Bien no está planteado ni construido, pero para analizar el acceso al consumo material se puede utilizar el dato sobre los logros en la disminución de la pobreza medida por el método de línea que establece un ingreso monetario mínimo.



Otro dato interesante es el relativo a la brecha y la equidad de los ingresos, que para los pobres se traduce en mayor consumo de bienes básicos:

57 Max-Neef, M. 1994.



3.2. Cambios en el patrón de acumulación y economía plural

A manera de síntesis, podemos enumerar los siguientes cambios estructurales que se han dado en los últimos diez años de política pública que han ido conformando las características estructurales del nuevo patrón de desarrollo basado en la economía plural.

- El patrón de producción primario exportador está siendo sustituido por un proceso de agregación de valor a las materias primas sobre la base de la reinversión de las utilidades de las empresas públicas en procesos de industrialización. Por otro lado, se ha mostrado la incidencia decreciente de las exportaciones en el crecimiento, mientras la demanda interna incrementó su participación en el crecimiento. Estos dos elementos dan cuenta de un proceso de desmontaje del patrón primario exportador.
- La nacionalización de los recursos hidrocarburíferos y las nuevas leyes sectoriales relativas a recursos naturales han recuperado la propiedad y el control del Estado sobre la prospección, producción y comercialización de los mismos contando con el apoyo en subcontratación de las empresas transnacionales.
- El Estado ha iniciado un proceso creciente de inversión industrial en sectores estratégicos, principalmente alimentos e industrias básicas, lo que permitirá mejorar el grado de industrialización de 16 al 20% en la agenda 2025.
- La distribución ha sido una variable utilizada por la política pública que ha mostrado múltiples efectos: ha actuado en la disminución estructural, y no solo coyuntural, de la pobreza, al mismo tiempo que ha potenciado

el crecimiento. Se ha orientado la producción de excedentes de industrias estratégicas hacia potenciar la variable redistributiva para hacerla cada vez más progresiva.

- Se ha iniciado un proceso de desmontaje de los mecanismos de intercambio desigual y de transferencia de valor al interior de la formación económico-social boliviana, utilizando diversas políticas públicas combinadas.
- La producción de excedente se genera tanto en la industria como en la economía comunitaria, aunque hasta 2006 su apropiación solo era para el empresariado capitalista por la vía de la plusvalía y la plusvalía relativa (la que sucede por la transferencia de valor de la pequeña producción urbana y rural). Mediante la operación de empresas públicas como EMAPA, EBA y otras, y de regulaciones legislativas como la Ley del Complejo Productivo del Azúcar o de la leche se ha avanzado en la reducción del proceso de succión de valor o transferencia de valor y la disminución del intercambio desigual.
- Se ha iniciado un vigoroso proceso de desmontaje de los mecanismos que generan la pobreza. Por tanto, la acumulación capitalista ha disminuido la succión del valor de la pequeña producción urbana y rural como también de los obreros.
- Tanto el intercambio desigual y la transferencia de valor, como rasgos estructurales del patrón de acumulación, está siendo desmontado, aspirándose a su desaparición.
- A todo esto se suma la comprensión multidimensional del modelo económico plural que está establecido en la Constitución Política del Estado.

A manera de conclusión general, se puede decir que tanto la nacionalización de recursos naturales como el potenciamiento de los mecanismos de distribución resultaron ser los ejes centrales de la política que ha permitido ir cambiando el patrón primario exportador y salir de un modelo que tenía formas estructurales de reproducción de la pobreza, para encaminarse a otro basado en la distribución primaria y secundaria. Todo esto ha desatado el crecimiento y la dinamización de la economía. Hay que sumar las no menos importantes políticas orientadas a la desactivación de los procesos de intercambio desigual y de transferencia de valor.

3.3. Economía plural, formación abigarrada, Estado Plurinacional y Vivir Bien

Finalmente, para completar la explicación relativa a la “economía plural” que se establece en la Constitución Política del Estado, hay la primera vertiente que permite desarrollar esta noción, es decir la mirada de la formación económico-social y el proceso económico de producción, distribución, cambio y consumo. Además de esta primera dimensión de la Economía Plural” hay que articular ese contenido a dos reflexiones particularmente pertinentes.

Un elemento importante es la noción de heterogeneidad estructural y de “intercambio desigual” recogido de los pensadores de la CEPAL⁵⁸, que fueron pioneros en analizar América Latina desde sí misma, proponiendo un análisis que el pensamiento neoliberal abandonó y archivó.

Sobre esa base abreviaremos en segundo lugar, sobre todo, el sentido la noción que desarrolló René Zavaleta Mercado⁵⁹ y que es vitales para alimentar la comprensión de la sociedad y de la economía bolivianas: *sociedad abigarrada* o *formación social abigarrada*.

Mientras las nociones de *heterogeneidad estructural e intercambio desigual* son conceptos que nos hablan de la estructura económica (recuperados de los pensadores de la CEPAL de los años 50) y se introducen dentro de una mirada de la formación económico-social boliviana desde la economía política, las nociones zavaletianas deben entenderse como complementarias o imbricadas a la dimensión de contenido económico.

En tercer lugar, pero no menos importante, está el contenido esencial de lo que se configura como la condición plurinacional del Estado, incorporada también en la Constitución.

