

# **Ahora si que si y si no por que. Gobernabilidad, competitividad e integración social**

**Fernando Calderón Gutiérrez (Editor)**

## **PRESENTACION**

El país ha estado viviendo desde principios de la década de los años 80 bajo la incertidumbre y el temor de las consecuencias que provienen de la actividad del narcotráfico sobre la economía, la política y el conjunto de las relaciones sociales. Una parte importante de la población depende para su sobrevivencia de los recursos provenientes de la producción de la hoja de coca y de su transformación en cocaína. Es innegable, también, que la estabilización macroeconómica tiene en los recursos generados directa e indirectamente por ambas actividades, un soporte importante para su realización y continuidad.

La causa básica de la existencia del narcotráfico y de los nexos que ha desarrollado este fenómeno en países como Bolivia es la expansión del mercado, que está concentrado en los países de altos ingresos. De hecho, Bolivia se vio involucrada en un negocio ilícito transnacional, que está sujeto a políticas de interdicción diseñadas en los centros donde se ejerce el poder mundial; esto ha influido negativamente, de tal modo que ha limitado la capacidad para asumir decisiones soberanas con relación a este asunto, que atiendan de manera efectiva a los problemas sociales y económicos que afectan principalmente a núcleos de la población rural del país.

Actualmente las consecuencias de las políticas que se han venido ejecutando han derivado en una virtual crisis social, que cuestiona su orientación y amenaza los cimientos del propio régimen democrático. Son evidentes la insatisfacción y el malestar de amplios sectores de la sociedad por los resultados de las acciones gubernamentales, basadas en la erradicación de los cultivos de coca y la implementación de programas del denominado desarrollo alternativo. El cuestionamiento a la condicionalidad de esta política inducida por gobiernos y organismos extranjeros, el rechazo frontal de los productores de la hoja de coca a la persistencia de una política que no responde a sus expectativas e intereses, y, en general, la certeza de la sociedad respecto a la frustración de las políticas implementadas hasta la fecha, constituyen la imagen compleja de este fenómeno.

Por estas razones, el tema del desarrollo agropecuario en las zonas productoras de coca, de la lucha contra el narcotráfico y de las políticas diseñadas e implementadas para efectivizarlas, cobran una importancia insoslayable. En este sentido, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA, ha considerado pertinente, contribuir al debate actual acerca del diagnóstico y perspectivas de las políticas gubernamentales en curso, atendiendo, principalmente, a los efectos que éstas tienen sobre las condiciones de vida de una parte importante de la población trabajadora del país.

Estamos seguros que la rigurosidad de la investigación y su contenido altamente esclarecedor, cumplirán el objetivo de enriquecer el actual debate que involucra al conjunto de la sociedad boliviana.

La Paz, septiembre de 1994

Lic. Silvia Escóbar de Pabón  
Director del CEDLA

## PRESENTACION

Este libro es la culminación y la síntesis de un esfuerzo de investigación y análisis. Nació bajo la estimulante cobertura académica del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), que recogiendo las inquietudes de los investigadores de diversos países organizó un vasto programa de análisis comparativo sobre los desafíos que enfrenta la gobernabilidad democrática en los procesos de crisis y ajuste que viven varios países de América Latina. Esta experiencia latinoamericana, que contó con los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO), fue coordinada y motivada por Fernando Calderón y Mario dos Santos.

El caso de Bolivia fue estudiado por un equipo multidisciplinario de investigadores del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), conformado por Silvia Escóbar de Pabón, Carlos Villegas, Hugo Dorado y Hernando Larrazábal, y del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), conformado por María Inés Pérez de Castaños con la cooperación de María Isabel Arauco y Cecilia Salazar. Afortunadamente, a la conclusión de las investigaciones tuvimos la posibilidad de contar con la colaboración de Fernando Calderón, quien cooperado por Gerardo Berthin reelaboró el presente libro sobre la base de los materiales producidos por los equipos de CERES y CEDLA.

Los temas de GOBERNABILIDAD, COMPETITIVIDAD E INTEGRACION SOCIAL, además de darle título al libro, son los ejes temáticos que permiten indagar acerca de los logros, las dificultades y las posibilidades de avanzar hacia un desarrollo humano y sostenible en Bolivia. Como se verá en el libro, en estos campos hay algunos avances pero aún quedan enormes desafíos que afrontar. Los bolivianos actuamos con frecuencia como si no fuéramos conscientes de esos desafíos y de las posibilidades que tenemos de vencerlos o, por el contrario, nos dejamos apabullar por las dimensiones de los obstáculos y perdemos de vista no solamente los logros que vamos alcanzando sino también los recursos con que contamos. Por eso creemos que es importante publicar este libro. No hay en él recetas para el futuro ni juicios concluyentes sobre el pasado, pero sí hay dudas que, como ventanas, se abren para dejar entrar nuevos aires y nuevas luces. Con ellos es posible descubrir que existen otras puertas y pasajes por los cuales transitar, que no todas las puertas están cerradas, pero que tampoco nos será posible abrirlas todas.

Desde CERES y CEDLA nos sentimos muy complacidos de haber culminado de esta manera un largo esfuerzo de cooperación, y queremos agradecer el aporte de UNICEF para la publicación de este libro y la dedicación con que Fernando ha trabajado los informes de investigación que le entregamos.

Por el estímulo que recibimos de él, por la presencia permanente de su pensamiento y por el dolor que nos causa su ausencia, ambas instituciones queremos dedicar este libro

a la memoria del entrañable amigo Mario dos Santos, cuya característica y pensamiento se orientaba al logro de una Gobernabilidad progresiva, Competitividad auténtica y real Integración Social en todos los países de nuestra América Latina.

La Paz, julio de 1995

Dr. Roberto Laserna R.      Lic. Silvia Escóbar de Pabón  
DIRECTOR DEL CERES      DIRECTORA DEL CEDLA

## PROLOGO

La sociedad boliviana, mediante sus variados actores políticos, socioculturales, y en medio de sus enredos, dramas y comedias cotidianas, está enfrentando de veras los desafíos emanados de los procesos de democratización y reestructuración de la economía mundial. No sabemos a ciencia cierta si lo logrará, pero en eso está.

A nosotros nos parece, a pesar de múltiples limitaciones y dificultades, que sí, que esto es posible. Y ello supone, antes que nada, re-encontrar caminos propios a partir de una lectura autocrítica y crítica de lo ya avanzado, en el entendido de que la sociedad y la economía sólo cuentan con sus propias fuerzas, y solamente desde ellas es posible comunicarse y llegar a acuerdos con el resto del mundo. Por lo demás, este no es un secreto ni un camino clandestino pues los avances que se han registrado en cualquier país del mundo, para empezar en el nuestro, han resultado de esta constatación. Además, son caminos largos que se hacen poco a poco y con mucha paciencia.

En esta oportunidad se ha realizado un balance analítico y propositivo de los doce años de experiencia democrática en función de tres temáticas que nos parecen importantes y pertinentes para responder, por lo menos en parte, a la inquietud sentida; nos referimos a la gobernabilidad, a la competitividad y a la integración social. Pensamos que enfrentar seriamente los problemas reales que tales temáticas suscitan nos permitirá empezar a resolver la cuestión de la consolidación democrática y de una modernización económica socialmente integradora, o al menos plantear y discutir vías distintas para una evolución con sentido progresivo.

Claro que esto tiene límites duros, empezando por lo que predominantemente han venido haciendo las políticas en las temáticas mencionadas.

Por ejemplo, se ha reificado al mercado. Sin embargo, no se lo ha relativizado como a casi todas las cosas de la vida; el mercado es una condición necesaria pero no suficiente para el logro de una vinculación fecunda entre gobernabilidad, competitividad e integración social. Tratamos de argumentar en el texto que es fundamental crear una articulación distinta entre el mercado, el Estado y la sociedad civil. Casi para nadie es un misterio que los países más desarrollados tienen sus mercados muy protegidos y nadie ha podido desarrollar sus mercados sin un papel activo del Estado y de la propia sociedad civil. En este sentido, proponemos una opción pragmática y flexible: que desde la sociedad misma se oriente la dinámica del mercado o del Estado, esto quiere decir, entre otras cosas, que se puede cambiar la orientación de las políticas porque esa es la forma de navegar a vela y avanzar contra el viento. La cuestión definitiva es reforzar la capacidad productiva interna asociada con la participación creciente del conjunto de los factores de la producción y del conocimiento.

En el mismo sentido, parece importante romper el círculo vicioso de la impotencia productiva. Así, si bien se ha constatado que los niveles altos de inflación han generado

altos costos sociales y mayores desigualdades en la distribución del ingreso nacional, afectando negativamente a la producción, también se ha constatado que si la estabilización no está acompañada por incrementos en la producción y en la competitividad empresarial, ésta conlleva a la generación de pocos empleos y mayores inequidades sociales. Consiguientemente, resulta fundamental romper el círculo vicioso de nuevos ajustes o nuevas inflaciones y de una vez por todas no sólo lograr acuerdos entre los diferentes actores para no tener desequilibrios macroeconómicos, sino llegar a compromisos de largo alcance para el logro de una gobernabilidad que favorezca la competitividad y la integración social.

Por todo esto, hoy más que nunca en Bolivia, como en otras partes del mundo, parece clave generar empleo productivo en los diferentes planos de la actividad económica y no sólo como un problema moral o de pago de la deuda social acumulada por el Estado o por los sectores altos con la sociedad, sino, sobre todo, por una búsqueda de mayor eficiencia productiva. La pobreza de Bolivia está asociada con su baja productividad; tenemos que buscar llegar en los próximos 10 años por lo menos a la media actual de nuestros países vecinos.

Ciertamente también están los límites que provienen del propio tamaño del mercado nacional y de su vinculación con un sistema internacional muy dinámico y relativamente excluyente en términos de empleo y productividad. Para el caso boliviano, la expansión de la competitividad tiene límites por la estrechez y la baja calidad de sus mercados y en realidad las posibilidades internas para expandir su empleos o productividades son muy escasas. Consecuentemente, parece decisivo profundizar y buscar una inserción internacional activa en la cual los mercados no tradicionales se puedan ampliar, especialmente mejorando las aptitudes y los conocimientos de la población tanto en el plano productivo como institucional y ciudadano. En esta perspectiva, el conjunto del análisis realizado como la contrastación de experiencias internacionales con países con posiciones económicas históricamente semejantes, como Malasia, nos dice que sólo privilegiando complejos productivos propios orientados al mercado internacional y privilegiando a la vez a la gente es posible empezar a caminar con un sentido de progreso socioeconómico sostenible de veras.

En este marco parecen importantes políticas concentradas de inversión en educación y readiestramiento de los trabajadores y empleadores, en el manejo expansivo de lo que la CEPAL denominó "códigos de modernidad" es decir, en el manejo de capacidades de comprensión y expresión en un mundo moderno, marcado por la mutación tecnológica, la primacía del conocimiento y la globalización de la economía, la política y la cultura. Empero, también resulta importante el apoyo a la pequeña empresa, al denominado sector informal, a la creación de una economía eficiente en servicios y a la incorporación empresarial a redes de información y gestión que fomenten la expansión de una competitividad nacional.

Sin embargo, si bien el perfil productivo insinuado constituye una meta para superar los límites a una modernización económica socialmente incluyente y el inicio de un proceso

de desarrollo, éste sería obviamente insuficiente sin un proceso de genuina reforma estructural en el mundo rural boliviano. En este sentido, si realmente existe algo especialmente relevante para Bolivia en la experiencia de los países del sudeste asiático, incluida Malasia, es precisamente su experiencia de desarrollo rural. En buena parte de aquellos países se dio una serie de políticas de fuerte inversión en el área rural: educación, salud, infraestructura, cultivos y paralelamente se impulsaron medidas equitativas en el acceso campesino a la tierra productiva. El resultado ha sido una expansión de la igualdad de las oportunidades traducidas, por ejemplo, en un incremento sostenido de una productividad per cápita a un ritmo de 10% anual con tasas de desempleo siempre más bajas del 3% anuales. Las diferencias de ingreso entre los sectores de mayores y menores ingresos no exceden la relación de 1 a 10. El corolario de todo esto es en realidad muy simple: la principal fuerza de un desarrollo sostenible radica en la propia capacidad de la sociedad.

Ciertamente esta óptica también tiene límites societales, políticos y culturales, como por ejemplo la propia capacidad de asimilación crítica por parte de la sociedad civil y sus actores de lograr asumir sus propias potencialidades y hacerse cargo de este tipo de desafíos; las fuertes tendencias históricas hacia la ingobernabilidad por parte de la llamada "clase política" y el denominado "sector militar"; la heterogeneidad socio-cultural y regional del país y sus fuertes tendencias hacia el faccionalismo y la disgregación nacional, etc. No obstante, como ya afirmamos, la dinámica deseada no es una dinámica lineal, ni se resuelve por rupturas revolucionarias mesiánicas o paquetes liberales salvadores de la patria, es algo que se va haciendo lenta y continuamente con múltiples "cutivueltas", se va haciendo entre todos y en distintos períodos presidenciales a partir de meta- valores compartidos, en este caso valorizar el que la competitividad productiva, la integración social y la gobernabilidad democrática constituyen un bien común para y desde todos los ciudadanos.

Esto es igualmente válido para el análisis. Un enfoque de este tipo es también algo con límites, es algo que se va haciendo y rehaciendo entre todos los interesados. El libro que introducimos es sólo una semilla que lanzamos al aire con el deseo de que se transforme en lluvia fecunda de ideas, de ideas que susciten crítica y propuestas simplemente para que los bolivianos vivan un poco más y desde luego mejor.

En este panorama, la línea conceptual que optamos en el presente estudio reposa en una teoría relativista de alcance medio. Esta línea pretende integrar, por un lado, una dimensión normativa fuertemente influenciada, quizás demasiado, por el enfoque neoestructuralista en economía y la sociología del actor, y, por otro, una dimensión concreta sustentada en un relativismo empírico. Hemos recurrido a la elaboración de un enfoque multidisciplinario de carácter sistémico y sinérgico al que hemos denominado el triángulo del desarrollo. Este está compuesto por la gobernabilidad, la competitividad y la integración social y enmarcado por un rectángulo institucional, y además en su conjunto se encuentra sobredeterminado por una matriz de actores socio-culturales que le dan viabilidad y sostenibilidad al modelo en su conjunto. Estamos convencidos de que al optar por este tipo de "estilo" de desarrollo se estaría decidiendo por una opción racional

adecuada para expandir las potencialidades de la sociedad boliviana.

En el claroscuro de las tendencias empíricas encontradas, algunos hallazgos significativos dan cuenta del avance en variados aspectos, o del retroceso en otros. Sin embargo, en el balance final y global del estudio creemos que queda claro que las limitaciones y las vulnerabilidades son mayores que las ventajas. En definitiva, si el país sigue funcionando como lo ha hecho los últimos 12 años de democracia y 9 años de estabilización económica, ni chances tiene de participar en los procesos de reestructuración de la economía mundial y de aportar seriamente a la construcción de un mundo moderno y democrático.

Muy sintéticamente, algunas de las tendencias encontradas son las siguientes:

En el plano de la gobernabilidad democrática se ha operado una serie de cambios institucionales y de normas electorales que han afianzado la democracia. Esto ha sido posible gracias a una serie de acuerdos y compromisos interpartidarios entre fuerzas contrapuestas que, además de darle estabilidad política al país, permitieron al gobierno viabilizar políticas de estabilización económica.

Seguramente ésto implicó un incremento de la capacidad de negociación y la formación de una cierta cultura institucional flexible por parte de los partidos políticos. Sin embargo, todos estos esfuerzos y los costos políticos que supusieron serán vanos si tales logros no redundan tanto en un incremento de la capacidad de gestión de gobierno y de las instituciones democráticas, como en una auténtica y genuina legitimidad por parte de la sociedad y los actores respecto de las instituciones del Estado. Esto nos parece que sólo será posible si la población está eficazmente representada en el sistema de toma de decisiones y participa activamente en las metas que la propia sociedad se propone, es decir, si la gobernabilidad logra tener una orientación progresiva. En este sentido, una de las limitaciones más significativas parece ser la debilidad del sistema de partidos como forma de representación política de una sociedad crecientemente compleja, como también la permanencia de mecanismos de intermediación de tipo clientelístico-burocrática transversal al conjunto del sistema de partidos bolivianos y al propio Estado Nacional.

En el plano de la competitividad, si bien la estabilización fue un logro necesario para el funcionamiento económico y para la misma gobernabilidad, no lo fue para el incremento de la productividad y la competitividad. A lo largo de estos años se plasmaron algunas normatividades y mecanismos orientados a favorecer la inversión, pero no se lograron revertir las tendencias predominantes de una lógica productiva desestructurada y sustentada en débiles condiciones institucionales, en una "competitividad espúrea" que continuó basándose en la destrucción de los recursos naturales, la especulación, el prebendalismo y la explotación del trabajo y en la escasa incorporación de tecnología y de trabajo calificado. En Bolivia, como en buena parte de América Latina, los trabajadores con más de 20 años de trabajo sólo tienen 6 meses de capacitación.

En el corazón de todas estas limitaciones se encuentra el débil ethos empresarial



pre-existente en el país. Resulta fundamental que los empresarios sean empresarios, es decir, que sean actores sociales productivos de su propio desarrollo, que logren incrementar su competitividad mediante un mayor acceso a tecnologías e incorporen mecanismos de gestión que les permita competir en el mercado internacional, y, sobre todo, que asuman que su propio crecimiento será parte y producto de una racionalidad expansiva al conjunto de los actores e instituciones del país, en el cual es también fundamental y decisivo el concurso de los trabajadores.

En el plano del empleo, las políticas neoliberales han sido francamente erradas pues han promovido acciones que facilitaron la lógica espúrea a que hacíamos mención párrafo atrás. Se han impulsado medidas que limitaron la sindicalización y desregularon perversamente el mercado de trabajo, además de reducir los salarios reales de los trabajadores.

En un enfoque basado en la sociología del actor e incluso en la propia experiencia de los países del sudeste asiático, que tanto se mira, resulta fundamental promover una política flexible de salarios, en la cual una parte de ellos se asocie al desempeño de la empresa, es decir, a una mayor productividad, a una mayor cooperación y solidaridad empresarial. Claro está que, por otra parte, esto supone también una recalificación de los trabajadores y un cambio en su actitud defensiva y de grupo de presión en función de una lógica que también busca y lucha por el logro de una competitividad genuina socialmente integradora. Como bien dice un Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas: "Cuando los sindicatos sintonizan bien con sus miembros y también con las necesidades nacionales, pueden hacer que todo el proceso industrial funcione más armoniosamente". En esta lógica resulta muy importante que los sindicatos y sus afiliados se adecuen a los cambios que ocurren en la naturaleza del trabajo que tienden a fundarse, más que en líneas de producción, en la información, el conocimiento, la gestión y la comunicación. En el presente enfoque asumimos sin remilgos que los trabajadores son los creadores del desarrollo y no residuos del mismo.

Respecto de las políticas sociales, si bien éstas han tenido mayor racionalización y eficiencia en su funcionamiento y metas, por lo general, a través del Fondo Social de Emergencia, han estado orientadas a paliar -mediante políticas focalizadas- los efectos sociales de las políticas económicas de estabilización. En este sentido no han logrado, quizás tampoco han buscado, una mayor integración y participación social. En el presente enfoque se considera muy importante una relación sinérgica para el logro de niveles de integración social entre la política social y la política económica, en la cual la política social incluya metas de productividad, eficacia y eficiencia y que la política económica incluya el tema de la equidad y de la integración social. En todo caso, la conclusión final es que la gobernabilidad y la competitividad no serán posibles si la exclusión social y particularmente la pobreza no son progresivamente eliminadas.

Ciertamente el conjunto de proposiciones que emanan de este estudio suponen la necesidad de superar una lógica perversa del conflicto y adecuar ésta a una dinámica de gobernabilidad, integración social y competitividad, que sólo puede desarrollarse si se

estructura un sistema de acción basado en actores sociales y políticos fuertes y autónomos. Empero, esta temática se ha estudiado muy poco y tan sólo se han señalado algunas pistas que necesitan profundizarse y estudiarse empíricamente.

Desde un punto de vista estrictamente metodológico se han realizado variados procedimientos clásicos de recolección y análisis de información. Como se podrá apreciar en las notas, se ha consultado una amplia bibliografía, se ha utilizado y reconstruido información a partir de datos secundarios de otros estudios y también se aplicaron 125 encuestas y entrevistas en profundidad a empresarios de la mediana minería y de la agricultura comercial de Santa Cruz.

Esta investigación se realizó en los marcos de un estudio comparativo a nivel Regional que promovió el Programa CLACSO-PNUD-UNESCO. A fines de 1990, Mario dos Santos y yo mismo iniciamos un proyecto comparativo sobre gobernabilidad en la región. En dicho proyecto tratábamos de precisar cuáles eran las posibilidades de consolidar una gobernabilidad democrática. Para ello privilegiamos dos aspectos a nuestro juicio cruciales: las chances para el logro de una gobernabilidad económica con sentido progresivo, es decir, con capacidad de integración social, y las chances para una integración social urbana que no impida una gobernabilidad económica sistémica, o sea, que no impida el logro de umbrales mínimos de funcionamiento de la economía. Los estudios se realizaron en Chile, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Bolivia\*.

En el caso de Bolivia, CEDLA y CERES realizaron los estudios. El primero se encargó de los estudios sobre procesos productivos, laborales, de ingresos y los balances correspondiente que estuvieron a cargo de Silvia Escóbar, Hernando Larrazábal, Hugo Dorado y Carlos Villegas. En el CERES, María Inés Pérez de Castaños con la colaboración de Isabel Arauco y Cecilia Salazar trabajaron aspectos y políticas sociales. El balance de consecuencias relativo a estos aspectos fue preparado por María Inés Pérez de Castaños, y ha sido incluido en el último capítulo. El resultado fue un primer documento que se presentó en el Seminario Internacional que se desarrolló en La Paz en agosto de 1994. Sobre la base de ese documento se elaboró el presente texto.

El libro propiamente tal está dividido en tres partes: una referida a la gobernabilidad y a la experiencia democrática del país, otra en relación a la competitividad económica, y finalmente una tercera en relación a la integración social. El conjunto de estas partes está antecedido por un capítulo teórico que empieza a indagar sobre las relaciones sinérgicas entre los distintos aspectos señalados.

Para el desarrollo de los diversos capítulos conté con la colaboración de Gerardo Berthin, cuyo apoyo fue fundamental, especialmente en la complementación de la información de los capítulos económicos y sociales, en la elaboración de Cuadros y Gráficos y en los acápites sobre los balances de consecuencias que evalúan las diversas temáticas. Los acápites teóricos y sobre gobernabilidad estuvieron a mi cargo. El documento que elaboramos conjuntamente con Berthin fue discutido en un Taller interno con los participantes de la investigación.

Si bien la responsabilidad final del texto es mía, aquélla es compartida por CEDLA Y CERES. Asimismo, se contó con el apoyo de Juan Carlos Orihuela que realizó la corrección final de estilo y supervisó la impresión del libro.

En lo personal este libro, por un lado, continúa con la investigación y las preocupaciones que teníamos con Mario dos Santos acerca de las posibilidades de construcción de una comunidad democrática en nuestra América Latina, visión que compartimos con CEDLA Y CERES; por otro, con los trabajos que venimos realizando en forma conjunta con Roberto Laserna sobre desarrollo humano y acción colectiva en Bolivia.

En todo caso, nuestra conclusión esencial es que nada de esto será posible si no se enfrentan las opciones y caminos del desarrollo desde nuestra perspectiva cultural; se trata, en realidad, de retomar lo ya prefigurado por nuestros artistas, se trata de imitar creativamente al arcángel con su moto. Ese arcángel es una síntesis viva de nuestra historicidad cultural que decide montarse en el futuro en busca de su destino. De eso nomás se trata.

Fernando Calderón G.

## INTRODUCCION

### ASPECTOS TEORICOS

De modo que las ideas, que antes había utilizado para imaginar un caballo que aún no había visto, eran puros signos, como eran signos de la idea de caballo las huellas sobre la nieve: cuando no poseemos las cosas, usamos signos y signos de signos.

Umbero Eco, El nombre de la rosa

I

### AHORA SI QUE SI Y SI NO POR QUE

#### 1. Algunos conceptos básicos

¿Es posible que dadas las tendencias políticas y socio-económicas actuales, la sociedad boliviana pueda acrecentar su capacidad de autogobierno democrático, aumentar seriamente su competitividad económica y enfrentar de verdad los principales problemas de integración social y pobreza?

O, caso contrario, ¿es posible seguir manteniendo en el futuro aquello que atormentó a Bolívar en su lecho de Santa Marta: una incapacidad crónica de los bolivianos para autogobernarse, generar desarrollo y justicia social?

En este texto se intenta responder a estas preguntas, o a aspectos de ellas, en función de un balance crítico de estos 12 años de experiencia democrática en relación a tres temas intrínsecamente vinculados y mutuamente influyentes: la gobernabilidad, la competitividad y la integración social.

Antes de tratar de responder a la pregunta inicial es importante afirmar que en la óptica del presente estudio no todo es blanco y negro como acostumbra verbalizar la mayor parte de la clase política boliviana según esté en la oposición o en el gobierno; o solamente negro, como generalmente interpreta y proyecta la propia cultura política nacional expresando una especie de mensaje autocompasivo acerca de una supuesta impotencia intrínseca explicada por extraños rasgos foráneos.

La verdad, como se pretende analizar en el presente texto, es que se ha avanzado en algunos aspectos de la gobernabilidad política y un poco también en términos de la competitividad, y casi nada en aspectos de integración social en el sentido no sólo de un mejoramiento sustantivo de algunos indicadores básicos de desarrollo social sino, sobre todo, en la creación de un sistema de actores sociales autónomos con capacidad de negociar e incidir en las dinámicas de la competitividad y la democratización. Sin embargo, ésto en absoluto es suficiente y menos sustentable en el tiempo. En otras

palabras, si la cosa continúa así, el país ni chances tiene de estar presente en el concierto de naciones democráticas y modernas de la región y el mundo.

El hilo conductor del estudio gira pues en términos del análisis de la gobernabilidad política y sus vinculaciones con la competitividad económica y la integración social.

La hipótesis metodológica que orienta el análisis del problema afirma que no basta para la comprensión o el logro exitoso de cada una de estas dinámicas el desarrollo de una cierta racionalidad particularista, sino más bien resulta imprescindible enfrentar tales dinámicas desde una lógica sinérgica y sistémica de las interacciones del conjunto. Esto no quiere decir que todo se tenga que hacer a la vez, de golpe y porrazo; al contrario, el enfoque sistémico supone una estrategia con sus pasos, sus procesos y sus límites y sus evaluaciones críticas. Por lo general, toda acción en cualquiera de estos campos tiende a afectar a los otros, sea de manera positiva, negativa o ambigua. En este sentido, la estrategia también supone cálculos, riesgos y decisiones.

Con el objetivo de tener una cierta claridad conceptual básica en la lectura de los capítulos posteriores, parece pertinente aclarar cada una de estas nociones, como también las posibles relaciones entre las mismas.

La noción de gobernabilidad<sup>1</sup> está asociada al logro de una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente de gobierno y de autoridad que tendría que tener la rama del ejecutivo respecto de los otros poderes del Estado y de la sociedad misma. En un sentido más amplio, tal gobernabilidad además supone una calidad democrática de gobierno en función del logro de un cierto consenso societal en la formulación de políticas y resolución de problemas que produzcan o promuevan logros significativos en términos de desarrollo económico e integración social; más sustantivamente, se trata de que aumente la calidad del gobierno por el incremento de la capacidad de autogobierno de la propia sociedad.

La competitividad se refiere al logro de lo que Fernando Fajnzylver denominó "competitividad auténtica"<sup>2</sup>, es decir, se trataría de un crecimiento económico empresarial basado en la incorporación de tecnología y el uso renovable de los recursos humanos y no en el abuso de la fuerza de trabajo y en la explotación indiscriminada de los recursos naturales. En este estudio se asume que la competitividad también está referida a la capacidad de gestión empresarial<sup>3</sup>, tanto en sentido de funcionamiento racional moderno de una empresa a nivel nacional como también al desarrollo de estrategias de globalización a nivel internacional. Sin embargo, ésto implica asumir una lógica más amplia donde la cuestión fundamental no es si la economía funciona a partir de una dinámica estatal o privada sino saber si existe una dinámica empresarial abarcativa al conjunto de la sociedad. Es decir, se trataría un sistema de relaciones entre los distintos actores e instituciones a partir de argumentos y acciones racionales que conllevan el riesgo y la flexibilidad propias de un mundo moderno en función de metas compartidas y negociadas, y ésto es tan válido para una empresa como para un partido político. En esta lógica no es posible una competitividad auténtica a nivel nacional donde convivan empresas modernas con partidos tradicionales<sup>4</sup>.

Fajnzyilver, tratando de explicitar esta lógica, señaló que: "La inserción internacional implica un cambio institucional de gran envergadura, a nivel de empresa, a nivel de las relaciones entre empresarios y trabajadores, entre el gobierno y los empresarios, entre el gobierno y los trabajadores, los gobiernos regionales, a nivel del sistema político, a nivel de las relaciones de convivencia. Por consiguiente, abrir una economía es mucho más que bajar aranceles. Es introducirse a una nueva forma de funcionar económica, social y políticamente"<sup>5</sup>.

Resulta pues fundamental la generalización de un amplio "ethos empresarial" que disminuya la lógica consumista, rentista y prebendalista de los empresarios y de una buena parte de la sociedad nacional en función de una ética de responsabilidades modernas así como de la expansión productiva, del mejoramiento de la calidad nacional de la demanda y de la austeridad cotidiana en relación a las propias características sociales productivas y culturales del país. Vale la pena aclarar que en esta óptica no se trata de imponer ningún comportamiento productivista, ni distribucionista, sino de convencerse de que el desarrollo de una competitividad auténtica favorecerá más sólidamente al conjunto de intereses particulares y generales. En definitiva, aquí se argumenta que una expansión productiva sólo puede descansar en un amplio sentido de cohesión y participación nacional. Es curioso cómo mientras más pobre y miserable puede llegar a ser un país, más vilependiosas y consumistas son sus élites sociales y políticas.

La integración social<sup>6</sup> se refiere a la capacidad de una sociedad de construir una ciudadanía activa, eliminar las barreras de discriminación en el mercado y expandir una cultura de solidaridad.

Si bien la ciudadanía es individual, supone una cierta pertenencia comunitaria a través de la cual el individuo se va desarrollando y autodeterminando. El individuo es parte de una colectividad política nacional, en la cual recrea su identidad en el ámbito de las instituciones políticas reconocidas. La ciudadanía también está directamente asociada a la equidad social, y por ende al derecho de igualdad de oportunidades que además en las circunstancias históricas actuales supone una socialización creciente del conocimiento científico y tecnológico. En estas condiciones, la ciudadanía está vinculada al autogobierno de la sociedad, lo que conlleva un ejercicio político electivo y delegativo en el cual las diferentes clases y grupos culturales o regionales necesariamente tienen que asumirse como ciudadanos para que realmente funcione la democracia. En este sentido es vital el reconocimiento de los derechos del "otro", diferente de uno mismo, sea éste individuo o grupo. Ello también supone una autonomía de los actores respecto del Estado.

El mercado es una relación social que implica igualdad de oportunidades de trabajo y de producción que haga funcionales los procesos de movilidad social, y no así la persistencia de mecanismos de discriminación que limiten la propia capacidad integrativa del mercado tanto en el plano de la construcción de una demanda societal idónea, como en el de una estructura no distorsionada y poco competitiva de la oferta. Los mecanismos de movilidad social tienen que organizarse en función de las capacidades, esfuerzos e igualdad de

oportunidades para que los mercados tengan una mayor capacidad de competencia, una igualdad de oportunidades y canales de movilidad social abiertos que refuercen la integración social. Los ciudadanos también son consumidores.

La cultura de la solidaridad está vinculada a la calidad de la trama social de una determinada colectividad, a los lazos de reciprocidad entre sus miembros y a la capacidad de enfrentar problemas y metas comunes. En casos como el boliviano, el papel de estructuras familiares diversificadas, comunidades y unidades empresariales en pequeña escala constituyen importantes experiencias solidarias. La cultura de solidaridad vincula intereses particulares con públicos y se refiere a la capacidad de las sociedades para compatibilizar la competitividad auténtica con una gobernabilidad progresiva. Tal vinculación supone el logro de un "bien común" de una sociedad. En esta dinámica, la cuestión de la pobreza no es una categoría social ahistórica, sino el producto de relaciones sociales excluyentes. Precisamente su superación está vinculada, por una parte, a su capacidad de transformar sus necesidades en demandas que interactúen en el sistema político y, por otra, a una expansión de esta cultura de solidaridad.

En términos de resultados, la integración social se refiere tanto al logro de umbrales mínimos de reproducción de la población, como por ejemplo los indicadores de desarrollo Humano de Naciones Unidas, como a la eliminación legal y real de una serie de barreras y mecanismos de discriminación por género, edad, etnia, etc., en el mercado, en la sociedad y en las instituciones públicas y privadas. Asimismo, en un sentido más amplio, la integración social supone una matriz de actores sociales que interactúan entre sí en base a argumentos racionales y valóricos para lograr concertadamente metas de integración social, competitividad y gobernabilidad. En esta lógica, los fines no podrían estar separados de los procedimientos.

El caso de Bolivia es un caso límite en la región, pues a pesar de haberse registrado algunos avances en el plano de la salud y la educación sus indicadores sociales son deficientes y todavía persisten importantes niveles de discriminación social. Si Bolivia desea permanecer en el ámbito social latinoamericano está obligada en la presente década a disminuir drásticamente sus déficits sociales, especialmente en la regiones rurales del norte de Potosí, y acercarse a los promedios latinoamericanos. En este marco debe quedar clara una conclusión básica del presente estudio: si las tendencias sociales no son revertidas, los costos serán muy altos tanto en términos de gobernabilidad como de competitividad y desarrollo.

Bolivia, como ya se mencionó, goza, sin embargo, de una importante ventaja comparativa en relación a otros países de la región y el mundo: se trata de la calidad de sus lazos sociales sobre todo a nivel sindical, comunitario y familiar. Probablemente uno de los frenos más fuertes que impiden los procesos de descomposición y anomia social, observados en la mayoría de los países vecinos, constituyen precisamente la experiencia y la tradición histórica de una serie de prácticas y costumbres de solidaridad primaria del tipo "cara a cara" que se encuentran sobre todo en organizaciones campesinas y obreras urbanas.

## 2. El triángulo con su rectángulo y su punto al centro

En la perspectiva de las relaciones sinérgicas y sistémicas de estos tres conceptos, como se ilustra en el Gráfico 1, se supone inconcebible el funcionamiento aislado de cada uno de ellos, pues cada uno de éstos se refuerzan e interactúan sinérgicamente, sea en sentido positivo o negativo.

Así, por ejemplo, el logro de un nivel óptimo de gobernabilidad sólo será posible en la medida en que alimenta y condiciona un crecimiento económico basado en una competitividad auténtica, como también en la medida en que se sustenta en un sólido consenso construido por actores sociales que concertadamente incrementan la calidad de vida de la población. En el mismo sentido, la competitividad será sustentable en la medida en que refuerza la calidad social de la sociedad, tanto en términos educativos como de expansión de los mercados de consumo. En esta dirección, la misma integración social constituye en definitiva una fuerza productiva. Finalmente, la misma integración social no será sólida si no está asociada tanto con políticas eficaces, coherentes y legítimas de gobierno, como con el crecimiento sostenido de la economía. Obviamente, todo esto supone incrementar una capacidad de acción que se adecúe al desarrollo de las diferentes circunstancias.

Sin embargo, si bien este triángulo es fundamental para el logro de una cierta capacidad propia de desarrollo, ésta será insuficiente y anómala si no está contenida en un marco institucional que le de sentido a las transformaciones y políticas en curso. El rectángulo que se grafica a continuación indica en sus vértices y también en una lógica sistémica las funciones y características de tal marco institucional.

Se supone que un marco institucional no sólo delimita concertadamente las reglas de juego, sino también se adecúa a las características históricas del cambio socio económico y político que atraviesa actualmente el país<sup>7</sup>, como parte de un proceso de globalización e hiperaceleración de la economía y de la cultura a nivel mundial.

