

REACTIVACIÓN ECONÓMICA



**# TRANSFORMAR
LA CRISIS**



REACTIVACIÓN ECONÓMICA

#TRANSFORMARLACRISIS

Tomo I: Reactivación económica

© Friedrich-Ebert-Stiftung
Friedrich Ebert Stiftung (FES) Bolivia
Av. Hernando Siles N° 5998, esq. calle 14 (Obrajes)
La Paz - Bolivia
Casilla - 12960
(+591-2) 2750005
(+591-2) 2750090
info@fes-bolivia.org
<https://bolivia.fes.de/>

ISBN: 978-9917-0-0574-2

D.L.: 4-4-1311-20

Primera edición: agosto de 2021

Impresión: Plural Editores

Impreso en Bolivia

Coordinación de la serie:

Jan Souverein y Nicole Jordán Prudencio

Cuidado editorial de la serie:

Nicole Jordán Prudencio

Cuidado de edición de estilo y de escritura creativa:

Paura Rodríguez

Nicole Jordán Prudencio

Apoyo en la coordinación editorial:

Camila Pemintel Cano

Diseño y diagramación de la serie:

Valeria Bacarreza del Pozo

Ilustraciones:

Valeria Bacarreza del Pozo

Adriana García

Ana Gabriela Huiza

Alejandro Salazar (Al Azar)

Imágenes y fotografías:

Freepik

Shutterstock

Las opiniones contenidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no necesariamente representan la postura institucional de la FES.

ÍNDICE

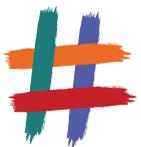
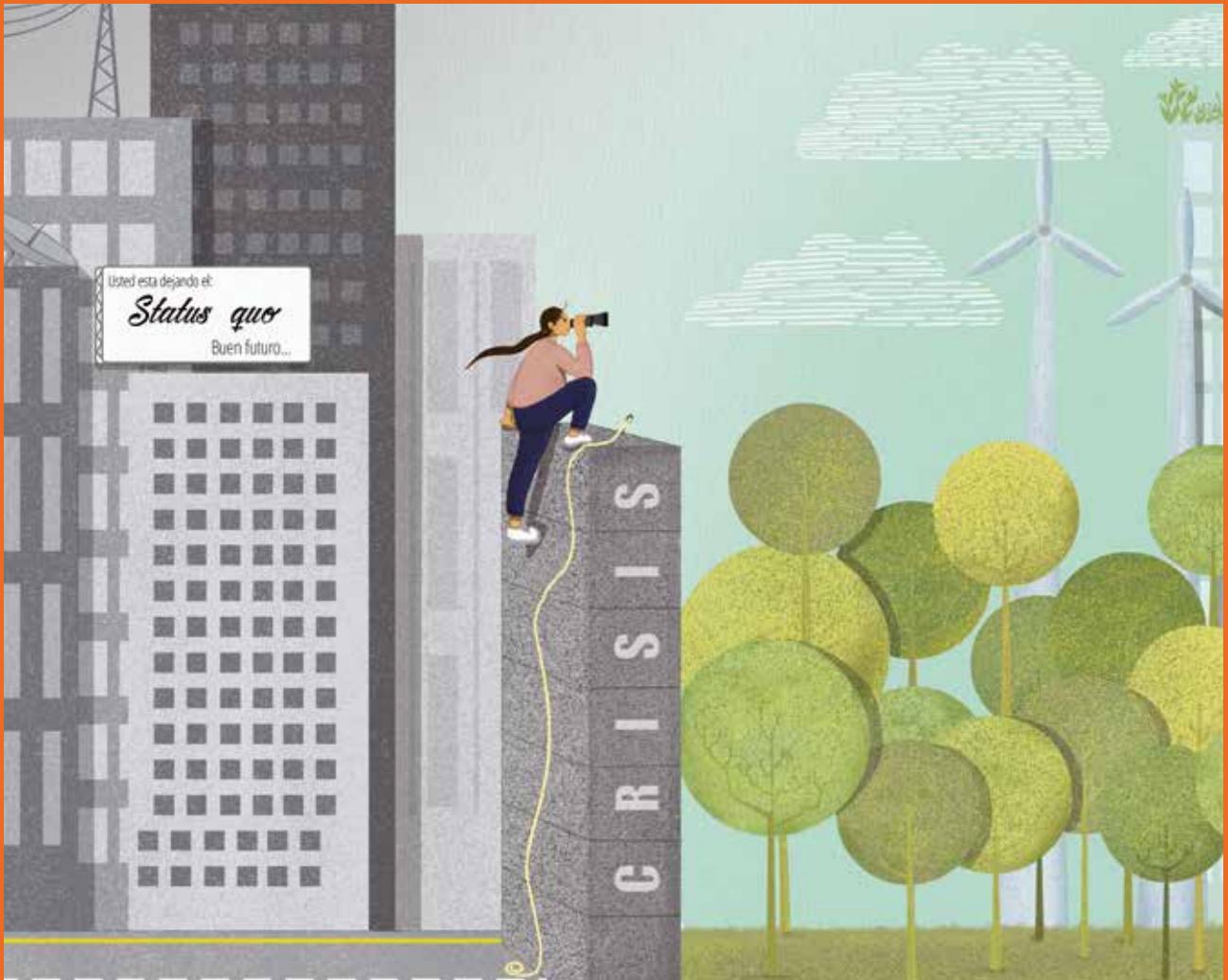
Introducción: ¡No desperdiciemos esta crisis! <i>Jan Souverein y Nicole Jordán Prudencio</i>	7
1. El tesoro de las áreas protegidas de Bolivia. Cajas de cristal en islas con forma de pescado <i>Alfonso Malky Harb</i>	15
2. Respuesta a la pandemia: desarrollar la capacidad productiva soberana <i>Daniel Agramont Lechín</i>	29
3. Lego para reconstruir mejor y diversificar la economía boliviana <i>Andrés Peñaranda Muñoz</i>	49
4. ¿Uno para todos y todos para uno? Políticas públicas y divergencia regional en Bolivia (1950-2020) <i>José Péres-Cajías</i>	69
5. Empoderamiento y libertad: dos premisas para transformar la crisis <i>Lucía Casanovas Urday</i>	83
6. De las raíces de la producción al desarrollo y cómo financiarrlo <i>Alberto Bonadona Cossío</i>	101
7. ¿Cómo alistar un buen terreno para el tiempo de pospandemia? <i>Pablo Rossell Arce</i>	119

ÍNDICE

8. Urgente: necesitamos un seguro de desempleo <i>Jose Gabriel Espinoza Yañez</i>	131
9. Ideas para una recuperación verde <i>Darwin Ugarte Ontiveros</i>	147
10. Empleo digno y productivo. Hito obligado en la ruta crítica hacia la Transformación Social-Ecológica en Bolivia <i>Enrique Velazco Reckling</i>	165
Semblanzas	199



¡NO DESPERDICIEMOS ESTA CRISIS!



**TRANSFORMAR
LA CRISIS**

**JAN SOUVEREIN Y
NICOLE JORDÁN**

*“En tiempos de crisis solo la imaginación
es más importante que el conocimiento”.*
(Albert Einstein)



¿Quién hubiera pensado que de eventos tan devastadores para la humanidad como lo fueron la Primera y la Segunda Guerra Mundial surgiría una organización internacional con el objetivo de preservar la paz en el mundo y que, a pesar de sus dificultades, seguiría en pie 76 años más tarde? ¿Quién hubiera dicho que la crisis financiera del 2008 permitiría que los cuestionamientos a las grandes desigualdades a nivel global por fin se volvieran masivos? ¿Quién hubiera imaginado que sería necesaria una pandemia para entender lo verdaderamente importante y replantearnos el valor de la vida?

Una crisis puede ser leída a partir de dos tipos de miradas: una superficial y otra profunda. La primera se restringe a ver únicamente aquello que se muestra fácilmente; es decir, que solo logra percibir la dificultad que se presenta y sus consecuencias negativas. Por el contrario, la mirada profunda permite ver más allá; posibilita proyectar oportunidades donde otros solo ven problemas. Es una mirada optimista, pero no una mirada ingenua porque sí entiende lo que está en la superficie y comprende el tamaño de los desafíos. La diferencia radica en que una mirada decide resignarse ante lo que está ahí frente a sus ojos (“las cosas son como son y ni qué hacer”), mientras la otra se niega a conformarse y decide imaginar posibilidades diferentes que puedan transformar la crisis.

Es así como nace esta iniciativa; del compromiso de todas y todos los miembros del Foro de Transformación Social-Ecológica en Bolivia de ponerse los lentes de mirada profunda y asumir a la pandemia como una oportunidad para impulsar las transformaciones económicas, sociales, políticas y ecológicas que tan urgentemente necesitamos para transitar a un modelo de desarrollo socialmente inclusivo, ecológicamente sostenible y económicamente diversificado con empleos dignos y de calidad.

Hay un dicho que plantea que “la necesidad agudiza el ingenio”¹ y esto es algo que hemos podido observar a lo largo de la crisis sanitaria en el país. Un claro ejemplo de ello han sido las iniciativas innovadoras como los respiradores mecánicos hechos en Bolivia que se hicieron para intentar salvar la mayor cantidad de vidas posibles en un momento de escasez de insumos médicos, así

¹ Frase que se atribuye a Platón.

como las propuestas creativas y solidarias que resultaron del esfuerzo colaborativo de personas que se organizaron, de manera espontánea, en sus barrios y comunidades, para ayudar a las poblaciones más vulnerables. **La historia nos muestra que de la adversidad surgen grandes ideas, se impulsan procesos importantes y, en ocasiones, se toman buenas decisiones.** Los horrores de la Edad Media y de la peste negra abrieron paso al Renacimiento europeo, y el accidente nuclear de Fukushima fue determinante para el abandono de la energía nuclear en Alemania y la aceleración de la transición a energías renovables, entre muchos otros casos icónicos.

Las crisis nos permiten apreciar lo verdaderamente importante; llegan para sacudirnos, para despertarnos, para revolucionarnos. Tienen la capacidad única de abrir los espacios necesarios para posibilitar cambios que antes parecían imposibles y para visibilizar la necesidad de superar, finalmente, desafíos estructurales de larga data que no nos permiten avanzar.

Sin crisis, no hay resiliencia² y sin resiliencia ¿cómo podríamos evolucionar como seres humanos?

Una de las inquietudes que ha guiado el diseño y metodología de esta colección ha sido la necesidad de **democratizar el acceso a la información.** Esto implica reducir las brechas existentes, ampliando los canales de acceso gratuito a información de calidad para todas aquellas personas que de otra manera no podrían acceder a la misma.³ Pero poner la información al alcance de los lectores no es suficiente. Incluso si tenemos el privilegio de acceder a fuentes de información valiosas, esto no significa que las consumamos. ¿Cuántos de nosotros tenemos acumulados libros que jamás hemos terminado de leer o, en el peor de los casos, que ni siquiera hemos abierto? Están ahí, acumulando polvo, porque al final del día, mucha gente prefiere ver una película o leer

² Entendida como la capacidad del ser humano para hacer frente a las adversidades de la vida, superarlas e inclusive, ser transformados por ellas (Grotberg, 1995).

³ Este es un aspecto en el que la FES ha contribuido mucho a lo largo de sus años de trabajo en Bolivia.

una novela y distraer su mente con algo que no se sienta como un trabajo adicional. Y es que en Bolivia se tiene la mala costumbre de escribir “en difícil” porque se piensa que así suena más elegante; mientras más enmarañado el texto y más rebuscado el lenguaje mejor. El problema es que con tanto enredo el mensaje no llega a su destino.

Es por eso que **la democratización del conocimiento debe ir más allá del acceso y debe pasar también por transformar las formas en la que se transmite el saber**; es decir, por traducir los conceptos más complejos en un lenguaje más amigable, de manera tal que no solo sea accesible, sino también atractivo para un público más amplio, preservando, a la vez, la calidad de la información. Es justamente esto lo que queremos lograr con esta iniciativa: transformar la forma en la que se comunican los contenidos para que los temas que son de interés de la sociedad civil en su conjunto –porque tienen que ver con el bien común– no lleguen exclusivamente a los mismos académicos y policymakers de siempre (aunque por supuesto esto es fundamental), sino que sean también aprovechados precisamente por la sociedad.

Con esto no queremos decir que hayamos logrado plenamente nuestro cometido. Cambiar la forma en la que nos comunicamos pasa, necesariamente, por cambiar la forma en la que estructuramos nuestros pensamientos.

Para empezar, siquiera, a pensar en un cambio de paradigma hacia una transformación social-ecológica en Bolivia, primero debemos hacer el ejercicio de romper nuestros paradigmas internos. Es ahí donde la cosa se pone difícil. **Escapar de nuestros propios paradigmas no es una tarea sencilla y mucho menos rápida; hacerlo requiere cuestionar los lentes desde los cuales percibimos la realidad e interpelar años de historia y de prácticas políticas, económicas y sociales que de una u otra forma nos condicionan.**

Puede, entonces, que en estos tomos no hayamos logrado despojarnos de todos nuestros vicios de siempre, pero cada una de las personas que formamos parte de este proyecto hemos dado los primeros pasos en esa dirección, asumiendo la crisis como una oportunidad para reinventarnos, tanto personal, como colectivamente.

En tiempos de crisis es cuando más se necesita ejercitar la creatividad y la innovación porque solo así es posible generar soluciones adecuadas y pertinentes al contexto, con la mirada puesta en un futuro diferente y sin repetir los errores del pasado. A veces nos resistimos al cambio; queremos un futuro diferente, pero no queremos lanzarnos por un camino desconocido

y nos aferramos a aquel que sabemos que ya no sirve, pero que nos brinda comodidad. Los textos presentados en esta serie son un ejemplo que nos demuestra que, si nos arriesgamos a cambiar, aunque sea un poco, “nuestras formas de siempre”, el resultado puede ser gratamente sorprendente. Quizás ahora nuestros mensajes no se pierdan en el camino.

Los cuatro tomos de la serie **#TransformarLaCrisis** compilan diversos artículos en los cuales las y los autores proponen alternativas, lineamientos, recomendaciones de política, e inclusive hojas de ruta crítica para abordar las distintas problemáticas estructurales en Bolivia que se han profundizado con la pandemia: desde la reactivación económica y la seguridad alimentaria, hasta la transición digital y la crisis climática y del cuidado.

Los efectos de la pandemia en la economía boliviana han sido devastadores. Miles de empresas tuvieron que cerrar, cientos de miles de personas perdieron sus empleos, y los logros obtenidos en materia de reducción de pobreza corren el riesgo de sufrir un retroceso de diez años. La reactivación de la economía es, por tanto, uno de los desafíos más urgentes a los que nos enfrentamos. Con una economía poco diversificada y altamente dependiente de los precios internacionales de materias primas, la situación se torna aún más compleja, sobre todo si se toma en cuenta que el gas, que en su momento fue el principal motor de la economía boliviana, se está agotando. Los países a nivel global están impulsando estrategias de reactivación económica y Bolivia no es la excepción. Sin embargo, **no se puede pensar en un crecimiento económico a toda costa, arraigado en la extracción de recursos naturales; es necesario tener una mirada de largo plazo y guiar la recuperación económica por un camino de transformación social-ecológica. Es así que el primer tomo de esta colección aborda distintas propuestas de corto, mediano y largo plazo para alcanzar una reactivación económica verde, inclusiva, productiva, soberana, e innovadora.** Es momento de apostar al desarrollo de capacidades y conocimientos; al empleo digno y de calidad; y al empoderamiento de las personas. En fin, construir una “economía para la gente” sobre un cimiento sólido y sostenible.

Finalmente, el hashtag (#) que aparece al inicio del nombre de esta serie se traduce en una invitación para que cada una y cada uno, desde su lugar y posibilidades, pueda sumarse a esta iniciativa, romper sus paradigmas y asumir pequeñas acciones para que este llamado se materialice en acciones concretas con efectos positivos multiplicadores.

¡No desperdiciemos esta oportunidad única para **#TransformarLaCrisis!**



EL TESORO DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE BOLIVIA

CAJAS DE CRISTAL EN ISLAS CON FORMA DE PESCADO



 **TRANSFORMAR
LA CRISIS**

ALFONSO MALKY HARB

Las áreas protegidas, el tesoro de Bolivia.



En tiempos de pandemia la gente viaja. No exactamente para conocer lugares nuevos, sino para revivir experiencias y emociones en espacios previamente visitados. Tampoco lo hace en persona, sino a través de la magia que encierran las fotografías.

Desde que se inició la pandemia, el acercamiento a lugares y momentos pasados puede dejar sensaciones encontradas. Por un lado, la sensación provocada por todos los buenos recuerdos que pueden acompañar a una fotografía; por el otro, la certeza de que, en ese momento, ese mismo lugar debe estar completamente vacío y sin la presencia de nuevos visitantes, que luego se conviertan en testigos de su belleza escénica, la curiosidad de su fauna o de la gentileza de sus habitantes.

Mi primer *tour* durante el primer semestre de cuarentena me llevó a mi última visita a la Reserva Nacional de Fauna Andina (RNFA) Eduardo Avaroa y al Salar de Uyuni, ambos en el Departamento de Potosí, al suroeste de Bolivia.



ISLA DEL PESCADO - UYUNI BOLIVIA

Los paisajes desérticos, las lagunas de colores, y la fauna andina que parece estar explorando el suelo de otro planeta, sin duda acapararon los principales recuerdos de aquel viaje; sin embargo, también vino a mi memoria un momento singular en el recorrido: la visualización de una caja de cristal estratégicamente ubicada en la cima de la “Isla del pescado”, en medio del Salar de Uyuni.

Los pobladores de la zona habían instalado esta ánfora transparente, y con vocación de alcancía, para capturar los aportes voluntarios de los turistas que caminaban por la ruta, y rescatar así, el excedente de satisfacción generado por este maravilloso lugar.

No recuerdo esa caja por haberla encontrado en medio de cactus gigantes y en la cima de una isla de coral, sino por la diversidad de billetes que había en su interior, los cuales, al unísono y en diferentes lenguas, sólo trataban de transmitir un mensaje “**lo que pagué para venir a este lugar no fue suficiente**”.

En Bolivia, lo que pagamos para visitar un área protegida, como la reserva Eduardo Avaroa, está establecido por el Sistema de Cobros de Tarifas de Ingreso a las Áreas Protegidas (SISCO). Actualmente, **sólo 8 de las 22 áreas protegidas de carácter nacional cuentan con**

un SISCO para turistas. Estas tarifas de ingreso no son ajustadas regularmente, y tampoco se implementaron a partir de un análisis de demanda que permita entender mejor el excedente del consumidor. Dicho de otra manera, los billetes y monedas extras que el turista estaría dispuesto a dejar en la caja de cristal expresan la diferencia entre lo que el turista paga efectivamente, y lo que estaría dispuesto a pagar por haber visitado un determinado lugar.

Entre enero y septiembre de 2019, *Conservation Strategy Fund (CSF)*, en coordinación con el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), realizó un estudio sobre la optimización de tarifas de ingreso en tres áreas protegidas nacionales: la reserva Eduardo Avaroa, el Parque Nacional y Área Nacional de Manejo Integrado Madidi (PN-ANMI Madidi), y el Parque Nacional Sajama), y la implementación del SISCO en el PN-ANMI Cotapata (área que aún no cuenta con un SISCO a pesar de tener una fuerte vocación turística)¹. El objetivo principal de este estudio fue analizar el potencial de recaudación de ingresos de las áreas protegidas, a partir de la optimización de las tarifas de ingreso para turistas (brecha existente entre el cobro actual y el potencial)².

¹ Más detalles sobre el estudio pueden encontrarse en: <https://www.conservation-strategy.org/publication/optimizacion-de-tarifas-de-ingreso-en-areas-protegidas-de-bolivia>

² Asumiendo que en el caso del PN-ANMI Cotapata la tarifa actual es igual a cero.



reserva Eduardo Avaroa



Parque Nacional y Área Nacional de Manejo Integrado Madi



PROENADOMLSAAM

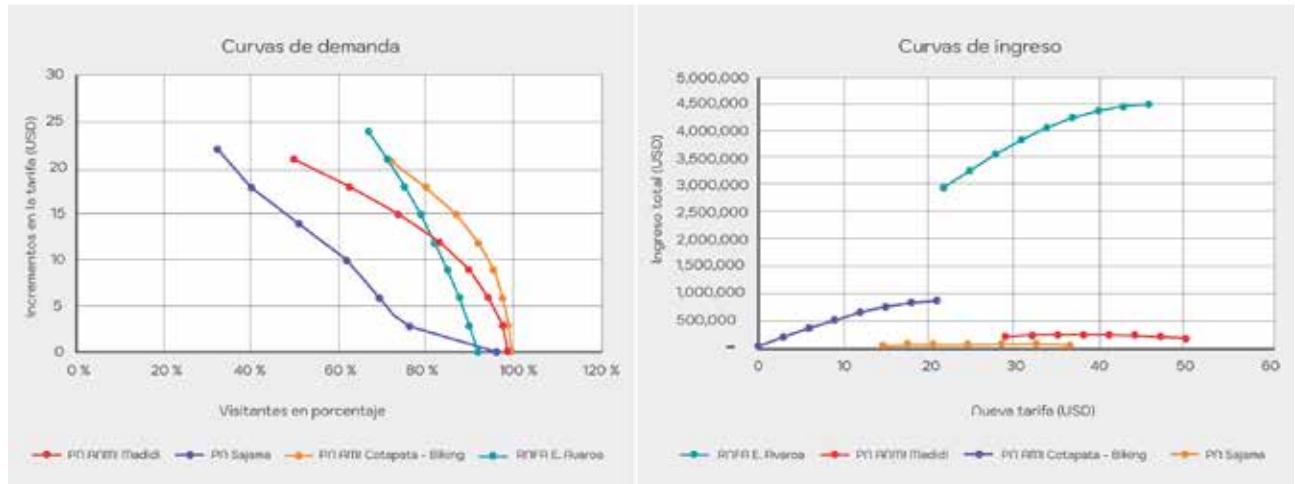


PROENADOMIAM Cofre

A partir de la aplicación de la metodología de Valoración Contingente³, y la construcción de curvas de demanda e ingresos, fue posible establecer que solamente haciendo un ajuste en la tarifa de entrada en la reserva Eduardo Avaroa, e implementando una tarifa de ingreso en el parque

³ La valoración contingente es una metodología de valoración económica, ampliamente utilizada alrededor del mundo, para realizar análisis de implementación y optimización de tarifas de ingreso a parques nacionales.

Cotapata, se generaría un total de USD 4.8 millones adicionales en un año. Esto representaría un incremento del 52% respecto a las recaudaciones por SISCO que se obtuvieron en 2018, y sería equivalente al 22% de la brecha financiera proyectada para el SERNAP para el 2020.⁴



La *metodología de valoración contingente* permite construir curvas de demanda y curvas de ingresos, a partir de las cuales es posible proyectar el impacto esperado por un ajuste de tarifa en el flujo de turistas, así como en los ingresos de cada parque.

A medida que una curva de demanda es más inelástica (mayor pendiente), el impacto del incremento de tarifa sobre la disponibilidad de pago de los turistas será menor (el porcentaje de turistas que rechazan el pago de una tarifa más alta será menor) y, por lo tanto, un ajuste de tarifa será recomendable.

A partir de las curvas de demanda es posible proyectar el flujo de ingresos. En la figura de la derecha se observa que la reserva Eduardo Avaroa y el parque Cotapata, los ingresos se incrementan a medida que aumenta la tarifa, no así en los otros dos parques, donde la pendiente de la curva es casi horizontal y decrece luego de alcanzar un punto máximo. Luego de alcanzar ese punto máximo, el efecto negativo por la reducción del número de turistas, interesados en pagar una tarifa mayor, es superior al efecto positivo que podría generar la nueva tarifa, ocasionando una reducción neta en los ingresos del parque.

⁴ En el caso del PN ANMI Madidi y el PN Sajama no se obtuvieron resultados concluyentes como para recomendar ajustes en el corto plazo.

Estos resultados demuestran que los turistas estarían dispuestos a pagar más de lo que actualmente pagan por visitar las áreas protegidas mencionadas, y alcanzar el nivel de satisfacción que estas áreas les ofrecen. Como lo demostró el ejercicio, ajustar las tarifas de ingreso de manera periódica, y en base a herramientas económicas apropiadas, puede contribuir significativamente a maximizar los ingresos de nuestras áreas protegidas nacionales, y garantizar la sostenibilidad financiera de las mismas. El establecimiento subjetivo de tarifas de ingreso, y la no actualización periódica de las mismas, promoverán la propagación de cajas de cristal como únicas receptoras del nivel de satisfacción adicional de los turistas, desviarán recursos que deberían ser canalizados por el SERNAP y nuestras áreas protegidas, y pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera de las mismas.⁵

Concluido mi *tour* fotográfico por lagunas de colores, ubicadas a más de 4.000 msnm, decidí hacer un descenso vertiginoso hacia zonas más tropicales, atravesando el parque Cotapata y sus bosques nublados, a través del famoso “Camino de la muerte”.



Debo confesar que, de las veces que incursioné en esta aventura, solo en una ocasión acudí a una agencia de viajes, la cual me cobró la módica suma de USD 125 por hacer el descenso, incluyendo el transporte, guiaje, polera y cuellera conmemorativas, y un almuerzo en compañía de monos araña en el Refugio de Vida Silvestre Senda Verde.

⁵ La brecha financiera del sistema de APs nacionales proyectada para 2020, antes de la pandemia, ascendía a Bs 22 millones.

Aquella ocasión mi compañero de adrenalina fue un muy buen amigo que había llegado de visita desde California, y que se encargó de todas las coordinaciones logísticas con la agencia. Siendo su primer descenso en esa ruta, y aunque su kilometraje haciendo *down hill* era mucho mayor al mío, fue fácil darme cuenta de que, al final del recorrido, buscaba una caja de cristal que le permita materializar, de una manera más justa, el boom de adrenalina mezclado con los paisajes de valles profundos y laderas escarpadas que ofrece esa ruta.

Ante la ausencia de cajas de cristal en las inmediaciones del río Coroico, y ya en el camino de regreso, nos pusimos a cuantificar los retornos financieros que tendría esa exitosa agencia de viajes. No recuerdo el resultado final del cálculo, pero nos sorprendió lo próspero que podría ser ese negocio sobre ruedas. Años más tarde, y a raíz de una tesis de maestría que tuve el gusto de orientar, entendí que las ganancias no se limitan a las agencias de viaje que ofrecen el servicio, sino que también alcanzan a un conjunto de actores que participan indirectamente en la actividad. Hoteles, restaurantes, empresas de tirolesa (*zip line*) que operan en Yolosa, servicios de alimentación en la ruta, entre otros, son quienes hacen de las suyas gracias a los más de 80 mil intrépidos que estaban dispuestos a vivir esta aventura cada año, antes de la pandemia.

A partir del análisis realizado fue posible demostrar que los beneficios netos anuales obtenidos por los actores que participan directa e indirectamente de la actividad (operadoras turísticas y proveedores de servicios, respectivamente), ascenderían a Bs 7.3 millones, de los cuales, aproximadamente el 55% corresponde a los beneficios netos de los proveedores que participan indirectamente de la actividad. Esto, sin considerar los servicios que son ofrecidos a los turistas en la ciudad de La Paz durante los días previos y posteriores al tour.

Pero el cálculo del 'efecto cascada' no se quedó ahí. Tomando como referencia los datos de la tesis pude constatar que:

Asumiendo un gasto promedio de USD 90/día por turista extranjero, extrapolando ese valor a los casi 150 mil turistas extranjeros que visitaron nuestras áreas protegidas nacionales en 2018 y considerando una permanencia promedio de diez días en nuestro país, la contribución del turismo extranjero en áreas protegidas ascendería a más de USD 132 millones. ¡Wow!

Si asumimos que los dólares que nos dejan los gringuitos por visitar nuestras áreas protegidas representan un rubro de exportación –como se hace en otros países– el turismo en áreas protegidas representaría el séptimo rubro de exportación, con un valor que sería equivalente a las exportaciones de quinua, madera y azúcar juntas.⁶ Nada mal para un sector que además tiene alta capacidad de generación de empleo, así como de impactar indirectamente en la economía.

Para finalizar mi tour fotográfico por las áreas protegidas de Bolivia, llegué al álbum que contenía los recuerdos de mi visita a Santiago de Chiquitos y la Reserva Municipal del Valle de Tucabaca, en el municipio de Roboré.

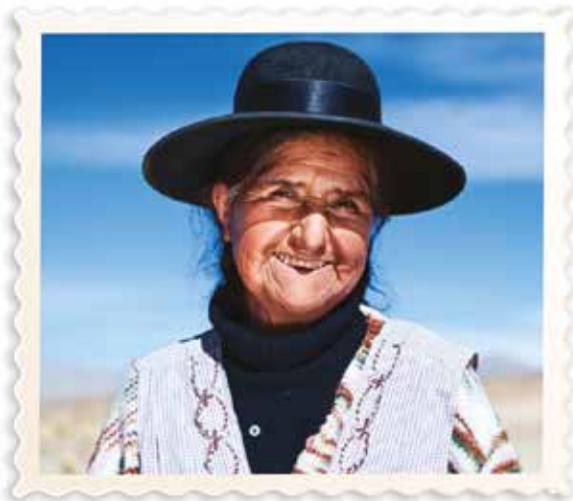


santiago de chiquitos- roboré bolivia

⁶ M. Medinacelli estimó en 2020 que toda la actividad turística en Bolivia representaría el tercer rubro de exportación, luego de los minerales y los hidrocarburos.

Mi primera impresión al revisar el álbum fue el contraste entre la gran cantidad de atractivos turísticos que presenta el lugar, con la escasa oferta de servicios turísticos formales, los cuales, en aquella época, eran perfectamente sustituidos por servicios informales ofrecidos por los habitantes del lugar. Quienes tuvieron la suerte de recorrer las áreas protegidas de Bolivia podrán corroborar que ese contraste no es una sorpresa, y que las comunidades y familias que viven al interior y en sus áreas de influencia, se benefician directa e indirectamente del turismo, así como de otras actividades económicas afines a la vocación de estos espacios naturales. Pero ¿son realmente estas áreas un factor que incida positivamente en el desarrollo local?

En 2020, CSF finalizó un estudio a partir del cual se analizó la contribución de las áreas protegidas sobre el desarrollo a nivel municipal.⁷ El estudio aplicó la metodología del *Propensity Score Matching*, y demostró que los municipios que albergan áreas protegidas tienen una mayor cantidad de carbono orgánico en suelos, menores índices de pobreza, generan más PIB proveniente del turismo y cuentan con mejores servicios de salud y educación (lo que se evidencia por mayores tasas de alfabetización, menores tasas de mortalidad infantil, y mayor cobertura de partos y agua potable). Los resultados alcanzados permitieron confirmar que las APs, y el turismo que se desarrolla en las mismas, promueven el desarrollo a nivel municipal y generan mejores condiciones para quienes habitan estos espacios y sus áreas de influencia.



polobra - reserva Eduardo Auroa



flamingos- reserva Eduardo Auroa

⁷ Malky, A.; Mendizábal, C. y Bobka S. (2020). Desarrollo local a partir del turismo en áreas protegidas. Estudios Transversales y Propuestas Accionables. La Paz: SDSN Bolivia. Recuperados de: <https://www.sdsnbolivia.org/Atlas/Estudios/>

Tabla comparativa en base a los resultados del Propensity Score Matching

INDICADOR	CATEGORÍA DE ÁREAS PROTEGIDAS		
	NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL
PROMEDIO CARBONO ORGÁNICO (TM)	193.032	61.303	162.158
ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL	-1,58%	-1,74%	3,28%
PORCENTAJE PIB TURISMO	1,45 %	0,29 %	1,41 %
COBERTURA PARTO	3,56 %	0,33 %	- 3,58 %
COBERTURA AGUA POTABLE	4,34 %	0,78%	-2,77%

La tabla muestra las diferencias estadísticas entre municipios que están asociados a APs y municipios que no tienen vínculo con las mismas. Esto, considerando las tres categorías de APs existentes en Bolivia. Como se puede apreciar, en el caso de las APs nacionales y departamentales, todas las variables analizadas presentan mejores indicadores en municipios asociados a APs, respecto a municipios que no tienen vínculo con estas áreas. Además, en el caso de las APs nacionales, se evidenció que los municipios asociados a APs presentan mayores tasas de alfabetización y menores tasas de mortalidad infantil. Cabe mencionar que, para poder realizar el *matching* entre municipios con y sin APs se consideró un conjunto de variables tales como: producción agrícola, precipitación, temperatura, altura, pendiente, población ocupada en turismo, entre otras, y luego se aplicó una regresión econométrica que permitió identificar municipios que sean lo más similares posibles, y cuya variable diferenciadora sea el vínculo, o no, a un AP. Así, y usando el método de “el vecino más cercano”, o en este caso, el municipio más parecido, se encontró un *match* para cada municipio.

Al finalizar mi travesía por Santiago de Chiquitos, y luego de recordar las vistas del bosque seco Chiquitano desde los miradores del Valle de Tucavaca, las pinturas rupestres de Motacú, la iglesia de Chochis o el río de aguas termales más extenso de Sud América, me puse a pensar en el retorno de los turistas a estas áreas en un escenario pospandemia, y en la gran oportunidad que tenemos de posicionar al turismo de naturaleza como elemento central de una estrategia de recuperación económica.

A poco más de un año de iniciada la pandemia, las restricciones impuestas por la cuarentena en nuestro país se fueron levantando, y el número de personas vacunadas, aunque lentamente, se va incrementando día a día. Son noticias positivas que permiten ser optimistas respecto a una pronta recuperación del sector turístico en país. De ser así, el turismo en nuestras APs seguramente se va a ir reactivando de a poco, y la gran cantidad de familias y comunidades que viven de esta actividad -o al menos aquellas que no decidieron cambiar de rubro de manera definitiva- volverán a recibir los beneficios económicos generados por la misma. Pero ¿qué deberíamos esperar del turismo en APs en un escenario pospandemia?

El primer punto a considerar es la participación porcentual del turismo de naturaleza en América Latina, el cual, en un escenario prepandemia, correspondía al 25% del total.

Según el *World Travel & Tourism Council* (WTTC) y especialistas en la temática, en un escenario pospandemia se esperaría que las preferencias por el turismo de naturaleza sean aún mayores, como también se esperaría que este tipo de turismo sea el primero en recuperarse. Esto, debido a que ofrece mayor seguridad a los visitantes, toda vez que se desarrolla en espacios abiertos y, con bajos niveles de aglomeración.

Siendo Bolivia uno de los países más biodiversos del planeta, estas perspectivas son alentadoras y deberían motivar a los distintos actores, del sector público y privado, a tomar acciones que permitan aprovechar, de la mejor manera posible, las ventajas comparativas

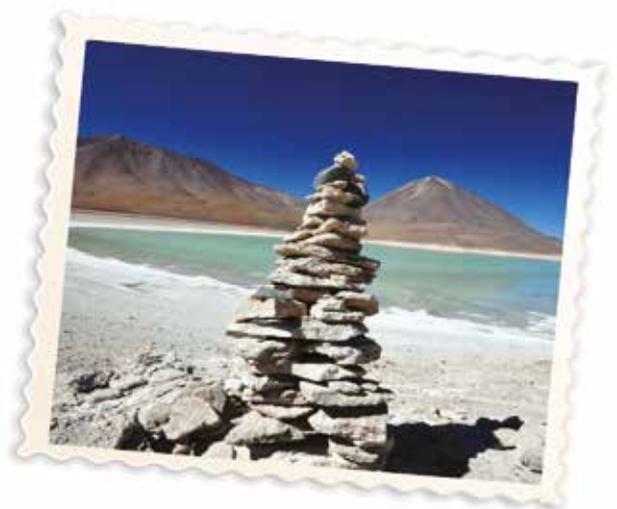
que puede ofrecer el turismo de naturaleza a nuestro país. A continuación, un conjunto de acciones que podrían tomarse en cuenta para aprovechar ese contexto favorable.

- **Promover el turismo de naturaleza** como una alternativa de desarrollo sostenible y con capacidad de generar empleo y redistribuir riqueza. Eso implica articular los esfuerzos del sector turismo en general alrededor del turismo de naturaleza, y desarrollar un plan estratégico que oriente sobre las inversiones en recursos humanos y físicos que sean necesarias para promocionar ese tipo de turismo y alcanzar los niveles de especialización necesarios.



- Ese plan estratégico debería considerar un **enfoque territorial e identificar polos de desarrollo** a partir de aquellas APs que tengan vocación turística y un flujo histórico importante de turistas (ejemplo, los parques nacionales Eduardo Avaroa, Cotapata,

Madidi, Toro Toro y Amboró). A partir de la identificación de esos polos, se deberían establecer circuitos de turismo de naturaleza que articulen a otras APs nacionales, departamentales o municipales que también cuenten con vocación turística, o potencial para desarrollar la actividad.



- **Invertir en tecnología para alcanzar cuatro objetivos:**

1. Reducir la informalidad del sector.
2. Establecer un sistema que permita contar con estadísticas actualizadas y, contribuya al diseño de políticas y estrategias de promoción.
3. Establecer un sistema de certificación de turismo de naturaleza que garantice y promueva operaciones turísticas desarrolladas bajo criterios de sostenibilidad social y ambiental, y castigue emprendimientos que, al contrario, desarrolle malas prácticas.
4. Promover digitalmente, a nivel nacional e internacional, los polos de desarrollo que sean identificados y priorizados.

- **Revisar el sistema de tarifas de ingreso a las APs con vocación turística**

Esto con el fin de mejorar la capacidad de recaudación de ingresos propios de estas áreas y, paralelamente, gestionar recursos públicos adicionales que permitan garantizar una gestión adecuada de las APs nacionales en general, y de aquellas que sean identificadas como polos de desarrollo turístico, en particular.

Es necesario empezar a considerar, desde el Estado, la relevancia del turismo de naturaleza como factor dinamizador de la economía, sobre el cual se puede construir la promoción de un modelo económico más responsable y sostenible, y una estrategia de recuperación económica después de la covid-19. Si eso ocurre, es posible que en mi próxima visita a la Isla Pescado el paisaje esté libre de cajas de cristal, se empiecen materializar y canalizar correctamente los recursos necesarios para promover el turismo de naturaleza, y se multipliquen los impactos positivos de esta actividad sobre el empleo, la economía y el medio ambiente.

Alfonso Malky Harb





RESPUESTA A LA PANDEMIA: DESARROLLAR LA CAPACIDAD PRODUCTIVA SOBERANA



El impacto del coronavirus obliga repensar la forma actual de producción y consumo. La pandemia mostró los peligros de depender de unos cuantos países para la producción industrial, especialmente de alimentos e insumos médicos, considerados ahora como claves para la seguridad y soberanía nacional.



A principios de 2020, llegaban unas pocas noticias desde la China sobre un desconocido virus que estaba obligando al país entero a entrar en cuarentena. Poco se imaginaban los habitantes del resto del mundo que en cuestión de semanas el virus llegaría a sus países y su vida cambiaría. Rápidamente colapsaron los sistemas de salud, incluso en los países con marcos de protección social elevados. Las imágenes de pacientes enfermos acomodados en el piso de los hospitales, con dificultades para respirar, parecían extraídas de una película de terror. La falta de insumos y equipos médicos para salvar vidas parecía ser la constante en el mundo y, sin importar cuánto dinero tuviera la persona o el país, las opciones para conseguirlos eran mínimas.

Los respiradores mecánicos se convirtieron en el emblema de sobrevivencia y serán recordados como una muestra de que no importa cuántos avances tecnológicos haya podido lograr el ser humano, un virus invisible pudo desnudar toda su vulnerabilidad. Tanto potencias industriales como países con insuficiente capacidad de producción industrial, se vieron impotentes de poder abastecer a su población con insumos mínimamente requeridos para un tiempo de emergencia y ésta es la verdadera lección que deberán aprender de la pandemia. La escasa resiliencia de los sistemas de salud y su

limitada capacidad, por un lado, y el peligro de depender de la producción de unos pocos países, por otro lado; especialmente en cuanto a alimentos e insumos médicos, considerados ahora claves para la seguridad y soberanía nacional mostraron la gran vulnerabilidad que la interconexión global creó.

Así, **la pandemia presenta la gran oportunidad para impulsar procesos de transformación como parte de una reactivación económica que deje atrás los viejos paradigmas y que tome en cuenta preceptos sociales y ambientales.** Existen productos que son considerados sensibles y los países deben tratarlos de forma diferente, ahondando esfuerzos para el restablecimiento de la producción nacional y/o regional. No se trata de un retorno al proteccionismo como el aplicado en los años 30 o al estilo *America First* del presidente Trump. Se trata más bien de la urgente necesidad de que los países cuenten con capacidad productiva soberana que les permita generar desarrollo y ser capaces de autoabastecerse de productos alimenticios, de salud y otros considerados elementales en tiempos de crisis. Se trata de recomendaciones que sirvan para paliar, en el corto plazo, la pérdida de empleo y escasez de productos de primera necesidad y que preparen el terreno para encontrar, en el mediano plazo, un cambio en la matriz productiva.

CADENAS GLOBALES DE VALOR QUEBRADAS

Basado principalmente en criterios de eficiencia, el comercio exterior a nivel mundial fue configurándose como el reflejo de las fortalezas en las capacidades productivas de los países, pero también por las estrategias empresariales que las grandes corporaciones utilizaron. Una de las más utilizadas a escala mundial es la de Cadenas Globales de Valor (CGV) y desde los años 70 ha ido ganando espacio, siendo la estrategia que ha configurado la base productiva de las distintas regiones del mundo. Los acelerados avances en tecnología en comunicaciones y transporte hicieron posible que las empresas en determinados países se especialicen cada vez más y, actualmente, los bienes finales son el resultado de la unión de diversos componentes, producidos en diversos puntos del orbe.

Los países ya no producen la totalidad de un bien sino más bien se concentran en producir solo piezas o componentes y, por otro lado, proveer ensamblaje y servicios de apoyo a la producción. Y esto, a pesar de implicar grandes esfuerzos en el área de logística, significó alcanzar elevados niveles de eficiencia. Las diferentes regiones se fueron especializando en sectores específicos y los consumidores del mundo entero se beneficiaron de productos de menor precio y mayor calidad. Para el emblemático Iphone, a pesar de que presume

ser diseñado en California y ensamblado en China, Apple lleva hasta este país la mayoría de sus componentes, provenientes de más de 200 proveedores en 18 países.



Como consecuencia de la pandemia mundial estas CGV se rompieron y los diferentes gobiernos del mundo tuvieron que adoptar medidas de emergencia para suplir la escasez que se generó. Lo importante es que la escasez no se debió a la falta de producción sino más bien a las restricciones impuestas por los propios Estados, ya sean de movimiento de personas (trabajadores) o de funcionamiento de servicios como transporte, puertos, aeropuertos. Un freno de emergencia nunca antes pensado.

Hasta la aparición de la covid-19, se creía que, en un mundo tan altamente interconectado e interdependiente, sería impensable si quiera restringir los flujos transfronterizos. Se creía que el movimiento internacional de mercancías, así como el de personas estaba garantizado. Sin embargo, a medida que pasaban las semanas, más países imponían cuarentenas obligatorias y cerraban sus fronteras. No se trataba de una desaceleración por motivos económicos, sino más bien de un freno voluntario; impensable para muchos. Algo que ningún teórico económico o modelo estadístico pudo haber previsto. Las medidas de distanciamiento social para evitar la mayor propagación del virus, aplicadas mediante cuarentenas obligatorias, fueron la demostración final de que el planeta estaba quedándose quieto.

¿QUÉ SON LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR?

En términos generales, CGV significa que los países tienen que especializarse en los bienes en los cuales son eficientes, pero, en contraste con la teoría económica clásica, esto no significa necesariamente que los países deben producir

los bienes en su totalidad; es más, no hace referencia únicamente a manufactura. Al contrario, el modelo CGV afirma que, dado que son varios procesos los que se requieren para producir bienes y venderlos en el mercado internacional, entonces, dependiendo de sus capacidades, los países deberían concentrarse en unos pocos procesos de la cadena productiva y de ventas. Bajo este modelo, los bienes finales son el resultado de la unión de componentes producidos por diferentes empresas y que se encuentran en diferentes países. El resultado son bienes altamente eficientes porque se benefician de la competitividad específica que puede ofrecer cada país.

Así, el mundo hiperglobalizado, caracterizado por una elevada interconexión entre todas las regiones del planeta, sufrió un tremendo revés. Y como era de esperarse, impactó muy fuerte a las CGV. Quedó en evidencia que, si bien éstas permitieron alcanzar grandes niveles de eficiencia y dotar al mundo de una diversa gama de bienes, **las CGV traían consigo una elevada vulnerabilidad** que antes había pasado desapercibida.

La pandemia puso en evidencia que las cadenas podían romperse muy fácilmente, solo hacía falta que alguno de los eslabones se fracture para que toda la cadena se rompa: la falta de trabajadores en las fábricas, el impedimento de movilización de productos o la imposibilidad de encontrar transporte internacional fueron los puntos de quiebre.

Si bien muchas fábricas continuaron vendiendo el stock que tenían acumulado y otras recurrieron a la automatización de algunos procesos, luego de algunas semanas quedó claro que era el modelo mismo el que no podía adaptarse a las restricciones. Miles de fábricas alrededor del mundo se vieron forzadas a detener su producción. Más notorio aun fue el tema de la escasez para los insumos médicos y de bioseguridad. Incluso las potencias industriales de occidente se encontraron impotentes para poder aumentar el equipamiento necesario para luchar contra los efectos de la pandemia, que iba desde maquinaria compleja como respiradoras artificiales y equipamiento de terapia intensiva, hasta productos de manufactura liviana como equipos de bioseguridad.

Ante el avance del virus, la desesperación se hizo evidente, con medidas gubernamentales antes impensables como, por ejemplo, la apropiación de este tipo de equipamiento médico entre potencias occidentales¹ o la imposición gubernamental de obligatoriedad de uso de barbijos (mascarillas) en lugares públicos, aun sabiendo que no existía el *stock* necesario en los países.²

NUEVAS FORMAS DE PRODUCCIÓN Y CONSUMO

Ante el impacto negativo del coronavirus en la economía, surgió **la necesidad de repensar la forma actual de producción y consumo**. La pandemia ha recordado la vulnerabilidad de la economía global ante cualquier *shock*. En este caso una crisis sanitaria. La experiencia pasada sugiere que las redes internacionales de producción pueden ser fácilmente interrumpidas por eventos como crisis financieras o cuarentenas sanitarias y eso incrementa la magnitud de la propagación del *shock* económico entre países e industrias. En este caso, se llegó al extremo. **La pandemia mostró los peligros de depender de unos cuantos países para la producción industrial, especialmente de alimentos e insumos médicos, considerados ahora como claves para la seguridad y soberanía nacional.**

¹ A principios de marzo de 2020, el presidente Francés Emmanuel Macron anunciaba la inédita medida de nacionalización de todos los stocks de mascarillas y otros insumos de bioseguridad que hubiera en el país, incluidos los que se encontraban en aviones, realizando solo trasbordo, afectando directamente a España, Italia y Suecia. En adición, en los meses venideros, tal como publicaron varios medios de comunicación, las acciones de la administración Trump convirtieron a Estados Unidos en el país que más artimañas comerciales utilizó, apropiándose carga que tenía destino a Canadá, Brasil o Francia.

² De acuerdo con la prensa alemana, la imposición de mascarillas era una política improvisada como no se veía en mucho tiempo.