Las nociones zavaletianas de “formación social abigarrada” o “formación abigarrada” como ya dijimos permiten completar conceptualmente todo el análisis presentado hasta aquí sobre la formación económico-social boliviana y

58 Prebish, R. 1986.

59 Zavaleta, R. ... página 105

los modos de producción existentes. Complementariamente, recogeremos la vigorosa reflexión de Zavaleta cuando transita complejizando desde el concepto tradicional de *clase* hacia el de *masa*. Otra recuperación que haremos de este pensador es su desarrollo del concepto de *intersubjetividad concreta e históricamente producida*⁶⁰.

No se debe considerar que el análisis planteado en los capítulos anteriores constituye una descripción de la “economía plural” debido a que solo se detienen en ciertas características socio-económicas y no permiten la comprensión completa de los rasgos estructurales del patrón de producción y reproducción de la vida material y social en Bolivia y sus articulaciones o intersubjetividades interiores.

Así, la nueva Constitución nos plantea comprender la economía boliviana como *plural* entendida esta pluralidad como una noción mucho más compleja e integral que contiene no solo la descripción de tamaños y productividades de unidades económicas, sino también su relación de intersubjetividad entendida esta como Zavaleta la entiende, además sus relaciones de dominio o subalteridad (a la manera de la formación económico-social que propone Marx) o más bien su hegemonía mirando desde Gramsci, y complementariamente, y sobre todo, reconocer su diversidad en cuanto a la representación de diversos proyectos civilizatorios, los cuales, al mismo tiempo de ser tan diversos, sin embargo se proponen organizarse en torno a un ‘núcleo común’ que es un Estado Unitario⁶¹.

El concepto de *economía plural* se describe en el texto constitucional usando la idea de “articulación” (Art 306), entendida no solo como la relación económica entre las distintas formas de organización económica que suceden en el mercado, sino como la mutua calificación que caracteriza la relación social entre estas formas de organización, ahí es pertinente reforzar esta percepción con una cita de Luis Antezana refiriéndose al análisis de Zavaleta:

[...] su crítica a la noción de articulación entre modos de producción, donde destaca, más bien, la ‘calificación’ mutua de las diversidades conjugadas,

60 *Ibidem*. “En una sociedad heterogénea como la boliviana, no habría *a priori* una intersubjetividad rectora o dominante, sino, más bien varias en posible convergencia histórica. Todo depende de los “prejuicios” acumulados en el seno de las clases, de las masas”.

61 Morales, T. 2017.

desplaza el tradicional tratamiento vertical de la cuestión hacia una mayor atención a las relaciones horizontales, diría, entre las partes. Desplazando apenas sus términos, podríamos proponer entonces la siguiente definición (operatoria) de “formación social abigarrada”: se trata de la calificación mutua de diversidades económico-sociales de tal suerte que, en concurrencia, ninguna de ellas mantiene su forma (previa); la referencia, o sea, la sociedad concreta objeto de conocimiento permitiría caracterizar las diversas historias en juego, es decir, los diversos grados de constitución social (relativos) ahí implicados; y, el marco de ‘calificación de unas por otras’ diversidades recurriría al concepto de ‘intersubjetividad’ para reconocer, en las crisis sociales, el grado de unidad-de-la-diversidad alcanzado en dicha concurrencia⁶².

En la economía plural se incluyen una gran variedad de expresiones concretas que adoptan los distintos tipos de emprendimientos productivos y comerciales existentes en Bolivia: empresas capitalistas convencionales; la propia actuación del Estado a través de empresas públicas; asociaciones; cooperativas; comunidades indígenas y campesinas, pueblos indígenas, unidades productivas familiares urbanas y rurales; organizaciones empresariales o cualquier otra.

Históricamente, la conformación de todos los sectores de la economía plural (su coexistencia y conexión a través del mercado) ha sido construida desde la hegemonía de las relaciones sociales capitalistas de producción.

Detrás de esta heterogeneidad o pluralidad de formas subyacen diferencias culturales importantes que reflejan la existencia de al menos dos proyectos civilizatorios: el correspondiente a la cultura occidental moderna, que actualmente es de tipo empresarial capitalista, y las culturas comunitarias propias de los pueblos y naciones indígenas originarias.

Las formas de organización económica que incluyen los modos de producción y distribución occidental son las dominantes o hegemónicas porque imponen a las demás su lógica empresarial orientada a la acumulación y llaman a confiar en el mecanismo del mercado como el mejor instrumento de distribución.

62 Antezana, L. H. 1991.

Como se puede colegir de lo explicado, el objetivo de la economía para la mirada neoliberal era el crecimiento económico, que debería conseguirse sobre la base de una estructura distributiva regresiva (la distribución de los productos y servicios debe quedar en manos del mercado bajo la lógica capitalista, es decir que la población solo puede acceder a lo que necesita si lo puede comprar-pagar). Desde la mirada del proceso de cambio se plantea que el mercado no es un espacio en el que se realiza mayormente el intercambio de equivalentes, sino que produce el intercambio desigual y la consiguiente transferencia de valor entre la economía comunitaria y la empresa moderna capitalista.

La cultura y proyecto civilizatorio del modo de producción comunitario tiene como objetivo el *Sumaj Kamaña* (Vivir Bien) de todos los pueblos en conexión con el territorio en que viven.

Estas formas comunitarias tienen muchas y muy profundas diferencias con el capitalismo porque encarnan una visión distinta de la vida, del ser humano, la sociedad y el cosmos. Contienen sistemas distintos de producir y reproducir no solo la vida material (económica), sino también la vida social, política y cultural. Estas diferencias no son superficiales, no son de forma, son de fondo, de proyectos civilizatorios enfrentados.