Una primera característica está referida a un conjunto de normas, derechos y obligaciones claros en términos de la productividad, la gobernabilidad y la integración social. Los empresarios, por ejemplo, tendrán que tener internalizados los marcos institucionales con arreglo a los medios posibles y a las ventajas reales que les permita invertir y desarrollarse; pero adecuando tal normatividad a aquella de los sectores laborales que vinculan sus demandas salariales con aquellas de capacitación y del mismo incremento de la producción.

Un segundo vértice se refiere al establecimiento de patrones de continuidad del marco institucional, de manera tal que exista una especie de sostenibilidad institucional que le de garantía a los actores de que sus distintas inversiones o acciones políticas y sociales tendrán una continuidad en el tiempo.



Un tercer vértice está referido al establecimiento de un marco institucional que busque reducir las incertidumbres del funcionamiento salvaje de la economía y la política.

Finalmente, tal marco supone el establecimiento de patrones culturales-institucionales para el procesamiento de conflictos entre los distintos actores y grupos sociales, de manera tal que se tienda a superar progresivamente una cultura patrimonialista y prebendalista, tanto en la economía como en la política. Se trata, en definitiva, de la construcción de la pluralidad política de la democracia boliviana.

Cabe la pena afirmar que el marco institucional señalado no es un marco cerrado y estático sino que se va haciendo, cambiando y adecuando según las características internas o externas del desarrollo, en función, empero, de la constitución y ampliación de un núcleo endógeno de desarrollo que está principalmente referido al establecimiento y desarrollo de una capacidad interna del país. Esto quiere decir, que se refiere a una serie de factores de productividad y de gobernabilidad, pero sobre todo a una matriz de actores sociales que comparte una estrategia de inserción productiva en la re-estructuración de la economía y la cultura internacional a partir de una sostenibilidad institucional del triángulo del desarrollo.

La figura que se plantea a continuación graficaría un paradigma posible y deseado entre, por una parte, el triángulo de la gobernabilidad progresiva, que supone una gobernabilidad en relación sinérgica con la competitividad económica y la integración social, y, por otra parte, un rectángulo de la institucionalidad que viabiliza normativamente el triángulo mencionado.

Finalmente, el punto al centro, como se puede apreciar en el Gráfico 2, se refiere, en lo fundamental, a la construcción de una matriz de acción colectiva, la cual integra, sintetiza y hace posible el desarrollo buscado. A nuestro juicio, tal matriz supone la convergencia de un sistema de actores productivos, socio-culturales y estatales autónomos que, en una lógica democrática, promueve la sinergia entre gobernabilidad, competitividad e integración social.

Ciertamente ello involucra la asunción de una serie de dinámicas claves referidas a la vinculación entre la expansión ciudadana y el logro del manejo de los "códigos de la modernidad", la incorporación del progreso técnico y el acceso a los sistemas y redes de información, y muy especialmente a la vinculación entre una gestión racional socialmente expansiva y los propios tejidos interculturales que caracterizan este tipo de sociedades.

### 3. Hacia una nueva lógica del conflicto

Ciertamente, tal propuesta supone una lógica del conflicto distinta a aquella que organizó el ciclo estatal patrimonialista-corporativo. En tal ciclo, lo central fueron los conflictos entre el Estado y los distintos actores sociales y políticos; en este sentido, la búsqueda de poder estatal y/o la redefinición de las relaciones Estado-sociedad fueron las metas

principales de los distintos actores. Así, el carácter "para-estatalista" de la acción colectiva y el carácter prebendario de las relaciones Estado-sociedad, sea de acciones obreras, empresarios, campesinos, regiones, preconditionaron un sistema de actores sociales débiles.

El conflicto en la óptica de esta propuesta supone una disputa entre los distintos actores por la dirección cultural de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social; allí ya no está en duda la inevitabilidad de la simultaneidad de los factores del desarrollo, sino sus posibles orientaciones y énfasis políticos y culturales. Además, se supone que esta misma lógica de transformación se asociaría con la redefinición de las fuerzas políticas de izquierda y de derecha. La izquierda quizás replantearía sus acciones desde el vértice de la integración y la gobernabilidad, y la derecha desde la competitividad y la gobernabilidad.

Sin embargo, es fundamental afirmar que no existe una forma mágica para el procesamiento de los conflictos y para la transición de una situación a otra, especialmente en momentos de fuerte cambio societal. De tal manera que resulta fundamental que los conflictos tal cual suceden sean explicitados, reconocidos y procesados colectivamente por la vía de la negociación.

Para ello, resulta importante contar con auténticos canales de participación activa y representativa de los distintos actores, para que en la deliberación y en el arbitraje de conflictos sean contemplados todos los intereses, actores y argumentos que intervienen en ellos. Desde luego que tal dinamismo conlleva la extensión de los espacios públicos de diferentes formas para darle pragmatidad a esta participación societal en la elaboración de conflictos. En el caso de los sectores más excluidos y pobres es imprescindible que ellos mismos transformen sus necesidades en demandas que se expresen institucionalmente, es decir, que devengan en actores sociales autónomos.

Asimismo, se supone que los distintos actores acudirán a las negociaciones con la conciencia de que toda negociación presupone la voluntad de las partes para respetar y hacer respetar un acuerdo, y que además ello implica un cierto grado de concesiones mutuas respecto de las posiciones originales de cada actor.

Finalmente, resulta determinante, cabalmente para pasar de un tipo de conflictos a otro, un consenso previo respecto de algunos meta-valores que permitan a las partes negociar y confrontar argumentos en un lenguaje común, en este caso relacionados con el triángulo de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social. Pero también resulta determinante la elaboración de un sistema claro y eficiente de sanciones para las partes que no respeten los términos acordados.

En el caso boliviano, como se visualizará a lo largo del estudio, existen algunos avances importantes en algunos aspectos de la gobernabilidad democrática, la competitividad y aún en el plano social; sin embargo, tales avances no tienden a expandirse ni a hacerse sostenibles en el tiempo. La hipótesis que se maneja al respecto es que el principal límite

radica en la debilidad de los actores sociales y su escaso compromiso intrasocietal para asumir nacionalmente este tipo de tareas.

Entre los factores que inciden en tal dinámica puede citarse el carácter anómico de los conflictos sociales en curso, la debilidad del marco institucional y, sobre todo, la ausencia de compromisos históricos de mediano y largo plazo entre los diversos actores sociales y políticos bolivianos. La misma debilidad del sistema de actores y la fuerza corporativa y patrimonialista de la dominación existente en las últimas décadas, como el predominio de "efectos de fusión"<sup>9</sup>, en el sentido de asumir un espíritu aparentemente reformador para mantener sus intereses conservadores, dificultan una integración fecunda de estos tres factores.

La conflictualidad social en curso puede ser caracterizada por una suerte de desencuentro entre propuestas de innovación global, por lo general hechas desde arriba, y las demandas y protestas laborales de corto plazo como respuestas a las políticas de estabilización y ajuste. Conflicto, además, cencitario del conjunto de los actores e intereses en juego, principalmente de los empresarios. En la dinámica propiamente, tal conflicto parece que predomina una suerte de poliarquización perversa a nivel estatal y una práctica sindical corporativista de fines últimos.

Parecería que en estos años el conflicto obedece cada vez más a una lógica anómica por la ausencia de normas legítimas y la inconsistencia entre la nueva realidad histórica y la permanencia de prácticas del tipo corporativista-clientelar. Ciertamente, los conflictos funcionan sobre las correctas demandas y reivindicaciones sociales de los trabajadores y los límites presupuestarios de un Estado como el boliviano. Sin embargo, como en un círculo vicioso, no se resuelven tales conflictos con sentido progresivo, adecuándolo a las necesidades productivas e integrativas que tiene el país, sino más bien, debilitando la propia capacidad de acción de los actores.

Esta lógica del conflicto nace de la mutua desconfianza entre los actores involucrados y se expresa en una serie continua de presiones y amenazas que pueden incluso llegar a romper los umbrales mínimos de gobernabilidad y producir situaciones de caos o culminar en acuerdos espúreos que sólo postergan el conflicto hasta el próximo año, cuando los mismos actores ritualmente reproducen el sacrificio.

No obstante, dada una serie de circunstancias democráticas y económicas, resulta posible, y por lo tanto deseable, la búsqueda de opciones viables de desarrollo que permitan de una vez por todas empezar a responder positivamente a la pregunta que inicia este acápite. Pero ello implica que los actores asuman plenamente la construcción de una gobernabilidad democrática como producto de una pluralidad participativa de sujetos que se comunican e intercambian argumentos. La cuestión fundamental será la elaboración conjunta del tal pluralidad, pues se trata de una pluralidad que se desarrolla en una institucionalidad viable a partir de una intersubjetividad creativa, que también esta acompañada de una gestión responsable, eficaz y eficiente respecto del propio manejo de las reformas que el país necesita.

El texto que sigue pretende analizar estos procesos y está ordenado en tres partes: gobernabilidad, competitividad e integración social.

## NOTAS

1. El concepto de gobernabilidad no es un concepto teórico desarrollado y más bien ha servido para describir situaciones y coyunturas muy precisas. La mayoría de las veces, en la ciencia política norteamericana, la gobernabilidad ha sido utilizada en su acepción más restringida de "governance" o calidad de la gestión de gobierno. El concepto en sus orígenes, en los años de la postguerra, estuvo asociado con la inestabilidad económica. Véase, por ejemplo, Giba Denis: "Inestabilidad del capitalismo e agire sociale" en Quaderni Fondazioni Feltrinelli Nro.13, Italia. Norberto Bobbio en su célebre Diccionario ve la gobernabilidad como un resultado producto de negociaciones entre liberales y demócratas. N. Bobbio: Diccionario de ciencia política. Fondo de Cultura Económica. México, 1987.

Crozier, Huntington y Watanaki desarrollaron el concepto en relación a la crisis de la política. Para ellos, la participación política ha generado una disgregación de intereses y un exceso de demandas que el sistema político no es capaz de procesar. En este sentido, la gobernabilidad sería la capacidad de procesar tales conflictos. Véase, de los mismos autores, "The Crisis of Democracy", en Report of Governability of Democracies to the Trilateral Commission. University Press. Nueva York, 1975. Desde el lado de la sociología crítica, C. Offe ve la gobernabilidad como un límite de la dinámica capitalista respecto a la integración social. Para este autor los procesos de acumulación sin regulación política producen ingobernabilidad.

En América Latina, el proyecto "Estrategias de gobernabilidad en la crisis", de CLACSO, de la cual es parte este estudio, enfatiza la gobernabilidad en relación a la ingobernabilidad. Esta se podría producir, por una parte, respecto del comportamiento errático de los actores económicos-empresariales, que pueden "romper" los umbrales mínimos del funcionamiento económico o de la denominada gobernabilidad sistémica y producir ingobernabilidad. Por otra parte, la ingobernabilidad también se podría producir a raíz de un incremento de la desintegración y exclusión social entre los sectores populares urbanos. Mario dos Santos y Marcela Natalicchio esclarecen más adelante una cierta visión ambigua de la gobernabilidad afirmando que: "Buen gobierno (governance) quiere decir buen desempeño gubernamental en el sentido de sensibilidad frente a las demandas y eficiencia administrativa y gerencial. También transparencia y accountability (responsabilidad ante la sociedad por los actos del gobierno). En cambio, gobernabilidad es una situación de los sistemas complejos que supone la autoreproducción del sistema". Véase, Democratización, ajuste y gobernabilidad en América Latina. Una guía analítica y documental. IDIN, CLACSO. Buenos Aires, 1993.

Por su parte, el PNUD, en sus informes de Desarrollo Humano, reclama como condición

para tal desarrollo un pacto o compromiso político directamente asociado con una mayor participación popular descentralizada (gobierno). En un informe reciente para América Latina, afirma que "la gobernabilidad democrática precisa la construcción paciente y progresiva de acuerdos mínimos; el esfuerzo para volver más convergentes los intereses; la creatividad para subordinar lo que divide a lo que une. En suma, reside en una adecuada organización de la política y de la participación". Véase, PNUD: La dimensión política del Desarrollo Humano. Santiago, 1994.

Por otra parte, el Banco Mundial también ha difundido la discusión. Véanse los múltiples artículos culturales, económicos y políticos en Annual Conference in Developments Economics 1991. Allí, por ejemplo, E. Boeninger ha vinculado la gobernabilidad con la capacidad de los gobiernos para ejercer autoridad, para resolver problemas e implementar políticas, lo que además implicaría un fortalecimiento institucional público y privado. A. Flisfisch, en una óptica más teórica, vincula gobernabilidad con un nuevo tipo de enfoque de la dinámica del desarrollo económico. Esto último fuertemente influenciado por la noción de: "estrategia de navegación contra el viento" de A. Hirschman. Véase, "Gobernabilidad y consolidación democrática; sugerencias para la discusión", en Revista Mexicana de Sociología Nro. 3, 1989.

También se han realizado algunos estudios que vinculan la temática electoral con la gobernabilidad. Véase, H. Trinidad, organizador: América Latina Elecciones e gobernabilidad democrática. Editora de Universidades de Rio Grande do Sur, 1991. Para un somero balance teórico centrado en los actores sociales, la emergencia de la sociedad programada y las duras tendencias a la ingobernabilidad y la incertidumbre, véase, Fernando Calderón: "Gobernabilidad Aggionata y sociedad emergente", en Carlos Contreras, compilador: América Latina, una realidad expectante. Comisión Sudamericana de Paz. Santiago, 1993.

En Bolivia, R. Mayorga ha compilado un texto sobre gobernabilidad centrada en los problemas del régimen democrático. Véase, Gobernabilidad y democracia. Nueva Sociedad, CEBEM-ILDIS. La Paz, 1992. La Vicepresidencia de la República, con la colaboración del PNUD ha elaborado un programa de gobernabilidad, centrado tanto en aspectos de buen gobierno como de gobernabilidad. Posiblemente sea uno de los proyectos más novedosos en la región para modernizar y legitimar el Estado. Más recientemente, como resultado de varios de estos esfuerzos, se ha publicado una interesante y polémica compilación titulada: Buen gobierno para el Desarrollo Humano. Milenio, PNUD, Vicepresidencia de la República e ILDIS.

2. Según este autor, lo esencial sería la posibilidad de reforzar la capacidad de creación industrial interna asociada con la participación creciente de los agentes de producción y el conocimiento. Se trata, en definitiva, de crear un núcleo endógeno de crecimiento tecnológico. Fernando Fajnzylver: La industrialización trunca en América Latina. Nueva Imagen. México, 1983. Más adelante, la CEPAL desarrolló y complejizó estos conceptos. Véase, La transformación productiva con equidad social, 1990; Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado, 1992; Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, 1992 (este trabajo fue realizado en conjunto

con la UNESCO); Políticas para mejorar la inserción en la economía internacional, 1994; y El regionalismo abierto en América Latina, 1994.

Existe, sin embargo, una limitación en este enfoque sistémico de la competitividad; ésta está referida a la ausencia de análisis de elementos estatales, políticos e históricos de gobernabilidad y consenso, además de las dinámicas culturales. En realidad, la noción de conflicto y comunicación entre actores, que constituyen aspectos decisivos de la competitividad y de la construcción de un núcleo endógeno de desarrollo, están ausentes, o tienen un tratamiento por ahora limitado en el renovado pensamiento cepalino. En América Latina existe una suerte de cultura autoreferida que provoca el desencuentro y la incomunicación entre los distintos actores sociales, como también una fuerte indiferenciación de roles, propios de sistemas patrimonialistas corporativos, que han limitado históricamente las posibilidades del desarrollo de una competitividad auténtica. La misma lógica del conflicto social ha sido históricamente distorsionada, reduciéndose a un conflicto Estado-trabajo y no a un sistema de relaciones sociales y acciones colectivas diversas y complejas. Para una argumentación en este sentido, véase: Fernando Calderón y Mario R. dos Santos: *Sociedades sin atajos: cultura política, reestructuración económica y democratización en América Latina*. Paidós. Buenos Aires, 1995.

3. Desde una perspectiva funcionalista y a nivel de empresa, M. Porter ha caracterizado la competitividad como un proceso dinámico en el cual la innovación constituye una constante importante para la elaboración de nuevos productos, nuevas maneras de mercado y nuevos procesos de producción. Ello, además, implica la conjugación de una serie de subsistemas referidos a las fuerzas y objetivos nacionales, instrumentos gubernamentales, ambientes competitivos, decisiones estratégicas, aprendizaje constante, y especialmente, capacidad productiva y de apoyo a nivel nacional.

Consiguientemente, ello implica la búsqueda de ventajas competitivas. Tales ventajas suponen la búsqueda de una serie de condiciones que permitirán a una nación desarrollarse a partir de factores productivos, motivaciones positivas conjuntas en las relaciones obrero-patronales, competencia doméstica, elevación de la calidad de la demanda y capacidad para la creación de nuevas empresas. La idea es que la Toyota es una empresa transnacional competitiva porque se expande en un medio nacional propicio.

En definitiva, parecería que este novedoso enfoque descansa en la calidad del comportamiento socio-empresarial de una sociedad. Quizás la crítica más sustantiva a tal enfoque es su carácter evolucionista y teleológico típico de este tipo de pensamientos, donde el conflicto y la historicidad son sólo entendidos como anomalías. Véase, Michael Porter: *The Competitive Advantage of Nations*. New York Press, 1990, especialmente pp. 543 y ss.

4. Manuel Castells luego de múltiples estudios concluye que emerge una nueva división internacional del trabajo determinada por el incremento competitivo de las empresas, donde las mismas empresas, los Estados y también las pequeñas y medianas

empresas, si no quieren perecer tienden a operar en un horizonte internacional de mercados y de insumos. En esta dinámica la competitividad y por ende la tecnología, especialmente de información, determinaría los niveles y modos de vida de la población y la popularidad y gobernabilidad de los propios gobiernos y sociedades. Asimismo, plantea la emergencia de un dinamismo societal basado en el papel estratégico del conocimiento, el aumento de la flexibilidad del sistema y el paso de grandes empresas centralizadas a redes descentralizadas compuestas por múltiples formas y tamaños de organización. Estas redes constituyen la forma organizacional emergente en el nuevo orden mundial. Véase, M. Castells: Nuevas tecnologías, economía y sociedad. Universidad Autónoma de Madrid 1988, y especialmente: Informational City: Information, Technology, Economic Restructuring, and the Urban Regional Process. Cambridge, Massachusetts, Basil Blackwell, 1989.

5. Citado por Eugenio Lahera, Ernesto Ottone y Osvaldo Rosales: "Una síntesis de la propuesta de la CEPAL". Mimeo, 1995.

6. La integración social es uno de los conceptos más clásicos de la sociología. Se originó a fines del siglo pasado como consecuencia de las "anomalías" o distorsiones, sin mecanismos de control social, que llegó a producir en la sociedad tradicional o comunitaria el proceso de industrialización.

La sociología se empezó a preguntar por las condiciones de la reproducción y creación del orden y la unidad societal. Las distintas corrientes sociológicas respondieron según sus propios condicionamientos históricos. Para los europeos, los patrones de integración social estaban vinculados a los procesos de institucionalización de los conflictos y al desarrollo de nuevas formas de solidaridad orgánica; para los norteamericanos, al poder de las instituciones políticas y judiciales y a la fuerza integrativa de una migración-colonizadora; en la URSS, a la ideología política y participativa de la Revolución de Octubre y del partido comunista; para los latinoamericanos, sobre todo en el período de la post guerra, al rol articulador de la hacienda y a la persistencia de un patrón intrasocietal de tipo patrimonialista-clientelar. Más adelante, el populismo o los regímenes nacional-populares fueron las formas de organización de la integración social. Claro está que estos patrones de regulación social significaban, a la vez, la acción de agentes de control social para la mantención de modos específicos de dominación, expresados en espacios institucionales y normativos muy concretos. Pero también reproducían formas de relación social y lazos sociales diversos en y de la sociedad. Además, es obvio que cualquier forma de integración supone relaciones sociales diferenciadas, conflictivas y jerárquicas. En todo caso, en buena parte de tales lecturas predominaba una sensación de autoreproducción del control social.

La noción del conflicto y su evolución fue una noción periférica. Después, la sociología crítica empezó a demostrar la persistencia de una crisis, entre la evolución de las nuevas dinámicas productivas y de consumo y la integración social.

A. Touraine ha enfatizado la idea de un cambio del tipo de dominación en la cual las

relaciones tenderían a dejar de ser en función de la explotación del trabajo sino más bien en función a la manipulación de la demanda, el deterioro de las condiciones de vida, el acaparamiento de los recursos y de la capacidad de decisión. Y con ésto cambiaría la lógica de la protesta y de la propia integración social. Véase, Alain Touraine: *Production de la Societé*. Seuil París, 1973, especialmente pp. 113 y 192.

La actual dinámica de conflictos derivados de los cambios registrados en la sociedad, como se puede apreciar por los dinamismos de la reestructuración y competitividad anotados y los procesos de concentración de decisiones que ellos connotan (y muy especialmente por la emergencia de nuevos tipos de protesta, por lo demás no ajenos en América Latina, en términos éticos, de consumo, étnicoculturales, de género, religiosos, localistas, etc.) parecen indicar que los conflictos están surgiendo en los ámbitos de la integración social, la reproducción cultural y la socialización. Quizás precisamente por eso, los problemas más significativos de la sociedad contemporánea se refieran a la calidad de vida. Por ejemplo, un reciente estudio del PNUD sobre seguridad humana mundial señala que en los últimos 5 años más del 70 % de los conflictos se desarrollaron más en el interior de los países que entre países. También afirma que el debilitamiento de la trama social constituye un problema central para todos los países ricos y pobres del mundo, aunque tal debilitamiento tiene formas distintas. Véase, PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*.

Habermas piensa que la crisis está asociada a experiencias de cambio de estructura propias de su patrimonio sistémico y cuando ven amenazada su identidad. Es decir, una sociedad estará en crisis de integración en los casos en los cuales las nuevas generaciones ya no se reconozcan en un orden normativo que antes tuvo un carácter constitutivo. Asimismo, señala que la cuestión radica en averiguar cuándo se producen problemas de autogobierno, que es donde se conectarían la integración social con la sistémica. Para este autor, la integración social está referida en relación a sistemas de instituciones "en que se socializan sujetos hablantes y actuantes; los sistemas de sociedad aparecen aquí con el aspecto de un mundo-de-vida, estructurado por medio de símbolos", en tanto que la integración sistémica se refiere a rendimientos de autogobierno específicos de un sistema autoregulado. Véase, Jürgen Habermas: *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Amorrortu Editores. Buenos Aires, 1973.

7. Para un análisis de la situación de Bolivia en el proceso de globalización, véase Fernando Calderón y Roberto Laserna: *Paradojas de la modernidad*. Fundación Milenio. La Paz, 1994.

8. Para un análisis detallado sobre la reforma política y la reestructuración económica, véase F. Calderón y M. R. dos Santos: *Sociedades sin atajos*. Cultura política y reestructuración económica. Paidós. Buenos Aires, 1995.

9. Véase, Gino Germani: *Política y sociedad en una época de transición*. Paidós. Buenos Aires, 1966.



## PRIMERA PARTE

### GOBERNABILIDAD

Los ángeles no son partidarios del bien, sino de la creación divina. El diablo es, por el contrario, aquel que le niega al mundo toda significación racional.

La dominación del mundo, como se sabe, es compartida por ángeles y diablos. Sin embargo, el bien del mundo no requiere que los ángeles lleven ventaja sobre los diablos (como creía yo de niño), sino que los poderes de ambos estén más o menos equilibrados. Si hay en el mundo demasiado sentido indiscutible (el gobierno de los ángeles), el hombre sucumbe bajo su peso. Si el mundo pierde completamente su sentido (el gobierno de los diablos), tampoco se puede vivir en él.

Milan Kundera. El libro de la risa y el olvido

## II

### EL COMPLICADO PROCESO POLITICO DE CONSTRUCCION DE LA GOBERNABILIDAD 1978-1993

Las circunstancias políticas vividas en estos últimos 15 años marcaron los rasgos principales de la evolución socio-económica del país. Así, los distintos momentos políticos referidos a la crisis de la dominación autoritaria, la emergencia democrática y la consolidación de la transición influyeron decisivamente sobre el curso de las políticas y acciones económicas y sociales.

En este contexto, el proceso democrático boliviano difiere de otras transiciones en los países vecinos por el carácter accidentado del mismo y la alta participación de las masas, particularmente mineras, en su plasmación. Incluso las medidas de ajuste económico realizadas en todo el continente tienen características muy específicas en Bolivia, dadas no sólo las dificultades de mutación de una estructura económica relativamente atrasada y caduca, sino, fundamentalmente, el carácter heterogéneo de su sociedad, la fuerza de los movimientos sociales en el accionar político y la persistencia de un orden institucional inestable.

En los capítulos de esta primera parte se tratará de analizar algunos de los aspectos políticos más relevantes que vivió el país en estos años, entendidos éstos como factores condicionantes de las distintas prácticas y políticas económicas y sociales que se analizan más adelante. Así, se parte de algunas consideraciones generales sobre la experiencia política boliviana, se continúa con un breve análisis de algunos rasgos políticos de la Revolución que aún persisten, se trata más adelante la cuestión de la

transición democrática, y se subraya el carácter fundamental de los pactos políticos en la construcción de la gobernabilidad, para culminar con un somero balance político institucional y teórico sobre la experiencia analizada.

## 1. Rasgos generales del proceso político

Históricamente, la dinámica política boliviana se ha desarrollado a partir de una sociedad heterogénea de largo aliento; es decir, de una sociedad históricamente compleja, caracterizada por constantes yuxtaposiciones y conflictos entre elites, entre grupos inter-étnicos, regionales y clasistas, además de guerras y conflictos internacionales con la mayoría de sus países vecinos y de fuertes presiones por parte de potencias económicas internacionales.

Posiblemente el carácter de las élites y su continuidad a través del tiempo en diversos sistemas y regímenes políticos han constituido, conjuntamente la capacidad organizativa y movilizadora de la "plebe", uno de los factores más interesantes de la compleja dinámica política boliviana. La élite política se originó y desarrolló sobre la base de un patrón de estratificación social de origen colonial y ha funcionado en torno a conflictos entre sus distintas fracciones por el control del Estado, principalmente del ejecutivo, y en torno a su vínculo con las fuerzas económicas y políticas externas más importantes.

En este marco, la estabilidad política y la construcción de un sistema institucional han sido muy difíciles, como también lo ha sido la construcción de una imagen de continuidad histórica necesaria para consolidar un Estado Nacional. En el siglo pasado, y en alguna medida en el actual, es posible detectar un patrón de conspiración política muy frecuente, en el que, por lo general, un golpe militar o militar-civil producía un cambio anticonstitucional de gobierno que se "legitimaba" llamando a un Congreso Constituyente que, habiendo ratificado al Presidente en ejercicio, era abolido.

Así, en la vida republicana se dieron más de 180 golpes de Estado, además de innumerables conspiraciones inspiradas y dirigidas por caudillos de los más diversos pelajes que, representando intereses particularistas, evocaban en su acción a la nación entera. Sin duda, es este tipo de hechos el que ha generado la imagen política de una sociedad facciosa y de un país que vive en inestabilidad y conflicto permanentes. Además, tal figura ha alimentado negativamente las posibilidades de desarrollo económico y más aún la creación de una cierta capacidad política endógena con sentido de Estado.

Sin embargo, es imprescindible no caer en una visión lineal y reduccionista de la historia política<sup>1</sup>; de hecho, la vida política boliviana puede ser caracterizada por una alternancia entre ciclos de estabilidad institucional democrática -hasta la Revolución de 1952, de democracia restringida o de "voto calificado"- y ciclos de fuerte inestabilidad política. En su historia republicana, por ejemplo, el país ha tenido 37 elecciones presidenciales.

En el presente siglo, los períodos de relativa estabilidad democrática, donde se ejercitaron prácticas e innovaciones institucionales, han sido: el denominado período liberal -que duró desde principios de siglo hasta la Guerra del Chaco-, los 12 años que precedieron a la Revolución Nacional de 1952, y los últimos 10 años de transición democrática. Posiblemente a fin de siglo, Bolivia habrá vivido más de la mitad de la centuria bajo regímenes democráticos inestables. Asimismo, en esos años se vivieron importantes cambios sociales y significativos períodos de estabilidad política y crecimiento económico.

Complementariamente, es importante señalar que, por lo general, la cultura política ha oscilado entre una cultura de élites de tipo autoritario y racista, excluyente y vertical en el sistema de toma de decisiones, y una cultura de tipo comunitarista y conciliar propia del mundo andino y del sindicalismo revolucionario, particularmente minero. En esta dinámica, los niveles de intermediación y representación de los diversos sistemas de partidos políticos han sido muy débiles.

En Bolivia, por lo general, las decisiones políticas se plasmaban en las calles o en los gabinetes de audaces conspiradores. Solamente el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), durante un período de alrededor de 10 años, fue un partido hegemónico. Sin embargo, el mismo MNR fue una alianza social plena de conflictos e intereses diversos.

Precisamente por todos estos antecedentes resulta particularmente atractivo e interesante tratar de entender cómo la sociedad y los actores políticos bolivianos, en medio de difíciles circunstancias económicas y sociales, están plasmando en los últimos años una construcción democrática sui generis basada en pactos, concertaciones y coaliciones políticas, modificando, además, en un curioso juego institucional, la normatividad electoral y el funcionamiento de los mismos partidos políticos. Este régimen, basado en compromisos políticos interpartidarios, es el que ha permitido una importante estabilidad económica. Sin embargo, sus mismos límites están dados por su capacidad de plasmar instituciones sólidas y de realizar políticas exitosas de crecimiento económico e integración social.

La debilidad política de la sociedad boliviana para construir un sistema institucional sólido -tanto en el plano normativo como muy especialmente en el de las prácticas institucionales- posiblemente constituye una de las principales causas que limita un crecimiento económico sostenido socialmente integrador. En este sentido, resulta clave revertir esta tendencia en función de un consenso nacional que favorezca la competitividad y al mismo tiempo fortalezca la integración y la equidad social.

2. La dinámica política e institucional de la Revolución: Estado, partidos e intereses

Hasta la Revolución Nacional de 1952, el ejercicio democrático boliviano fue esencialmente excluyente de las mayorías nacionales, pues se ejercía sobre todo a través del denominado "voto calificado", donde entre el 2% y el 7% de la población electoral

estimada decidía las elecciones presi-dencial, legislativa y municipal<sup>2</sup>.

La Revolución instauró el voto universal, señalando en el Artículo primero del Decreto Supremo de Voto Universal, que: "Tendrán derecho al voto para la formación de los poderes públicos, todos los bolivianos, hombres y mujeres, de 21 años siendo solteros o de 18 siendo casados, cualquiera sea su grado de instrucción, ocupación o renta". De esta manera quedaba eliminado el voto calificado de la Constitución bolivariana, según la cual serían ciudadanos sólo quienes poseyeran una propiedad inmueble o disfrutaran de una renta anual de doscientos pesos, y además supieran leer y escribir el castellano.

Además, el gobierno revolucionario modificó en 1956 el régimen electoral, generando una peculiar ambigüedad entre la Constitución Política del Estado y el sistema electoral, ambigüedad constantemente instrumentada en función de la lógica del poder estatal emergente. Sin embargo, no debe dejarse de lado que, en primer lugar, la Revolución posibilitó la incorporación legal de las masas a la acción política a través de la extensión del sufragio universal y de logros en la ciudadanía y en la participación social. Por primera vez en la historia las masas se sintieron reconocidas como partícipes del juego político. Y, como se sabe, éste es el acto fundante de la democracia.

Ahora bien, dicha incorporación, como tan bien analizó Medina Echavarría<sup>3</sup>, no supuso una construcción institucional sólida; al contrario, ésta fue muy débil, convirtiéndose finalmente en una causa negativa que impidió que el proceso político desembocara en una consolidación democrática, en el sentido de un régimen donde los múltiples conflictos entre la sociedad y el Estado y en el propio partido de gobierno se procesaran por la ley y por medios pacíficos.

En realidad, las reformas políticas de ese período estuvieron más vinculadas a la introducción de derechos sociales y políticos que a una ingeniería institucional democrática. En este sentido, la propuesta impulsada por el MNR de construcción de una comunidad nacional homogénea sobre una comunidad política fue central. Cabalmente, esta opción es la que posibilitó una identificación casi total entre el Estado y el poder político, logrando, además, distorsionar las posibles formas de representación socio-cultural, e integrándolas, más bien, a una lógica estatal prebendalista. En este sentido, una de las trabas más importantes para un desarrollo económico sostenido fue precisamente la inconsistencia entre los cambios económicos experimentados y la persistencia de prácticas sociales e institucionales obsoletas.

A partir de entonces, en Bolivia, como en otros países latinoamericanos con regímenes nacional-populares, la administración del Estado y principalmente el poder ejecutivo son parte esencial del sistema político. De esta manera, en cada cambio político, bajo regímenes democráticos o no, lo que ha estado en juego han sido los cargos públicos y las prebendas estatales y por eso el Estado-nación asumió una forma patrimonialista sobre la que ha funcionado y funciona un sistema de intermediación estructurador de este tipo de sociedades: "el clientelismo burocrático". El clientelismo es una matriz socio-cultural y política que organiza las relaciones del Estado con la economía y la

sociedad mediante un sistema de intercambios y lealtades que legitiman al régimen. El sistema de partidos políticos bolivianos del ciclo del denominado "Estado Patrimonialista Corporativo" se originó en la década del 40. Se trató de partidos fuertemente ideologizados, con estructuras políticas altamente jerarquizadas y organizadas alrededor de líderes políticos fuertes. El partido hegemónico fue el MNR, que dirigió la Revolución y controló el Estado. Además, existieron dos partidos marxistas-leninistas: el Partido Obrero Revolucionario (POR) -de orientación trotskista, con presencia en las minas y universidades y con una fuerte influencia ideológica en la sociedad y en el propio MNR- y el Partido Comunista -con influencia obrera y en las capas medias. Sin embargo, la mayor oposición al régimen provino de Falange Socialista Boliviana, partido de derecha, con fuerza entre las élites conservadoras desplazadas del poder, en las capas medias de tipo tradicional y en el oriente del país. Empero, conviene subrayar que la dinámica política más significativa se dio en el propio MNR, donde los diferentes conflictos, intereses y caudillos organizaron la vida política del país. Quizás por ésto valga la pena caracterizar su estructura de funcionamiento.

El MNR, como se puede observar en el Gráfico 1, se nutría de un tejido popular que se integraba al funcionamiento del partido mediante una doble dinámica de participación organizada en células territoriales y sectoriales estructuradas en función de Comandos Departamentales y Sectoriales; estas instancias culminaban en el Comando Político Nacional que se identificaba con las autoridades del partido y principalmente con el jefe del mismo: el "Dr. Paz" o, simplemente, como le llamaron sus partidarios, el "Jefe". En los primeros años de la Revolución, bajo esta misma lógica se organizaron las milicias armadas de obreros, campesinos, mujeres y organizaciones urbanas de base.

Uno de los fenómenos más interesantes fue la superposición de esta estructura con la del Estado, traspasándose primero los conflictos del MNR al Estado y luego de éste al partido, convirtiéndose el Ejecutivo en el centro de conflictos e intereses particularistas y en el núcleo de expresión del clientelismo burocrático. Como es reconocido por múltiples analistas, tales hechos denotan uno de los límites fundamentales de la institucionalidad política moderna, a saber, la predominancia de un sistema político institucional que no diferencia roles ni entre sus actores ni entre sus instituciones.

Sin embargo, las dificultades para emprender un proceso de crecimiento económico socialmente integrador, entre otros factores por la presión del gobierno de EEUU, facilitó la descomposición del régimen y del partido. Un alto dirigente señaló, cínicamente, que la Revolución se había frustrado por las presiones norteamericanas y porque había muchos militantes y pocos puestos. Más adelante el ensayista Sergio Almaraz señalaba que la Revolución se había enterrado en su propia mediocridad.

Por otra parte es necesario señalar que si bien se daba la dinámica de un partido hegemónico fuerte, en la medida en que éste sufría conflictos y fracciones llegando a acumular 31 divisiones, se fortalecían otros actores, principalmente la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB), la Central Obrera Boliviana (COB) y las Fuerzas Armadas (FFAA).