“Con la crisis del Covid-19 ha emergido un nuevo debate respecto a las CGV, examinando si la excesiva globalización de la producción no ha creado nuevas vulnerabilidades económicas.” (Sebastien Moiroudot, OECD)

“Los negocios están siendo forzados a repensar sus CGV ya que las ventajas de la producción *just-in-time*, requiere que todos los elementos relacionados funcionen como un reloj y eso es lo que quedó expuesto.”
(Beata Jaborcik, *Financial Times*)

“Se tiene que evaluar agresivamente las opciones para acortar las CGV y aumentar la proximidad a los consumidores.” (Foro Económico Mundial)

Actualmente, el debate sobre los beneficios y costos de la globalización está en medio de la tormenta y las voces críticas a la hiperglobalización han aumentado; pero con la particularidad de que no solo tienen argumentos meramente económicos. Si bien en el pasado el gran factor en contra de las CGV era el tipo de empleo y la desigualdad que se generaba, ahora el nuevo tema que surge es el de la seguridad nacional; entendida específicamente en el sentido de salud pública, pero que fácilmente puede ser aplicada a otras áreas como la seguridad alimentaria. Frank Van Tongeren, director de Comercio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés) argumenta que, a pesar de las grandes ganancias en eficiencia, “muchos se cuestionan sobre si una producción más localizada de bienes estratégicos podría proveer de mayor seguridad frente a interrupciones que puedan llevar a disminuciones de oferta e incertidumbre para consumidores y empresas.”

En resumen, el nuevo planteamiento se basa en **repensar la relación entre CGV y producción local con el objetivo de alcanzar redes de producción más resilientes, a través de estrategias de manejo de riesgo.**³

DESLOCALIZACIÓN EN REVERSA

Si bien las ganancias en eficiencia de las CGV durante las décadas posteriores a la crisis del petróleo fueron significativas, la pandemia reveló el gran riesgo en el que incurren los países al tener producción tan deslocalizada y lejana (ya en la poscrisis de 2008 el modelo había mostrado algunas señales de desaceleración). Frente a esto, los países desarrollados están manifestando que ahora sí están listos para dar el próximo paso: un nuevo paradigma vinculado al renacimiento del concepto de nacionalidad, haciendo referencia a la producción y utilización de insumos nacionales.⁴ Se evidencia una tendencia común entre gobiernos: ya no es posible evaluar los modelos de producción manufacturera únicamente bajo parámetros empresariales y que tienen como objetivo mayor la reducción de costos. Existen productos que son considerados sensibles y los países deben tratarlos de forma diferente, ahondando esfuerzos para el restablecimiento de la producción nacional y/o regional.

Así, lo que se evidencia es una profundización del proceso contrario a la deslocalización impulsado por las CGV. Relocalización, repatriación o incluso renacionalización son algunos de los términos empleados en español para describir este fenómeno.⁵ A pesar de que no hay un acuerdo sobre el concepto, sin importar el nombre, la característica común es que se trata de un fenómeno de retorno de producción industrial a un determinado país.

En concreto, si cierta industria depende de fábricas en terceros países (deslocalización de la producción), repatriación entonces significaría la reasignación de los recursos necesarios para mover esa producción a los países que no la tienen. Ya sea países industriales como los europeos y norteamericanos o países con escasa base industrial como los africanos y latinoamericanos. En la práctica, el gran impacto de lo anterior es que las empresas ya no tienen que depender de operaciones internacionales y transporte de larga distancia.

³ OECD. (3 June 2020). COVID-19 and global value chains: Policy options to build more resilient production networks. Recuperado de: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-global-value-chains-policy-options-to-build-more-resilient-production-networks-04934ef4/>

⁴ Marin, D. (28 May 2020). How crises transform the manufacturing sector, *The New Economy*. Recuperado de: <https://www.theneweconomy.com/business/how-crises-transform-the-manufacturing-sector>

⁵ *Onshoring* o *reshoring* en inglés.

Empresas que en las décadas pasadas habían emprendido la deslocalización (*offshoring*) de su producción, invirtiendo en plantas de producción en países que les ofrecían oportunidades para reducir sus costos (principalmente por reducción en los costos de la mano de obra), están revirtiendo el proceso e invirtiendo en sus países de origen. Si bien esto no es algo nuevo, este fenómeno de *reshoring* está ahora recibiendo el apoyo de los gobiernos de los países occidentales. Solo como ejemplo se puede citar a la empresa Ford Motor Company que en 2017 anunció que, luego de acuerdos con la administración Trump, cancelaba sus planes de expansión de sus plantas en México y en lugar de eso decidía “repatriar” los 5.000 millones de dólares e invertir en territorio estadounidense.

Empero, es importante mencionar que esto no está ocurriendo en todas las industrias ni todos los países. Se trata más bien de casos específicos. Son determinados productos o sectores en los cuales no solo las empresas ya habían determinado que puede lograrse más rentabilidad en la producción local, sino que ahora se aumentan los gobiernos con motivos de seguridad nacional. Como afirma Delia Martin, globalmente, las industrias que están experimentando mayores actividades

de repatriación son las que fabrican productos metálicos, eléctricos y electrónicos. Además, la industria química resalta como la principal ‘repatriadora’ en Francia, Alemania, Italia y EEUU. De acuerdo con las zonas económicas, mientras Europa central y el Sudeste Asiático están al frente, países en desarrollo intentan seguir la tendencia para atraer inversión extranjera directa (IED), principalmente en Europa del Este y los *hubs* de bajos costos en Asia.

Es verdad que lo anterior es más fácil de lograr para países industrializados. En cambio, se torna más complicado para países que nunca lograron alcanzar una producción industrial compleja. Nos referimos a países en desarrollo, cuya característica principal es más bien la falta de diversificación productiva. La opción que se plantea hacia futuro es promover la fabricación doméstica de bienes más simples, pero necesarios para enfrentar la pandemia, y que esto sirva de base para una nueva visión sobre desarrollo industrial. Esto está siendo promovido por organismos internacionales como la Unión Europea (UE)⁶ y la OECD que parten del supuesto de que **los países en desarrollo deben aprovechar este quiebre de las CGV de valor para un renovado modelo de desarrollo industrial.**

⁶ European Council of the European Union. (2020). COVID-19 coronavirus pandemic: the EU's response. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus/>

Aunque no se puede hablar de una repatriación de la industria, el objetivo, al igual que en los países desarrollados sería el aumento de producción nacional. La diferencia radica en que mientras los gobiernos de los países desarrollados necesitan implementar las medidas necesarias para incentivar o presionar a empresas para retornar al país, en el sur, **el reto es superar las limitaciones estructurales y generar capacidades productivas**. Queda claro que esto no se logrará en unos pocos meses, pero sí se pueden implementar acciones que marquen el comienzo. La base es el quiebre de las CGV y el cambio de visión que esto está forzando. Si bien antes hubiera sido visto como algo inservible, ahora se está generando un consenso sobre la importancia de la producción nacional, que tal vez no sea tan eficiente como la existente en otros países pero que aporta al cumplimiento de otros criterios como garantizar la salud, al mismo tiempo que se generan fuentes de empleo y se reactiva la economía.

Por ejemplo, la UE recomienda que, siguiendo el ejemplo de las plantas de fabricación en Italia, China e India, las fábricas en países en desarrollo pueden aprovechar y reutilizar el exceso de capacidad coyuntural y trasladarla a la producción de bienes de urgencia como suministros médicos esenciales de la covid-19, incluidos mascarillas, ventiladores, *kits* de

prueba, desinfectantes y consumibles. Y, tomando en cuenta que, debido a la larga proyección de esta enfermedad frente a la ausencia de una vacuna en el corto plazo, estas recomendaciones aplican también en el contexto de desconfinamiento.

Así, la pandemia presenta la gran oportunidad de aprovechar la coyuntura para impulsar procesos de transformación que busquen lo anterior como parte de una reactivación económica y que no siga los paradigmas anteriores, sino tome en cuenta también preceptos sociales y ambientales. Al respecto, la recomendación que surge es que los gobiernos tomen las medidas necesarias para aumentar y mejorar la producción industrial existente de bienes de urgente necesidad, pero que también esto sea un primer paso en la **implementación de una nueva visión de desarrollo productivo**. Lo anterior, sin ser una propuesta que se enmarque en la visión de desarrollos alternativos, sí sigue la línea planteada por Alberto Acosta de la necesidad de una “reorganización de la producción para desengancharse de los engranajes de los mecanismos del mercado mundial”.⁷ Siguiendo la línea del proyecto FES Transformación Social-Ecológica, la idea es perseguir cambios en la generación de valor, con la particularidad de que esta vez ya no son solo propuestas que surgen de la sociedad

⁷ Acosta, A. (2013). *Post-crecimiento y post-extractivismo: Dos caras de la misma transformación cultural*. Ecuador: Friedrich Ebert Stiftung.

civil y la mayor motivación es la urgencia, debido a la escasez y desempleo que está generando la covid-19 a nivel mundial.

CON LA MIRA EN BOLIVIA

“El quiebre de las cadenas globales de valor (CGV) ha evidenciado las vulnerabilidades y riesgos asociados a las mismas. Existe, asimismo, un problema subyacente: la escasa resiliencia de los sistemas de salud y su limitada capacidad para prevenir, detectar y responder a amenazas causadas por patógenos. Poner fin a la pandemia es el reto más importante de nuestro tiempo, y ese desafío, aunque proceloso, nos permitirá resurgir en mejores condiciones. Entre las medidas que cobran fuerza está incentivar que la producción de medicamentos, vacunas y tecnologías médicas sea multicéntrica. Por ejemplo, la UE apoya la fabricación local en varias naciones africanas. La apuesta por la fabricación local podría predicarse también en el caso de Bolivia. Ahora bien, tendría sentido favorecer una estrategia doble. Por un lado, avanzar en el desarrollo de bienes esenciales o que requieran menor innovación tecnológica. Por otro, subir en la cadena de complejidad a través de la sofisticación o especialización sin caer en el error de la excesiva dependencia exterior. Para esto, es imperativo que Bolivia ponga en su punto de mira el mercado regional y el internacional. Países con mercados tan pequeños no pueden pensar en producir solo para consumo doméstico. La cooperación real dentro de los bloques regionales para eliminar barreras es imprescindible.” (Mar Martínez, Oficial de Salud de la Comisión Europea)⁸

⁸ Entrevista realizada para el presente documento en fecha 5 de agosto de 2020.

Mientras el virus causa estragos en las economías de todos los países del mundo y logró quebrar las CGV, para Sudamérica los efectos tienen sus matices propios. Regresamos siempre a ese viejo conocido llamado extractivismo. Si bien la disminución en el consumo y la paralización de una gran parte de las economías significó la disminución de ingresos para empresas y Estados, Sudamérica se vio particularmente afectada por la elevada dependencia que tiene a la venta de materias primas. A pesar de los discursos ecologistas de muchos gobernantes, la región en su conjunto continúa dependiendo del consumismo mundial, que mantenga altos los precios de minerales e hidrocarburos. Así, esta paralización temporal de la actividad, debido a las cuarentenas significó que las fábricas se paralizaran y que Sudamérica vea sus exportaciones seriamente afectadas, tanto por cantidad como por precio.

En este contexto se plantea la urgente necesidad de repensar la manufactura en Bolivia. Por un lado, se tiene a la alta dependencia de ingresos externos provenientes de materias primas,⁹ la poca producción nacional y la resultante escasez de productos básicos (como los respiradores). Pero, por otro lado, se tiene el gran impacto económico que ha tenido la crisis mundial y que está causando el cierre de empresas y

aumento del desempleo. En base a ambos, se plantea que **Bolivia debe potenciar la búsqueda de producción nacional como respuesta a la pandemia de la covid-19, pero con estas nuevas especificidades.** Nuevamente, la característica principal es la incorporación de este nuevo paradigma de que la eficiencia de las CGV mostró una alta vulnerabilidad y ya no puede ser el único criterio para la asignación de recursos.

Para repensar el desarrollo productivo se requiere de una participación activa y coordinación tanto del sector público, como privado y el acompañamiento de la academia. Por otro lado, también debe tomarse en cuenta la dificultad de los procesos productivos, entendiendo que será más rápido el incurrir en la fabricación de insumos como textiles, mientras que existen otros bienes industriales que son de complejidad media y otros de complejidad elevada que tardarán más tiempo y requerirán de mayores acciones tanto del sector privado como del público.¹⁰

Profundizando las políticas a ser aplicadas, se tiene que considerar dos espacios temporales diferentes: corto y mediano plazo. El primero hace referencia a bienes que se necesita de forma urgente para hacer frente a la pandemia en temas tanto de salud pública como de seguridad alimentaria.

⁹ En los últimos cinco años, en promedio, las exportaciones de hidrocarburos y minerales representaron más de 75% del total.

¹⁰ Para profundizar este tema, en el caso boliviano, se sugiere revisar el documento Andrés Peñaranda de este tomo de la serie #TransformarLaCrisis.

En el corto plazo, la recomendación es trabajar en dos áreas específicas:

EQUIPAMIENTO MÉDICO

Respecto a equipamiento médico, Roberto Böhr¹¹, médico especialista en salud pública explica que es necesario separarlos de acuerdo con tres categorías: equipos, insumos y medicamentos. Al respecto, afirma que los equipos de gran urgencia son requeridos por aproximadamente el 5% de pacientes que requieren ventilación asistida y monitoreo continuo complejo y actualmente no es posible producir en Bolivia estos equipos en escala industrial.

INSUMOS

Respecto a los insumos, explica que una mayoría de lo que se necesita para la atención médica está cubierta por la producción local, pero que se debe aumentar la producción porque su demanda se ha visto fuertemente incrementada por la contingencia actual. En particular, se ha multiplicado la necesidad de uso de Equipos de Protección Personal (EPPs), porque estos insumos deben ser utilizados por todos los niveles de atención del sistema de salud, además, otros como los barbijos, lentes y guantes también han pasado a ser utilizados por la población en la vida cotidiana. El punto importante es que no solo es posible producir en el país, sino que el margen de utilidad es alto.

MEDICAMENTOS

Finalmente, respecto a medicamentos, la industria farmacéutica está en condiciones de producir prácticamente todos los medicamentos necesarios para tratar casos leves y moderados de la covid-19, que corresponden a alrededor del 80% del total de casos. Los más utilizados de acuerdo con protocolos nacionales e internacionales son los

¹¹ Entrevista realizada para el presente documento en fecha 10 de agosto de 2020.

antiinflamatorios no esteroideos (AINEs), los antigripales, antibióticos y algunos tipos de corticoides que se producen en el país y que cuentan con un riguroso control por parte del Ministerio de Salud; no es el caso de algunos medicamentos que se utilizan en terapia intensiva que deben necesariamente ser importados.

Sobre este mismo punto, Gabriel Espinoza,¹² economista especializado en temas de desarrollo, resalta que todos **estos bienes de urgencia para hacer frente a la covid-19 podrían producirse utilizando la capacidad ya instalada**, como por ejemplo en el sector textil o los productos de limpieza que han visto un incremento en la demanda. Explica que esto es algo que ya se ha dado en el país durante el 2020, pero en muy poca escala y que más bien se tiene que trabajar en superar las limitaciones con las que se han encontrado como la falta de insumos porque muchos de ellos son sustancias controladas por la Ley 1008 y son difíciles y caras de producir en el país. En este contexto, **es necesario actualizar las cadenas de custodia y esquemas de otorgación de permisos para fomentar la producción local**.

Respecto a la producción de medicamentos, Mar Martínez, Oficial de Salud de la Comisión Europea, resalta que existen dos restricciones a nivel mundial que limitan la libre producción de medicamentos:

1) Los principios activos para la producción de productos innovadores son componentes químicos o biológicos de difícil desarrollo y, por lo tanto, unas pocas empresas a escala mundial actúan en régimen de monopolio u oligopolio.

2) La propiedad asociada a este régimen.



¹²

Entrevista realizada para el presente documento en fecha 2 de agosto de 2020

Estas limitantes no pueden ser abordadas solo por el empresariado privado. Cada vez cobran más fuerza las alianzas público-privadas en este ámbito, así como medidas para flexibilizar la propiedad intelectual de forma que las empresas mantengan sus incentivos al tiempo que los pacientes queden protegidos. Como señala la UE, en sus recomendaciones para el África, los gobiernos deben trabajar activamente para lograr autorizaciones o *joint-ventures* con las empresas farmacéuticas. Debido a que se trata de medicamentos genéricos simples, esto ya está contemplado en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

ALIMENTOS

Respecto a alimentos, María Teresa Nogales,¹³ Directora de Fundación Alternativas, explica que es fundamental apoyar la agricultura familiar que produce alimentos frescos destinados a la canasta básica familiar; garantizando continuidad de los ciclos productivos mediante un acceso a todos los insumos que requieren estos (semillas, abonos, bioinsumos y todos los implementos necesarios para el mantenimiento o instalación de equipos de riego) y mejorando el acceso a mercados por parte de productores nacionales.

Continúa explicando que también será fundamental garantizar mayor producción, importación y disponibilidad de alimentos secos (leguminosas, quinua, fideos, arroz), aceites, grasas y harina, ya que estos alimentos se constituyen en insumos indispensables para la canasta familiar de las y los bolivianos. Además, son alimentos que se conservan en el tiempo y que podrán amortiguar una disminución en la disponibilidad de alimentos frescos. Nogales afirma que una de las acciones más urgentes que se deben implementar para mejorar la producción agrícola es el riego tecnificado.

José Carlos Campero, experto en desarrollo económico concuerda con lo anterior y resalta la importancia de esta medida debido a que incrementaría radicalmente la productividad. Solo como dato menciona a productores que usan riego por aspersión en la producción de papa y que logran producciones de hasta 60 toneladas por hectárea, versus el promedio nacional de 16 toneladas por hectárea que utiliza el método de riego común.

¹³ Entrevista realizada para el presente documento en fecha 20 de agosto de 2020.

Para el mediano plazo, se tiene el gran desafío de ampliar el espectro de producción industrial y diversificar la producción, entendiendo que esta ha sido la gran limitante estructural, no solo del país, sino como se mencionó, de la región en su conjunto. Respecto a insumos para la salud, como resalta Böhr, dentro de todas las dificultades que trajo la pandemia, la oportunidad que brinda es fortalecer el sistema de salud. Afirma que los diferentes niveles de gobierno están haciendo un gran esfuerzo para ampliar las capacidades del tercer nivel de atención en cuanto a camas de hospitalización y unidades de terapia intensiva, así como de laboratorios de diagnóstico basados en biología molecular; con todos los equipos e insumos asociados (oxígeno, respiradores, monitores, termocicladores, etc.).

En este tema, **uno de los productos más emblemáticos para el país ha sido el llamado respirador** que es una máquina de asistencia para pacientes que tienen dificultades para respirar. La necesidad de contar con respiradores disponibles para salvar vidas demostró que, ante el aumento en la demanda y la escasez de la oferta, la producción nacional fue posible incluso donde no existía capacidad productiva para ese tipo de productos. Y, lo que más destacable, esto fue logrado sin ayuda gubernamental ni grandes montos de capital. Estas máquinas se convirtieron en uno de los bienes más requeridos a nivel mundial porque significan la última esperanza para los pacientes graves y que se estima con datos de varios países que alcanzaron hasta un 5% de los infectados. Además, que el aumento en la demanda hizo que sea casi imposible encontrarlos en el mercado internacional.

Así, en Bolivia existieron varios emprendimientos y en la actualidad tres ya se encuentran en producción: Creotec, Quantum (Mambu) y Scorpion Soft. La producción se inició por iniciativa privada y luego fueron sumando apoyo de instituciones estatales y de la academia. Es preciso aclarar que se trata de respiradores de emergencia y que ayudarán a salvar vidas durante esta que es ya catalogada como la peor pandemia en un siglo. Empero, como menciona Böhr, se debe trabajar no solo en aumentar la capacidad de producción de estos respiradores sino en crear capacidades para los equipos más complejos de terapia intensiva. Lo que se está produciendo en la actualidad es más simple porque su objetivo es salvar la emergencia. Para el mediano y largo plazo, indefectiblemente se necesita un aumento en las capacidades para producir viene más complejos y que usan componentes importados.

RESPIRADORES HECHOS EN BOLIVIA, UNA EXPERIENCIA EXITOSA¹⁴

Antonio Riveros dirige la empresa Creotec que se dedica a fabricar prótesis mediante tecnología de impresión 3D. Llegó la pandemia y como casi todos en el país tuvieron que parar operaciones. A pesar de que muchas empresas esperaban que en dos meses el mundo iba a volver a la normalidad, él sabía que esta pandemia iba a ser más complicada. En esto, vieron que un hecho se repetía al redor del mundo: escasez de máquinas respiradoras y que era cuestión de tiempo para que este fenómeno se de en Bolivia. Es ahí cuando Antonio se animó a dar el siguiente paso y a utilizar su capacidad productiva, *know-how* y redes e incursionar en la fabricación del producto, aunque no tenían experiencia en su producción. En pocas semanas de investigación y trabajo arduo lograron automatizar las bolsas respiradoras.

“La motivación principal fue, al igual que en otros países, el colapso de salud era inminente y con esto podíamos ayudar a salvar vidas. Tienes salas de emergencia donde la gente se está muriendo por falta de equipos. Así que con estos respiradores de emergencia (ventilación asistida), podíamos ganar tiempo y salvar muchas vidas mientras se batallaba por adquirir respiradores de terapia intensiva en el mercado internacional”.

Respecto a la generación de capacidades y *know-how*, Antonio comenta que por redes y contactos de la UMSA (universidad pública), lograron mejorar la calidad y tener un producto que cumplía con estándares internacionales (prototipar los respiradores).

“Mientras estábamos investigando y haciendo pruebas encontré al ingeniero Siñani quien está a cargo del laboratorio de prototipado de la Alcaldía. Luego hablamos con el ingeniero Sánchez de la UMSA y al final unimos esfuerzos lo que nos permitió tener acceso al laboratorio de prototipado de la Alcaldía de La Paz. En general ha sido una sinergia, un caso de éxito que debería repetirse. La empresa privada debería ser quien ve la necesidad, el dolor, y plantea una solución”.



¹⁴ Entrevista realizada para el presente documento en fecha 5 de agosto de 2020.

Si bien ya hay otras empresas en el país que también están produciendo estos respiradores de emergencia, Creotec fue la primera en obtener el certificado de calidad Iborca y además aval médico del Hospital de Clínicas y de médicos especialistas. “Me alegra estar contribuyendo al país en medio de esta pandemia porque yo soy formado en la universidad pública, es decir, el Estado ha pagado para que yo estudie ingeniería y aporte al país. Pero estamos recién comenzando. Piensa que, si en 2 meses hemos logrado producir respiradores de emergencia, en 1 año podemos producir equipamiento más complicado. Lo que necesitamos es unión y apoyo entre academia, Estado y empresarios. El caso de éxito nuestro es precisamente eso. El empresariado vio la necesidad y planteó una solución y esto recibió apoyo del Estado y de la academia.”

Se tiene que aceptar que algunas de las conclusiones del Modelo de Sustitución de Importaciones cepalino, aplicado hace seis décadas, todavía están vigentes y eso muestra que se trata de factores estructurales. Específicamente nos referimos a tres puntos:

1

Mercado pequeño

2

Baja competitividad

3

Falta de capital

Para paliar los dos primeros, la respuesta obvia es **retornar al rol que tenía la integración regional en el desarrollo productivo**, que, como se mencionó, está ya guiando las políticas para la reconstrucción pospandemia en Europa y África. *Se necesita implementar medidas en conjunto para ampliar el tamaño del mercado, pero a la vez, otorgar a la producción regional la protección que necesita.* ¿Significa esto un retorno al debate sobre la industria naciente? Sí, pero dentro del nuevo marco que estamos proponiendo en este documento. El continente africano es digno de observar debido a varias políticas que están implementando y que demuestran que la cooperación regional es el camino más adecuado para superar a la pandemia. La Unión Africana (UA) fue la encargada de la coordinación de políticas sobre el coronavirus, logrando en febrero de este año reunir a los ministros de sus 55 miembros para crear una respuesta proactiva y unificada, logrando la aprobación de la Estrategia continental conjunta de África para enfrentar la covid-19.

Las medidas implementadas buscan apoyar el desarrollo de la manufactura local a través del aprovisionamiento de bienes propios, con la característica que se está realizando a nivel regional. Finalmente, para la tercera restricción, que es falta de capital, si hay algo seguro en medio de tanta incertidumbre es que los Estados serán quienes guíen el proceso de recuperación pospandemia. Y si bien en los países ricos del norte, así como en las potencias industriales asiáticas, una gran parte de los gigantescos montos de capital que serán inyectados en las economías provienen de fondos propios, para los países del sur esto deberá ser realizado con deuda.

Cada vez existen más países que están tomando la ruta de políticas keynesianas para reactivar el crecimiento pospandemia y Sudamérica, y Bolivia en específico, tendrán que recurrir al endeudamiento externo. Sin embargo, esto presenta dos grandes retos para los que se necesita diseñar planes de acción. El primero se refiere a las fuentes de financiamiento de los fondos. Tal como afirman la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) o el Banco Mundial (BM), **aun para los países que tienen mayor capacidad de endeudamiento, si no se realiza de forma correcta, esto puede significar un retorno al sobreendeudamiento y sobregiro para las próximas décadas.**¹⁵ El segundo se refiere a la

utilización. **Sería un grave error utilizar esos fondos en proyectos poco productivos y que solo profundicen el modelo extractivo actual.** Y por eso, la propuesta específica es que **se pueden utilizar en el apoyo a esta nueva visión de manufactura ya que no sólo generará fuentes de empleo en el corto plazo, sino que sentará las bases para la transformación productiva futura.**

SOMOS MÁS CAPACES DE LO CREEMOS, PODEMOS PRODUCIR



Es necesario reforzar la idea de que el fortalecimiento a la industria nacional puede lograrse mediante esta nueva visión, pero se requiere actuar con rapidez. Actualmente, gran parte de la población está destinando sus ingresos casi exclusivamente a la compra de alimentos y de medicinas e insumos médicos. Y los bonos gubernamentales

¹⁵ Para propuestas específicas de financiamiento para Bolivia, se sugiere revisar los siguientes documentos: Vladimir F. y Romero, H. (2019). Retos y ventajas de las asociaciones público-privadas en Bolivia. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung (FES); y Salvatierra, R. y Aguirre, V. (2020). El financiamiento del sector público y sus alternativas. La Paz: FES.

actuales y futuros, de acuerdo con el Banco Mundial, seguirán esta tendencia en los países en desarrollo. Entonces, se requiere de trabajo conjunto entre Gobierno y actores privados para generar, fortalecer y desarrollar las capacidades productivas necesarias para el abastecimiento de artículos de primera necesidad en el corto plazo y equipo médico con un grado de complejidad medio en el mediano plazo.

Si algo mostró la crisis es que se tienen más capacidades de las que se quiso pensar y el boom de precios de los recursos naturales que exportamos, sin llegar a hablar de enfermedad holandesa, nos llevó a concentrarnos en su exportación y el resultante el comercio interno de servicios. El modelo mundial de CGV dejó a muchos países fuera de los circuitos de producción en masa, pero abrió una ventana de oportunidad al mostrar la vulnerabilidad de las CGV, **forzando a que muchos países en desarrollo se den cuenta de que sí pueden producir; éste puede ser el caso de Bolivia.**

Daniel Agramont Lechín





LEGO PARA RECONSTRUIR MEJOR Y DIVERSIFICAR LA ECONOMÍA BOLIVIANA



 **TRANSFORMAR
LA CRISIS**

ANDRÉS PEÑARANDA MUÑOZ

Al igual que cuando se juega con Lego, la clave del enfoque de complejidad económica está en que logremos compartir y combinar nuestros conocimientos y capacidades productivas de una manera que nos permita reconstruir mejor la economía cuantas veces sea necesario.



La analogía que hacen Hidalgo y Hausmann¹ sobre las similitudes entre coordinar la diversidad de capacidades productivas de un país y armar una estructura con piezas de Lego nos servirá para comprender mejor la noción de complejidad económica, en el sentido de diversificar la economía.

Los países producen bienes cada vez más sofisticados en la medida en que cuentan con las capacidades y conocimientos necesarios para su elaboración, de la misma forma en que un niño puede ensamblar modelos de Lego más complejos si tiene un amplio y diverso conjunto de piezas y las fichas clave necesarias.

Los países deberían poder fabricar productos si disponen de todas las 'piezas de Lego' que el producto requiere. Las diferencias en la variedad de las piezas que los países tienen a disposición, determinan que los modelos que puedan construir también sean diferentes.

Bajo la noción de complejidad económica se propone no solo construir, sino también reconstruir con calidad.

El presente documento plantea otra triple B que se refiere a *building back better*, y que se traduce en la oportunidad de **reconstruir mejor² la economía boliviana a partir de un enfoque de desarrollo que ponga énfasis en la importancia de coordinar las distintas capacidades productivas del país.**

¹ Hidalgo, C. y Hausmann, R. (2009a). The building blocks of economic complexity. Center for International Development and Harvard Kennedy School, Harvard University; Hidalgo, C. y Hausmann, R. (2009b). Inferring Macroeconomic Complexity from Country-Product Network Data. Center for International Development and Harvard Kennedy School, Harvard University.

² El término reconstruir mejor que proviene del inglés building back better (BBB), fue acuñado a partir del tsunami asiático de 2004, y se lo está utilizando cada vez más en el contexto de la recuperación económica de la covid-19. Se refiere a las acciones de recuperación, rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura física y los sistemas sociales, después de un desastre, para mejorar la resiliencia de las comunidades. Estas medidas preventivas para reducir el costo de recuperación también incluyen mejoras sociales y ambientales para el bienestar de la sociedad impactada. Si bien el desafío de reactivar la economía mundial después de la recesión de la covid-19 es diferente porque no se produjo un desastre físico y el impacto es mundial; sin embargo, la recesión económica es tan profunda, el riesgo de volver a patrones de producción anteriores es tan alto, y la oportunidad para lograr una recuperación sostenible con el medio ambiente tan evidente, que el término reconstruir mejor se adecúa mejor a este contexto.

UNA OPORTUNIDAD DE RECONSTRUIR MEJOR LA ECONOMÍA

La pandemia de la covid-19, más allá de sus efectos negativos sobre la salud humana, ha generado un contexto de recesión económica a escala global sin precedentes, afectando el bienestar económico de millones que han sido conducidos a situaciones de desempleo y pobreza.

Lo más probable es que la recesión en Bolivia sea más profunda de la que se estimó inicialmente y la recuperación del crecimiento bastante más lenta de lo deseado, esto debido a que la economía boliviana, desde su origen como país, tiene enfermedades preexistentes (como el extractivismo y el patrón primario exportador), que harán más difícil la recuperación de la actividad económica.

La coyuntura actual de recesión, acompañada de problemas sociales y ambientales, nos obliga a reflexionar sobre los desafíos y las oportunidades de operar en un mundo postcrisis. Estamos frente a la disyuntiva entre recuperar la normalidad insostenible precovid-19, realizando simples ajustes inevitables y otros cosméticos, o alternativamente, podríamos aprovechar la oportunidad para realizar cambios profundos respaldados por políticas

públicas transversales y de largo plazo que nos lleven a transitar hacia una mejor normalidad.

Una de las cuestiones que enfrentamos en el ámbito productivo y comercial tiene que ver con la siguiente incógnita: *¿vamos a continuar produciendo y exportando los mismos bienes primarios de siempre o seremos capaces de construir una mejor normalidad?*, en la que lo 'normal' sea un entorno dónde se complementan conocimientos y capacidades productivas para elaborar nuevos bienes y servicios, y sumar estas innovaciones a nuestra oferta exportadora.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, las emergencias ambientales mundiales, como el cambio climático y la pérdida de biodiversidad, podrían causar daños incluso más profundos que los ocasionados por la pandemia.³ Por esta razón, las políticas públicas para recuperar la economía, más allá de simplemente adaptarse a una nueva normalidad, deben tener el objetivo superior de reconstruir mejor.



³ OECD. (2020). Policy Responses to Coronavirus (covid-19) Building back better: A sustainable, resilient recovery after covid-19.

El énfasis en el bienestar, la inclusión social y la ecología serán aspectos centrales para reconstruir mejor. En este sentido, se deben promover transiciones y cambios de comportamiento que reduzcan la probabilidad y severidad de futuros shocks y mejoren la resistencia de la economía.

Para una recuperación económica duradera, deberíamos evitar volver a los patrones de desarrollo (de siempre) caracterizados por profundizar la inequidad social y destruir el medio ambiente. La transición para reconstruir mejor y alcanzar un patrón de desarrollo económico moderno y a la vez más ecológico e inclusivo podría basarse en lineamientos como:

TRANSICIONES HACIA UN SISTEMA ECONÓMICO MÁS ECOLÓGICO en base a procesos productivos más limpios, productos y patrones de consumo en armonía con el medio ambiente.

PROTECCIÓN Y CREACIÓN DE EMPLEO E INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO, como políticas sociales clave para reducir la pobreza e inequidad.

INVERSIÓN EN TECNOLOGÍA E INFRAESTRUCTURA adecuada para superar los problemas actuales de interacción entre productores, intermediarios y clientes. Esto implica asumir la digitalización como el cordón umbilical que mantuvo a la empresa conectada con su entorno y lo seguirá haciendo.

PROMOCIÓN DE LA COMPLEJIDAD ECONÓMICA de productos con mayor contenido tecnológico en su proceso de elaboración.

FOMENTAR EL DESARROLLO DE SECTORES en situación de desventaja productiva o tecnológica como las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), productores locales y la participación de mujeres en la economía.

En el pasado se realizaron diversos diagnósticos y existe relativo consenso sobre el problema, el patrón primario exportador y la concentración de la producción y exportaciones en un reducido número de productos básicos y países de destino.⁴ Ahora corresponde avanzar más allá del diagnóstico e iniciar una siguiente fase de crear consensos mínimos sobre propuestas operativas y aplicación de políticas públicas para diversificar la economía. El objetivo es ilustrar una idea sobre cómo podríamos reconstruir una mejor normalidad en base a un enfoque de complejidad económica orientado a promover un proceso de transformación productiva más inclusivo y ecológico.

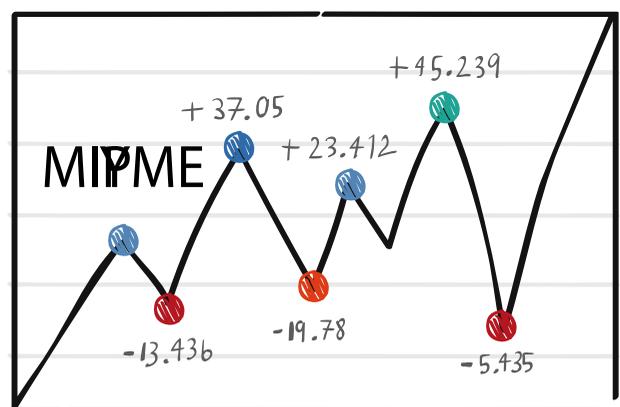
El desarrollo de un entorno emprendedor con las instancias y eslabonamientos necesarios para compartir capacidades productivas y conocimientos complementarios corregiría la ausencia de una estrategia para identificar potencialidades de comercio y diversificación, de manera adecuada, tanto al contexto actual, como a las necesidades históricas.

Centremos por un momento nuestra atención en las MIPYME. Bien sabemos que éstas conforman el conjunto de empresas que mayor cantidad de trabajo generan en la economía boliviana, por tanto, las políticas públicas

que promueven su desarrollo contribuyen de manera indirecta, a proteger e incluso generar nuevas fuentes de empleo.

La recesión y la lenta recuperación de la economía boliviana está haciendo que las MIPYME sufran una interrupción de sus actividades durante un período más largo. Éstas tienen menor resistencia ante las crisis económicas y enfrentan un doble desafío: sobrevivir a la recesión y adaptarse a una nueva realidad.

Además, las MIPYME, que dependen de manera significativa de los flujos comerciales internacionales, son particularmente vulnerables porque enfrentarán un entorno comercial caracterizado por problemas de logística, la ruptura de las cadenas de valor, y el posible retorno de prácticas proteccionistas en el comercio internacional.⁵



⁴ Friedrich Ebert Stiftung. (2019). *¿Hacia la transformación de la economía? 18 miradas para un diagnóstico de crecimiento en Bolivia*. La Paz: Editorial 3600.

⁵ Por un lado, necesitan importar maquinaria, equipos e insumos intermedios para producir ante la ausencia de oferta doméstica, y por otro, deben abastecer con sus productos a los clientes en mercados externos.

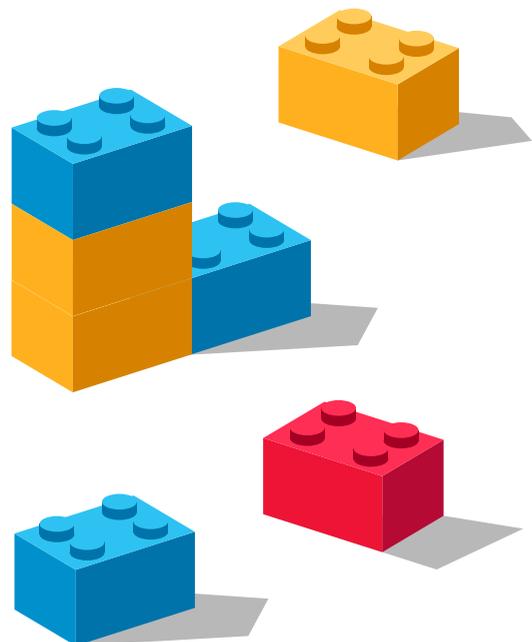
No obstante, este panorama adverso, su flexibilidad intrínseca podría favorecerles en la reacción a la crisis, permitiéndoles adecuar sus operaciones al nuevo entorno con mayor agilidad, lo que las convierte en actores potenciales clave del proceso de recuperación económica.

Actualmente, la mayor parte de los agentes económicos están en la etapa de reaccionar y responder a la crisis. El siguiente paso es avanzar de los diagnósticos al campo de las propuestas, es decir, a la fase de reconstrucción. Volviendo a la analogía con Lego, es como si las frágiles construcciones y conexiones que existían no hubieran resistido a la recesión como resultado de la pandemia y se hubieran derrumbado, y ahora corresponde evaluar qué estructuras lograron mantenerse en pie y cuáles se deben reconstruir de manera que sean más resilientes.

En un contexto de pandemia y ante el desafío de adecuarse para el futuro y reconstruir mejor la economía surge la pregunta sobre cómo proteger y promover el empleo en Bolivia, en particular en las MIPYME, y a la vez iniciar una transformación productiva inclusiva y ecológica. La propuesta es la diversificación productiva en base a un enfoque de promoción de la complejidad económica, pero ¿qué es diversificar y cómo hacerlo?

La diversificación no consiste simplemente en agregar valor a las materias primas, sino en añadir habilidades productivas a las habilidades presentes.⁶ Las economías crecen mejorando el tipo de productos que generan y exportan, lo que hace que la diversificación hacia productos más sofisticados sea crucial para el crecimiento y el desarrollo económico.

Durante el proceso de crecimiento, el progreso de un país no surge de especializarse en la producción y exportación de más de lo mismo que ya se produce de acuerdo con su ventaja comparativa, sino todo lo contrario; el desarrollo surge de expandir el conocimiento y aprovecharlo para producir y exportar una mayor diversidad de bienes cada vez más sofisticados.



⁶ Hausmann, R. y Rodrik, D. (2003). Economic development as self-discovery, *Journal of Development Economics*; Hausmann, R. Hwang, J. & Rodrik, D. (2007) What you export matters. *Journal of Economic Growth*. Center for International Development and Harvard Kennedy School, Harvard University.

Lo que exporta un país o región es importante porque revela las capacidades y el conocimiento que existen en el lugar.⁷ La mayor diversidad de productos de exportación es el resultado de contar con mayor diversidad de capacidades y conocimientos.

¿CÓMO DIVERSIFICAR LA ECONOMÍA DESDE LA PERSPECTIVA DE LA COMPLEJIDAD ECONÓMICA?

Bajo la noción de complejidad económica,⁸ el desarrollo es el resultado de un proceso de expansión de capacidades para elaborar productos cada vez más diversos y menos ubicuos, donde **diversidad** se refiere al número de productos diferentes que un país (o región) puede producir y exportar; en tanto que la condición de **ubicuidad** corresponde al número de países que son capaces de elaborar un determinado producto.

Se observa una relación inversa entre diversidad y ubicuidad. Los países que sólo cuentan con unas pocas piezas de Lego arman un reducido número de modelos (baja diversificación), y más simples, los mismos que muchos otros países también pueden ensamblar (alta ubicuidad). Por el contrario, los países que disponen de una mayor variedad de piezas

de Lego son capaces de ensamblar un mayor número de modelos (mayor diversificación) y más complejos, que pocos países son capaces de armar (menor ubicuidad).

Los países tecnológicamente avanzados son más diversos y exportan productos tecnológicamente avanzados y menos ubicuos. En nuestra analogía inicial, las piezas de Lego son un componente de la tecnología necesaria para la construcción. En términos prácticos, la tecnología es la manera en que las personas hacen las cosas y es la conjunción de tres tipos de conocimiento: herramientas, códigos y *know-how*.

HERRAMIENTAS



Las herramientas (cosas que sirven para hacer otras cosas, por ejemplo, las piezas de Lego) y el conocimiento contenido en ellas (una rueda, una bisagra).

⁷ *Ibid.*, Hausmann et al. (2007).

⁸ Hidalgo et al. (2009a y 2009b), *op.cit.*

CÓDIGOS



El conocimiento codificado en fórmulas, recetas, algoritmos, códigos (manuales de instrucciones).

KNOW - HOW



El conocimiento tácito contenido en los cerebros, denominado también *know-how*, o sea, la habilidad del cerebro para realizar una tarea de la cual no estamos completamente conscientes.

Para implementar la tecnología se necesitan herramientas, códigos, y el ingrediente clave que es la habilidad del cerebro para hacer cosas. Las herramientas y los códigos se pueden mover o transmitir fácilmente de un país a otro, pero el *know-how* se transmite de manera lenta de cerebro a cerebro por un proceso de imitación, repetición y retroalimentación.

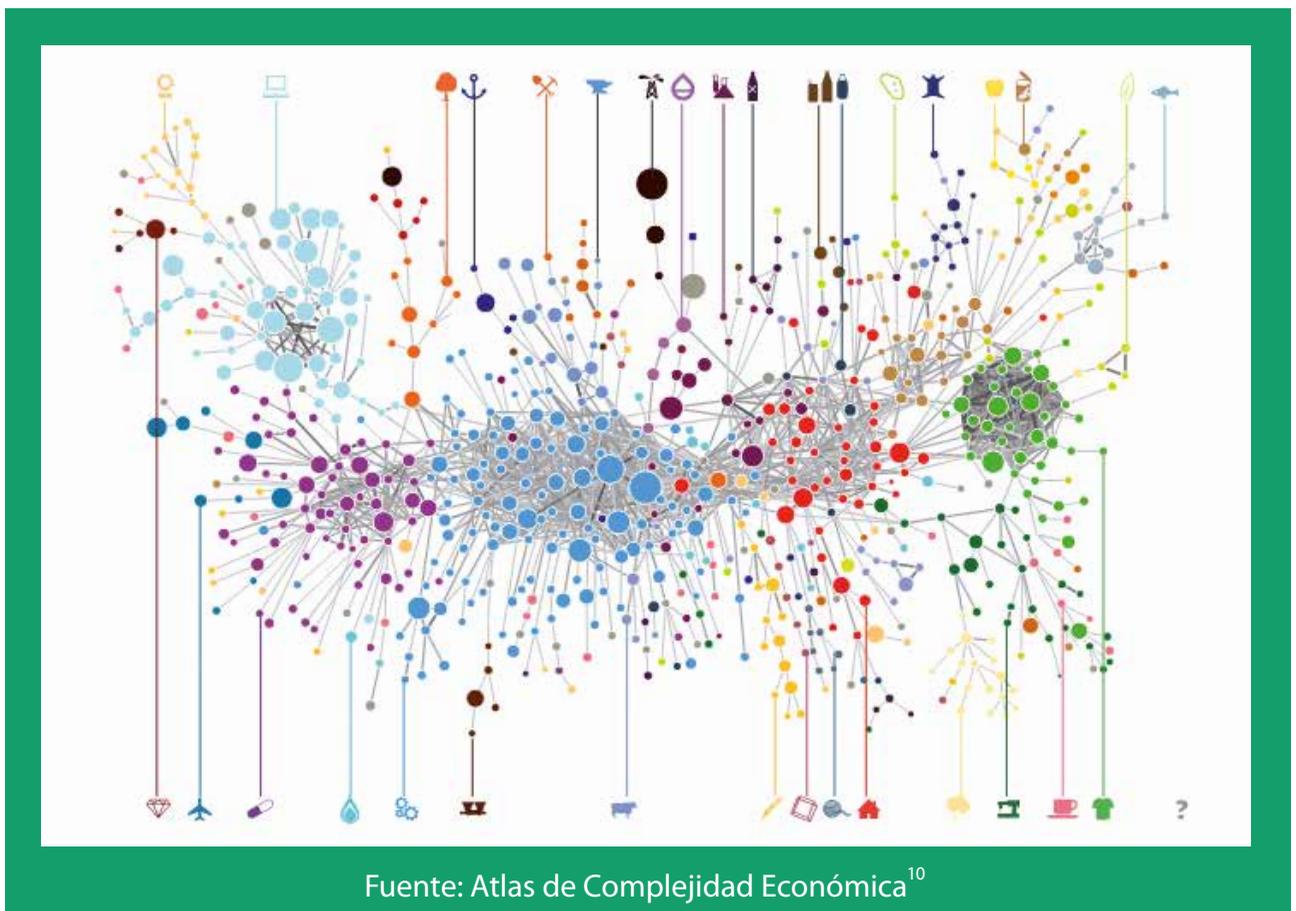
El *know-how* no se adquiere simplemente hablando, explicando o comunicando porque no se trata de aprender a hacer algo si te dicen como hacerlo, el cerebro necesita ser entrenado en una determinada habilidad, y ese proceso toma tiempo (por ejemplo, cuando uno aprende a tocar un instrumento musical; a conducir un auto, a hablar un nuevo idioma, a practicar una disciplina deportiva, entre otros).

El problema para los países no es cómo hacer las cosas, sino cómo hacerlas en equipos con gente que sabe hacer tareas diferentes, pero complementarias. La tecnología moderna requiere de equipos coherentes de personas que saben hacer cosas diferentes, que unen y complementan sus conocimientos para producir las cosas. Bolivia necesita crear y conectar estas redes (*networks*)

productivas de personas con habilidades complementarias colaborando entre sí porque la conexión a estas redes permitirá que el esfuerzo sea más productivo.

Desde la perspectiva de la complejidad económica, el desarrollo es el proceso de incrementar el *know-how*, o sea, aprender cómo hacer cosas nuevas. Los países crecen porque incrementan la diversidad y sofisticación de su *know-how*. Utilizando datos del mundo real para desplegarlos en el espacio, Hidalgo *et al.* representan visualmente la gráfica producto-espacio que muestra la composición sectorial de una economía, revelando la proximidad o parentesco (*relatedness*) entre los productos en una economía. Los nodos de colores representan los productos elaborados por diferentes sectores.⁹

Gráfica genérica producto-espacio



⁹ Hidalgo, C., Klinger, B., Barabási, A., Hausmann, R. (2007). The Product Space Conditions the Development of Nations. Center for Complex Network Research and Department of Physics, *Science* 317. University of Notre Dame y Center for International Development, Kennedy School of Government, Harvard University.