Desde la perspectiva del proceso de cambio, lo comunitario tiene potencial para generar materialmente mayor equidad y armonía social que la forma de producción y distribución mercantil capitalista, la cual, como ya se explicó, genera sistemáticamente desigualdades económicas y sociales. Así, se entiende que estas formas de producción y distribución propias de las economías comunitarias no son formas “arcaicas” o que correspondan a fases pasadas de la historia humana. Aunque es verdad que existen desde tiempos inmemoriales, no son formas “ya superadas” por la modernidad, son formas de vida y reproducción social que han existido y existen en Bolivia paralelamente a la vida moderna capitalista, pero que han sido subalternizadas, han sido invisibilizadas, han sido “negadas” por el Estado monocultural hasta el presente⁶³.

63 Morales, T. 2017.

Hay que considerar además que la complejidad de la estructura económica boliviana responde, en gran medida, a las características impuestas por la dominación colonial sobre las formas de producción y organización social autóctonas que generaron modos mixtos e intermedios junto al desarrollo capitalista. Estas han ido estableciendo relaciones y vínculos de comunicación y de interface entre sí, ya sea por el nexo del intercambio económico mercantil o por el de la intersubjetividad entre las sociedades de los distintos modos de producción o desde las instituciones jurídico-políticas del Estado.

Por eso se propone el empoderamiento de las formas de organización comunitaria que generan, de manera natural, una expansión de los valores de los que se nutre y que constituyen el fundamento axiológico del Vivir Bien, definido en la Constitución como el objetivo y referente último de toda actividad económica.

En este marco, el vicepresidente del Estado Plurinacional, Álvaro García Linera, ha señalado que:

un segundo elemento de cambio económico es el desarrollo de procesos de modernización de las economías familiares microempresariales y artesanales urbanas, y de las economías campesinas comunitarias... Si el Estado es el principal generador de riquezas, debe comenzar a transferir recursos y tecnología hacia los sectores microempresariales y campesinos. Ahí, este proyecto se distancia del desarrollismo que predominó en los años cuarenta y cincuenta, según el cual todos debían convertirse en obreros o burgueses. Acá estamos imaginando una modernización pluralista, con renovación tecnológica, especialización y diversificación, acceso a mercados, provisión de servicios, pero dentro de la propia lógica microempresarial y campesina comunitaria.⁶⁴

A pesar del uso de un lenguaje más convencional, que a veces se necesita para facilitar la comprensión del auditorio, la mirada del vicepresidente expresa claramente una de las dimensiones de la economía plural que describimos en este trabajo. Desde el gobierno, se apuesta a que los sectores de baja productividad (economía comunitaria urbana y rural) la incrementen mediante el acceso a tecnología, especialización y diversificación, todo ello asociado a su potencia

64 Svampa, M. y Stefanoni, P. 2007.

para una disputa con otros sectores en lo relativo al precio de sus productos, disminuyendo o eliminando el intercambio desigual, pero sin necesidad de abandonar su propia perspectiva civilizatoria y cultural.

4. Bibliografía

- Constitución Política del Estado. 2014.
- Estado Plurinacional de Bolivia. “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, en el marco del desarrollo integral para Vivir Bien 2016 -2020”
- Gray, G. (2006) “La economía boliviana “más allá del gas””, América Latina Hoy, n. 43.
- Hillenkamp, I. s/f. “La economía Solidaria en Bolivia, entre mercado y democracia” CIDES – UMSA, IRD, Agencia Vasca de Cooperación al Desarrollo Ministerio de la Presidencia. (2015). “Informe de gestión 2015, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma”. La Razón: La Paz, 7 de agosto de 2015.
- Marx, K. (1989) *Introducción general a la crítica de la economía política*. Siglo veintiuno editores: México.
- Marx, K. (2001) *El capital. Tomo II/ Vol. I. Libro primero. Sección segunda*. “La transformación de dinero en capital”. Siglo veintiuno editores: México.
- Max-Neef, M. (1994) “Desarrollo a escala humana, Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones”. Nordan Comunidad.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2017) “Memoria de la Economía Boliviana 2017”.
- Ministerio de la Presidencia. (2016) “Informe de gestión 2016, Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma. La Razón: La Paz, 7 de agosto de 2016.

- Morales, J. (2012). “La política económica boliviana 1982-2010”. Plural Editores, Universidad Católica Boliviana: La Paz.
- Morales, A. (2004). “Microempresa urbana: productividad, valores y precios, ingresos y transferencia de valor” (Tesis de Grado). Universidad Mayor de San Andrés: La Paz.
- Morales, T. (2017). “Apuntes sobre la economía plural”, Fundación FES: La Paz.
- Montero, A.; Morales, T.; Serrano, A. (2008). “Organización Económica de Estado en la nueva Constitución Política del Estado” OXFAM: La Paz.
- Prebish, R. (Abril, 1986). “Notas sobre el intercambio desde el punto de vista periférico”, Revista de la CEPAL No. 28. P. 195-206.
- Svampa, M. y Stefanoni, P. (2007) “Entrevista a Álvaro García Linera: ‘Evo simboliza el quiebre de un imaginario restringido a la subalternidad de los indígenas’” OSAL: Buenos Aires.
- Tassi, N., Hinojosa, A., Canaviri, R. (2015). “La Economía Popular en Bolivia. Tres miradas”. Centro de Investigaciones Sociales: La Paz.
- Valenzuela, J. (2014). “Crecimiento y factores de demanda México, Argentina y Brasil”. Mundo siglo XXI del CIECAS – IPN. No. 33 Vol. IX 2014, p. 29-39. México.
- Zavaleta, R. *Obras Completas Tomo II (...)* La Paz: Plural Editores.