El sistema electoral impulsado por el MNR trató de ser funcional a la dinámica política señalada, produciendo una curiosa instrumentalización de la Constitución Política del Estado, particularmente de su célebre Artículo 90, y de la Ley Electoral de 1956. Una de las especificidades constitucionales bolivianas en el contexto latinoamericano la constituye la manera de la elección presidencial, pues cuando ningún candidato tiene mayoría absoluta, situación que no se dio en los doce años de gobierno del MNR, el Congreso elige al Primer Mandatario entre los tres candidatos más votados, o en una segunda vuelta entre los dos más votados, situación que de hecho le permite al Congreso un poder específico de tipo parlamentarista. Sin embargo, los congresistas sólo pueden ser elegidos en base a un sistema de lista única encabezada por el candidato a la Presidencia de la República, que en el momento histórico aquí analizado correspondía a la decisión del jefe del partido.

Además, el Congreso tiene la facultad de interpelar a los miembros del gabinete y por la vía de la censura incluso puede llegar a pedir la renuncia de los Ministros; los mismos miembros del Congreso pueden ejercer como miembros del gabinete. El Parlamento boliviano posee entonces una fuerte capacidad fiscalizadora; tiene, por ejemplo, el poder de "impeachment" no sólo sobre el Poder Ejecutivo, sino también sobre otras ramas de gobierno.

Adicionalmente se estableció un sistema electoral basado en la representación proporcional que favorecía a las minorías. Es decir, se trataba de un sistema presidencial abierto pero funcional al poder patrimonialista y cerrado que organizaba el MNR.

Por otra parte, en el Parlamento, sobre todo en los primeros años de la Revolución, se combinaban una tradición conciliar y comunitarista con un sistema de intereses corporativos. En los hechos, como ha analizado Gamarra, ambas expresiones, con sus especificidades, eran parte de un sistema patrimonialista-corporativo<sup>4</sup>. En síntesis, desde el punto de vista normativo se creó una situación ambigua caracterizada por un Congreso con capacidad de decidir la elección presidencial y la Constitución Política del Estado, que señala que la elección del Presidente nace de la soberanía del voto popular.

Más adelante, bajo los regímenes militares, se introdujo una serie de reformas electorales que fortalecieron esta ambigüedad del régimen institucional boliviano. La cuestión paradójica es que esta ambigüedad permitió más adelante el desenvolvimiento de una transición democrática relativamente exitosa<sup>5</sup>.

Para cerrar el acápite parece pertinente retomar algunos aspectos sustantivos. Quizás uno de los rasgos políticos más significativos de este tipo de regímenes nacional-populares radica en que no existe una correlación intensa entre el ritmo de la institucionalización y el incremento de la participación. En este sentido, las acciones participativas no fueron intrínsecamente opuestas a una lógica representativa, sino más bien parte de la ambigüedad institucional propia de este tipo de regímenes e ideologías. Tal sincretismo se expresaba, en el plano institucional, en los avances respecto al sufragio universal, la vigencia de un sistema de partidos y de un sistema en realidad

semi-presidencialista y, por otra parte, en los límites provenientes de una lógica prebendalista y de una confusión política entre sociedad, partido y Estado. Con estos antecedentes es factible comprender mejor el carácter prebendalista que asumió el Estado en relación a la actividad empresarial y a las organizaciones de la sociedad civil, mediante los llamados "sectores sociales".

Es pues en esta lógica para-institucional que se ha estructurado el funcionamiento y los conflictos de la sociedad boliviana y desde donde se operan los actuales procesos de democratización y apertura económica.

### 3. Crisis, negociación electoral y pacto político en la transición

A partir de la década del 50 las alianzas político-sociales constituyeron importantes antecedentes para el logro de estabilidad político-económica. Al respecto, dos fueron las experiencias más significativas: el MNR, que se autodefinía como una alianza nacional entre la clase obrera, el campesinado y las clases medias, y el Frente Nacionalista, de 1971, pacto político de derecha entre las FFAA, el MNR-H y FSB, que dio lugar a uno de los períodos autoritarios más largos y estables en la historia del país.

La práctica de pactos y coaliciones de gobierno, si eran suficientemente sólidos, constituía una garantía de gobernabilidad económica. Ciertamente las características de estos y otros pactos difieren cualitativamente de un momento político a otro, empero permiten detectar el desarrollo de una cierta cultura de negociación generalmente en torno de empleos y prebendas estatales y, por qué no decirlo, de una ética política donde predominaban los medios sobre los fines, como por ejemplo la alianza entre el MNR y FSB en 1971. También, por el contrario, es posible hipotetizar que la ausencia de alianzas o pactos por lo general condujo, en una sociedad heterogénea como la boliviana, al faccionalismo, la inestabilidad y la predominancia de una cultura de enfrentamiento y de primacía de fines sobre medios. En este sentido, lo que se desea destacar aquí es que las fuerzas políticas que impulsaron la transición a la democracia, luego de más de 10 años de autoritarismo, tuvieron esta cultura y experiencias sobre sus espaldas.

La transición boliviana fue extremadamente compleja y accidentada. En términos analíticos es posible distinguir dos fases. La primera se caracterizó por una alta inestabilidad política y económica, y se inició en noviembre de 1977 con el llamado a elecciones a raíz de fuertes presiones externas e internas, por parte del General Banzer, en ese entonces Presidente de facto del país. La segunda se puede definir por la construcción de una significativa estabilidad económica y política. Esta se inicia en 1985 con el denominado Pacto por la Democracia impulsado por el gobierno del MNR que encabezaba Paz Estenssoro, líder histórico del Movimiento.

Sin embargo, en ningún caso se logró una conjugación fecunda entre gobernabilidad, estabilidad y crecimiento económico e integración social; más bien, estas dinámicas actuaron de modo divergente. Así, en un primer momento se buscó la ampliación de los mecanismos de distribución e integración social, pero se dejó de lado la gobernabilidad, la

estabilidad y el crecimiento económico, mientras que en un segundo momento obligatoriamente se buscaron y lograron niveles mínimos de gobernabilidad y estabilidad económica con costos sociales muy altos.

Nuevamente la experiencia histórica enseña, como se tratará de demostrar en las próximas páginas, que el desarrollo en países como Bolivia es posible si se logra conjugar crecimiento con distribución en los marcos de un fuerte consenso político, conjugación que suponga -como reiteradamente ha señalado Hirschman- capacidad propia para navegar contra el viento usando el método del zig-zag, es decir, usando las circunstancias racionalmente: acumular cuando sea posible por las circunstancias del mercado y distribuir cuando las condiciones sociales, económicas y políticas lo permitan. Esto implica de suyo comprender conceptual y empíricamente que la misma equidad es en el largo plazo una fuerza productiva que además tiene efectos de sostenibilidad económica.

### 3.1. La democracia como crisis

La primera fase (1978-1985) se caracterizó por el desarrollo de una fuerte crisis económica, la predominancia de políticas distribucionistas, una alta conflictualidad social y un fuerte faccionalismo político, incluso inter-estatal. Esto se expresó en golpes de Estado, contragolpes, paros y huelgas generales, elecciones y grandes movilizaciones de masas a nivel nacional. En un primer subperíodo, entre 1977 y 1982 -año en que asume el gobierno de la Unidad Democrática y Popular, liderada por Hernán Siles, otro de los dirigentes históricos del MNR-, siete gobiernos militares y dos civiles gobernaron el país. La cronología política vivida ilustra el altísimo grado de inestabilidad en el período.

Desde el punto de vista del sistema político, los actores fundamentales fueron la Central Obrera Boliviana y las FFAA.

Los partidos políticos, posiblemente a raíz de su fuerte fraccionamiento interno y su débil capacidad de representación social, jugaron un rol secundario; el Parlamento, por su parte, al reflejar el conflicto y el faccionalismo imperantes fue frecuentemente muy poco operativo, salvo, quizás, en los momentos de empate político, especialmente cuando en razón del caos y la peculiar institucionalidad electoral boliviana se eligió, de las maneras más extrañas, a Walter Guevara, como Presidente de la República, primero, y a Lidia Gueiler, después. La Iglesia Católica y en menor medida los medios de comunicación de masas cumplieron un rol mediador muy importante en las salidas de las reiteradas crisis ins-titucionales.

El fraccionamiento partidario fue tal que en la elección de 1978 se presentaron 70 partidos. En ese entonces, sólo el MNR se había dividido 31 veces, el POR 14, el PC 9 y FSB 14. En la misma lógica, los nuevos partidos que emergieron en ese entonces (Acción Democrática Nacionalista, de derecha, dirigido por el General Banzer; el Movimiento de Izquierda Revolucionaria, de izquierda nacional, dirigido por Jaime Paz y el Movimiento Katarista, de orientación indianista) se dividieron varias veces durante el mismo proceso. En esta dirección, es posible concluir que dicho fraccionamiento, disfrazado de múltiples



tintes ideológicos, en realidad tan sólo expresaba las tendencias facciosas y neocorporativas de una heterogeneidad social que no alcanzaba a transformarse en un sistema político pluralista estable.

Cabalmente, esto parece haber estado asociado al carácter prebendalista de las capas medias y su interés por acceder a puestos administrativos. Estos comportamientos fueron un factor central en la inestabilidad política y el fraccionamiento partidario.

En esos años se constituyó la Unidad Democrática Popular (UDP), alianza de centro-izquierda conformada por el MNRI, el MIR, el PC y otras fuerzas menores de izquierda. Esta alianza salió victoriosa en las elecciones de 1978, 1979 y 1980, pero su triunfo fue cuestionado por las FFAA y la derecha. Recién en 1982 se respetaron los resultados del 80 y la coalición pudo acceder al gobierno; tal acceso fue posible gracias a grandes movilizaciones de masas dirigidas por la COB.

En Bolivia, las fuerzas sociales y políticas de izquierda no pudieron compatibilizar su capacidad de crítica y oposición a la dictadura con un buen gobierno que potenciara la estabilidad del régimen democrático. En un sentido sociológico, la transición se caracterizó también por una "revolución de expectativas", especialmente de los sectores populares y medios que, "gracias al 52", como dicen los bolivianos, tuvieron mayor acceso a la educación y a otros bienes culturales, pero cuyas condiciones económicas y sociales habían empeorado gracias a la dictadura. La misma transición exigía, en términos de gobernabilidad, una negociación instrumental muy intensa que no dañase sustantivamente los intereses militares y de los sectores dominantes, empero, más bien permitió, a lo menos en esta primera fase, la expresión de conflictos e intereses de la más variada índole. La cuestión central es que dicha expansión conflictiva de intereses y deseos se hizo sobre la base de un alto deterioro de la economía. El gobierno de la UDP cristalizó mejor que ningún otro este drama.

La UDP ganó sucesivamente tres elecciones, la última en 1980, pero recién tuvo acceso al gobierno en 1982, en medio de una gran explosión social. En este sentido, como varios analistas bolivianos lo han demostrado, la transición a la democracia se inició gracias a la acción social y, muy especialmente, gracias a la persistencia de la COB.

En los tres años de gobierno de la UDP, el conflicto, la anomia y el fraccionamiento de la acción colectiva y de los partidos políticos en el gobierno y fuera de él se vincularon con el deterioro y la pérdida de capacidad de gobernabilidad estatal, incluso del mismo Ejecutivo. En esos tres años de gobierno udepista se desarrollaron más de 1.200 eventos conflictivos de la más diversa índole y la inflación estimada para 1985 era cercana al 23.000% anual. El Estado era incapaz de satisfacer las múltiples demandas de la sociedad y los partidos no tenían la más mínima posibilidad de intermediación y representación política; el mismo Estado atravesaba internamente una dinámica de fuerte ingobernabilidad, y los conflictos inter-estatales alimentaban la decadencia de un sistema prebendal cada día más obsoleto.

En suma, la política ya no operaba como una representación de lo social; la imagen era la

de un caótico juego infernal donde política, sociedad y calles se confundían en una misma figura. Posiblemente, a raíz de esta experiencia, más adelante la sociedad valorizó el orden como patrón de comportamiento político. Y seguramente también por esto un grafiti en las calles de un pueblo del valle alto de Cochabamba rezaba: "Muera la crisis". El inicio de la democracia boliviana se vivió como caos, pero quizás precisamente vivir este límite permitió después una transición relativamente exitosa.

La política, en general, está referida a la construcción del orden social, y en democracia esta construcción se refiere tanto a la democratización de la vida cotidiana como al sistema de procedimientos institucionales. En el caso que nos ocupa se avanzó notablemente en el primer aspecto y escasamente en el segundo. La cuestión es cómo hacer política democrática en momentos de rápido cambio socio-cultural, en medio de débiles estructuras institucionales y partidarias y fuertes demandas sociales acumuladas y postergadas por más de una década por distintos regímenes autoritarios y variadas situaciones de contracción económica.

En medio de esta vorágine sobresalió la figura paradigmática de Hernán Siles Suazo. Curioso destino histórico el de este líder de la Revolución: administrar gobiernos débiles en medio del caos. Así, si entre 1956 y 1960 le tocó administrar uno de los momentos más conflictivos del país, buscando gobernabilidad económica o sistémica y la consolidación del Estado que emergió de la Revolución, entre 1982 y 1985 tuvo que enfrentar un conflicto social y político que amenazaba el orden económico y el régimen democrático que él mismo trató de levantar.

El complejo Gráfico 2 elaborado originalmente por el CERES y reelaborado por Gerardo Berthin, ilustra este convulsionado momento histórico, tomando octubre de 1982 y julio de 1985 como parámetros de referencia. Este momento puede ser caracterizado por una conflictualidad social permanente y creciente que llega a sus mayores niveles de antagonismo en abril y noviembre de 1984, situación que dio lugar al adelanto de elecciones presidenciales.

El Gráfico 2 en sí muestra, por un lado, el número de eventos conflictivos durante los meses de cada uno de los años respectivos y, por otro, distingue los picos o curvas que muestran los períodos más conflictivos que ocurrieron entre octubre de 1982 y julio de 1985.

Desde el punto de vista institucional y de las reglas electorales este alto grado de conflicto social, divisiones partidarias e inestabilidad política fue favorecido por las ambigüedades del sistema electoral y por el Artículo 90 de la Constitución Política del Estado (CPE). Así, al no existir mayorías absolutas, el Congreso tenía que elegir entre los tres candidatos más votados, empero, dado el alto grado de fraccionamiento político en el Parlamento de 1979, con 27 partidos en la Cámara de Diputados, la elección presidencial se bloqueaba constantemente. Ciertamente esto estaba alimentado por la rigidez de los caudillos políticos.

En esos momentos los parlamentarios eligieron Presidente a partir de interpretaciones curiosas de la CPE y de la ley electoral; estas anomalías institucionales se sustentaban en la autoatribución fiscalizadora del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo. Así, al no poder ser elegido ninguno de los tres candidatos más votados se eligió primero a Guevara, que era candidato a la Vice-presidencia por el MNR-H, y luego, ante la presión de los militares tras el golpe fracasado de Busch, a Gueiler, que era Presidente del Parlamento y miembro de la coalición del MNR-H.

La relación entre el sistema electoral y el peculiar presidencialismo boliviano resulta importante para entender el marasmo de los hechos políticos de esa época. La vigencia de un sistema electoral creado en función de los intereses del MNR, en 1956, favoreció el fraccionamiento político en los años analizados. En los tiempos de la Revolución, la lista completa de parlamentarios decidida por el candidato presidencial de un partido hegemónico y el sistema de doble cociente estructuraban las alianzas en el seno del partido, e incluso de la oposición; elegir entonces una fórmula completa consolidaba la hegemonía del partido y estructuraba las jerarquías del mismo. En esta lógica, el ciudadano no tenía la más mínima chance de elegir discriminadamente, sino que quedaba subor-dinado a las ofertas del clientelismo partidario.

Por el contrario, en el período que se analiza, tal sistema favoreció al fraccionamiento partidario, pues lo central para la mayoría de los líderes de las fracciones partidarias no era ya el acceso a la Presidencia, sino al Parlamento para negociar prebendas y puestos desde él. Por otra parte los procesos de modernización y de mayores niveles de educación de la población, como muy especialmente la fuerza ética y movilizadora de la sociedad, empezaban a cuestionar este sistema clientelar y su instrumentalización electoral.

Por este tipo de razones, como por los intereses de los partidos mayoritarios, en 1979 se inició una larga cadena de modificaciones del sistema electoral. En dicho año se instituyó una reforma que trataba de disminuir el fraccionamiento partidario; así, se estableció que los partidos que no alcanzaran más de 50.000 votos se verían obligados a pagar una multa equivalente a una cuota del costo global de las elecciones, que después se redujo al costo de la papeleta electoral. Asimismo, para garantizar el derecho de las minorías, la reforma estableció la posibilidad de que se pudieran inscribir alianzas o pactos electorales.

Un hecho significativo fue la instauración de la papeleta multicolor y multisigno. En el sistema electoral anterior cada partido debía entregar en las mesas electorales las papeletas de su partido que en los hechos se limitaban, sobre todo en las áreas rurales, a las papeletas del candidato oficialista, expresándose, incluso a este nivel, los mecanismos de cooptación política por parte del MNR. Más adelante, en las primeras elecciones de la década del 70, los militares argumentaban que los analfabetos y comunidades aisladas tenían niveles bajos de educación y su capacidad de diferenciar colores y abstracciones era limitada.

Tan fuerte y generalizada era esta concepción en la derecha política boliviana que se tuvo que realizar estudios, impulsados por la Corte Electoral, para probar lo obvio: los estudios demostraron con un 99% de seguridad que independientemente del color o el nivel de abstracción, los ciudadanos que vivían en comunidades alejadas elegían lo que realmente deseaban.

Esta modificación electoral tuvo un cierto éxito pues permitió que en la posterior elección se inscribieran 13 coaliciones y resultasen elegidos sólo 8 fuerzas políticas en el Congreso. En esta elección, los partidos políticos con menor fuerza apoyaron a agrupaciones mayores a cambio de posiciones en la lista completa.

En realidad, esta primera negociación y luego reforma de las reglas electorales inició la transición institucional de un sistema electoral adecuado al funcionamiento del clientelismo burocrático de partido hegemónico a un sistema clientelar funcional al pluripartidismo de mayorías relativas. Gracias a esta reforma los partidos se vieron obligados a realizar acuerdos electorales para tener chances en las rondas electorales e incluso para gobernar. En este sentido, es importante resaltar que en esos años se empezó a estructurar un método de agregación de intereses como también a desarrollar una cultura de negociación. No obstante, tales método y negociaciones no implicaron la generación de pactos deliberativos que estructurasen consensos en base a argumentos y expresasen una genuina representación política de lo social, sino más bien se trató de pactos instrumentales orientados por intereses particularistas.

Luego de presiones políticas y movilizaciones impulsadas por la COB y otras fuerzas sociales, el Parlamento pidió la renuncia de Siles y adelantó las elecciones un año. La gran lección de esta fase fue la valorización del orden por parte de la sociedad y la necesidad percibida por los actores políticos de conformar coaliciones sólidas que produjeran estabilidad política y gobernabilidad económica.

En términos más analíticos se tendría que agregar también la necesidad de comprender el proceso de democratización a partir de las propias características socio-culturales de la historia del país. En este sentido, el análisis de la democracia boliviana podría considerar como parámetro de referencia una concepción que refuerce la idea de un autogobierno de la sociedad, es decir, un régimen democrático donde todos los miembros de la sociedad, independientemente de sus diferencias, no solamente se consideren iguales y colectivamente soberanos, sino, por sobre todo, capaces de realizar acciones colectivas en el marco de instituciones reconocidas y aceptadas, de manera tal que la misma sociedad pueda autogobernarse. La democracia boliviana tendría que ser comprendida como la construcción de procedimientos institucionales asociados a valores relativos al "bien común", el cual, en términos de auto-desarrollo, significa cambio productivo asociado con integración social

### 3.2. La democracia como negociación

Las jornadas de 1985 reprodujeron por cuarta vez la elección parlamentaria del Presidente de la República, pues ninguno de los candidatos logró la mayoría absoluta. El Parlamento, gracias a los votos del MIR, posibilitó la elección del candidato del MNR, que obtuvo la segunda mayoría electoral. La primera mayoría fue lograda por ADN. Sin embargo, lo notable, a diferencia del pasado, radica en que en este nuevo ejercicio político la democracia, al menos electoral, comenzó a estabilizarse.

Uno de los hechos ponderables en esta elección es que a pesar de la crisis la ciudadanía alcanzó el record histórico de participación electoral con un 85% de participación de la población votante. Este hecho, que marcaba una opción democrática por parte de la sociedad para resolver sus problemas fue exitosamente aprovechado por el MNR y sus aliados. Y así, paradójicamente, la gravedad de la crisis le entregó al nuevo gobierno una cierta potencialidad política para gobernar.

Otro de los fenómenos políticos notables de este período lo constituyó la capacidad de liderazgo y visión estatal de Paz Estenssoro. Quizás por primera vez en la historia de América Latina a un hombre le tocó inaugurar y dirigir dos ciclos históricos radicalmente distintos: el de la Revolución y la apertura al mercado. Un hombre controvertido en múltiples aspectos, pero con una indudable visión política, recuperó la gobernabilidad boliviana. Este político parece confirmar la explicación weberiana según la cual en sociedades de débil construcción institucional y nacional tienden a primar líderes fuertes, que pueden incluso cambiar las tendencias históricas esperadas.

Un sentimiento de catástrofe, una buena dosis de pragmatismo y una gran voluntad política: "Bolivia se nos muere", "la política puede hacer muchas cosas menos milagros" y "el país puede", lo ayudaron a impulsar una compleja acción de gobierno que progresivamente le permitió estabilizar la economía, constituir el "Pacto por la Democracia" con la primera oposición (ADN), controlar el Congreso y reprimir las presiones sociales y políticas impulsadas por una COB desgastada.

Durante esos años, este líder y su equipo incrementaron la capacidad política de gobernar, pues se recuperó el sentido de autoridad estatal, se mejoró el uso del tiempo político en el sistema de toma de decisiones, se resolvieron problemas claves de gobernabilidad económica y social y se impulsaron políticas coherentes de acción estatal, sin lograrse, empero, elaborar una visión estratégica de los chances del país en los procesos de reestructuración económica internacional.

Come se verá en detalle en los próximos capítulos, una de las políticas fundamentales fue la económica, pues en una situación como la boliviana la capacidad de estabilizar la economía permitió en gran medida gobernar el país. La denominada Nueva Política Económica (NPE) consistía en "la liberación de los precios con supresión de los controles; una extraordinaria apertura al comercio exterior y a los movimientos internacionales de capital y la flexibilidad del mercado de trabajo"<sup>7</sup>. Tales reformas, asociadas a una fuerte reducción del déficit fiscal y la instauración de un relativamente exitoso régimen tributario,

permitieron al gobierno no sólo disminuir la inflación y recuperar el funcionamiento económico, sino, especialmente, plantear al empresariado el desafío de transformarse en el actor principal del desarrollo nacional.

El planteamiento de la NPE ayudó además al MNR a conformar un nuevo pacto con su viejo aliado: el General Banzer. El "Pacto por la Democracia" permitió al gobierno conseguir la mayoría en el Parlamento -situación que también buscó Siles años atrás- y así lograr la estabilidad soñada. Ciertamente, el pacto, más allá de las posturas neoliberales, supuso la distribución de cargos en el Estado con los aliados, reproduciéndose así, una vez más, la lógica prebendalista del ciclo histórico anterior, al tiempo que implicó un acuerdo de rotación presidencial que explícitamente señalaba que en las elecciones próximas el MNR apoyaría a ADN, acuerdo que más adelante el MNR no cumplió.

Desde el punto de vista del sistema político, lo más notable fue, por un lado, el rol central que empezaron a jugar los partidos políticos mayoritarios y, por otro lado, el incremento de la fuerza política de los sectores empresariales. Así, el núcleo central de toma de decisiones estaba compuesto por los grupos empresariales más importantes y mejor vinculados con el sector externo, las empresas estatales con mayor productividad y una nueva tecnocracia vinculada a los organismos financieros internacionales, a la empresa y a universidades norteamericanas, cuyo sistema de referencia estuvo dado por el sector externo y una visión neoliberal de la economía y la sociedad. Este sector desplazó parcialmente de algunos núcleos básicos de poder del Estado -el área económica principalmente- a los líderes partidarios. Las demandas de prebendas y puestos sólo pudieron ser controladas por la presencia de los dos líderes de la coalición.

En esta dinámica, el Estado se subordinó a una orientación neoliberal, plasmándose una suerte de poliarquización estatal, mientras que en el otro ámbito los actores sociales más importantes de la fase anterior, como fueron la COB, la izquierda y las FFAA, disminuyeron radicalmente su rol preponderante en la arena política. El país vinculó su proceso de democratización con una orientación conservadora que resolvió los problemas más acuciantes de la gobernabilidad.

Dos fueron las novedades del sistema electoral. En primer lugar, las elecciones municipales (1985 y 1987), y, en segundo lugar, algunas reformas del sistema electoral. Respecto del primer punto, la primera elección se realizó conjuntamente la nacional, y en ella se aplicó la normatividad establecida en la Constitución de 1967, que establecía también un sistema indirecto para la elección de Alcaldes, similar al nacional, pues la población votante elegía autoridades según el sistema de lista completa por un período de dos años. Así, los Alcaldes eran elegidos por sus respectivos Concejos. Esta elección municipal, que apuntaba a realizar una cierta descentralización política nacional, tuvo una dinámica específica que partió de problemas y confusiones en la propia población sobre la normatividad electoral, pues los votantes pensaban que elegían directamente a los Alcaldes.

En un primer momento, según encuestas de opinión pública en la ciudad de La Paz, alrededor de un 80% de la población encuestada evaluó los resultados electorales como malos, aunque también en más de un 80% la población ponderó positivamente el método democrático en la elección de Alcaldes; es decir, la población una vez más reafirmaba sus convicciones democráticas pero a la vez desconfiaba de la clase política<sup>8</sup>. Las elecciones municipales avivaron discusiones y opciones sobre la descentralización, municipal y regional. Este es un debate fundamental vinculado a la reforma de la Constitución Política del Estado.

Respecto del segundo aspecto, la reforma electoral de 1986 se focalizó en una nueva regla de elección de la Corte Electoral, señalando que los miembros de la Corte serían elegidos por los tres partidos con más votación en la elección presidencial. A todas luces esta reforma no solamente reforzaba la hegemonía de la alianza oficialista, sino también la de los partidos mayoritarios, ya que un apartado mencionaba modificaciones del cociente proporcional en función de las fuerzas mayoritarias. En el pasado, tales cocientes favorecían relativamente a las minorías. Por otra parte, en términos de gobernabilidad, se suponía que esta reforma posibilitaría un Congreso más eficiente pero subordinado al Ejecutivo, por las características de la alianza.

Esta estrategia política no funcionó ya que la alianza oficialista se rompió y más adelante permitió que una nueva alianza entre el MIR y ADN hiciese uso de ella. El resultado fue una impugnación de la Corte en las elecciones de 1989 y un acuerdo interpartidario, mediado por la Iglesia Católica, para reformar nuevamente la Ley Electoral. Sin embargo, esta experiencia viene a confirmar una tendencia del comportamiento político institucional de la clase política boliviana, en el sentido del uso de la ambigüedad institucional y de las reformas en función de la coyuntura política y de la correlación de fuerzas. Pero también pone de manifiesto la necesidad de elaborar un sistema de reglas del juego claras, sustentado en consensos deliberativos.

El "Acuerdo Patriótico" fue un pacto político que reemplazó a la coalición anterior y permitió que el tercer candidato más votado, Jaime Paz (del MIR Nueva Mayoría), fuese elegido Presidente de la República. Tres dinámicas caracterizan a este nuevo pacto político. En primer lugar, fue un pacto que continuó la estabilidad política y administró en la misma lógica anterior la dinámica económica; de esta manera, el sistema político tuvo más o menos los mismos rasgos que el gobierno anterior, aunque pareciera que en este gobierno la lógica clientelista-partidaria desplazó relativamente a la tecnocracia empresarial. Según algunos analistas, durante el período de gobierno de Paz Zamora el número de puestos públicos aumentó en 20.0009.

La segunda dinámica potenciada por este pacto consistió en la generación de una discusión sobre la ética en la política y sus efectos sobre la credibilidad democrática. La coalición osciló entre una reedición del clientelismo basado en una política orientada por los medios y el fin de una política amigo-enemigo. En este sentido, la oposición y la opinión pública cuestionaron que dos enemigos acérrimos con programas distintos llegasen a un acuerdo para plasmar intereses particularistas. El oficialismo, por su parte, trató de demostrar que la situación había cambiado y que las ventajas de la unión eran

mayores que las distancias históricas. Para los líderes de esta coalición, se tendió un puente de paz sobre ríos de sangre.

La tercera dinámica consistió en una serie de conflictos institucionales y reformas de la Ley Electoral. Respecto de los conflictos, el gobierno no disponía de los dos tercios en el Congreso para dictar una Ley de Estado de Sitio con el objetivo de reprimir a los líderes sociales, por lo que acudió a recesos parlamentarios y a la aplicación del Estado de Sitio por parte del Ejecutivo. Esta situación permitió a la oposición acusar al gobierno ante la Corte Suprema de Justicia, donde el MNR tenía mayoría, de anticonstitucional, generándose así un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Judicial. Este conflicto puso de manifiesto las debilidades de la Constitución respecto a las relaciones entre los poderes del Estado.

Luego de múltiples discusiones entre los diferentes partidos, la ley de reforma del sistema electoral de junio de 1991 consistió, en lo fundamental, en la intangibilidad del resultado en la mesa electoral, en la fijación de plazos perentorios para las demandas de inhabilitación de candidatos y de la autonomía e independencia de las cortes electorales; este último punto implicó un nuevo método de nominación de la Corte Electoral. Esta vez sus miembros serían elegidos entre personalidades independientes por dos tercios del voto parlamentario. En julio del mismo año se dictó una Ley de Partidos Políticos, en la que se fijaron normas y derechos sobre los mismos, siendo lo más importante el reconocimiento de que la representación popular sólo se ejerce por parte de los partidos políticos. Asimismo, en 1993 se dictó, como resultado de una amplia negociación entre el conjunto de las fuerzas políticas, una Ley de Obligatoriedad de Reforma de la Constitución.

En términos más sustantivos, varios aspectos sobresalen de la dinámica política en esta fase, pero quizás uno de los más novedosos es el desplazamiento del escenario político de centro-izquierda y de fuertes movilizaciones populares de la fase anterior a un escenario de centro-derecha. Este escenario muestra una pugna entre los diferentes partidos políticos, independientemente de sus orientaciones ideológicas por administrar un modelo de orientación neoliberal, sin dejar de lado las viejas prácticas clientelares.

Asimismo, este desplazamiento significó una mayor instrumentalización de la política, principalmente por el predominio de máquinas electorales vinculadas a un mayor uso de medios de comunicación de masas y de la publicidad. Seguramente esta situación ha significado, como en todas las sociedades modernas<sup>10</sup>, una cierta reidentificación de la población con líderes personalizados y con ofertas pragmáticas provenientes del mercado político. Sin embargo, también está presente una serie de comportamientos que expresan una cierta desafección por la política, los partidos y la democracia como medios para satisfacer sus necesidades.

En términos más sustantivos, pareciera que en Bolivia, al igual que en cualquier sociedad moderna, es posible detectar una serie de tendencias hacia la instrumentalización de la política. Así, es posible reconocer también en el país la generación de un cierto mercado



político, dado, entre otros factores, por el peso creciente de la publicidad tanto en las campañas como en el manejo de lo público, la video política, el crecimiento de "lobbies" y la aparición de operadores, el peso creciente de las encuestas y su uso y abuso en la conformación de imágenes y en el sistema de toma de decisiones, la debilidad de las estructuras partidarias, la creación de una población electoral flotante, etc. Consiguientemente, existe una inclinación a conformar una lógica fuertemente instrumental en la cual las mismas orientaciones fluctuantes del electorado y sus orientaciones recurrentes hacia un centro político tienden a generar una indiferenciación política partidaria. Claro está que tales orientaciones coexisten con la dinámica de la descentralización y democratización a escala local y con nuevas orientaciones de los actores socio-culturales, además de la fuerte persistencia de dinámicas corporativas y clientelares de la sociedad y de los partidos políticos bolivianos.

Quizás también esto explique, por otra parte, la emergencia de fuerzas políticas no tradicionales que reabren, sobre la base de las relaciones inter-étnicas y regionales, la cuestión de la representación socio-cultural en la arena política. Tales fuerzas no sólo marcan los límites reales del sistema de representación, sino muy especialmente, más allá de sus orientaciones y prácticas políticas, el carácter étnicamente excluyente de la "clase política" boliviana. Cabalmente, el crecimiento de Conciencia de Patria (CONDEPA) -de influencia en la ciudad de La Paz bajo el liderazgo de un empresario paceño de la TV-, de Unión Cívica Solidaridad -con presencia nacional auspiciada por un exitoso empresario cochabambino- y del movimiento Tupac Katari -de influencia en el departamento de La Paz, liderado por el pedagogo aymara Víctor Hugo Cárdenas- son claros indicadores, más allá de los controvertidos mensajes de sus líderes, de las demandas socio-culturales de una sociedad heterogénea por una mayor participación en el sistema político boliviano.

El caso de Palenque, líder de CONDEPA, es especial. La literatura sociológica lo ha caracterizado como a un líder que ha creado su carisma a través del uso de los medios de comunicación de masas. Esto, fundamentalmente, debido a su capacidad para utilizar tales medios para comunicar en la cotidianidad popular las demandas urbanas con las características étnico-aymaras de la población y desde allí constituir un hecho político. CONDEPA ampliaría los espacios de lo público moviendo las fronteras de lo privado, creando, a la vez, experiencias concretas y simbólicas de participación más allá de la institucionalidad reconocida y de los rasgos paternalistas del líder del movimiento. El hecho fundamental es el de un nuevo tipo de vinculación entre lo político y lo socio-cultural que puede resultar clave en cualquier estrategia de gobernabilidad futura.

Por otra parte, como también varios analistas bolivianos han destacado<sup>11</sup>, la ambigüedad institucional permitió un juego de reformas pactadas, generalmente mediante el método prueba-error, que le permitieron al país un ciclo de estabilidad. Tal juego se ha basado en un sistema complejo de acuerdos que suponía la articulación entre alianzas electorales y congresales, coaliciones de gobierno y la reforma institucional. Esas coaliciones constituyeron bloques de equilibrio político e hicieron posible que la clase política desarrolle una compleja cultura de negociación. Ambos elementos le permitieron al país

una relativa estabilidad en esta fase de transición.

Una vez, más el nuevo gobierno emergió del voto congresal y estableció una alianza mayoritaria, esta vez en base a un acuerdo entre el MNR-MRTK, UCS y el Movimiento Bolivia Libre (MBL); la coalición se denominó "Pacto por la Gobernabilidad". El MNR, eje del pacto, ha impulsado una serie de reformas estatales que pretenden disminuir el papel burocrático del Estado y reducir la lógica clientelar y a la vez potenciar nuevamente al sector empresarial-tecnocrático. Este pacto, sin embargo, ha colocado en la arena política, seguramente haciéndose eco de las tensiones y límites existentes, orientaciones socio-culturales ambiciosas en relación a un desarrollo empresarial generalizado, a un comunitarismo campesino vinculado al desarrollo empresarial y a una mayor ética en la política.

En el plano institucional, tal coalición deberá enfrentar varias reformas, entre ellas la de la Constitución Política del Estado. En este sentido, el MNR postuló en su programa un régimen parlamentarista. En "La Revolución responsable", el líder del MNR, Sánchez de Lozada<sup>12</sup> afirma que para aumentar la credibilidad del régimen político es necesario el cambio de un régimen presidencialista a uno parlamentario. Sánchez de Lozada propone "el establecimiento de distritos electorales que elegirían directamente a sus representantes ante el Parlamento. Estos no podrían olvidarse, como ocurre ahora, de los intereses y las necesidades de sus distritos, es decir, de sus electores, ya que su elección o permanencia en el cargo dependería de éstos. Los parlamentarios, a la vez, designarían a un Primer Ministro que sería el Jefe del Gobierno, y el Presidente, que sería el Jefe del Estado con funciones representativas y protocolares, sería elegido por dos tercios del Congreso. El Primer Ministro duraría en el cargo el tiempo que dure el acuerdo político que hizo posible su designación o hasta la próxima elección". Además se plantea una reforma judicial. La arena para un nuevo campo de reformas está abierta.