¹⁰ Hausmann, R. e Hidalgo, C. (2013). *The Atlas of Economic Complexity*. Center for International Development, Harvard University.

Volviendo a la imagen de construir con Lego, la gráfica anterior podría representar una habitación (país) en la cual se ubican los niños (empresas) armando diferentes modelos de Lego, donde sus brazos representan las conexiones que pueden alcanzar los diferentes participantes hacia piezas de otros modelos. Por ejemplo, en un nodo verde claro se encuentran los niños que ensamblan un modelo de casa (textiles) específico, utilizando las piezas de Lego que disponen, las instrucciones y su *know-how* sobre el juego.

Con el tiempo los niños querrán armar otras casas (diversificar la producción) y lo más probable es que coordinen con éxito ensamblar otros modelos de casas e inclusive edificios (otros nodos de textiles y prendas de vestir), porque cuentan con las capacidades necesarias (tecnología) para producirlos. Es poco probable que en ese momento lleguen a armar autos o motocicletas (dando un salto grande a un nodo azul, donde se arman vehículos), porque aún no cuentan ni con las piezas especiales (como ruedas y engranajes), ni con los manuales o el *know-how* necesario para el ensamble. Si bien, las piezas y los manuales se pueden obtener con relativa facilidad (importándolos, por ejemplo), el *know-how* es algo más difícil de adquirir porque requiere de más tiempo.

De esta manera, la gráfica producto-espacio es una herramienta visual para identificar las alternativas o posibilidades de diversificación

de una economía. Al situar donde están las empresas en el producto-espacio podemos identificar las transiciones más factibles porque los países se diversifican desplazándose a productos cercanos a aquellos en los que actualmente están especializados.

Esta red de relaciones entre productos muestra que la mayoría de los productos mejorados o avanzados se encuentran en un núcleo densamente conectado, mientras que los productos de menores ingresos ocupan zonas periféricas menos conectadas. Esto explica cómo los países poblados en partes más conectadas del espacio de productos logren mejorar su oferta exportable de manera más rápida.

La siguiente gráfica muestra la disposición producto-espacio de Bolivia. Los nodos en plomo indican productos que Bolivia no exporta, mientras que los nodos de colores corresponden a productos que el país sí exporta. Este despliegue de los productos en el espacio permite apreciar una implicación directa de la baja complejidad económica del país. Los productos básicos están ubicados en la periferia, muy alejados del núcleo y con pocas conexiones entre sí, esto dificulta el desarrollo de nuevos productos. Los productos en el centro del espacio tienen mayores oportunidades de diversificación por las similitudes de las capacidades productivas que requieren con otros productos cercanos.

Habíamos mencionado que los países se diversifican moviéndose hacia aquellas líneas de producción más cercanas y relacionadas tecnológicamente, es decir, hacia productos que requieren *know-how* similar y que se construyen sobre capacidades existentes.

Por ejemplo, Bolivia produce determinados productos agrícolas (en amarillo), al buscar diversificar su producción, es más probable que se desplace a otros nodos amarillos (otros productos agrícolas), que a producir maquinaria o vehículos (en plomo) porque tiene pocas conexiones y están muy distantes. En este ejemplo, es más probable que la diversificación se produzca hacia el sector de textiles que está más cerca y más conectado a los nodos de la agricultura.

Gráfica producto-espacio de Bolivia (2019)



Fuente: Atlas de Complejidad Económica

Volviendo a la preocupación sobre cómo proteger y promover el empleo en Bolivia, en particular en las MIPYME, e iniciar una transformación inclusiva y ecológica de la economía boliviana, *se propone* la aplicación en Bolivia de un par de herramientas de inteligencia comercial, de uso consolidado por el International Trade Center (INTRACEN), orientadas a promover la complejidad económica. Este método¹¹ consiste en identificar:



En el corto plazo, los sectores con presencia de exportaciones en mercados tradicionales (pero de lento crecimiento), podrían alcanzar su potencial de exportación identificando oportunidades de crecimiento desaprovechadas en mercados no tradicionales (regionales, de mayor crecimiento, nichos).

A mediano y largo plazo, una economía como la boliviana, altamente vulnerable a *shocks* externos por la alta concentración de sus exportaciones en un reducido número de productos básicos, debe desarrollar alternativas de diversificación productiva para ampliar su tejido industrial y oferta exportable con nuevos productos.

¹¹ Decreux, Yvan y Spies, Julia (2016): *Export Potential Assessments, A methodology to identify export opportunities for developing countries*. International Trade Center.

Para identificar los productos que tienen las mayores posibilidades de éxito comercial se estima el **Indicador de Potencial de Exportación (IPE)**,¹² que se obtiene a partir de un componente de oferta basado en el concepto de ventaja comparativa revelada de Balassa¹³ y un componente de demanda mundial (en otras palabras, se determina la complementariedad entre lo que el país es bueno para producir y exportar y las necesidades de importación del país de destino).

El IPE

- Identifica el valor potencial de exportación para un producto y un mercado específico.
- Mide la capacidad de oferta del país exportador a través del rendimiento de exportación existente.
- Combina esta capacidad con: **a)** las tendencias en la demanda del mercado objetivo, **b)** las condiciones de acceso a ese mercado y **c)** los acuerdos o preferencias que existen entre ambos países.
- Con todo esto, llega a estimar un valor del flujo comercial potencial entre un país exportador y un mercado objetivo.
- Los valores indicados muestran oportunidades para incrementar las exportaciones a corto plazo.

Esta diferencia entre lo que los países exportan efectivamente y lo que podrían exportar resulta de factores que los asesores comerciales puedan abordar junto con las empresas (por ejemplo, la falta de información sobre las normas, reglamentos o preferencias del consumidor en el mercado objetivo y las dificultades para cumplirlas).

Por otra parte, para identificar las alternativas de desarrollo de nuevos productos se estima el **Indicador de Diversificación de Productos (IDP)** utilizando el enfoque producto-espacio ya introducido.¹⁴ A diferencia del IPE, el IDP no entrega un valor estimado para las ventas al exterior que podrían crearse, sino que ordena las oportunidades de diversificación de acuerdo con su importancia relativa.

¹² Los componentes del IPE por el lado de la oferta son la ventaja comparativa revelada y su crecimiento, el ratio exportaciones-importaciones y la desventaja arancelaria global; por el lado de la demanda, la participación relativa en la demanda del mercado y su crecimiento, la ventaja arancelaria en el mercado objetivo y un factor de distancia.

¹³ Balassa, B. (1965). Trade Liberalisation and Revealed Comparative Advantage, *The Manchester School*, 33(1): 99-123.

¹⁴ Hidalgo et al. (2007), *op. cit.*

El IDP estima la capacidad de suministro (oferta) y la representación gráfica de los vínculos de los productos en el espacio permite identificar los movimientos posibles (posibilidades de diversificación) hacia nuevas líneas de productos que requieren capacidades similares a las requeridas por la actual oferta exportable del país.

El INTRACEN ha aplicado el enfoque del IPE y el IDP en diversos países,¹⁵ regiones y sectores para temas tan diversos como: la elaboración de respuestas regionales de escasez de suministros sanitarios para la covid-19 en África; potenciar la exportación sustentable de productos agrícolas y su diversificación en Asia; alentar la integración regional y explorar las oportunidades de empleo asociadas con el potencial de exportación e inversión en África y Medio Oriente; promover una economía más inclusiva a través de aprovechar el potencial de exportación para generar empleos para mujeres; estrategias de exportación de países en desarrollo para impulsar las MIPYME y el comercio regional.

Un aditivo de esta metodología es que permite incluir características de los productos que son particularmente deseables como, por ejemplo, el nivel de contenido tecnológico,

su sostenibilidad ambiental, la participación de MIPYME, las posibilidades de inclusión social de grupos en desventaja productiva (emprendedores marginados, mujeres, o jóvenes emprendedores).

La selección de los productos para actividades de promoción de exportaciones implica elegir determinadas características de interés para el desarrollo económico futuro. Para fomentar el desarrollo de exportaciones ecológicamente amigables se deben excluir de la base de datos los productos que no sean sostenibles, eliminando de inicio productos de sectores extractivos, productos peligrosos para la vida, desperdicios y desechos, o aquellos que puedan ser contaminantes para el medio ambiente.

Los hacedores de política industrial y comercial que pretenden mejorar simultáneamente la participación en los mercados externos y diversificar exportaciones, pueden acotar la lista de productos de exportación con alto potencial a través de indicadores adicionales (a manera de filtros) que muestran si los productos identificados también son de interés desde la perspectiva de desarrollo adoptada. Los criterios adicionales para los cuales existen datos disponibles en el INTRACEN son:

¹⁵ Bolivia incluida.



PRESENCIA DE LAS MIPYME

en base a su importancia relativa en el sector al que pertenece el producto.¹⁶



PARTICIPACIÓN LABORAL FEMENINA

en el sector.¹⁷



NIVEL DE CONTENIDO TECNOLÓGICO

de los productos de acuerdo con los conceptos de diversidad y ubicuidad (desarrollados por Hidalgo y Hausmann).¹⁸

¹⁶ Número de MIPYME como porcentaje del número total de empresas. Este indicador se basa en los datos de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial, donde las MIPYME se definen como empresas que emplean a menos de 100 personas a tiempo completo. Cuando los datos de un país o sector no están disponibles, se utiliza el promedio mundial para ese sector.

¹⁷ La participación de mujeres empleadas se calcula utilizando los datos de la Encuesta Empresarial del Banco Mundial sobre la proporción de mujeres en el sector al que pertenece el producto.

¹⁸ Hidalgo y Hausmann (2009a), *op. cit.*

ALGUNAS LIMITACIONES Y RECOMENDACIONES SOBRE ESTE ENFOQUE

Los productos identificados no serán un resultado final, sino más bien un punto de inicio para acciones más concretas, análisis más profundo y desarrollo de estrategias. Los hacedores de política no deberían centrarse de manera estrecha en escoger ganadores, sino en considerar la factibilidad de estas industrias y sus productos y analizar las restricciones que podrían evitar su despegue. Esta metodología identifica qué sectores son los más prometedores para incrementar la complejidad económica, diversificar las exportaciones y promover un crecimiento más rápido.

Este ejercicio de identificación de productos ya fue realizado para Bolivia por el INTRACEN; sin embargo, el contexto mundial ha cambiado de manera tal que es necesario actualizar y obtener datos en base a los criterios adicionales de acuerdo con un nuevo contexto de recuperación económica.¹⁹

Se debe trabajar en un convenio de cooperación con el INTRACEN, el Observatorio de Complejidad Económica (OEC) y el Atlas de Complejidad Económica (ECA) para procesar los datos actualizados, además de considerar la posibilidad la crear un Observatorio de Complejidad en Bolivia (así como se ha hecho ya en algunos países de la región).

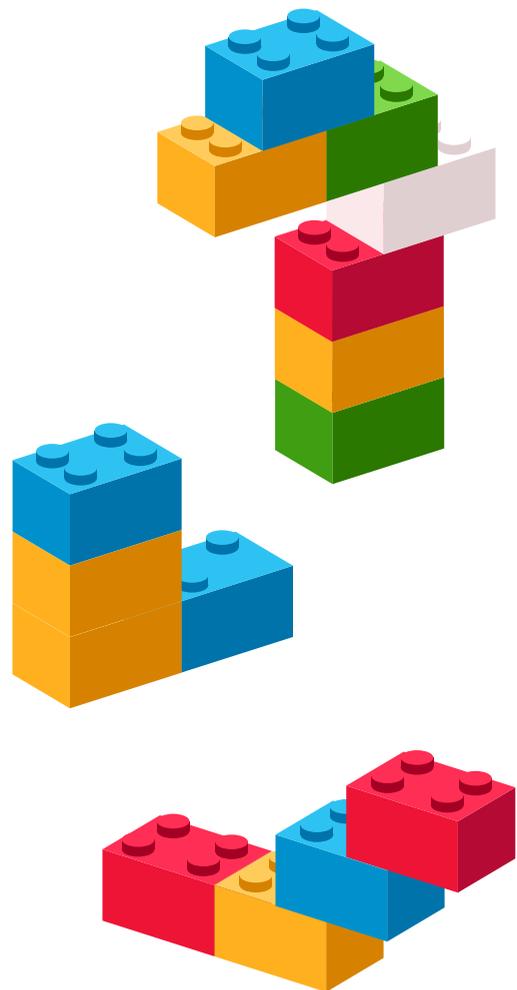
¹⁹ International Trade Centre (INTRACEN) y Centre for the Promotion of Imports from developing countries (CBI) (2015). *Spotting Products with Export Potential – An ITC Assessment to Support Export Promotion Activities in 64 Developing Countries*.

Una recomendación final para el éxito de esta propuesta es reconocer las limitaciones de este enfoque originadas en su carácter cuantitativo (en base a datos de comercio y acceso a mercados). Se hace abstracción de factores intangibles, difíciles o costosos de medir, que también deberían ser considerados al seleccionar productos, sectores y mercados específicos para programas de desarrollo exportador.²⁰ Luego de la etapa de identificación, deberemos establecer consensos básicos para crear un entorno de conexiones o eslabonamientos entre los sectores seleccionados, que les permita compartir conocimiento productivo (ecosistemas productivos).

ANTES DE CONCLUIR, LA MICROCIUDAD LEGO

La analogía de Hidalgo y Hausmann sobre coordinar las capacidades de un país y armar con las piezas de Lego es muy útil no solo para comprender mejor la complejidad económica, sino también para reconstruir mejor la economía. Mi hija y mis sobrinos comparten su afición por Lego. El año pasado se dieron cuenta de sus posibilidades de mejorar el juego al unir sus sistemas y así lo hicieron.

Recuerdo haber visto diversas casitas, un hotel, un colegio, una tienda de barrio, una heladería, una piscina, una granja, un parque, un taller mecánico, las Lego Friends, y algunos Superhéroes y personajes de *Star Wars*.²¹ El resultado de esta combinación de elementos coordinados y compartidos en una red era una microciudad en la que jugaron por varias semanas.



²⁰ Por ejemplo, requerimientos específicos de los compradores, condiciones de mercadeo, derechos de propiedad industrial, y costos de promoción de exportaciones. Dado que estos factores pueden influir en la factibilidad de exportar un determinado producto a un mercado objetivo, se recomienda que el asesor comercial revise los resultados con una visión crítica o realice investigaciones adicionales.

²¹ Mi nostálgico aporte a este sistema será el de un muro para practicar escalada hecha con unas cuantas piezas de Rasti que sobrevivieron mi infancia y la de mi hermano (es todo lo que logré armar con las piezas que encontré).

Este ensamble duró hasta que mi perrito Cachuchín hizo las de Godzilla cuando logró entrar solo en esa habitación dejando una zona de desastre apocalíptico. Hubo algo de frustración y llanto, pero luego decidieron planificar una reconstrucción. “La ciudad será más seria” dicen, pues esta vez incluirán elementos de la naturaleza en varios parques y una playa. Una de las jugadoras encontró un curso de Lego *Thecnic* en Youtube, y a través de imitación y repetición está aprendiendo a armar un auto eléctrico que será el medio de transporte masivo ecológico de las Lego Friends y los personajes de *Star Wars*, que ahora compartirán todas las actividades .

No resulta difícil creer que, si lográramos coordinar y compartir nuestro conocimiento productivo, podríamos reconstruir mejor la economía las veces que sea necesario y, de paso, pasarla mejor en el proceso.

Andrés Peñaranda Muñoz





¿UNO PARA TODOS Y TODOS PARA UNO?

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DIVERGENCIA REGIONAL EN BOLIVIA (1950-2020)



 **TRANSFORMAR
LA CRISIS**

JOSÉ A. PERES-CAJÍAS

¡Industrialicemos el conocimiento!



 **TRANSFORMAR
LA CRISIS**

Bolivia es diversa desde múltiples perspectivas y los bolivianos nos sentimos orgullosos de esa diversidad cuando hablamos, por ejemplo, de la flora, la fauna o las expresiones culturales del país. Sin embargo, otras manifestaciones de esa diversidad nos generan recelo o dudas. Esto es evidente cuando nos referimos a la diversidad y las identidades regionales. Tanto es así que una corriente de la historiografía boliviana señala que la historia de Bolivia es “la historia de la lucha de las regiones.”

Las disputas y las identidades regionales son, entre otros factores, resultado de trayectorias diversas de desarrollo económico. Por ejemplo, regiones tales como Potosí, que eran el centro de la economía en tiempos coloniales y que siguieron jugando un rol preponderante en los primeros cien años de la república, perdieron importancia relativa durante la segunda mitad del siglo XX. En contraste, Santa Cruz, una región cuya importancia era marginal anteriormente, es hoy la región económicamente más importante del país. Más aún, las diferencias regionales no se limitan a una mera dicotomía entre departamentos de occidente y de oriente, ya que también existen historias de experiencias distintas dentro de un mismo conglomerado geográfico. Por ejemplo, el escaso dinamismo económico en diferentes provincias del altiplano de La Paz contrasta con la pujanza de los yungas o de las tierras bajas de este departamento.

En este artículo, proponemos que **estas divergencias económicas regionales tienen que ser incorporadas en la estrategia de reactivación económica frente a la covid-19.** ¿Cómo hacerlo? Por un lado, defendemos la idea de impulsar una estrategia que tenga un norte común guiado por **tres principios básicos: diversificación económica, equidad social y sostenibilidad ambiental.**¹ Para aterrizar estos principios en la diversidad de historias y estructuras económicas que hay en el país, proponemos repensar las cadenas de valor de las principales actividades económicas evaluando cuánto conocimiento se incorpora en cada etapa y cuánto **conocimiento adicional** se podría incorporar. Ello permitirá identificar la solidez existente en cada etapa y las políticas públicas que mejor potencien cada caso.

Por ejemplo, la experiencia internacional muestra que mientras la logística es el principal desafío en la exportación de flores, la certificación de determinados requisitos de calidad y salubridad es más crítico en el caso de otros productos agropecuarios.

¹ Estos principios han sido justificados en trabajos anteriores. Ver: Wanderley, F. y Peres-Cajías, J. A. (Eds.). (2018). *Los desafíos del desarrollo productivo en el siglo XXI: diversificación justicia social y sostenibilidad ambiental*. La Paz: FES/PLURAL; Kauppert, P.; Jordán, N. y Agramont, D. (Eds.). (2019). *¿Hacia la transformación de la economía? 18 miradas para un diagnóstico de crecimiento en Bolivia*. La Paz: Editorial 3600

Incorporar el **conocimiento** de manera transversal en las políticas públicas y adaptarlo a las necesidades de cada región puede generar procesos de diversificación que sean sostenibles en el tiempo, provean empleos de calidad y aseguren la sostenibilidad ambiental.

¿POR QUÉ A UNOS LES VA BIEN Y A OTROS MAL?

Antes de presentar los datos que muestran la evolución económica de las regiones bolivianas en los últimos 70 años, es importante considerar algunos elementos teóricos que expliquen por qué algunas regiones pueden crecer más que otras. Esta es una discusión muy presente hoy en día en los países desarrollados. Por ejemplo, sucesos tales como la elección de Donald Trump en Estados Unidos, el Brexit en Gran Bretaña o el ascenso del Front National en Francia, se asocian con la crisis económica que muchas regiones en estos países sufren desde la década de 1980. Estas crisis se vinculan a

su vez con la globalización y el traslado de la producción manufacturera a Asia.

En América Latina, la discusión sobre el tamaño y las implicancias de la desigualdad regional está muy presente desde mediados del siglo XX. Por ejemplo, las propuestas de las escuelas dependencista y estructuralista hacen referencia a una heterogeneidad estructural dentro de los diferentes países de la región. Una reciente investigación indaga en esta heterogeneidad a través de la estimación de Productos Internos Brutos (PIB) regionales.² Este trabajo muestra que:

- a) la evolución de la desigualdad regional en América Latina no fue constante;
- b) la desigualdad regional no sólo estuvo determinada por la ubicación de la producción industrial (como en el caso de los países desarrollados), sino también por el acceso y explotación de recursos naturales.

En el caso de Bolivia, dado el escaso desarrollo de la industria, los recursos naturales han sido críticos para determinar la suerte de las regiones.³ Además, el descubrimiento y explotación de recursos naturales ha hecho que –a diferencia de lo que ocurrió en la mayor

² Tirado-Fabregat, D., Badia-Miró, M y Willebald, H. (Eds.) (2020). *Time and Space. Latin American Regional Development in Historical Perspective*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

³ Peres-Cajías, J. A. (2020). From West to East: Bolivian Regional GDPs since the 1950s. A story of Natural Resources and Infrastructure, en: Tirado-Fabregat, D., Badia-Miró, M y Willebald, H. *Time and Space. Latin American Regional Development in Historical Perspective*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan, pp. 97-129.

parte de América Latina–, la importancia relativa de las regiones cambie a lo largo del tiempo. Por ejemplo, cuando la mayor parte de las exportaciones bolivianas se componían de plata o estaño, Oruro y Potosí estaban entre los departamentos más dinámicos del país. En las últimas décadas, cuando los hidrocarburos se han convertido en el principal producto de exportación, Tarija ha ganado protagonismo.

Sin embargo, dada la mediterraneidad del país y la existencia de múltiples accidentes geográficos, el éxito de las regiones se explica también por la disponibilidad de vías de comunicación que abaraten el transporte.

Por ejemplo, el éxito minero no es comprensible sin la construcción de los ferrocarriles a principios del siglo XX. Asimismo, el despegue cruceño luego de la Revolución de 1952 no es sólo resultado de sus tierras fértiles, sino también de la construcción de diferentes carreteras que permitían la llegada de los productos agrícolas cruceños a los mercados de occidente. Igualmente, el reciente éxito de Tarija es posible gracias a la existencia de gasoductos que permiten el transporte del gas.

De esta manera, el destino de las regiones bolivianas no depende exclusivamente de la “suerte” de contar o no con determinados recursos naturales, sino también de la capacidad de las políticas públicas de aprovechar estos recursos.

¿QUIÉN CRECIÓ, QUIÉN NO TANTO?

Para identificar qué regiones han crecido y cuáles han tendido a estancarse, comencemos analizando la importancia relativa de los departamentos de Bolivia en términos de PIB (Mapa 1 y 2) y la población por departamentos como porcentaje del total nacional entre 1950 y 2012 (Tabla 1). Estos datos sugieren la existencia de un problema que va más allá de una mera confrontación entre departamentos de occidente y de oriente. Por ejemplo, en occidente, mientras que la importancia relativa de Potosí ha disminuido de forma considerable (de representar el 18% de la población boliviana en 1950 al 8% en 2012), las de La Paz y Oruro se han mantenido relativamente estables. La diversidad de trayectorias es también evidente en los departamentos de oriente: si bien llama poderosamente la atención el crecimiento de Santa Cruz (su población acogía al 10% de los bolivianos en 1950 y hoy al 26%), la importancia relativa de Beni y Pando se han mantenido relativamente estables en niveles bajos. Esta diversidad de experiencias se repite

en los departamentos del centro del país: la caída en la importancia relativa de Chuquisaca, cuya población equivalía al 10% del total boliviano en 1950 y hoy representa el 6%, contrasta con la estabilidad en Cochabamba y Tarija.

Tabla 1. Distribución de la población boliviana por departamentos (%), 1950-2012

%	1950	1976	1992	2001	2012
La Paz	30.6	31.8	29.6	28.4	27.0
Oruro	6.9	6.7	5.3	4.7	4.9
Potosí	18.2	14.3	10.1	8.6	8.2
Cochabamba	16.3	15.6	17.3	17.6	17.5
Chuquisaca	9.5	7.8	7.1	6.4	5.8
Tarija	4.2	4.1	4.5	4.7	4.8
Santa Cruz	9.5	15.4	21.2	24.5	26.4
Beni	4.1	3.6	4.3	4.4	4.2
Pando	0.6	0.7	0.6	0.6	1.1

Fuente: Peres-Cajías (2020).

Esta distribución poblacional no sólo es resultado de diferencias en el crecimiento poblacional de cada departamento, sino también de diferencias en las tasas de inmigración/emigración. Por ejemplo, lejos de su pasado colonial cuando atraía población foránea, el departamento de Potosí presenta de manera sistemática, desde 1950 las tasas más altas de emigración. El destino favorito de los potosinos fue La Paz, particularmente antes de la crisis de los años ochenta, y Cochabamba y Santa Cruz, particularmente luego de dicha crisis. El segundo departamento con las tasas de crecimiento poblacional más bajas y las tasas de emigración más altas es Chuquisaca, región que expulsó población preponderantemente hacia Santa Cruz. En contraste, el departamento de Santa Cruz presentó las tasas de crecimiento intercensal (en torno al 4%) y las tasas de inmigración más elevadas en la segunda mitad del siglo XX. Es cierto que la inmigración proviene de todos los departamentos, por lo que Santa Cruz se ha convertido en la “tierra de las oportunidades” para todos los bolivianos en los últimos 70 años. Sin embargo, en número de personas, los mayores flujos provinieron de Cochabamba, Chuquisaca, y Potosí, y, luego de la crisis de 1980, también de La Paz.

¿UNA SOLA TIERRA DE OPORTUNIDADES?

El crecimiento de la población departamental en Santa Cruz, junto a la continua importancia relativa de La Paz y Cochabamba, ha consolidado un eje oeste-este en la economía boliviana: **estos tres departamentos absorben hoy en día al 70% de la población boliviana**. Sin embargo, además

de analizar las diferencias *entre* departamentos, es crítico entender también los cambios *dentro* de los departamentos.⁴

Un primer elemento a considerar para entender estos cambios es el de la creciente urbanización del país. En efecto, **Bolivia es desde mediados de la década de 1980 un país urbano**. Gran parte de esta urbanización se explica por el crecimiento de las ciudades capitales de departamento. Al respecto, la Tabla 2 muestra que el peso relativo de la población que vive en la provincia de la capital departamental ha aumentado en todos los departamentos. Dentro de esta tendencia general, tanto los niveles iniciales de concentración como los actuales son diversos. Por ejemplo, mientras el 60% de la población paceña o cruceña vive actualmente en las provincias Murillo (incluye los municipios de La Paz, El Alto, Achocalla, Mecapaca y Palca) y Andrés Ibáñez (incluye los municipios de Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, Porongo, La Guardia y el Torno), el peso de la población de las provincias Cercado en Cochabamba o Cercado en Tarija está en torno al 40% del total departamental.

Tabla 2. Concentración de la población departamental en la provincia de la capital departamental (%), 1950-2012

%	1950	1976	1992	2001	2012
La Paz	34.0	46.2	60.8	63.2	61.4
Oruro	43.1	51.2	62.8	61.6	62.6
Potosí	14.9	18.7	22.8	25.0	27.8
Cochabamba	18.2	30.8	37.3	35.5	35.9
Chuquisaca	26.8	30.1	38.9	45.4	49.5
Tarija	30.6	30.7	37.1	39.2	42.5
Santa Cruz	24.3	44.5	57.5	61.9	62.2
Beni	18.4	20.9	22.9	22.8	26.5
Pando	38.6	35.6	48.5	56.2	54.6

Fuentes: Elaboración propia con datos de Censos Nacionales.

Las diferencias en la concentración de la población en las provincias donde está la capital de departamento puede estar reflejando dos procesos diferentes. Por ejemplo, en el caso específico de Cochabamba, la menor importancia relativa de Cercado es resultado de la existencia de un

⁴ Esta sección analiza la distribución poblacional entre provincias desde 1950 hasta la actualidad. La elección de esta unidad administrativa se explica por la dificultad de asignar datos a nivel municipal, dada la existencia de cambios continuos en esta unidad administrativa desde la década de 1990. Es cierto que también se crearon nuevas provincias en diferentes departamentos entre 1950 y la actualidad. Sin embargo, los cambios fueron menores que en los municipios y las implicancias en términos de cambios de límites son menos problemáticas. El análisis considera todas las provincias y los límites existentes en cada año censal.

área metropolitana que incluye otros municipios que están en otras provincias del departamento. En otros casos, tales como la provincia Tomás Frías en Potosí, el dato es resultado de una menor capacidad de atracción de la capital departamental y/o un mayor crecimiento poblacional en otras partes del departamento.

La Tabla 3 ha sido construida para aclarar este último punto. Los datos se obtuvieron a través de la división de la densidad poblacional de cada provincia en 2012 sobre la densidad poblacional en 1950; es decir, medimos cuánto ha cambiado la concentración promedio en cada una de las provincias existentes en el país.⁵ En la primera columna de la tabla, se observa el cambio en la densidad a nivel departamental. Esta información confirma lo visto anteriormente: mientras la densidad poblacional se expandió casi 11 veces en Santa Cruz, la densidad poblacional en Potosí no llegó ni siquiera a duplicarse. En las siguientes columnas mostramos la proporción de provincias cuya densidad cayó, o la tasa a la cual se expandió. Por ejemplo, en el caso de La Paz, mientras que la densidad poblacional cayó en el 10% de las provincias, el 50% de las provincias expandió su densidad poblacional entre 1 y 2 veces entre 1950 y 2012.⁶

Tabla 3. Crecimiento de la densidad poblacional por departamento, 1950-2012

	Promedio departamental	Cae	Entre 1 y 2 veces	Entre 2 y 3 veces	Entre 3 y 4 veces	Más de 4	Total provincias consideradas
La Paz	3.18	10%	50%	15%		25%	20
Oruro	2.57	19%	44%	13%	13%	13%	16
Potosí	1.63	6%	63%	19%	13%		16
Chuquisaca	2.23		80%	10%		10%	10
Cochabamba	3.90		56%	13%	6%	25%	16
Tarija	4.67		33%	17%		50%	6
Santa Cruz	10.86	7%		7%	13%	73%	15
Beni	5.89			63%		38%	8
Pando	6.78					100%	5

Fuentes: Elaboración propia con datos de Censos Nacionales.

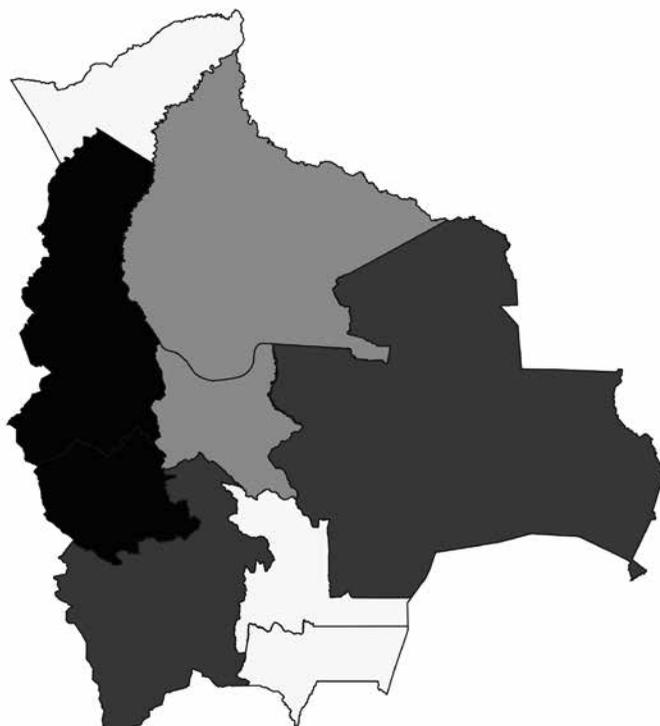
⁵ La densidad poblacional es la cantidad de habitantes que hay por km². La densidad poblacional es usada muchas veces como un indicador de desempeño económico. Se calculó la densidad poblacional para todas las provincias existentes actualmente. En el caso de que alguna provincia no hubiese estado creada en el año censal considerado, se le asigna la densidad poblacional existente en la provincia de la cual se escindió posteriormente. La extensión de cada provincia fue obtenida de los censos de cada año.

⁶ La tabla no muestra el número de provincias que se situó dentro de cada tasa de expansión, sino el porcentaje que éstas representan dentro del total de cada departamento dado que el número de provincias es diferente por departamento.

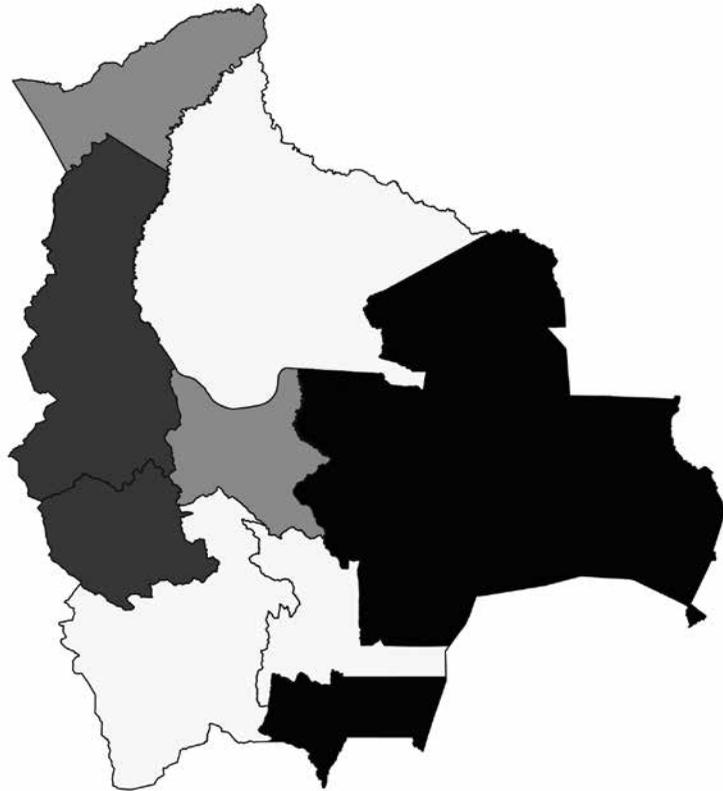
Claramente, la Tabla 3 refleja esas historias heterogéneas de desarrollo que se remarcaban al principio del texto: mientras la densidad poblacional se expandió en algunas provincias en más de cuatro veces, en otras cayó. Es cierto que las provincias con caídas en la densidad poblacional o con menos dinamismo están concentradas en los departamentos de occidente y Chuquisaca. Por ejemplo, en el 80% de las provincias en Chuquisaca la densidad poblacional se expandió solo entre una y dos veces. En contraste, en el caso del 73% de las provincias de Santa Cruz, la densidad poblacional creció más de cuatro veces. Sin embargo, la tabla muestra también la necesidad de ir más allá de un mero contraste entre occidente y oriente. Por ejemplo, incluso en el departamento más dinámico (Santa Cruz), existe una provincia (Vallegrande) donde la densidad poblacional cayó entre 1950 y 2012. Igualmente, además de la provincia donde está la capital del departamento, existen otras tres provincias en el departamento de La Paz donde la tasa de expansión de la densidad poblacional fue superior a cuatro (Abel Iturralde, Nor Yungas, Sur Yungas y Caranavi).

Los cambios en la importancia relativa de los departamentos en Bolivia entre 1950 y 2012 han sido notorios no solo en términos poblacionales, sino también como porcentaje del PIB como se puede ver en los mapas a continuación, en los cuales los departamentos con más poder adquisitivo se encuentran resaltados en tonos más oscuros.

Mapa 1. Importancia relativa de los departamentos en Bolivia en 1950 (en PIB)



Mapa 2. Importancia relativa de los departamentos en Bolivia en 2012 (en PIB)



Fuente: Peres-Cajías, J. (2020). From West to East: Bolivian regional GDPs since the 1950s.

A story of natural resources and infrastructure⁷

¿QUÉ HACER?

Los anteriores resultados muestran que **la suerte relativa de las regiones bolivianas** (qué tan dinámica es cada región respecto a las demás) **ha cambiado de manera importante en los últimos 70 años**. Muestran también que, si bien Santa Cruz y las ciudades capitales han sido los polos de atracción, también hay otras “tierras de oportunidades” que acogen la migración interna.

⁷ En: Tirado-Fabregat, D.; Badia-Miró, M.; y Willebald, H. (eds.). (2020). *Time and Space. Latin American Regional Development in Historical Perspective*. Switzerland: Palgrave Macmillan.

Estas diferencias en la historia económica y en el desarrollo relativo de cada región pueden generar importantes restricciones en términos de política pública.

En concreto, diferencias en la evolución de la densidad poblacional reflejan diferencias en la estructura de edad y en el *stock* de capital humano. Ello, a su vez, sugiere que el impacto de políticas de capacitación técnica o la capacidad de transformación productiva de cada territorio es diversa. Por tanto, el impacto coyuntural o estructural sobre la pobreza o la desigualdad de un *shock* tal como la covid-19 está también en función de estas capacidades diversas.

Es por esto que sugerimos trabajar con políticas públicas que tengan unos principios similares, pero que sean capaces de adaptarse a las características específicas

de cada territorio. Al respecto, existe nueva evidencia generada en los últimos años que puede ser provechosa:

- Por un lado, en el Sistema Integrado de Información Productiva se cuenta con los **Atlas de Vocaciones y Potencialidades Productivas de 2014 y 2018**.⁸ En éstos se presenta información a nivel municipal sobre las actividades económicas y los productos predominantes en los diferentes municipios del país.
- Dado que la diferenciación territorial es importante también por las características de los pobladores que las habitan (y que han tendido a moverse en los últimos 70 años), es también útil el **Atlas Municipal de los ODS en Bolivia**.⁹ En esta base de datos se cuenta con información a nivel municipal (generalmente para un año específico o un período relativamente corto de tiempo) sobre el grado de cumplimiento de los diferentes objetivos de desarrollo sostenible.

La propuesta que hacemos sugiere **tener al conocimiento como guía básica de las políticas públicas de reactivación económica.** A la hora de adaptar este principio a cada región, proponemos **revaluar las principales cadenas de producción (sean de bienes o servicios) en cada municipio,**

⁸ El Sistema Integrado de Información Productiva (SIIP) contiene información productiva generada por diferentes entidades estatales o empresariales. Esta información es organizada por la Dirección de Análisis Productivo (DRAPO) que es dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP). Ver: <https://siip.produccion.gob.bo/#seccion-2>.

⁹ Ver: <https://atlas.sdsnbolivia.org/#/Analisis-de-datos/odsx2-odsy0>

analizando cuánto conocimiento se genera y cuánto se podría generar en cada etapa de la cadena.

Esto quiere decir, identificar cada etapa de la cadena y los actores relevantes en las mismas, considerando la dotación de capital humano formal y los inputs usados en cada etapa. Ello permitirá identificar las tecnologías y conocimiento incorporados en cada una de las etapas y el potencial de mejora en cada una de ellas.

A la hora de discutir posibles mejoras, enfatizamos una vez más la importancia de contar con políticas que tengan principios básicos que sean capaces de adaptarse a diferentes realidades regionales. En cuanto a los principios, creemos que es importante resaltar el compromiso por **soluciones tecnológicas** (entendidas en el sentido

amplio de la palabra) **que generen empleos de calidad y que puedan asegurar la sostenibilidad ambiental.**¹⁰

Por ejemplo, dada la necesidad de reponer las reservas de gas natural, en las próximas gestiones se harán esfuerzos importantes por atraer flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) al sector. El éxito de estas políticas no debería valorarse sólo por cuánta inversión llega o cuántas reservas nuevas se descubren. Al contrario, se debe pensar en estrategias de atracción de IED que contemplen políticas de contenido local (transferencia de conocimiento y tecnologías de empresas multinacionales a actores locales) y que aseguren el respeto por las áreas protegidas.

Igualmente, es cierto que se puede ampliar el volumen de exportaciones agrícolas a través de la importación y uso de paquetes tecnológicos que tienden a ser intensivos en capital (Organismos Genéticamente Modificados). Sin embargo, experiencias en países vecinos muestran que las exportaciones agrícolas también se pueden ampliar a través de políticas públicas que facilitan a pequeños y medianos productores locales el logro de estándares internacionales de inocuidad y/o calidad.

¹⁰ Respecto al primer punto, Acemoglu y Restrepo muestran que las innovaciones tecnológicas no son por defecto ahorradoras en mano de obra. Estos autores defienden la idea de que la innovación tecnológica puede más bien propiciar ganancias en términos de empleo de calidad. Ver: Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2019). Automation and New Tasks: How Technology displaces and Reinstates Labor, *Journal of Economic Perspectives*, 33 (2): 3-30. En cuanto al segundo elemento, propuestas como las del *New Green Deal* enfatizan la oportunidad de promover inversiones que aseguren la sostenibilidad ambiental.

En cuanto a la capacidad de adaptación de estas políticas a las diversas realidades territoriales, tener constancia sobre las dificultades relativas exigidas en cada etapa de la cadena permitirán identificar soluciones concretas para cada territorio, como también el tiempo de maduración de las mismas. A modo de ilustración, el potencial productivo de la cadena puede estar restringido por capacidades propias de los agentes (por ejemplo, *stock* de capital humano), por costos de comercialización (por ejemplo, falta de infraestructura) o por problemas de coordinación entre agentes económicos nacionales e internacionales (por ejemplo, atomización). En cada caso, las respuestas de política pública serán diferentes: inversión en educación o capacitación, construcción de carreteras o fomento a alianzas empresariales, respectivamente. Los resultados de estas políticas tendrán también velocidades diferentes de materialización.

Sugerimos, por tanto, pensar la política industrial no sólo como un mecanismo que permite *industrializarnos* a través de la creación de empresas públicas, sino como un medio para conseguir una diversificación estructural basada en el uso del *conocimiento* y de múltiples instrumentos de política productiva que pueden adaptarse a realidades diversas.

José A. Peres-Cajías





EMPODERAMIENTO Y LIBERTAD: DOS PREMISAS PARA TRANSFORMAR LA CRISIS



“El desarrollo como libertad se enfoca en la libertad para lograr los objetivos en la vida que una persona elige”.

(Amartya Sen, Premio Nobel de Economía)



EL PUNTO DE PARTIDA



María (nombre supuesto) inició su emprendimiento comprometida con el posicionamiento del café boliviano y orgullosa de sus raíces. Sabía que, si le iba bien, podía ayudar a mejorar la vida de un puñado de familias productoras en Caranavi, mientras contribuía a fortalecer el orgullo de los bolivianos. Convencida de que un buen café es capaz de crear una experiencia reconfortante, decidió ambientar un espacio y construirlo con sus socios y clientes.

Las gestiones para iniciar el nuevo negocio le tomaron casi 40 días. Año tras año el pago de sus impuestos consumió 1.025 horas de su tiempo (¡42 días!), sin contar los otros innumerables registros y trámites que debió tener en orden para hacer “bien” las cosas. A pesar de su compromiso y buena voluntad, se vio en la obligación de cambiar el contrato de sus empleados porque, con los costos adicionales, el negocio no pudo cumplir con las cargas sociales y los dobles aguinaldos.

Durante la pandemia, María se las ingenió para que los productos llegaran a sus clientes por delivery, implementando estrategias promocionales para recuperar a algunos de ellos y, ojalá, sumar otros nuevos. El 31 de agosto de 2020, cuando al fin había empezado a sentir que iba a poder salir adelante a pesar de la crisis, María despertó con la noticia de que una Resolución de la Autoridad de Fiscalización y Control Social del Juego prohibía su nueva estrategia comercial y la condenaba definitivamente.

La resolución a la que se hace referencia fue abrogada, pero queda claro que este tipo de intervención estatal es una limitación para el emprendimiento y la innovación en Bolivia y, consecuentemente, para el crecimiento de largo plazo.

Actualmente no existe una relación directa entre el esfuerzo invertido en una actividad y las retribuciones que genera, lo que deriva en desincentivos estructurales para invertir, innovar y crecer. Para transformar la cultura asistencialista y rentista es imprescindible trabajar en un cambio de paradigma en el que se entienda al sector privado como un motor real para el crecimiento y el desarrollo del país y en el que el Estado pueda migrar de una cultura de persecución a una de fomento.¹

EL ENANISMO EMPRESARIAL, LA PRECARIEDAD Y EL ESTANCAMIENTO

De acuerdo con varios estudios recientes, en América Latina la baja productividad de las economías es la responsable de su rezago en relación con otras economías del mundo. Ésta puede descomponerse en la productividad del conjunto de empresas existentes y en cómo se distribuyen los recursos productivos entre ellas. Ambos elementos cambian en función a: (i) la entrada y salida de empresas; (ii) la inversión en innovación y adopción de nuevas tecnologías; (iii) y la reasignación de los recursos entre las unidades productivas.

Existen dos rasgos característicos de la estructura productiva de la región: (i) un porcentaje elevado del empleo concentrado en establecimientos pequeños (de menos de diez trabajadores); y, (ii) un porcentaje elevado del empleo operando en la informalidad.² Ambas características son aspectos críticos en la acumulación de habilidades y, consecuentemente, en el desarrollo de la productividad.

En ese mismo sentido, entre los síntomas que han contribuido a explicar las bajas tasas de crecimiento de la productividad en América Latina están el enanismo empresarial y la asignación subóptima de los recursos de la producción y la informalidad y autoempleo.³

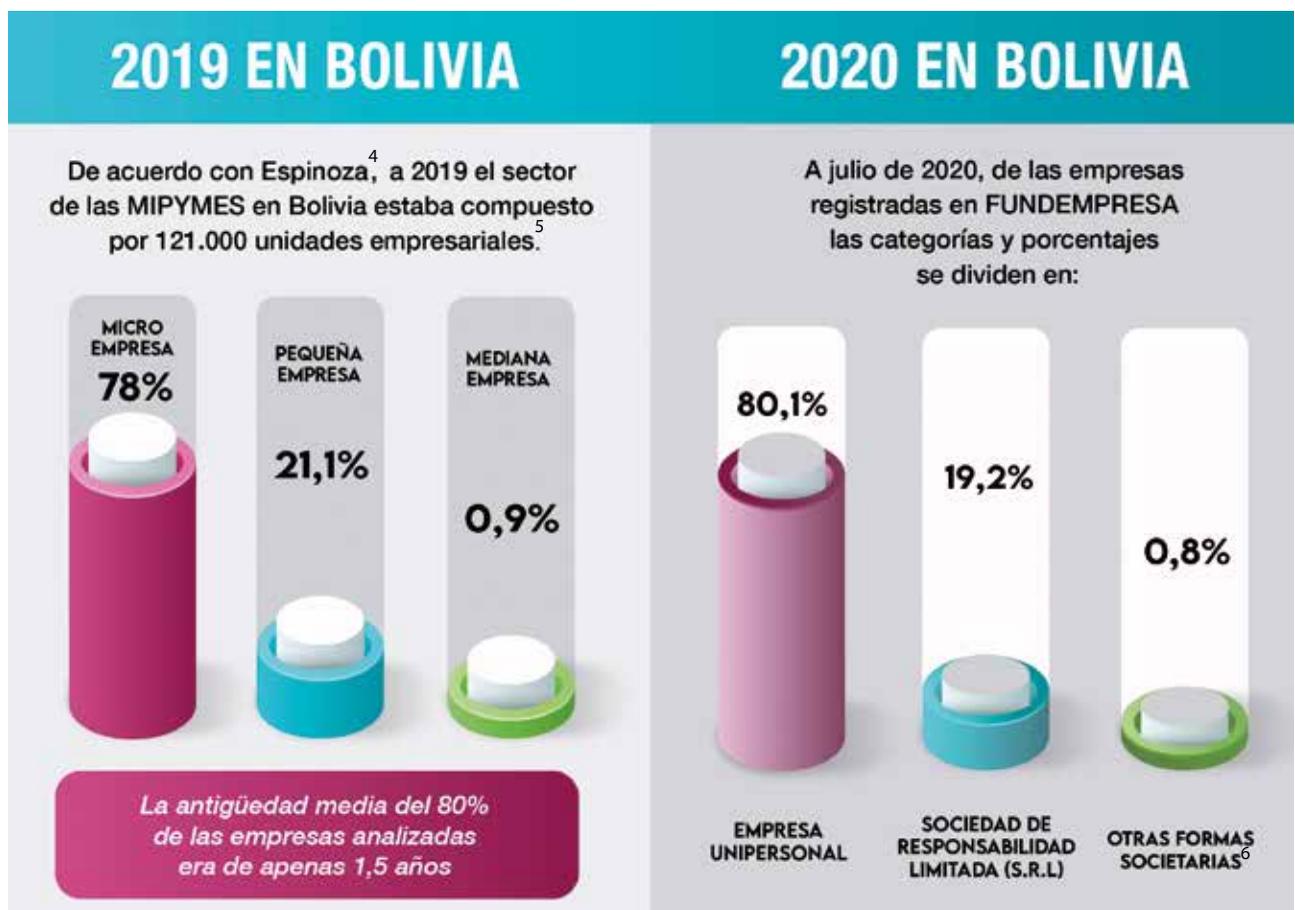
En Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, las microempresas emplean entre el 50% y el 80% de la fuerza laboral, siendo Bolivia el país que tiene el mayor porcentaje de personas empleadas que trabajan en una microempresa.