5. Anexo

En este anexo se incluye la presentación del economista político José Valenzuela Feijóo: “Crecimiento y factores de demanda: México, Argentina y Brasil”⁶⁵, que analiza el comportamiento de las señaladas tres economías (en una década), entendiendo que México aplicó celosamente la política económica neoliberal, mientras que Argentina y Brasil introdujeron en su política económica un potente gasto social que no está recomendado en el marco de las políticas neoliberales. Se analizan los efectos diferenciados.

Usando como base esos cálculos presentados por el autor, en este documento se inserta el cálculo para el caso de la economía boliviana en la década 2005–2015, para así verificar el comportamiento y el impacto de la demanda interna en el crecimiento del PIB.

El análisis se orienta a entender las rutas que sigue el proceso de crecimiento del PIB en estas economías.

El razonamiento parte de las siguientes relaciones contables:

$$\begin{array}{ll} (1) & \mathbf{PIB} = \mathbf{C} + \mathbf{I} + \mathbf{X} \\ (2) & \mathbf{OG} = \mathbf{PIB} + \mathbf{M} \\ (3) & \mathbf{OG} = \mathbf{DG} \end{array}$$

Donde:

C = *Consumo Total* = *consumo de las familias* + *consumo del gobierno* = $cf + cg$

I = *Inversión Geográfica Bruta*

X = *Exportaciones de bienes y servicios*

PIB = *Producto Interno Bruto*

M = *Importaciones*

OG = *Oferta Global*

DG = *Demanda Global*

m = *Coefficiente medio de importaciones*

65 Valenzuela Feijóo, José C. 2014. pp. 29-39

$$(4) \quad \mathbf{PIB} = \mathbf{C} + \mathbf{I} + (\mathbf{X} - \mathbf{M})$$

$$(4a) \quad \mathbf{PIB} = \mathbf{OG} - \mathbf{M} = \mathbf{OG} (1 - s) = \mathbf{DG} (1 - s)$$

$$(5) \quad \begin{aligned} s &= \mathbf{M}/\mathbf{OG} \\ m &= \mathbf{M}/\mathbf{PIB} \end{aligned}$$

$$(5a) \quad s = \mathbf{M}/(\mathbf{PIB} + \mathbf{M}) = \mathbf{M}/\mathbf{PIB} (1 + m) = m/(1 + m)$$

$$(3a) \quad \Delta \mathbf{DG} = \Delta \mathbf{OG} = \Delta \mathbf{PIB} + \Delta \mathbf{M}$$

Interrogantes:

1. Para un crecimiento dado de la demanda global, ¿cuánto será el crecimiento del PIB?
2. Dado que la demanda global está integrada por diversos elementos, ¿cuánto influyen estos elementos en la expansión del PIB?, ¿cuál es su importancia relativa?

$$\mathbf{DGE} = \mathbf{Demanda Global Externa} = \mathbf{X}$$

$$\mathbf{DGI} = \mathbf{C} = \mathbf{cf} + \mathbf{cg}$$

Para lograr establecer las rutas de crecimiento del PIB, este se desagregará en tres componentes:

- 1ro. Crecimiento que provoca la demanda interna.
- 2do. Crecimiento que provoca la demanda externa o exportaciones.
- 3ro. Crecimiento causado por cambios en el componente importado de la oferta global (se da un impacto positivo si el componente importado de la oferta global disminuye y se da un impacto negativo si el componente importado de la oferta global aumenta).

Entonces:

$$(6) \quad \Delta \mathbf{PIB}_1 = \Delta \mathbf{DG} (1 - s_t)$$

$$(7) \quad \Delta \mathbf{PIB}_2 = \Delta \mathbf{X} (1 - s_t)$$

$$(8) \quad \Delta \mathbf{PIB}_3 = \mathbf{OG}_1 (s_t - s_{t+1})$$

$$(9) \quad \Delta \mathbf{PIB} = \Delta \mathbf{PIB}_1 + \Delta \mathbf{PIB}_2 + \Delta \mathbf{PIB}_3$$

Siguiendo:

$$(10) \quad \Delta PIB / \Delta PIB = \Delta PIB_1 / \Delta PIB + \Delta PIB_2 / \Delta PIB + \Delta PIB_3 / \Delta PIB$$
$$\mathbf{1} = \mathbf{p}_1 + \mathbf{p}_2 + \mathbf{p}_3$$

$$(11) \quad \Delta PIB / PIB = \Delta PIB_1 / PIB + \Delta PIB_2 / PIB + \Delta PIB_3 / PIB$$
$$\mathbf{rg} = \mathbf{rg}_1 + \mathbf{rg}_2 + \mathbf{rg}_3$$
$$\mathbf{p}_i = \mathbf{rg}_i / \mathbf{rg}$$

Sobre la base de estos razonamientos se presentan los siguientes cuadros aplicando estas fórmulas a los países.