### III

#### HACIA UN BALANCE POLITICO-INSTITUCIONAL

Desde el punto de vista de la construcción institucional de la democracia, la voluntad política de los principales dirigentes de los partidos mayoritarios estuvo focalizada en aumentar la gobernabilidad del sistema electoral, concentrando sus capacidades en función de intereses de corto plazo. Los cambios institucionales y de las leyes electorales se plasmaron en función de la correlación de fuerzas y gracias al carácter ambiguo de las reglas existentes. El resultado fue una cierta estabilidad política que viabilizó la transición y las distintas políticas de estabilización económica.

Estos cambios tuvieron una serie de consecuencias positivas y negativas en el largo proceso de generación de un nuevo orden institucional y constituyen importantes antecedentes para el curso político posterior.

En cuanto a las consecuencias positivas de dichos cambios, algunas tendencias serían las siguientes:

- La gestación de una visión institucional flexible y abierta, en el sentido de que la construcción del juego democrático institucional y de las mismas reglas constituyen siempre un campo inconcluso y perfectible que constantemente debe recrearse de acuerdo a las necesidades y las realidades políticas.

- La generación, principalmente entre los actores políticos, de un aprendizaje concertacionista. En este sentido, existe una cierta conciencia entre los actores políticos de que la negociación es un juego complejo de acuerdos que tiene diversas consecuencias. En la construcción o modificación de las reglas estarían presentes equilibrios políticos diversos en los planos electorales, parlamentarios y de gobierno.

- La conciencia creciente entre los partidos políticos y la opinión pública de la necesidad de una Reforma Constitucional que elabore reglas de juego claras y eficientes, adecuadas tanto a los desafíos de la modernización como a las características de la realidad nacional. Un estudio sobre opinión pública realizado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) señala que el 76% de la población desea reformar la Constitución Política del Estado. Además, que la reforma más urgente sería la forma de elección del Presidente<sup>13</sup>.

- La percepción generalizada de que tal reforma parece ser el resultado de amplias negociaciones y que podría reforzar la estabilidad del país mejorando, a la vez, los sistemas de representación.

- La generación de grupos de intelectuales y profesionales vinculados a la sociología política con una cierta presencia pública, preocupados por la construcción institucional de la democracia y que cumplieron un rol crítico político importante. Los medios de comunicación de masas también han jugado un rol crítico fundamental en el proceso de cambio institucional.

En cuanto a las consecuencias negativas, algunos efectos importantes serían los siguientes:

- Las reglas institucionales se modificaron más en función de una lógica instrumental que argumentativa. En este sentido, la clase política no produjo ni impulsó debates que diesen fundamento a las reformas realizadas y la población no participó activamente en ellas. La información y comunicación oficial de las reformas fue muy débil o prácticamente inexistente. La población está consciente de la importancia de los cambios institucionales, pero tiene una comprensión vaga de los mismos. Quizás por esto la valorización del rol institucional de los partidos y del Parlamento por el conjunto de la población sea muy baja, mientras que la de instituciones que jugaron un rol de

intermediación de los conflictos institucionales y de poder, como la Iglesia Católica y los medios de comunicación, es muy alta<sup>14</sup>.

- La ciudadanía y las fuerzas sociales, que en Bolivia secularmente han tenido niveles altos de participación política, manifestaron, por lo general, una baja preocupación por el debate de reglas y normas electorales. Posiblemente uno de los pocos espacios en el cual organizaciones de la sociedad civil, como los Comités Cívicos, han impulsado una discusión sobre reformas ha sido el territorial. En este sentido, la participación de la sociedad civil en las reformas electorales ha sido mínima o inexistente. Consiguientemente, parecería que la población percibe los cambios institucionales como conflictos de intereses de una clase política acomodaticia. En el estudio mencionado, la población percibe como instituciones de menor confianza a los partidos políticos; así, el 74% de la población piensa que los partidos hacen promesas que no cumplen y el 40% opina que no representan a los ciudadanos. Sin embargo, el 75% de los encuestados cree que los partidos son necesarios para la democracia<sup>15</sup>. Estas tendencias estarían mostrando una separación entre los partidos políticos y la sociedad, pero también un consenso respecto de la democracia.

- La débil utilización por parte de los partidos políticos y el Estado de tecnologías y estudios político-institucionales que hagan más eficiente su acción y permitan tener mayores elementos técnicos que orienten la acción y los cambios institucionales.

Es a partir de este tipo de situaciones y experiencias que un tema de debate institucional del país gira, y posiblemente seguirá girando, en torno a la reforma de la Constitución. Por ejemplo, una encuesta aplicada en las principales ciudades del país en diciembre de 1992 señala que el 76% de los indagados afirma que la reforma es necesaria<sup>16</sup>.

En términos generales, variados dirigentes políticos de diversas tendencias han señalado reiteradamente que la reforma debería responder a las necesidades de mejoramiento del sistema democrático, de la modernización del Estado y de las características culturales del país.

En términos más específicos, algunos de los puntos que más resaltan son: la forma de elección del Presidente, la creación de un Tribunal Constitucional, la reforma del Parlamento y especialmente la elección de parlamentarios por listas separadas, la descentralización regional y municipal, la creación de leyes orgánicas específicamente definidas, la normatividad de las relaciones entre los poderes del Estado, los principios de defensa de la Constitución, la normatividad del medio ambiente, la modernización y mejoramiento de los sistemas de representación, la profundización y operacionalización de la ley de los partidos políticos, etc. En este ámbito, conviene precisar que existe un amplio acuerdo para realizar reformas de perfeccionamiento del régimen electoral referidas principalmente a fortalecer una suerte de poder electoral y la misma capacidad de elección de la población<sup>17</sup>. Muy posiblemente los cambios institucionales se van a operar en breve. La cuestión es en qué coyuntura, cómo y con qué fundamento.

En términos sustantivos, la reforma de la forma de elección presidencial y, más precisamente, las posibilidades de reforma del tipo de régimen político constituyen un nudo del debate político institucional en Bolivia. Las opciones son cuatro: a) mayor racionalización de la situación actual; b) segunda vuelta o balotage; c) elección del candidato que gane la primera vuelta; y d) parlamentarismo. Múltiples y complejos son los argumentos y contraargumentos de los especialistas defensores de unas y otras opciones. De manera muy sintética, los puntos de vista que más sobresalen hasta ahora son los siguientes:

- Algunos analistas y políticos sostienen que existe un alto grado de asociación entre el sistema presidencialista y la democracia de partidos, y que de lo que se trata es de estructurar una normatividad que exprese bien dicha relación, siempre y cuando el sistema de partidos esté concentrado en partidos fuertes con mayorías relativas con disposición a negociar. Este argumento supone que el comportamiento electoral se expresa a través de las características sociales, económicas y culturales diferenciadas de la población. Un contraargumento importante señala que, como se puede apreciar en el comportamiento electoral boliviano reciente, los resultados de las elecciones varían de un momento a otro aunque permanezcan similares los perfiles de la población. Así-mismo, señala que este presidencialismo puede generar conflictos de legitimidad electoral entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, al tiempo que, dado el fraccionamiento político de los partidos, podría producir presidentes "cesaristas" que fortalezcan las tendencias hacia la ingobernabilidad.

- Otros analistas señalan que es importante instaurar un régimen parlamentario pues resolvería los problemas de legitimidad del sistema político boliviano, daría mayor flexibilidad al sistema electoral y permitiría una vinculación más fuerte entre los electores y los elegidos al poder adecuarse estos últimos a las demandas y los cambios de orientación de los primeros. Uno de los principales defensores del parlamentarismo es el MNR y, como ya se vio, el actual Presidente de la República. La crítica más importante es que el parlamentarismo no es viable, pues supone un desarrollo económico empresarial importante, un Estado con burocracias modernas y una sociedad civil localmente fuerte, situación que tendería a contrastar con las características del clientelismo burocrático boliviano y con las debilidades del desarrollo económico, lo que impediría un ejercicio parlamentario sólido. La aplicación del parlamentarismo en un país como Bolivia supondría un mayor incremento del faccionalismo político y, por lo tanto, mayor inestabilidad.

- Adoptar una segunda vuelta permitiría, por una parte, satisfacer una necesidad sentida de la población, esto es, elegir directamente al Presidente o al Alcalde. Las críticas se centran en que esta situación no aseguraría la capacidad de gobierno y de estabilidad que el país requiere. Por otra, se argumenta que las experiencias de países vecinos, como Perú, Ecuador o Brasil, demuestran que la segunda vuelta no asegura la estabilidad necesaria del régimen.

- El Acuerdo Patriótico ha planteado la necesidad de una enmienda

constitucional que permita al ganador de la primera vuelta ser nombrado Presidente de la República. Sin embargo, se ha señalado reiteradas veces que ésto no es garantía para que el elegido pueda lograr acuerdos que le permitan gobernar. Vale la pena señalar que dicha propuesta se vincula a una concepción que supone la imprescindibilidad de las negociaciones y pactos para gobernar.

Desde un punto de vista más analítico, el conjunto de estos planteamientos contrasta con las características prebendalistas del sistema de partidos bolivianos y con las debilidades de la propia sociedad civil y de la economía nacional.

Por otro lado, redefinir el campo institucional en cuanto normatividad positiva para el tratamiento del conflicto social y matriz única de regulación de los intercambios políticos constituye un parámetro fundamental, una vocación constructiva y deliberativa de un nuevo orden institucional. Las acciones que pretenden modificar la acción institucional, que se orientan hacia la reestructuración del sistema de reglas de distribución y ejercicio del poder, suponen una cierta superación de la exclusión social que tiene un significado referido a la satisfacción de demandas materiales como simbólicas. En este sentido, la pregunta fundamental sería, ¿qué reformas constitucionales posibles son las más adecuadas para una sociedad heterogénea con tendencias al faccionalismo pero también a la participación y al pluralismo?

### Teoría y práctica

Si se contrastara el nivel de consistencia entre la normatividad legal y las prácticas reales de los partidos políticos bolivianos de la última década con otros ciclos históricos democráticos que ha vivido el país, seguramente se concluiría en que son notables los avances realizados no sólo en términos de una mayor vigencia de las leyes y su aceptación por parte de unos y de otros, sino, muy especialmente, del reconocimiento generalizado por parte del conjunto de la población de que el régimen democrático es la forma política más adecuada para resolver los conflictos de la sociedad.

Sin embargo, es evidente que estos avances son insuficientes, sobre todo si se observa la fractura entre élites y sociedad. La representación política partidista boliviana no remite plenamente a la imagen de pluralidad de la sociedad, situación que dificulta que las instancias normativas formales expresen plenamente la unidad institucional necesaria para que los conflictos se regulen institucionalmente. En este sentido, la normatividad establecida y los procesos políticos en curso demandan la representación de una pluralidad socio-cultural que los partidos, por su carácter e intereses, no pueden plasmar. La cuestión étnica y el tema de la pobreza son parte ineludible de esa lógica de la negación del otro.

En el plano de la legalidad electoral, como se ha venido analizando a lo largo del presente capítulo, es evidente una cierta inconsistencia e incluso anomia en las actuales leyes electorales y entre éstas y la práctica de los partidos. En el corazón de tal inconsistencia

anida el carácter ambiguo de la legalidad electoral boliviana pues, como se sabe, en los hechos la Constitución está en contradicción con el régimen electoral. Paradójicamente, esa legalidad ambigua de un "Presiden-cialismo-parlamentario" y esa ausencia de ciertas normas y regulaciones electorales claramente establecidas han permitido a la clase política avanzar hacia la consolidación de la democracia, aunque tales avances resultan cada vez más inadecuados para el funcionamiento político y la realidad del país.

Pero la cosa no acaba ahí, pues como se ha analizado a lo largo del acápite, la ambigüedad también favoreció al caos, a la revolución e incluso a los regímenes autoritarios cuando éstos quisieron legitimarse institucionalmente. En realidad, lo que ha estado en juego ha sido la persistencia de un sistema político clientelar, especialmente vinculado con las capas medias burocráticas.

La transición misma fue un proceso muy accidentado, en el que la ambigüedad, como corresponde, tuvo distintos signos respecto de la estabilidad política y de la unidad de los partidos. En un primer momento, tal ambigüedad favoreció la inestabilidad y el fraccionamiento interpartidario; en un segundo momento, a la estabilidad y a la unidad. En el mismo sentido anterior, los partidos, de acuerdo a ciertas circunstancias económicas y políticas, se dividieron y la inestabilidad fue alta cuando los mecanismos de regulación del clientelismo político tenían límites o se hallaban muy deteriorados.

Malloy ha llegado a plantear que en este tipo de países los partidos políticos, en la práctica, son organizaciones de notables enroscados en una dinámica patrimonial creada por una élite política que sólo aspira a controlar los recursos del Estado. Y en la misma lógica concluye que la "hibridez" normativa ha permitido combinar un juego electoral democrático con políticas y sistemas de decisiones autoritarias<sup>18</sup>. Es decir, en el horizonte político probable sería posible aquello que O'Donnell llamó "democradura".

Las tendencias no son tan cerradas, pues correlativamente la sociedad y sus diversos actores no sólo han continuado valorizando la democracia, quizás de manera más expresiva que normativa, sino que también han empezado a reclamar la superación de esta ambigüedad institucional. Pero además, la misma lógica de modernizar el Estado, impulsada por los propios partidos políticos y otras fuerzas internacionales, cuestionan tanto la ambigüedad institucional como incluso la lógica prebendalista que la alimenta.

En estos últimos años, la ambigüedad institucional permitió, vía el método de negociaciones interpartidarias, la consolidación de la democracia, pero también debilitó la credibilidad de la clase política que la impulsó. La pregunta a responder es cómo los partidos y la misma sociedad, con esta carga política institucional sobre sus espaldas, enfrentarán las reformas socio-políticas, económicas y constitucionales que probablemente se avecinan y qué resultados en términos de democratización y gobernabilidad son posibles.

Seguramente el conjunto de estas tendencias desemboque en una mayor integración entre teoría y práctica del propio régimen democrático, pero ello implica, sobre todo, actores y ópticas políticas que opten por fortalecer una capacidad endógena que articule

el país y al país con el mundo.

Es pues el proceso político narrado el que viabilizó el desarrollo de diversas teorías y prácticas económicas y sociales que se analizan en los capítulos que siguen. Como dice el adagio francés: "Tout est politique mais la politique ce n'est pas tout".

## NOTAS

1. Basta recordar, por ejemplo, a principios de siglo, el estudio de P. Sorokin sobre los 10 países más desarrollados de Europa, en el que concluía que en los últimos 2000 años se había vivido de cada tres años de guerra absoluta sólo uno de paz relativa.
2. Marcelo Céspedes, 1994, "Democracia, sistema electoral y partidos políticos en Bolivia". Mimeo, La Paz, pág. 6.
3. Véase José Medina Echavarría, 1973, "El problema social en el desarrollo económico de Bolivia", en CEPAL, 1973, Aspectos sociales del desarrollo económico, Santiago de Chile.
4. Eduardo Gamarra, 1987, Political Stability, Democratization and the Bolivian National Congress, University of Pittsburgh, Ph.D. Thesis.
5. Gamarra analizó este fenómeno al cual calificó como: "Presi-dencialismo híbrido". El término nos parece limitado pues denota una cualidad distinta y degenerada, mientras, que el término "ambigüedad" permite entender mejor las relaciones entre los juegos políticos y la instrumentalización de la normatividad. Véase del autor señalado, 1992, "Presidencialismo híbrido y democratización", en René Mayorga (Coord.), 1992, Democracia y gobernabilidad, Ed. Nueva Sociedad-CEBEM-ILDIS, La Paz.
6. Para un análisis pormenorizado de la conflictualidad social en el gobierno de Siles, véase Roberto Laserna, 1992, Productores de democracia, CERES-FASES, Cochabamba.
7. Para un análisis de la NPE, véase José Antonio Morales, 1992, "Nueva política económica y modernización del Estado", en René Mayorga (coord.), 1992, op. cit.
8. Véase Renata Hofmann, 1988, A propósito de las elecciones municipales, ILDIS, La Paz; y José Baldivia, 1988, Balance y perspectivas: elecciones municipales, ILDIS, La Paz. Iván Finot, por su parte, plantea una interesante polémica sobre el rol central de la municipalización en la organización política nacional. Véase Iván Finot, 1990, "Democratizar el Estado: una propuesta de descentralización para Bolivia", en Carlos Toranzo, 1990, Democratización del Estado y descentralización, ILDIS, La Paz.
9. Cifra citada por Eduardo Gamarra, 1992, op. cit., pág. 34.



10. Véase, por ejemplo, Bernard Manin, 1992, "Metamorfosis de la representación", en Mario dos Santos (comp.), 1992, ¿Qué queda de la representación política?, Ed. Nueva Sociedad, Caracas. También Benjamín Ardití, s/f, "Tracing the political", University of Essex, Inglaterra, mimeo.
11. Véase, por ejemplo, 1994, Gloria Ardaya y Luis Verdesoto, Racionalidad democrática en construcción. ILDIS, La Paz; varios autores, 1993, Nuevos actores políticos, ILDIS, La Paz; y René Mayorga (Coord.), 1992, op. cit., especialmente el artículo de Eduardo Gamarra, "Presidencialismo híbrido y democratización".
12. Gonzalo Sánchez de Lozada, 9 de Abril de 1992, "La Revolución responsable. Una respuesta para Bolivia. A 40 años del 9 de abril de 1952", Ed. Presencia, La Paz.
13. Véase Momento político, Año II, N° 11, periódico Presencia, La Paz, 1993.
14. Con todas las limitaciones metodológicas e históricas, el cuadro de calificaciones institucionales establecido por la encuesta ILDIS que publicó el periódico Presencia es decidora de la complejidad de las percepciones institucionales de la población. Así, la Iglesia, los medios de comunicación y la empresa privada son los mejor ponderados, mientras que los partidos y el Parlamento son los peor ponderados. Véase Momento político, Año I, N° 8, periódico Presencia, La Paz, 25-XII-1992, pág. 9.
15. Véase M. Castellón, 1992, "¿En qué instituciones confía más la población?", en Momento político, Año I, N° 8, periódico Presencia, La Paz, 1992, pág. 9.
16. Encuesta ILDIS, en Momento político, Año I, N° 8, op. cit., pág. 8.
17. Marcelo Céspedes, 1994, "Democracia, sistema electoral y partidos políticos en Bolivia", mimeo, La Paz; véanse especialmente páginas 35 en adelante.
18. James Malloy, 1989, Democracy, Economics and the Problem of Governance. The Case of Bolivia, University of Pittsburgh, LASA Congress, San Juan Puerto Rico.

## SEGUNDA PARTE

### COMPETITIVIDAD

Sería muy difícil encontrar un economista que no estuviera de acuerdo con que las fuerzas sociales y políticas juegan un rol decisivo en las causas de la inflación, del éxito o del fracaso de las políticas anti-inflacionarias”.

A. O. Hirschman

#### IV

### ESTABILIZACION SIN COMPETITIVIDAD: UN AUTOR EN BUSCA DE UN ACTOR

#### 1. Políticas económicas y actores

El 6 de agosto de 1985 Bolivia oficialmente inauguró un nuevo período presidencial. Fue en ese momento histórico cuando empezó no sólo una fase importante de transformación política, sino también de aplicación de una nueva política económica diseñada para superar una de las crisis más graves que experimentó el país.

Al momento de la inauguración del gobierno de Paz Estenssoro, éste señaló que Bolivia enfrentaba una situación económica devastadora debido a factores internos y externos. Desde 1982, el Presidente Hernán Siles Suazo (1982-1985) había tratado de enfrentar la crisis implementando distintos paquetes económicos, los cuales, dadas las circunstancias políticas y económicas, no fueron suficientemente efectivos para confrontar las múltiples devaluaciones, el incremento en los costos de servicios básicos y el deterioro paulatino de salarios. La cambiante estructura del sector internacional y la pérdida de competitividad debido a la débil situación de la economía boliviana, al igual que el deterioro de niveles de inversión, hacían crítica la situación.

No obstante los esfuerzos para satisfacer las crecientes demandas sociales, recurriendo inclusive al aumento del déficit fiscal y la inflación, las estrategias para controlar la economía no fueron fructíferas. Fue así que el Presidente Siles transfirió el mando el 6 de agosto de 1985, con una de las hiperinflaciones más altas registradas en la historia de la economía mundial.

Esta transición marcó una coyuntura muy importante ya que ocurrió en un contexto de pérdida de capacidad de acción gubernamental y de una fuerte crisis económica. La transferencia de mando y la consolidación de un nuevo gobierno creó las condiciones necesarias para conformar una nueva matriz socio-política que permitiera la aplicación de estrategias de estabilización, ajuste y reordenamiento económico. El modelo de desarrollo

que se inició en Bolivia a partir de 1952 se había agotado. En 1985 se dio una pauta importante para cambiar la gestión y estructura estatal y dar fin a una forma de constitución y ejercicio de la autoridad pública que se ejerció por más 30 años. Tanto la nueva noción de gobernabilidad como la de estrategia económica implicaban un cambio en lo que respecta a la integración social.

En los dos capítulos que contiene esta segunda parte se tratará de analizar específicamente las políticas económicas desde 1985 hasta 1993, poniendo énfasis en las políticas de inversión y del sector externo. La intención es utilizar como base algunos rasgos histórico-económicos que antecedieron al gobierno de Paz Estenssoro en 1985 y analizar las políticas económicas durante las diferentes gestiones a partir de ese año. Más específicamente, este capítulo tratará de responder a las siguientes preguntas: ¿Cuál ha sido la evolución de la política económica en términos generales, cuál en el campo de las inversiones y del sector externo? ¿Cuáles han sido sus efectos en los distintos sectores? ¿Cuáles son las perspectivas de dichas iniciativas en el marco de la competitividad? ¿Qué impacto han tenido en relación a la transformación del sector productivo y empresarial?

## 2. Antecedentes y rasgos generales de la política económica

Pese a un período de expansión económica que duró seis años a partir de 1971, las políticas económicas de los regímenes autoritarios no fueron efectivas, y el modelo económico vigente desde 1952 empezó a dar señales de agotamiento en 1979. Las causas del rápido deterioro de la situación económica del país se debieron tanto a la inestabilidad política interna como a la transformación veloz de la economía mundial. Estas condiciones disminuyeron la capacidad gubernamental para hacer política económica.

El Producto Interno Bruto(PIB), por ejemplo, empezó a decaer a partir de 1980 hasta alcanzar cifras negativas, debido en parte a que el excedente se invirtió en actividades terciarias y/o improductivas. Sólo en 1987 se lograron recuperar cifras positivas en el PIB. Por otro lado, la fuerte y rápida contracción de la oferta interna de bienes aceleró una inflación que fue incrementándose paulatinamente hasta convertirse en hiperinflación. De febrero de 1984 a febrero de 1985 los precios al consumidor se multiplicaron en un promedio de ochenta veces. Al mismo tiempo, en el sector externo la producción y las reservas de petróleo se contrayeron. A esto se añadió la baja de precios en el mercado internacional de estaño, cobre, plomo, bismuto, antimonio y plata a comienzos de los 80.

De igual manera, el monto de divisas que obtenía el Banco Central decreció dramáticamente a partir de 1980. A esto deben sumarse las presiones de la deuda externa, la cual para 1985 había alcanzado a más de 3 billones de dólares (ver Gráfico 1). Para 1980, la economía boliviana empezó a depender más de préstamos, lo cual contribuyó a la expansión del sector público sin producirse actividad económica significativa. Como muestra el Gráfico 1, la deuda externa de Bolivia subió en un 84%

entre 1970 y 1975, y en un 147% entre 1975 y 1980. En 1982, Bolivia no pudo pagar su deuda y suspendió los pagos<sup>2</sup>.

Otros factores que también afectaron la capacidad gubernamental de hacer política económica fueron la disminución de inversiones extranjeras y la pérdida de dinamismo del sector de exportación de productos primarios debido a que iban disminuyendo la demanda, el precio y la competitividad industrial de minerales como el estaño y la plata en el mercado internacional. A esto se sumó el proceso de globalización de la actividad económica que afectó varios aspectos de la economía boliviana, entre otros, la demografía y los movimientos migratorios, la pobreza y el empleo.

La transnacionalización del mercado producida a principios de los 80 y el rápido desarrollo y difusión de tecnología contribuyeron, en parte, a crear nuevas demandas en Bolivia<sup>3</sup>. Este proceso hizo que el mundo se tornara más competitivo y que se consideraran maneras de modificar la modalidad tradicional de hacer transacciones entre naciones y política económica interna. En torno de la crisis interna y de las presiones externas podría añadirse el hecho de que para 1982 se había agotado en Bolivia el ciclo patrimonialista-corporativo, creándose problemas de carácter estructural. Como se mencionó anteriormente, en medio de una gran movilización social Bolivia inició su transición democrática en 1982. Se trató de una transición iniciada bajo condiciones económicas y estructurales muy precarias.

Como se vio, el gobierno de coalición de Siles no tuvo la suficiente fuerza política, capacidad institucional y consenso electoral para enfrentar los problemas económicos. Dado el alto grado de conflicto social, fragmentación partidaria e inestabilidad política, las buenas intenciones de Siles no pudieron traducirse en políticas económicas concretas. Si bien Siles intentó establecer un control de precios, éste no funcionó, generalizándose el desabastecimiento, la especulación, el contrabando y el mercado paralelo para la obtención de moneda extranjera. Hubo una contracción de los sectores productivos y un estrangulamiento externo que redujo las inversiones. La caída de los precios internacionales disminuyó el valor de las exportaciones, especialmente de minerales, y se incrementó el de las importaciones. Se redujeron las reservas, disminuyeron los depósitos bancarios y hubo fuga de capitales. Se deterioró la situación fiscal debido a la contracción de los niveles de recaudaciones, al abultado servicio de la deuda (que en 1984 llegó a constituir el 42% del valor de las exportaciones) y a la resistencia de los trabajadores y empleados del sector estatal que presionaban por defender sus reivindicaciones salariales. Aumentó el desempleo y el sector de trabajadores por cuenta propia y se produjo un importante proceso de redistribución regresiva de los ingresos que favoreció sobre todo a comerciantes e importadores en desmedro de los sectores campesinos y asalariados<sup>4</sup>.

Para agosto de 1985, la capacidad adquisitiva del salario había disminuido en un 68%. La debilidad del gobierno de Siles para formular una política económica coherente se expresó en los siete paquetes económicos implementados entre 1982 y 1985 para lograr la estabilidad de la economía, ninguno de los cuales perduró ni obtuvo los resultados

buscados<sup>5</sup>. Siles fue forzado a renunciar un año antes de terminar su mandato, llevándose a cabo elecciones nacionales en julio de 1985.

Pero en 1985, como se vio anteriormente, la sociedad y la economía se caracterizaban por la heterogeneidad, fragmentación y desarticulación, donde la acción y la mediación estatal no lograban superar los problemas. El Estado que dejaba Siles era un Estado débil que expresaba y representaba deficientemente a la sociedad y que era incapaz de una acción transformadora, pero que, paradójicamente, debido a la propia debilidad de la sociedad, se constituía en el eje de referencia de toda acción política. La sobrecarga de demandas y expectativas -muchas veces contradictorias e imposible de ser atendidas- llevaban al desgaste y a la pérdida de legitimidad. Los propios actores que habían tenido una participación más conspicua también se debilitaron.

Así, el año 1985 marcó un punto de inflexión de la situación política en Bolivia. Paz Estenssoro heredaba una aguda depresión económica, estancamiento productivo, inestabilidad e incremento de los precios que superaban cualquier otro período en la historia de Bolivia, además de hiperinflación, transferencia negativa de recursos, tasas negativas del interés real, caída de los ingresos fiscales, devaluación de la moneda nacional, explosión del déficit fiscal, aumento de la deuda externa y debilitamiento del aparato estatal.

En síntesis, 1985 marca un período donde se manifiestan más agudamente conflictos e intereses divergentes no sólo como expresión de grupos sociales heterogéneos y fragmentados y de una economía des-articulada y recesiva, sino también por la ausencia de instancias orgánicas de representación, mediación e intercambio. Las características de la democracia anómica señaladas por Samuel P. Huntington se hicieron presentes tanto en la incapacidad para establecer los grandes objetivos de la democracia, como en la carencia de normas que regularan el intercambio y la práctica política al igual que la política económica<sup>6</sup>. La situación se aproximó a aquello que Calderón y dos Santos denominan el "caos societal", que presenta una "desagregación extrema y anómica de conflictos y la desestructuración estatal." Se trata de una situación histórica que implica "fragmentación de la acción colectiva, dualismo societal acelerado, incapacidad de decisiones estatales para enfrentar y resolver problemas, incapacidad del sistema político para procesar representaciones e intereses internos, deterioro de la integración simbólica y comportamiento anómico generalizado"<sup>7</sup>.

### 3. Políticas de estabilización (1985-1991)

Con la elección de Paz Estenssoro en 1985 se inició una fase de importantes transformaciones que, como ya se mencionó en el capítulo anterior, sentaron bases de gobernabilidad, constituidas, en lo político, por un pacto entre los dos partidos mayoritarios (MNR y ADN), y en lo económico por una eficaz política de estabilización. El Pacto por la Democracia aseguraba, por un lado, mayoría en el Congreso -requisito absolutamente indispensable para sustentar la política gubernamental, dado que el partido de gobierno por sí solo no contaba con esa mayoría en el Parlamento- y, por el

otro, la implementación de un programa de estabilización y ajuste.

Por su parte, la política económica diseñada para superar la crisis expresaba una concepción sustancialmente diferente a aquélla que había estado vigente hasta entonces y marcaba el comienzo del fin del modelo instaurado en el país con la Revolución de 1952. La llamada Nueva Política Económica (NPE) también se enmarcaba en el contexto de la reestructuración de la economía mundial y se orientaba hacia las fuerzas del mercado, donde el dinamismo económico se concibe más vinculado a una lógica transnacional que como una tarea nacional. Los supuestos fundamentales de tal enfoque son la existencia de una estructura económica mundial y de un mercado único, donde la división fundamental no es tanto entre países pobres y ricos, entre países de grandes recursos naturales y pocos recursos naturales, o entre países con abundante mano de obra barata y países con escasa mano de obra barata. En la nueva división internacional del trabajo las variables determinantes entre los países son: la presencia de un sector moderno y con altos ingresos, el alto nivel tecnológico, y la alta calidad educativa en su fuerza de trabajo<sup>8</sup>.

Sin embargo, como mencionan Calderón y dos Santos, en este período el Estado cede espacios a la fuerza y mecanismos del mercado y, aunque éste pretende constituirse en el elemento central de ordenamiento societal, no cuenta con mecanismos suficientes para promover integración social<sup>9</sup>. La vigencia del mercado también implica cambios en el rol del Estado frente al estatismo del período anterior. La importancia asignada al mercado hace que éste se constituya en elemento de referencia central, vinculado tanto a lo económico como a lo político y lo social. El mercado es también un espacio de relaciones sociales que implica formas de relacionamiento entre los actores y entre ellos y el Estado, constituyéndose campos de interacción que son también campos de tensión y de conflicto. Entre ellos los principales son: el campo de la relación capital-trabajo, el de la relación Estado-sector privado y, finalmente, el de centralismo-descentralización. Existe también una tensión vinculada al factor tiempo y que tiene que ver con la relación entre el corto y el largo plazo. Estos campos no son autónomos y están imbricados entre sí, cobrando unos mayor relevancia que otros según las circunstancias. Los campos se desarrollan a su vez sobre una serie de condiciones objetivas, económicas, sociales e institucionales. Implican actores que son portadores de prácticas, tradiciones y orientaciones, y cuyas acciones manifiestan cierta lógica o racionalidad que caracterizan determinados estilos de hacer política.

En teoría, dentro del nuevo esquema Estado-mercado, el sector privado, y por ende el empresario, asume importancia fundamental como receptor de políticas económicas por parte del Estado, por un lado y, por otro, como generador de actividades productivas cuyos beneficiarios son el gobierno y el sector social. La empresa constituye un mecanismo que no sólo desencadena la creatividad humana y la capacidad empresarial -lo cual repercute positivamente en el sector social especialmente con respecto a empleos-, sino que también traduce las políticas gubernamentales en actividades productivas. Sin embargo, el nuevo rol del Estado en Bolivia parece haber pesado más negativamente en el sector privado debido a varios factores como el prebendalismo, la reducción de la inversión pública y la recesión del mercado interno, pero también,

principalmente, debido a la falta de políticas que fomentaran un nivel más alto de productividad, y, por ende, un nivel más alto de competitividad<sup>10</sup>.

No es que el gobierno no promulgara iniciativas importantes para fortalecer la competitividad. Al contrario, como veremos más adelante, desde 1985 a través de la NPE se implementaron políticas económicas muy importantes; paradójicamente, éstas no estaban sistemática ni sinérgicamente enmarcadas dentro de principios y formas de organización institucional coherentes, de tal manera que no se llegó a articular una relación entre las políticas gubernamentales, la modernización económica y la integración social<sup>11</sup>. Es decir, como lo interpreta Guillermo O'Donnell en un artículo reciente, todas estas iniciativas quedaron estancadas en un proceso de transformación ligado a las fuerzas del mercado, pero donde la dinámica de la matriz socio-política endógena no se transformó de manera paralela a los cambios multidimensionales que la misma experimentó. Es así que a falta de una estructura flexible que sustente relaciones primarias y resguarde de la desintegración social, los principales actores políticos, económicos y sociales tienden a adaptar sus comportamientos, procedimientos y prácticas a una estructura patrimonial-corporativa donde se reafirma el poder vertical, manteniendo mecanismos de movilidad en los estratos altos y de control social en los bajos. En los callejones de esta lógica patrimonial de orden societal, se producen las distintas iniciativas de la NPE<sup>12</sup>. La NPE se constituyó en la base fundamental de la política económica a partir de 1985. El denominado Decreto Supremo 21060 se convirtió en el mecanismo principal para: reactivar y estabilizar el crecimiento económico, reactivar la producción nacional y el sector industrial, establecer las condiciones necesarias para la normalización de la inversión extranjera, restablecer la credibilidad internacional para la renovación de financiamiento externo, controlar la hiperinflación y establecer una nueva moneda nacional.

Además de reactivar la economía y establecer las condiciones necesarias para estabilizarla, el gobierno de Paz Estenssoro tenía el desafío de consolidar la democracia. El apoyo parlamentario de ADN sirvió para consolidar y legitimar la democracia y asumir la responsabilidad de implementar la NPE. Ambos partidos representaban intereses similares, particularmente de grupos vinculados a la empresa privada, cuyos miembros tuvieron luego una participación prominente en la composición de los gabinetes ministeriales del gobierno.

La NPE era un programa de ajuste estructural y se encuadraba en el marco de los principios sustentados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y por el Banco Mundial. La NPE pretendía una economía que ya no tendría al Estado como actor principal, sino que respondería a las fuerzas de oferta y demanda del mercado y combinaría políticas que, en el corto plazo, deberían lograr el control de la hiperinflación y la estabilización, con una perspectiva de crecimiento y de transformación productiva en el mediano y largo plazo<sup>13</sup>.

Como lo mencionó Jeffrey Sachs, la NPE no sólo incluía la receta para una reforma estructural, sino también un mayor énfasis en la necesidad de asegurar las bases de

estabilidad del sistema y, muy especialmente, controlar la inflación<sup>14</sup>. Las medidas más importantes de la NPE entre 1985 y 1987 fueron fiscales, monetarias, cambiarias y otras orientadas a reducir los pagos del servicio de la deuda. El déficit fiscal fue reducido a través de la paralización de la inversión pública, el congelamiento de sueldos y salarios, el despido de empleados del sector público y la centralización de las cuentas de las empresas públicas. El redimensionamiento del Estado implicaba acabar con los subsidios, y "relocalizar" un número importante de trabajadores de entidades estatales. Los ingresos fiscales se incrementaron, principalmente, mediante el aumento del precio de la gasolina y la reforma tributaria. Entre las políticas económicas monetarias de la NPE se puede mencionar aquella que intentó frenar el crecimiento de los precios internos mediante una liberalización de precios y la libre importación (bajos aranceles). Finalmente, la NPE se encargó de estabilizar el tipo de cambio mediante la reducción de transferencias netas al exterior, el incremento de la tasa de interés para frenar la oferta monetaria y la supresión del crédito al sector público. En el corto plazo, estas tres medidas fueron muy exitosas, ya que la inflación fue rápidamente controlada, el tipo de cambio también fue estabilizado y el déficit fiscal reducido<sup>15</sup>.