¹ Casanovas, L. y Péres-Cajías, J. (2019). Intervención estatal e innovación, ¿una restricción microeconómica al crecimiento? en: Kauppert, P.; Jordán, N. y Agramont, D. (Eds.). (2019). *¿Hacia la transformación de la economía? 18 miradas para un diagnóstico de crecimiento en Bolivia*. Friedrich Ebert Stiftung (FES). La Paz: Editorial 3600.

² Álvarez, F., Eslava, M., Sanguinetti, P., Toledo, M., Alves, G., Daude, C., & Allub, L. (2018). *Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial*. Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

³ Ruiz-Arranz, M., Deza, M. (2018). *Creciendo con productividad. Una agenda para la región andina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La relación del enanismo empresarial con una menor productividad está en las empresas de menor escala que se caracterizan por la falta de experiencia y capacitación de los dueños y trabajadores, la escasa innovación y modernización del capital, restricciones crediticias y condiciones informales de trabajo. Estos elementos inciden en un alto nivel de mortalidad empresarial, así como en un débil crecimiento de las que sobreviven.



Las características de la estructura empresarial boliviana inciden directamente en la persistencia de la pobreza multidimensional⁷ que en Bolivia supera ampliamente la pobreza medida por ingresos y empeora cuando se incorporan consideraciones de género, edad, adscripción étnica o clase social.

⁴ Espinoza, J.G. (2019). Desempeño, evaluación y perspectivas para las MIPYMEs. Friedrich Ebert Stiftung (FES).

⁵ Registradas en FUNDEMPRESA

⁶ 0,6% Sociedad Anónima (S.A.) y 0,2% Sociedad constituida en el extranjero.

⁷ La pobreza multidimensional mide los derechos negados a las personas relacionados con el acceso a recursos, al desarrollo de las oportunidades, a la participación política y a la seguridad humana.

Así, para fomentar el acceso de las personas a recursos y el desarrollo de oportunidades se requiere una estructura productiva más diversificada, con progreso técnico, que exija mayores capacidades técnicas y genere empleos de calidad.⁸



LA OPORTUNIDAD DE UNA RECONSTRUCCIÓN DIFERENTE

La covid-19 ha exacerbado la pobreza multidimensional y ha puesto en evidencia las grandes falencias del esquema actual de desarrollo. En Bolivia los recursos no renovables y el Estado han sido considerados siempre como las únicas fuentes de ingresos y posibles salidas del subdesarrollo.

En ese contexto, la cultura rentista/asistencialista está enraizada en las esferas culturales más profundas y se traduce en las dimensiones político-institucionales como el caudillismo, el capital social coercitivo, la corrupción y la conflictividad por rentas. Si hablamos de las dimensiones económicas debemos referirnos al extractivismo, la depredación, el cortoplacismo, el rentismo, y la ausencia generalizada de capital social productivo a partir de la desconfianza. Asimismo, desde el punto de vista social resaltan la violencia, la inseguridad ciudadana, el machismo, la discriminación, entre otros. Todas estas manifestaciones perpetúan la reproducción de condiciones estructurales de pobreza y estancamiento.

A partir de la experiencia vivida con la pandemia, sumada a las crisis sociales, políticas, económicas e institucionales actuales, se podría señalar que, paradójicamente, la pandemia y sus efectos pueden transformarse en una oportunidad para que se generen estructuras institucionales que fomenten un desarrollo socialmente inclusivo y ambientalmente responsable, devolviendo además a las personas la responsabilidad de su propio desarrollo.

⁸ Escóbar, S.; Arteaga, W.; y Hurtado, G. (2019). *Desigualdades y Pobreza en Bolivia: Una perspectiva multidimensional*. Centro de Estudios para el Desarrollo laboral y Agrario (CEDLA).

EL DESARROLLO, UNA RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL

Las pequeñas empresas en crecimiento (PECs) son definidas por el *Aspen Network of Development Entrepreneurs* (ANDE) como empresas comercialmente viables de entre 5 y 250 empleados, que tienen un potencial significativo y ambición de crecimiento. El elemento central en esta definición es que este tipo de empresas aspira y normalmente está en el camino a crecer.

De acuerdo con ANDE, el apoyo a las PECs en mercados emergentes ofrece una ruta al crecimiento sostenible generando beneficios sociales y ambientales positivos para sus comunidades.⁹

En Bolivia, de acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural,¹⁰ el sector de las MYPES es responsable de la generación de aproximadamente...

...el 90% del empleo y casi el 95% de la base empresarial boliviana.¹¹ Como consecuencia de la pandemia, se estima que, a abril de 2020 al menos 100.000 MYPES se habrían declarado en quiebra, afectando directamente a más de 600.000 empleos.

CONSTRUYAMOS CAPACIDADES

Se suele pensar que el proceso de recuperación de las empresas pasa únicamente por su acceso a recursos financieros en condiciones blandas¹² y, aunque este es un componente central en la recuperación, por lo general, se olvida que las empresas necesitan mucho más que eso; por ejemplo, requieren contar con servicios empresariales que les permitan adquirir o contratar las nuevas habilidades, conocimientos o tecnologías que necesitan para adaptar su modelo de negocios a las nuevas características del entorno.

⁹ Aspen Network of Development Entrepreneurs (ANDE). (2019). ANDE at 10 years: Impact and Influence on the SGB Sector.

¹⁰ Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa. (2020). *Documento de Propuesta del Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa para Reactivar la Economía de las MYPES, Artesanos y Actores de la Economía Local*. Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia.

¹¹ Escobar, L. (15 de abril de 2020). CONAMYPE: Quebraron 100 mil microempresas en la cuarentena. *Página Siete*. En: <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2020/4/15/conamype-quebraron-100-mil-microempresas-en-la-cuarentena-252680.html>

¹² Un financiamiento en condiciones blandas tiene normalmente una menor tasa de interés, un plazo mayor – o mayor período de gracia – y estructuras que se acomodan mejor a los flujos reales de la empresa. Este tipo de financiamiento permite a las empresas seguir operando y cubrir al menos parte de los costos que, a diferencia de los ingresos, no se han visto directamente afectados por la contracción de la demanda.

ÁREAS QUE DEFINEN LA PROBLEMÁTICA DE LA MIPYME EN RELACIÓN CON EL ENTORNO¹³



Dos elementos centrales de estas conclusiones:

1) Toda la problemática descrita puede encontrar vías de solución si es que las MIPYMES pueden desarrollar mecanismos eficientes de acceso a los conocimientos/talento o servicios (tanto técnicos como de gestión empresarial).

2) Si bien las debilidades en el uso de las TICs o el nivel de digitalización de las empresas eran una barrera importante y creciente a partir de los nuevos esquemas mundiales de desarrollo, en la realidad post pandémica pueden constituirse en el factor determinante para la supervivencia o la desaparición de este segmento empresarial.

En ese marco, cabe preguntarse: ¿qué funciona y qué no funciona en la provisión de servicios de desarrollo empresarial? De acuerdo con un reciente estudio de ANDE¹⁴, en la mayoría de las empresas

¹³ Espinoza, *op. cit.*

¹⁴ Woodruff, C. (2018). *Addressing constraints to small and growing businesses*. Aspen Network of Development Entrepreneur (ANDE).

en los países en desarrollo, las propensiones al crecimiento y la innovación están restringidas por tres factores: falta de acceso al capital, talento no desarrollado y poca eficiencia tecnológica.

Así y en relación con el **acceso a talento**, se ha demostrado que las empresas en crecimiento necesitan contratar trabajo más calificado por lo que, si estas capacidades no están disponibles, su crecimiento puede estar restringido. Si bien este es un elemento central para el desarrollo empresarial y está relacionado íntimamente con el sistema educativo, trasciende el alcance de este trabajo.

De acuerdo con el estudio mencionado, dado que la mayor parte del capital humano de un trabajador se adquiere en el mismo trabajo, los retornos a esquemas de entrenamiento vocacional y entrenamiento por aprendices están alrededor del 20% y 10%, respectivamente.

Otro elemento importante en este sentido es que, si las empresas crecen al punto en el que la jerarquía toma relevancia, el mercado de gerentes toma una mayor importancia.

Así, en el estudio se acentúa que existe una diferencia considerable entre gerentes y líderes -los primeros se relacionan más con personas al interior de la empresa, mientras que los segundos lo hacen con múltiples contrapartes externas a la empresa. Se ha demostrado también que, si bien los últimos llevan a mayor productividad, conseguir líderes empresariales es más difícil en los países en desarrollo.

En relación con el **acceso al conocimiento**, existe poca evidencia de que los programas de entrenamiento masivos y estandarizados tengan efectos en el desempeño de las empresas. En este sentido, un elemento central para los entrenamientos es garantizar que las buenas prácticas se implementen efectivamente a partir de algún tipo de acompañamiento.

Entre los contenidos y metodologías, se ha demostrado que el entrenamiento en psicología emprendedora¹⁵ es efectivo en generar mayores y más duraderos efectos en ventas y rentabilidad. Por otro lado, para los programas de mentoría se ha comprobado que, para lograr un mayor retorno, es importante asignar mentores/as que estén familiarizados/as con el contexto local y puedan desarrollar una mayor cercanía con el/la emprendedor/a o empresario/a.

¹⁵ Referido a la autoconfianza, gestión de riesgos, iniciativa y creatividad, tolerancia al cambio y resiliencia, liderazgo, negociación, trabajo en equipo, etc.

En este marco, los programas de consultoría individualizados, aunque mucho más caros, tienen efectos notables en el desempeño de las empresas, más aún cuando se cuenta con algún mecanismo que 'garantice' la implementación.¹⁶

Finalmente, otro elemento que no está directamente relacionado con la provisión de servicios empresariales, pero es central para su crecimiento, es el **tejido de redes** o *networking*. De acuerdo con la evidencia, reuniones mensuales llevaron a un incremento tanto en la escala como en la rentabilidad de las empresas. Las explicaciones más repetitivas sobre el valor agregado de este tipo de encuentros están relacionadas con que en las reuniones los/as líderes empresariales compartían información sobre socios comerciales, así como prácticas de gestión.



SERVICIOS EMPRESARIALES Y EL EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LA MUJER

Uno de los grupos poblacionales más afectados como consecuencia de la pandemia son las mujeres. Por un lado, el distanciamiento social y la necesidad de permanecer en casa ha incrementado tanto los niveles de violencia hacia las mujeres como su carga laboral, aumentando el tiempo que se debe dedicar a las obligaciones reproductivas. Adicionalmente,

¹⁶ En uno de los casos que se mencionan en el documento, a partir de 4 horas semanales de asesoramiento, después de cinco años, la empresa podía haber logrado hasta un 57% de incremento en el empleo.

los sectores más afectados por las medidas de distanciamiento social tienen una mayor presencia y participación femenina. En ese contexto, es fundamental entender cómo deben potenciarse los servicios de desarrollo empresarial para tener un enfoque de género.

Incorporar el 'lente de género' y el enfoque de igualdad como eje central para la provisión de servicios empresariales, implica que todas las acciones de apoyo están orientadas al empoderamiento de las mujeres.

En América Latina, en general, y Bolivia, en particular, los estereotipos de género desalientan el espíritu emprendedor en las mujeres por creencias relacionadas a las aptitudes "masculinas" y "femeninas",¹⁷ incidiendo desfavorablemente en la probabilidad que tienen las empresas lideradas por mujeres para crecer y consolidarse.¹⁸

En este marco, para el impulso a iniciativas de desarrollo empresarial que, desde su diseño, tomen en cuenta las características particulares de las empresarias, es fundamental considerar su acceso real a redes e información; agendas y horarios-posibilidad de combinar la economía del cuidado con sus actividades productivas; promoción, difusión y publicidad que considere tanto su acceso real como la incorporación de artes más amigables e inclusivos que reflejen diversidad y perspectiva de género entre los equipos de las organizaciones de soporte, etc.¹⁹

En este mismo sentido, es fundamental el desarrollo de programas y proyectos que contengan una perspectiva integral del empoderamiento económico de las mujeres,²⁰ combinando el fortalecimiento de habilidades tanto duras como blandas, democratizando el acceso a capital social a partir de servicios de apoyo empresarial basado en redes y trabajando en la consolidación de un ecosistema amigable al desarrollo empresarial femenino.

¹⁷ Curso "Desarrollo empresarial con perspectiva de género: modelo de intervención y herramientas para mejorar la productividad empresarial de las mujeres" (2019). Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

¹⁸ En este contexto, uno de los desafíos centrales de los prestadores de servicios empresariales – y la sociedad en su conjunto – es trabajar primero en la visibilización de estas diferencias para después procurar la deconstrucción de imaginarios basados en estos estereotipos. Morazán, A. (2017). *Empresarialidad femenina en el CDMYPE* (2013 – 2017).

¹⁹ Aspen Network of Development Entrepreneurs (ANDE), British Council and Institute of Development Studies (IDS). (2020). *Bringing a Gender Lens to Supporting Small and Growing Business: Insights from Brazil*.

²⁰ De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, el Modelo de Intervención para el Desarrollo Emprendedor de las Mujeres debe ser integral incorporando (i) Acceso a Financiamiento, (ii) Servicios Empresariales que favorezcan el tránsito de las empresas hacia sectores con mayor impacto, (iii) Acceso a mercados, (iv) Entorno de negocios favorable y (v) Empoderamiento femenino que incorpore el fortalecimiento del liderazgo y las habilidades de negociación y toma de decisiones.

Así, entre los modelos exitosos implementados para mejorar la productividad empresarial de las mujeres, resaltan aquellos que supieron combinar la dimensión empresarial con la dimensión personal,²¹ entendiendo la actividad empresarial como parte de la estrategia de vida de las participantes, tomando en cuenta las motivaciones reales de las mujeres para emprender y hacer crecer sus negocios²² y trabajando en aspectos relacionados a su autoestima, el conocimiento de sus derechos, habilidades de negociación y otros que normalmente no se incluyen en la currícula de este tipo de actividades de apoyo.

Actualmente, en el marco de la crisis sanitaria, resalta la necesidad que tienen las mujeres de un respaldo que se base en soluciones centradas en las personas y les facilite la construcción de alianzas, redes y comunidades.²³ Ellas destacan la importancia de un asesoramiento a medida, dado que responde de manera más eficaz y eficiente a las múltiples y variadas necesidades de asesoramiento.

Tú - Consultorio Empresarial

Tú - Consultorio Empresarial es una iniciativa de la Fundación Innovación en Empresariado Social (Fundación IES) y se constituye como un catalizador de innovación empresarial basado en un consultorio virtual que busca facilitar el acceso a información, conocimiento y herramientas para la mejora en la gestión de las empresas. A partir de consultas semanales, se trabaja en la identificación e implementación de soluciones prácticas que se acomodan a las necesidades particulares de cada empresa.

La metodología brinda una respuesta eficiente, efectiva y valiosa basada en la persona, específica para los requerimientos puntuales de la empresa, facilitando conocimiento de calidad a costos razonables, promoviendo la articulación con redes empresariales y es ampliamente replicable y escalable.

Rocío Alvarado, Moda Ecológica Boliviana: “Ha sido muy bonito para mí, una experiencia que me ha dado confianza para seguir, yo estaba a punto de cerrar por todo lo de la pandemia, pero ha sido como una palmadita en la espalda para seguir, he sentido confianza en mi producto y en mí misma”.

²¹ CAF, *op. cit.*

²² Martínez, J. E. (2006) *La empresarialidad femenina, mitos, realidades y desafíos*. Asociación Alternativa para el Desarrollo Integral de las Mujeres.

²³ WeTalks. (2020); “What Works in remote training and Mentoring for Women Entrepreneurs”

ENFOQUE DE CAPACIDADES EN MIRAS DE LA NUEVA REALIDAD

Existe un riesgo significativo de falla generalizada de las MIPYMES en países emergentes en todo el mundo. Más del 40% de estas empresas están en riesgo de desaparecer en los siguientes seis meses y el 77% de las empresas entrevistadas en abril del 2020 manifestaron tener recursos suficientes para sobrellevar la pandemia por un máximo de dos meses.²⁴

De acuerdo con las 5.200 encuestas realizadas en varios países de América Latina, las principales dificultades a las que se enfrenta actualmente este segmento de empresas son: pérdida en ventas y clientes; dificultad de cobranza a clientes y dificultad de pago a proveedores.

Además del financiamiento flexible,²⁵ las MIPYMES necesitan asistencia técnica, principalmente para acceder a fondos de ayuda financiera e innovar en sus modelos de negocios para que puedan adaptarse a un mundo posterior a la covid-19. En ese marco, las áreas de asistencia técnica más relevantes para la reactivación según las mismas empresas son:

-  mercadotecnia y posicionamiento en nuevos mercados,
-  herramientas digitales,
-  ventas en línea,
-  innovación y cambios en sus modelos de negocio (reinventarse),
-  proyecciones financieras y competencias para acceder al mercado financiero.

En este momento de crisis, se debe apoyar a las empresas a desarrollar una mentalidad de supervivencia, desarrollar resiliencia financiera y ajustar sus modelos de negocio para las nuevas oportunidades y necesidades de mercado. Además de las áreas en las que se necesita apoyo,

²⁴ ANDE, Viva Idea y Nauta. (2020). *Reactivación de las MIPYMES Latinoamericanas frente a la crisis del COVID 19*.

²⁵ Las características más valiosas en relación con este apoyo financiero son: menor tasa de interés, estructura de pago flexible y periodo de gracia, seguidas por aprobación y desembolso rápidos.

es imprescindible analizar también cuáles son los mecanismos o las metodologías que tienen mejores resultados. En ese sentido, es fundamental segmentar los públicos receptores de esta capacitación tanto en su nivel de alfabetismo (corriente y digital), como en su acceso a tecnologías (teléfono inteligente y/o computadora) e internet.²⁶

¿CÓMO CRECER EN LIBERTAD?

El paradigma actual de desarrollo se sustenta en un Estado paternal y sobreprotector que lo sostiene a partir de la generación de recursos relacionados a la tenencia y explotación de recursos naturales no renovables para financiar programas de redistribución (parcial) a poblaciones vulnerables mediante sistemas de bonos. Este Estado, además, está obligado a captar mayores rentas a partir del estrangulamiento de la actividad privada formal y es el responsable último de imponerle un rol social a partir de incrementos salariales por decreto (sin correspondencia con la productividad) y al pago de obligaciones y costos adicionales que, en muchos casos, la inviabilizan. Además de lo perverso del modelo, en un contexto económico adverso y de recesión global, mantenerlo es imposible.

Si, por el contrario, las propuestas –y las exigencias– cambian hacia una democratización real de las oportunidades, prevalece la relación directa que debe existir entre el esfuerzo, la retribución, el valor generado y el bienestar de los individuos. En este marco, como sociedad deberíamos buscar ‘agrandar la torta’ en vez de pelearnos por cómo se reparte lo que queda de ella; se trata de promover relaciones de cooperación o complementación en las que la ganancia de unos no tiene porqué implicar la pérdida de los otros, en las que la ganancia de unos no tiene porqué implicar la pérdida de los otros, construyendo confianza en torno a una visión compartida de largo plazo. De esta manera, se podría transformar la cultura rentista/asistencialista vigente e incidir en estructuras político-institucionales, económicas y sociales más democráticas, inclusivas y sostenibles.

Si nos desafiamos a entender el desarrollo como la posibilidad real que tienen las personas de vivir la vida que desean, aceptaríamos que hay una relación directa entre desarrollo y libertad, devolviendo a las personas la responsabilidad sobre sus vidas. En este nuevo paradigma, la institucionalidad se enfoca en el empoderamiento de sus individuos y comunidades, incrementando su grado de

²⁶ Technoserve. (2020). *Supporting Business Survival and Recovery*.

autonomía y autodeterminación para que, representando sus intereses de manera responsable, pasen de ser sujetos pasivos o beneficiarios, a ser gestores de su propio destino, siendo y haciendo en función de sus propias aspiraciones y deseos.

SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL CON UNA PERSPECTIVA REAL DE EMPODERAMIENTO

- El *financiamiento es necesario, más no suficiente para lograr la recuperación* de las micro, pequeñas y medianas empresas. En las últimas dos décadas no se han dado esfuerzos institucionales (públicos, privados o del tercer sector) para desarrollar el mercado de los servicios de desarrollo empresarial, concentrándose la mayor parte de las intervenciones en el desarrollo de la industria de las microfinanzas. Sin embargo, la evidencia a nivel regional ha demostrado que son los esfuerzos combinados (de acceso a financiamiento y conocimiento) los que resultan en mejoras efectivas en las ventas, los ingresos y el empleo de las empresas.
- Si bien la *digitalización* de las empresas ha cobrado una mayor relevancia en el contexto actual, es fundamental tener siempre en cuenta que *la tecnología es un medio y no un fin en sí mismo*. Al igual que el financiamiento, si la tecnología no responde a un modelo de negocios, no incidirá en un mejor desempeño empresarial y podría incluso minarlo.
- Ha sido ampliamente demostrado que *los programas masivos no tienen incidencia en la productividad empresarial* (existe una evidente contraposición entre cobertura e impacto). En este marco, al momento de diseñar políticas públicas de reactivación de amplio alcance, es necesario considerar también algún tipo de *acompañamiento que favorezca la efectiva implementación de las mejoras* –no basta con facilitar el acceso a la información / conocimiento.
- En ese sentido, uno de los elementos centrales para el éxito de un programa de servicios de desarrollo empresarial es la clara comprensión de las *características más importantes de su demanda*. Esto requiere contar con parámetros claros para segmentarla y, en función a estos grupos, determinar *cuáles son los conocimientos empresariales que agregan más valor*.

- Bajo el principio de generar valor real para las empresas, es fundamental que las *soluciones* que se generen -tanto en contenidos como en metodologías de transmisión- estén guiadas por la *demanda*. Durante los últimos años se han desarrollado varias plataformas digitales de apoyo a las MIPYMES, sin embargo, su uso es limitado porque han sido diseñadas desde la oferta y no a partir de necesidades/capacidades reales; es decir que, desde un inicio, no estaban orientadas al empoderamiento efectivo de los/las empresarios/as.
- Tanto a nivel del sector público como del tercer sector (fundaciones, ONG y cooperación internacional), los programas de asistencia técnica y capacitación se evalúan a partir de la *eficiente ejecución de recursos*, llegando máximo al nivel de productos o “outputs” (ej: se ejecutó una cantidad de dinero en la realización de un taller al que asistieron un número significativo de personas). Para la implementación de *programas de desarrollo empresarial con impacto, es imprescindible monitorearlos* para que efectivamente incidan en un mejor desempeño empresarial, es decir que, en el ejemplo, los asistentes al taller deberían asimilar e implementar las mejores prácticas de gestión de manera sostenida para que - ya sea a través de la reducción de costos o el incremento en ingresos- mejoren la situación de su empresa.
- Para trabajar en el *empoderamiento económico de las mujeres* a partir del desarrollo empresarial, es fundamental hacerlo bajo un *enfoque holístico* que, desde un inicio, considere las causas estructurales que mantienen las limitaciones de acceso que actualmente tienen a habilidades, financiamiento y redes. Mientras se levantan esas restricciones y se favorece el acceso efectivo, se debe también hacer que estos sesgos sean visibles para toda la sociedad, promoviendo el *liderazgo femenino en los gremios* empresariales tradicionales y todas las instituciones del ecosistema, de manera de propiciar un cambio sistémico a largo plazo.
- En este marco, se ha demostrado el valor y la importancia de (i) *soluciones basadas en las personas*—estamos interactuando con individuos no con números y (ii) *mecanismos permanentes y horizontales de comunicación* con los públicos meta para que no sean soluciones de escritorio.

- En Bolivia es *fundamental generar información, así como espacios de diálogo y aprendizaje*, en los que se difundan mejores prácticas y lecciones aprendidas, de manera que nuestra propia experiencia se constituya en el activo fundamental para la construcción permanente de oportunidades. Finalmente, es imprescindible diseñar e implementar *políticas integrales de reactivación* que tengan en cuenta, no solo el acceso al conocimiento más adecuado para la resiliencia y desarrollo de las empresas y el empoderamiento de los/as empresarios/as, sino también el acceso al financiamiento y mercados más convenientes, bajo una perspectiva ecosistémica.
- En ese marco, un elemento central para la modernización del Estado y su alineamiento con un esquema de desarrollo centrado en el sector privado, es la implementación de lo que se conoce como *gobierno digital* que facilita la simplificación de requisitos y trámites burocráticos, promoviendo la digitalización de los documentos y procedimientos, y conduciendo a un ahorro significativo de tiempo y otros recursos.

Lucía Casanovas Urday





DE LAS RAÍCES DE LA PRODUCCIÓN AL DESARROLLO Y CÓMO FINANCIARLO



 **TRANSFORMAR
LA CRISIS**

ALBERTO BONADONA COSSÍO

*Es momento de impulsar y financiar un nuevo tipo de desarrollo
que mire las raíces socioeconómicas de la diversidad boliviana
y promueva las capacidades productivas de manera innovadora,
sostenible, equitativa e inclusiva.*



“Si tu gobierno enfrenta una pandemia de duración desconocida inicialmente y de una severidad también desconocida... veo esto como una guerra y la caracterizo como una guerra. Y lo típico en las guerras es que te preocupas de ganar la guerra, después te preocupas de cómo vas a pagar por la guerra. Ahí es donde estamos”.

(Carmen Reinhart, 2020).¹

La crisis de los años 30 conocida como “La Gran Depresión”, o la de los años 2008-2010, conocida ahora como “La Gran Recesión”, tuvieron una gestación lenta, de dos o tres años, y serpentearon hasta estallar y sorprender a gobernantes y empresarios, con repentinos despertares de un profundo sueño. La crisis actual tiene causa biológica, nada relacionada a grandes estremecimientos engendrados en

convulsionados movimientos de las finanzas o los mercados de bienes raíces.

No es una crisis que se cocinó a fuego lento. Es única en la evolución del capitalismo moderno por su origen, pero similar a otras por sus profundos efectos económicos globales. Única, porque la producción, la distribución y el consumo se paralizaron abruptamente en el mundo entero. Millones de trabajadores se vieron desempleados y, lo peor, sus ingresos se desvanecieron por completo en un santiamén. Para otros, el fruto de su autoempleo se deterioró en un soplo. Algunos, los afortunados, preservaron su puesto o este se convirtió en teletrabajo.

También micro, pequeños y grandes empresarios observaron paralizarse las actividades de sus empresas. Ahora piensan en cerrar definitivamente porque su capital se esfumó, otros aguardarán un tiempo más para reabrir porque tienen alguna reserva acumulada, y están los que ya se reinventaron y generan nuevas fuentes de ingresos.

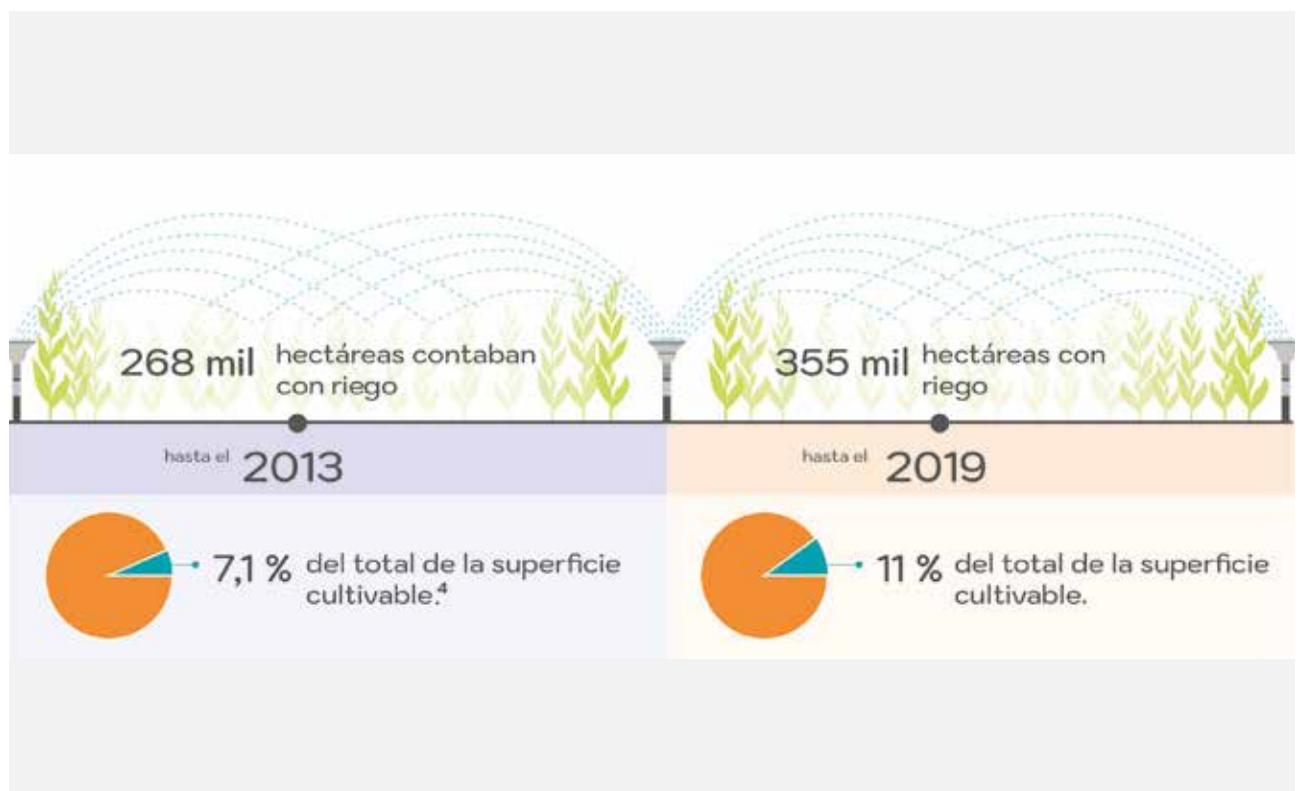
En Bolivia, ocho de cada diez son trabajadores informales.² La cifra más alta de América Latina en 2018.³ La mitad solo

¹ Carmen Reinhart es la nueva Vicepresidente y Economista Jefe del Banco Mundial. La cita para este epígrafe es una traducción libre de la conferencia pronunciada en la *Económica-Phillips Lecture de la London School of Economics*, el 28 de mayo de 2020.

² Banco Mundial. (2021). *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*. La informalidad para Bolivia en 2018 alcanzó 80,7, de acuerdo con la información global sobre informalidad (% del total de empleo). Organización Internacional del Trabajo (ILO); harmonized series. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/research/publication/informal-economy>

³ En 2017, Honduras presenta una informalidad de 82,6. *Ibidem*.

se trata de ocupaciones que apenas originan un ingreso para subsistir y esto en condiciones económicas sin pandemia. **Un 30% de los trabajadores activos, se encuentra en ocupaciones agrícolas tradicionales** y crecientemente requieren de los mercados laborales; así como de bienes y servicios para comprar o vender sus productos. Este grupo requiere un apoyo para mejorar su producción con medios como son el riego (ver la infografía a continuación), mejoramiento de semillas, soporte técnico y una variedad de factores productivos (silos, acceso a mercados, y otros) que contribuyan a mejorar sus condiciones de vida y de trabajo.



El análisis en profundidad de estos aspectos no es el propósito de este documento, pero hay que notar que parte de la solución inmediatamente futura exige un gigantesco apoyo en estas áreas. En ambos grupos, se mimetizan personas que gozan de sustanciales ingresos, pero, se estima que estos son el 1% del 1%: una pequeña fracción que es marginal a nuestro propósito.

⁴ Instituto Nacional de Estadísticas de Bolivia (INE) y Ormachea Saavedra, E. (2016) Riesgo y producción agrícola. En: Analizando los resultados del Censo Nacional Agropecuario 2013. CEDLA. Disponible en: <https://cedla.org/publicaciones/prya/riego-y-produccion-agricola/>.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) proyectó para Bolivia que en 2020 un millón de empleos formales y 4.2 millones de trabajos informales se encontraban en riesgo de perderse como consecuencia de la covid-19.⁵ Este es el número de habitantes a beneficiar con un programa de desempleo que cubra tanto a empresarios como trabajadores de la mediana, pequeña y microempresa; formales o informales.

Entre los sectores más afectados por la pandemia, y la cuarentena estricta que exigió en sus inicios, se encuentra el sector servicios que incluye al transporte, el comercio, restaurantes y hoteles. Asimismo, la manufactura se vio afectada por la cuarentena y esta, a su vez, interrumpió el transporte y las cadenas de suministros locales y globales de insumos, materias primas y maquinaria, vitales para continuar los procesos productivos. De la misma manera, la construcción y una serie de servicios formales e informales se vieron golpeados por el inusitado paro de sus actividades.

Para evitar que la pérdida de estos empleos sea permanente se requiere de apoyo estatal y de un fuerte respaldo de la cooperación internacional.

La holgura fiscal en Bolivia es limitada en condiciones normales (sin pandemia). Adicionalmente a las obligaciones de salud pública impuestas por la emergencia, se hace imprescindible responder de manera sistemática a las profundas consecuencias económicas que el abrupto paro de las actividades económicas ocasionó.

Las opciones para apoyar a la salud y a la economía solo pueden hacerse desde la perspectiva de recursos que provengan de la emisión monetaria y la inevitabilidad de un sustancial aumento del déficit fiscal. A la vez, la implantación de actividades productivas, así como la recuperación

⁵ El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) proyectan un mayor desempleo en el país como consecuencia del impacto del coronavirus en la economía para 2020. Ver: Belmonte, M. (19 de abril de 2020). El Banco Mundial y el FMI prevén más déficit y desempleo, *Página Siete*. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/economia/2020/4/19/el-banco-mundial-el-fmi-preven-mas-deficit-desempleo-253118.html>. Altamirano, A.; Azuara, O. González, S. (2020). ¿Cómo impactará la COVID-19 al empleo? Posibles escenarios para América Latina y el Caribe. *Políticas Sociales en Respuesta al Coronavirus*, BID. Disponible en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/C%C3%B3mo_impactar%C3%A1_la_COVID-19_al_empleo_Posibles_escenarios_para_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe.pdf.

cuanto esta corresponde, generan el potencial tanto para que paulatinamente se disminuya el déficit fiscal como para pagar la deuda externa. Incurrir en estas formas de financiamiento es, en las condiciones que Bolivia vive, ineludible. Por cierto, nada impide que Bolivia acuda a solicitar donaciones para proyectos específicos que por su contenido y orientación sean altamente elegibles.

La Economista Jefe del Banco Mundial, Carmen Reinhart, en conferencia dictada en la *London School of Economics*, afirmó sin ambages que la actual situación es una de guerra. Y en la guerra hay que buscar por todos los medios la victoria. Para esto, señala Reinhart, países como Bolivia, deben tocar todas las puertas de organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID y otros) y de países donantes. Su apoyo es necesario, no solo para combatir la pandemia, sino para pagar “los costos de la guerra”, tanto en el frente de la salud como en el económico. Para ello y parafraseando a Reinhart, “primero hay que ganar la guerra, luego preocuparse de cómo pagarla”. Esta expresión debe ser entendida como una forma de acentuar la gravedad de la emergencia, pero se requiere enfrentar la crisis con repuestas que superen ese “estado de guerra” con visiones que modifiquen las estructuras económicas con planes, programas y proyectos de breve, corto, mediano y largo plazo que hagan crecer la base productiva, creen empleos, generen ingresos y aumenten

el consumo. A la vez, que permitan al Estado recaudar impuestos para pagar las deudas incurridas interna y externamente.

Significa, por lo tanto, una planificación de fuentes y usos de fondos que aseguren la utilización productiva y redituable de los proyectos de tal forma que garanticen el repago en tiempos que pueden preverse y coincidan con los vencimientos de las deudas y no creen cargas a las futuras generaciones; más por el contrario lleguen a constituir la base de la prosperidad de las generaciones por venir. Muchas deudas se pagarán en décadas por lo se debe planificar previamente los mecanismos de financiamiento más idóneos, las tasas más preferenciales, los plazos concesionales, las diferentes fuentes y sus condiciones, etc. Es decir, todo aquello que debe tomarse en cuenta en el marco de estrategias de negociación que permitan al país acceder de manera perspicaz a créditos o, mejor aun, a donaciones y condonaciones.

Kristalina Georgieva, directora gerente del FMI, ha declarado:

El desafío, sin embargo, es enorme:

- ✓ Un número excepcionalmente grande de países requieren en forma simultánea financiamiento de emergencia del FMI.
- ✓ Los mercados emergentes se ven drásticamente afectados por el elevado nivel sin precedentes de salidas de capitales y la grave escasez de liquidez en moneda extranjera.
- ✓ Muchos países de bajo ingreso entran en esta crisis con una pesada carga de deuda.

Debemos actuar a la par de la magnitud del desafío. Para nosotros en el FMI, esto significa trabajar con ustedes para que nuestra respuesta a la crisis sea aún más contundente. Para ello solicitamos su respaldo con los siguientes objetivos:

- ✓ Duplicar nuestra capacidad de financiamiento de emergencia.
- ✓ Reforzar la liquidez mundial a través de una asignación especial de DEG (derechos especiales de giro), como lo hicimos eficazmente durante la crisis mundial de 2009, y ampliando el uso de servicios tipo *swap* en el FMI.
- ✓ Respaldo las medidas adoptadas por los acreedores bilaterales oficiales para aliviar la carga de la deuda de los países miembros más pobres durante períodos de desaceleración mundial.

Superaremos juntos esta crisis. Juntos sentaremos las bases para una recuperación más rápida y más vigorosa.⁶

⁶ Fondo Monetario Internacional. (26 de marzo de 2020). Declaración de la Directora Gerente del FMI durante la Cumbre extraordinaria de líderes del G-20. Comunicado de Prensa No 20/108. Disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/03/26/pr20108-remarks-by-imf-managing-director-during-an-extraordinary-g20-leaders-summit>.

Esto manifiesta un giro extraordinario en la visión tradicional del FMI respecto a las economías en crisis y este giro se debe a la pandemia. Afirma, además, que el FMI está dispuesto a emitir grandes sumas de Derechos Especiales de Giro (DEG),⁷ el dinero que esta institución maneja y que puede emitir para otorgar sumas significativas en créditos que vienen con tasas de interés concesionales que bordean el 2% anual. En este caso, el FMI actúa como un banco central de los bancos centrales. Así, Georgieva y Reinhart, dos destacadas y poderosas mujeres de las finanzas internacionales, muestran renovados enfoques para tratar los problemas de la crisis que enfrentan países como Bolivia.

Es, por lo tanto, el momento de tomarles la palabra y solicitar el más grande apoyo posible para revolucionar la economía boliviana y desacoplarla del tradicional papel que ha jugado de proveedora de materias primas no renovables y de monocultivos estancados en baja productividad, como la soya.⁸ Se hace imprescindible salir del aprisionamiento de estos rubros productivos que le niegan a la población boliviana un mejor futuro de amplias oportunidades sociales y el desarrollo de capacidades personales; de introducir

un desarrollo sustentable que aproveche los recursos y a la vez proteja la fuente que los provee, así como alcanzar vidas sanas y longevas.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que los **organismos internacionales**, desde hace muchos años, han bajado el gran celo que mostraban en las condiciones que imponían a las economías que apoyaban. **Ahora, recurren al denominado criterio de “pertinencia”, que se refiere a financiar dentro de sus líneas ofrecidas, pero tomando en cuenta los criterios y áreas que el gobierno del país receptor define como prioritarias.**

Existen, además, líneas abiertas en la cooperación internacional que apoyarían los proyectos que se pergeñan aquí, tanto por su contenido social inclusivo como por su orientación de protección al medio ambiente y el uso de energías amigables al mismo. Cooperación **que no solo puede dirigirse a lo financiero, sino también a la asistencia técnica que pueda necesitarse.**

Así, para mencionar algunos de ellos se tiene una línea de facilidad financiera para preservar empresas y empleos del International Finance

⁷ Debates recientes de los directores ejecutivos del FMI hablan de una posible asignación de DEG equivalente a USD 650.000. Ver: Fondo Monetario Internacional (23 de marzo de 2021) Comunicado de Prensa No 21/77. Disponible en: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/03/23/pr2177-imf-execdir-discuss-new-sdr-allocation-us-650b-boost-reserves-help-global-recovery-covid19>.

⁸ La Fundación Tierra ha realizado varias investigaciones que se refieren, entre otros aspectos, al estancamiento de la productividad de la soya, así como al uso de transgénicos en su producción que alcanza un 90% de la misma. Además, insiste en la alta inequidad en la distribución de la tierra, en general en Bolivia, y en particular entre los productores de soya. Ver: <http://www.ftierra.org/index.php>.

Corporation (IFC) que forma parte del Grupo Banco Mundial. Asimismo, el IFC tiene el programa de financiamiento global dirigido a medianas y pequeñas empresas relacionadas con cadenas de oferta mundial especialmente abierta para países de economías frágiles. También el BID ofrece su fondo climático verde para financiar proyectos y programas en energía limpia, cuidado de la salud, desarrollo agrícola y manejo de recursos naturales. Por otra parte, se encuentra la Corporación Andina de Fomento (CAF) que ofrece tres fondos verdes para inversiones en infraestructura, energía, desarrollo social, sostenibilidad ambiental y cambio climático; Green Climate Fund (GCF), Global Environmental Facility (GEF) y Adaptation Fund (AF). Aparte de estos fondos, la CAF ha asumido como propios los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y apoya a los países latinoamericanos en la emisión de bonos verdes en mercados internacionales.

Si efectivamente se logra el compromiso del Estado boliviano en la respuesta a lo que aquí se plantea no se ven limitantes a realizar estas operaciones; más aún se considera que **la emisión de deuda con un contenido verde puede contribuir a facilitar la obtención de recursos.**

Finalmente, **una fuente adicional de financiamiento es la tramitación de una prórroga de las cuotas de la deuda internacional.** Esta es una avenida abierta por los propios organismos financiadores multilaterales y puede también ser negociada con la cooperación bilateral en términos que faciliten fondos rápidamente disponibles por el Estado en sus presupuestos para los años inmediatamente venideros.

Lo que se plantea en este documento es la necesidad de contar con un programa económico, y a la vez de apoyo técnico, financiado con recursos públicos (recursos de la participación municipal, mayor déficit fiscal, emisión monetaria) y recursos provenientes del apoyo de la cooperación internacional (nuevo financiamiento, donaciones, diferimiento de pago de la deuda, condonación de intereses o capital, capacitación técnica, etc.), con los cuales se forme un fondo concursable abierto a los municipios.

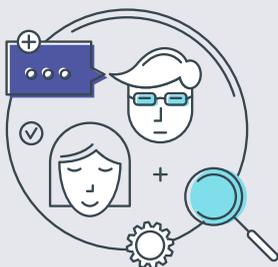
Dicho fondo debe incorporar tres grandes líneas:

1



Una primera línea dirigida a la **reactivación y rescate de actividades productivas** que tienen capacidad ociosa originada por la irrupción de la covid-19 en el país. Se destacan las empresas de construcción, algunas ramas de la manufactura como las confecciones, transportes, bebidas y licores, y la hotelería. Estas actividades, deben recibir apoyos que complementen o suplan los diferimientos de los créditos bancarios, y sean principalmente dirigidos a capital de operaciones, renovación de maquinaria, ampliación de instalaciones, promoción productiva, impulso a redes de valor ligadas a la apertura de mercados externos, innovación de procesos y productos, entre otros.

2



Una segunda línea destinada al **apoyo al desempleo y seguridad social** que permitan: a) destinar recursos a los trabajadores que quedaron desempleados por causa de la pandemia y reciban retribuciones mensuales de un porcentaje del último salario percibido. b) Se hace necesario también el impulso de programas de capacitación para los desempleados con una visión de reinserción laboral y formación continua. c) Además, no se puede perder de vista, especialmente en una época de pandemia, la necesidad de garantizar el pago de las cotizaciones a la seguridad social de corto y largo plazo.

3



Una tercera línea dirigida al **impulso de nuevas actividades productivas y de redes de generación de valor** que deberán estructurarse a partir de proyectos que nazcan en los municipios que aprovechen sus vocaciones productivas; vocaciones que se evidenciarán en cada municipio (ya sea pequeño, mediano o grande), en la economía comunal o en la actividad productiva ya existente que demuestren sus potencialidades y la forma en que se pueden integrar a cadenas de valor adecuadas a las exigencias de mercados internacionales con una visión de transformación manufacturera más allá del producto en bruto que hoy se produce. Se supone, entonces, un robustecimiento de la innovación en la producción comunal/municipal y regional con proyectos serios y sólidos (sociales y productivos) con acompañamiento técnico de los centros académicos y de la cooperación internacional específicamente definido y orientado a los proyectos identificados que, a la vez, sean articulados a las cadenas de valor reconocidas.

Se debe recalcar que **las poblaciones que viven en los municipios del país constituyen el corazón de la producción que alimenta las urbes y provee de materia prima. Son los habitantes de grandes y pequeños municipios los que poseen la fuerza del trabajo que transforma y puede añadir mayor valor a esa producción.** Por tal razón, son la base de la planificación participativa, inclusiva e integradora que aquí se expone.

Asimismo, **esa producción deberá incorporar fuentes de energía no convencional como la solar o eólica** que demuestren el compromiso de la población con la resiliencia ambiental

y longanimidad frente al calentamiento global. Estas fuentes de energía pueden facilitar la extracción de agua para el uso humano y el imperioso riego.

Para la identificación, diseño y ejecución de proyectos que cumplan con las características apuntadas, **el Estado deberá establecer bolsas concursables con dineros para la promoción de las actividades productivas locales** con una visión de una planificación del desarrollo que nace de abajo hacia arriba. Este planteamiento requerirá del soporte técnico que nace de las universidades y centros técnicos que, en la medida que establezcan acuerdos con los gobiernos municipales, también serían elegibles para financiamientos extraordinarios destinados a fortalecer los lazos productivos que estas alianzas alcancen.

La tercera línea se dirige al **aumento de la producción con inversiones públicas y privadas en sectores clave que pueden contribuir** en distintos plazos **a la creación de fuentes de empleo con enfoques de equidad y calidad que permitan a las familias un aumento de su consumo y de su calidad de vida.** Por la inmediatez de su impacto, se destaca, por ejemplo, el fortalecimiento del turismo sustentable que principalmente atraiga a círculos de altos ingresos y continúe con los acostumbrados grupos de turistas.