Variables	Cálculo	2000	2010	$\Delta\%(+)$	Δ	Cálculo variables filas 16 a la 27
1 CT=Consumo Total=Consumo de las fam. Yel gob.	C+KcG	565.516,40	716.616,60	26,72		
2 IGB=Inversión Geográfica Bruta	Δ FBCF+ Existencias	213.479,00	212.791,00	(0,32)		
3 DGI=Demanda Global Interna	CT+HGB	778.995,40	929.407,60	19,31	150.412,20	
4 X=Exportaciones		191.225,50	285.477,10	49,29	94.251,60	
5 M=Importaciones		199.486,30	294.865,70	47,81		
6 X-M		(8.260,80)	(9.388,60)	13,65		
7 PIB=Producto Interno Bruto	DG+X(-I)	770.734,60	920.019,00	19,37	149.284,40	
8 OG=Oferta Global	PIB+M	970.220,90	1.214.884,70	25,22		
9 DG=Demanda Global	DGI+X	970.220,90	1.214.884,70	25,22		
10 dgx=Componente externo de la Demanda Global	X/DG	0,20	0,24	19,23		
11 s=Componente importado de la Oferta Global	M/OG	0,21	0,24	18,04		
12 m=coeficiente importado de la Oferta Global	M/PIB	0,26	0,32	23,84		
13 x=Coeficiente medio de exportaciones	X/PIB	0,25	0,31	25,07		
14 ae=Coeficiente de apertura externa	x+m	0,50	0,62	25,07		
15 1-s=Nivel de sustitución de importaciones	1-s	0,80	0,77	(4,72)		
16 $\Delta PIB_1 = \Delta DG(1-s)$						120.766,74
17 $\Delta PIB_2 = \Delta X(1-s)$						75.675,10
18 $\Delta PIB_3 = OG_{t+1}(s_1-s_t)$						(45.074,28)
19 $\Delta PIB = \Delta PIB_1 + \Delta PIB_2 + \Delta PIB_3$						151.367,55
20 $p_1 = \frac{\Delta PIB_1}{\Delta PIB}$						0,81
21 $p_2 = \frac{\Delta PIB_2}{\Delta PIB}$						0,51
22 $p_3 = \frac{\Delta PIB_3}{\Delta PIB}$						(0,30)
23 $1 = p_1 + p_2 + p_3$						1,01
24 $r g_1 = \frac{\Delta PIB_1}{\Delta PIB}$						15,7%
25 $r g_2 = \frac{\Delta PIB_2}{\Delta PIB}$						9,8%
26 $r g_3 = \frac{\Delta PIB_3}{\Delta PIB}$						-5,8%
27 $r g = r g_1 + r g_2 + r g_3$						19,6%

Variables	Cálculo	2000	2010	$\Delta\%(+)$	A	Cálculo variables filas 16 a 27
1 CT=Consumo Total=Consumo de las fam. Y el gob.	Cf+Cg	133.652,90	189.419,00	41,72		
2 IGB=Inversión Geográfica Bruta	Δ	34.414,70	66.526,20	93,31		
3 DGI=Demanda Global Interna	FBC+ Existencias CT+IGB	168.067,60	255.945,20	52,29	87.877,60	
4 X=Exportaciones		34.507,70	59.780,30	73,24	25.272,60	
5 M=Importaciones		36.566,20	61.979,60	69,50		
6 X-M		(2.058,50)	(2.199,30)	6,84		
7 PIB=Producto Interno Bruto	DGH+(X-I)	166.009,10	253.745,90	52,85	87.736,80	
8 OG=Oferta Global	PIB+M	202.575,30	315.725,50	55,86		
9 DG=Demanda Global	DGH+X	202.575,30	315.725,50	55,86		
10 dgx=Componente externo de la Demanda Global	X/DG	0,17	0,19	11,15		
11 s=Componente importado de la Oferta Global	M/OG	0,18	0,20	8,75	(0,02)	
12 m=coeficiente importado de la Oferta Global	M/PIB	0,22	0,24	10,89		
13 x=Coeficiente medio de exportaciones	X/PIB	0,21	0,24	13,34		
14 ae=Coeficiente de apertura externa	x+ <i>m</i>	0,43	0,48	12,08		
15 1-s=Nivel de sustitución de importaciones	1-s	0,82	0,80	(1,93)		
16 $\Delta PIB_1 = \Delta DG(1 - s_t)$						72.015,10
17 $\Delta PIB_2 = \Delta X(1 - s_t)$						20.710,73
18 $\Delta PIB_3 = OG_{t+1}(s_t - s_t)$						(4.989,03)
19 $\Delta PIB = \Delta PIB_1 + \Delta PIB_2 + \Delta PIB_3$						87.736,80
20 $P_1 = \frac{\Delta PIB_1}{\Delta PIB}$						0,82
21 $P_2 = \frac{\Delta PIB_2}{\Delta PIB}$						0,24
22 $P_3 = \frac{\Delta PIB_3}{\Delta PIB}$						(0,06)
23 1 = $P_1 + P_2 + P_3$						1,00
24 $rG_1 = \frac{\Delta PIB_1}{\Delta PIB}$						43,4%
25 $rG_2 = \frac{\Delta PIB_2}{\Delta PIB}$						12,5%
26 $rG_3 = \frac{\Delta PIB_3}{\Delta PIB}$						-3,0%
27 $rG = rG_1 + rG_2 + rG_3$						52,9%