Simultáneamente, y para dar credibilidad a las políticas económicas del nuevo gobierno, la NPE promovió un ajuste estructural para reorientar la estructura pública y el sistema de precios. Por un lado, se empezó a reducir y racionalizar el rol del Estado en la actividad productiva mediante la reestructuración de las empresas públicas y la banca estatal. Asimismo, se levantaron restricciones para dar acceso de capital privado e inversión extranjera en las zonas mineras y de recursos naturales. Por otro, se reformó de manera radical el sistema de precios mediante la orientación hacia mecanismos de mercado, la apertura de la economía al comercio exterior y la liberalización del mercado de bienes y laboral. Complementariamente, se implementaron una reforma tributaria para incrementar ingresos públicos e institucionalizar el sistema nacional tributario, una reforma financiera focalizada al fortalecimiento del sector bancario del país, y una reforma del comercio exterior<sup>16</sup>. Como se puede apreciar en el Cuadro 1, para 1987, a nivel microeconómico, se lograron resultados contundentes.

En 1987 se emitió el DS 21660, con el que se pretende iniciar una segunda fase de la NPE, en la cual se considera que ante la estabilidad lograda se hace necesario tomar medidas que permitan reactivar la estructura productiva del país. Para ello era fundamental impulsar el crecimiento y diversificación del comercio exterior e intensificar la inversión pública que apoye este proceso, especialmente en las áreas de hidrocarburos, minería, agropecuaria y transportes. Una característica de este Decreto es que otorga un rol destacado al Estado en la dinamización de la economía de mercado.

A partir de 1987, la política económica siguió instrumentando medidas de restricción a la inflación, de control del nivel del déficit fiscal y de manejo cambiario, con el propósito principal de mantener la estabilidad de precios internos. En esta etapa, la política económica del gobierno de Paz Estenssoro también dio al país una nueva credibilidad a nivel internacional, lo cual tuvo un cierto impacto en cuanto a crédito e inversión extranjera. Durante el mandato de Paz Estenssoro hubo otras políticas económicas que de alguna manera contribuyeron a la estabilización de la economía. Entre ellas se pueden



mencionar medidas no sólo para fortalecer sectores productivos de la economía, sino para dar condiciones para que puedan enfrentar mínimamente la crisis económica en el caso de la minería.

Entre 1989 y 1993, la política económica de la nueva gestión gubernamental de Jaime Paz Zamora se caracterizó por preservar la estabilidad obtenida en la anterior gestión y establecer las condiciones necesarias para el desarrollo y crecimiento sostenidos. Un acuerdo político entre los principales partidos facilitó el logro de acuerdos y un cierto nivel de concertación para continuar implementando medidas económicas. Entre ellas, la más sobresaliente fue el DS 22407 de 1990 que, dentro de los lineamientos generales establecidos por los anteriores Decretos, se orientaba a mejorar las condiciones del crecimiento, otorgando el rol protagónico en este campo al sector privado. Se dictaron también medidas destinadas a reducir los saldos de la deuda externa, estimular el ahorro, disminuir las tasas de interés y hacer más eficiente la gestión de la política económica. Se insistía, además, en acelerar los procesos de modernización del Estado y estimular la privatización.

Otros tres Decretos complementarios del DS 22407 estaban diseñados para reducir el déficit fiscal, racionalizar los gastos públicos, redimensionar el sector público, y ejecutar proyectos de infraestructura y mejoramiento social. Indirectamente, estos Decretos estaban orientados a acelerar el crecimiento de la economía y a reducir el desempleo mediante medidas que promovieran el crecimiento y diversificación de las exportaciones. Para ello se tomaron medidas en relación a la venta de energía y a la realización de contratos de riesgo compartido (joint ventures), orientadas a fortalecer el débil sector externo boliviano.

Asimismo, las políticas económicas de la gestión Paz Zamora trataron de estimular el sector exportador mediante la mantención de subastas de divisas diarias en el Banco Central, la reducción de los aranceles en un 10% y la implantación de un sistema de devolución de impuestos para productos de exportación. En 1991 se adoptó un nuevo Código Minero mediante el cual se abrió la explotación de recursos minerales al sector privado. Finalmente, se implantó un decreto que autorizaba la privatización de entre 60 y 100 empresas estatales, incluyendo aquéllas controladas por las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Para este fin se habilitaron varias modalidades como la venta, la liquidación, la transferencia y el cierre de empresas estatales, y mecanismos como licitaciones, subastas y transferencia a través de la bolsa de valores<sup>17</sup>.

Dada la importancia del sector exportador como eje del desarrollo dentro del modelo de mercado, durante esta gestión se creó el Ministerio de Exportaciones y Competitividad Externa, con el objetivo de desarrollar la inversión privada, la promoción de las exportaciones y el mejoramiento de la competitividad exportadora. Asimismo, se puso en práctica el Sistema de Ventanillas de Exportación cuya finalidad era la de facilitar, simplificar y centralizar los procedimientos de exportación en una sola dependencia. También se inició, conjuntamente, la reestructuración del marco institucional para promover el desarrollo del sector privado. Para este efecto se inició la reforma aduanera

mediante la racionalización del uso de pólizas de importación y la privatización de los recintos aduaneros y de su administración<sup>18</sup>.

Por otro lado, las medidas adoptadas en el contexto del programa de ajuste estructural se orientaron a incidir sobre el funcionamiento de la economía, buscando el fortalecimiento del nuevo rol otorgado al mercado, y continuando con la redefinición de las características de la presencia e intervención estatales. Durante la gestión de Paz Zamora también se consolidó la estabilidad monetaria y reactivó el aparato productivo.

Sin embargo, a pesar de estas iniciativas las estadísticas muestran que no se logró reducir la participación del sector público en la economía o incrementar la participación del sector privado<sup>19</sup>. En términos más analíticos se puede argumentar que la política económica de Paz Zamora intentó profundizar la relación entre Estado, mercado y empresarios y, por lo tanto, la relación entre Estado y sociedad civil. Pero esa profundización se configuró dentro de un marco de política de estabilización y dentro de un marco institucional fragmentado entre dos actores principales, Estado y empresariado, sin vinculación entre las políticas gubernamental, económica y social. Es decir, no hubo iniciativas concretas para crear políticas de estímulo para el fortalecimiento empresarial y la formación de nuevas empresas. La tendencia fue la falta de identificación de grupos potenciales empresariales, la falta de apoyo financiero al fortalecimiento y reestructuración de empresas existentes y, principalmente, la falta de valorización social de la función empresarial, por parte de los propios empresarios, entre otros.

Si bien la opción ideológica por el mercado reforzó la relevancia otorgada al actor empresarial, generando algunas condiciones que facilitarían su desarrollo como actor principal del desarrollo nacional, el sector privado no pudo generar un mayor dinamismo debido a su concentrada y conservadora actividad económica y a la tendencia prevalente en favor del sector público, que las políticas económicas no pudieron revertir. Sin embargo, el programa de ajuste estructural apoya en cierta medida a la consolidación y/o ingreso de empresas grandes nacionales o internacionales al campo de inversiones y de exportaciones.

El sector privado permaneció como un actor tradicional aún no suficientemente fortalecido en su nuevo rol, dentro de un contexto donde, en teoría, la acción privada era fomentada y donde el propio sector privado presentaba dificultades en sus líneas institucionales para evolucionar como agente importante de productividad y competitividad, además con una debilidad intrínseca para constituirse como empresa y para impulsar procesos de transformación y cambio en la economía. A esto se puede sumar el vacío que deja la reducción del tutelaje estatal en el proceso de modernización e inserción en una economía de mercado, vacío que incrementa el riesgo empresarial.

Si bien la orientación hacia el mercado de la política económica de Paz Zamora dio lugar a cambios tecnológicos y organizativos que se expresaron a nivel de empresas particulares<sup>20</sup> y en ciertas tendencias de recuperación del sector privado empresarial, ella no pudo lograr transformaciones profundas del aparato productivo.

Como se planteará en la próxima parte del libro, la falta de evolución del aparato productivo tuvo también un impacto negativo en lo que respecta a la dimensión social, ya que no se pudo fortalecer la interacción entre actores productivos y actores sociales y, por ende, la productividad social (i.e., empleos, ingresos, etc.) no pudo ser dinamizada. Para 1993 el empresariado, por un lado, no había logrado liderar el proceso de desarrollo nacional y, por el otro, varios sectores de la población -ante la falta de cambios tangibles especialmente con respecto a redistribución de ingresos y creación de nuevas fuentes de empleo- empezaron a dudar de la viabilidad de las políticas económicas vigentes y a exigir la intervención y financiamiento estatales.

Durante la gestión de Paz Zamora se introdujo elementos que no sólo complejizaron la aplicación de la política económica, provocando el cuestionamiento de su legitimidad del nuevo rol del Estado, sino que también previnieron el fortalecimiento de una base empresarial. Para-lelamente, hubo un resurgimiento del movimiento sindical -disminuido durante los primeros años de aplicación del programa de estabilización y ajuste-, cobrando presencia como elemento contestatario del modelo e interpelando al Estado y obstaculizando la participación de capitales y empresas extranjeras, sobre todo en el sector minero.

Más allá de mantener los lineamientos básicos del programa económico implementado desde 1985 y de corregir los desequilibrios macro-económicos, la gestión de Paz Zamora no pudo tomar medidas efectivas para la transformación productiva. Crear un clima micro-económico estable y orientar la economía hacia el mercado internacional constituyen sólo una parte de la transformación del aparato productivo. Como lo señala el conocido profesor de la Universidad de Harvard, Michael Porter, durante ese período crucial se podrían haber generado mecanismos para fortalecer la capacidad productiva de Bolivia, pues sólo a través de ella puede promoverse prosperidad e integración social. En el sector productivo no se produjeron innovaciones concretas, sino más bien globales y neutrales, lo cual influyó negativamente en la aplicación de nuevas tecnologías y de nuevos procesos productivos. La razón de esto no se encuentra en la falta de intencionalidad del gobierno, sino en el manejo político-económico que no creó un marco institucional uniforme a través del cual se pudieran aplicar políticas sectoriales con visión integral que permitieran la interacción de políticas de corto y largo plazo, posibilitaran medidas distributivas, estimularan una interacción más efectiva entre agentes públicos y privados y generaran un nuevo estilo de intervención estatal<sup>21</sup>.

Si bien la transformación productiva implica un proceso de mediano y largo plazo, es precisamente en el momento de consolidación de la estabilidad micro-económica en el que se podrían diseñar los lineamientos políticos básicos para la transformación productiva. En este sentido, el marco institucional adquiere una importancia decisiva, ya que a través de él se reordena el juego de los diferentes actores productivos en el sistema económico. El marco institucional crea mecanismos coherentes y sistemáticos no sólo para aplicar políticas micro-económicas, sino también para consolidar, coordinar y uniformizar el proceso de transformación productiva que incluye políticas fiscal, comercial

y cambiaria, tecnológica, financiera, laboral y de empleo, redistributiva, empresarial, industrial y de integración; además, formación de recursos humanos, articulación de recursos naturales, aplicación de servicios básicos y reestructuración del sector público.

Inclusive se puede argumentar que esta base institucional es la que crea las condiciones necesarias para transformar estabilidad en más productividad, productividad en prosperidad y prosperidad en distribución equitativa e integradora. De este marco institucional saldría una política de competitividad que albergaría e integraría las dinámicas de los sectores político, social y económico. Por ejemplo, este marco institucional podría institucionalizar conflictos políticos que, bajo otras circunstancias, actuarían como bloqueadores de iniciativas o reformas. Es decir, tal marco institucional absorbería las opiniones de la oposición y los diversos intereses se subordinarían a dicho marco institucional. Sin la consolidación de una nueva institucionalidad de este tipo, cualquier iniciativa, reforma o política económica sólo se adaptaría al marco institucional vigente, inadecuado para una transformación productiva. Más aún cuando se debe pasar de la concertación de principios generales no operativos (por ejemplo, fortalecer la inversión privada) a la concertación de criterios para la acción (por ejemplo, sobre el rol productivo del sector privado).

En el caso de Bolivia no se ha planteado todavía el conjunto de medidas que mejoraría la formulación de políticas de competitividad y la puesta en acción de dichas políticas en áreas tales como absorción tecnológica, apoyo al empresariado nacional, promoción de alianzas estratégicas entre empresas nacionales y multinacionales, y mejoramiento de sistemas y redes de información tecnológica. Un análisis más profundo de las políticas vinculadas a la inversión, las exportaciones y el comercio exterior, demuestra que si bien ha habido iniciativas para traducir la estabilidad económica en crecimiento y producción sustentables, éstas no fueron suficientemente integrales como para permitir la creación de una nueva modalidad productiva y competitiva, que posibilitara la solución de los problemas internos de crecimiento y redistribución y los problemas de competitividad en relación al mercado externo.

Sobre la base de procesos globales e incompletos, asume el poder en Bolivia, por cuatro años, en 1993, la administración de Gonzalo Sánchez de Lozada.

Uno de los objetivos más relevantes de las políticas económicas del actual gobierno es el de aumentar la capacidad productiva del país en base a la dinamización de las inversiones, preservando la estabilidad económica lograda. Para ello, se ha propuesto superar la actual estructura económica sustentada en la utilización destructiva de los recursos naturales, la escasa incorporación de capitales y tecnologías de alta productividad y el uso irracional de la fuerza de trabajo. Se buscaría la superación del perfil económico mediante el logro de otro capaz de satisfacer las necesidades de la población y basado en el uso racional y renovable de los recursos naturales, la incorporación creciente de nuevas tecnologías y la calificación permanente de la fuerza de trabajo. Para este efecto, durante el primer año de gestión del nuevo gobierno se plantearon varias iniciativas dirigidas a continuar la transformación productiva del país a

través, principalmente, de cuatro reformas: la de Capitalización, la de la Constitución Política del Estado, la de Participación Popular y la Educativa<sup>22</sup>.

Desde un punto de vista del análisis del presente gobierno, podría decirse que se intenta fortalecer el proceso de transformación productiva del país con un nuevo set de políticas económicas, distintas a las aplicadas durante las dos últimas gestiones. Las reformas de Capitalización, Educativa, del Estado, y de Participación Popular, además de las nuevas políticas de sostenibilidad ambiental, pretenden constituirse en los nuevos vectores sistémicos que permitirían consolidar, en el mediano plazo, un nuevo perfil económico nacional con mayor capacidad de inserción en los procesos de reestructuración económica a escala regional e internacional.

Además de las reformas, se han planteado dos líneas complementarias de acción en el marco de la estrategia económica. En primer lugar, pareciera que se intenta desarrollar una infraestructura de integración nacional y subregional, principalmente entre el Atlántico y el Pacífico, para convertir la localización geográfica central del país en un factor facilitador del comercio latinoamericano y de dinamización de la propia economía nacional. Aunque no ha sido enfatizado de una manera explícita, es posible deducir que dicho esfuerzo será completado con el desarrollo de una infraestructura de integración territorial hacia adentro, que facilite la expansión del mercado al ampliar las posibilidades de acceso de las economías campesinas y rurales a los centros de comercialización.

La complementariedad de la propuesta de capitalización -especialmente si convoca a los inversionistas más modernos y globalizados- con la redefinición del papel de Bolivia en los flujos de bienes del comercio entre y con sus países vecinos -especialmente Brasil, Chile y Argentina-, puede contribuir de manera determinante a definir el nuevo perfil de Bolivia en el mundo. Este perfil quizás podría empezar a delinear la vocación económica del país en el próximo siglo, diseñando su crecimiento y sostenibilidad.

En segundo lugar, y continuando de manera sintética el análisis, aparentemente se buscaría fortalecer el papel económico del Estado y replantear su rol en el proceso de desarrollo. En esta perspectiva, el Estado se concentraría crecientemente en la regulación de la economía, el reforzamiento de una lógica empresarial socialmente expansiva hacia todos los sectores económicos del país, y, muy especialmente, en el desarrollo de los recursos humanos. Esta óptica supone que el Estado y el mercado empiecen a trabajar conjuntamente para incrementar la capacidad productiva del país.

La nueva estrategia económica pretende cambiar y articular de otra forma la economía nacional. Antes de emitir juicios absolutos sobre este tema es importante reflexionar sobre esta propuesta a partir de conceptualizar la transformación productiva y plantear dos probables escenarios. La transformación productiva fundamentalmente debe conformar nuevas pautas y normas a la competitividad nacional, de tal manera de vincularse a la economía mundial de forma sostenida en el tiempo.

El primer escenario, concibe a las empresas capitalizadas como los núcleos del

fortalecimiento productivo. Sin embargo, para que cumplan esa función nuclear con efectos expansivos pareciera necesario complementar ese esfuerzo con la creación de ejes de eslabonamiento que vinculen la capitalización tanto con la mediana y pequeña industria como con la empresa agrícola y la agroindustria. Sin una promoción activa para la creación de cadenas de intercambio intra e intersectorial podrían perderse las oportunidades de reactivar otros sectores a partir de la capitalización. El impacto cultural de la capitalización y el efecto emulador que puede tener en los inversionistas nacionales y extranjeros requiere, para realizarse, de un apoyo consistente a las iniciativas empresariales (especialmente a medianas y pequeñas empresas).

Esto significa que se identifiquen, en la mediana y pequeña industria urbanas y en la empresa agrícola, algunos productos estratégicos para los mercados nacionales e internacionales. La detección de tales productos tendría que permitir el establecimiento de prioridades muy claras orientadas a potenciar las interacciones intra e intersectoriales de manera tal que den impulso a complejos agroindustriales e industriales dinámicos, internacionalmente competitivos y que, además, integren a los pequeños productores agrícolas e industriales. Adicionalmente, sería importante trabajar en una política de incentivos a través de donaciones complementarias para inversiones productivas particularmente innovadoras, financiadas con recursos y créditos externos, como también en una política de asociación entre el Estado, la empresa y la universidad, dirigida a la investigación tecnológica aplicada. Asimismo, esta estrategia tendrá que dar un cierto énfasis a la conservación y al reciclaje de los recursos naturales en función de la sostenibilidad del desarrollo.

En una perspectiva más aterrizada, parecería que el logro de esta estrategia descansa en la conjunción exitosa de cuatro políticas que tienen vital importancia en el corto y mediano plazos. Estas son: una política de concertación pública-privada para la identificación de ventajas competitivas que permitan la formulación de estrategias que viabilicen tales ventajas y, además, convoquen la co-financiación de las inversiones; una política de incorporación, adaptación y renovación de tecnologías en la producción de bienes y servicios; una política de generación de empleos que reduzca la precariedad e incertidumbre de los sectores populares con respecto a sus ingresos y al mismo tiempo fortalezca el programa de participación popular y la creación de infraestructura productiva; por último, una política de reconversión y capacitación laborales que vincule a las dos anteriores sobre la base de adquisición de conocimientos tecnológicos y gestión. Esta política debería ejecutarse a partir de la identificación precisa de productos y oportunidades de mercado.

Es preciso considerar que en la perspectiva del desarrollo el incremento de los niveles de empleo no sólo favorece la dinámica económica señalada, también proporciona al trabajador mayor fuerza ciudadana, pues le permite un mayor protagonismo social y productivo, además de aumentar su autoestima y dignidad humana.

Sin embargo, la nueva estrategia está vinculada a las iniciativas y actividades de las dos anteriores gestiones, lo cual crea hasta cierto punto un vacío institucional en lo que

respecta a gobernabilidad, competitividad económica e integración social. Esto determina la necesidad de acompañar el proceso de reformas ya iniciado con una política triangular que suponga una relación sinérgica con la competitividad económica y la integración social, y por otra parte una política institucional rectangular que viabilice normativamente las políticas triangulares mencionadas. Se trataría de internalizar una lógica sistémica y sinérgica entre lo político, lo económico y lo social en el sentido de que unas y otras se refuercen mutuamente<sup>23</sup>.

Respecto al segundo escenario, con la capitalización se trata de construir un núcleo productivo que tenga la capacidad de liderar el crecimiento económico. La gran interrogante es si estas empresas podrán lograr la transformación productiva aun cuando tengan potencialidades de captar inversión extranjera. Indudablemente, la capitalización generará tasas de crecimiento económico, principalmente por la expansión de algunas operaciones de las empresas mencionadas.

El crecimiento económico tendrá varias repercusiones. Primero, este fenómeno traerá paralelamente demandas de materias primas y bienes de capital los cuales se cubrirán por intermedio de las importaciones debido al tipo de aparato productivo desarticulado que se gestó en el país. Segundo, las repercusiones o efectos de arrastre interno se darán, fundamentalmente, por la demanda de bienes de consumo por parte de las empresas y los trabajadores. Esto significa influir en el nivel de actividad económica de la industria, agricultura, servicios, comercio y transporte.

En consecuencia, la expansión de las empresas capitalizadas tendría repercusiones de demanda en magnitudes mayores hacia el extranjero en comparación a los efectos que provocaría en el aparato productivo interno debido a una débil articulación del aparato productivo.

En tercer lugar, la producción y exportación que permita la capitalización no revertiría la tendencia histórica del país en términos de inserción al mercado internacional con base en bienes manufacturados. Uno de los aspectos nodales de la transformación productiva es la de procurar cambiar esta tendencia de tal manera que el aparato productivo se oriente a la transformación de las materias primas. Sólo de esta forma la articulación al mercado internacional daría un dosis de sostenibilidad, y además se estaría en condiciones de contrarrestar situaciones de crisis, parecida a la situación de los minerales.

Con relación a las posibilidades de crear nuevas fuentes de empleo, el hecho de que las empresas sean intensivas en capital muestran serias limitaciones para constituirse en medios de expansión de la demanda de trabajo. El tipo de interrelaciones de estas empresas con los sectores de la economía se convertiría en tenue inductor de nuevos empleos debido a que éstos estarían restringidos por el tipo y la cantidad de demandas de bienes de consumo de las empresas. Por lo tanto, estos elementos permitirían inferir que la capitalización no es el medio apropiado para solucionar las necesidades del país en términos de nuevas fuentes de trabajo y condiciones para mejorar la calidad del empleo.

Además, este hecho se corrobora porque la mayor parte de la fuerza de trabajo urbana se encuentra desarrollando actividades en unidades económicas de pequeña dimensión, con escasas vinculaciones con las empresas capitalizables.

Otra faceta de la capitalización será la fuerte concentración del poder económico en pocas empresas. La inversión extranjera será propietaria de aproximadamente 50% del Producto Interno Bruto y del 70% del excedente económico. En consecuencia, se perdería el control absoluto sobre la generación, apropiación, y distribución del excedente económico. Se podría prever que las decisiones gubernamentales y la política económica estarán fuertemente asociadas a los intereses de las empresas privadas monopólicas.

Debido al carácter heterogéneo de las relaciones económicas, las unidades productivas de pequeña escala continuarían desarrollando sus actividades en un escenario en el cual las políticas, medidas, instrumentos e instituciones no estarán orientados a solucionar sus necesidades y demandas. De mantenerse este escenario, el aparato productivo se fracturaría en dos segmentos. Uno de ellos presentaría signos de modernidad, es decir, dinamismo en el núcleo privatizado, elevados niveles de competencia y de productividad y buenas condiciones laborales. Y el otro segmento, atrasado, con escasas posibilidades de superar los problemas que le obstaculizan dar el salto hacia adelante.

V

## LO QUE SE DICE Y LO QUE SE PUEDE: POLÍTICA Y COMPORTAMIENTOS ECONÓMICOS

### 1. Política económica e inversión

La NPE en Bolivia trató de modificar los roles de los agentes económicos y, por lo menos en teoría, reconocía el papel clave de la dotación de nuevos recursos productivos para aumentar la eficiencia de actividades existentes y desarrollar otras nuevas. Una de las acciones previstas tendientes a mejorar el desempeño productivo era la promoción y estímulo de inversiones privadas y extranjeras. El carácter promocional de una política de inversión puede traducirse en el desarrollo y fortalecimiento del sector manufacturero, de la micro-empresa, en la formación de recursos humanos y en la generación de empleos.

Se plantean entonces algunas preguntas para analizar el impacto que tuvieron las políticas de inversión implementadas a partir de 1985. Algunas de las cuestiones más importantes serían, ¿cuál ha sido el impacto de la política económica en relación a la inversión? En los últimos 10 años, ¿el Estado brindó los mecanismos adecuados y estableció reglas claras y permanentes para el desenvolvimiento de la inversión privada y extranjera? ¿Asumió aquél la responsabilidad de incrementar sus ingresos para reasignarlos hacia la formación de capital humano e inversión en infraestructura física? Finalmente, parece pertinente preguntar, ¿asumió el sector empresarial un nuevo rol



como agente productivo, tanto en la generación de empleos como en lo que respecta a la inversión?

Durante las tres últimas gestiones administrativas, la política económica de estabilización y ajuste tuvo como objetivos la generación de ahorro interno para convertirlo en inversiones locales y la captación de mayores recursos en forma de inversión directa extranjera (IDE). Se pretendió ampliar la capacidad de autosostenimiento de la economía en base a una nueva vinculación con el mercado y a una reestructuración productiva, poniendo a disposición de los agentes privados el ahorro y las inversiones productivas<sup>24</sup>. Sin embargo, paralelamente el sector privado no asumió un rol protagónico real como agente de productividad. Al contrario, su acceso a instancias decisorias del Estado y a los contratos públicos se mantuvo con pocas modificaciones. Al inicio del gobierno de Paz Estenssoro, el sector privado no tuvo un rol estratégico pues la política económica de aquél se focalizó particularmente en la reestructuración del sector público y la estabilización de la economía; sin embargo, estableció el marco para la aplicación futura de políticas de inversión.

Posteriormente, Paz Zamora pretendió asignar al sector privado un rol más estratégico, ligado no sólo a políticas de redistribución de ingresos, sino también a la participación y colaboración en el proceso de reestructuración de la sociedad dentro de los principios de la economía de mercado. A partir de 1989, y siguiendo los lineamientos del programa de estabilización y ajuste estructural, la política económica de Paz Zamora enfatizó la reasignación de recursos productivos privilegiando la producción de bienes transables con el fin de diversificar exportaciones y limitar importaciones para equilibrar la balanza de pagos, insertarse de mejor manera en el mercado mundial y eliminar la vulnerabilidad externa<sup>25</sup>.

Uno de los aspectos centrales en la propuesta del ajuste estructural fue el tratamiento que debía recibir el sector externo de la economía, ya que éste podría garantizar la sostenibilidad del equilibrio en las cuentas externas, aun más si el país tenía un pequeño mercado interno. Para ello se privilegió la producción de bienes y servicios transables internacionalmente y la expansión y diversificación de las exportaciones para superar las limitaciones provocadas por la existencia de un reducido mercado local. El modelo se basaba en la readecuación del aparato productivo a partir de la expansión de la inversión privada nacional y de la atracción de inversión directa extranjera, destacándose la masiva presencia del actor empresarial privado en las actividades exportadoras. En consecuencia, el protagonismo del sector empresarial tenía una importancia vital en el crecimiento de la tasa de inversión y la diversificación de las exportaciones, más aun cuando la política económica restringía la injerencia del Estado en las actividades productivas. Desde esta óptica aumentaba la importancia de la intervención de los actores financieros internacionales (i.e., FMI, Banco Mundial), quienes, ante el fracaso de las políticas económicas heterodoxas condicionaban más su financiamiento a la implementación del modelo descrito para fortalecer la dinámica de la economía.

Así, por lo menos en teoría, la NPE incluyó, entre otros, un mecanismo para promover las

inversiones y una política de fomento y promoción a las exportaciones. El objetivo de este aspecto de la NPE era aumentar y diversificar la oferta de bienes y servicios y expandir los mercados internacionales para distintos productos. Ello exigía, en la óptica de la NPE, elevar los grados de competitividad de la producción interna a nivel internacional mediante la calificación de los recursos y su uso eficiente. Como era de suponer, una tarea de tal magnitud trascendía la voluntad y temporalidad de una gestión de gobierno.

En términos similares, aunque desde una perspectiva relativamente diferente, el Informe del PNUD Sobre Desarrollo Humano 1993 sugería que la reconversión productiva era un proyecto de largo aliento en el que deberían involucrarse gobierno, empresarios, trabajadores e instituciones especializadas, interrelacionados por fines comunes (como aumentar y mejorar las inversiones e impulsar las exportaciones) e intereses diversos (propios de cada uno de los actores inmersos), interrelación en la que el accionar concertado de todos los actores permitiría estructurar una estrategia de avance sustentada en las inversiones productivas y en la consolidación de una política exportadora basada en el consenso, pero que al mismo tiempo enfrente criterios y puntos de vista en disputa no siempre reconciliables<sup>26</sup>.

Las políticas de inversión que más destacaron en el programa de reformas estructurales tuvieron por objetivo generar crecimiento a partir del estímulo de la inversión privada nacional y la inversión directa extranjera, consignadas a los sectores con mayor potencial de inserción en el mercado internacional. Para tal efecto, desde 1985 se promulgó una serie de disposiciones legales, cuyo análisis permite señalar que la política de inversiones se orientó a concretar los siguientes objetivos:

- Reestructurar y ampliar el aparato productivo a través de la participación de la inversión privada nacional y extranjera.
- Radicar las nuevas inversiones en sectores que generen productos para la exportación, con el fin de ampliar y diversificar las exportaciones.
- Contribuir a la incorporación de nueva tecnología en los procesos de producción a través de las nuevas inversiones, en especial cuando se trate de inversión foránea.
- Reducir los costos de producción, elevar los niveles de competencia y eficiencia económica a través de nuevas inversiones y de incorporación tecnológica.
- Favorecer el crecimiento de la actividad económica como resultado de las nuevas inversiones, lo que contribuirá a la generación del ahorro interno.

Por lo tanto, la política económica de Paz Estenssoro pretendió dar el ímpetu inicial al sector privado nacional y extranjero para que asumiera un rol protagónico, en el entendido de que sus decisiones de inversión las tomaría en el marco del funcionamiento del mercado, en especial, en relación a las potenciales tasas de rentabilidad. En consecuencia, de ésta dependería el tipo y la calidad del aparato productivo a ser

construido y las relaciones inter e intra-sectoriales.

Sin embargo, no se observaron resultados inmediatos. Si bien hubo un incremento en la tasa de ahorro, particularmente en moneda extranjera, el sector privado no depositaba suficiente confianza ni en sí mismo ni en el sistema financiero ni en las reformas estructurales. Así, para 1990 persistía un bajo nivel de inversión privada de alrededor de 4% del PIB. A esto se puede añadir que para ese mismo año persistían algunas incertidumbres en cuanto a la relación entre los sectores público y privado, a la privatización de las empresas estatales, a la capacidad financiera del gobierno para ejecutar proyectos, a la disponibilidad de crédito para el sector privado y a la forma en que se establecían las leyes<sup>27</sup>.

Para 1991 se priorizaba la inversión privada y la extranjera y se intentaba institucionalizar la inversión pública, encargada de dotar de infraestructura y ambiente adecuados al desenvolvimiento de las actividades privadas. Tal intención se manifestó en los DS 22407 y 22410 de 1990, la Ley 1182 de Inversiones de 1990 y el Código de Minería, y la Ley de Hidrocarburos de 1991. De todas estas leyes, la más importante fue la de Inversiones, aprobada durante la administración de Jaime Paz Zamora que, por una parte, ratificó algunas medidas vigentes desde 1985 y, por otra, introdujo nuevas para atraer y dar seguridad a la inversión nacional y extranjera. En contraste con otras leyes de inversión, la Ley 1182 ordenaba el establecimiento uniforme de disposiciones legales para la inversión nacional y extranjera (Artículo 1). Por lo tanto, se eliminaban las diferencias y prerrogativas de que gozaba la inversión privada nacional en el pasado. Además, el principio que daba sustento a la homogeneización legal radicaba en la preocupación de los gobiernos de atraer, en el corto plazo y en volúmenes significativos, a la inversión directa externa.

Con referencia al área fiscal, la Ley de Inversiones ratificó la vigencia plena del sistema impositivo aprobado en 1986. La estructura impositiva tenía carácter universal, es decir, la inversión nacional y extranjera tenían el mismo tratamiento en materia de gravaciones impositivas. El tratamiento tributario uniforme tenía la finalidad de atraer capitales privados extranjeros al no discriminarlos en relación al capital nacional. Mediante esta modalidad, los inversionistas nacionales o extranjeros estaban obligados a cumplir con sus responsabilidades tributarias en base a la estructura vigente.

La Ley de Inversiones ratificó también el carácter neo-liberal de la NPE. Los Artículos 5 y 6 confirmaban la vigencia de la libertad cambiaria en el sentido de que las fuerzas del mercado determinarían el tipo de cambio. Con el propósito de captar capitales foráneos se estableció un libre movimiento de capitales, de tal manera que éstos no tenían restricciones para salir del e ingresar al país. Fenómeno similar aconteció con la remisión al exterior de las utilidades, dividendos, intereses y regalías originados por el capital extranjero.

También se ratificó la libre convertibilidad de la moneda y la dolarización del sistema económico, permitiendo que las operaciones y transacciones que efectuaran las

empresas fueran, optativamente, en moneda nacional o moneda extranjera. Esta última disposición acentuaba la pérdida de funciones de la moneda nacional.

Por otro lado, la Ley 1182 suspendió toda garantía o aval del Estado a los contratos de crédito externo o interno suscritos por inversionistas nacionales o extranjeros (Artículo 15).

Los Artículos 8 y 9 de la Ley de Inversiones reafirmaban la vigencia de la economía de mercado, garantizando a la inversión privada, nacional y extranjera, libertad para efectuar transacciones de exportación e importación de bienes y servicios.

Por otro lado, se estableció que la fijación de precios correspondía a la oferta y la demanda, como fuerzas intervinientes en los distintos mercados. Asimismo, se garantizó la libre producción y comercialización de bienes en el territorio nacional.

El Artículo 13 de la misma Ley refrendó la flexibilización del mercado del trabajo imperante en el país desde 1985, indicando que los empresarios privados tienen, en materia de empleo, total libertad para contratar fuerza de trabajo y rescindir dichos contratos en apego a la Ley General del Trabajo. Respecto a la determinación de los salarios serían las partes intervinientes, trabajadores y empresarios, las que convinieren libremente su monto.

Así, la liberalización del mercado laboral pretendió ser otro elemento clave para otorgar más flexibilidad y abaratar los costos de las actividades empresariales, emergiendo nuevas modalidades en el tratamiento salarial y del empleo que concedieron una mayor elasticidad al uso de la fuerza de trabajo por parte del empresario.

De otra parte, los Artículos 16 y 17 de la Ley autorizaban a las empresas nacionales y/o extranjeras a invertir conjuntamente bajo la modalidad del riesgo compartido u otras que eligieran, respetando la legislación nacional vigente.

La formación de inversiones de riesgo compartido u otras modalidades no sólo se circunscribían al caso de las empresas privadas; las estatales también estaban facultadas para suscribir contratos de inversión conjunta con los capitales privados, nacionales y/o extranjeros. Para tal efecto, además de la Ley de Inversiones, se promulgó el Código Minero.

Se puede mencionar, además, otras iniciativas adoptadas durante 1989-1991 para incentivar la inversión privada y extranjera. Por ejemplo, las subastas diarias de divisas en el Banco Central, la reducción de los aranceles a un 10% y la implantación de un sistema de devolución de impuestos para productos de exportación. Conjuntamente, también se implementó la reestructuración del marco institucional para promover el desarrollo del sector privado, para lo cual se inició la reforma aduanera mediante la racionalización del uso de pólizas de importación, la privatización de la administración de los recintos aduaneros y la transferencia al sector privado de los almacenes aduaneros. Finalmente, también se implantó un decreto de privatización que autorizaba la privatización de entre

60 y 100 empresas estatales, incluyendo aquéllas que eran controladas por las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Para este fin se habilitaron varias modalidades como la venta, liquidación, transferencia y cierre de empresas estatales, y mecanismos como licitaciones, subastas, y transferencia a través de la bolsa de valores.