El turismo en el país, principalmente el turismo de naturaleza (más cotizado que antes como producto de los encierros en pandemia), **tiene un potencial tan grande que esto lo coloca en una situación prioritaria** en lo que respecta a su paulatina recuperación. Sin embargo, para aprovechar ese potencial es necesario sumar esfuerzos para propiciar nuevos atractivos turísticos y promover aquellos ya existentes a lo largo del territorio nacional.



Incuestionablemente, se necesitan sumas significativas para financiar reconstrucciones en sitios históricos como Tiwanacu, o para crear circuitos turísticos de las diversas atracciones en torno a Roboré o el Salar de Uyuni. Lo cierto es que innumerables regiones del país esperan ser admiradas por millones de visitantes nacionales y extranjeros que demandarán alojamiento, restaurantes, tiendas, diversión y una serie de actividades que se derivan del turismo. Prepararnos hoy para estas actividades es anticipar el período pospandemia con una previsión que tendrá amplia recompensa. Es necesario resaltar que **el turismo significó 9,25% de las fuentes de divisas en 2018, de acuerdo al Atlas del Índice de Complejidad de la Universidad de Harvard.⁹ Un análisis de Mauricio Medinaceli señala que si el turismo fuera visto como un rubro de exportación sería el tercer rubro de exportación, colocándose incluso antes que la soya en 2018.¹⁰ Rescatar esas proporciones y superarlas es más que alcanzable.**

⁹ Laboratorio de Crecimiento de la Universidad de Harvard. (2018). Export Basket in 2018. Atlas del Índice de Complejidad. Disponible en: <https://atlas.cid.harvard.edu/countries/31/export-basket>

¹⁰ Medinaceli, M. (29 de mayo de 2020) ¿Qué tan importante es el turismo en la economía boliviana? Entrada de Blog No 116. Disponible en: http://www.mmedinaceli.com/index.php?option=com_content&view=article&id=144%3Ablog116&catid=3%3Acontenblog&Itemid=6&lang=es

No menos importante es **adoptar una visión de plazos de 2 a 5 y más años para el fomento de productos que son identificables como potenciales creadores de riqueza de manera relativamente acelerada.** Estos se encuentran abundantemente en la rica naturaleza del territorio nacional. Van desde la almendra al tarwi, desde los camélidos a los peces de ríos, lagos y estanques.

Productos de todos los pisos ecológicos que se pueden aprovechar combinando los recursos que tienen los municipios y el conocimiento que las universidades deben aportar para mejorar su productividad, transformación, y comercialización desde un enfoque sustentable.

Se anticipa un futuro factible con el plan, los programas y proyectos referidos en este abreviado trabajo que propone el

aprovechamiento de la vocación propia de los suelos de los distintos pisos ecológicos del territorio boliviano y/o con el fortalecimiento del turismo que es una actividad con alto efecto multiplicador y que ofrece una extraordinaria posibilidad de generar empleos e ingresos dignos. Este proceso debe ser planificado y acordado entre todas las fuerzas políticas y sociales de este país y exige plasmarse en un acuerdo que se traduzca en una política de Estado.

Por cierto, requerirá adicionales medidas a acordarse entre las fuerzas políticas para garantizar la gobernabilidad y la gobernanza de este país. **El financiamiento necesario para estos planes y programas debe ser visto como una inversión de largo plazo que aproveche las condiciones favorables planteadas por los organismos financieros internacionales** (de carácter multilateral, bilateral y otros), mismos que muestran no solo una actitud diferente a la considerada tradicional, sino además una apertura excepcional en sus términos y condiciones.

A modo de ilustración, a continuación, se presentarán tan solo tres ejemplos del fomento a la producción agrícola con un enfoque de planificación de abajo hacia arriba, creador de empleo digno, redistribuidor del ingreso y representativo de un desarrollo ecológicamente sustentable.

1) Castaña en la Amazonía



El departamento de Pando en pleno, la provincia Vaca Diez del Beni y la provincia Iturralde de La Paz, son los mayores productores de castaña que alcanzaron una exportación de 73 millones de dólares en 2009 y lograron un pico de 221 millones durante 2018.¹¹ Significativas cifras para un producto que coloca a Bolivia como su principal productor y exportador a países industrializados. Exportación realizada con mínimos beneficios para retornar al país en diferentes productos manufacturados.

El potencial de transformación de la castaña en productos cosméticos, suplementos alimenticios y rellenos de chocolates es enorme. La tecnología para la fabricación de estos productos ya existe en diversos

países y se trata de emular esos procesos con incentivos que introduzca el Estado y que atraiga a inversores privados que inserten conocimientos para aumentar el valor agregado en su elaboración. La calidad de los productos derivados de la castaña debe ser garantizada con estrictos procedimientos de control para facilitar su exportación e incrementar exponencialmente los réditos que ahora se perciben de su exportación en bruto.

2) Vinos en Tarija



La producción de vinos y singanis en el sur del país, particularmente en Tarija, tiene una gran capacidad de producción y de exportación. Es generadora de empleo e ingreso para más de 4.200 familias y aporta cerca de 200 millones de dólares anuales al PIB, de los cuales entre un 5 y 10% se destina a la exportación.¹² Un gran

¹¹ INE.

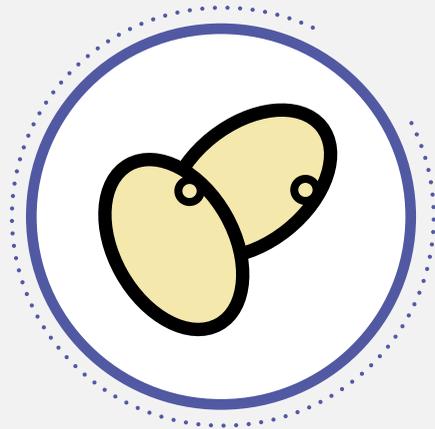
¹² Granier, L.P. (1 de septiembre de 2019). La industria del vino y singani en jaque por el contrabando. *Página Siete*. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/inversion/2019/9/1/la-industria-del-vino-singani-en-jaque-por-el-contrabando-229362.html>. Ver también: Instituto Nacional de Estadística (INE).

esfuerzo y un gran resultado que enfrenta una limitación en la disponibilidad de tierras. En apariencia, el municipio de cercado y otros circundantes, no tienen más tierra para la expansión de los viñedos.

Sin embargo, ahí están grandes extensiones de tierra invadidas por cárcavas, producto de la erosión remontante, talladas por lluvias durante miles de años que crearon los mini barrancos que rodean los viñedos tarijeños. La posibilidad de ampliar la frontera agrícola apta para la uva radica en imponentes movimientos de tierra con gigantesca maquinaria que aplane los montículos que la hacen estéril. Su efecto es **la mejora de las tierras, los microclimas, sin las consecuencias de los monocultivos que depredan la Amazonía.**

Esta es una labor que el Estado debe asumir en armonía con los municipios vitivinícolas. **Empujar la frontera agrícola en favor de habitantes que estén dispuestos a emprender nuevos viñedos en encuentro con el financiamiento público y privado.** Las plantas existentes que procesan el vino pueden ser expandidas y los réditos que dejen la uva y el vino servirían para mejorar las condiciones de vida de miles de familias tarijeñas.

3) El tarwi



Un producto que se adapta muy bien a las alturas y valles de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba y Potosí. Contiene una serie de nutrientes equivalentes a la soya además de omegas 3, 6 y 9. Tiene diferentes aplicaciones medicinales, entre la que se destaca la disminución del azúcar en la sangre.¹³ Con amargo natural en su piel, se debe lavar para hacerla comestible. Sin embargo, el agua del lavado de esta leguminosa se utiliza para lavar el pelaje de animales en los que se quiere evitar pulgas y garrapatas. También se utiliza como plaguicida en varias plantaciones, particularmente las de papas y habas.

El uso artesanal que ahora recibe permite la elaboración de sanas comidas y postres.

¹³ El Diario. (19 de febrero de 2015). El tarwi y sus beneficios. Disponible en: https://www.eldiario.net/noticias/2015/2015_02/nt150219/femenina.php?n=7&-el-tarwi-y-sus-beneficios. Ver también: <https://www.lostiempos.com/tendencias/salud/20190409/estudio-ratifica-beneficios-del-tarwi>

Sin embargo, su potencial agroindustrial es equivalente al de la soya por su contenido de grasas y diversas proteínas. Asimismo, con las necesarias adecuaciones, **la maquinaria que se utiliza para la industrialización de la soya puede ser adaptada a la respectiva transformación del tarwi en aceites y concentrados alimenticios.** Sus características de insecticida y plaguicida inocuo para el ser humano y animales domésticos le otorgan la posibilidad de un adicional proceso de industrialización.

El planteamiento realizado nos conduce a priorizar un desarrollo que democratice la producción, el ingreso y contribuya a mejorar las condiciones de vida de los bolivianos con una perspectiva que parte de organizaciones de base comunal (municipios) y se proyecta al orden nacional. El potencial del territorio boliviano puede ser utilizado respetando la vocación de los suelos de cada piso ecológico para preservar el medio ambiente de una manera amistosa y sostenible.

aprovecharse plenamente para abastecer, no solo a la población boliviana, sino también para generar productos de exportación que creen valor agregado (trabajo y acumulación de capital) con técnicas y actividades que introduzcan el uso abundante de fuerza de trabajo.

Este es un momento particular para **financiar un nuevo tipo de desarrollo que aliente el uso de energías renovables, valore la naturaleza y se alcance de manera sostenible, equitativa e inclusiva.** La pandemia está creando una normalidad que también ha modificado la visión y percepción de los organismos financiadores internacionales. Bolivia debe aprovechar esta particular circunstancia para impulsar un desarrollo que se aleje de los patrones heredados, caracterizados por el descuido del futuro del ser humano y por la negligencia en el cuidado del medio ambiente. Es el momento de mirar las raíces sociales y productivas de la diversidad boliviana para acceder **con planteamientos estratégicos, que incorporen a los sectores público y privado, dirigidos a persuadir al financiamiento internacional a que converja en cooperar a Bolivia para lograr una efectiva transformación social-ecológica.**

La capacidad productiva de la naturaleza de nuestro territorio es pródiga y puede

Alberto Bonadona Cossío



¿CÓMO ALISTAR UN BUEN TERRENO PARA EL TIEMPO DE POSPANDEMIA?



“La dimensión máxima de un hombre no es en qué postura está en momentos de comodidad y conveniencia, sino en qué postura está en tiempos de desafío y controversia”.
(Martin Luther King)



La vida ha cambiado con la pandemia: la fluida interconexión global ha sufrido una fractura, el trabajo ha cambiado en varios sentidos y las brechas de desigualdad se han ensanchado. Esto ha sucedido en todo el mundo y nuestro país no ha sido la excepción. La transición hacia un tiempo libre de pandemia implicará tomar medidas sociopolíticas, económicas y sanitarias acordes a las necesidades actuales, que sean efectivas y capaces de enfrentar el reto de vivir una nueva etapa de la historia.

En términos económicos y sociopolíticos, la situación del mundo antes de la pandemia ocasionada por la covid-19, estaba lejos de poder ser caracterizada como una época de estabilidad, sin embargo; es importante tomar en cuenta que la velocidad de los cambios provocados por la crisis sanitaria aceleró drásticamente la modificación de tendencias que previsiblemente se iba a desarrollar en un plazo más largo. Estas tendencias pueden ser agrupadas en tres grandes ejes fundamentales: la interrupción de la globalización, las modificaciones en el mundo del trabajo y la profundización de la desigualdad.

Si partimos de un análisis consciente de estas modificaciones **es necesario plantear propuestas que respondan a la nueva realidad y tomen en cuenta los enfoques sanitarios, económicos y sociopolíticos como partes integradas de un solo engranaje** que permitirá brindar nuevas

perspectivas para una transición efectiva hacia la etapa después de la pandemia.

En lo **económico**, las medidas de cierre de fronteras –que fueron la primera reacción para contener la crisis– provocaron un *shock simultáneo de oferta y demanda a nivel mundial*, dando como resultado una contracción de la producción mundial en más de un 3% para 2020. América Latina sufrió una caída ligeramente superior al 7% y Bolivia estuvo cerca de ese nivel. *Los efectos en el empleo y en los ingresos de las familias fueron significativos.*

Más allá de eso, *el avance en la intersección de economía y digitalización se aceleró*, dando como resultado innovaciones como la aparición de *startups* y aplicaciones para monitoreo de la salud y el crecimiento del comercio electrónico, así como la expansión de las plataformas de servicios digitales. Los resultados combinados de estas innovaciones tienen efectos mixtos en el mundo del trabajo; efectos para los que muchos países y muchas empresas no están preparados. *La magnitud de los cambios en los mercados laborales se está manifestando de maneras disímiles en los diversos países, de modo que sólo queda observar qué sucede cuando los efectos de la pandemia se asienten, para conocer las próximas características del mundo del trabajo.*

En el orden **sociopolítico**, el mundo estaba viviendo un momento de convulsión. Latinoamérica tenía varios países con conflictos políticos de larga data. Se podría decir que la región ha transitado un período largo de inestabilidad, que ha tenido expresiones muy intensas incluso en momentos duros de la pandemia (como en el caso de Colombia, Chile y Bolivia, durante 2020). A escala global la insatisfacción social se manifestó en las calles de todos los continentes en repetidas oportunidades. La desigualdad, la corrupción y la carencia de opciones de representación política son los tres detonantes comunes en la mayoría de los conflictos políticos.

En el aspecto **sanitario**, la pandemia desnudó la absoluta falta de planes y mecanismos de contingencia a nivel global, e incluso de instrumentos de coordinación transfronterizos. La falta de preparación, a su vez, se tradujo en una notable descoordinación entre niveles de gobierno (nacional y subnacional) al interior de muchos países que, en numerosos casos entorpeció los esfuerzos destinados a prestar a la población afectada.

El manejo de la crisis fue más eficaz en China, en algunos países del sudeste asiático y en un conjunto de países africanos. Estos últimos, ya contaban con mecanismos de contención y gestión que desarrollaron anteriormente cuando enfrentaron al virus del ébola.

Desde el inicio de la crisis sanitaria era sabido que la salida estructural pasa por lograr inmunidad masiva mediante la vacunación. En ese sentido, se prevé una recuperación graficada en forma de letra "K". Esto significa que los países que logren ritmos de vacunación más rápidos conseguirán una recuperación ascendente, al menos en el corto plazo; mientras que los países que no lo logren, corren el inminente riesgo de un declive económico.

BOLIVIA: REPORTE DE SITUACIÓN

El avance de la pandemia en Bolivia podría ilustrarse mediante una línea de tiempo con tres etapas o, más bien dicho, con tres olas.

1.

La primera ola se inició en marzo de 2020 y provocó una respuesta centrada casi exclusivamente en la cuarentena rígida.

2.

La segunda ola se dio a fines de ese año, sin que se implementen medidas de contención demasiado estrictas, debido principalmente a que los meses de

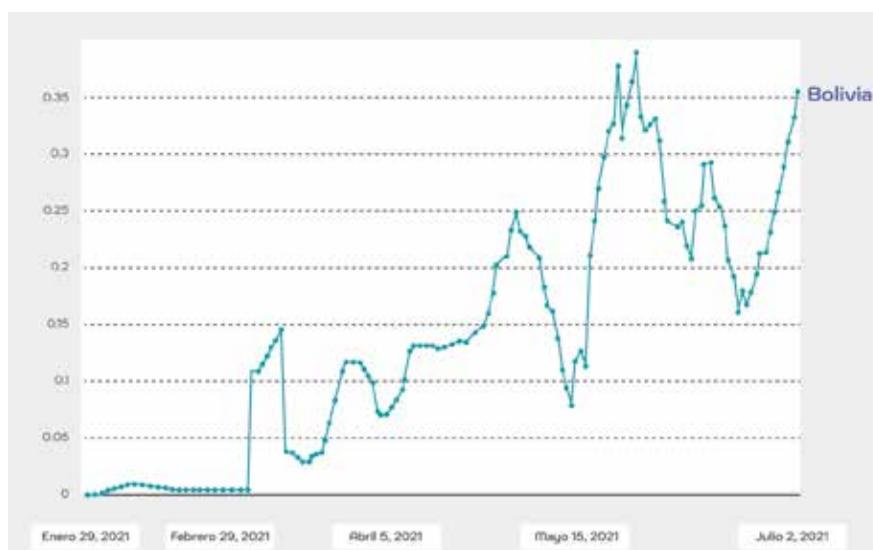
cuarentena (estricta primero y flexible al final) causaron impactos profundos en la economía y en el bienestar social. Adicionalmente, durante esa segunda ola, el país se encontraba en la etapa preelectoral de los comicios subnacionales, situación que generó desincentivos a la aplicación de medidas poco populares de restricción.

3.

La tercera ola se presenta en la víspera del invierno de 2021, en pleno proceso de vacunación; con medidas de contención esporádicas y disímiles en su intensidad, dispuestas de manera autónoma por los gobiernos subnacionales.

El logro de la inmunización masiva a través de la vacunación ha sido, desde el inicio de la gestión de Luis Arce, la principal prioridad en la política pública. Arce que, posesionado en diciembre de 2020, en medio de la pandemia, tiene también el importante reto de reactivar la economía, luego de la profunda caída de la actividad económica observada en 2020. Si bien el gobierno ha tomado acciones hacia el logro de ambos objetivos, la acción gubernamental es más intensa en el ámbito sanitario -particularmente, en la vacunación.

Gráfico 1. Dosis de vacunas covid-19 administradas diariamente por cada 100 personas en Bolivia



*Para las vacunas que requieren múltiples dosis, cada dosis individual se contabiliza.

Fuente: *Our World in Data*. (2021)

El gráfico anterior muestra el ritmo de vacunación en Bolivia desde inicios del año. Al principio, el ritmo era muy bajo debido a que no se contaba con suficientes vacunas y se priorizó a la población más vulnerable: personas mayores y personas con enfermedades de base. A partir de febrero, se logró la llegada de lotes importantes de vacunas y se estableció una programación de inmunización por tramos de edad, empezando por los mayores de 60 años. Luego, a partir de mayo, se vacunó a los mayores de 50 años y luego a los mayores de 40.

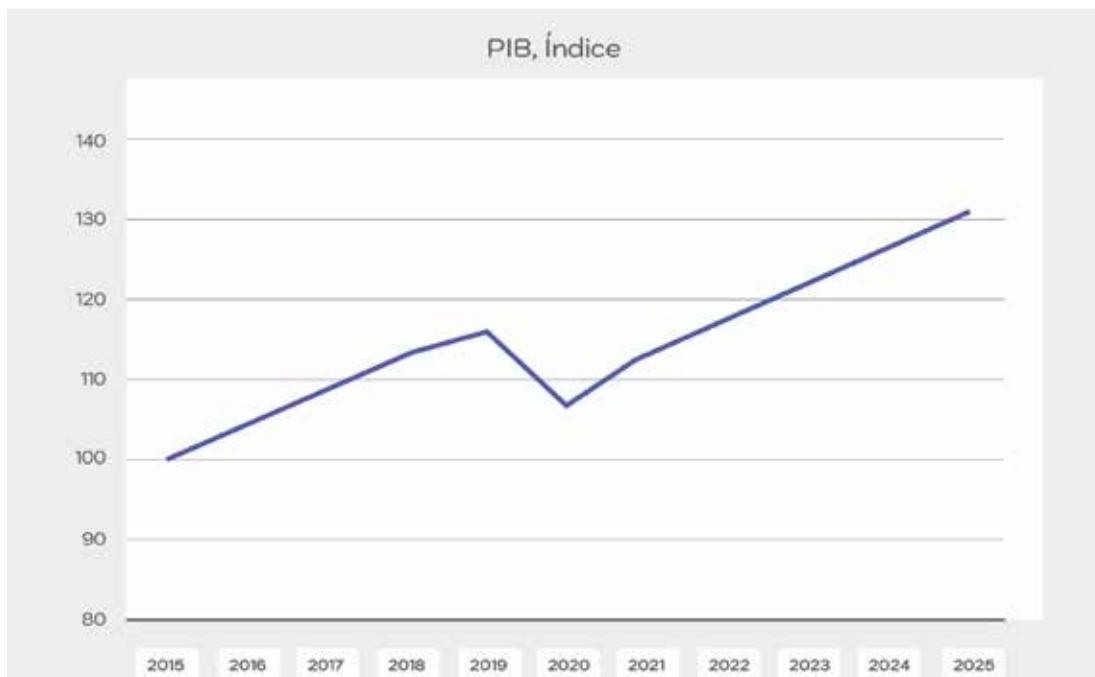
Como se observa en el gráfico, cuando se habilita a cada tramo de edad para la vacunación, la curva sube rápidamente y luego se observa una caída. Información de prensa da cuenta de que estas caídas se deben, principalmente, a la reticencia de algunos grupos poblacionales comprendidos –sobre todo– entre los mayores de 40 años; reticencia que se basa en un conjunto de rumores e informaciones falsas que indican que la vacuna causa efectos adversos, como la esterilidad. Pero incluso se han llegado a dar casos de información fantasmiosa, más propia de fábulas que de la mala voluntad de los propagadores comunes de *fake news*.¹

En la primera semana de julio, sin embargo, el ritmo de vacunación observó un incremento significativo como resultado del anuncio gubernamental de la llegada de más de 6 millones de vacunas y, con ello, la posibilidad de habilitar a todos los tramos etarios, desde los 18 años en adelante, para la vacunación sin restricciones. Se puede inferir que las características de las nuevas generaciones, con más acceso a la educación y la información, hace que los jóvenes tengan mayor conciencia de los beneficios de la vacunación y ese sea el motivo del súbito incremento en el ritmo de inoculaciones.

En el ámbito económico, Bolivia está recuperando la actividad muy lentamente este 2021, con un efecto rebote en el crecimiento. Tendencialmente, si el ritmo actual se mantiene, todavía queda un buen tiempo para regresar a los niveles de actividad de 2019.

¹ Página siete. (18 de junio de 2021). Norte Potosí: diputada denuncia que no quieren vacunarse por temor a volverse «hombre lobo», *Página Siete*. Disponible en: <https://www.paginasiete.bo/sociedad/2021/6/18/norte-potosi-diputada-denuncia-que-no-quieren-vacunarse-por-temor-volverse-hombre-lobo-298532.html>

Gráfico 2. PIB (Índice 2015 = 100)



Fuente: IMF, WEO

Los efectos sobre el empleo y los ingresos han sido significativos, especialmente en la primera fase de la pandemia. Actualmente, aunque casi todas las actividades han vuelto a operar, los niveles de demanda no tienen la magnitud de la época prepandemia. Bolivia no fue una excepción en cuanto a los efectos sobre el empleo y los ingresos y, al igual que el resto del mundo, sufrió desempleo, salida del mercado laboral y disminución de los ingresos.

Se debe tomar en cuenta que **incluso en los sectores poblacionales tradicionalmente menos vulnerables, como los que tienen mayores niveles de logro educativo, los ritmos de incremento en el desempleo han sido elevados.**

Las autoridades económicas están apostando, principalmente, a dos elementos para la reactivación:

1.

El incremento de la liquidez, mediante fondos destinados a dar crédito a los productores nacionales que sustituyan importaciones.

2.

La inversión pública: este año se ha presupuestado la cifra de 4.000 millones de dólares (10% del PIB) para ese fin. Sin embargo, estas iniciativas no corren al ritmo de las acciones en vacunación.

Por otro lado, la recuperación de los precios de los productos primarios en los mercados internacionales está beneficiando a las exportaciones del país y la balanza comercial muestra cifras positivas luego de más de cuatro años de déficit.

La situación política actual es relativamente estable. Aunque se percibe un ambiente de alta polarización, expresada en los medios de comunicación y en las redes sociales, el descontento político y las divergencias se expresan por el momento en conflictos aislados, sectorial y territorialmente.

Los resultados de la elección nacional de 2020 y de las elecciones subnacionales de 2021 han otorgado importantes grados de legitimidad para todas las autoridades electas. A pesar de la alta polarización expresada en el ámbito mediático, la figura del presidente mantiene altos niveles de credibilidad.² En el ámbito subnacional, el control territorial de varias plazas importantes equilibra la presencia de la oposición.

No obstante, este clima de relativa tranquilidad política se podrá sostener en el mediano y largo plazo únicamente con una gestión eficaz de la pandemia y, sobre todo, de sus consecuencias económicas.

LA RAPIDEZ ES NUESTRA ALIADA

Bolivia debe enfrentar las crisis sanitaria, económica y social con medidas ágiles y pertinentes. Los ritmos de vacunación se intensifican cuando se trata de poblaciones más jóvenes, pero la desinformación está ocasionando una suerte de ausentismo en algunos grupos poblacionales

² Superiores al 52% de acuerdo con: CELAG. (2021). Panorama político y social. Bolivia mayo 2021. Disponible en: <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2021/05/encuesta-celag-bolivia-mayo-21.pdf>

mayores a los 40 años. La desinformación es un problema que debe ser atendido por el sistema de comunicación gubernamental.

La menor agilidad de respuesta en las medidas de reactivación plantea una perspectiva de recuperación inercial,³ en función de la retoma paulatina de las actividades económicas y el dinamismo de los mercados internacionales. Un enfoque más proactivo, tendría el efecto de incrementar sustantivamente los niveles de actividad, por encima de las proyecciones inerciales actuales.

El entorno macro regional y mundial no da señales de preocupación para el 2022; incluso la recuperación de los precios de los *commodities* de exportación del país dan un respiro a la balanza de pagos y a las cuentas fiscales. Si bien estos elementos pueden contribuir a una recuperación inercial, la distribución de los beneficios del crecimiento, así como la sostenibilidad de éste, depende críticamente de las medidas en el ámbito meso económico.

Se requiere, por lo tanto, de la aplicación de instrumentos y medidas que profundicen los actuales esfuerzos para la recuperación de la demanda interna y que actúen en función de la preservación del tejido empresarial local, especialmente en los segmentos de los medianos y pequeños productores.

En ese sentido, **es importante tomar en cuenta los efectos del endeudamiento de los sectores vulnerables; en particular, los microempresarios**, que han sufrido desproporcionadamente los efectos de la pandemia. Una de las vías de impacto es la financiera, pues en muy poco tiempo las medidas de alivio financiero, que se decretaron en 2020 y que consisten en el diferimiento del pago de créditos, dejarán de tener efecto y muchas unidades económicas de este segmento no lograrán sostener sus compromisos económicos. En este caso, si no se logran soluciones para el grueso del sector, existe una buena probabilidad de conflictos políticos.

³ Es la recuperación resultante de la reapertura de las actividades luego de que finalizaron las medidas de confinamiento.

En el campo práctico, **las iniciativas de política tendientes a sustituir importaciones pueden incorporar una batería de medidas más integral, que esté dirigida a un conjunto de sectores en los que los efectos del apoyo sean más intensos e inmediatos.**

En la siguiente tabla, se exponen algunos de los sectores que cumplen con estas características.

Tabla 1. Importaciones y exportaciones por grandes categorías económicas 2019 (en miles de dólares)

	Importaciones	Exportaciones
TOTAL	9.784,56	8.795,94
Alimentos y bebidas básicos	80,67	335,26
Alimentos y bebidas elaborados	584,88	384,98
Suministros industriales básicos	67,57	2.158,68
Suministros industriales elaborados	2.805,26	2.921,42
Combustibles y lubricantes	1.604,29	2.823,82
Bienes de capital, vehículos y piezas y accesorios	3.415,76	9,52
Otros bienes	1.226,14	162,27

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

En otro orden de cosas, el ambiente político parece ser de relativa estabilidad. En el largo plazo, todo dependerá del desempeño económico y social de los primeros 18 meses del Gobierno actual.

Es previsible que en el futuro próximo los conflictos políticos se queden restringidos a los espacios regionales y sectoriales, debido a que no se perfilan causas aglutinadoras o referentes políticos de oposición de alcance nacional. **La estabilidad política dependerá, entonces, de que no se presente una crisis de magnitud.** En este caso, muchas demandas y conflictos sectoriales y/o territoriales simultáneos, pueden movilizar cantidades importantes de población vulnerable, pero también de capas medias cuya situación socioeconómica se haya deteriorado. Los riesgos de escalamiento están en función de consignas aglutinadoras y de la aparición de liderazgos que trasciendan lo regional. **En un ambiente polarizado como el que se vive en toda América Latina hoy, encontrar nuevos mecanismos para alcanzar ya no consensos, sino mínimos comunes denominadores, es un nuevo reto para la imaginación.**

En lo social, será importante **sostener y ampliar las redes de protección para las poblaciones vulnerables, incorporando a los microempresarios, población cesante del sector informal y trabajadores con baja calificación**, todo esto tomando en cuenta que muchas personas sufren los efectos de haber sido desplazadas del mercado laboral, no sólo engrosando el desempleo, sino también el segmento que decide no participar de la fuerza de trabajo. En ese sentido, por ejemplo, **si se opta por la otorgación de un nuevo bono extraordinario, será pertinente atarlo a la compra de bienes producidos en el territorio nacional, incorporando a la oferta de micro productores locales.**

EL HORIZONTE HACIA LA POSPANDEMIA

El mundo está en una etapa de transición pospandemia llena de incertidumbres, en medio de la confluencia de tres crisis: la sanitaria, la económica y la sociopolítica.

América Latina ha sufrido desproporcionadamente de los efectos de la pandemia, pero se vislumbra una luz de esperanza gracias a que existe comprobada capacidad regional para la fabricación de vacunas- que es el principal ingrediente, pero no el único, para salir de la crisis. **Si los países latinoamericanos logran acordar una agenda regional para acelerar la vacunación, generar mecanismos e instrumentos comunes para facilitar la movilidad transfronteriza de las personas vacunadas, e impulsar cadenas regionales de producción de medicamentos e insumos médicos, el camino hacia la recuperación se podría acortar significativamente.** En Bolivia:



En el ámbito de la salud: se necesita potenciar y acelerar el proceso de vacunación iniciado para encaminarnos hacia la salida de la crisis sanitaria. Esto implica, entre muchas otras cosas, fortalecer las campañas comunicacionales sobre la importancia y beneficios de la vacunación con nuevos instrumentos y canales.



En lo económico: es preciso adoptar diversas medidas en el nivel meso, para una mejor distribución de los beneficios del crecimiento que se prevé en el corto plazo.



En lo sociopolítico: no se prevén riesgos significativos, pero esta situación puede cambiar si no se gestionan adecuadamente los efectos de la pandemia, especialmente los efectos económicos y los efectos en el empleo.

Pablo Rossell Arce





URGENTE: NECESITAMOS UN SEGURO DE DESEMPLEO



 **TRANSFORMAR
LA CRISIS**

JOSÉ GABRIEL ESPINOZA YAÑEZ

La pandemia nos dio una buena oportunidad para repensar nuestro sistema de protección social que además de ser escaso es desconfiado. Hoy, muchos necesitan ayuda, pocos la reciben y quien la recibe es sospechoso de querer aprovecharse. Puede que la pandemia y la evidencia de que todos podemos enfrentar shocks nos permita reformar este sistema.



Bolivia es una economía informal. Esa es una afirmación que se ha venido repitiendo desde hace por lo menos 30 años, fruto de la emergencia de las actividades comerciales, el autoempleo y formas de contratación que facilitaron la externalización de las actividades al interior de las empresas e incluso del Estado.

Aunque la informalidad ha sido relacionada siempre a empleos de baja calidad, autoexplotación y precariedad, en efecto, en el mercado laboral y en la economía nacional ha sido ambiguo. La informalidad le ha permitido a la economía boliviana mantener niveles bajos de desocupación, lo que se traduce en menores presiones sociales y, en un momento en el que los ingresos fueron altos, una relativa estabilidad en el ingreso familiar.

Por otro lado, la informalidad está fuertemente relacionada al comercio, que se ha convertido en una de las actividades que más fácilmente absorbe empleo. Esto se ha vuelto sumamente importante en un país con un proceso migratorio campo-ciudad todavía fuerte. A esto hay que agregarle que las actividades comerciales están relacionadas al contrabando, sobre todo de importación, que se ha visto favorecido por un largo periodo de apreciación cambiaria (mientras que el tipo de cambio nominal se ha mantenido fijo, el tipo de cambio real se ha apreciado de manera constante).

En este contexto, la gran mayoría de las unidades productivas en el país responden a organizaciones de carácter familiar, por lo que la normativa legal pocas veces se adapta a la realidad productiva y laboral que vive el trabajador boliviano.

A esto se debe añadir la **fuerte destrucción** de empleos formales que se ha incrementado como consecuencia de las medidas sanitarias para detener la propagación del coronavirus. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) los sectores más afectados por las cuarentenas y el distanciamiento social serán el comercio, restaurantes y hoteles, así como el transporte. Además, la caída en la demanda agregada tendrá efectos importantes sobre los sectores manufactureros ya que las restricciones sanitarias interrumpieron las cadenas de suministros globales y locales.



En este contexto, tomando en cuenta que la covid-19 tendrá como efecto las mayores caídas históricas del PIB en los distintos países de América Latina, el BID ha estimado una serie de escenarios en el ámbito del empleo. Estos escenarios varían en función del tiempo en el que se logre salir de la crisis causada por la pandemia.

En cualquiera de las estimaciones iniciales, antes de la emergencia de la segunda ola, el panorama para la región ya era muy complicado, ya que en ese momento se estimaba que se podían perder hasta 17 millones de empleos formales mientras que el nivel de informalidad podría llegar a 62%, lo que tendrá un efecto directo en la pérdida de avances en términos de calidad y sostenibilidad de empleo, logrados durante el periodo 2000-2013.

Tabla 1. Escenarios de pérdida de empleos formales por covid-19 en América Latina y El Caribe

PAÍS	TOTAL OCUPADOS (MILLONES)			% EMPLEOS FORMALES PERDIDOS		
	FORMALES	INFORMALES	TOTAL	CRISIS CORTO PLAZO	CRISIS LARGO PLAZO	ECEPCIÓN PROLONGADA
Argentina	5,7	6,1	6,1	- 1,2%	- 2,6%	- 4,8%
Bahamas	0,1	0,0	0,0	-9,3%	-17,7%	-26,9%
Belice **	0,1	-	-	-9,3%	-16,9%	-25,6%
Bolivia	1,0	4,2	4,2	-2,6%	-5,2%	-9,7%
Brasil	58,3	34,1	34,1	-4,2%	-7,8%	-14,8%
Chile	5,4	2,5	2,5	-4,6%	-8,4%	-15,7%
Colombia	8,3	14,1	14,1	-4,2%	-7,7%	-14,4%
Costa Rica	1,5	0,6	0,6	-7,9%	-14,6%	-22,4%
R. Dominicana	1,7	2,6	2,6	-6,7%	-11,8%	-18,5%
Ecuador	3,2	4,5	4,5	-4,3%	-7,8%	-14,4%
Guatemala	1,3	5,6	5,6	-7,5%	-13,6%	-21,1%
Guyana	0,1	0,1	0,1	-6,1%	-10,8%	-16,7%
Honduras	0,6	3,2	3,2	-7,9%	-13,9%	-21,7%
Haití	0,3	3,6	3,6	-5,7%	-9,7%	-14,9%
Jamaica **	1,1	-	-	-9,0%	-16,4%	-24,8%
México	18,0	40,9	40,9	-4,1%	-7,7%	-14,4%
Nicaragua	0,6	2,1	2,1	-7,5%	-13,3%	-20,9%
Panamá	0,9	0,9	0,9	-8,4%	-15,6%	-23,7%
Perú	3,4	13,5	13,5	-3,3%	-6,3%	-11,8%
Paraguay	1,5	5,1	5,1	-3,8%	-7,1%	-11,0%
El Salvador	0,8	2,0	2,0	-8,6%	-15,5%	-23,9%
Surinam	0,1	0,1	0,1	-5,3%	-9,3%	-14,5%
Trinidad y Tobago **	1,3	-	1,3	-3,9%	-7,0%	-10,5%
Uruguay	1,2	0,4	0,4	-7,5%	-13,7%	-21,0%
TOTAL	116,7	146,3	263,0	-4,4%	8,2%	-14,8%

- Los cálculos están sujetos a ajustes y se irán actualizando en la medida que la pandemia evolucione en cada país y los gobiernos definan sus planes de mitigación y propuestas de recuperación.
- En estos países no hay diferenciación de trabajadores formales e informales, pues la seguridad social no depende de la categoría ocupacional del trabajador.

Fuente: estimaciones del BID con base en datos del Sistema de Información de los Mercados Laborales y Seguridad Social para América Latina y el Caribe. (2020).

En el caso específico de Bolivia, sin los efectos de la pandemia la tasa de desocupación durante el 2020 habría sido de 3,9%, sin embargo, las medidas sanitarias, y en particular la cuarentena, han generado un incremento de 7,9% en la tasa de desocupación, alcanzando, en el momento de mayor impacto de la pandemia, un 11,8% (en el mes de julio).¹

¹ Instituto Nacional de Estadística de Bolivia (INE).

En términos nominales, **los desocupados cesantes alcanzaron a 434.000 personas, de las cuales 289.000 fueron causados directamente por la pandemia.** Ahora bien, los datos sobre la población urbana, a julio de 2020, muestran una población de 8.154.000 personas, de las cuales 2.178.000 se encuentran dentro de la categoría económicamente inactiva.² Esta cifra, comparada con un periodo anterior a la pandemia es mayor en 409.000 personas, por lo que se puede asumir que esa es la cifra de inactivos generados directamente por la pandemia.

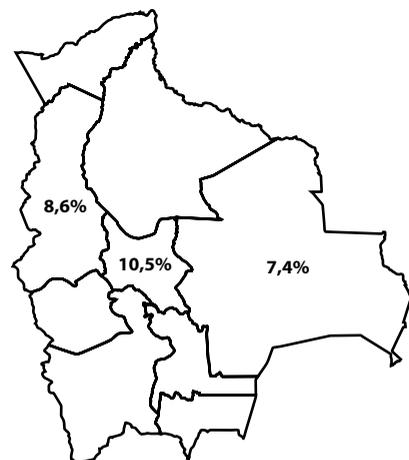
Por lo tanto, en el mayor momento de cesantía y desocupación durante la primera ola de la pandemia, el total de la población afectada por la cuarentena fue de 698.000 personas, de los cuales el 53,3% eran mujeres y 46,7% hombres. Según los datos del INE, el grupo de edad más afectado fue el de 18 a 23 años, ya que los cesantes en ese rango de edad fueron 41.000 personas y los inactivos alcanzaron las 98.000 personas.

Los datos más recientes, a marzo del 2021, muestran que la tasa de desocupación de las mujeres se redujo a 8,4%, 1,2 puntos porcentuales menos que en febrero y 3,3 puntos porcentuales respecto del máximo nivel alcanzado en agosto de 2020 (11,7%).

En el caso de los jóvenes de 16 a 28 años, a marzo de 2021, la tasa de desocupación urbana de hombres y mujeres descendió al 12,4% para hombres y 13,1% para mujeres.

Finalmente, la desocupación urbana por departamento respecto al tercer trimestre de 2020 (al finalizar la cuarentena) ha caído en casi todos los departamentos, excepto en La Paz, en donde se registró un incremento.

Al primer trimestre de 2021, el área urbana de Cochabamba presenta una tasa de desocupación de 10,5%, La Paz 8,6%, Santa Cruz 7,4% y otros departamentos 9,4%.



² La población económicamente inactiva comprende a aquellas las personas que, aunque están dentro del rango de edad para trabajar (en el caso de Bolivia desde los 14 años), no buscan empleo de manera activa, lo cual la diferencia de la población desocupada, que es aquella que se encuentra dentro del rango de edad para trabajar que además busca empleo.

LOS RETOS QUE DEBEMOS SUPERAR DE LA PANDEMIA

Tanto por sus efectos en la salud como por la forma en que la pandemia está afectando a la economía mundial, la pandemia representa el mayor reto que el mundo ha enfrentado en décadas. Prácticamente todos los gobiernos del mundo, luego de tratar de proteger la salud de sus ciudadanos, enfrentan el desafío de reencontrar un camino del crecimiento económico sostenible con protección laboral y social. Esto se hace más urgente aun en el caso de Bolivia, sobre todo porque la pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de reestructurar el funcionamiento de la seguridad social, el acceso a la salud y la condición laboral de las personas.

En el caso de los mercados laborales, **la coordinación de distintas medidas de tipo laboral, fiscal, monetario y financiero será clave para evitar un daño permanente en la estructura productiva y lograr**, al mismo tiempo, **mejorar las condiciones generales que enfrentan los trabajadores**. Una de las medidas laborales urgentes, que es el centro de la presente propuesta, es el de **un seguro de desempleo**, sobre todo si se considera la elevada probabilidad de que el mundo enfrente varias olas de pandemia, dificultando el retorno completo a las actividades productivas, sobre todo en aquellos sectores altamente relacionados a los servicios, el transporte y el turismo.

LAS EXPERIENCIAS CON SEGUROS DE DESEMPLEO

Existen distintos tipos de sistemas de protección ante el desempleo:

1. Sistemas de indemnizaciones:



Son los más extendidos y consisten en una compensación pagada bajo ciertas condiciones por el empleador, cuando se da el despido del trabajador. Este es un mecanismo que se aplica en Bolivia, pero que, dado el escaso número de trabajadores en el ámbito formal algo usual en economías de ingresos bajos y medios, tiene escaso impacto en la protección de la fuerza laboral ante el desempleo.

2. Cuentas de ahorro individuales



Acumulan recursos a partir de depósitos mensuales (usualmente obligatorios) constituidos normalmente por el trabajador (aunque puede darse el caso de aportes patronales) a los cuales puede acceder en caso de desempleo. Las dificultades para aplicar este tipo de sistema parte normalmente de la falta de confianza de los trabajadores en las instituciones que manejan los ahorros, así como la percepción de una confiscación antes que de la constitución de un esquema de protección ante el desempleo que efectivamente beneficie al trabajador.

3. Seguros de desempleo



Uno de los países que tiene un sistema de seguros de desempleo es **Francia**, que se caracteriza por estar reglamentado a través de convenios de negociación colectiva, de los que forman parte las organizaciones empresariales y sindicatos de trabajadores. De esta manera, las características de las contribuciones y beneficios se fijan en función de una previsión de la situación financiera de las empresas.

En el caso de **Estados Unidos** y el **Reino Unido** sus sistemas de seguros son menos generosos en una comparación internacional. En Estados Unidos se observa la particularidad de que su financiamiento proviene de aportes de los empleadores a un fondo colectivo, cuyos aportes son crecientes en función de la cantidad de despidos que el empleador generó en el pasado.

■ ¿Cómo funcionan los seguros de desempleo en América Latina y el Caribe?

En la región, los diseños de **Uruguay y Argentina** exigen aportes proporcionales al salario, tanto de trabajadores como de empleadores. En Argentina, los aportes van a un fondo colectivo cuya finalidad no es única y la prestación es proporcional al salario. En el caso uruguayo, la administración de los fondos recaudados se vincula al sistema de seguridad social. En general, y dado el déficit que suelen presentar estos fondos, el Estado contribuye con sus recursos generales para financiar los programas de seguros en ambos países, por lo que el alcance suele ser limitado.

En **Brasil**, a diferencia de muchos países en los que es necesario que el beneficiario se encuentre efectivamente desempleado, los programas de protección se focalizan en la población de ingresos bajos, aun cuando esta tenga algún tipo de empleo, lo que combina los objetivos de un seguro de desempleo con objetivos característicos de los programas de asistencia social. En **Ecuador**, el programa prevé un único pago en vez de pagos periódicos durante cierto lapso.

La ley en **Chile** prevé que los empleadores y trabajadores realicen depósitos periódicos proporcionales al salario en una cuenta individual. Este fondo podrá ser utilizado por un desempleado cualquiera sea la razón que originó esta situación, con una duración máxima de prestaciones (que, en general, es de cinco meses). El nivel del beneficio se calcula de forma tal que el saldo capitalizado de la cuenta pueda ser agotado al cabo de los cinco meses. En el caso del despido sin causa justa, la prestación es proporcional al salario y no depende del saldo en la cuenta individual. En este caso, si el saldo de la cuenta no es suficiente, la diferencia es financiada con recursos del Estado.

Si bien la condición básica para acceder a la mayoría de los programas es estar sin empleo, en algunos países el seguro cubre la disminución de las horas de trabajo y no únicamente la pérdida completa del trabajo. Este es un punto relevante, ya que la pandemia ha impactado de una forma sin precedentes en el empleo y los mercados laborales. Las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) muestran que en el 2020 se perdió cerca del 8,8% de las horas de trabajo a nivel mundial con respecto a finales del 2019³. Peor aun, los datos observados a través de las encuestas de empleo muestran que la pérdida de horas de trabajo fue más elevada en América Latina y el Caribe, lo que se explica en gran medida por la falta de esquemas de empleo formales, la prevalencia de actividades de servicios y atención a clientes y autoempleo.

En este nuevo contexto, por lo tanto, es necesario pensar en esquemas que no solamente protejan al trabajador en un ámbito de alta informalidad y pérdida de empleo, sino que también es necesario contar con modelos (como el observado en el caso de Brasil) que permitan incluir esquemas de protección social ante la disminución de ingresos resultantes de la pérdida de horas de trabajo. Las restricciones todavía vigentes en algunas regiones del país, la caída de la actividad en la mayoría de las actividades y el cambio en el comportamiento de los consumidores han derivado en estrategias de **reducción de salarios y jornadas laborales que inevitablemente llevan a una situación de vulnerabilidad de los trabajadores, sin llegar necesariamente a la pérdida de empleo.**



³ Organización Internacional del Trabajo. (25 de enero de 2021). Observatorio de la OIT: La COVID 19 y el mundo del trabajo. Séptima edición. Estimaciones actualizadas y análisis. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_767045.pdf

LOS DESAFÍOS EN EL DISEÑO DE UN SEGURO DE DESEMPLEO

Para lograr un adecuado diseño de un seguro posible y realizable en el corto plazo, es necesario enfrentar algunos retos en el diseño del seguro:

1.

La participación social

Al tratarse del diseño de un instrumento que procura dar respuesta inmediata a una situación de emergencia, la participación ciudadana está circunscrita a los mecanismos de exigibilidad que estarán a disposición de la ciudadanía para garantizar su acceso, siempre y cuando cumpla cabalmente los requisitos establecidos, bajo criterios justos y equitativos.

2.

La delimitación de la población beneficiaria

A diferencia de los clásicos modelos de seguro de desempleo, cuyo objetivo es reducir la pobreza en los hogares con desempleados, la meta del programa propuesto está focalizada en mantener un nivel mínimo de ingresos de aquella población que se encuentra en situación de desempleo y/o reducción de ingresos, independientemente de su nivel socioeconómico.

En general, los modelos de seguros de desempleo aplicados en la región tienen similitudes con programas de asistencia social, enfocados sobre todo en los niveles socioeconómicos más bajos; sin embargo, la pandemia ha mostrado efectos considerables en todos los estratos, incluso afectando los avances sociales conseguidos durante los últimos 15 años. Por lo tanto, si bien es necesario complementar este tipo de asistencias con herramientas de mayor focalización en el caso de las poblaciones más vulnerables, el problema de la reducción de ingresos, ya sea total o parcial, ha sido generalizado.

3.