Variables	Cálculo	2000	2010	$\Delta\%(+)$	Δ	Cálculo variables filas 16 a la 27
1 CT=Consumo Total=Consumo de las fam. Y el gob.	C+Gg	637.878,90	913.766,10	43,25		
2 IG=Inversión Geográfica Bruta	Δ FBCF+ Existencias	143.783,00	240.375,00	67,18		
3 DGI=Demanda Global Interna	CT+IGB	781.661,90	1.154.141,10	47,65	372.479,20	
4 X=Exportaciones		81.754,00	152.271,10	86,26	70.517,10	
5 M=Importaciones		94.618,80	209.720,70	121,65		
6 X-M		(12.864,80)	(57.449,60)	346,56		
7 PIB=Producto Interno Bruto	DG+(X-I)	768.797,10	1.096.691,50	42,65	327.894,40	
8 OG=Oferta Global	PIB+M	863.415,90	1.306.412,20	51,31		
9 DG=Demanda Global	DGI+X	863.415,90	1.306.412,20	51,31		
10 dgx=Componente externo de la Demanda Global	X/DG	0,09	0,12	23,10		
11 s=Componente importado de la Oferta Global	M/DG	0,11	0,16	46,48	(0,05)	
12 m=coeficiente importado de la Oferta Global	M/PIB	0,12	0,19	55,38		
13 x=Coeficiente medio de exportaciones	X/PIB	0,11	0,14	30,57		
14 ae=Coeficiente de apertura externa	x+m	0,23	0,33	43,88		
15 1-s=Nivel de sustitución de importaciones	1-s	0,89	0,84	(5,72)		
16 $\Delta PIB_1 = \Delta DG(1 - s_t)$						331.660,48
17 $\Delta PIB_2 = \Delta X(1 - s_t)$						62.789,37
18 $\Delta PIB_3 = OG_{t+1}(s_t - s_t)$						(66.555,45)
19 $\Delta PIB = \Delta PIB_1 + \Delta PIB_2 + \Delta PIB_3$						327.894,40
20 $P_1 = \frac{\Delta PIB_1}{\Delta PIB}$						1,01
21 $P_2 = \frac{\Delta PIB_2}{\Delta PIB}$						0,19
22 $P_3 = \frac{\Delta PIB_3}{\Delta PIB}$						(0,20)
23 $1 = P_1 + P_2 + P_3$						1,00
24 $r'g_1 = \frac{\Delta PIB_1}{\Delta PIB}$						43,1%
25 $r'g_2 = \frac{\Delta PIB_2}{\Delta PIB}$						8,2%
26 $r'g_3 = \frac{\Delta PIB_3}{\Delta PIB}$						-8,7%
27 $rg = r'g_1 + r'g_2 + r'g_3$						42,7%

Variables	Cálculo	2000	2010	$\Delta\%(+)$	Δ	Cálculo variables filas 16 a la 27
Consumo de las familias		2.344.418,63	4.294.428,88	83,18	1.950.010,25	
Consumo del gobierno		373.668,00	732.975,14	96,16	359.307,14	
1 CT=Consumo Total=Consumo de las fam. Y el gob.	C+CG	2.718.086,63	5.027.404,02	84,96	2.309.317,39	
2 IGB=Inversión Geográfica Bruta	Δ FBCF+ Existencias	468.860,75	1.264.837,79	169,77		
3 DGI=Demanda Global Interna	CI+HGB	3.186.947,38	6.292.241,81	97,44	3.105.294,43	
4 X=Exportaciones		1.114.275,88	1.894.542,96	70,02	780.267,08	
5 M=Importaciones		1.047.443,25	2.071.900,00	97,81		
6 X-M		66.832,63	(177.357,04)	(365,37)		
7 PIB=Producto Interno Bruto	DGH+(X-I)	3.253.780,00	6.114.884,77	87,93	2.861.104,77	
8 OG=Oferta Global	PIB+M	4.301.223,25	8.186.784,77	90,34		
9 DG=Demanda Global	DGI+X	4.301.223,25	8.186.784,77	90,34		
10 dgx=Componente externo de la Demanda Global	X/DG	0,26	(0,23)	(189,33)		
11 ss=Componente importado de la Oferta Global	M/OG	0,24	0,25	3,93	(0,01)	
12 mc=coeficiente importado de la Oferta Global	M/PIB	0,32	0,34	5,25		
13 x=Coeficiente medio de exportaciones	X/PIB	0,34	0,31	(9,53)		
14 ae=Coeficiente de apertura externa	x+M	0,66	0,65	(2,37)		
15 1-s=Nivel de sustitución de importaciones	1-s	0,76	0,75	(1,26)		
16 $\Delta PIB_1 = \Delta DG(1 - s_t)$					2349086,37	
17 $\Delta PIB_2 = \Delta X(1 - s_t)$					590254,75	
18 $\Delta PIB_3 = OG_{t+1}(s_t - s_t)$					-78236,3494	
19 $\Delta PIB = \Delta PIB_1 + \Delta PIB_2 + \Delta PIB_3$					2861104,77	
20 $P_1 = \frac{\Delta PIB_1}{\Delta PIB}$					0,82	
21 $P_2 = \frac{\Delta PIB_2}{\Delta PIB}$					0,21	
22 $P_3 = \frac{\Delta PIB_3}{\Delta PIB}$					-0,03	
23 $1 = P_1 + P_2 + P_3$					1	
24 $r'g_1 = \frac{\Delta PIB_1}{\Delta PIB}$					72,2%	
25 $r'g_2 = \frac{\Delta PIB_2}{\Delta PIB}$					18,1%	
26 $r'g_3 = \frac{\Delta PIB_3}{\Delta PIB}$					-2,4%	
27 $r'g = r'g_1 + r'g_2 + r'g_3$					87,9%	