La finalidad de privatizar empresas públicas, según las disposiciones legales aprobadas por el gobierno, tenía que ver con la utilización más eficiente de los recursos productivos, de tal manera de lograr la reestructuración productiva, el crecimiento económico sostenido y la diversificación de las exportaciones. También se esperaba que esta disposición incentivara la participación del capital privado. Por otra parte, los ya mencionados Código de Minería y Ley de Hidrocarburos facultaban la participación de la empresa privada en actividades concernientes al ciclo de la producción y comercialización de los minerales y de los productos hidrocarbúricos.

Parece claro que la normatividad legal aprobada en los últimos años configuraba una política de inversiones que tenía por finalidad, además de garantizar el derecho de propiedad a las empresas nacionales y extranjeras, complementar el bajo nivel de ahorro interno atrayendo la inversión directa externa. Con el accionar de ambas inversiones se esperaba que la economía ingresara a un proceso de reestructuración, de crecimiento sostenido y de diversificación de las exportaciones. Pero, ¿qué pasó?, ¿por qué no resultó?, o mejor aun, ¿por qué resultó a medias?

Desde una perspectiva crítica pueden hacerse ciertas observaciones sobre las políticas de inversión. Pareciera que la participación de la inversión directa externa es inevitable debido a las limitaciones congénitas que presenta el capital privado nacional. Sin embargo, las disposiciones aprobadas para atraerlas no aseguran necesariamente condiciones para que los excedentes económicos extraídos por este capital sean reinvertidos. Tal situación es más preocupante si se considera que las actividades en las que se insertarán corresponden a la explotación de recursos naturales no renovables. Asimismo, dentro del marco legal vigente, liberal y flexible para inversiones, se corre el grave riesgo de redituar experiencias nada gratas para el proceso de acumulación nacional. Además, la culminación del modelo estatal de acción histórica podría incidir en la capacidad de los diferentes actores socio-políticos<sup>28</sup>.

Por otro lado, las disposiciones legales relacionadas al mercado del trabajo poseen una lógica que se corresponde con lo que la CEPAL ha denominado la "competencia espúrea"<sup>29</sup>. Entre las obligaciones estipuladas para la empresa privada no se encuentra la necesidad de destinar recursos para la calificación de la fuerza de trabajo, como tampoco la contribución que debería realizar en el inicio de un programa de conocimiento e innovación tecnológicos. La nueva configuración de la economía mundial y las innovaciones tecnológicas generadas en los países desarrollados sentaron novedosas bases para lograr grados de competitividad a nivel internacional. No se trata ya de una competencia estática o espúrea, cuyo sostén radicaba en la dotación de recursos naturales y en bajos índices salariales, sino de una competencia dinámica generada a través del conocimiento, cualificación de la fuerza de trabajo, movilidad en el empleo y

aprehensión y desarrollo de tecnología. En el caso de Bolivia, la evolución de la política de inversiones en lo que respecta a mano de obra no garantizaría, de acuerdo a la propuesta de la CEPAL, la transición de una competencia estática o espúrea a una más genuina o auténtica. Es decir, se podría argumentar que algunos inversores privados y extranjeros podrían operar inicialmente con bajo costo de mano de obra. Sin embargo, en algún momento del proceso es posible aumentar la competitividad de la mano de obra introduciendo tecnificación a través de nuevos procesos productivos<sup>30</sup>.

Finalmente, se puede argumentar que la inversión privada dio una respuesta lenta a las medidas adoptadas para estimularla, poniendo de manifiesto que no son suficientes la estabilidad macroeconómica y la emisión de disposiciones legales para garantizar su acción. La tasa de inversión privada se mantuvo en niveles muy inferiores a los esperados y no revirtió la prevalencia de la inversión pública. Por lo tanto, no desempeñó su rol de principal agente dinamizador de la economía. Su contribución, bastante conservadora y concentrada en ciertos estratos empresariales y rubros específicos, no coincidió con la diversificación y potenciamiento productivos que se esperaban en el sector. Por su parte, la inversión directa extranjera, a pesar de haberse triplicado, es todavía exigua y concentrada fundamentalmente en hidrocarburos y minería, actividades intensivas en capital y no así en mano de obra.

## 2. Comportamiento de la inversión privada

El desempeño de la inversión privada en Bolivia durante los doce últimos años no fue compatible con las expectativas y roles que le asignaron los hacedores de la política económica. Como la inversión pública permitió restringir su injerencia en las actividades productivas y abocarse fundamentalmente a la asignación de los recursos para la calificación del capital humano y la construcción y mejoramiento de la infraestructura productiva, la inversión privada no sólo debería haber llenado el vacío de la pública sino ampliado los volúmenes de inversión para asegurar un crecimiento económico sostenido y, en consecuencia, generar nuevas fuentes de empleo y dinamizar la vida económica del país.

Hasta el momento no ha acontecido este fenómeno en toda su amplitud. Desde 1986, la inversión privada permaneció relativamente estable, es decir, la participación de ésta en la inversión total se mantuvo en un nivel constante (ver Gráfico 2).

Por lo tanto, no se logró revertir la tendencia pasada acerca del mayor peso relativo de la inversión pública. Esto debido tanto a la inflexibilidad de la estructura de la inversión pública como a que la empresa privada no logró romper con la modalidad pasada, en la cual prevalecía la aversión al riesgo productivo, la inexistencia de planeación de mediano plazo y la no introducción de elementos organizativos y tecnológicos en el ámbito de la producción. Este es uno de los elementos más importantes de un proceso de competitividad, razón por la cual los organismos internacionales de financiamiento como el FMI y el Banco Mundial continuaron presionando para profundizar las reformas estructurales.

Otro rasgo que se observa durante ese período es que la mayor parte de los sectores productivos, a excepción de hidrocarburos, construcciones y energía, se caracterizó por su heterogeneidad con respecto a las formas de organización productiva. Las decisiones y escalas de inversión y el acceso a recursos de inversión variaron fundamentalmente. En el caso de la minería, por ejemplo, las cooperativas tendieron a realizar inversiones de baja escala debido a las condiciones precarias de producción y, por lo menos durante los últimos años, se acentuó este fenómeno debido a la liquidación del Banco Minero. En parte como producto de esto, la minería mediana fue la que efectuó la mayor parte de la inversión en el sector. Cabe mencionar que las inversiones de la minería mediana, a partir de 1989, se incrementaron de US\$ 21 millones a US\$ 112 en 1992<sup>31</sup>.

Las inversiones efectuadas en la minería mediana se concentraron en dos grupos mineros principales, EMUSA y COMSUR, que producen oro en la empresa Inti Raymi y minerales complejos en la empresa Porco, respectivamente. Además, la tendencia ascendente de las inversiones en la minería mediana respondía a los contratos de riesgo compartido que éstas hicieron con empresas extranjeras, que aportaban capital y tecnología. Este es el caso de la estadounidense Batle Mountain con EMUSA, la canadiense Río Tinto Zinc con COMSUR y la American Pacific con TIWANACU<sup>32</sup>.

Por otro lado, la industria manufacturera también mostró una tendencia heterogénea debido a las diferentes características productivas que prevalecen en las organizaciones. Como lo muestra el Cuadro 2, a pesar de la existencia de 12.520 establecimientos económicos en la industria privada, en 1990, sólo 207 (el 1.7% de los mismos) concentraban el 82% de la inversión. Cruzando la inversión de las grandes empresas con la distribución por ramas, sorprende la fuerte concentración en las actividades dedicadas a la producción de alimentos, bebidas y tabaco, a la fabricación de papel y productos de papel y a la fabricación de sustancias y productos químicos; las tres ramas albergan, en conjunto, el 82% del total de la inversión privada manufacturera.

Si bien la inversión en manufactura ha mostrado una recuperación importante en los últimos doce años, todavía es pequeña en comparación al rol que debería cumplir en el ajuste estructural, a los recursos que moviliza el contrabando y a la elevada capacidad instalada ociosa.

Las actividades agropecuarias y forestales de exportación, como la producción de soya, frejol, algodón, piña, castaña, ganado, cueros y maderas, fueron las que mejor reaccionaron a la corrección de precios relativos y a los incentivos de exportación, siendo por esa razón las más dinámicas y hacia las que se orientó la mayor parte de las inversiones agropecuarias (y en las que probablemente se concentren las inversiones futuras). Los resultados de una encuesta de opinión dirigida al sector agropecuario de Santa Cruz mostraron que el 66% de las empresas privadas se mostraba dispuesto a realizar inversiones, que más de la mitad de los encuestados estaba optimista en aumentar sus niveles de exportación, y que casi dos tercios de los entrevistados creía que la disponibilidad del crédito bancario era normal<sup>33</sup>. Estas apreciaciones empresariales permiten inferir que la agricultura comercial tiene condiciones mínimas aceptables para

continuar en el futuro su desarrollo y fortalecimiento.

En cambio, y para contrastar, parece que en los últimos años la producción orientada al abastecimiento de alimentos para el mercado interno efectuó inversiones cada vez menores en relación a la demanda real y potencial de la población. La apertura a la importación de productos agropecuarios fue bastante agresiva, aspecto que incidió desfavorablemente sobre la producción nacional. Tampoco influyó positivamente el desmantelamiento de los programas de asistencia técnica y financiera por parte del Estado<sup>34</sup>.

Las construcción de viviendas familiares y de edificios multi-familiares repuntó desde 1985. En los últimos doce años, parte de la recuperación productiva se asentó en este tipo de inversiones. En el campo petrolero se suscribieron contratos de operación y de recuperación con empresas extranjeras; si bien todavía no es significativo el monto de estas inversiones, hacia el futuro podría ocasionar un efecto de demostración para otras empresas transnacionales<sup>35</sup>.

En los sectores económicos analizados, la inversión tuvo un comportamiento errático; fenómeno similar aconteció a nivel de la inversión global de la empresa privada. La evolución del índice del valor de la Formación Bruta del Capital (FBCF) no fue uniforme, además presentó un lento crecimiento con respecto a las expectativas y roles asignados por la política económica<sup>36</sup>. El gran interrogante para los niveles gubernamentales y empresariales es por qué el sector privado -nacional o extranjero-, a pesar de tener un marco legal relativamente favorable, no toma decisiones agresivas.

De acuerdo a criterios que emanan de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), "la inversión privada está en estricta relación con la rentabilidad de los proyectos y no así con la agresividad y patriotismo de los empresarios"<sup>37</sup>. Quizás sea pertinente hacer referencia a los determinantes de la rentabilidad de la inversión privada y a su evolución durante los años del ajuste estructural<sup>38</sup>, como también a las opiniones de los empresarios privados.

Los determinantes más importantes son la estabilidad macroeconómica, el ambiente social y político, las tasas de interés, el tipo de cambio, los salarios reales, la dotación de infraestructura, el nivel de demanda y la tecnología. Para los sectores empresariales, el pobre desempeño de la inversión privada se debió a una variedad de razones, las cuales expresan inconsistencias en la implementación de la política económica:

- La todavía insatisfactoria complementariedad de la inversión pública que presentó severas imperfecciones y rigideces en su realización.
- La falta de estabilidad y transparencia en las reglas de juego.
- El manejo gubernamental del tipo de cambio, que desde 1985 todavía no se constituyó en el instrumento principal de incentivo a las exportaciones porque las autoridades correspondientes prefirieron una sobrevaluación de la moneda nacional, aspecto que influyó en dirección inversa a las exportaciones e importaciones.



- Las altas tasas de interés prevalecientes en el sistema financiero, debido a la prioridad de la política económica de mantener los precios internos y un déficit fiscal reducido, sumados a la ineficiencia del sistema bancario comercial con elevados costos de operación<sup>39</sup>.

- La liberalización de las tasas de interés no fue acompañada por medidas que condujeran al sistema bancario comercial a un mercado competitivo, otorgando a la banca comercial ventajas que reforzaron su poder oligopólico, haciendo más inaccesibles sus recursos para el grueso de los productores nacionales.

- La falta de aprobación de reformas institucionales inherentes al sistema financiero como la Ley General de Entidades Financieras, la Ley Orgánica del Banco Central, la Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos, la Ley del Mercado de Valores y la Ley de Seguros.

- La deficiente infraestructura en carreteras, comunicaciones y energía, que influyeron de manera adversa en la rentabilidad y las decisiones de inversión de los empresarios.

- La pequeña escala de mercado interno, reducida aún más con la política de choque que afectó en gran medida la demanda agregada interna y con la acentuación de la concentración del ingreso por parte de un reducido grupo empresarial.

- La reducción de los ingresos reales por parte de los asalariados y trabajadores independientes, que afectó de modo negativo la demanda interna y, por ende, la inversión privada.

- La flexibilización del mercado del trabajo, que otorgó al empresario la posibilidad de un manejo discrecional en lo que hace a salarios y nivel de empleo, incidiendo ambos en la tasa de rentabilidad.

- La falta de incentivos de competitividad en el mercado externo.

En todo caso, se puede concluir que la modesta reacción de la inversión privada y la declinante contribución de la inversión pública no han tenido un impacto significativo en cuanto al crecimiento económico y, por ende, al aparato productivo. A su vez, la dinámica lenta y rígida del sector afectó la formación de mayores niveles de ahorro interno y, al no generar más recursos, postergó la solución de los temas sociales. Si bien a partir de 1988 se observa una recuperación del ahorro interno, éste no alcanza las cifras obtenidas antes de la crisis de 1982. De igual manera, el ingreso nacional bruto con respecto al PIB no mostró una recuperación en comparación con el período anterior a la crisis de 1982<sup>40</sup>.

El Estado brindó algunos mecanismos adecuados y estableció nuevas reglas para el desenvolvimiento de la inversión privada y extranjera. Por su parte, los programas de inversión pública no llegaron a cumplirse en su totalidad debido principalmente a la alta

dependencia de recursos externos y a la baja capacidad de generar fondos de contrapartida. Por otra parte, la inversión privada mostró una respuesta lenta a las medidas destinadas a estimular su participación, poniendo de manifiesto que ni la estabilidad económica ni la emisión de nuevas disposiciones legales son suficientes. La tasa de inversión privada se mantuvo en niveles muy inferiores a los esperados y no revirtió la prevalencia de la inversión pública; por lo tanto, no desempeñó su rol de principal agente dinamizador de la economía<sup>41</sup>.

De acuerdo a un reporte emitido por el Banco Mundial, el ahorro interno se mantuvo relativamente constante a un promedio de 7.9% del PIB en el período 1983-1987, y de 7.2% del PIB en el período 1991-1993. Por su parte, la inversión interna se incrementó, pasando de 9% del PIB en el período 1983-1987 a casi 15% del PIB en el período 1991-1993. El incremento de las inversiones privadas incidió en el crecimiento económico registrado para el período 1991-1993. Sin embargo, la inversión privada para 1993 representó sólo el 5.3% del PIB<sup>42</sup>.

Si bien durante este período, el Estado asumió cierta responsabilidad para incrementar sus ingresos -especialmente a través de la reforma tributaria-, éstos no se reasignaron hacia la formación de capital humano. La composición sectorial de la inversión pública durante los últimos doce años muestra la rigidez de la distribución de los recursos. El sector hidrocarburos, durante este período, absorbió más del 25% del total. Si bien el sector de infraestructura captó el 40% de la inversión pública durante el mismo período, los criterios de inversión no necesariamente fueron los más convenientes, ya que primaron los intereses políticos y las presiones regionales. En comparación, el sector agrícola sólo recibió el 10% de la inversión pública durante este período, el sector minero captó entre el 1.1% y el 2.5% de la misma, mientras que el sector industrial apenas recibió entre el 0.3% y el 0.6%<sup>43</sup>. Finalmente, puede observarse que las políticas económicas de inversión no han incidido positivamente sobre déficit fiscal, el cual, aunque se ha reducido en los últimos años, sigue siendo un factor desestabilizante y dependiendo del financiamiento externo. Si bien las inversiones en Bolivia muestran una tendencia a la recuperación, la base de capital permanece baja debido al agotamiento de las reservas de capital y al bajo nivel de inversión total. La inversión pública muestra niveles altos, empero no ha sido asignada adecuada y/o eficientemente<sup>44</sup>.

Dadas estas tendencias que muestran una marcada dependencia del financiamiento externo y una limitada capacidad para generar y distribuir recursos a sectores productivos, se puede concluir que las políticas de inversión durante los últimos años no han estado suficientemente orientadas a resolver los problemas básicos y sobreponerse a los mayores obstáculos. Sería necesario fortalecer y reasignar las políticas de inversión, de tal forma que se logre incrementar la inversión privada y hacer más eficiente la inversión pública. Esto podría lograrse sólo si las políticas de inversión incluyeran, entre otras, medidas tendientes a incrementar los ahorros internos, reducir el costo de oportunidad de capital y los intereses reales, reestructurar el marco institucional, incrementar el rol productivo del Estado y la inversión en capital humano.

### 3. Política económica y sector externo

El descalabro de la economía nacional a mediados de los años ochenta hizo urgente la adopción de medidas económicas estabilizadoras y restauradoras de los equilibrios macro-económicos. La coyuntura del momento no era la ideal para emprender una política integral de apertura externa que considerase las necesidades del sector, no sólo en lo referente a la comercialización y mercados o tratamiento tributario sino también en relación a una verdadera estrategia que contemplara, además, las condiciones del proceso de producción (como tecnología y productividad), de investigación e información, de financiamiento para las distintas etapas de la actividad exportadora y la readecuación del marco normativo e institucional acorde con el nuevo patrón económico asumido.

Si bien la industria nacional de Bolivia transitó en los últimos treinta años un camino relativamente paralelo al de la región, el aparato industrial siguió siendo estrecho en comparación a otros países de la región<sup>45</sup>. A esto se debe añadir el impacto negativo que tuvo la crisis económica de 1982-1985 en la industria nacional. Si la meta nacional en el ámbito industrial estaba realmente orientada a incrementar la producción industrial, inexorablemente necesitaba estrategias de largo alcance que implicaran un fortalecimiento y una mayor participación del sector industrial en el contexto productivo nacional, particularmente a través del sector externo. Para un país como Bolivia esta no era una tarea simple, ya que involucraba un proceso de reestructuración y reorientación para mejorar la eficiencia de la industria manufacturera con el fin de satisfacer la demanda interna y procurar la incorporación al mercado internacional. Dicha tarea también implicaba la reasignación de recursos hacia el sector externo y el logro de ventajas comparativas.

Dada la importancia de este sector en el proceso de transformación productiva y competitividad, como también en el desenvolvimiento del actual mercado internacional, la pregunta sería, ¿cómo se podría evaluar la participación del sector externo en Bolivia en los últimos doce años en el contexto de las políticas económicas aplicadas? Es decir, ¿qué impacto han tenido las distintas iniciativas en el sector externo en la evolución de la participación de la industria manufacturera nacional, en la transformación del aparato productivo y en la inserción al mercado mundial?

Pese a que una de las características en el diseño y definición de la política económica vigente desde agosto de 1985 fue el rol del sector empresarial y del sector externo -por lo menos en la primera fase de las reformas estructurales, que complementó al período de control del proceso inflacionario-, no se puso especial énfasis a políticas tendientes a lograr una inserción estable de la economía boliviana en el comercio mundial. La ausencia de una política de exportaciones coherente e integral explica la escasa importancia asignada a ésta en las esferas de decisión, en contraposición al énfasis puesto en medidas orientadas a recuperar equilibrios macro-económicos, centradas sobre todo en el control de los precios internos, primero, y en su contención, luego, como eje central de la reformas económicas. Se hizo patente la traumática enseñanza de la hiperinflación y el mérito del proceso estabilizador como un bien público.

Bajo la premisa de conservar la estabilidad durante la gestión de Paz Estenssoro se fueron realizando los demás cambios estructurales en la economía. En lo que respecta a las medidas destinadas al estímulo de las exportaciones, de manera directa y/o indirecta, en una primera fase la preocupación por abatir la hiperinflación hizo que las otras medidas de política económica se supeditaran a este objetivo. Estas medidas indudablemente afectaron al sector externo en su conjunto, ya que generaron un escenario caracterizado por la contracción monetaria y la recesión productiva identificada como el costo del ajuste estabilizador. A esto podría añadirse el colapso del precio de estaño y la baja cotización del gas natural exportado a la Argentina, lo que hizo bajar el aporte al valor de las exportaciones de estos productos de 89% a 45% entre 1985 y 1989/90.

Durante el gobierno de Paz Estenssoro también se devaluó drásticamente la moneda nacional con el fin de cerrar la brecha cambiaria; se trató de una medida básica para romper la inercia inflacionaria y contener la subida de precios. Inicialmente esto permitió la corrección de los precios relativos en favor de los bienes transables, e indujo a una reasignación de los recursos, encareciendo consecuentemente las importaciones y beneficiando las exportaciones.

Paralelamente se implementó una política de liberalización del comercio exterior (principalmente de las importaciones), con el objetivo de evitar el desabastecimiento y la especulación en el mercado interno. Sin embargo, el manejo cambiario en pro del ajuste externo reforzó las medidas restrictivas de lucha contra la inflación para impedir su resurgimiento, garantizando el abastecimiento para el consumo local sin tomar medidas que compensaran el perjuicio ocasionado a la incipiente industria nacional de exportación que enfrentaba las dificultades propias de una etapa recesiva.

En función de recuperar los niveles de ingresos fiscales pre crisis y de contar con un adecuado nivel de reservas para ordenar las finanzas públicas, se estableció un sistema de control de operaciones a través de agencias extranjeras, con la finalidad de determinar la veracidad en los precios de las importaciones y exportaciones, eliminando las subfacturaciones y otros mecanismos que pudiesen afectar las recaudaciones fiscales.

Con el mismo ánimo se dispuso la obligatoriedad al exportador de vender el 100% de sus divisas al Banco Central, con un depósito previo del 10% del valor neto de la partida exportada. La intención de esta instructiva fue dotar de liquidez a las arcas estatales. Sin embargo, esta medida no prosperó y fue suspendida a los tres meses de ser implementada debido al reclamo del sector exportador, principalmente minero, que enfrentaba la caída de sus productos en las cotizaciones internacionales.

En cuanto a los incentivos, en esta fase se concentraron en la constitución de un nuevo régimen arancelario (DS 21060) y de la reforma tributaria (Ley 843). En este marco, se liberó del pago de todo tipo de impuesto y regalías de exportación a los productos no tradicionales, exceptuando so-lamente petróleo, gas y minerales tradicionales. Respecto

a los aranceles de importación, se estableció un gravamen aduanero uniforme del 10% sobre el valor CIF, más un 10% de los gravámenes existentes anteriormente. Más tarde, en 1986, se creó el Gravamen Aduanero Consolidado (GAC), que integraba los derechos arancelarios y las tasas de servicios aduaneros en un único gravamen del 20%, sin discriminar el tipo de importación. Se eliminaron las excepciones de importación en favor de los sectores agropecuario, minero e hidrocarburífero con la fundamentación de que las empresas nacionales debían aumentar su productividad y capacidad competitiva.

Por otra parte, se otorgaron flexibilidades a ciertos sectores exportadores -grupos de mayor presión: mineros y agroindustriales- mediante la liberalización temporal del pago de aranceles o el requisito de licencias previas para importar productos que compitieran con los del sector agroindustrial (azúcar, aceites comestibles y harinas)<sup>47</sup>.

En materia de política crediticia, si bien los recursos destinados a las exportaciones se incrementaron con respecto a años anteriores, siguieron siendo mínimos en relación a las necesidades del sector. Probablemente otros fondos consignados a los sectores productivos lo hayan favorecido, sin embargo, hubo una alta concentración en pocos beneficiarios de los montos concedidos por el sistema bancario<sup>48</sup>. Por otra parte, las elevadas tasas de interés real -necesarias para sostener la estabilidad-, junto a las exigencias de garantías solicitadas por el sistema bancario impidieron un acceso más extendido y democrático a los recursos financieros por parte de la mayoría de los agentes productivos y entre ellos muchos potenciales exportadores.

La reforma tributaria sustituyó el Impuesto sobre la Renta Presunta de las Empresas (IRPE) en lugar del impuesto a las utilidades. Este impuesto, además de uniformizar la tasa para toda actividad empresarial, sin discriminar actividades productivas de las de servicio o comercio, desalentó el aumento de activos ya que su base imponible era el patrimonio neto, es decir, los activos imponibles menos los pasivos imponibles de la empresa. Actualmente, algunos sectores de la empresa privada sustentan criterios en sentido de diferenciar la tasa de este impuesto según la actividad -en su opinión no deberían gravarse con la misma tasa a la industria y al comercio-; para otros, lo más conveniente sería retornar al impuesto sobre las utilidades netas<sup>49</sup>.

Respecto a los avances institucionales de esta fase se pueden señalar aquéllos de carácter fiscalizador, como es el caso de la regulación a la producción, fijando cantidades mínimas, y la retención de regalías a la minería privada. Se pretendió también reestructurar las instancias administrativas regionales públicas, como las aduanas, para proveerlas de mayor capacidad operativa y de gestión; sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados debido a la falta de medios y recursos humanos calificados y a la corrupción imperante, común denominador de la administración pública.

En una segunda fase, se pretendió reactivar el crecimiento económico. La estrategia contenida en las normas legales apuntaba a elevar las tasas de inversión, enfatizando las vinculadas a la actividad exportadora. En este sentido, se emitieron disposiciones contenidas principalmente en el DS 21660, llamado de "reactivación económica". De esta

manera, también se dio respuesta al estancamiento económico que empezaba a generar presiones no sólo del sector empresarial sino de toda la sociedad civil que demandaba revertir la situación de "equilibrio de fondo" en la que se encontraba la economía.

Se instauró el Certificado de Reintegro Arancelario (CRA), como instrumento compensatorio a los gravámenes pagados por los exportadores. Las exportaciones tradicionales se favorecieron con el 5% sobre el valor neto exportado, y las exportaciones no tradicionales con el 10% sobre la misma base. El CRA era un valor fiscal con mantenimiento de valor que podía fraccionarse y transferirse y que tenía una validez indefinida y poder liberatorio para el pago de cualquier impuesto. El gobierno consideró esta medida como subsidio al sector exportador; sin embargo, para algunos sectores exportadores sólo representaba una compensación parcial a los costos incurridos por deficiencias en la infraestructura de transporte y la mediterraneidad, impuestos a la energía y combustible y movimientos cambiarios, entre otros factores<sup>50</sup>. No obstante, este instrumento contribuyó de alguna manera al crecimiento de más del 50% de las exportaciones no tradicionales en el período 1987-1990, si bien acompañado de elementos de corrupción aprovechados por exportadores inescrupulosos que declararon exportaciones fantasmas para beneficiarse del mismo.

Otro estímulo a las exportaciones fue la autorización a la empresa de ferrocarriles (ENFE) para que otorgase tarifas preferenciales de carga en favor de las exportaciones; éstas se beneficiaron hasta en un 40% de las tarifas de carga para las importaciones. Incluso la soya y harina de soya obtuvieron rebajas mayores.

En 1988 el gravamen aduanero consolidado fue sujeto a trato discriminatorio caracterizado por una desgravación continua a las importaciones de bienes de capital. En 1989, el gravamen para estas importaciones bajó al 10% sobre el valor CIF y al 17% para el resto de las importaciones. Incluso se otorgaron liberaciones para el sector agroindustrial.

La política institucional de comercio exterior se propuso la promoción y diversificación de las exportaciones. En tal sentido se creó el Instituto Nacional de Promoción de Exportaciones (INPEX), entidad dedicada al estudio de la problemática del sector, al planteamiento de recomendaciones y sugerencias para el desarrollo de las exportaciones, al apoyo al sector privado, y a brindar asistencia técnica e información sobre los mercados potenciales para los productos exportables. Sin embargo, en la práctica el INPEX tampoco pudo cumplir a cabalidad sus funciones debido a su limitada capacidad institucional, falta de recursos humanos y financieros, duplicidad de labores con otras reparticiones públicas, privadas y de cooperación internacional que operaban de manera no coordinada.

Por último, se volvió a intentar la reorganización de la Dirección General de Aduanas, proceso que sigue vigente y que busca integrar al país en los distintos mercados internacionales pero sin contar con una estrategia integral y clara que dé precisión a tal cometido.

En la gestión de Paz Zamora se mantienen las líneas matrices de la política económica y se profundizan las reformas estructurales pendientes. En materia de comercio exterior se formula un marco institucional y un conjunto de disposiciones legales de estímulo a la promoción de exportaciones, como uno de los factores puntales de la estrategia de crecimiento económico, suponiéndose que dichas disposiciones incidirían en la decisión de los empresarios privados.

Se trata de los Decretos Supremos 22407 y 22410 que contienen las medidas para la diversificación y el aumento de la producción de bienes exportables. Allí se ratificaba el mantenimiento del tipo de cambio real único y flexible, que no siempre se sostuvo en la práctica, desvirtuándose, en consecuencia, el postulado de que el manejo cambiario se corresponde con el mantenimiento de la capacidad competitiva y el aumento de la producción de bienes y servicios exportables.

Con el objeto de diversificar y abrir mercados para las exportaciones no tradicionales se instrumentó la conformación de zonas francas industriales, comerciales y terminales de depósito, ampliándose así las modalidades para la inserción en el comercio internacional; la intención era promover el desarrollo de actividades industriales y de servicio en rubros de exportación. Un incentivo para atraer inversión directa extranjera o nacional en las zonas francas fue la exención total del pago de aranceles aduaneros y tributos fiscales internos por la internación de mercaderías, insumos y bienes de capital, así como de los productos a exportar de esas empresas. La institución de estas nuevas formas siguió un proceso lento y los resultados no fueron los esperados.

Otra iniciativa fue la Ley 1182 de Inversiones. Esta ratificaba la libertad de mercado en el comercio exterior, otorgando plenas garantías a las operaciones propias del sector como también a los capitales extranjeros directos o asociados con los nacionales en contratos de riesgo compartido que se establecieran en estas actividades. Además fue modificada la política arancelaria: se desgravaron más los bienes de capital estableciéndose un GAC del 5% para estas importaciones y se consolidó un gravamen aduanero del 10% para el resto de las importaciones. Finalmente, el Draw Back sustituyó al Certificado de Reintegro Arancelario.

El Draw Back reintegraba el gravamen sobre el valor de los insumos y materias primas importadas incorporadas en el producto a ser exportado. La tasa de reintegro variaba en un rango del 2% al 4%, dependiendo del componente importado y del tipo de producto. Esta medida de reemplazo generó disconformidad entre los empresarios del sector exportador que veían en ella una disminución de la compensación fiscal. Por tanto, podría argumentarse que se trató de una medida de desaliento hacia el sector exportador ya que éste debía incrementar sus niveles competitivos sin tener que recurrir al subsidio, pues el Draw Back (instrumento neutro) compensaría los aranceles del componente importado presente en las exportaciones.

El financiamiento del sector dependía fuertemente de los recursos externos. Por otra parte, durante esta fase quedaron cesantes instituciones de fomento que otorgaban

crédito a sectores productivos vinculados a las exportaciones como el Banco Agrícola, el Banco Minero y el Fondo Nacional de Exploración Minera. De igual manera, los créditos de desarrollo pasaron, mediante el mecanismo de subasta, a ser intermediados por los bancos comerciales. Prácticamente desaparecieron los recursos concesionales para la actividad productiva.

En materia de comercio exterior se lograron acuerdos comerciales con países del Grupo Andino y otros de América Latina que otorgaron un trato preferencial a los productos bolivianos. En la misma dirección, el país se adhirió al GATT. Sin embargo, estos canales no fueron aprovechados adecuadamente por desinformación de los exportadores o ausencia de una política clara por parte de las autoridades pertinentes.

Por último, recién en abril de 1993 -prueba de la escasa prioridad asignada al sector por las sucesivas autoridades- se promulgó la Ley 1486 de Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones, cuyos objetivos eran la neutralidad impositiva mediante la devolución de impuestos internos y gravámenes aduaneros y el otorgamiento de garantías a las inversiones en el sector.

Así, desde 1985, a través de una serie de iniciativas, se intentó dar un marco legal mínimo para el desenvolvimiento del sector externo. Sin embargo, en su conjunto, el impacto de tales iniciativas fue insuficiente tanto para fomentar y promocionar el sector externo como para fortalecer y dinamizar la incipiente industria nacional. Jeffrey Sachs sugiere que la diversificación de la economía, por un lado, y la ventaja comparativa de los productos, por el otro, son factores claves en el proceso de inserción a la economía internacional<sup>51</sup>.

Sin embargo, la evidencia muestra que la participación del sector externo en la economía boliviana en los últimos doce años no ha sido muy promisoria debido a las limitaciones de la política de exportación y a la carencia de una estrategia coherente e integral para apoyar a la industria nacional. Esto se ha manifestado en el comportamiento de varios indicadores y en sus repercusiones en las cuentas externas. Por ejemplo, el valor total de las exportaciones a partir de 1986 subió y bajó de manera intermitente sin que se manifestara un significativo incremento ni una recuperación de los niveles alcanzados a principios de la década de los 80. De igual manera, el poder de compra de las exportaciones se redujo en más del 30% entre 1986 y 1992<sup>52</sup>.

Durante este período, Bolivia llegó a importantes acuerdos comerciales con países limítrofes, con miras a consolidar mercados para productos nacionales. Sin embargo, el ya mencionado valor bajo de las exportaciones, el perfil de los productos y la situación deficitaria de la balanza comercial harían pensar que los esfuerzos realizados no fueron suficientes, si bien hubo iniciativas importantes y exitosas.

Por ejemplo, la política económica para el sector externo durante los últimos doce años ha tenido un impacto positivo en relación a productos de exportación no tradicionales. Dadas las tendencias de los últimos años, sería posible pensar que el sector de productos



no tradicionales podría convertirse en un sector importante y sólido para el crecimiento del país, inclusive podría superar el dinamismo de la minería y de los hidrocarburos, además de generar fuentes de trabajo.

Sin embargo, para que el sector de productos de exportación no tradicionales continúe fortaleciéndose, las políticas económicas dirigidas al sector externo quizás podrían sentar las bases para cambiar la modalidad tradicional en el sector, que depende de productos primarios y sin escaso valor agregado. En este sentido, el proceso de transformación del sector productivo debe expandirse no sólo para crear una demanda interna de bienes de consumo sino también para promover la activación de bienes intermedios y de capital.

Las políticas económicas de los últimos doce años en relación a la industria nacional tuvieron más impacto en el mercado interno, especialmente en bienes de consumo como alimentos, bebidas y tabaco. Las políticas dirigidas al sector externo, también reactivaron la producción de bienes intermedios y de capital (i.e., fabricación de productos no metálicos, industrias metálicas básicas y generación de productos metálicos), pero no se logró una orientación exportadora.

Durante este período también se intentó apoyar al sector externo a través de políticas comerciales como las de zonas francas, maquilas, etc. Sin embargo, dichas iniciativas no se ejecutaron plenamente y no se lograron los resultados previstos. Por ejemplo, las zonas francas industriales todavía no operan plenamente, aunque su aplicación está aprobada.

Por otra parte hubo escasos esfuerzos para introducir nuevos productos de exportación o conquistar otros mercados, a causa principalmente de que las políticas económicas para el sector externo no lograron superar lo reducido del aparato productivo ni promover su diversificación. Además, las políticas dirigidas al sector externo no tuvieron un impacto significativo en cuanto al desarrollo de la micro-empresa y de la mediana empresa, y más bien tendieron a favorecer a las grandes empresas.

El análisis precedente permite concluir que las iniciativas hacia el sector externo no incidieron significativamente ni en el fortalecimiento y reorientación de la industria nacional ni en la inserción comercial de Bolivia. Tampoco le dieron al país suficiente capacidad para enfrentar una economía mundial cada día más exigente. Es así que se puede recomendar que se flexibilice el carácter neutral de las políticas económicas, se fortalezca las políticas sectoriales, se remuevan restricciones que impiden acceso a crédito, desconcentración de la fuerza de trabajo en el sector de bienes de consumo, que se reviertan las limitaciones que enfrentan agentes potenciales del sector externo (i.e., micro-empresa, mediana empresa) en lo relativo al acceso a recursos.