Los objetivos de seguro

El objetivo del seguro es cubrir parte de la pérdida de ingreso que sufre un trabajador cuando queda sin trabajo o, en el caso de la covid-19, cuando se reduce su jornada laboral. Por lo tanto, es un alivio durante un período concebido como de transición, permitiendo cumplir con tres objetivos:

- i) Permite que el beneficiario realice una búsqueda de trabajo más selectiva, disminuyendo la probabilidad de que acepte un puesto poco acorde con sus calificaciones.
- ii) Funciona como un estabilizador de ingresos y consumo.
- iii) Reduce la resistencia de los trabajadores a la reestructuración productiva (hecho altamente probable en una situación como la observada en el 2020).

4.

La cobertura

Se debe ser claros respecto a las limitaciones que enfrenta la puesta en marcha de una herramienta como esta en el entorno actual. En principio, la cobertura del seguro de desempleo podría alcanzar a la población que se encuentra aportando a la seguridad social de largo plazo, ya sea en relación de dependencia o no y que tiene un periodo mínimo de aportes a las administradoras de fondos de pensiones.

Esto, evidentemente excluye a la población que trabaja de manera cuentapropista, sobre todo por la dificultad para probar la situación de desempleo, por ejemplo, cuando el trabajador es a la vez el propio empleador. En los casos en los que el trabajador se encuentra en relación de dependencia, pero en el ámbito informal, usualmente el empleador se resiste a la otorgación de cualquier certificación o notificación de desvinculación que pueda constituirse como prueba de una relación laboral previa.

Otro grupo de trabajadores que resultan excluidos de estos esquemas son los trabajadores temporales o por contrato, ya que su cobertura viola el principio de seguro, dado que, para estos trabajadores, el desempleo es un evento perfectamente previsto. Por último, con algunas exclusiones de determinados grupos sociodemográficos se busca evitar coberturas que distorsionen los objetivos del seguro, intentando eliminar a quienes tienen baja probabilidad de tener una oferta de trabajo o que no tienen tiempo disponible para trabajar, por lo que habitualmente se excluye, por ejemplo, a trabajadores mayores a una determinada edad (usualmente superior a los 60 años).

5.

La antigüedad en el sistema

Los seguros exigen un período de aportes mínimo para poder establecer el beneficio para los trabajadores que han quedado sin empleo. En el caso boliviano, al ser el sistema

de aportes de seguridad social relativamente nuevo y todavía de escaso alcance, se hace aun más necesario un criterio mínimo de acceso al seguro propuesto, toda vez que no se puede comprometer la estabilidad del sistema de aportes. Usualmente los periodos mínimos de aportes requeridos comprenden entre 60 y 120 aportes mensuales.

EL SEGURO QUE SE PROPONE

Es claro que ante los desafíos que se han presentado por la pandemia y la falta de una adecuada red de protección social, **existe un incremento sustancial en el desempleo**, aunque también es claro que mientras las condiciones de informalidad y alta tendencia al cuentapropismo se mantengan, es probable que este desempleo no sea permanente y empecemos a observar **un problema creciente relacionado al subempleo**.

Ésta es una propuesta que busca llegar a los *policy-makers* en funciones; sin embargo, la población beneficiaria son los trabajadores formales que podrían llegar a perder (o perdieron) su empleo e incluso aquellos que vieron reducidos sus ingresos como consecuencia de la caída en la actividad económica posterior a la crisis sanitaria.

Aunque la propuesta se constituye en un primer paso, enfocada en un momento de emergencia, puede dejar sentadas las bases para el diseño de programas de protección del empleo permanentes que van más allá de los usuales planes de empleo de emergencia. Las limitaciones que se enfrentan, en términos de acceso y cobertura, son producto del escaso desarrollo de adecuadas condiciones laborales en el país, pero los efectos indirectos que podrían observarse a partir de la implementación de un seguro como el que se propone, permiten pensar que los efectos positivos se sentirían en la totalidad de la economía.

El instrumento planteado actúa como una segunda línea de defensa, apoyando planes de recuperación y medidas estructurales que permitan el retorno a niveles de producción similares a los observados antes de la pandemia. El objetivo es sostener el consumo de las familias que han quedado desempleadas en el sector formal y proteger, de esta manera, los puestos de trabajo que siguen activos, manteniendo un nivel de demanda adecuado para impedir que el impacto de la covid-19 se siga extendiendo.

En este sentido, **los impactos positivos que se pueden dar en la demanda de aquellos hogares que buscan empleo también generarán efectos positivos en el sector cuentapropista.** Esto es así porque las relaciones entre el sector formal de la economía y aquellos sectores cuentapropistas, que están sobre todo dedicados al comercio y a la prestación de servicios, dependen en gran medida de que los niveles de consumo de los hogares asalariados no caigan. El modelo de crecimiento que se ha impulsado en los últimos años requiere que el consumo se mantenga en niveles relativamente altos, ya que este es el mecanismo de transmisión a través del cual el empleo, en todos los sectores de la economía, se sostiene.

El origen del apoyo financiero es el Estado, aunque el planteamiento que se sigue se fundamenta en una operación de política económica no convencional, toda vez que el Estado compra títulos y valores en poder de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's) a través del Banco Central. Esto permite inyectar recursos frescos a las AFP's que son destinados a la otorgación del seguro de desempleo, por lo que es evidente que la población beneficiaria, por ahora, se limita a aquellos trabajadores que ya realizaron aportes al sistema previsional y han quedado desempleados en los últimos meses.

Este mecanismo de financiamiento es transitorio, toda vez que las AFP's deberán recomprar los títulos y valores vendidos en un primer momento en la medida que los aportes de aquellos trabajadores que se reinserten al mercado laboral permitan cubrir los flujos de recursos que hayan salido del sistema en el momento de la prestación al beneficiario del seguro.

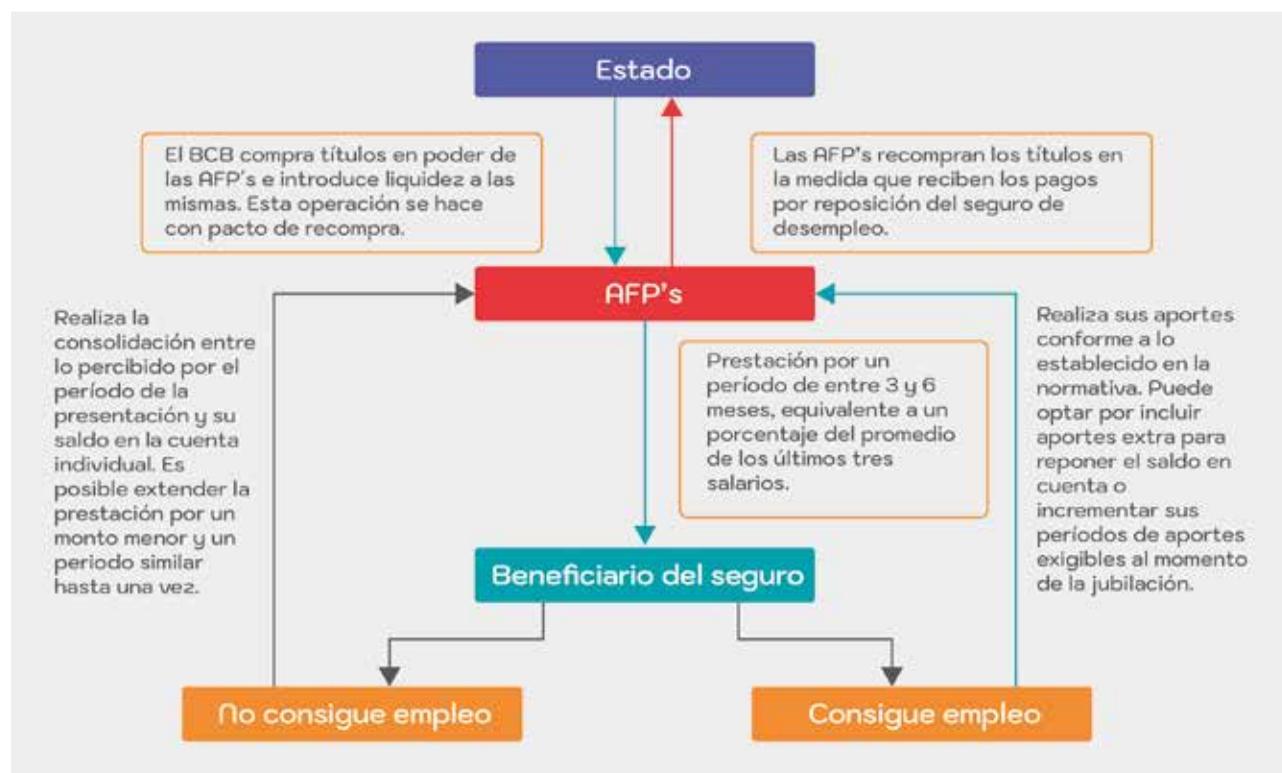
Por lo tanto, esto permite, desde el lado de la sostenibilidad financiera, proporcionar préstamos en condiciones favorables por el Estado a las AFP's sin enfrentar incrementos excesivos y repentinos en el gasto corriente; y al mismo tiempo preservar la estabilidad del sistema previsional y de las inversiones que esta tiene en el sistema financiero.

Los pactos de recompra pueden hacerse en periodos de 5, 10 y 15 años, en función de los tramos de salarios y beneficiarios que se registren en el programa. **En la medida que el beneficiario consiga empleo se empiezan a recuperar los fondos otorgados, ya sea a través de un incremento en el aporte individual de los trabajadores o con el incremento del número de cotizaciones que se deben llevar adelante para alcanzar el beneficio de la jubilación.**

En el caso de que el beneficiario, pasado **el periodo máximo de percepción de la prestación, que puede variar entre 3 y 6 meses** (según el número de aportes que haya realizado previamente a perder el empleo o ver reducidos sus ingresos), no haya podido acceder a un empleo formal, podría pedir, por única vez, un segundo periodo de prestación, con la reducción del monto de la misma. Si aun así el beneficiario no accede a un empleo, el monto percibido durante el periodo de prestación computará como una devolución de aportes, siendo descontada de su cuenta individual.

Por lo tanto, el seguro aquí descrito cumple con los requisitos planteados antes, ya que el grado de exigibilidad y participación se encuentran en función de los aportes al sistema de previsión social, delimitando al mismo tiempo la población beneficiaria.

En términos esquemáticos, el funcionamiento del seguro es el siguiente:



Fuente: elaboración propia

ES NECESARIA UNA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL ANTE EL DESEMPLEO

Es clara la necesidad de crear un seguro de desempleo en una situación pospandemia, en la que se espera un fuerte deterioro en las condiciones de empleo que enfrenta la población.

Es evidente que la alta informalidad y el creciente proceso de migración campo-cuidad, junto con una alta concentración de las actividades en el sector de servicios, muy golpeado por las medidas sanitarias, introducen una dimensión más compleja para la creación de mecanismos de protección ante el subempleo y desempleo.

Es indudable que **las soluciones estructurales pasan por la facilitación de empleo de calidad, que a la vez está relacionado a la mejora de las condiciones para el aparato productivo nacional, la facilitación de la inversión y el desarrollo de actividades alternativas a los tradicionales sectores extractivos.**

Por eso, se debe ser claro respecto a las limitaciones que se enfrentan en el corto plazo. **Esta propuesta sienta las bases para la creación de un mecanismo de protección ante la eventualidad del desempleo en el corto plazo y de ninguna manera puede alcanzar a la totalidad de la población.** Sin embargo, sienta las bases para la discusión y diseño de mecanismos que permitan proteger el empleo en momentos de crisis, junto con la necesidad de encarar una verdadera discusión sobre la calidad del empleo y el perfil de

desarrollo que ha tomado el país. El crecimiento por sí solo no puede ser la única meta que persiguen los hacedores de la política pública, ya que esto esconde las vulnerabilidades y asimetrías que enfrentan los trabajadores día a día. Lo que ha hecho la covid-19 no solamente ha sido mostrar estas diferencias, sino que las ha exacerbado

En este contexto es claro que es necesario establecer una red de protección social efectiva para sostener a las familias durante la recuperación de la economía. Sin empleo, las familias retraen el consumo, que a su vez retrae al conjunto de la economía y se profundiza el desempleo. Por eso, sin un seguro de desempleo, la recuperación será más difícil.

José Gabriel Espinoza Yañez



IDEAS PARA UNA RECUPERACIÓN VERDE



“La pandemia representa una excepcional, pero pequeña ventana de oportunidad para reflexionar, reimaginar y resetear nuestro mundo.”
(Klaus Schwab, fundador y presidente del Foro Económico Mundial)



La pandemia iniciada a principios de 2020 ha generado en el planeta efectos inesperados que van más allá de una emergencia sanitaria. La covid-19 ha cobrado cientos de miles de vidas, ha infectado a millones de personas y ha llevado a la economía a una recesión mundial sembrando incertidumbre de cara al futuro.

Para frenar la propagación del virus, todos los países de mundo, con diferentes niveles de intensidad, han implementado medidas de aislamiento y la suspensión de sus actividades sociales y económicas. Estas medidas de contención han demostrado tener un efecto importante sobre la reducción en la propagación de la enfermedad; aunque tienen repercusiones negativas en la economía. Pese a que el panorama es altamente preocupante, esta crisis se constituye en una oportunidad de recuperación económica a partir de una nueva mirada, una visión clara que tome en cuenta acciones integrales con un fuerte soporte social y ecológico.

LA CUARENTENA EN BOLIVIA

En Bolivia, los primeros casos positivos de la enfermedad se presentaron el 11 de marzo de 2020. Inmediatamente se procedió a suspender las clases presenciales en los colegios y universidades del país, se suspendieron los vuelos a Europa y viceversa, y se prohibieron los actos públicos masivos. El 17 de marzo, se declaró el “estado de

emergencia sanitaria” en el país: la cuarentena, y se cerraron completamente las fronteras. Así, el confinamiento rígido comenzó el 22 de marzo y fue prolongado hasta el 30 de abril. En este período se estableció el pago de bonos económicos destinados a ayudar a las familias de menos recursos, como el bono Universal, el bono Familia, el bono Canasta Familiar. También se estableció la reducción temporal del pago de servicios básicos, y el diferimiento en el pago de créditos e impuestos.

A partir de mayo de 2020, Bolivia implementó una nueva modalidad de cuarentena denominada “dinámica y condicionada”. Donde la rigurosidad de las medidas dependía del perfil de riesgo de los municipios, siendo estos clasificados en tres categorías: 1) zonas de riesgo alto, 2) medio y 3) moderado. Mientras que las medidas estrictas continuaban en los municipios de riesgo alto, se dieron algunas relajaciones importantes en los municipios considerados de riesgo medio y moderado. A partir de julio, se flexibilizó en general la cuarentena, permitiéndose la circulación del transporte público, y ampliándose las horas permitidas de circulación. Finalmente, en septiembre, las restricciones se flexibilizaron aún más y la economía se aproximó casi en su totalidad a su normalidad.

Para la llamada “segunda ola de la covid-19” en 2021, la estrategia estuvo basada en tres pilares: 1) diagnosticar masivamente a la

población con pruebas rápidas de antígeno nasal gratuitas, 2) viabilizar el proceso de vacunación, y 3) prescindir de la cuarentena rígida con restricciones de horario más flexibles.

LOS SHOCKS DE OFERTA

El impacto inicial de la pandemia en la economía proviene en gran medida de los shocks de oferta ya que la cuarentena rígida restringió el normal desempeño de algunos sectores económicos, rompió u obstaculizó las cadenas de suministro (insumos) y redujo la oferta laboral (mano de obra). Es decir, no todos los sectores económicos pudieron producir a sus niveles deseados. Una vez que se flexibilizó la cuarentena, poco a poco las actividades económicas fueron retomando sus niveles de producción.

TAMBIÉN HAY SHOCKS DE DEMANDA

La demanda también se vio afectada por la cuarentena inicialmente debido a un cambio en las preferencias o patrones de gasto, ya que los consumidores evitaron lugares y actividades con alto riesgo de exposición y prefirieron, por ejemplo, más servicios de atención médica. De igual manera, el contexto de incertidumbre a posibles *shocks* de salud disminuyó el consumo de algunos bienes no tan necesarios y estimuló el ahorro.

LA RETROALIMENTACIÓN DE AMBOS SHOCKS

Ambos factores se retroalimentan para incrementar la magnitud de los efectos negativos. Así, **los shocks de oferta pueden tener efectos secuenciales, tanto en el lado de la demanda, como en el de la oferta**. Por el lado de la demanda, la disminución de oferta implica una disminución en los ingresos de las personas relacionadas con el sector restringido y por ende menor liquidez (menor demanda). Por el lado de la oferta, dadas las interconexiones de los sectores económicos, un sector parado demanda menos insumos de bienes producidos por otros sectores, como en el caso de los restaurantes que, por ejemplo, en el escenario de la cuarentena rígida inicial ya no demandaban tantos insumos alimenticios. Uno de los sectores más afectados, fue el sector turismo, cuya demanda cayó estrepitosamente a raíz de la cuarentena, la misma que llevó a una disminución de la demanda de otros servicios, como gastronomía, limpieza, etc.

¿EN CUÁNTO DECRECIÓ LA ECONOMÍA?

De marzo a junio de 2020, la actividad económica descendió en 12.4% con relación al mismo período de la gestión 2019. En marzo, la economía boliviana disminuyó en 2.5% respecto a

marzo del año anterior, mientras que en abril la reducción respecto al mismo mes del 2019 fue de 26.6% (este porcentaje aproxima el efecto de la cuarentena rígida del mes de abril). En mayo, con la flexibilización de las restricciones, la economía disminuyó su decrecimiento a 24.1%, respecto a mayo de 2019, y en junio de 2020 la actividad económica se movió un 14.5% menos que la actividad en junio de 2019. En septiembre de 2020, la economía decreció 6.0% respecto a septiembre de 2019.¹

¿CUÁLES FUERON LOS SECTORES MÁS AFECTADOS?

Asimismo, los sectores que más han sido perjudicados por la cuarentena rígida de 2020, en el sentido que han sufrido una mayor disminución de su desempeño, en comparación con sus valores del 2019, son: construcción, minerales metálicos y no metálicos, otros servicios (incluido turismo), y transporte y almacenamiento. Estos sectores, durante el período marzo a junio de 2020, tuvieron un desempeño menor que el año pasado, de 64.8%, 55.6%, 26.8% y 26.7%, respectivamente. Estos resultados se entienden en la medida en que estas actividades fueron cerradas por la cuarentena.²

¿CUÁLES FUERON LOS SECTORES MENOS AFECTADOS?

Los sectores de la economía que continuaron con su dinámica y no fueron afectados por la pandemia son: comunicaciones, agropecuaria y la administración pública. Entre marzo y junio de 2020 crecieron en 7.2%, 1.1% y 0.05%, respectivamente, con relación a los mismos meses del 2019. Nótese que fuera de estos tres sectores, todo el resto de la economía presenta cifras negativas en su desempeño, respecto al año 2019.³

¿CUÁNTOS TRABAJADORES FUERON AFECTADOS?

Según datos oficiales del INE la tasa de desempleo alcanzó su umbral más alto en julio de 2020 (11.6%), la más alta de los últimos cinco años. Con la flexibilización de las restricciones establecidas por la pandemia de la covid-19, se mejoró el funcionamiento y retorno de algunas actividades económicas, así como la inserción al mercado laboral de la población inactiva: la población desocupada cayó en 69 mil personas con relación al punto más álgido de la crisis sanitaria en el mes de julio de 2020, de 420 mil a 351 mil personas. Es decir que, **en noviembre de 2020, 9 de cada 100 personas se encontraba desempleada y buscando trabajo.** Por otra

¹ De acuerdo a datos oficiales presentados por el Instituto Nacional de Estadística de Bolivia.

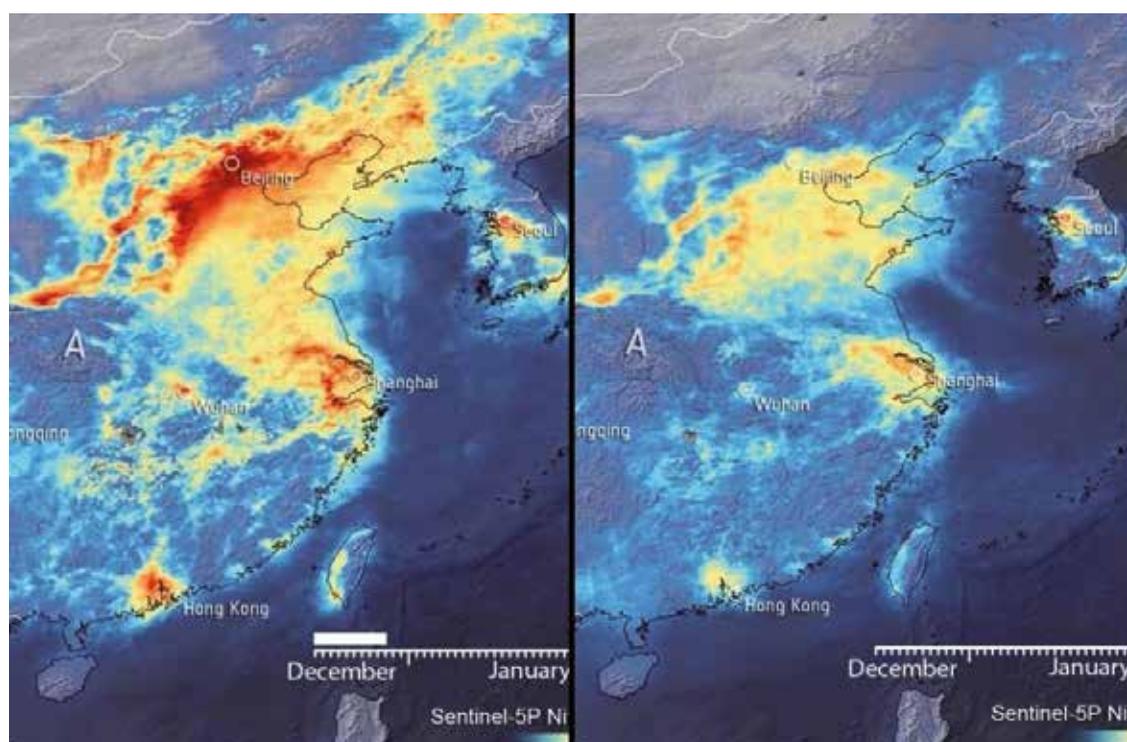
² *Ibid.*

³ *Ibid.*

parte, en Bolivia, el 2020, la pobreza moderada aumentó de 31.1% a 37.5% y la pobreza extrema de 12.1% a 14.7%, producto de la crisis y la pandemia del coronavirus.⁴

LO POSITIVO PARA EL MEDIO AMBIENTE: LA PEQUEÑA PAUSA

Debido a las cuarentenas, la contaminación del aire, las emisiones globales de CO₂, así como las concentraciones de partículas en suspensión y otros contaminantes del agua, han disminuido considerablemente. Nótese, por ejemplo, que la contaminación atmosférica bajó en un 68% en la ciudad de Cochabamba (la más contaminante del país) debido a la cuarentena rígida de 2020.⁵ Sin embargo, este descanso temporal tiende a terminar ya que existen reportes de un rápido regreso a los crecientes niveles de contaminación relacionados con el retorno de las actividades económicas.



Cuando el mundo se para, el planeta respira: Reducción de la contaminación en China por la cuarentena.⁶

⁴ Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

⁵ De acuerdo a la Red de Monitoreo de la Calidad del Aire (Red MoniCA).

⁶ Imagen de la Agencia Espacial Europea (ESA) en: Agencia Reforma (24 de marzo de 2020). Mejora la calidad del aire por las cuarentenas mundiales impuestas por coronavirus.

LO NEGATIVO: MÁS BASURA NO BIODEGRADABLE

La cantidad de desechos no biodegradables ha aumentado significativamente como resultado de la pandemia. El aumento de desechos médicos, y la mayor demanda de plásticos en envases desechables, han creado importantes desafíos ambientales y de gestión de residuos para las sociedades.

LA CALIDAD DEL ENTORNO NOS HACE MÁS VULNERABLES

Otro aspecto que la pandemia ha destacado es la acrecentada **vulnerabilidad de la salud humana debido a la contaminación del aire**, ya que existen estudios que demuestran cómo los niveles más altos de contaminación del aire han exacerbado los impactos cardiovasculares y respiratorios adversos de la pandemia.

Para tener una idea sobre la **calidad del aire en Bolivia**, nótese que mientras el **parámetro de contaminación permitido por la Organización Mundial de la Salud (OMS)** es de **20 mg/m³**, en el país, el **parámetro permitido** es de **50 mg/m³**, **más del doble de lo recomendado**. La calidad del aire en Bolivia es heterogénea, siendo **Cochabamba, con un registro de 73 mg/m³**, **casi 4 veces más de lo recomendado por la OMS, la ciudad más contaminada del país**.

SOMOS RESPONSABLES DE LAS PANDEMIAS

Así como ahora fue el turno de la covid-19, el salto de patógenos mortales de animales a los humanos (ébola, VIH, dengue, Sars, Mers, Zika, virus del Nilo Occidental, entre otros), una vez más **salen a flote las consecuencias de la interferencia humana en la biodiversidad**. La deforestación, la degradación y fragmentación del hábitat, el comercio de vida silvestre y el cambio climático, entre otros, crean las condiciones para el **surgimiento de estas enfermedades zoonóticas**. Existen datos que indican que en Bolivia la deforestación anual se ha incrementado en un promedio de aproximadamente 150.000 hectáreas por año durante los años 90, a casi

350.000 hectáreas por año durante los años 2016-2017.⁷ Asimismo, en **2019, *Global Forest Watch* coloca a Bolivia en el cuarto lugar a nivel mundial entre los países con más bosques deforestados.**



La crisis sanitaria ha permitido visibilizar algo que ya se conocía, que **la salud del medio ambiente y la salud humana están altamente interrelacionadas**. Una mejor calidad del aire, una mejor calidad del agua, una gestión eficaz de los desechos y una mayor protección de la biodiversidad, no solo reducirían la vulnerabilidad humana a las pandemias, sino que también mejorarían la resiliencia a las mismas.

⁷ Andersen, L. y Ledezma, J.C. (2019). Nuevos datos sobre la deforestación en Bolivia (hasta finales del 2017). Blog de INESAD.

HACIA UN ENFOQUE DE POLÍTICAS DE RECUPERACIÓN VERDE

Existe una clara interdependencia entre la dimensión ambiental y la dimensión económica, la social y la sanitaria. Somos responsables del medio ambiente y vulnerables ante sus efectos. En este sentido, **integrar los aspectos ambientales en las medidas de recuperación y estímulo es una estrategia óptima y de amplio beneficio**, ya que permite a los gobiernos impulsar la actividad económica, cumplir con los objetivos sociales y ambientales, y al mismo tiempo, reducir la vulnerabilidad y desarrollar resiliencia contra futuras crisis. Esto significa mejorar el bienestar de todos tanto en el corto como en el largo plazo.

Así, los paquetes de estímulo económico tienen el potencial de generar una **recuperación sostenible**, tanto verde como inclusiva, de corto y de largo plazo. El objetivo es reconstruir mejor, restaurar el crecimiento y crear puestos de trabajo consiguiendo, a la vez, el logro de metas y objetivos ambientales.

¡OJO! LAS ACTIVIDADES VERDES PUEDEN GENERAR MÁS EMPLEO

Varios sectores y actividades verdes ofrecen importantes perspectivas de creación de empleo. Por ejemplo, la energía (renovable) solar fotovoltaica emplea a más personas por unidad de inversión y energía que la generación de combustibles fósiles. De igual manera, la agricultura orgánica demanda mayor mano de obra por hectárea que la agricultura convencional. Asimismo, **la eficiencia energética y la restauración de ecosistemas son acciones que ofrecen importantes oportunidades para la rápida creación de empleo**.

¿QUÉ HICIERON LOS PAÍSES DESARROLLADOS?

Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) están incluyendo medidas de recuperación ecológicas en sus paquetes de políticas. Una gran parte de ellas se enfoca en continuar o acelerar sus planes ambientales existentes:

i)

Subvenciones, préstamos y reducciones de impuestos dirigidas al desarrollo del transporte ecológico, la economía circular y la energía limpia.

ii)

El apoyo financiero a hogares y empresas para impulsar mejores prácticas en el uso de la energía (instalaciones de energía renovable, por ejemplo).

iii)

Recursos y programas de empleos relacionados con la restauración de ecosistemas (el control de especies y conservación de bosques, por ejemplo).

El análisis inicial sugiere que estos gobiernos han **concentrado hasta ahora sus medidas ecológicas en los sectores de energía y transporte terrestre**. Aún queda pendiente abordar otros sectores importantes para una recuperación verde y resiliente, como la industria, la agricultura, la silvicultura, y la gestión de residuos.

EXISTEN CUELLOS DE BOTELLA ESTRUCTURALES

En los países en vías de desarrollo existen brechas de conocimiento, de generación y de uso de tecnología, y de infraestructura que impiden dar un salto disruptivo hacia economías ambientalmente más sustentables. La evolución y aparición de nuevas tecnologías en economías avanzadas (energías renovables, sistemas y redes inteligentes, infraestructura de medición, sistemas de almacenamiento, por ejemplo), se encuentran impulsando una rápida transformación del esquema convencional de la generación y uso de la energía renovable; aspectos que requieren cada vez mayor conocimiento técnico. Así, las brechas y la escasez de habilidades especializadas en los países en desarrollo son un cuello de botella importante en sectores como las energías renovables, la eficiencia energética, la construcción de uso eficiente, y los servicios ambientales.

ES UN PROCESO DE TRANSICIÓN

Estos aspectos implican que la transición hacia una economía ambientalmente sostenible es en realidad todo un proceso de creación de conocimiento, de capacidades, de uso de tecnología, así también de infraestructura y de financiamiento. Empezar este proceso requiere un compromiso entre el sector público, el privado, organizaciones internacionales y la sociedad en general, para que juntos permitan superar las barreras estructurales de esta transformación.

EL CORTO PLAZO COMO IMPLEMENTACIÓN DEL LARGO PLAZO

“Si no existe una meta al final del camino cualquier camino te conduce allí” es una frase común de la planificación estratégica que enfatiza la importancia del corto plazo para construir el largo plazo. Así, resulta imprescindible visualizar el largo plazo, fijarse las metas, y organizar el corto plazo para alcanzar las mismas. Para el presente caso, esto quiere decir que **los programas de reactivación económica verde deberían estar enmarcados en una estructura clara y definida de objetivos de largo plazo**. Las mismas que podrían estar dadas por un **Plan Nacional de Desarrollo Estratégico Sostenible**; y así, por ejemplo, las acciones de recuperación de corto plazo serían tareas precisas que podrían ir acompañadas de marcos normativos y estratégicos claros, relacionados con la transición a largo plazo hacia una economía sostenible; esto más allá de ser acciones de corto plazo sin metas de largo plazo.

¿QUÉ PODEMOS HACER EN LO INMEDIATO?

- Tener cuidado con el efecto rebote



Un primer paso importante es asegurarse de que las consecuencias negativas de las medidas de recuperación sobre el medio ambiente no sean significativas, ya que existe el **riesgo de que los impactos ambientales de la recuperación económica alcancen niveles más altos que los que se tenían antes de la recesión**. Así, resulta importante asociar las políticas de reactivación con la medición del impacto ambiental de las mismas.

Nótese que Bolivia forma parte del grupo de países que presentarán el informe sobre las contribuciones determinadas a nivel nacional a fines del 2021. Éstas representan los compromisos asumidos por los países para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la adaptación al cambio climático, las mismas que son un buen parámetro de medición sobre el “estado” de la calidad del aire.

• Crear empleo verde



Muchas mejoras que ayuden al medioambiente podrían realizarse al **crear nueva infraestructura ambientalmente amigable “simple”** como redes de drenaje pluvial, alcantarillado, plantas de tratamiento de agua, parques y otras áreas verdes, por ejemplo. **O también, al mejorar la infraestructura ya existente** como la restauración de ríos, bosques, parques, etc. **Estas actividades son intensivas en mano de obra:**

- **Construir nueva infraestructura verde** es una manera inteligente de gestionar el capital natural, permite planificar el uso del suelo, mantener ecosistemas sanos, y a su vez crear puestos de trabajo, tanto de alta especialización como de poca cualificación. Un ejemplo interesante en Sudamérica es el Plan Verde Coronel 2050 de Chile; un plan de infraestructura que busca hacer de la pequeña ciudad de Coronel, una ciudad más verde y sostenible como estrategia de desarrollo. A través de este Plan, el Municipio de Coronel tiene un conjunto de estrategias orientadas a **introducir la naturaleza en los espacios públicos de la ciudad**, mejorando así las condiciones del entorno urbano y los estándares de vida, salud y confort de sus habitantes. Se conoce que al 2020, Coronel incrementó sus áreas verdes públicas, de manera equilibrada, pasando de 17 a más de 60 hectáreas.
- Asimismo, existen **problemas ambientales locales vigentes** que necesitan ser considerados, como la contaminación del río Choqueyapu en La Paz, la de la laguna Alalay en Cochabamba, la del río Piraí en Santa Cruz; proyectos ambientales necesarios que también podrían generar nuevos empleos.
- **El problema de la basura, del manejo y gestión de los residuos sólidos que se realiza en Bolivia en general, es también otra fuente local de oportunidades** para emprender proyectos que lidien con estos asuntos ambientales generando empleo y dando fin, además, a los frecuentes conflictos vinculados a los botaderos.

• **Capacitar mano de obra verde**



Se debe avanzar en la inversión para la cualificación de recursos humanos con conocimiento específico sobre temas ambientales, conocimiento técnico relacionado con energías renovables, la eficiencia energética, construcción y servicios ambientales, etc.

Un programa exclusivo de becas al extranjero para programas de postgrado con enfoque ambiental podría ser una buena opción. El objetivo es la **capacitación de personas** para que cuenten con las **habilidades adecuadas** para imaginar, desarrollar, e implementar proyectos y tareas ambientales.

Al respecto surge la pregunta ¿cuánta gente estudia ingeniería ambiental en las universidades del país? Tómese como ejemplo la **Universidad Mayor de San Andres (UMSA)**, donde se estima que existen alrededor de **250 inscritos** en la carrera de **Ingeniería Ambiental**, en comparación con los **4.000 inscritos** en **Ingeniería Civil**. Este dato nos da una pauta para reflexionar sobre el *stock* potencial de recursos humanos especializado en este campo existente en el país.

Por otro lado, estas políticas de capacitación deben considerar también que una economía más verde requiere nuevas habilidades, tanto para trabajos emergentes como para los trabajos existentes, susceptibles de ser reemplazados en los sectores en transición, quienes necesitarán encontrar nuevos empleos. Estas políticas requieren una participación interinstitucional (Estado, universidades, sector privado, municipios, etc.).

• Generar conocimiento verde



Impulsar la investigación científica en temas ambientales también es un tema importante, ya que es notoria la falta de evidencia empírica sobre estos aspectos en el país. **Un concurso para financiar proyectos de investigación sobre temas ambientales en Bolivia** podría ser una excelente opción. Finalmente, se requieren también **programas de educación ambiental dirigidos a la sociedad civil en general** para impartir conciencia ambiental, conocimiento ecológico, y actitudes y valores hacia el medio ambiente.

• Promover las finanzas verdes



Una política promisoría es el **crédito ecológico, o crédito verde**, donde los bancos públicos y privados se convierten en agentes para la protección ambiental al otorgar créditos en condiciones preferenciales a proyectos con componente ecológico; e incluso al retener créditos a empresas que promueven el uso de contaminantes o que incentivan el derroche de energía y el mal uso de los recursos naturales, como se estableció exitosamente en Ecuador, por ejemplo. Ejemplos recientes en el país son la nueva línea de créditos para Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) con énfasis en eficiencia energética del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), o el crédito ecológico del Banco Mercantil Santa Cruz.

• Frenar la deforestación



Urge tomar medidas para restringir lo máximo posible la deforestación y el chaqueo, esto en la medida que las mismas son un riesgo continuo de desastres ambientales en el país. Un ejemplo relativamente reciente es la **riada de Tiquipaya, Cochabamba**, el 6 de febrero de 2018, donde una mazamorra de lodo y piedras invadió las calles de este municipio y dejó 25 casas destruidas, al menos 40 inmuebles afectados y cinco personas muertas. Según expertos, **una de las principales causas de este desastre fue la deforestación del Parque Tunari**, que actualmente carece de bosques, siendo el bosque el que protege y fija con sus raíces el suelo y reduce el impacto de las lluvias, evitando de esta manera desastres como los vividos en Tiquipaya.



Otros temas de la agenda:

- **Apostar por edificaciones energéticamente eficientes**



Existen datos que sugieren que los edificios representan alrededor de un tercio de la demanda mundial de energía y que a su vez representan hasta el 50% de las contaminaciones que se generan en las ciudades. Siendo el primer elemento contaminante de los edificios el coste ecológico de su edificación, y el segundo foco de polución, el uso del edificio (gasto de energía) en su vida útil. **La eficiencia energética en edificios es un reto para la sostenibilidad urbana que debe encontrarse en la agenda.** Cochabamba avanza en este acometido al establecerse normativas para edificaciones sustentables. Santa Cruz ya tiene algunos ejemplares de edificios *eco-friendly*.

- **Reducir la contaminación del transporte público**



Siendo el sector transporte otro de los principales emisores de CO₂, podría **incentivarse, cuando sea posible, el uso del teletrabajo o trabajo virtual**, ya que el mismo disminuye el uso del transporte en general. Asimismo, se puede comenzar a considerar la factibilidad de **favorecer la importación y uso de autos eléctricos.**

Un ejemplo interesante en Bolivia es Quantum Motors, que produce coches eléctricos hechos en Bolivia. **Uno de los principales problemas que enfrenta esta industria es la escasez de puntos de recarga pública para coches eléctricos, así como también, la escasez de insumos**, ya que tiene que importar sus baterías de litio, una paradoja siendo el país una de las principales reservas de litio del mundo.

- **Incentivar el uso de energía renovable**



En el campo energético se deben considerar **programas de incentivos a empresas y personas que generen y/o utilicen energía solar, eólica y otras fuentes renovables**. La energía eólica empezó el 2014 en Cochabamba (Qollpana fase I y II) con 27 megavatios (MW) de potencia instalada hasta el 2019. Actualmente, avanza en Santa Cruz la construcción de tres plantas eólicas (Warnes, el Dorado, San Julián) que se espera que alcancen una potencia instalada de 135 MW.⁹

La primera planta de energía solar en Bolivia entró en operaciones en Cobija el año 2015 con 5,2 MW. Hasta septiembre de 2019, Bolivia contaba con cinco plantas de energía solar, divididas en dos sistemas: los Sistemas Aislados Fotovoltaicos (SA) que corresponden a Cobija y El Sena; y los sistemas fotovoltaicos conectados al Sistema Interconectado Nacional (SIN) que son Yunchará, Uyuni y Oruro.

En febrero de 2021, Bolivia inauguró la planta solar fotovoltaica más grande, considerada además como la más alta del mundo, con una capacidad de generar 100 MV para el sistema nacional.¹⁰

Se puede concluir que la crisis desatada por la pandemia se constituye en una oportunidad para **impulsar la recuperación del aparato productivo y el crecimiento económico con un enfoque diferente, más inteligente y verde**. Alcaldías, Gobernaciones, ONGs, y todas las instituciones son actores fundamentales de este empréstito. El documento presentó algunas políticas de corto plazo que podrían implementarse para mitigar los efectos de la pandemia, desde una perspectiva integral que no descuide lo social y ecológico.

Darwin Ugarte Ontiveros



⁹ Fundación Solón. (17 octubre de 2019). Energía eólica: Alternativa a las megahidroeléctricas; Disponible en: <https://fundacionsolon.org/2019/10/17/energia-eolica-en-bolivia-la-alternativa-a-las-megahidroelectricas/>.

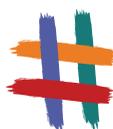
¹⁰ Fundación Solón. (16 octubre de 2019). Energía solar: Crecimiento marginal. Disponible en: <https://fundacionsolon.org/2019/10/16/energia-solar-crecimiento-marginal/>.



EMPLEO DIGNO Y PRODUCTIVO

HITO OBLIGADO EN LA RUTA CRÍTICA HACIA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL-ECOLÓGICA EN BOLIVIA



 **TRANSFORMAR
LA CRISIS**

ENRIQUE VELAZCO RECKLING

*El propósito de la economía no es acumular riqueza en los poderosos;
es el instrumento para crear los bienes y servicios que mejoran
el bienestar de las personas y sus hogares. Cuando no lo hace,
es hora de construir una economía diferente: una que funcione
para la gente, en armonía con el medio ambiente.*

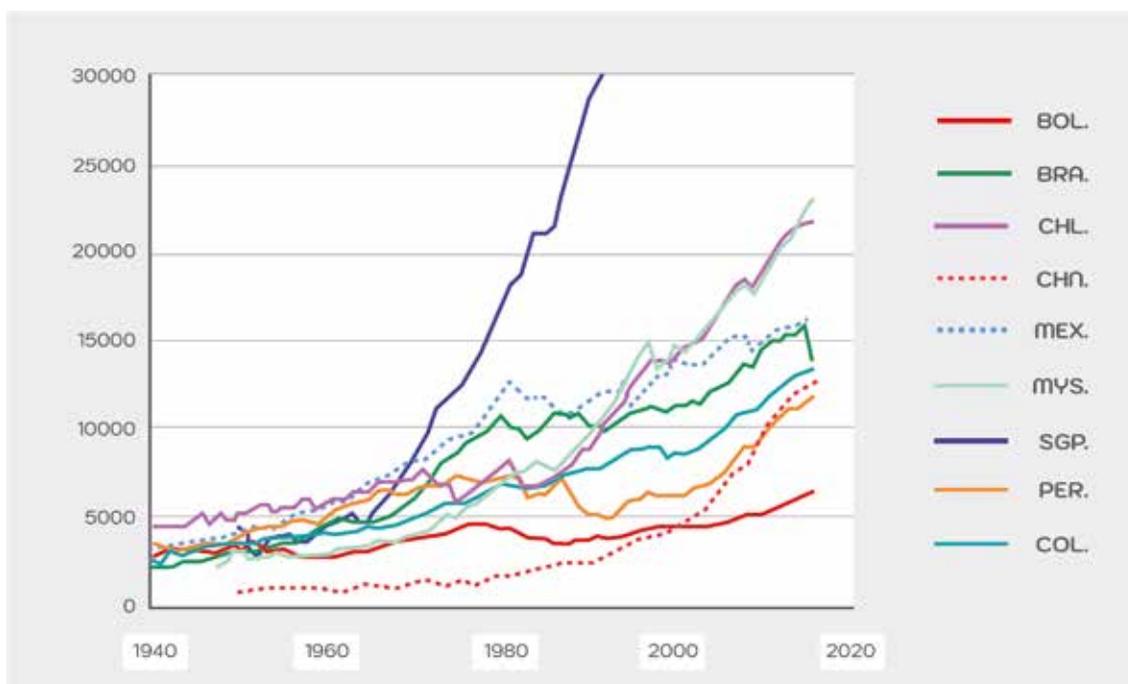


1. LOS DESAFÍOS DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA

A pesar de haber oscilado pendularmente entre modelos económicos de “derecha e izquierda” y en formas de gobierno autocráticas y democráticas, **en los últimos 70 años Bolivia no ha sido capaz de responder a las necesidades de su sociedad en términos de niveles básicos de bienestar material, de equidad social con inclusión, y de compromiso con la sostenibilidad ambiental.**

En 1945, los bolivianos teníamos un ingreso promedio cuatro veces superior al de los chinos, dos y media veces mayor al de los coreanos o los vietnamitas, y un 20% superior al de los brasileros o japoneses. El ingreso de los colombianos, españoles o mexicanos era 25% superior al boliviano, en tanto que el de los chilenos era el doble y el de los venezolanos era el triple. Medio siglo después, en 2020, mientras el PIB per cápita (PIBpc) de los bolivianos aumentó en apenas 60% respecto a 1945, en los otros países latinoamericanos cuando menos lo triplicaron, el de los malasios, irlandeses y españoles se multiplicó en 9 veces, en Singapur creció en 11 veces, en la China 14, en Japón 17 veces y, finalmente, en Corea del Sur en más de 26 veces. Todos estos países han logrado avances estructurales en la reducción de la pobreza.

Gráfico 1. PIB pc (US\$ de 2011 PPP)



Fuente: Elaboración propia con datos de Maddison Tables

Al centro del desconcierto de quienes buscan un mayor crecimiento económico con equidad en Bolivia, está la aparente contradicción entre la salud macroeconómica y la persistencia de pobreza, desempleo y de desigualdad. Si bien el desempeño económico entre 2004 y 2015 permitió avances positivos en los indicadores de desigualdad y de pobreza, con el fin del “boom de las materias primas,” desde 2016 en Bolivia éstos muestran reversiones hacia las condiciones previas.

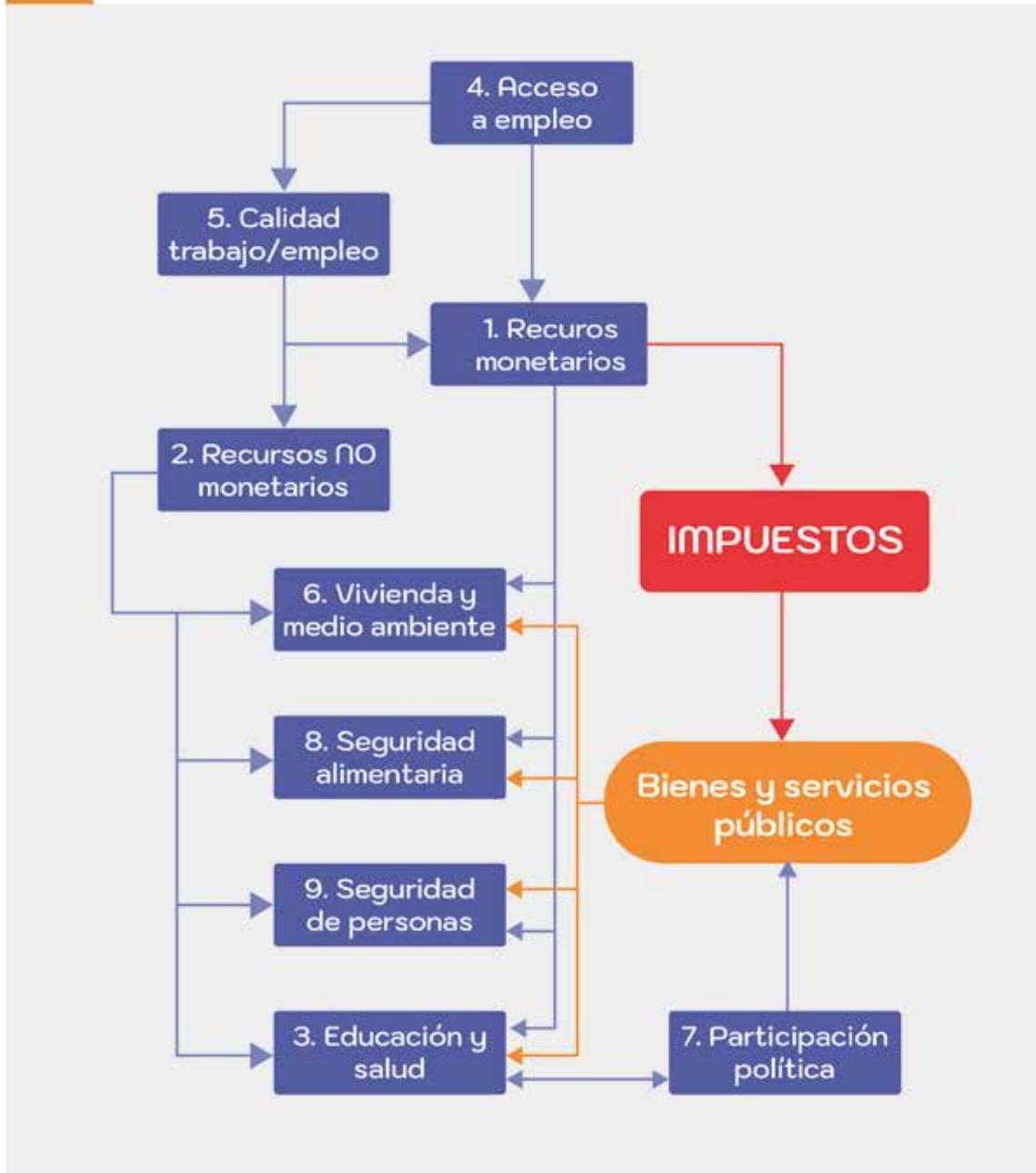
Como consecuencia, la “deuda social” acumulada en Bolivia es enorme. De inicio, **para la gente “de a pie”, el bienestar está íntimamente asociado al acceso al empleo con salarios dignos, hoy, y a la seguridad de una vejez digna y de un futuro para los hijos, mañana.** En contraste, los datos muestran que **sólo 1 de cada 7 personas ocupadas tiene un empleo productivo, formal y pleno, con protección de la Ley General del Trabajo.** La alta precariedad del empleo que estos datos muestran es uno de los rasgos con los que se caracteriza la pobreza

En resumen, la realidad hoy muestra que, a pesar de los avances recientes, Bolivia está entre los países con mayores niveles de pobreza y de desigualdad en el continente más desigual del mundo; menos del 20% de la población ocupada está protegida por la Ley General del Trabajo (empleo formal) y el restante 80% del empleo está afectado por diversos grados de precariedad.