Índice de gráficos y tablas

Figura 1: Mapa conceptual sobre la “Economía del mañana”	8
Gráfico 1: Tasa de crecimiento del PIB mundial, 2010-2018 (en %)	21
Gráfico 2: Crecimiento trimestral del comercio mundial y de la producción industrial (en %)	22
Gráfico 3: Índice deflactado de precios de <i>commodities</i> , 2011-2018	23
Gráfico 4: Crecimiento acumulado del PIB trimestral, 2010-2017 (en %)	25
Gráfico 5: Contribución al crecimiento del PIB de la demanda interna (en %)	26
Tabla 1: Importancia del gasto fiscal en el PIB (en %)	27
Gráfico 6: Contribución del Gasto Público al crecimiento del PIB (en %)	28
Gráfico 7: Inflación subyacente (en %)	30
Gráfico 8: CIN, RIN y emisión monetaria (millones de Bs)	31
Gráfico 9: Crédito Neto a las empresas públicas (millones de Bs)	32
Gráfico 10: ¿Bolivianización dependiente del tipo de cambio? (en %)	33
Gráfico 11: Shock de términos de intercambio (Índice 2010=100)	34

Gráfico 12: Precio del WTI y precio del gas promedio ponderado	35
Gráfico 13: Saldo trimestral de la balanza de pagos en cuenta corriente (millones de \$us)	36
Gráfico 14: Reservas internacionales y transferencias financieras al exterior (millones de \$us)	37
Gráfico 15: Relación de las reservas internacionales /ARA metrics	38
Tabla 2: Ajuste fiscal (% del PIB)	39
Gráfico 16: Déficit global y de las empresas públicas (% del PIB)	40
Gráfico 17: Los saldos macroeconómicos (% del PIB)	42
Tabla 3: Proyecciones de las principales variables económicas, 2017-2018	43
Gráfico 18: Historia del PIB mundial. 1990 (% del total, \$us de 1990 PPP)	60
Gráfico 19: Línea de tiempo del imperio británico	61
Mapa 1: Rutas marítimas de Inglaterra, Holanda y España 1700 - 1800	62
Gráfico 20: Participación de las exportaciones del mundo por continente, 1830-1938 (precios corrientes)	63
Gráfico 21: Participación de la manufactura de EU-15, EEUU, Japón, 1960-2012 (% del PIB)	65
Mapa 2: Áreas de mayor desempleo en Alemania, 2010-2012	73
Mapa 3: Alemania, concentración regional del voto de AfD, 2017	74
Mapa 4: Esquema de la nueva ruta de la seda (Belt and Road Initiative)	75
Gráfico 22: La cambiante geografía del comercial de ALC	77
Gráfico 23: Exportaciones a EE.UU. (en %)	78

Gráfico 24: El internet de todo	80
Gráfico 25: Financiamiento de nuevas energías	81
Gráfico 26: Primer gráfico: mercado de productos con litio, año 2017. Segundo gráfico: mercado de productos con litio, año 2026	82
Gráfico 27: Oferta de litio de Dundee y proyección de demanda, 2015-2025	83
Mapa 5: Variación de temperatura anual promedio en el escenario RCP 8.5.	93
Mapa 6: Variación de la precipitación anual promedio en el escenario RCP 8.5.	93
Tabla 4: Usos del Agua	101
Tabla 5: Exportaciones e importaciones de productos forestales, 2004-2015	103
Tabla 6: Deforestación, 2000-2013	104
Tabla 7: Normativa elaborada para el sector forestal en Bolivia	113
Figura 2: Perspectivas con relación al agua y la cooperación Internacional	119
Gráfico 28: Perspectivas con relación a bosques y producción agropecuaria a 2030	120
Figura 3: Metas en el sector energético al 2030	123
Gráfico 29: Composición del sistema energético a 2030	124
Figura 4: Metas en el sector energético a 2030	125
Gráfico 30: Cambio de la matriz energética de Bolivia	125
Tabla 8: Impactos esperados sobre las macroregiones del país	130
Tabla 9: Pérdidas económicas provocadas por eventos climáticos extremos	132

Tabla 10: Impactos parciales del cambio climático bajo los escenarios A2 Y B2, 2100	133
Gráfico 31: Incidencia de pobreza extrema % según grupos seleccionados (2006-2017)	144
Gráfico 32: Población con necesidades básicas insatisfechas, 1992-2012 (en %)	146
Tabla 11: Indicadores de desigualdad seleccionados, 2000-2017	147
Gráfico 33: Coberturas de partos institucionales y atenciones prenatales, 2000-2017 (en %)	148
Tabla 12: Indicadores de logro educativo seleccionados, 2000-2017	149
Gráfico 34: Tasas de asistencia escolar de la población, 1992-2012	150
Tabla 13: Características de los programas de protección social	152
Gráfico 35: Gasto social total, en educación, en salud y protección social, 2000-2016 (% del PIB)	155
Gráfico 36: Gasto Social según funciones y objeto de gasto, 2014	156
Gráfico 37: Tasas de dependencia de cuidado según grupos de edad, 2000-2055 (en %)	160
Figura 5: Lógica de intercambio mercantil simple:	185
Figura 6: Intercambio mercantil simple e intercambio mercantil capitalista	185
Figura 7: Relación entre empresas, recursos productivos y generación del PIB	195
Figura 8: Relación entre empresas, recursos productivos, generación del PIB y pobreza	204

Biografías de los autores

Philipp Kauppert

Director de la FES en Bolivia desde Julio 2016. Se desempeñó como director residente de la FES en Pakistán de 2012 a 2016. Antes trabajó en el Departamento de Asia y Pacífico, coordinando la red de “Economy of Tomorrow”. Ha escrito sobre temas de economía política y desafíos de la transformación desde una perspectiva de promoción de la democracia y la justicia social. Graduado de la Universidad de Colonia en “Estudios Latinoamericanos”, ha terminado un post-grado en el Instituto Alemán de Desarrollo (DIE).