#### 4. Comportamiento de las exportaciones y el comercio exterior

Un aspecto que destaca en la estructura de las exportaciones, acorde con el espíritu de

las políticas de reforma, es el constante aumento en la participación de las exportaciones privadas y el continuo retraimiento de las exportaciones públicas. Como se puede observar en el Gráfico 3, las primeras, que significaban una quinta parte en 1980, representaban más de la mitad en 1989, y para 1992 se aproximaban a los dos tercios. Sin embargo, tal cambio no puede ser atribuido exclusivamente al desempeño del sector, pese al mérito de haber duplicado el valor de sus exportaciones. Su mayor contribución tuvo que ver más bien con la sustancial caída en las exportaciones públicas, las cuales pasaron de un 80%, en 1980, a sólo un 38%, en 1992. En consecuencia, como se verá más adelante, el aumento de las exportaciones privadas no llegó a compensar el desmoronamiento de las públicas.

Otro aspecto a destacar en la balanza comercial por sectores es que las importaciones del sector privado entre 1980 y 1992 fueron mayores a sus exportaciones, generándole persistentes déficit comerciales. En cambio, el sector público durante el mismo período presentó continuos superávits, aunque decrecientes, que cubrieron los déficits privados.

Una revisión por tipo de exportaciones permite profundizar el análisis. Las exportaciones mineras fueron privatizándose: en 1982, el 84% correspondían a exportaciones públicas; a partir de 1987, la minería empresarial privada, denominada minería mediana, y las cooperativas adquirieron mayor relevancia como producto de la "relocalización". En 1992, la minería mediana y las fundiciones privadas contribuyeron con el 42% de las exportaciones, las cooperativas con el 22%, y el sector público aportó sólo el 36%.

Como se mencionó anteriormente, el comportamiento de la minería privada probablemente sea el que más se adecuó a la lógica del nuevo modelo económico, en especial las más importantes compañías como COMSUR, Inti Raymi, EMUSA, Tiwanacu y Reminsa, las que pudieron reconvertir su producción, utilizando tecnología de punta gracias a su vínculo con capitales extranjeros, propietarios de gran parte de sus acciones. No ocurrió lo mismo con los cooperativistas que prácticamente trabajaban con las manos, sin recursos técnicos ni financieros. Su volumen de producción era resultado de la autoexplotación.

Las exportaciones no tradicionales -de mayor interés para este estudio por corresponder prácticamente en su integridad (más del 96%) al sector privado- crecieron marcadamente en volumen y valor en el segundo quinquenio de la década pasada. A partir de 1991 se revirtió en forma continua el crecimiento de los valores, mientras los volúmenes se mantenían o incluso incrementaban. Esto indica el escaso valor agregado que contienen los productos básicos y, en consecuencia, exhibe el deterioro que sufren en su poder de compra.

Revisando la clasificación de tradicionales y no tradicionales de las exportaciones (ver Cuadro 3) se aprecia que las últimas representaban el 16% en 1980, el 25% en 1989 y el 29% en 1992, cayendo en valor desde 1991. Un examen de su composición permite señalar que sólo seis productos de origen agropecuario contribuyen en más del 76% al valor total de las exportaciones no tradicionales.

Tal estructura permite reconocer la escasa diversificación en esta categoría. En 1980 se exportaban básicamente los mismos productos más la goma dentro de las exportaciones no tradicionales. Son cinco productos agroindustriales, más la soya en grano, la madera simplemente aserrada y esporádicamente algo de ganado, los que conforman el grueso de los no tradicionales. Para tener una idea más cabal, el aporte de las exportaciones industriales manufactureras en 1991 fue de sólo el 3% del total de las exportaciones no tradicionales, de las cuales la más importante fue la fabricación de joyas y artículos conexos que aportó el 1.6% al mismo total<sup>53</sup>.

Se puede resumir la evolución del valor de las exportaciones indicando que éste no recuperó el nivel de 1980 y tampoco modificó sustancialmente su composición. En 1992 apenas alcanzó el 68% de valor de aquél. Las exportaciones no tradicionales ganaron mayor participación pero concentradas en escasos seis productos, que en su mayoría datan del período pre-ajuste; además, su presencia más relevante se debió, en gran medida, a la caída sostenida de las exportaciones tradicionales correspondientes al sector público, principalmente de la minería estatal.

El índice de las cantidades exportadas, tomando como base 1980 igual a 100 y exceptuando hidrocarburos, muestra una caída a 57% en 1987, recuperando algo hasta llegar a 74%, en 1992. Este mismo índice para los minerales presentaba un 46% en 1986 y se situaba en 59% en 1992, reflejando la crisis del sector. Por su parte, las exportaciones no tradicionales exhibían un 66% en 1986 y rebasaron la base a partir de 1989, expresando el esfuerzo del sector para compensar la caída de precios<sup>54</sup>.

El índice de precios general con la misma base cayó a partir de 1987, en pleno período de ajuste estructural, ubicándose en 87% en 1992. Este índice para las exportaciones mineras, exceptuando los años 1989 y 1990, es menor a la base. En el sector de hidrocarburos cayó desde 1988, llegando al 53% en 1992. En cuanto a las exportaciones no tradicionales, exceptuando 1989 y 1992, fue menor en todos los años, prueba clara de que se trataba de productos primarios o escasamente procesados (los únicos precios que crecieron en esta categoría son los correspondientes a la madera). De esta manera, se aprecia que los productos exportados, al no incorporar valor agregado ni diversificarse como deberían haberlo hecho, no superaron los persistentes desequilibrios que se presentaron en las cuentas externas<sup>55</sup>.

Por su parte, los índices de las importaciones son nítidamente desfavorables. El índice de precios, con base en 1980, creció en 1992 a 159 en bienes de consumo, 314 en bienes intermedios, y 128 para bienes de capital. El encarecimiento de las importaciones se expresó en el índice del valor de las mismas, que creció un 58% en 1992 para las importaciones de bienes de consumo, en 199% para bienes intermedios, y en 100% para bienes de capital (los dos últimos se triplicaron y duplicaron, respectivamente). Como resultado se produjo una baja en las cantidades importadas de bienes intermedios para la agricultura y la industria a partir de 1988, llegando algunos años a más del 50%<sup>56</sup>.

En definitiva, la relación de precios de intercambio se deterioró persistentemente desde el inicio del programa de ajuste estructural, situándose, en 1992, en el 44.5 respecto a los 100 puntos de 1980. El poder de compra de las exportaciones cayó de manera sostenida: en 1985 representaba apenas el 54.8% de la capacidad que tenía en 1980, y en 1992 representa sólo un tercio (33%) de aquélla<sup>57</sup>.

En esas circunstancias el servicio de la deuda externa como proporción de las exportaciones se mantuvo por encima de una cuarta parte de ellas. La propensión media a exportar pasó de un 21%, en 1980, a un 15.8%, en 1989, y a un 12.2%, en 1992, mostrando la pérdida de su importancia en la demanda agregada. Por el contrario, las importaciones como porcentaje del producto aumentaron de un 17%, en 1980, a un 21.4%, en 1992, expresando a su vez el sesgo de la liberalización comercial más que la presencia de una política de comercio exterior basada en el fomento y la promoción a las exportaciones (ver Gráfico 4).

## 5. Balance de consecuencias

Desde 1985, la sociedad boliviana ha estado experimentando un proceso de cambio en el contexto de una reestructuración económica a nivel mundial. A partir de 1985 se intentó superar un estilo de desarrollo cuya dinámica había llegado a su culminación. Por ello, en los últimos años Bolivia emprendió un camino para reformar su economía con el objeto de fertilizar un nuevo terreno capaz de adaptarse a las nuevas realidades y demandas nacionales e internacionales y de generar las condiciones necesarias para promover una nueva estructura productiva, modernizar la economía y sustentar el crecimiento económico. En doce años, el gobierno ha avanzado en consolidar la estabilización macro-económica del país, con miras a propiciar un esquema de competencia libre y transformación productiva.

La profunda y dolorosa transformación emprendida a partir de 1985 fue puesta en marcha mediante un amplio conjunto de reformas e iniciativas en los campos financiero, de comercio exterior y cambiario. La NPE comprendió inicialmente medidas para frenar un proceso hiperinflacionario y estabilizar la economía, incorporando, además, reformas estructurales para configurar una economía de mercado. La NPE logró frenar la hiperinflación y llegó a estabilizar la economía, cumpliendo así con un primer objetivo que sirviera de base para lograr otro aun más difícil: transformar su aparato productivo y crear las herramientas necesarias para enfrentar adecuadamente los desafíos de un mercado internacional cuyas exigencias y demandas favorecen a los países con mayor desarrollo relativo.

El éxito para operar adecuadamente en este nuevo ambiente internacional pareciera ya no requerir simplemente una balanza comercial positiva, un crecimiento económico constante o altos niveles de productividad. Estos y otros factores ahora son sólo síntomas que afectan al ambiente de competitividad y no determinan si un país es o no competitivo<sup>58</sup>. Las políticas económicas de los países y sus condiciones institucionales crean el ambiente para alcanzar la competitividad. Sin embargo, estos factores no la

garantizan por sí solos. Más bien, como se menciona en el primer capítulo, podría decirse que la competitividad es una dinámica tanto sistémica como sinérgica. Es utilizar el patrimonio del país de manera dinámica, eficiente, innovadora y buscando siempre obtener ventajas comparativas. Es obtener conocimiento, absorber tecnología; es educación; implica un diálogo constructivo entre los actores políticos y sociales, entre el gobierno, el sector empresarial y el laboral; es buscar inversión estratégica, es especialización; es ser competitivo en industrias y servicios diferentes, es tener un marco institucional que cambia y se adecúa a factores internos y externos y que promueve y fortalece un desarrollo autocentado capaz de incrementar la capacidad interna. Por ser sistémica y sinérgica, la competitividad involucra actores políticos, económicos y sociales.

En este capítulo se ha tratado de analizar el impacto de la NPE en lo que respecta a la transformación productiva e inserción al mercado, haciéndose hincapié tanto en las políticas generales como en las que tenían relación con la inversión y el sector externo, para evaluar si éstas y los resultados alcanzados han incidido positivamente en el arduo y difícil reto de fortalecer la economía boliviana para que pueda operar adecuadamente en el nuevo contexto mundial.

Varias fueron las políticas basadas en experiencias de países que han tenido éxito en su tarea de mejorar y fortalecer su competitividad, identificado a la inversión y al sector externo como elementos claves para generar el dinamismo necesario tanto para sobrevivir en el nuevo mercado internacional como para renovar un nivel de desarrollo propicio para poder competir adecuadamente en el mercado internacional<sup>59</sup>. El modelo de Michael Porter, por ejemplo, presenta factores que determinan la competitividad y, entre los más activos, aparecen la inversión y el grado de internacionalización, cuyos actores principales son el sector empresarial y el sector externo o de exportación<sup>60</sup>. Estos factores tienden a tener un impacto exponencial, ya que un pequeño progreso en este valor crea un gran impacto en el resultado final. De ahí la importancia y el énfasis puestos en estos procesos.

Se puede concluir que el caso de Bolivia en los últimos doce años no ha mostrado un progreso significativo en este proceso. Si bien se han realizado varias acciones y políticas referidas a la inversión y al sector externo, el esfuerzo nacional no ha estado bien definido, organizado y coordinado. En muchos casos, las iniciativas fueron tomadas en el marco de vacíos institucionales; en otros, el proyecto de competitividad no ha tenido una gestión moderna o adecuada, una misión, una visión, una planeación estratégica, metas y objetivos claros o instrumentos adecuados. Tampoco es posible detectar una coordinación interinstitucional entre las múltiples entidades y organismos estatales, el sector privado, la universidad, los medios de comunicación y las agencias internacionales. En este sentido, la estabilización en los hechos ha reproducido una lógica de competitividad espúrea que ha mantenido la economía boliviana por largos años.

A esto se puede añadir que las políticas de inversión y del sector externo no han sido complementarias, lo que hubiese podido fortalecer el resultado final. Por ejemplo, disponibilidad y calidad de recursos humanos, capacidad científica y tecnológica,

eficiencia en los mercados de capitales, calidad en los servicios financieros y capacidad de innovación del sector empresarial.

En conjunto, las políticas de inversión y del sector externo muestran una tendencia a crear reglas de juego, pero aparentemente estas políticas no han penetrado todavía en el interior de la economía, de donde vendrían las verdaderas ventajas.

La economía en los últimos años ha crecido en sectores tradicionales como son los hidrocarburos y la minería, pero no se advierte ningún cambio importante en nuevos sectores, especialmente donde se producen operaciones complejas, donde hay verdadero riesgo, donde son necesarias grandes economías a escala y una amplia esfera de acción para poder competir. La falta de nuevos sectores productivos en la economía boliviana está relacionada con las tendencias de políticas económicas tanto en inversión como en el sector externo.

El problema no fue la falta de iniciativas importantes en los últimos años en relación a la inversión y al sector externo; más bien se puede argumentar que a través de estas iniciativas Bolivia no ha podido aprovechar ni mejorar sus ventajas naturales, o incorporar tecnología en su aparato productivo o hacer un uso renovable de sus recursos humanos. Tampoco las políticas económicas han creado mecanismos institucionales implícitos para apoyar al sector empresarial, de tal manera que éste no ha podido incrementar adecuadamente su capacidad de gestión y por ende no ha podido tampoco innovar y buscar nuevos mercados. En el ethos empresarial aún se puede observar una lógica consumista y rentista.

A partir de todo lo que se ha logrado hasta el momento en estos sectores se puede concluir que dadas las tendencias en lo que respecta a política económica existe todavía mucho camino por recorrer para poder incrementar la competitividad de Bolivia en el mercado internacional. A esto se debe añadir el bajo nivel sistémico y sinérgico que existe entre los sectores económico, político y social, lo cual no necesariamente ha dotado al país de las herramientas precisas para enfrentar adecuadamente la competencia internacional.

## NOTAS

1. Juan Antonio Morales, 1990, "Democracia y política económica en Bolivia", en ILDIS, 1990, El difícil camino hacia la democracia. La Paz.
2. Para más información ver Jaime Delgadillo Cortéz, 1992. La crisis de la deuda externa y sus soluciones: la experiencia boliviana, Graficolor, La Paz.
3. Véase Gabriel Loza Tellería, 1988, Bolivia: crisis, estabilización y proyecto nacional, Editorial Los Amigos del Libro, La Paz; y CEPAL, 1990, Transformación productiva con equidad, CEPAL, Santiago de Chile.
4. Ver Gabriel Loza Tellería, 1988, ob. cit.; y Gerardo Berthin, 1989, "Heterodox vs. Orthodox Economic Policies: The Experiences of Peru and Bolivia and the Short-Term Impact and Effects (1985-1989)", Tesis de Maestría, Georgetown University, Washington, D.C.
5. Los siete paquetes de estabilización fueron adoptados en diciembre de 1979, febrero de 1982, noviembre de 1982, noviembre de 1983, abril de 1984, noviembre de 1984 y febrero de 1985. Véase James M. Malloy y Eduardo Gamarra, 1988, Revolution and Reaction: Bolivia, 1964-1985, Transaction Books, New Jersey.
6. Véase Samuel P. Huntington, 1993, The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, University of Oklahoma Press, Oklahoma.
7. Cf. Fernando Calderón y Mario R. dos Santos, 1991, Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis socio-políticas y un corolario, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, pp. 42-43.
8. Para un análisis más actualizado de las fuerzas de cambio del mercado ver Fernando Calderón y Roberto Laserna, 1994 (a), Paradojas de la modernidad: sociedad y cambios en Bolivia, Fundación Milenio, La Paz.
9. Ver Fernando Calderón y Mario R. dos Santos, 1991, ob. cit.
10. Fernando Calderón y Mario R. dos Santos, 1991, ob. cit., p. 32-34.
11. Cf. Fernando Calderón y Roberto Laserna, 1994 (a), ob. cit.
12. Véase Guillermo O'Donnell, 1994, "Delegative Democracy", en Journal of Democracy, Vol. 5, Nº 1, enero 1994, p. 55-69; y Fernando Calderón y Roberto Laserna, 1994, ob. cit.
13. Existe una discusión sobre el grado de identificación y/o complementariedad entre las políticas del FMI y el Banco Mundial. Algunos autores señalan que existe una

coincidencia entre ambas políticas, mientras otros señalan que existen diferencias entre ellas, fundamentalmente con respecto a la orientación del FMI y el Banco Mundial en lo que respecta a programas de ajuste estructural como medida de estabilización económica o como medidas de reconversión económica e industrial. Ver por ejemplo, Wilfred L. David, *The International Monetary Fund Policy Paradigm: The Macroeconomics of Stabilization, Structural Adjustment, and Economic Development* [El paradigma del FMI: la macroeconomía de estabilización, ajuste estructural, y desarrollo económico] New York: Praeger, 1985; Tony Killick, ed. *The Quest for Economic Stabilization: The IMF and the Third World* [La búsqueda de estabilización económica: el FMI y el Tercer Mundo]. London: Heinemann Educational Books, 1984; Manuel Pastor, Jr. *The International Monetary Fund and Latin America: Economic Stabilization and Class Conflict* [El FMI y Latinoamérica: estabilización económica y conflicto social]. Boulder: Westview Press, 1987; John Williamson. *IMF Conditionality* [Condicionalidad del FMI]. Washington, DC: Institute for International Development, 1983. Ver también, Tony Killick. *Adjustment and Financing in the Developing World: The Role of the International Monetary Fund* [Ajuste y Financiamiento en los Países en desarrollo: El papel de FMI]. Washington, DC, 1982; S. Lichtensztein y M. Beaur. *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: estrategias y políticas del poder financiero*. Uruguay: Nueva Sociedad, 1986; SELA. *El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana*. México: Siglo XXI, 1986; Patricio Meller. "Evolución de los enfoques teóricos del ajuste externo y el programa del FMI." *Revista de la CEPAL*, No. 32 (agosto, 1987); Patricio Meller. "América Latina y la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial." *CIEPLAN Chile*, No. 23; Patricio Meller. "En torno a la doble condicionalidad del FMI-Banco Mundial." *Revista de la CEPAL* No. 37 (abril 1989); Walter E. Robichek. *El FMI y el papel de las políticas de ingresos en las estrategias de ajuste externo de los países en desarrollo*. México: FCE, 1989; O. Sunkel y G. Zuleta. "Neoestructuralismo versus neoliberalismo." *Revista de la CEPAL* No. 42 (diciembre 1990); y Francisco Sagasti. "El Banco Mundial en el centro del debate." *Revista de Comercio Exterior* (julio 1991).

14. Véase "Presentación del Dr. Jeffrey Sachs durante el almuerzo patrocinado por la American Chamber of Commerce", La Paz, 22 de julio de 1993.
15. Rolando Morales, 1990.
16. BID, etc.
17. BID.
18. Ibid.
19. CEDLA/ILDIS, 1994, Informe social: Bolivia, N° 1, CEDLA/ILDIS, La Paz.
20. Arauco, Isabel, 1993, *Cambios en la industria boliviana: la visión de los trabajadores*, PREALC, Santiago de Chile.



21. Michael Porter, 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York.
22. Fernando Calderón y Roberto Laserna, 1994, "Pautas para el fortalecimiento del desarrollo sostenible". Borrador. Ponencia presentada en el Seminario Presidencial sobre Desarrollo Humano Sostenible, La Paz Viernes 21 de octubre de 1994, PNUD, La Paz. El texto que sigue retoma las partes más sobresalientes del documento citado.
23. Fernando Calderón y Roberto Laserna, 1994 (a), ob. cit.; y Fernando Calderón y Roberto Laserna, 1994 (b), ob. cit.
24. CEDLA/ILDIS, 1994, ob. cit.
25. BID, 1994.
26. PNUD, 1993, Informe sobre Desarrollo Humano: 1993, Capítulo 3.
27. Gary Montaña y Carlos Villegas, 1993, *Industria boliviana: entre los resabios del pasado y la lógica del mercado*, CEDLA, La Paz.
28. Fernando Calderón y Mario R. dos Santos, 1991, ob. cit., Tesis 3 y 4.
29. La forma de competitividad espúrea planteada por la CEPAL incluye la subestimación de la mano de obra en el sector de exportaciones, sin dotarla de tecnificación, calificación ni educación. A su vez, esta forma de competitividad incluye la concentración de recursos naturales en pequeños grupos de la población o en ciertas empresas públicas. Véase CEPAL, 1990, ob. cit.
30. Ibid.
31. Ver Memorias 1988-1992 ANMM.
32. En una encuesta de opinión realizada en 1992 en la minería mediana se confirmó el comportamiento de la inversión, ya que más del 80% de los encuestados estimaba continuar con la concreción de nuevas inversiones, mientras que más del 60% de los encuestados se mostró optimista en cuanto a aumentar sus niveles de exportación. Ver "Encuesta CEDLA/CERES", 1992.
33. Ibid.
34. No disponemos de información.
35. No se dispone de información estadística detallada acerca de las inversiones en las construcciones que efectúan las empresas privadas y las familias. También se tienen estas restricciones en el sector hidro-carburífico.
36. Hugo Dorado, fecha, Informe de Hugo Dorado, IDEM.

37. Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, junio 1991, "¿Por qué no hay inversión en Bolivia?". Trabajo mimeografiado, La Paz.
38. Las ideas centrales de los determinantes de la inversión privada se basan en Hugo Dorado, 1993, Ahorro e inversión en el proceso de ajuste estructural, Serie Documentos de Trabajo N° 5, CEDLA, La Paz.
39. El precio del dinero, así determinado, estaría inhibiendo al empresario privado nacional; las altas tasas de interés no permiten realizar inversiones en este sector que tropieza con el agravante de las garantías exigidas por los bancos comerciales, difíciles de satisfacer. Pese a ello, el crédito efectivizado por el sistema bancario al sector privado es creciente en valores corrientes; los sectores más favorecidos, desde 1985, son: industrial, agropecuario y comercial; por el contrario, los sectores minero y de la construcción son los menos favorecidos con estos préstamos.
40. El ahorro interno como porcentaje del PIB era de 23.9 en 1988, mientras que en el período 1988-1991 el promedio apenas alcanzaba al 14% del PIB, aproximadamente. Véase CEDLA/ILDIS, 1994, ob. cit.
41. Ibid.
42. World Bank, 1994, Bolivia: Structural Reforms, Fiscal Impacts and Economic Growth, World Bank, Washington, DC.
43. CEDLA/ILDIS, 1994, ob. cit.
44. World Bank, 1994, ob. cit.
45. Gary Montaña y Carlos Villegas, 1993, ob. cit.
46. BID, 1992.
47. Gary Montaña y Carlos Villegas, 1993, ob. cit.
48. Según datos de la Superintendencia de Bancos se aprecia que del 55% al 70% de las colocaciones del sistema bancario es apropiado por un poco más del 3% de los prestatarios. Véase Boletín estadístico mensual de la Superintendencia de Bancos, varios números.
49. Gary Montaña y Carlos Villegas, 1993, ob. cit.
50. Para una revisión más extensa al respecto consultar CADEX, julio 1990, "Bases para una estrategia de crecimiento y orientación hacia afuera", Santa Cruz.
51. Jeffrey Sachs, 1993, ob. cit.

52. CEDLA/ILDIS, 1994, ob. cit.
53. Ibid.; y CEDLA/ILDIS, 1994, ob. cit.
54. Ibid.
55. Ibid.
56. Ibid.
57. Ibid.
58. Michael Porter, 1990, ob. cit.
59. Ver, por ejemplo, PNUD, 1993, ob. cit.; Michael Porter, 1990, ob. cit.; y CEPAL, 1990, ob. cit.
60. Michael Porter, 1990, ob. cit.

## TERCERA PARTE

### INTEGRACION SOCIAL

Desarrollar es poner al hombre de pie

Hélder Cámara

## VI

### LA AUSENCIA PERMANENTE: EQUIDAD, OCUPACION E INGRESOS

#### 1. Optica sistémica

Dos de los factores de la dinámica de integración social que tienen influencia significativa en la capacidad de autogobierno democrático y en la competitividad económica son, sin duda, el empleo y los ingresos. La misma equidad se refiere a la búsqueda de igualdad de oportunidades vinculadas al empleo y a una remuneración justa.

La estabilización y el ajuste estructural trajeron algunas consecuencias socio-ocupacionales negativas, las cuales condicionaron cambios en cuanto al nivel, composición y características tanto del empleo como de los ingresos laborales.

A su vez, dichos cambios incidieron en el panorama social del país como también condicionaron la postura y características de los protagonistas del escenario social. Es decir, como se menciona en el capítulo inicial, el empleo y los ingresos tienen una relación sinérgica y sistémica con lo político y lo económico. De ahí la importancia de analizar los cambios que se dieron en Bolivia en lo que respecta a equidad, ocupación e ingresos, para ver qué impacto han tenido en la articulación entre la gobernabilidad política y la competitividad económica. Este acápite descansa en la idea de que la consolidación de una dinámica autocentrada de desarrollo económico supone un mejoramiento cualitativo de la fuerza de trabajo, tanto en el plano de la equidad como en el de una cultura productiva y de una seria calificación obrero-patronal.

El acápite parte de un somero análisis del panorama laboral en relación con las políticas de estabilización y ajuste; continúa con la determinación del perfil productivo del país; prosigue con un análisis sobre el comportamiento del empleo y de los ingresos laborales, y culmina con un balance de la temática, para luego dar paso, en el próximo capítulo, a un breve análisis de la integración social desde la perspectiva de los sectores, las políticas y los actores sociales.

#### 2. Estabilización, precarización laboral y gobernabilidad

Como observación inicial se puede mencionar que en los años 80, inclusive antes del proceso de estabilización y ajuste, en Bolivia como en el resto de Latinoamérica se visualiza una tendencia muy negativa tanto en el empleo como en los salarios<sup>1</sup>. Cabe agregar que en el caso boliviano dichas tendencias se agudizaron debido a la grave situación económica entre 1982-1985. Es decir, la aguda contracción económica que sufrió Bolivia a partir de 1980 afectó al nivel general de la actividad económica, en particular a los sectores productivos, que hasta ese momento eran importantes generadores de empleos. A esto debe añadirse el hecho de que el ritmo de la expansión de la población económicamente activa, especialmente en la zona urbana, sobrepasó claramente la capacidad de generar empleo productivo en la economía boliviana<sup>2</sup>. Esta brecha entre el incremento de personas disponibles para trabajar y el estancamiento productivo se manifestó no sólo en el desempleo urbano abierto, sino también en la emigración al exterior, el aumento del empleo en la economía de la coca, la mayor cantidad de empleados en el sector de servicios y en el sector informal-urbano. Asimismo, aunque entre 1980 y 1985 hubo un incremento en el empleo público debido a que el gobierno trató de aliviar la tensión social generada por la estabilización, para 1986 fueron despedidos miles de trabajadores públicos.

Lo que resalta en un marco muy general es que paulatinamente se transfirió mano de obra de actividades de mayor productividad a otras de productividad e ingresos más bajos. De acuerdo a un estudio de 1991, durante ese lapso de tiempo la población ocupada en el sector informal urbano creció significativamente. El estudio indica que para 1989, 618.000 personas trabajan en el sector informal urbano. Esta cifra representa el 31% del empleo total y el 58% del empleo urbano. De igual manera, el estudio muestra que los ingresos en el sector informal son bajos<sup>3</sup>. Estas tendencias acentuaron la heterogeneidad productiva y la desigualdad distributiva del ingreso. De igual manera, la tasa de desocupación abierta se incrementó a niveles muy superiores a los registrados una década atrás<sup>4</sup>.

El desempleo y las políticas de reestructuración salarial también tuvieron un impacto negativo en los ingresos de la población asalariada. Esto contribuyó a empeorar la calidad de vida de los sectores más excluidos y a reducir su ya magra capacidad de generación de ingresos. A esto se sumó el hecho de que el valor de la canasta de consumo subió debido a la tendencia inflacionaria y a las políticas de ajuste. Estas medidas fueron perjudiciales para la equidad, ya que el ingreso de los hogares se redujo al crearse menos empleos y empeorar los salarios<sup>5</sup>.

Aparte de afectar la estructura ocupacional, salarial y los niveles de equidad, la precaria situación de las condiciones laborales indudablemente afectó el nivel de competitividad del país ya que se intentó reproducir la competitividad mediante bajos salarios y una estructura distributiva regresiva. El nivel de competitividad del país se fue reduciendo por la falta de absorción de nueva tecnología vía la inversión. Esto, a su vez, tuvo un impacto en la ya polarizada estructura de ingresos, agudizando la inequidad socio-económica<sup>6</sup>.

De esta manera, también desde el punto de vista del empleo y de los ingresos el

dinamismo económico se sustentó en una "competitividad espúrea" con escasas capacidades de sostenibilidad en el tiempo. El desarrollo de una "competitividad auténtica" que sea sostenible en el tiempo y que además sea fecunda respecto de la propia experiencia de estabilización necesita un fuerte componente de equidad, de manera tal que la utilización de la fuerza de trabajo no implique su agotamiento y expoliación sino, al contrario, su potenciamiento continuo. La misma lógica de una "competitividad auténtica" ampliaría sus posibilidades, potencialidades y oportunidades. En este sentido, parece fundamental una acción concertada de revalorización del rol del trabajo recalificado en el dinamismo de una integración social concurrente con una productividad fecunda.

En la concepción del PAE, la generación de empleos y el mejoramiento de los ya existentes estaban ligados principalmente al resultado del crecimiento económico y de los aumentos de productividad impulsados por la reestructuración productiva liderada por el sector empresarial, y de sus efectos multiplicadores sobre el conjunto de la actividad económica. Por consiguiente, la resolución de los problemas ocupacionales se suponía que se trasladaría al mercado en la lógica de dejar actuar a las fuerzas de la libre concurrencia en todos los ámbitos posibles.

Siguiendo esta concepción, ya en el DS 21060 se dispone la liberalización del mercado de trabajo, dejando el empleo y los salarios al libre juego de la oferta y la demanda con sujeción a las disposiciones de la Ley General del Trabajo.

Esta medida fue instrumentada en el corto plazo para favorecer el proceso de estabilización de precios mediante la reducción del empleo y el congelamiento de los salarios en el sector público con la perspectiva de reducir el déficit fiscal y para contrarrestar los efectos de la propia estabilización en la contracción de la demanda agregada, permitiendo que las empresas adaptaran los volúmenes de trabajo y los costos del mismo en respuesta a las variaciones de la demanda. En cambio, en el mediano y largo plazos, la flexibilidad laboral se utilizaría como instrumento para generar las condiciones necesarias para estimular las inversiones, favorecer los procesos de reestructuración productiva y lograr mayores tasas de crecimiento económico.

Desde 1985 no solamente rige la libre contratación con la consabida "libertad de despidos", sino también el criterio de abatir las presiones inflacionarias que puedan originarse en el aumento de los salarios. Así, en el sector público el manejo de la política salarial subordina sus metas a los objetivos de estabilización y su mantenimiento. En el ámbito privado, los mecanismos de formación de los salarios se sujetan a criterios de flexibilidad para que las empresas puedan determinar los costos de mano de obra de acuerdo al comportamiento del mercado y a las ganancias de productividad.

Doce años después de la aplicación del programa de estabilización y ajuste, tanto el haber logrado una estabilidad económica basada en factores genuinos (reducción del déficit fiscal y de los desequilibrios externos, aumento de las inversiones, etc.) como el haber cumplido las fases previstas del ajuste (crecimiento sostenido y reconversión), no

solamente ha llevado a postergar la solución de los problemas de ocupación e ingresos sino, además, a agudizarlos. La precarización laboral se ha generalizado, la inequidad social se ha reforzado y los niveles de pobreza -y sobretodo de indigencia- están afectando a una mayor proporción de los hogares en las ciudades y el campo, debido en parte a que el efecto de la política de estabilización y ajuste sobre la calidad de los empleos y el nivel real de las remuneraciones fue regresivo<sup>7</sup>.

El énfasis en la estabilidad de precios ha llevado a concentrar las políticas estatales en el marco de ese objetivo, aun, como se ha visto, al precio de crear condiciones restrictivas para el propio crecimiento y reconversión productiva. Esta característica, sumada a la debilidad gubernamental para identificar e instrumentar otras opciones de política macro, socio-ocupacional y de competitividad internacional resulta particularmente crítica en el caso de Bolivia, considerando los rezagos estructurales derivados del escaso desarrollo y articulación del aparato productivo.

Esto, a su vez, ha tenido repercusiones negativas en los ámbitos político, económico y social, ya que se ha generado en la población, de manera creciente, una cierta desconfianza hacia la capacidad gubernamental de dar solución a los problemas de la gente, de implementar políticas económicas y de mejorar la calidad de vida de la sociedad. En breve, el efecto de gobernabilidad generado por las políticas gubernamentales en relación a empleo y salarios tiende a disminuir. Esta postura social tiene también sus consecuencias institucionales, ya que se llegan a cuestionar las funciones y características del marco institucional.

Veamos algunas de las tendencias importantes durante el período 1985-1992 que grafican el comportamiento del empleo y los ingresos.

### 3. Perfil productivo y efectos laborales

El sesgo predominantemente primario-exportador de la economía nacional junto al incipiente desarrollo industrial alcanzado planteaban retos que una vez lograda la estabilización -aun en un marco de precariedad- podrían haber sido insoslayables en el plano de las políticas económicas. Esto fundamentalmente en la perspectiva del logro de una institucionalidad idónea que permitiese empezar a alcanzar una mayor "competitividad auténtica" y avanzar en la plasmación de un "núcleo endógeno de crecimiento", que posibilitara -según las circunstancias y la necesidades- orientar las exportaciones y un proceso eficiente de sustitución, garantizando sus efectos en el plano distributivo.

Como parte de una política de competitividad, la inserción internacional de Bolivia a partir de un núcleo de crecimiento, una vez alcanzada la estabilidad, podría haber sido la prioridad gubernamental, aún más si se toma en cuenta la forma espúrea de competitividad prevaeciente en el país.

En Bolivia, la heterogeneidad es la característica del aparato productivo y de servicios,

con una presencia significativa de formas organizativas tecnológicamente atrasadas (unidades económicas familiares y semiempresariales), donde no existe disociación entre propietarios del capital y del trabajo y cuya lógica económica y de gestión, si bien inscrita en el mercado, responde más a los procesos de reproducción familiar que de reproducción del capital, como es el caso de los establecimientos organizados de manera empresarial. Aun más, las empresas tienden a tener estructuras laborales verticales y jerárquicas que no promueven intercambio de información, iniciativa y creatividad de la fuerza de trabajo.

Considerando el caso de la economía urbana, se hace referencia también a una estructura productiva altamente heterogénea donde conviven una miríada de pequeñas unidades económicas de carácter familiar o semi-empresarial con un reducido espectro de empresas organizadas de manera típicamente empresarial. En 1992, el 93% del total de establecimientos censados en los centros urbanos mayores a 10.000 habitantes en el país tenía menos de 5 personas ocupadas. En el otro extremo, solamente el 3% ocupaba a más de 30 personas<sup>8</sup>.

El segmento empresarial moderno, llamado por el modelo a constituirse en el eje de los procesos de reconversión productiva, no solamente se halla concentrado en pocas ramas de actividad y en un reducido número de empresas, sino que se caracteriza por su extrema desarticulación y su escasa capacidad para desencadenar procesos de reactivación en el conjunto de la economía y aportar de manera significativa a la generación de empleo.

Esta estructura se reproduce prácticamente en todos los rubros de actividad, incluido el sector industrial, aspecto que ilustra no solamente las mayores dificultades que enfrenta el país en la perspectiva de la reconversión, sino también la necesidad de encarar ese proceso a través de una combinación e integración de políticas de diverso cuño, adecuadas a las características de dicha heterogeneidad y, por lo tanto, a necesidades y potencialidades distintas. Asimismo, a través de un intercambio político capaz de articular consensos en torno a los equilibrios básicos entre Estado y mercado, producción para el mercado interno y externo, inversión pública y privada, etc.

Dado que las políticas económicas en la última década no han tomado en cuenta un diagnóstico exhaustivo de la realidad, o no han explorado alternativas que trasciendan la búsqueda de nuevos ejes de producción para considerar aspectos distributivos, las tendencias en el empleo y los salarios que a continuación se destacan son una expresión de gérmenes de inestabilidad que amenazan tanto a la gobernabilidad -de no mediar cambios drásticos en su orientación- como a la posibilidad de una integración social más coherente.