2. LA POBREZA ES MULTIDIMENSIONAL, PERO NO MULTICAUSAL

En las economías de mercado, la pobreza está relacionada al bajo valor de los bienes y servicios que produce la economía, y que se agrava cuando la remuneración al trabajo no está en una proporción equitativa al del valor que genera. Esta relación causal entre la “calidad social” del desempeño de la economía y la pobreza, ha quedado velada por las formas de “medir” la pobreza que han promovido los organismos multilaterales. En la segunda mitad del siglo XX, la pobreza se medía en términos de la cantidad de personas con “necesidades básicas insatisfechas” (NBI), y hoy la tendencia dominante es reconocer que la pobreza tiene múltiples dimensiones que van más allá de las NBI.

Figura 1. Bolivia: Relaciones de causalidad entre las “múltiples dimensiones de la pobreza”



Fuente: elaboración propia.¹

¹ Las figuras de la 1 a la 10 han sido redibujadas por la ilustradora Ana Gabriela Huiza en base a diagramas hechos por el autor.

En estas economías, preservar y fortalecer estos flujos y equilibrios entre la demanda y la capacidad de consumo de los hogares, orienta el eje de las políticas públicas cuyo objetivo podría sintetizarse en el de **“construir una economía de pleno empleo digno”**, en la que el valor que el trabajo humano agregado a los productos en los procesos productivos es distribuido directamente a los trabajadores conforme se lo genera, a través de la **remuneración justa al trabajo**. Como consecuencia, la remuneración al trabajo tiene la mayor participación en la estructura del PIB, de manera que los hogares tienen siempre una capacidad de consumo compatible con la capacidad del aparato productivo, con el empleo y el salario como factores de articulación dinámica entre la demanda y la oferta.

Para cumplir con estos propósitos, los roles del Estado, del comercio exterior o del sector financiero, son de promotores, facilitadores y de apoyo al funcionamiento del circuito fundamental de generación de valor y de empleo que, a su vez, configura la capacidad de demanda y de consumo de la economía.

3. LOS LÍMITES DEL EXTRACTIVISMO VIGENTE

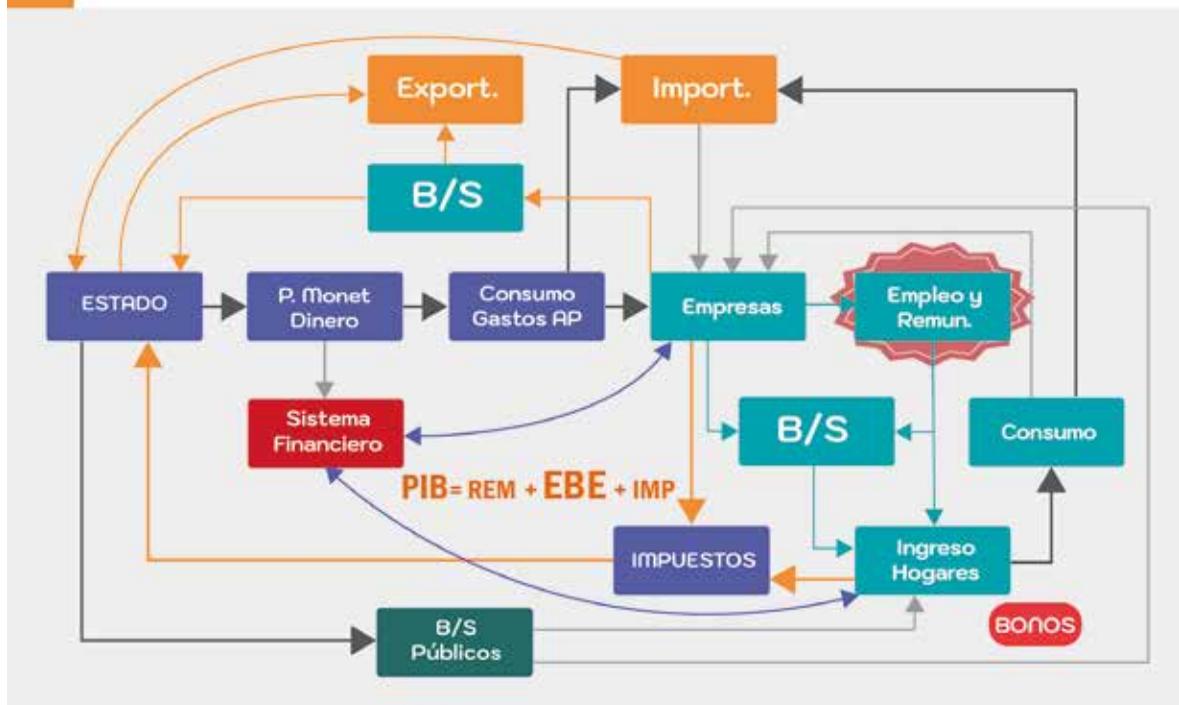
La alta precariedad del empleo y los bajos ingresos laborales predominantes en Bolivia, son el resultado del pobre “desempeño social” de su economía: **la productividad del trabajo** –el valor medio de lo que produce cada trabajador – **es una de las más bajas en América Latina. Además, la porción del ingreso nacional neto destinado a las remuneraciones de los trabajadores, es la menor** respecto a las que corresponden al excedente que se queda en las empresas, o de los impuestos que recauda el Estado sobre los procesos y los productos. Esta distribución del ingreso limita significativamente los salarios y el ingreso familiar y, por tanto, la capacidad de consumo del mercado interno; a su vez, el tamaño reducido del mercado inhibe la ampliación del aparato productivo, desincentivando o limitando la creación de nuevos empleos.

La causa directa de la precariedad del trabajo y de los ingresos que caracterizan a la economía boliviana, es el **“patrón extractivo-rentista”** que privilegia actividades económicas intensivas en capital, vinculadas con la explotación y

exportación de recursos naturales. En el modelo extractivista vigente, centrado en la explotación de “recursos estratégicos”, el Estado asume la tarea de la “redistribución” del ingreso hacia la sociedad² que, junto al sector externo y la intermediación financiera, son dominantes respecto a los sectores generadores de valor y de empleo.

Como consecuencia, hay un creciente desequilibrio entre la producción interna, la generación de empleo, el ingreso laboral y la capacidad de consumo de los hogares; éstos, ante un declinante poder adquisitivo, satisfacen cada vez más sus necesidades recurriendo a las ofertas externas, sea porque no existe una oferta interna, o porque la externa es más accesible en términos de precios.

Figura 3. Flujos y relaciones en la economía boliviana.



Fuente: elaboración propia.

² Esta redistribución es, en realidad, empobrecedora para los hogares; por la naturaleza regresiva de los impuestos (que se pasan al consumidor final, reduciendo el poder adquisitivo del ingreso), la presión fiscal afecta directamente la capacidad de consumo de los hogares; los bonos compensan apenas una décima parte de lo que “confiscan” los impuestos.

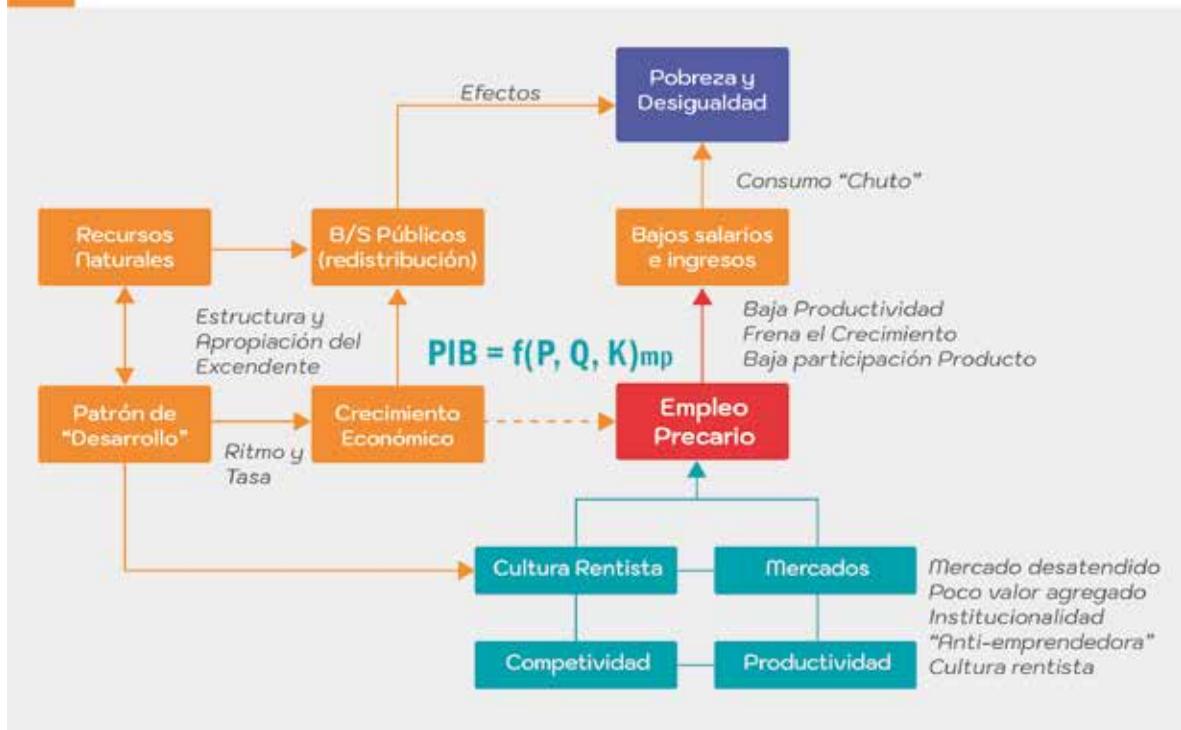
En este contexto, incluso las transferencias asistenciales (los bonos) con las que el Estado pretende fortalecer el ingreso disponible y la capacidad de consumo inmediato de los hogares, beneficia a los productores externos porque la producción nacional no tiene capacidad de reacción inmediata ante los incrementos aleatorios y no permanentes de la demanda. Es decir, **los bonos aumentan el ingreso disponible en los hogares, pero como no se originan en un ingreso laboral asociado a un aumento de la producción y del empleo, no tienen impactos positivos y duraderos sobre el aparato productivo.**

El extractivismo se ha consolidado gracias a la institucionalidad y la normativa que se han construido sobre una serie de valores que no reflejan las necesidades sociales, ni consideran como prioridad fortalecer la capacidad productiva y emprendedora de las y los bolivianos. Estos valores dominantes, no se orientan a, ni son compatibles con **una economía de pleno empleo –una economía para la gente, en la que la capacidad humana es la base de la generación de valor, y los hogares los destinatarios directos y finales de los beneficios del crecimiento.** En consecuencia, es incompatible con la promoción de las actividades generadoras de valor, creadoras de puestos de trabajo con oportunidades de empleo digno y productivo que la sociedad demanda y necesita para su desarrollo humano, productivo y sostenible.³

Las relaciones entre los factores que impiden el desarrollo productivo e inclusivo boliviano pueden sintetizarse en la Figura 4 que muestra que el crecimiento depende de las exportaciones de las materias primas, en sus precios y en las cantidades, o en las inversiones extranjeras necesarias para su explotación; todos estos son factores dependientes de condiciones externas sobre los que las políticas nacionales no tienen control, ni la posibilidad de lograrlo. En este sentido, **el crecimiento dentro del paradigma extractivista está, efectivamente, fuera del control de las políticas públicas.**

³ El empleo digno es definido como “trabajo que no deriva de un cuentapropismo obligado, y es remunerado (asalariado o autoempleo), a partir de una equitativa distribución del valor agregado”. En Velazco, E. (2001). INASET.

Figura 4. Raíces estructurales de la pobreza y la desigualdad.



Fuente: E. Velazco, PRSPED, Fundación INASET.

Los diversos modelos de desarrollo, enmarcados en modelos o estrategias que focalizan tanto la dinámica, como las expectativas del crecimiento de la economía en las "rentas" que genera la explotación de los recursos naturales, han fracasado en la reducción de la pobreza y de la desigualdad. La tasa de crecimiento en este modelo es insuficiente y su ritmo demasiado volátil para permitir acciones orientadas por estrategias y metas a mediano y largo plazo; en particular, el énfasis en la explotación de los recursos naturales genera un conjunto de efectos perniciosos en la macroeconomía –la enfermedad holandesa, por ejemplo– que se expresan en la creciente precariedad del empleo, con sus secuelas de pobreza y de desigualdad.

Por estas características, independientemente de los modelos políticos o económicos vigentes, el Estado Nacional ha recurrido a las **políticas y estrategias de “redistribución”** mediante las cuales el Estado ofrece los bienes y servicios públicos esenciales para mitigar las desigualdades en el acceso a las condiciones mínimas de bienestar. Tal enfoque, sin embargo, tiene como contraparte la necesidad de crear **grandes estructuras políticas y administrativas que conducen a ineficiencias, burocracias y distorsiones (corrupción), sin impactar estructuralmente en la reducción de la pobreza.** Desde la perspectiva de los ciudadanos, estos enfoques ignoran **la causa estructural de la pobreza: la alta precariedad del empleo y la insuficiencia de los ingresos laborales para satisfacer las necesidades.**

En tanto no se modifique estructural y sistemáticamente este telón de fondo que determina las tasas y los ritmos del crecimiento económico, los intereses (políticos) que guían las políticas sectoriales y las “de desarrollo” no podrán tener un impacto positivo real en el desarrollo que se traduzca en el fortalecimiento y la consolidación de la capacidad productiva necesaria para revertir la pobreza y la exclusión social.

Como, para la gente, el crecimiento no es suficiente y la economía sólo es saludable si ofrece, a todos, calidad en el empleo, dignidad en los ingresos, confianza en una vejez segura y la tranquilidad de legar un medio ambiente sostenible, la reducción de la pobreza debería expresarse en la mejora de indicadores relacionados a esas condiciones. Mientras estas condiciones no sean el principal rasgo distintivo de la economía, el nivel de las Reservas Internacionales Netas (RIN), la estabilidad económica o la profundización financiera, no pasarán de ser indicadores técnicos sin mayor correspondencia con la existencia cotidiana.

En resumen, se puede inferir que **el patrón de crecimiento extractivo-rentista no garantiza ni la reducción de la pobreza, ni de la desigualdad: el desafío no es crecer, sino que el crecimiento beneficie a la gente.** Específicamente:

- *La inversión (capital) no garantiza ni crecimiento, ni inclusión que se traduzca en bienestar, menos aún cuando sostiene un patrón de crecimiento centrado en la explotación de los recursos naturales.*

- *La diversificación productiva requiere del esfuerzo humano (el trabajo) como la fuente sostenible de riqueza social; en la medida que se incremente el empleo productivo, la economía necesariamente crecerá con impactos positivos en la reducción de la pobreza y de la desigualdad.*
- *El empleo digno no es una “ocupación”, sino la base del desarrollo humano, productivo y sostenible.*

Aunque merece un desarrollo más extenso, cabe mencionar aquí que el patrón extractivista configura un contexto “antiproductivo” que, en la práctica, genera grandes ineficiencias a las actividades productivas, limitando su capacidad de generar valor o penalizando directamente a los sectores que crean valor y empleo productivo a través, por ejemplo, de una lógica fiscal que privilegia las metas de recaudación a las de desarrollo.

4. EL EMPLEO DIGNO COMO CIMIENTO DE LA DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA

En concordancia con la expectativa ciudadana que asocia el bienestar social con el empleo digno, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) manifiestan compromisos “de disminuir la extrema pobreza, logrando el empleo pleno y productivo”. Reconocen explícitamente “la relación entre el mercado de trabajo y el mejoramiento de los aspectos materiales del bienestar de las personas, y la importancia del empleo como mecanismo que potencia el progreso”. Es decir, conciben que la mejora en el ingreso de los hogares y de las personas se origina en el trabajo humano y en el empleo dignamente remunerado.

Desde esta perspectiva, la **reducción estructural y sostenida de la pobreza y la desigualdad, debería estar fundamentada en la mejora de la calidad y del nivel del empleo, y en el de los ingresos**, sean en relación de dependencia o no. Estas condiciones, a su vez, se deberían reflejar en:

a)

mejor distribución del ingreso (aumento de la participación de las remuneraciones en la distribución del ingreso);

b)

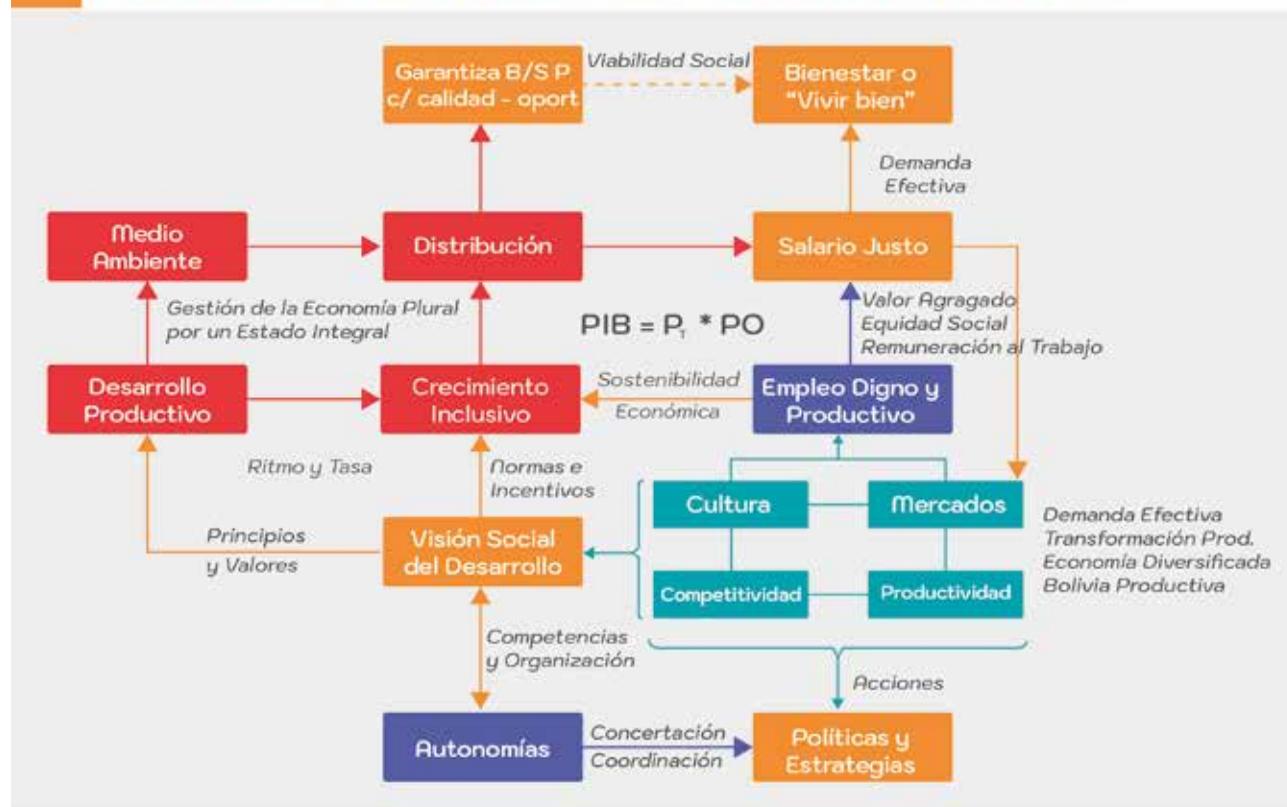
mayor aporte al PIB de actividades económicas que generan empleo más productivo y mayor valor agregado; y,

c)

en términos generales, en la diversificación articulada del aparato productivo que permita superar la severa precariedad del empleo y de los ingresos, ver la figura siguiente.

El concepto de que el trabajo humano es la base para la creación de riqueza, y que el Vivir Bien se manifiesta en gran medida a través de satisfacer la necesidad personal y familiar de tener un empleo digno, constituyen los fundamentos para configurar un esquema conceptual-relacional para atacar las raíces estructurales de la pobreza y de la desigualdad. Las bases de este esquema son **el empleo digno y el salario justo como objetos de política económica** que permitirían superar el paradigma rentista, asegurar tasas de crecimiento con la estabilidad necesaria para superar la pobreza, y para contribuir a mejorar el acceso a los bienes y servicios que aproxima a los ciudadanos al Vivir Bien.

Figura 5. La diversificación productiva: Construir una economía para la gente.



Fuente: E. Velazco, PRSPED, Fundación INASET.

El esquema sugiere que sólo en la medida que la creatividad y el trabajo humano sean considerados como la fuente de la riqueza y del crecimiento equitativo, las estructuras políticas identificarán y adoptarán las políticas necesarias para desarrollar y fortalecer las capacidades emprendedoras, y se podrán establecer las condiciones necesarias para asegurar la viabilidad social y la sostenibilidad económica-financiera de un proceso estable de crecimiento económico centrado en el “empleo digno”. Es decir, **toda política –pública o privada– que aporte al incremento sostenible de las actividades productivas con aumento del empleo digno y los salarios, contribuirá necesariamente al crecimiento de la economía, y a mejorar la equidad y el bienestar social.**

Bajo este enfoque, el Estado asume la responsabilidad de gestionar la economía con una visión integral, y transita desde las políticas de redistribución hacia estrategias que aseguren la equitativa distribución del ingreso con una justa remuneración al trabajo, con base en una efectiva promoción del incremento permanente del valor agregado.

A su vez, **adquieren prioridad las acciones destinadas a institucionalizar las condiciones objetivas para que las organizaciones económicas de la economía plural puedan crear los puestos de trabajo que la sociedad**

demanda, a partir de la recuperación de los mercados, la eliminación de factores de costo que reducen la productividad del aparato productivo, y la construcción de una institucionalidad “proproducción y empleo” a partir de una **“cultura productiva” que supere el extractivismo-rentista.**

En la figura precedente, **las autonomías tienen un papel esencial como el medio para la articulación y la concertación de las acciones y de las políticas, y para adecuar las estructuras político-administrativas a fin de asegurar una alta eficiencia y eficacia en la implementación.** De hecho, la figura establece que el empleo digno es la condición para la generación del ingreso que otorgue viabilidad económica a la figura, en tanto que las autonomías son la condición para establecer la institucionalidad que garantice la viabilidad político-administrativa.

5. CAMBIOS CONCEPTUALES HACIA UN PARADIGMA ALTERNATIVO

Transitar desde el paradigma extractivo-rentista a la diversificación productiva implica, como el primer cambio conceptual, entender que el desarrollo no es consecuencia directa del crecimiento económico, sino un proceso que construye las condiciones estructurales que permiten generar valor y empleo productivos para la sociedad.

Construir esas condiciones, a su vez, implica múltiples cambios conceptuales respecto a lo que, hasta ahora, ha sido “lo normal”. Involucran principios y valores que definen la visión social del desarrollo (nivel meta); objetivos y estrategias globales (macro); políticas sectoriales (meso); y las acciones específicas (nivel micro) con metas secuenciales hacia los objetivos estratégicos. A título ilustrativo, comentamos cuatro aspectos:

- 1) Las inversiones (el capital) como determinante del crecimiento.
- 2) El empleo como indicador clave del desarrollo.
- 3) La reconfiguración de las relaciones Estado-Empresa-Employados (E3).
- 4) Los criterios de diseño de la institucionalidad necesaria.

5.1 La inversión **NO** determina ni crecimiento, ni desarrollo

El crecimiento del capital no es el detonador del crecimiento.

Más allá del discurso ideologizado, en Bolivia rige la teoría económica que pone al capital –la capacidad de inversión,– como el factor “escaso” que determina la tasa y el ritmo del crecimiento, mientras que el trabajo es el factor abundante; en consecuencia, el empleo y la equidad se consideran subtemas de la política social, mientras que las políticas de “desarrollo” apuestan a una supuesta relación directa entre la inversión y el crecimiento. Esta concepción del capital como el disparador del crecimiento, ha estado en el centro del pensamiento económico abanderado por la escuela neoliberal de Friedman.

Pero el sentido común alerta que el crecimiento de las economías no puede estar determinado por un componente relativamente menor en la estructura contable de la economía. Así, en la estructura de las cuentas del gasto de las economías con crecimiento estable, la inversión rara vez supera el 15% del PIB, mientras que el consumo de los hogares normalmente representa entre el 70% y el 80% del gasto. Esta alta participación del gasto de los hogares es compatible con la estructura del PIB en sus cuentas del ingreso, en las que la remuneración al trabajo (el ingreso de

los hogares) representa entre el 50% y 60% del ingreso total. Dadas estas proporciones, **que la inversión (el capital) determine el ritmo del crecimiento, equivaldría a que “la cola mueva al perro”.**

Esta inferencia del análisis de sentido común está respaldada por el comportamiento de las tasas de crecimiento respecto al crecimiento de otros parámetros. Según la teoría, la tasa de crecimiento del PIB es directamente (linealmente) proporcional a la tasa de crecimiento de la Inversión (IPF), y a la del empleo (PO). En consecuencia, las tasas de crecimiento del PIB deberían reflejar el comportamiento de las tasas de crecimiento de la IPF (o PO).

La teoría dominante, según la cual debería existir una relación lineal directa entre la inversión y el crecimiento de la economía es un falso supuesto sobre el que se apoyaron las políticas de “desarrollo” desde hace 50 a 70 años, y aún hoy es la base de las proyecciones anuales de crecimiento, y de la elección de los medios para lograrlo.⁴ En los hechos, los resultados más frecuentes han sido, primero, el alto endeudamiento en el que han incurrido los países pobres para tener “recursos de inversión”, y, segundo, la alta concentración de la riqueza en las elites extractivo-rentistas –y en la intermediación financiera, al interior de estas economías.

En general, los datos sobre el comportamiento de las economías mundiales no muestran que la tasa de crecimiento del PIB varíe armónicamente con la de la inversión. Esto no significa que la inversión (o el capital) no sea necesaria para la actividad económica y el crecimiento, pero ciertamente la inversión no es la que determina, en primera instancia, la tasa, el ritmo ni la calidad del crecimiento. **Para incidir en un crecimiento “socialmente saludable”, la inversión debe traducirse, primero, en la creación de empleos de calidad, equitativamente remunerados.**

En consecuencia, en la perspectiva de recuperar la senda del desarrollo **para iniciar la transformación social-ecológica, es necesario superar dogmatismos teóricos sobre el crecimiento.** De inicio, la consigna “invertir para crecer” a la que responden las políticas vigentes de “desarrollo”, debe ser sustituida por la atención de aspectos como: la creación de puestos de trabajo para ocupar productivamente a la fuerza laboral; el aumento del valor agregado y de la productividad; la distribución del ingreso (cómo se divide el PIB entre la remuneración al trabajo, la

⁴ Ver: Fundación INASET. (2010). *¿Y si la inversión no determina el crecimiento?*, Ensayos para el Debate. El Ensayo analiza el comportamiento de las tasas de crecimiento del PIB, inversión, empleo, remuneración al trabajo, y productividad, para las series históricas de las cuentas nacionales de los Estados Unidos entre 1929 y 2008. Los datos del Panel corresponden a versiones actualizadas al 2018.

utilidad bruta, y las recaudaciones tributarias); y revertir la concentración de la riqueza en sectores y actores identificados con la tradición rentista.

5.2 De la ocupación y el cuentapropismo al empleo digno

La pobreza no es un designio inexorable, es consecuencia de las políticas adoptadas. En una economía para la gente, el empleo es la base de la realización personal.

El empleo juega un rol fundamental en la calidad de la economía, del crecimiento, y en la eficiencia o la sostenibilidad del aparato productivo, por lo que **es inconcebible una diversificación de la economía desvinculada de la creación de empleo de calidad**. La capacidad de consumo, que está determinada por el ingreso disponible de los hogares, orienta las decisiones de producción de las empresas. Como el PIB resulta de sumar la remuneración de los trabajadores, el excedente que queda en las empresas, y los impuestos que se pagan al Estado, **en las economías socialmente mejor desarrolladas, la remuneración al trabajo es el factor privilegiado, porque es el dinamizador del resto de la economía**.

En Bolivia, ese circuito es extremadamente pobre. Los hogares tienen poco ingreso, el consumo está orientado al comercio informal, al contrabando o a los productos de baja calidad que constituyen una competencia desleal a la producción interna. Las inversiones se orientan a explotar y exportar petróleo, gas, minerales, etc. y no a desarrollar la capacidad productiva para satisfacer las necesidades de los hogares. Por lo tanto, hay poca generación de empleo y poco ingreso para los hogares, aspectos que determinan el bajo nivel de nuestra economía.

Llegamos a la realidad vigente, porque las políticas gubernamentales han posicionado, en el imaginario social, que el empleo no es una responsabilidad de la economía: es un tema que debe ser abordado como parte de las políticas sociales. Tal postura se explica porque el Estado es parte interesada en preservar el extractivismo-rentista, sea por estrategia política o, porque responde a intereses de grupos de poder.

En consecuencia, **el empleo precario o la propia pobreza no son designios económicos inexorables, ni producto de imposiciones, sino las consecuencias de políticas adoptadas** que, más allá de los discursos y de las promesas, nunca han estado concebidas para avanzar hacia una economía de pleno empleo, que es una condición ineludible para un desarrollo productivo, inclusivo y sostenible.

En línea con el pensamiento económico más ortodoxo, se privilegia el rol del capital en los procesos productivos buscando, simultáneamente invisibilizar conceptualmente el rol del trabajo humano en los procesos económicos. En estas condiciones, los debates sobre el empleo se diluyen en la discusión de los medios y no de los fines, de los síntomas y no de las causas, del costo laboral pero no de la equidad; se discute la magnitud y la confiabilidad de quienes “midan” el desempleo, pero no la calidad o a la precariedad de los “empleos”. En síntesis, la temática del empleo se ha trivializado, imponiendo el concepto de “ocupación” como sinónimo de “empleo”, con lo que se ocultan las estrechas relaciones entre la calidad del empleo, la remuneración al trabajo, y el crecimiento sostenible de la economía.

Para la sociedad adoctrinada en este enfoque, no se asocian como deficiencias en las políticas y a la concepción de la economía, temas centrales como la precariedad del empleo y su baja productividad que acentúan la desigualdad en la distribución del ingreso, que deprime los salarios, que reduce el ingreso disponible y el consumo, que eleva el desempleo formal, que acentúa la desigualdad, que limita las tasas de crecimiento y, en fin, que exime a la economía de la responsabilidad de mejorar los factores que determinan el bienestar.

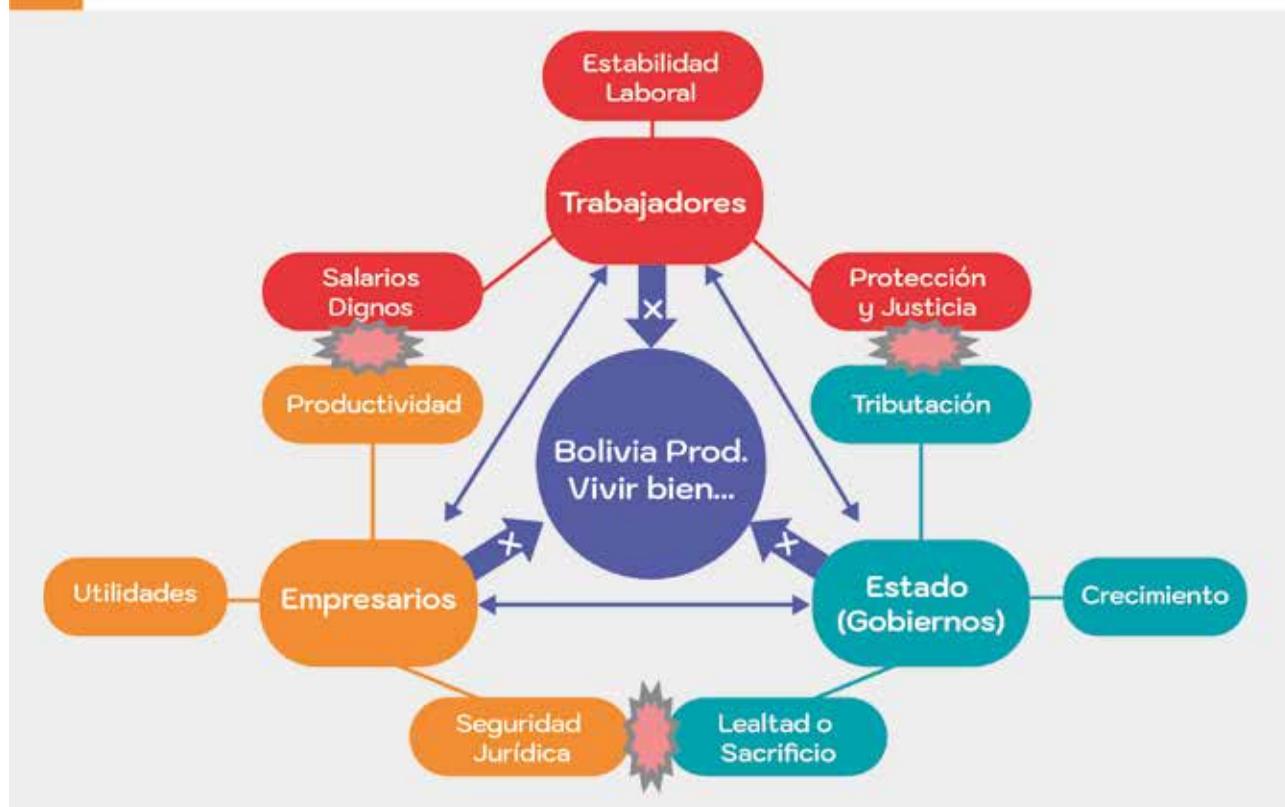
Por lo tanto, para transitar hacia una verdadera transformación social y ecológica, el punto de partida de la ruta crítica es entender el empleo en sus correctas dimensiones: como la base de la realización personal, la base del ingreso, de la inclusión, y de la equidad social; estos son los verdaderos valores y factores que garantizan el desarrollo humano, productivo, y ecológicamente sostenible.

5.3 Redefinir las relaciones E3 para diversificar la economía productiva

Las relaciones entre empleados, empresas y el Estado (E3), están mediadas por afectos y desafectos vinculados a intereses de corto plazo.

Además de la (mala) conceptualización del empleo, existe, sin duda, una amplia gama de otros factores distorsionantes que deben ser corregidos o eliminados para iniciar una transición social-ecológica: existe una institucionalidad extractivo-rentista que es disfuncional para el desarrollo de una economía “proproducción y empleo”. La construcción de la nueva institucionalidad promotora de la diversificación productiva tiene, como condición necesaria, establecer acuerdos y consensos básicos sobre objetivos comunes entre los tres actores que determinan la calidad del desempeño social de la economía: Estado, Empresas y Empleados (E3).

Figura 6. Las conflictivas relaciones Estado-Empresas-Trabajadores.



Fuente: elaboración propia.

En concordancia con el crecimiento “sin norte” del extractivismo rentista, entre los empleados, las empresas y el Estado predominan vínculos de confrontación que pueden incluir efímeros episodios de alianzas de dos, siempre excluyentes del tercero, en función de coincidencias coyunturales vinculadas a sus visiones ideológicas, políticas o a puros intereses corporativos. Es decir, las relaciones Estado-Empresa-Empleados (E3), están mediadas por múltiples desafectos y afectos, vinculados a los intereses de corto plazo, sin una visión compartida de desarrollo.

A diferencia del patrón extractivo-rentista que “privatiza y concentra los beneficios, pero socializa los costos”, **emprender el camino de la diversificación productiva con el objetivo guía de una economía de “pleno empleo”, es un desafío que conviene a todos:**



A los trabajadores y empleados: porque la meta explícita de todas las políticas es asegurar como prioridad para toda la ciudadanía oportunidades de acceso a empleo digno.



A los emprendedores y las empresas: porque sus aportes a la creación de puestos de trabajo y valor agregado, a la mejora de la productividad, y a la equitativa distribución del ingreso, no sólo son alentados, sino que son expresamente premiados por el Estado y la sociedad.



Al Estado y a la sociedad en su conjunto: porque una economía con pleno empleo desarticula la conflictividad social, obliga a la eficiente y transparente administración del gobierno, y genera los recursos necesarios para planificar el desarrollo en condiciones de mayor autonomía respecto a las pugnas geopolíticas globales de poder.

El concepto del **“empleo digno”** adquiere su verdadera dimensión en una economía de pleno empleo que implica necesariamente una actividad o trabajo remunerado, condición esencial para que el esfuerzo humano genere a las personas los ingresos que les otorguen autonomía y autoestima en sus relaciones socioeconómicas. La producción de bienes y servicios debe también ser fuente de satisfacción y de realización personal para los trabajadores. Es el empleo deseable

para la sociedad, porque implica conceptos y valores relativos al respeto mutuo, a la satisfacción personal, a la concepción social del desarrollo y, muy especialmente, porque ofrece oportunidades para satisfacer tanto las necesidades materiales, como la realización personal: protege a las personas de la autoexplotación laboral que significa el “cuentapropismo obligado” al que hoy se ven forzadas por la incapacidad estructural de la economía para crear puestos de trabajo.

- El concepto del **empleo digno** expresa una cultura productiva que considera al esfuerzo y creatividad humanos como la fuente primara de la creación sostenible de riqueza para la sociedad, y a las personas y sus hogares (no el Estado o el capital) como los destinatarios directos y finales de los beneficios del crecimiento.
- Requiere principios y conceptos compartidos por empleados y trabajadores, emprendedores y empresas, la sociedad y el Estado, que permitan identificar las prioridades, objetivos y metas consensuadas, reconociendo que, el crecimiento de la economía no es un fin en sí mismo, sino el medio para el desarrollo sostenido y sostenible que asegure bienestar a generaciones actuales y futuras.
- Las controversias, debates y conflictos sobre emprendimientos públicos o privados, o las formas capitalistas, socialistas o comunitarias de organización del trabajo y de apropiación del ingreso, se refieren, específicamente, a las formas, principios o criterios que se adoptan para la distribución de los ingresos. Tales debates no existen ni tienen sentido respecto al proceso de creación del valor, cuyo rasgo dominante es esencialmente el mismo: maximizar la eficiencia y la efectividad (la productividad) en el uso de los recursos disponibles con la meta de maximizar el valor agregado – social y económico, en la producción de bienes y servicios, a la vez que se minimizan los impactos sobre el medio ambiente. Es innegable que las posiciones ideológicas con las que se identifican los trabajadores o los empresarios pueden ser, de inicio, muy diferentes. Sin embargo, ante el desafío común de superar la crisis, y sin necesariamente abandonar tales posiciones, se requieren acuerdos básicos para establecer puntos de confianza sobre los que se adopten acciones para avanzar a los objetivos compartidos.

En particular, los trabajadores esperan transparencia en la gestión de las empresas, en la medida que les permite valorar la equidad en los aportes a los procesos productivos y en la distribución de los beneficios. Los incentivos y beneficios a las empresas y a los empresarios que los trabajadores puedan apoyar estarán en directa relación con los grados de transparencia y equidad en la gestión empresarial.

La equidad en la distribución del ingreso en las empresas no es un acto de beneficencia social, sino una condición esencial para el crecimiento de la economía y para el desarrollo sostenible: “El crecimiento sostenido de la economía, requiere equilibrio entre oferta y demanda. Implica necesariamente la **distribución** de la riqueza; no la **redistribución** de la riqueza acumulada, sino la distribución directa conforme los procesos productivos crean valor, para garantizar un nivel de consumo compatible con la capacidad real de oferta del aparato productivo” (M. Eccles).

En tanto no se cumplan criterios mínimos de equidad en la distribución del ingreso, medidas en el ámbito macroeconómico –como controlar inflación o el tipo de cambio, usar reservas internacionales, etc.– o los esfuerzos por “redistribuir” la renta petrolera a través de los bonos, **no llevarán a la sociedad al Vivir Bien**. Pero la mala distribución del ingreso no enfrenta solamente a empresas y empleados; en el actual contexto, el Estado es el principal responsable de la inequitativa distribución del ingreso por la naturaleza regresiva de los impuestos, que afectan directamente el ingreso disponible, reduciendo la capacidad de consumo de las personas y sus hogares.

Gráfico 2. El Estado, no las empresas, reduce el ingreso disponible de los hogares



	1995-05	2006-16
INGRESO (PIB)	100.0%	100.0%
Remuneración de los Empleados	34.2%	25.4%
Excedente Bruto de explotación	51.8%	52.0%
Impuestos sobre Producción e Importaciones	14.0%	22.6%
ASIGNACIÓN DEL INGRESO	100.0%	100.0%
Gasto de Consumo Final de la Administración Pública	15.0%	14.8%
Gasto de Consumo Final de los Hogares e IPSFL	71.9%	63.2%
Ahorro Bruto (FBKF+VE+XN)	13.0%	22.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Los índices de las cuentas nacionales del ingreso (2000 = 1.00) ponen en evidencia que **la mayor presión tributaria afectó exclusivamente a la participación de la remuneración al trabajo**.

A partir de 2004-2005 las recaudaciones tributarias (sin IDH) pasan del 13,5% del PIB que se mantenía desde los años 1990, al 21,5% en 2014; las recaudaciones equivalían al 38% del monto total de las remuneraciones a los asalariados en 2000, y suben al 80% en 2016, colocando a **Bolivia como el país en Sud América con la menor relación entre remuneración al trabajo y las recaudaciones tributarias** (prácticamente 1:1); en la región, fuera de Bolivia, esta relación varía de 3:1 (Argentina) a 7:1 (Ecuador).⁵

Mientras el excedente bruto empresarial (EBE) y el PIB aumentaron 4,6 veces entre 2000 y 2016, en el mismo período las recaudaciones se multiplicaron 6,5 veces, y la remuneración a los asalariados solo aumentó 3,6 veces; pero **como el 80% de los impuestos los paga el consumidor final, el crecimiento de las recaudaciones debe necesariamente haber afectado la capacidad de consumo de los hogares**. La tabla derecha compara las estructuras promedio del ingreso y gasto para 1995-2005 y 2006-2016; entre ambos períodos, el EBE se mantiene en 52% del PIB; la remuneración al trabajo, baja del 34.2% del PIB entre 1995 y 2005, al 25.4%, diferencia absorbida totalmente por el aumento de los impuestos, que pasan de 14% al 22.6%. El menor ingreso de los hogares se refleja en

las cuentas del gasto en un menor consumo final –factor clave para alentar mayor oferta (y empleo), que cae del 72% al 63% del PIB.

Si entre 2006-2016, en lugar de caer al 25% se hubiera mantenido la participación de la remuneración al trabajo del año 2000 (36.1%), los asalariados habrían recibido cerca de 200 mil millones de bolivianos adicionales; como comparación, las transferencias por todos los bonos en ese período no superan los 30 mil millones: el 15% de la remuneración “confiscadas” por el SIN, desvirtuando la “redistribución”.

Consideraciones similares en temas como el contrabando (tipo de cambio), legislación laboral, salarios, etc., muestran **la necesidad de reconfigurar las relaciones E3 sobre la base del objetivo común de una economía diversificada y de pleno empleo**. Con el advenimiento del nuevo siglo, el mundo ha conocido nuevas y creativas formas de organización y de participación en las empresas, mostrando el potencial para innovar que existe en estos ámbitos porque los acelerados cambios tecnológicos ya han superado ampliamente las relaciones “obrero-patronales” del siglo XX. Las nuevas formas de organizar unidades productivas con “compromisos sociales”, pueden incluir:

⁵ OECD et al. (2018). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2018*. Paris: OECD Publishing.

- **Leyes que garanticen estabilidad normativa** (con horizontes de 10 años), asegurando a las empresas la vigencia de reglas de juego pactadas que incluyan incentivos a la generación de empleo e ingresos, compromisos de transparencia administrativa y de confidencialidad cuando corresponda, y sistemas contables homologados, para que la medición de los indicadores de desempeño sea transparente.
- **Incentivos específicos** para elevar la participación de las remuneraciones en la distribución primaria del ingreso (DPI), incluyendo normativa para convalidar acuerdos privados de participación laboral en los beneficios o en las pérdidas que pudiera tener la empresa por factores no atribuibles a mala fe empresarial, y la valoración del historial de capacitación de cada trabajador, como factor que incidirá en promociones y en el cálculo de los aumentos salariales.
- **Garantía de “piso de rentabilidad” en función de productividad, valor agregado y DPI.** El impuesto a las utilidades se aplicará a partir del piso de rentabilidad garantizada, con alícuotas vinculadas a la participación de la remuneración al trabajo en la distribución del ingreso.
- **Líneas públicas de financiamiento integral,** con plazos compatibles con la maduración de proyectos productivos, fondos de garantía, y una sólida oferta de servicios de desarrollo empresarial (SDE) para trabajadores y empresarios.

El (único) camino para construir una institucionalidad que permita una transformación social-ecológica, depende de reconfigurar E3, de manera que al hacerla creativa, proactiva y transparente, permita avanzar sistemáticamente hacia los objetivos estratégicos compartidos.

5.4 Las metas de desarrollo definen la institucionalidad necesaria

La actual institucionalidad responde a conceptos teóricos deleznable.