Daniel Agramont Lechín

Coordinador del Proyecto de Desarrollo Económico de la FES. Es economista, diplomático de carrera, Máster en Relaciones Internacionales de la Academia Diplomática Rafael Bustillo y Máster en Globalización y Desarrollo de la Universiteit Antwerpen en Bélgica. Actual candidato a Doctor en Ciencia Política por la Goethe Universität Frankfurt. Es docente y director de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar. Ha publicado varios libros y también artículos académicos en revistas especializadas como *Latin American Journal of Development Economics* y *Nueva Sociedad*

Gabriel Loza Tellería

Es economista y se ha desempeñado como servidor público siendo Director de la Unidad de Análisis y Política Económica y Social (UDAPE), Ministro de Planificación del Desarrollo y Presidente del Banco Central de Bolivia. Actualmente es docente de postgrado del CIDES-UMSA y se desempeña como consultor. Ha escrito en revistas internacionales, como la Revista de CEPAL, BIS y CEMLA y ha publicado varios libros, entre los que se destaca: “Bolivia y el modelo de economía plural”, “Bolivia: el shock externo y medidas anti-shock” y, recientemente, “Crisis externa y política cambiaria”.

Pablo Rossel

Economista, consultor en materia de gestión pública y desarrollo económico. Ha trabajado como asesor en varias carteras de estado y tiene publicaciones sobre coyuntura económica y política en las revistas Nueva Sociedad, Ola Económica y otras, además de haber escrito varios artículos de opinión en periódicos de circulación nacional.

Mónica Montellano Ponce de León

Es economista graduada de la Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca. Obtuvo un Máster en Gestión del Desarrollo Sostenible de la Universidad de Agder - Noruega. Fue Directora del Programa Nacional de Cambios Climáticos y Coordinadora de la Unidad de la Madre Tierra dependiente del Ministerio de Medio Ambiente y Agua. Fue miembro del equipo nacional de negociación en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, en las Conferencias de las Partes y las reuniones de los órganos subsidiarios. Actualmente es docente de posgrado en la UMSA y la UCB.

Roberto Ingemar Salvatierra Zapata

Economista por la Universidad Católica Boliviana. Máster en Sostenibilidad y Cambio Climático Fundación Vértice, España. Máster de las Administraciones Públicas, Université Aix Marseille, Francia. Máster en Gestión Gubernamental, Universidad Andina Simón Bolívar. Ocupó cargo como Viceministro de Planificación y Coordinación y Director de Financiamiento Externo (Ministerio de Planificación del Desarrollo); Viceministro de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambio Climático, (Ministerio de Medio Ambiente y Aguas); Director de Planificación (Ministerio de Relaciones Exteriores). Es docente de post grado.

Teresa Morales Olivera

Economista, candidata al Doctorado en Ciencias del Desarrollo, CIDES Universidad Mayor de San Andrés UMSA, Bolivia y UNAM, México. Consultora en temas de Desarrollo Económico, microempresa y pobreza. Fue asesora de la Bancada del MAS en la Asamblea Constituyente (2007 y 2008); Viceministra de Desarrollo Rural y Agropecuario 2009. De 2011 hasta enero 2015 fue

Ministra de Desarrollo Productivo y Economía Plural del Estado Plurinacional de Bolivia. Fue asesora de la Presidencia de la Cámara de Diputados y de la Comisión Mixta de Investigación de los Papeles de Panamá de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. Actualmente es Directora General de la Unidad de Investigaciones Financieras de Bolivia.

Verónica Paz

Economista dedicada a la investigación en desigualdades, estratificación social y políticas sociales. Actualmente trabaja en la oficina de Oxfam en Bolivia y es Investigadora Asociada del CEQ Institute de la Universidad de Tulane en Nueva Orleans. Fue coordinadora de la oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD en Bolivia. Ha publicado en revistas internacionales como *Siglo Veintiuno*, *Public Finance Review* y *Nueva Sociedad*. Es máster en estudios avanzados en economía por la Universidad Pompeu Fabra en Barcelona (España), y candidata a máster en ciencia política por la Universidad Mayor de San Andrés en La Paz (Bolivia).

En los últimos años, se ha experimentado una de las crisis económicas más severas de la historia y cuyas repercusiones todavía se perciben en la actualidad. Esta crisis de carácter multidimensional urge a repensar las políticas económicas, ya que aquellas fórmulas que funcionaron en su momento parecen ya no aplicarse a la realidad de hoy. Las características de los mercados han ido cambiando a un ritmo acelerado. Los Estados también han vivido transformaciones profundas, influenciadas por diversos factores tanto externos como internos.

En base a lo anterior es que se inició este debate en la FES Bolivia, conformando un grupo de análisis económico que se reúne regularmente con el objetivo de promover el intercambio analítico y crítico sobre las políticas económicas de la última década y, para tal efecto, se buscó que sus miembros tengan un perfil académico y, al mismo tiempo, experiencia en gestión pública durante el gobierno del MAS. La presente publicación es el resultado de las investigaciones y debates realizados por este grupo a lo largo de 2018.