El funcionamiento real de la economía boliviana que hemos descrito sintéticamente, se ajusta a la dura definición de la institucionalidad boliviana como “disfuncional” para promover el desarrollo productivo y la creación de empleo.⁶ Es decir, *iniciar una transformación social-ecológica necesitará de profundas reformas en muchos aspectos conceptuales, como los hasta aquí mencionados, así como en las estructuras normativas, administrativas y operativas que soportan la capacidad de implementar las medidas específicas en todos los ámbitos del quehacer nacional.*

La complejidad del desafío de diseñar las políticas públicas “proproducción y empleo”, queda ilustrada centrandó la atención en las medidas más directamente vinculadas a la creación de empleo. El análisis sistemático de las *condiciones necesarias para generar oportunidades de ingreso y crear puestos de trabajo digno y productivo, identifica cuatro ámbitos específicos* : i) el acceso a los mercados; ii) la productividad y el valor agregado en las unidades productivas y organizaciones económicas; iii) la competitividad social; y, iv) los valores y la cultura productiva.⁷

a)

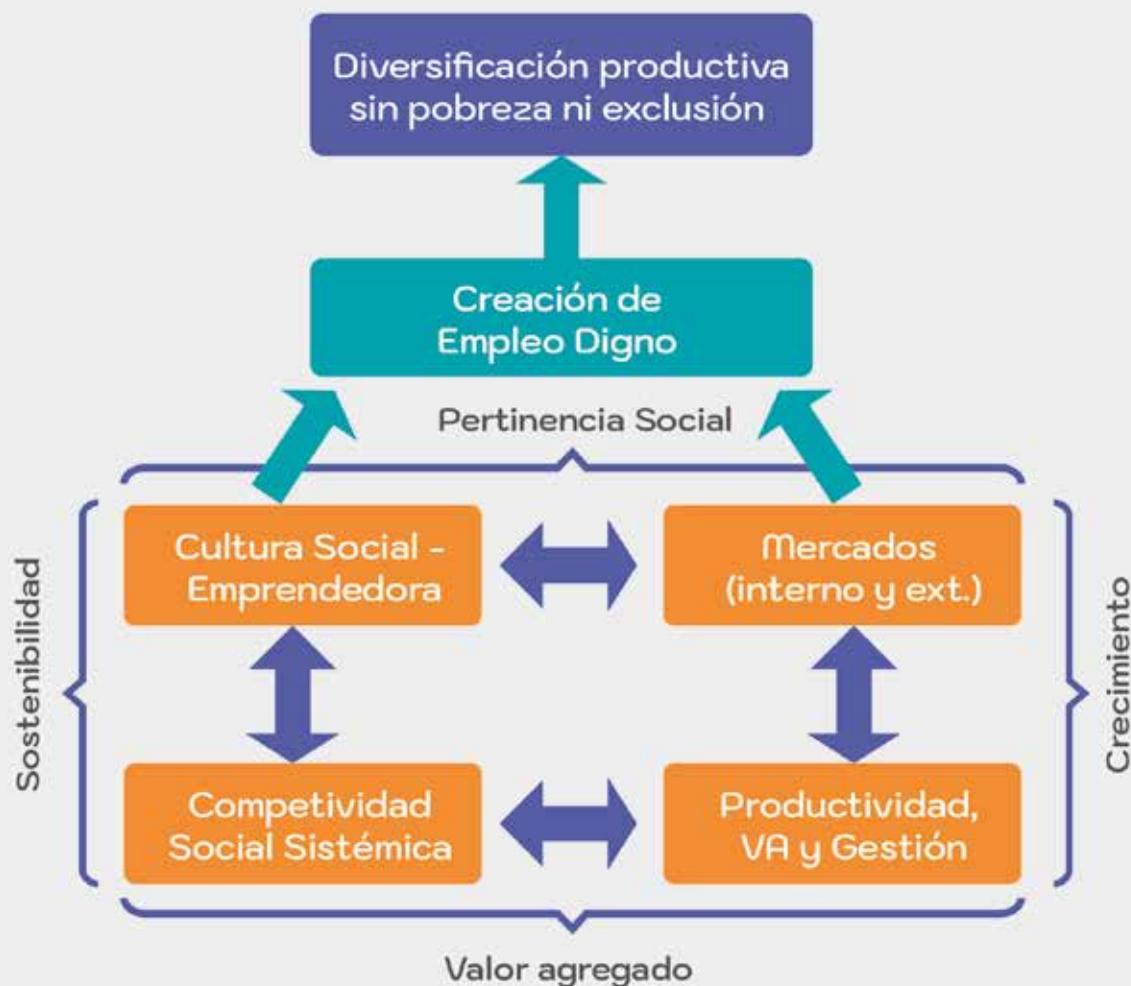
Mercados. Los puestos de trabajo sólo existen si se pueden vender los bienes o servicios que genera el trabajo, es decir, si existen mercados que los demanden. Significa, en esencia, que es el **cliente, no la empresa, quien remunera al trabajo**. El valor agregado –el ingreso bruto de la empresa con el que se remunera al trabajo, sólo se materializa si los productos se venden.

El mercado interno es “pequeño y ajeno”. Las acciones para recuperarlo deben eliminar las muchas distorsiones y la competencia desleal que constituye la aceptación irrestricta de productos importados y la alta tolerancia social al contrabando; de forma perentoria, cambiar patrones de consumo, público y privado. En este ámbito, acciones a nivel departamental y municipal, son más relevantes que las nacionales.

⁶ Velazco, E. (2003). *Bolivia, Estado Anti-Emprendedor: Un Caso de Institucionalidad Disfuncional*. La Paz: INASET-SECO/TULUM.

⁷ Corresponde a la “Función Empleo” propuesta por la Fundación INASET (2002).

Figura 7. Empleo Digno: Hito obligado para diversificar la economía y superar el extractivismo.



Fuente: Elaboración propia.

b)

Productividad y gestión. Como no es posible “garantizar mercados”, en última instancia, el empleo digno y sostenible se genera en los emprendimientos capaces de competir en los mercados por su productividad y por la calidad de sus productos.

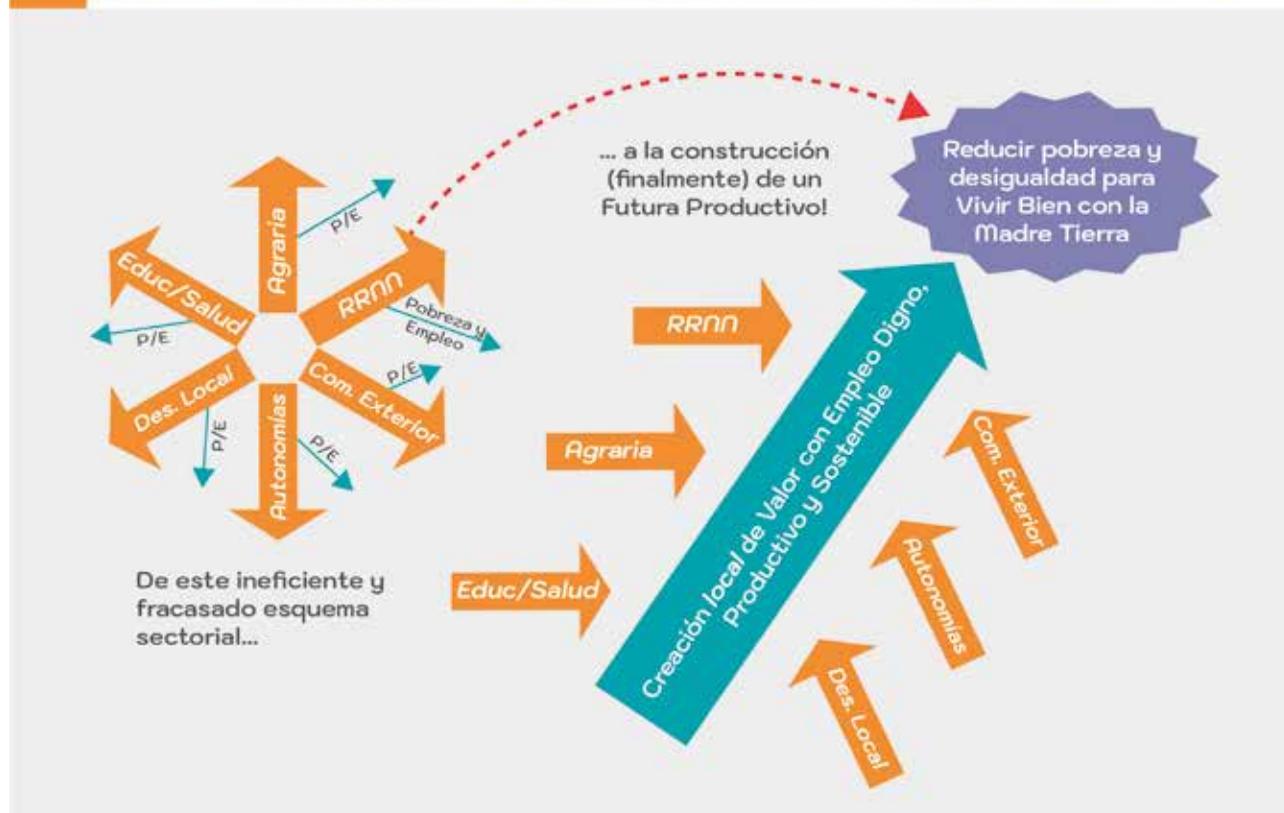
Aunque mejorar la productividad es una responsabilidad esencialmente de las empresas, en Bolivia los factores externos a las empresas son determinantes. Por ejemplo, el costo y la mala calidad de los servicios (agua, energía, etc.), la sobrerregulación de las actividades productivas, la corrupción, la mala política fiscal o monetaria, etc., son factores que elevan los costos de operación, limitando el valor agregado y reduciendo la productividad.

Existen grandes diferencias en productividad y en la estructura (y la asignación) del valor agregado, configurando la perniciosa **dualidad empobrecedora**: una gran cantidad de muy pequeñas unidades económicas que generan empleo precario de muy baja productividad (cuentapropismo forzado, que socializa la pobreza), por un lado, y pocas grandes empresas que acumulan rentas, pero crean muy poco empleo, por el otro. El desafío es optimizar el funcionamiento de segmentos que aporten a indicadores compuestos (valor agregado, empleo, remuneración al trabajo, por ejemplo).

c)

Competitividad social. La pobreza, los bajos salarios y el desempleo en Bolivia se explican porque las actividades económicas son de muy baja productividad. La competitividad es el conjunto de las condiciones sociales, políticas, económicas, culturales, laborales y ambientales, entre otras, que permiten mejorar la productividad a las empresas. Como es imposible generar empleo de calidad sin un concomitante crecimiento de la economía, la “competitividad social” garantiza el crecimiento de la economía en condiciones de equidad y de inclusión social efectiva. En consecuencia, pone la economía (y la propia política) “al servicio de la gente”, buscando que el propósito de las políticas públicas (incluyendo las económicas) no sea otro que mejorar continuamente la calidad de vida de los ciudadanos. Promover el Vivir Bien, requiere que las políticas sectoriales sean funcionales a la creación de empleo.

Figura 8. Competitividad: Reorientar las políticas públicas hacia una meta común.



Fuente: Elaboración propia.

Generar la confianza necesaria para ello, requiere políticas de Estado cuya implementación es una responsabilidad de las organizaciones sociales, de las comunidades y, especialmente, de las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs). Esta “democratización de la economía” –condición básica del crecimiento incluyente– requiere, de inicio, procesos de simplificación conceptual de las relaciones Estado-Empresa (eliminar costos asociados a la creación, registro, operación y cierre de empresas), en cuatro líneas: **1) desreglamentar** (normar solo lo que se puede hacer cumplir); **2) desburocratizar** (reducir costos y la corrupción); **3) descentralizar** (llevar decisiones cerca de los agentes económicos y facilitar el control social); y **4) promover el acceso a información** confiable, oportuna y pertinente.

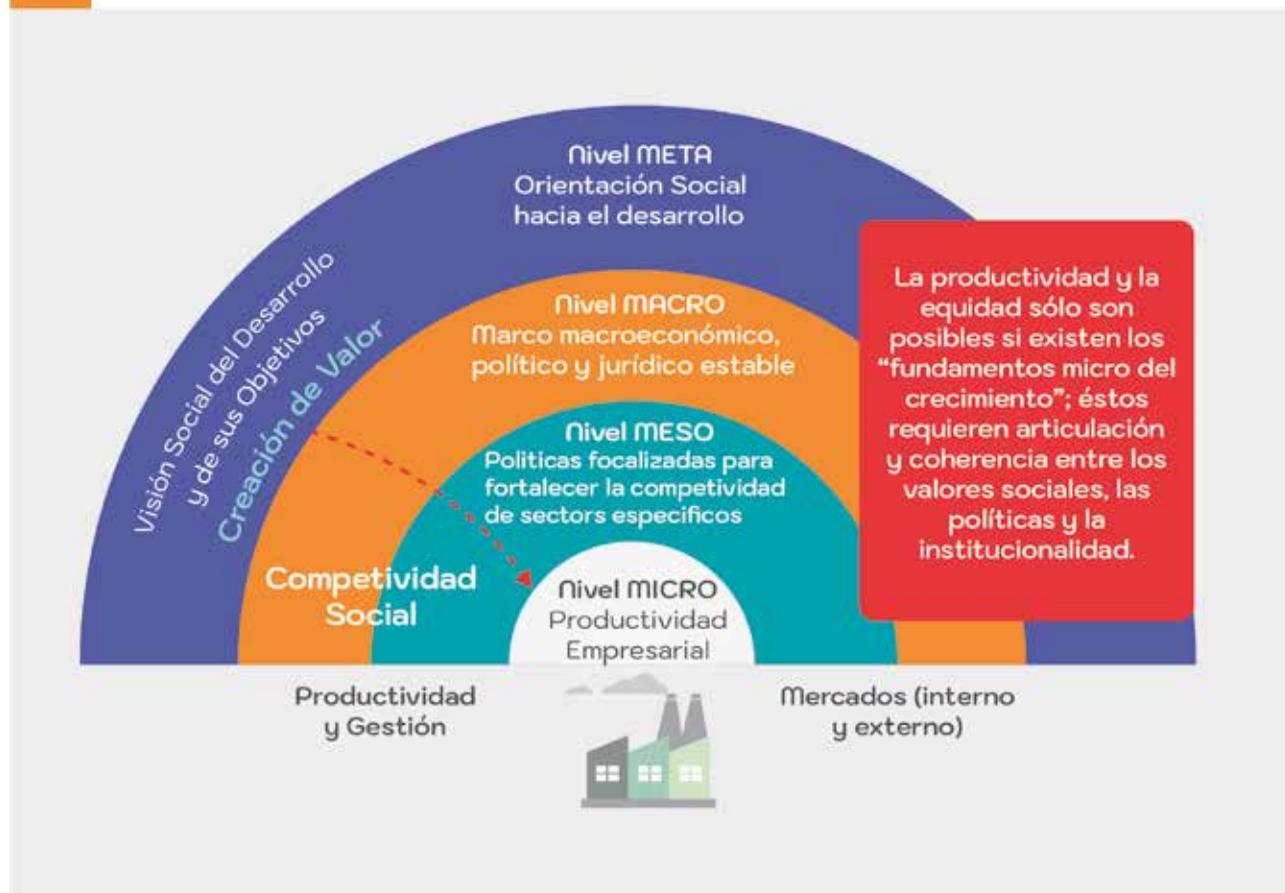
d)

Cultura y valores sociales. Finalmente, no es posible tener una sociedad competitiva e inclusiva sin una “cultura productiva”, ampliamente difundida, que se sustente en el principio de que la creación de valor y de riqueza se origina en el esfuerzo humano antes que en la renta de los recursos naturales.

En la sociedad boliviana persisten valores que se contraponen a la cultura productiva, entre los que resalta la cultura rentista, la aversión al riesgo, la baja autoestima, el cortoplacismo, la “cultura del serrucho”, de la transgresión y, sin duda, la cultura del conflicto. Esos (anti)valores, junto a la estructura económica, política e institucional “rentista” (de baja competitividad) explican por qué, en Bolivia, las personas no desarrollan el gran potencial creativo y productivo que muestran cuando emigran a economías con otros contextos institucionales. Para generar las “bases del crecimiento” y de la capacidad social para crear valor y riqueza con inclusión y equidad, la sociedad debe adoptar como valores dominantes al esfuerzo humano (individual y colectivo), a la equidad, y al respeto a todas las formas de vida con las que compartimos la naturaleza. Estos fundamentos sustentan la competitividad social.

Las interrelaciones sinérgicas entre estos cuatro ámbitos de políticas influyen significativamente en la magnitud y comportamiento de los indicadores clave. El PIB depende de la cantidad de los productos generados, y de su colocación a precios y condiciones del mercado; de la generación de valor, de las mejoras permanentes de la productividad en las empresas y de la competitividad de la sociedad; de la sostenibilidad del proceso de crecimiento, de la correspondencia entre los objetivos de desarrollo y la mejora continua de competitividad; y, finalmente, de la pertinencia social del proceso de desarrollo en términos de su impacto en la creación de las oportunidades de empleo digno que la sociedad demanda.

Figura 9. Los determinantes de la competitividad sistémica.



Fuente: Elaboración propia a partir del Modelo de los determinantes de la competitividad sistémica del Instituto Alemán del Desarrollo.

La transformación productiva es un fenómeno esencialmente local, por lo que la meta inicial, central y común a todos los gobiernos subnacionales es desarrollar la capacidad de generar valor creando puestos de trabajo y oportunidades de empleo digno y productivo. Sin embargo, en su forma actual, las competencias autonómicas no garantizan la creación de condiciones objetivas que sustenten la transformación productiva, la creación de empleo y la redistribución; en particular, porque en el debate predomina el enfoque del "gasto merecido" –que predispone a

juegos de suma cero para maximizar los recursos a disposición de los gobiernos autónomos—, en lugar de concentrar la atención en los objetivos de desarrollo y en el óptimo y eficiente uso de los recursos disponibles.

Sin objetivos específicos y concertados de transformación productiva, implementar las autonomías derivará en un conjunto de unidades territoriales de gestión con (o sin) prioridades sectoriales, poco o nada articuladas. En este sentido, **la construcción del Estado Autonomico requiere un diálogo social-productivo** que aplique los principios autonómicos estableciendo las funciones y responsabilidades **para construir una Bolivia insertada en la Transformación Social-Ecológica a partir de un pacto que involucra a los principales actores sociales y productivos.**

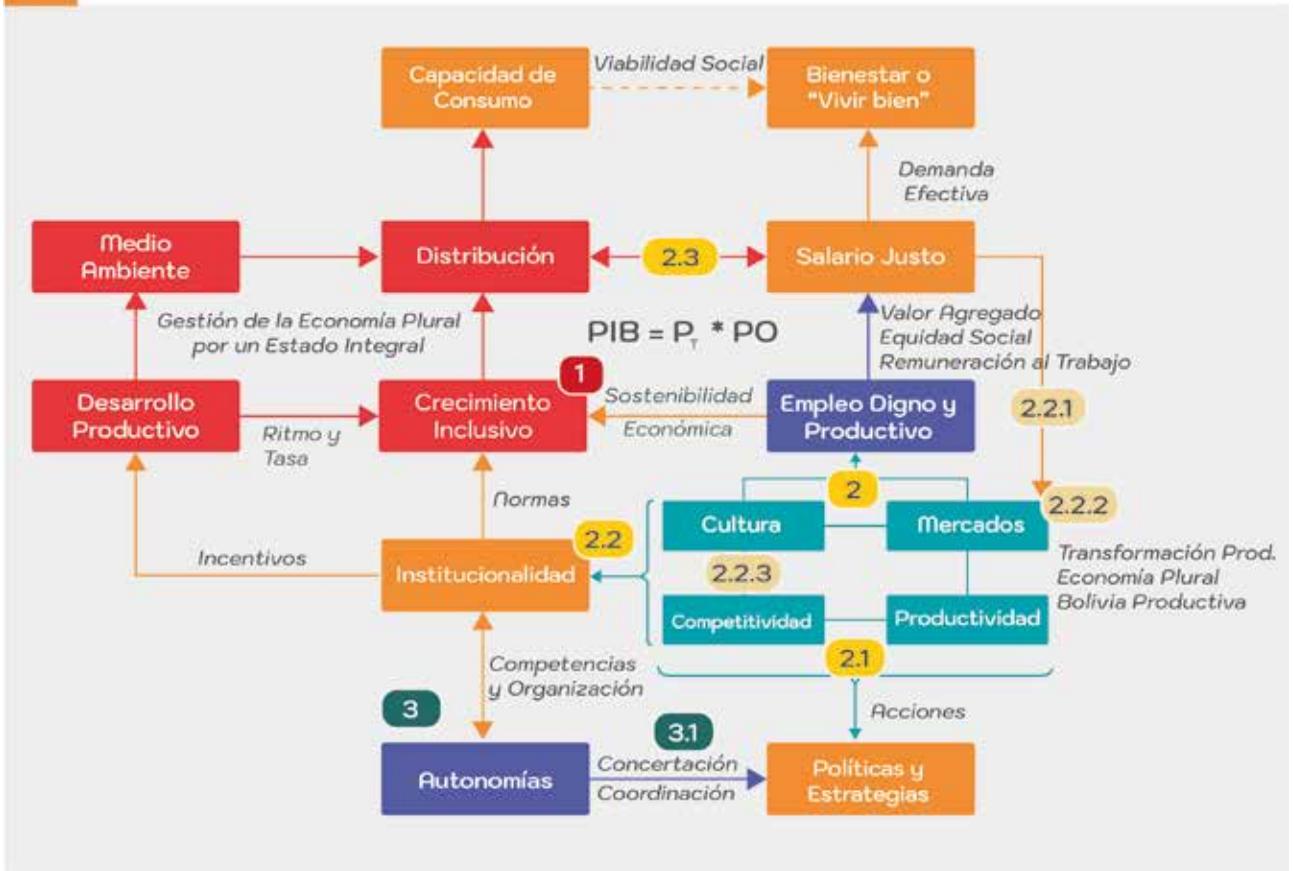
6. PASOS DE LA RUTA CRÍTICA HACIA EL EMPLEO DIGNO Y LA TRANSFORMACIÓN

A pesar de los movimientos pendulares entre las orientaciones políticas y las preferencias económicas de los gobiernos en los últimos 70 años, Bolivia ha caído de una ubicación promedio en el ingreso per cápita en 1950, a los últimos lugares en América Latina en 2020.

El denominador común de las políticas económicas en este período ha sido el modelo extractivo rentista. Como consecuencia, se han acumulado más de cuatro millones de personas ocupadas en actividades informales, de muy baja productividad; actualmente, **alrededor de 150.000 jóvenes se incorporan al mercado laboral cada año, pero no más del 30% encuentran empleos productivos y formales.** Este, sin duda, es el problema más acuciante que la economía boliviana debe resolver para encaminarse hacia el desarrollo sostenible, por lo que, **crear las condiciones para que la economía tenga la capacidad de crear los empleos dignos que la sociedad requiere, en un hito obligatorio en el camino a la transformación social ecológica.**

A título ilustrativo, la figura siguiente muestra los ámbitos en los que deberían concentrarse las acciones de las políticas iniciales destinadas a la transformación hacia una economía diversificada, de pleno empleo, en la que el origen del ingreso y del crecimiento sean la creatividad y el trabajo humano, y sean las personas y sus hogares las destinatarias de los beneficios del crecimiento.

Figura 10. Hitos y prioridades en la ruta crítica.



1.

Promover el cambio acelerado del paradigma centrado en el extractivismo rentista de los recursos naturales, por una visión productiva nacional, departamental y local, que considera al esfuerzo humano como fuente de la creación de valor y de la riqueza social.

2.

Desarrollar una agenda de corto plazo con las acciones posibles en el actual contexto económico e institucional, aprovechando las potencialidades para preservar el empleo (formal e informal), reducir la precariedad del autoempleo, promover la creación de nuevos puestos de trabajo, y aumentar el valor agregado y la productividad para mejorar las remuneraciones y salarios.

2.1. Eliminar costos espurios para aumentar el valor agregado y bajar el “umbral de productividad”, con especial atención a una reforma tributaria que privilegie la equidad contributiva y la promoción productiva, antes que metas exclusivas de recaudación fiscal.

2.2. Simplificar conceptualmente las relaciones Estado-Empresa-Empleados (E3).

2.2.1. Desregular, desburocratizar y descentralizar la creación, el registro, operación y cierre de emprendimientos y de organizaciones económicas.

2.2.2. Recuperar y desarrollar el mercado interno.

2.2.3. Canalizar ahorro privado a inversiones productivas creadoras de valor y empleo.

2.3. Promover la equitativa distribución del ingreso, mejorando significativamente la participación de la remuneración al trabajo, en función de la productividad y con el objetivo de una mejora sustancial de la capacidad de consumo en el mercado interno.

3.

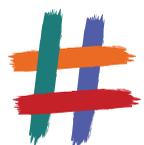
Identificar y acordar los lineamientos para institucionalizar mecanismos de diálogo social para diseñar e implementar políticas y estrategias de una economía para la gente en el contexto autonómico, promoviendo emprendimientos creadores de valor, comprometidos con la equitativa distribución de la riqueza garanticen el derecho al empleo digno.

Enrique Velazco Reckling



SEMBLANZAS

SOBRE LAS AUTORAS Y LOS AUTORES QUE BUSCAN TRANSFORMAR LA CRISIS



**TRANSFORMAR
LA CRISIS**

*Destacamos el valioso aporte de las autoras y los autores
de los cuatro tomos de la serie #TransformarLaCrisis
y te invitamos a conocerlas y conocerlos mejor.*



DANIEL AGRAMONT LECHÍN

Economista y diplomático de carrera. Tiene un máster en Relaciones Internacionales de la Academia Diplomática Boliviana y un máster en Globalización y Desarrollo de la Universiteit Antwerpen en Bélgica. Es candidato a doctor en Ciencia Política de la Universidad Goethe de Frankfurt. Fue coordinador de proyectos en la Friedrich-Ebert-Stiftung en Bolivia y director de la maestría en Comercio, Integración y Relaciones Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar. Consultor de organismos internacionales, autor de diversos libros y *papers* académicos sobre relaciones internacionales y desarrollo económico. Actualmente, se desempeña como Research Fellow en el Peace Research Institute de Frankfurt.

HORACIO BARRANCOS BELLOT

Economista con postgrados en Gestión Pública, Econometría y Análisis Financiero a nivel de maestría y doctorado. Es experto en proyectos, inclusión económica y gestión pública. Actualmente es consultor para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Pacto Global. Es profesor en las Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana y la Escuela Militar de Ingeniería, donde enseña Gerencia Pública, Evaluación de Proyectos, Emprendimientos Sociales, Administración Bancaria, Instrumentos de Financiación y Mercados Financieros. Fue asesor senior de SNV, director de Regulación y jefe de Fiscalización del ente regulador de transportes y telecomunicaciones en Bolivia; investigador visitante en El Colegio de México; e investigador en proyectos de la Universidad Complutense de Madrid. Fue consultor en gestión pública para CAF, EGPP, GAMLP, GIZ, PNUD, PAP Holanda, y el Instituto Internacional de Integración. Ha cumplido funciones en América, Europa y África; tiene publicaciones editadas en España, Colombia y Bolivia.

ALBERTO BONADONA COSSÍO

Hizo sus estudios de doctorado en la Universidad de Pittsburgh, en la misma universidad realizó sus estudios de maestría en Desarrollo Económico y Social. Estudió la licenciatura en Economía en la Universidad Católica Boliviana (UCB) y en Colby College. Ha escrito un libro sobre pensiones publicado por la CEPAL y tiene varias publicaciones sobre diversos temas económicos. Actualmente es investigador de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), así como también del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la UCB. Es profesor emérito de la Universidad Mayor de San Andrés, profesor de la Universidad Católica Boliviana "San Pablo" y director de la Maestría de

Gerencia de Proyectos de la Universidad Andina Simón Bolívar. Es columnista de Página Siete y lo ha sido en varios periódicos nacionales por más de veinte años.

JOSÉ CARLOS CAMPERO NÚÑEZ DEL PRADO

Economista, asesor y consultor de diversas organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales, académicas y de cooperación internacional. Trabajó en varias carteras de Estado. Actualmente se desempeña como secretario municipal de Gestión Ambiental del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz. Es presidente del Directorio de la firma consultora Beta Gama S.A.; y director ejecutivo de la Fundación Federico Demmer, desde donde impulsa el desarrollo del espíritu emprendedor en el marco educativo en Bolivia. Es docente y candidato doctoral en Gobierno y Administración Pública de la Universidad Complutense de Madrid y del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Es máster en Gestión y Políticas Públicas de las Maestrías para el Desarrollo de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” y licenciado en Economía por la misma universidad.

LUCÍA CASANOVAS URDAY

Licenciada en Economía de la Universidad Católica Boliviana con maestría en Economía para el Desarrollo de la Universidad de Oxford (Reino Unido). Sus actividades académicas y profesionales se enfocaron, desde un inicio, en el área de desarrollo productivo, entendiendo al desarrollo como la posibilidad real que tienen las personas de vivir la vida que eligen. En su experiencia laboral trabajó para impulsar la innovación, diferenciación de productos y segmentación de mercados para que micro, pequeñas y medianas empresas logren competitividad, promoviendo además la riqueza natural y cultural de Bolivia. Actualmente es gerente de Desarrollo Institucional de la Fundación Innovación en Empresariado Social (IES), donde sigue trabajando para que emprendedores y líderes empresariales accedan al financiamiento y conocimiento adecuados para su crecimiento y consolidación, generando impactos reales y sostenibles e incidiendo en el desarrollo económico y social de Bolivia.

JOSÉ GABRIEL ESPINOZA YAÑEZ

Es economista por la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” con una maestría en Desarrollo Económico. Fue consultor en el sector privado, enfocado en los ámbitos de regulación, análisis económico y diseño de propuestas de política pública. Fue economista de la Confederación de

Empresarios Privados de Bolivia y la Cámara Nacional de Comercio, investigador de la Fundación Milenio, la Friedrich-Ebert-Stiftung, la Fundación Konrad Adenauer, la Organización Internacional del Trabajo y la Central Obrera Boliviana; así como director del Banco Central de Bolivia. En el ámbito académico, ha colaborado con la publicación de varios libros referidos a la innovación, competitividad, economía digital, evaluación e historia de la economía boliviana. Actualmente es consultor de gremios empresariales.

NICOLE JORDÁN PRUDENCIO

Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, con un *minor* en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Católica de Chile y una maestría en Estudios de Desarrollo de la Universidad de Cambridge, Reino Unido; institución en la cual fue seleccionada como Trinity Hall Bateman Scholar en 2017. Actualmente es coordinadora de proyectos a cargo del área de Desarrollo Sostenible de la Friedrich-Ebert-Stiftung en Bolivia. Fue nombrada Young Global Changer por el Global Solutions Initiative de Berlín, Alemania por dos años consecutivos y participó en el Global Solutions Summit ambos años (2020 y 2021). Recientemente, ganó un *fellowship* para el Women’s Empowerment Program – Latin America impulsado por el Centro Ban Ki-moon y la Academia Diplomática de Viena. Es consultora para el proyecto regional de IDEA Internacional; investigadora asociada del Instituto de Estudios Internacionales de la UCB, docente universitaria y autora de varias publicaciones académicas.

CRISTIAN LEÓN CORONADO

Politólogo boliviano experto en ciberseguridad, derechos digitales y gobierno digital. Ocupa la Secretaría del consorcio Al Sur de once organizaciones de derechos digitales de América Latina y la Dirección Ejecutiva a.i. de la Fundación InternetBolivia.org. Es consultor del Banco Mundial en gobierno digital y protección de datos. Fue director programático de Asuntos del Sur (ONG de Argentina) y Senior Fellow del OpenTech Fund (Estados Unidos). Tiene el grado de maestría en Desarrollo Internacional por la Universidad de Bristol, Reino Unido. Fue investigador en tecnología y sociedad en el Centro de Investigaciones Sociales de la Vicepresidencia y analista de conflictos en Fundación UNIR Bolivia. Consultor para el Open Government Partnership, PNUD Bolivia, Organización de Estados Americanos, Tribunal Supremo Electoral y Gobernación de Cochabamba en temas de alfabetización digital, campañas políticas en internet, gobierno abierto, entre otros.

RAFAEL LÓPEZ VALVERDE

Analista de datos. Su formación se concentra en las áreas de Ciencias Políticas, Políticas de Desarrollo, Políticas Públicas, Gestión Pública, Procesos Constituyentes y Autonomías y Programa en R. Es catedrático de Introducción al Análisis de Datos y Transformación Digital. Trabaja estructurando, simulando y visualizando datos. Sus últimos trabajos publicados son: *Brechas escolares en Bolivia*, *Rastreador mundial de vacunas* (coautor), *Rastreador COVID-19 RT para Bolivia* (coautor). Tiene textos publicados en distintos medios de comunicación y libros especializados.

CARLOS LOZANO AGOSTA

Es colombiano y abogado senior del Programa de Agua Dulce. Actualmente trabaja con la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) desde Bogotá, Colombia. Tiene un LL.M. (maestría) en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Universidad de Oregón, Estados Unidos, la que cursó como becario Fulbright. Ha sido investigador y consultor en organizaciones no gubernamentales colombianas e internacionales; así como en agencias de cooperación, en temas de derecho público. También ha formado parte de equipos de asistencia técnica al Ministerio de Ambiente de Colombia, trabajando en el licenciamiento ambiental y gestión de residuos peligrosos.

ALFONSO MALKY HARB

Director técnico de Conservation Strategy Fund (CSF) para América Latina. Tiene una maestría en Economía Agrícola de la Universidad Católica de Chile, diplomado en Metodologías Ambientales e Investigaciones Sociales de la Universidad de Investigaciones Estratégicas y una licenciatura en Economía de la Universidad Católica Boliviana. Tiene una amplia experiencia en Economía de la Conservación y en el uso sostenible de los recursos naturales. Ha realizado proyectos sobre cambio climático, áreas protegidas, biodiversidad, cambio de uso del suelo, incentivos económicos para la conservación, evaluación de proyectos de infraestructura, valoración económica ambiental y ecoturismo. Antes de unirse a CSF, trabajó en la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE) del Gobierno de Bolivia, donde participó en el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas, con énfasis en los sectores agrícola, forestal y ambiental. Es coautor de diversas publicaciones en revistas revisadas por pares, entre ellas *Proceedings of the National Academy of Science of the United States of America* y *la Revisión de la innovación social de Stanford*. Fue becario

del Programa Económico Ambiental de América Latina y el Caribe (LACEEP) y es miembro de la Asociación Latinoamericana de Economistas Ambientales y de Recursos (LAERE).

MARÍA TERESA NOGALES ZALLES

Fundadora y directora ejecutiva de Fundación Alternativas, institución boliviana dedicada al diseño de estrategias multidisciplinarias centradas en garantizar el Derecho a la Alimentación y la renovación de sistemas alimentarios locales y metropolitanos para garantizar resiliencia en un contexto de urbanización y cambio climático. Este trabajo gira en torno al desarrollo participativo de políticas públicas, la promoción de la agricultura urbana y la educación con enfoque de seguridad alimentaria. Estudió en Baylor University, Estados Unidos. Cuenta con un máster en Relaciones Internacionales con enfoque de Derechos Humanos y Conflictos Étnicos y una licenciatura en Ciencias de la Educación con especialidad en Ciencias Políticas y Literatura.

ANDRÉS PEÑARANDA MUÑOZ

Estudió Economía en la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, con maestrías en Comercio Internacional en la Universidad NUR y Negociaciones Comerciales Internacionales en la Universitat de Barcelona. Tiene experiencia en áreas relacionadas al Comercio Internacional, Estadísticas Socioeconómicas, Desarrollo Productivo e Inteligencia de Mercados. Fue consultor en el Instituto Nacional de Estadística, en el Viceministerio de Industria, Comercio y Exportaciones, y en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Ejerció funciones diplomáticas en el Viceministerio de Comercio Exterior e Integración, como responsable del equipo negociador en el área de Acceso a Mercados para Productos No Agrícolas; estuvo a cargo de las Jefaturas de la Unidad de Comercio Exterior y Alerta Temprana y de la Unidad de Análisis Económico Internacional; y fue Representante Alterno de Bolivia ante la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, en Viena, Austria. Es autor de trabajos académicos de investigación en Comercio Exterior y ha sido docente universitario en Bolivia y el exterior.

ELIZABETH PEREDO BELTRÁN

Psicóloga social boliviana, graduada de la Universidad Católica Boliviana con un postgrado en Análisis del Capitalismo y Políticas Transformadoras de la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue integrante del Taller de Historia y Participación de la Mujer (TAHIPAMU), investigó y publicó sobre

las luchas sindicales femeninas del siglo XX. Entre 1999 y 2004, coordinó el Comité Impulsor de los Derechos de las Trabajadoras del Hogar en Bolivia y hasta 2011 apoyó el proceso de ratificación del Convenio 189 de la OIT. Desde el 2000, sus publicaciones por los derechos humanos, la ecología y el feminismo buscan articular cambios globales y alternativas al desarrollo. Fue directora de la Fundación Solón y coordinó la emblemática Campaña “Octubre Azul” por el agua como bien común. Es investigadora asociada al Observatorio Boliviano de Cambio Climático y Desarrollo. Escribe artículos y ensayos para organizaciones y medios nacionales e internacionales y ha editado y prologado versión en español de *La verdadera riqueza de las Naciones* de Riane Eisler para su difusión en Bolivia y América Latina.

JOSÉ PERES-CAJÍAS

Profesor Lector en el Departamento de Historia Económica, Instituciones, Política y Economía Mundial de la Universidad de Barcelona, España. Ejerció como profesor a tiempo completo en la Escuela de la Producción y la Competitividad en la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”. Obtuvo su doctorado en Historia Económica en la Universidad de Barcelona. Ha publicado diferentes artículos en revistas internacionales y libros editados tanto en Bolivia como en el extranjero.

CECILIA REQUENA ZÁRATE

Senadora nacional de Comunidad Ciudadana. Responsable de la Secretaría del Comité de Medio Ambiente, Biodiversidad, Amazonía, Áreas protegidas y Cambio Climático. Fundadora y co-directora de la Alianza Legislativa Hemisférica ante la Emergencia Climática. Fue activista y voluntaria de larga data en luchas por la naturaleza y la democracia. Áreas principales de desempeño profesional: gestión y políticas públicas en cambio climático, desarrollo sostenible, descentralización, corrupción. Docente universitaria en Ética Profesional y Ecología Política. Formación académica multidisciplinaria de grado, posgrado y maestría en la Universidad Católica Boliviana/Maestrías para el Desarrollo/HIID, Facultad Latinoamericana de Ciencias Ambientales (FLACAM) y Academia Diplomática Boliviana. Es coautora, con Dirk Hoffmann, del libro *Bolivia en un mundo 4 grados más caliente. Escenarios sociopolíticos del cambio climático 2030/2060 en el altiplano norte* (PIEB). Autora de artículos en publicaciones nacionales e internacionales en temas como políticas públicas y cambio climático, desarrollo sostenible y lucha contra la corrupción.

JHANIRA RODRÍGUEZ TORREZ

Economista de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo” (UCB) con experiencia en seguridad alimentaria, métodos de medición y economía del desarrollo. Conferencista internacional e investigadora y docente de posgrado de la UCB. Cuenta con estudios superiores relacionados a cambio climático, desarrollo local y gestión pública y una maestría en Gerencia de Proyectos para el Desarrollo. Desde 2016, ha publicado investigaciones sobre importaciones de alimentos, sistemas alimentarios, salud, empleo y pobreza. Su pasión por los datos, la innovación, alimentación y el logro de una economía más verde ha sido su incentivo para afiliarse a redes nacionales e internacionales que los promueven. También ha sido seleccionada para representar a Bolivia en el Youth AgSummit 2019, United Nations Summer Academy 2021 y Friedrich Ebert Stiftung New York Fall Academy 2021.

PABLO ROSSELL ARCE

Economista con maestría en Gestión Pública y Desarrollo, especialista en planificación estratégica, prospectiva socioeconómica y análisis macrosectorial. Miembro del Directorio del Banco Unión. Especialista en procesos de análisis prospectivo, investigación aplicada y planificación estratégica para organizaciones nacionales e internacionales. Anteriormente ha trabajado para organismos internacionales en proyectos de desarrollo y en análisis de impactos de las políticas públicas. Tiene amplia experiencia en gestión de proyectos de desarrollo en entidades públicas y en gestión empresarial en entidades privadas.

ROBERTO SALVATIERRA ZAPATA

Licenciado en Economía y Doctor en Ciencias y Humanidades Convenio Andrés Bello y Universidad Siglo XX. Cuenta con maestrías en Administración Pública (Université Aix Marseille), Sostenibilidad y Cambio Climático (Vértice Business School), Gestión Gubernamental, (Universidad Andina Simón Bolívar), un MBA (Escuela Europea de Negocios) y diversos diplomados. Ha ocupado diferentes cargos en la administración pública entre las que se pueden mencionar: Viceministro de Planificación y Coordinación (Ministerio de Planificación del Desarrollo), Viceministro de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y Gestión de Desarrollo Forestal (MMAyA), Director de Financiamiento Externo (Ministerio de Planificación del Desarrollo), Gerente de Planificación (EMAGUA), Director de Planificación (en MMAyA y también en el Ministerio de Relaciones Exteriores),

entre otros. Fue representante de Bolivia ante el Grupo de Socios de cooperación internacional (GRUS). Ha sido consultor para distintas instituciones como Helvetas y FAO, y docente en distintas universidades prestigiosas del país.

JAN SOUVEREIN

Tiene un Master of Arts en Relaciones Internacionales de la Universidad Libre de Berlín, Alemania y la Universidad de Melbourne, Australia; y un Bachelor of Arts en Ciencias Políticas y Economía de la Universidad de Münster y la Universidad del Valle (Cali, Colombia). Desde febrero de 2020 es director de la Fundación Friedrich Ebert en Bolivia (FES). De 2018 a 2019 trabajó en FES Uruguay. Es miembro del Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) y exalumno de la Fundación de Estudios del Pueblo Alemán (Studienstiftung des deutschen Volkes).

LORENA TERRAZAS ARNEZ

Es internacionalista de profesión. Su segunda carrera es Derecho y cuenta con una maestría en Desarrollo y Pueblos Indígenas. Se desempeña como docente universitaria, investigadora social y facilitadora de procesos de diálogo, colaborativos y transformación de conflictos. Tiene experiencia en organismos internacionales y gestión pública; así como en comunidades indígenas de Bolivia y de otros países. Tiene experiencia en ecosistemas amazónicos y el gran Chaco americano. Actualmente trabaja la Agenda Internacional de Desarrollo Sostenible 2030, cambio climático con el enfoque de derechos humanos, género e innovación digital. Recientemente fue elegida facilitadora de Naciones Unidas Medio Ambiente para la región de América Latina y el Caribe, para las organizaciones no gubernamentales.

DARWIN UGARTE ONTIVEROS

Doctor en Economía de la Economic School of Louvain en Namur, Bélgica. Su área de interés es la Econometría aplicada en la Economía del Desarrollo. Sus trabajos de investigación han sido publicados en *World Development*, *Journal of Human Development and Capabilities*, *IZA Journal of Migration*, *Latin American Journal of Development Economics*, entre otros. Algunas de las conferencias académicas en las que presentó sus investigaciones son la 9th International Conference de la American Statistical Association (ASA), World Bank Annual Conference on Development Economics (ABCDE), Latin American and Caribbean Economic Association (LACEA)

y UK STATA Users Group meeting. Es miembro de la Latin American Econometric Society y de la Sociedad de Economistas de Bolivia. Ha sido director de la Bolsa Boliviana de Valores, director del Banco Central de Bolivia y actualmente es Gerente General de Unibien.

CARLOS VACAFLORES RIVERO

Agrónomo de formación en la Universidad Autónoma Mijael Saracho de Tarija, con posgrado en Geografía y Desarrollo Rural en la UNESP de Brasil y la UAM-Xochimilco de México. Investigador de la Comunidad de Estudios Jaina y docente del ITASA en Tarija. Tiene amplia experiencia en investigación-acción con la organización campesina en el sur boliviano, ha desarrollado trabajos sobre temáticas de agrobiodiversidad, economía plural, gestión comunitaria del territorio, conservación de la biodiversidad, agroecología, economía solidaria, biocultura e Innovación biocultural.

CLAUDIA VELARDE PONCE DE LEÓN

Es abogada, magister en Gestión y Conservación de Espacios Naturales de la Universidad de León, España; y egresada de la maestría en Culturas y Desarrollo Sustentable en Latinoamérica de la Universidad de Agroecología de Cochabamba, Bolivia. Es becaria del programa de Sistemas Agroecológicos Andinos del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. Cuenta con experiencia en gestión territorial y gestión de áreas protegidas con comunidades locales; análisis y desarrollo legislativo y de políticas públicas que regulan el sector ambiental; y gestión pública de la salud ambiental en Bolivia. Actualmente es abogada de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) y miembro de la Alianza Latinoamericana Frente al Fracking.

ENRIQUE VELAZCO RECKLING

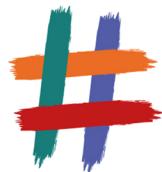
Tiene un doctorado en Físicoquímica y un posdoctorado en Física Electrónica, ambos en Estados Unidos; recibió el Premio RANK en Optoelectrónica por sus descubrimientos considerados como “sobresaliente contribución a la ciencia de la Electro Óptica” (Londres, 1991). En Bolivia ha tenido participación destacada en la docencia universitaria, la función pública, la investigación científica, gerencia empresarial y el liderazgo gremial. Fue presidente de la Federación Boliviana de la Pequeña Industria, de la Confederación Andina de Pequeña y Mediana Industria, y secretario general del Programa de Fomento a la Pequeña Industria en América Latina. Es fundador y director ejecutivo

de INASET, fundación que promueve el análisis de políticas y estrategias de desarrollo productivo desde 1986. Desde 2005, coordina el Programa de Reflexión Social para la Producción y el Empleo Digno que incluye líneas de investigación de políticas de desarrollo que alimentan los “Ensayos para el Debate” de INASET.

VIVIANA ZAMORA TELLERÍA

Es politóloga con mención en Gestión Pública de la Universidad Nuestra Señora de La Paz, con estudios de posgrado en Gestión y Políticas Públicas. Durante más de diez años ha trabajado en organismos dedicados a enriquecer los procesos de transparencia, gobernabilidad y democracia en el país. Es autora de varias publicaciones sobre políticas, seguridad y sistemas alimentarios con la Fundación Alternativas. Actualmente es responsable de Políticas Alimentarias en la misma Fundación. Desde allí ha asesorado a varios municipios en la elaboración de normativas relacionadas a alimentación. Actualmente, dirige investigaciones sobre los sistemas alimentarios de la Región Metropolitana de La Paz y es coordinadora del Comité Municipal de Seguridad Alimentaria de La Paz.

**# TRANSFORMAR
LA CRISIS**



TRANSFORMAR LA CRISIS

Las crisis llegan para sacudirnos, para despertarnos y revolucionarnos; tienen la capacidad única de abrir espacios y posibilitar cambios que en condiciones normales parecen imposibles. Esta colección surge del compromiso de las y los miembros del Foro de Transformación Social-Ecológica en Bolivia de asumir la pandemia como una oportunidad para impulsar las transformaciones económicas, sociales, políticas y ecológicas que tan urgentemente necesitamos para transitar a un modelo de desarrollo socialmente inclusivo, ecológicamente sostenible y económicamente diversificado con empleos dignos y de calidad.

Los cuatro libros que forman parte de esta serie compilan diversos artículos en los cuales las y los autores plantean alternativas, lineamientos, recomendaciones de política, e inclusive hojas de ruta crítica para abordar las distintas problemáticas estructurales en Bolivia: desde la reactivación económica y la seguridad alimentaria hasta la transición digital y la crisis climática y del cuidado.

A diferencia de las propuestas académicas tradicionales, esta iniciativa busca transformar también la forma en la que se comunican los contenidos con el fin de democratizar el acceso a información de calidad, a la vez que se traduce en un llamado para que cada una y cada uno, desde su lugar y posibilidades, pueda contribuir a **#TransformarLaCrisis**.