Para ilustrar la mencionada hipótesis se pueden mencionar específicamente algunas cifras cuantitativas de las cuatro ciudades principales del país (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto) que en conjunto abarcan al 80% de la fuerza laboral de las ciudades capitales de departamento. Entre 1985 y 1991 se constata, en primer término, que el



empleo aumentó pero las modalidades de inserción de la fuerza laboral no evolucionaron en un sentido progresivo; es decir, no mejoró la calidad de la ocupación. Si bien gradualmente se fue recuperando el dinamismo del sector empresarial en la generación de empleo y su participación relativa en el empleo total -la cual aumentó del 15% al 20%-, su aporte es todavía insuficiente para comenzar a combatir la fuerte concentración del empleo en los segmentos tecnológicamente más atrasados y que operan con menor productividad<sup>9</sup>. En un contexto en que se espera que el sector privado empresarial sustituya al Estado en la economía, apenas uno de cada tres nuevos empleos generados hasta 1991 correspondía al aporte de las actividades empresariales, y dentro del sector privado urbano existen 2.27 trabajos informales por cada empleo formal<sup>10</sup>. De hecho, la mayor importancia relativa antes mencionada deriva de una fuerte reducción en la participación del sector público en el empleo antes que del efecto del impacto absoluto en la generación de empleo por parte del sector privado empresarial.

Lo anterior es así debido a la pequeñez relativa del sector empresarial privado, a su estructura interna más asentada en actividades terciarias que en la producción, como también por la persistencia de las inversiones en actividades altamente rentables, con rápido retorno y mínimo riesgo, que no son precisamente las que generan mayores volúmenes de empleo y mayor valor agregado.

Por lo tanto, durante la fase de estabilización y ajuste la posibilidad de contar con una ocupación siguió dependiendo -cada vez en mayor grado por el aumento de la oferta laboral- de la dinámica de los segmentos semi-empresarial y familiar del mercado de trabajo. Ello acentuó la tendencia, observada hacia 1985, a la inserción ocupacional dominante en los sectores tecnológicamente más atrasados y en el servicio doméstico, que hacia 1991 pasaron a ocupar al 56.2% y al 6.2% de la fuerza laboral, respectivamente<sup>11</sup>.

Los avances logrados en la recuperación de las actividades productivas -a las que pretendía apuntalar el modelo- y del empleo asociado con éstas, son relativamente recientes, así como insuficientes para comenzar a abatir la excesiva concentración de ocupación en actividades terciarias (principalmente en el comercio y los servicios personales menos calificados), que generan un escaso valor agregado. Solamente uno de cada 3 nuevos empleos generados entre 1985 y 1991 son empleos directamente vinculados a la producción. Por otro lado, los aumentos en el empleo productivo obedecen básicamente a una cierta recuperación de la demanda, fuertemente contraída en la etapa inicial del ajuste, y a un cierto avance en la conquista de mercados externos que impulsan un mayor crecimiento del producto manufacturero, aunque basado en un mayor aprovechamiento de la capacidad instalada ociosa de las empresas tanto grandes como pequeñas antes que en procesos generalizados de reconversión productiva y de inserción mercantil estable<sup>12</sup>. Debido a ésto, el volumen de empleo productivo presenta fuertes fluctuaciones en función de las variaciones de la demanda, aspecto que también expresa que no se ha ingresado en una etapa de crecimiento sostenido del producto con efectos de empleo de más largo plazo.

Nuevamente en este ámbito se destaca el hecho de que los aumentos en el empleo

productivo responden fundamentalmente al aporte dominante de las economías en pequeña escala o unidades económicas familiares y semi-empresariales (7 de cada 10 nuevos empleos)<sup>13</sup>, los cuales desarrollan sus actividades al margen de ser considerados en las políticas públicas. Esto ha sido posible por diversos factores, entre los que resaltan: la adopción de estrategias de competitividad basadas en un mayor abaratamiento de su fuerza de trabajo, el traslado de la demanda de sectores medios hacia la producción de estos segmentos, el aprovechamiento de ventajas comparativas para la producción de bienes con demanda en mercados internos y externos, y el mayor acceso a recursos productivos a través de la oferta de servicios crediticios y otros de apoyo a la producción provista por organizaciones privadas no lucrativas.

Al mismo tiempo que expresan la debilidad del sector empresarial para imponer una nueva dinámica al mercado laboral, estas tendencias ponen de manifiesto estrategias de adaptación y de inserción mercantil de los establecimientos llamados "informales" que, debidamente apoyadas, pueden contribuir a mejorar la capacidad de la economía para generar empleos, a la vez que integrar a los procesos de cambio a sectores tradicionalmente excluidos.

Entre tanto, no existen políticas específicas y selectivas de apoyo a segmentos diferenciados del aparato productivo, la generación de nuevos empleos continúa respondiendo más a la urgencia de la población por generar un ingreso por muy reducido que sea y no así a dinámicas sostenidas de demanda de empleo en el mercado laboral. De hecho, una proporción todavía menor de los empleos es asalariado, considerando el año 1985. Los aumentos en el volumen del empleo en un 50% responden todavía a estrategias de generación de ingresos de la población mediante la creación de unidades económicas que se desarrollan con escasos recursos complementarios al trabajo y que, por lo mismo, se constituyen en formas precarias de ocupación<sup>14</sup>.

Estas constataciones permiten ratificar el aserto en el sentido de que no se han creado las condiciones suficientes para otorgar un sentido progresivo al funcionamiento del mercado de trabajo y, consecuentemente, al dinamismo de la estructura de ingresos. Tanto los nuevos empleos como los desplazamientos de mano de obra se concentran en mayores proporciones en los sectores familiar y semi-empresarial, en los cuales se da un fuerte incremento absoluto de la ocupación y donde los ingresos son relativamente bajos.

Las causas del estancamiento y deterioro ocupacional se deben fundamentalmente a las condiciones estructurales previas al ajuste y, por otra parte, a la racionalidad de los agentes económicos empresariales y a la falta de respuesta a la inversión, que se combinan con la ausencia de una estrategia sistémica y específica en el sistema político-institucional, donde predominan las políticas macro-económicas homogéneas, como si todos los agentes económicos se encontraran en el mismo punto de partida, creando así condiciones poco favorables para el funcionamiento progresivo del mercado la-boral.

Con esta primera aproximación se abordan elementos de una segunda constatación: la

generación de más empleos se ha producido a expensas de su calidad. Esto no solamente debido a que la falta de oportunidades de empleo adecuado obliga a mantener o iniciar ocupaciones que se desarrollan en condiciones laborales precarias, sino fundamentalmente porque la flexibilidad del mercado de trabajo ha dado lugar a una desregulación de facto de las relaciones contractuales, la misma que amplía las condiciones de precariedad laboral hacia los segmentos empresariales del mercado de trabajo.

Se han generalizado relaciones de trabajo que amplían las formas eventuales de contratación, aumentan las jornadas laborales e implican bajos salarios y falta de seguridad social. Se agudizan las formas de sobreexplotación de la fuerza laboral y la inestabilidad e incertidumbre permean la vida cotidiana de los trabajadores asalariados y no asalariados.

El aumento del empleo eventual es proporcionalmente más importante en los establecimientos empresariales vis a vis los semi-empresariales, donde esta forma de contratación se halla intrínsecamente ligada a la posibilidad de mantenerse en el mercado por la estacionalidad de la demanda y su fuerte dependencia del trabajo por encargo.

También las jornadas laborales en el sector empresarial aumentaron dos veces más en horas promedio que en los otros segmentos del mercado laboral; más aún, prácticamente un tercio de los trabajadores (exceptuando a los del sector estatal) laboran por jornadas superiores a las 50 horas semanales, sin que ello les signifique necesariamente una mayor remuneración<sup>15</sup>.

#### 4. Ingresos y equidad

Es en el plano de los ingresos laborales donde la situación de integración social se expresa de la manera más crítica. Desde 1987, una vez superada la fase del shock estabilizador, se verifica un progresivo descenso de las remuneraciones reales promedio. Hacia 1991, el poder adquisitivo de los ingresos cayó en 22% para el conjunto de los ocupados. Nuevamente a excepción del sector estatal, donde las sucesivas indexaciones permitieron al menos estabilizar los salarios en los niveles de 1987, en los otros sectores la caída fue drástica, variando entre 23% y 29%<sup>16</sup>.

Este comportamiento de los salarios e ingresos reales promedio, que ya refleja un fuerte deterioro, no expresa, sin embargo, la verdadera dimensión del problema. Considerando solamente el costo de la canasta normativa alimentaria<sup>17</sup>, se advierte que entre un 65% y un 70% de la población ocupada recibía en 1991 una remuneración por debajo de este mínimo de contribución necesaria para los gastos familiares<sup>18</sup>. Y esta situación no era exclusiva de los ocupados en los sectores familiar o semi-empresarial sino que, en las mismas proporciones, afectaba a los trabajadores del Estado y del sector empresarial, superando ampliamente a las observadas hacia 1987.

En ausencia de procesos genuinos de crecimiento y reconversión, tanto las facilidades

otorgadas para vulnerar la estabilidad laboral y flexibilizar las jornadas laborales como el ajuste hacia la reducción de los salarios explican una cierta recuperación del empleo asalariado, aunque a niveles todavía por debajo de los observados en 1985. Así se explica cómo los empleadores accedieron a mano de obra barata y, por lo tanto, utilizable más que cualquier otro factor. Lo mencionado explica, al mismo tiempo, el explosivo crecimiento del empleo en actividades de tipo familiar y en la economía informal, a partir de una amplia movilización de miembros secundarios de los hogares a la actividad económica en la perspectiva de complementar los magros ingresos familiares.

En esta lógica resulta incomprensible entender los dinamismos de deterioro de los ingresos si no se recurre a la fortaleza del lazo social que integra a las familias de estratos bajos urbanos, y más específicamente al desarrollo de todo un sistema de redes familiares y comunitarias que de distinta manera, según la región del país, han desarrollado economías domésticas diversificadas.

Se trata de unidades familiares generalmente extendidas, donde el conjunto de la unidad participa en diversas ocupaciones y estrategias de reproducción familiar. En este ámbito sobresale el papel de la mujer que se ha incorporado con mayor fuerza al mercado de trabajo, pero cuyas remuneraciones son inferiores a las de los hombres, demostrando así, adicionalmente, nuevos mecanismos de discriminación por género. Es decir, tanto la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, como su situación de discriminación salarial son producto del mismo proceso de ajuste y de estabilización.

En consecuencia, los aumentos en el empleo basados en una mayor precarización de las condiciones laborales, hacen referencia a modalidades de uso y retribución de la fuerza de trabajo propias de economías precarias y en las que la generación de excedentes depende de la sobreexplotación de la mano de obra. El sector empresarial, en lugar de arrastrar a cambios en sentido de una mayor productividad en el conjunto de la economía, adopta estrategias de competitividad generalmente regresivas con relación a su propio modelo económico, modelo que pretende, paradójicamente, un desarrollo empresarial basado en una mayor "competitividad auténtica" y en inversiones que promuevan un incremento sustancial de la productividad del trabajo.

Como ya se mencionó, justamente este tipo de situaciones son las que caracteriza la CEPAL como forma espúrea de competitividad<sup>19</sup>. Cabalmente, este tipo de comportamientos son los que ilustran la noción de "efecto de fusión", con la cual Germani caracterizó el comportamiento de los actores sociales conservadores en América Latina, que pretenden ser modernos pero siguen siendo tradicionales.

Por otra parte, es significativo el hecho de que, a pesar de un cierto crecimiento que empezó a mostrar el PIB a partir de 1987, la distribución de los ingresos reales acusó una mayor desigualdad para todo el período 1985-1991, con un descenso más acentuado en los deciles más pobres que en los más ricos, y con un deterioro más marcado de los ingresos medios de los sectores semi-empresarial y familiar que en los otros sectores<sup>20</sup>.

La persistencia de fuertes disparidades en la estructura distributiva en el período señalado expresa los límites en la aplicación del programa de estabilización y ajuste para superar los problemas de pobreza y exclusión social existentes en el país, a pesar de los seis años que separan su inicio de la última observación de datos presentada y la evidencia de leves procesos redistributivos. A lo largo de esos años, el 50% más pobre de la población tuvo para sí apenas entre el 15.4 % y el 18.6% de la masa total de ingresos; mientras que el 20% más rico obtuvo entre el 54% y el 60% de la misma<sup>21</sup> (ver Gráfico 1). En síntesis, el ajuste y la estabilización han acentuado las tendencias regresivas en la distribución del ingreso, reproduciendo condiciones de exclusión social que, de no mediar importantes medidas y políticas de integración, generarán fuertes conflictos sociales que podrían hacer fracasar las mismas reformas emprendidas, reeditándose así ciclos de ingobernabilidad, caos y el posible retorno de regímenes autoritarios neo-populistas. Adicionalmente, si bien las Cuentas Nacionales no permiten un análisis de la distribución funcional del ingreso, el relativo incremento en el crecimiento del producto nacional, unido a la declinación de los ingresos, parece indicar claramente que el proceso de relativo crecimiento de la economía está más apoyado en el mantenimiento de las remuneraciones a niveles bajos que en un aumento de la productividad.

Lo anterior conduce a su vez a pensar que es posible que no haya cambiado aún, de manera suficientemente generalizada, el sentido especulativo y corto-placista que ha caracterizado a la economía y al empresariado nacionales. La racionalidad que orienta la acción empresarial de tipo prebendalista sigue subordinada al juego financiero y al corporativismo estatal, acogiéndose a las medidas que le resultan beneficiosas, arriesgando el mínimo posible, con una persistente incapacidad, además, de parte del Estado, de establecer claras reglas del juego.

De esta manera se observa que entre 1989 y 1991 se ha ampliado el uso de la capacidad ociosa, favorecida en parte por la persistencia de los bajos salarios. No hubo, en cambio, importantes inversiones que llevaran a transformaciones tecnológicas o cambios en los procesos de trabajo. Por otra parte, y en concomitancia, las altas tasas de interés fueron un elemento que desmejoró las condiciones de competitividad para entrar en procesos de reconversión, lo cual estimuló a su vez actividades menos ligadas a la producción y a la inversión a largo plazo, como el comercio y la especulación financiera<sup>22</sup>.

## 5. Relaciones laborales e ingresos

Por otro lado, también es importante mencionar que durante este período no se realizaron cambios sustanciales en las relaciones laborales, de tal manera que la empresa tratara a los trabajadores como partes de una relación productiva y co-gestionaria más que como factores instrumentales de producción y explotación. Tampoco se dio un proceso concientizador del trabajador, mediante el cual se promoviera la idea de un movimiento sindical recalificado consciente de que su adversario no es solamente el empresario sino también la competencia, y que, por lo tanto, sus objetivos deberían incluir la mejora de la productividad.

El resultado último de estas tendencias, habida cuenta de las vinculaciones existentes entre los distintos segmentos del mercado de trabajo, fue un relativo aumento del empleo con base en una agudización del subempleo. La subutilización por efecto de las bajas remuneraciones fue de tal magnitud que incidió en un aumento significativo de los niveles de pobreza y exclusión urbana.

En 1981, el 80% de las familias en las principales ciudades del país no alcanzaba a cubrir con sus ingresos el costo de una canasta normativa de satisfactores esenciales. De éstas, el 50% no cubría el costo de una canasta alimentaria. Estos índices tan elevados son mucho más alarmantes cuando se observa que en el período 1987-1991, las familias pobres no aumentaron tanto en proporción como las indigentes<sup>23</sup>.

#### 6. Balance de consecuencias: hacia un nuevo escenario de la dinámica socio-ocupacional

La exclusión social resultante no tuvo, por el momento, efectos más drásticos en la gobernabilidad debido a varios factores como, por ejemplo, la valorización social de la estabilidad, la reestructuración de la economía y los cambios en la política internacional y sus efectos en Bolivia -principalmente el crash del estaño y la derrota política del movimiento sindical, sobre todo minero-, la erosión de las bases de solidaridad sindical y de la acción colectiva sólida de organizaciones laborales para la defensa de sus intereses. Además, en alguna medida se ha exacerbado el individualismo en el accionar cotidiano de los trabajadores. En términos más estratégicos, el movimiento sindical no ha tenido la capacidad de redefinir sus roles y estructuras de acuerdo a los procesos de reestructuración de la economía y la sociedad internacional.

Como se puede apreciar hasta aquí, es íntima la relación entre el proceso de acumulación/redistribución y el proceso estabilizador. El Estado, como actor principal, ha dirigido un proceso que, desde el punto de vista de la gobernabilidad, se sustentaba principalmente en el logro de la estabilización y, en esa medida, enfatizaba cada vez más la aplicación de políticas sociales como una forma de apoyar proceso redistributivos, ya que para la empresa no era posible aún ofrecer a los trabajadores un mejoramiento de las condiciones y posibilidades de inserción ocupacional y una elevación de los ingresos. Surgió así un reconocimiento cada vez más generalizado, presente inclusive en las plataformas electorales de los candidatos más afines al modelo, de la necesidad de una importante presencia del Estado en el ámbito de la política social, el relativo rechazo a procesos privatizadores en este campo y el énfasis en la atención y reforzamiento de la capacidad productiva de sectores hasta entonces olvidados (los sectores productores de bienes destinados al mercado interno en general y, en particular, el campesino pobre).

La afinidad del modelo con el sector privado y el privilegio otorgado al sector empresarial deja en evidencia su orientación hacia los grupos del sector moderno y formal de la economía, dejando de lado a los pequeños productores, cuya capacidad de generación de estrategias familiares les ha permitido enfrentar las muy duras condiciones de

reproducción que les ha tocado vivir. Su poca capacidad de articulación de demandas y de participación a nivel de organizaciones políticas y sindicales no les ha permitido ejercer presiones abiertas, favoreciendo las condiciones de gobernabilidad en el corto plazo.

Sin embargo, estos sectores, sobre todo los urbanos, han logrado abrir espacios nuevos de presencia política y expresión cultural, que reivindican elementos populistas y una orientación "endógena" con contenidos étnicos y locales, pero también, como se analizó en el capítulo político del presente texto, con un fuerte tinte caudillista y prebendalista.

Todos estos elementos cuestionan de alguna manera una racionalidad cerradamente instrumental centrada en el mercado, sustentada por el llamado "modelo neoliberal", y la posibilidad de crear artificialmente un marco institucional racional que regule el dinamismo político, económico y social del país.

Finalmente, la evidencia presentada nos muestra quizás el ejemplo más concreto de lo que ha sido la experiencia democrática, económica y social de Bolivia en los últimos doce años: la vinculación entre gobernabilidad, competitividad económica e integración social. Lo que se puede observar es que ha habido ciertos avances e iniciativas tanto para promover nuevas fuentes de empleo como para mejorar la distribución de ingresos. Sin embargo, no ha habido una relación sinérgica ni sistémica entre los formuladores de políticas con los empresarios, entre los empresarios con los trabajadores y entre éstos con los formuladores de políticas. Dicha dinámica e interacción triangular tampoco ha sido sustentada por un marco institucional que delimitara las normas del juego y que redujera las incertidumbres del sistema.

Parecería que en el ámbito ocupacional se ha producido el siguiente escenario: por una parte, los formuladores de políticas económicas se han concentrado en la estabilización y ajuste económico, dejando a un lado la promoción de un proceso de transformación del sector productivo con miras a la creación de un sistema industrial competitivo. Tampoco se ha promovido una distribución relativamente pareja del acceso a la propiedad y al capital, conjuntamente con el fortalecimiento de empresas medianas y pequeñas, ni se ha detectado en la política gubernamental un esfuerzo para incrementar el nivel de calificación de la mano de obra del país. Por otra, no se han podido contrarrestar las consecuencias negativas de corto plazo de la estabilización y ajuste, especialmente con respecto a empleo e ingresos. Finalmente, el gobierno no ha promocionado ante los agentes sociales un proceso de concientización en relación a la nueva lógica industrial y de competitividad auténtica. El impacto en el ámbito económico no se tradujo en la creación de nuevas fuentes de empleo adecuadas y, por lo tanto, la competitividad del país se ha debilitado.

Por su parte, en el sector económico la comunidad empresarial no ha respondido eficientemente o se ha visto limitada por varias iniciativas gubernamentales. Sin embargo, tampoco ha tomado iniciativas por sí sola para fortalecer o redefinir su rol en el sector productivo.

Consecuentemente, la inapropiada política gubernamental y la inadecuada participación

del sector privado han afectado las condiciones laborales y de hecho a varios actores sociales. La falta de fuentes de empleo ha producido la caída de ingresos en varios sectores sociales del país, lo cual ha incitado a una movilización de mano de obra a sectores menos productivos y de actores (i.e., mujeres y jóvenes) que tradicionalmente no eran parte del esquema. El deterioro de los ingresos ha tenido un impacto negativo en relación al poder adquisitivo de la población y, por ende, a la calidad de vida. Esto ha generado descontento y desconfianza social ante el gobierno y sus políticas, lo cual ha debilitado el establecimiento, desarrollo y evolución de un marco institucional.

Este escenario ilustra claramente la ausencia de una relación sinérgica y sistémica de y entre los actores del núcleo endógeno, generadora del desarrollo de una capacidad, i.e., gubernamental, económica y social, y, a su vez, se vincularía con la sustentabilidad institucional, la cual nutre y viabiliza el proceso sinérgico y sistémico.

La sustentabilidad institucional y la transformación productiva son, en efecto, procesos vinculados, productos a su vez de una dinámica endógena donde los principales actores gubernamentales, económicos y sociales juegan un papel importante tanto en la racionalización de sus comportamientos como en el establecimiento y la construcción de un marco institucional adecuado. Todo esto obviamente está vinculado a la capacidad de cada uno de los actores de ejecución de proyectos, de innovación, de visualización de soluciones y de coordinación y consenso. De otra manera, no se podría articular un nuevo sistema productivo que permita al país una inserción efectiva en el ámbito internacional y, por qué no, su sobrevivencia.

## NOTAS

1. CEPAL, 1989, Transformación ocupacional y crisis social en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.
2. CEDLA/ILDIS, 1994, Informe social: Bolivia, N° 1, CEDLA/ILDIS, La Paz.
3. Müller & Associates, 1991, Evaluación económica 1991, Impresiones SOIMPA, La Paz.
4. CEPAL, 1991, Panorama social de América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.
5. CEDLA/ILDIS, 1994, ob. cit.
6. Ibid.
7. Ibid.
8. CEDLA/ILDIS, 1994, ob. cit..



9. CEDLA/ILDIS, 1994, ob. cit.
10. Müller & Associates, 1991, ob. cit.
11. CEDLA/ILDIS, 1994, ob. cit.
12. Ibid.
13. Ibid.
14. Ibid.
15. Ibid.
16. Ibid.
17. Excluyendo vestido, vivienda, educación y otros.
18. CEDLA/ILDIS, 1994, ob. cit.
19. CEPAL, 1990, Transformación productiva con equidad, CEPAL, Santiago de Chile.
20. Banco Interamericano de Desarrollo, 1993, Progreso económico y social en América Latina: informe 1993, BID, Washington, DC.
21. Para propósitos comparativos, entre los años 1985 y 1988 la distribución de los ingresos laborales urbanos en Colombia muestra niveles de concentración menores a los observados en Bolivia. Según datos de Alvaro Moreno S., el 50% más pobre de la población se apropiaba de alrededor del 22% de la masa total de ingresos, mientras que el 20% más rico, de alrededor del 51% de ese mismo total. Véase ILDIS, 1990, Taller de política social: la insatisfacción laboral como problema económico y social, ILDIS, La Paz.
22. Gary Montaña y Carlos Villegas, 1993, Industria boliviana: entre los resabios del pasado y la lógica del mercado, Serie Estudios de Investigaciones, Nº 4, CEDLA, La Paz.
23. ILDIS, 1990.

## VII

### LA DINAMICA SOCIAL DEL AJUSTE: SECTORES, POLITICAS Y ACTORES

#### 1. Los límites societales y sociales del ajuste

La NPE puso en evidencia los límites y las grandes dificultades tanto de una política social prebendalista -crecientemente ineficaz, encargada de satisfacer las necesidades sociales de la población a cambio de legitimidad política mediante un complejo sistema clientelar y burocrático-, como también de un sistema de actores sociales con orientaciones estatistas, con fuertes rasgos monistas e imbuidos de una lógica antagónica de tipo "amigo-enemigo". Tales límites hacían parte de un ciclo histórico de larga duración del Estado patrimonialista-corporativo iniciado en la post guerra del Chaco.

Asimismo, esta política evidenció fuertes tendencias hacia la bifurcación entre lo social y lo económico en una década de crisis en la cual, como se ha podido apreciar a lo largo del texto, se privilegió la estabilidad económica y una gobernabilidad democrática mínima sobre la integración social. En términos sociales, el resultado fue un costo social muy alto para los sectores de bajos ingresos, principalmente los campesinos, trabajadores por cuenta propia y los obreros en general (mineros, fabriles y de la construcción).

Como se analizará a lo largo de este capítulo, si bien las políticas sociales tendían a mantener rasgos patrimonialistas, en lo fundamental se focalizaron hacia los sectores sociales más pobres y, muy especialmente durante los primeros años del ajuste, hacia los mineros relocalizados. Tales políticas no resolvieron problemas de integración social, tan sólo paliaron necesidades de trabajo y consumo de los grupos más indigentes y explosivos de la sociedad nacional. Consiguientemente, fueron políticas sociales funcionales a una gobernabilidad mínima que garantizó la estabilidad de la economía y de la propia transición democrática\*.

Sin embargo, como se tratará de analizar más adelante, tales políticas no son sostenibles y tienen límites duros en el tiempo. El carácter coyuntural de las mismas, su dependencia estructural de la cooperación internacional, su impugnación creciente por parte de fuerzas sociales, vinculadas a la COB y, sobre todo, la ausencia de resultados en términos de integración social permiten hipotetizar que tales políticas tienden a ser disfuncionales y contradictorias respecto de las necesidades de integración y equidad social correlativas a procesos de transformaciones productivas sustentadas en competitividades auténticas y democracias autogobernables. Esto quiere decir, tributarias de una lógica sistémica propia de un desarrollo moderno que sea sostenible en el tiempo, de un desarrollo con posibilidades de producir una vinculación fecunda entre lo social y lo económico.

En lo que sigue se analizará la evolución del denominado sector social y las diferentes políticas sociales aplicadas; finalmente, se intentará realizar un balance en términos de

integración social y gobernabilidad, poniendo especial énfasis en la dinámica de los actores sociales, principalmente sindicales.

## 2. El panorama social de Bolivia

La información recogida llega hasta 1992 (en algún caso hasta 1993), y permite hacer algunas observaciones en lo que respecta tanto a la política social como a los resultados de dichas políticas. Por un lado, el impacto global de la política social de los últimos doce años ha mostrado resultados positivos en ciertos aspectos y negativos en otros, aunque los datos disponibles muestran, en general, una tendencia regresiva y de mayor inequidad social. Por otro lado, desde 1985 la política social estuvo sustentada por dos estrategias distintas, que se analizarán con mayor profundidad más adelante.

Los Cuadros que siguen muestran algunas tendencias generales en el sector social registradas en los últimos doce años.

Los indicadores globales indican, como se observa en el Cuadro 1, que entre 1980 y 1992 tanto el PIB por habitante como el ingreso por habitante tuvieron una tendencia decreciente, aunque para 1992 se registra un pequeño crecimiento del producto interno bruto por habitante<sup>1</sup>.

Entre 1976 y 1992 la proporción de hogares urbanos en situación de pobreza disminuyó en forma paulatina de 85% a 72%. En el área rural, en cambio, la incidencia de pobreza durante el período 1976-1992 permaneció estancada ya que apenas se redujo de 98% a 94%<sup>2</sup>. A esto debe añadirse que, aunque en general la pobreza en Bolivia se redujo, para 1992 sus niveles seguían siendo relativamente elevados, especialmente en el área rural. Esto se hace más evidente si se compara a Bolivia con el resto de Latinoamérica. Por ejemplo, en 1992 la pobreza urbana en Bolivia era la segunda más alta de América Latina y el porcentaje de hogares indigentes era el tercero más alto. De igual manera, el porcentaje de la población urbana ocupada en sectores de baja productividad era, para 1992, el más alto en la región<sup>3</sup>.

De acuerdo a lo que se puede observar en los Cuadros 2 y 3, en lo que respecta a la pobreza, se puede indicar que hasta 1992 se logró una relativa disminución del índice de pobreza medido a través de indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Según un último estudio realizado por la CEPAL, la intensidad de la pobreza en Bolivia se redujo significativamente entre 1990-1992: de 24.1% a 19.7%\*.

El Cuadro 4 muestra algunas estadísticas básicas del sector social en Bolivia, comparadas con el resto de Latinoamérica. Con excepción del desempleo abierto, los indicadores sociales bolivianos están por debajo del promedio latinoamericano. Los Informes de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, por ejemplo, muestran que desde 1990 el índice de desarrollo humano de Bolivia, construido por el ingreso, la esperanza de vida, la tasa de alfabetismo y los años de escolaridad, ha ido mejorando paulatinamente. Sin embargo, los mismos Informes muestran que el desarrollo social de Bolivia en los

primeros años de la década de los años 90 es muy próximo al de países africanos. De acuerdo al último de estos Informes, Bolivia está clasificada en la posición 113 entre 173 países. Sólo Honduras y Haití se encuentran en una posición más baja (Canadá ocupa el primer puesto con el mayor índice de desarrollo humano)<sup>4</sup>.

Otro aspecto importante es el de la inversión y el gasto social. Como se puede observar en el Gráfico 2, la inversión en los sectores sociales significó alrededor del 19% de la inversión total para el período 1987-1989. Este porcentaje tiende a disminuir después de 1991, especialmente en educación, saneamiento básico y urbanismo y vivienda. En el mismo Gráfico se observa que la participación de la inversión pública en el sector social es una de las más bajas del total.

Por otro lado, la evolución del gasto sectorial real per cápita tiende a reducirse en el período 1980-1993 (ver Gráfico 3). Asimismo, en el Cuadro 5 se observa que tanto el gasto social con relación al PIB como el gasto social real per cápita y el gasto social como porcentaje del gasto público muestran también una tendencia decreciente. De igual manera, se puede mencionar que la ejecución presupuestaria del gasto social ha sido siempre menor a la prevista. Como se puede apreciar en el Cuadro 6, en el período 1987-1992 sólo el 70% del presupuesto programado para inversiones sociales sectoriales fue ejecutado.

Existe una subordinación permanente de los gastos del área social ante los gastos públicos que cubren los gastos gubernamentales de administración y los destinados a la defensa nacional. Por ejemplo, en 1994 se incrementó el gasto social en un 15%, pero los gastos gubernamentales administrativos y de defensa nacional se incrementaron en un 35%<sup>5</sup>.

Por otra parte, es también importante resaltar el fuerte componente de financiamiento externo en la inversión social, que en 1993 significaba el 53% del total. Esto muestra la debilidad del Estado y su fuerte dependencia de los recursos provenientes de la cooperación internacional<sup>6</sup>.

Si se compara con otros países de la región, durante el período 1980-1993 no se observan en Bolivia signos de recuperación del gasto social. En un grupo de 12 países latinoamericanos, la CEPAL clasifica a Bolivia como uno de los que presenta niveles más bajos de gasto social.

### 3. Estrategias sociales

En la aplicación de la política social hubo una clara división entre dos estrategias principales. En la primera, que llegó hasta 1989, lo social giró fundamentalmente alrededor de la acción del Fondo Social de Emergencia (FSE); en la segunda, se intentó formular explícita y globalmente una política social, primero con el Decreto Supremo 22407 y posteriormente con la Estrategia Social Boliviana (ESB). Paralelamente, el desenvolvimiento de los sectores salud y educación siguió un curso de alguna manera

vinculado al FSE (que luego se llamó Fondo de Inversión Social, FIS) y a la ESB, pero con características especiales que serán objeto de un análisis posterior.

### 3.1. El Fondo Social de Emergencia (FSE)

Una de las iniciativas más importantes tomadas durante el período gubernamental de Paz Estenssoro fue la creación del Fondo de Social de Emergencia (FSE). El FSE fue creado para responder al efecto negativo que generó inicialmente la NPE sobre el empleo y para mitigar su impacto social. Estos objetivos y las acciones a que dieron lugar llevaban implícitamente orientaciones de políticas y es posible señalar algunas de sus características. La política social que sustentaba la acción del FSE estaba desvinculada de la política económica, si bien su objetivo principal era paliar los efectos de la crisis y del proceso de ajuste estructural, en especial en la etapa de estabilización. Es decir, que se presentaba como subordinada y en función de la política de ajuste económico.

Era, además, esencialmente coyuntural, compensatoria y focalizada, con énfasis en el corto plazo. Por parte del gobierno había conciencia de la deuda social acumulada a lo largo de los años de la crisis y acentuada para algunos sectores por efectos de la propia política de estabilización. Se percibía la urgencia de solucionar estos problemas que podían llevar a situaciones de ingobernabilidad y conflicto social.

Con un préstamo de US\$ 4.000.000 del Banco Mundial (BM) y la participación y apoyo de otras entidades de cooperación técnica, el FSE dio inicio a sus actividades en 1987 con el propósito de generar empleo temporario de pequeña escala a través de la ejecución de proyectos de infraestructura en el área social y económica (reparación y construcción de escuelas y postas sanitarias, pavimentación y mantenimiento de calles en zonas urbanas, provisión de agua y alcantarillado, viviendas, etc.)<sup>7</sup>.

Esta política era parte de una política estatal que contenía un objetivo implícito de control social, orientando las acciones del gobierno por dos vías: la compensación, a través de un intento de satisfacer necesidades básicas, y, paralelamente, la desarticulación de la representación sindical de la COB, que estaba ya de por sí debilitada y cuestionada después del período de gobierno de la UDP. Aquí se hace visible el esfuerzo por coordinar los ciclos económico y político en el mediano plazo.

Para 1989, el FSE había producido algunos resultados positivos. Más de 1.000 proyectos habían sido aprobados, más de 150 estaban en ejecución y alrededor de 230 habían sido terminados<sup>8</sup>. El proceso de implementación, por su parte, había otorgado un cierto poder de decisión a varias comunidades, logrando un incremento en los niveles de participación. Sin embargo, un gran número de necesitados no llegó a acceder al FSE debido principalmente a que la capacidad de llegada se veía obstaculizada por la propia estructura institucional que tenía una presencia débil en zonas muy pobres y alejadas, especialmente rurales.

Esto no significa que no se pusiera un énfasis especial en atender las necesidades de los más pobres. La política sustentada por el FSE no era universalista. La contracción de la actividad estatal -efecto de la crisis y componente ideológico que sustentaba a la NPE- planteó una orientación hacia los grupos más desprotegidos que, por su misma condición de pobreza y marginación, eran reconocidos como incapaces de asumir el reto de la competencia implícita en la economía de mercado, pero también como probables protagonistas de descontento popular. Ellos se incorporarían a la economía una vez que ésta se dinamizara y se iniciara el proceso de reactivación. Es decir, no se veía a estos grupos como actores que, junto a otros, pudieran llevar adelante el desarrollo del país; eran "pobres" y, como tales, categorías estadísticas.

Tampoco los pobres llegaron a ser interlocutores directos del FSE, ya que su presencia estaba mediada por instituciones. Fue la participación de estas instituciones, públicas y privadas, la que posibilitó, en buena medida, la acción del FSE, iniciando, a su vez, una modalidad nueva de acción interinstitucional conjunta que involucró crecientemente a diversas instancias de la sociedad civil, sin llegar, sin embargo, a incorporar significativamente a organizaciones de base. De esta manera, la participación social que generó el FSE no fue un objetivo buscado, y si se dio, fue en forma circunstancial. De todas maneras, el hecho de que el Fondo llegara a todas las regiones del país y a zonas alejadas significó llevar hasta ellas la presencia del Estado e incorporar elementos de participación simbólica que son importantes en un país desarticulado como Bolivia<sup>9</sup>.

Las acciones del FSE tampoco tomaron en cuenta la producción, que era vista como responsabilidad de otros actores. Si hubo algunos intentos de incidir en ella, ellos fueron prontamente dejados de lado. Se consideraba que estos proyectos eran más complejos y exigían tiempos más largos, incompatibles con la emergencia. De esta manera se reforzó la importancia dada a las obras de infraestructura.

El componente más estrictamente "social" apareció con los llamados proyectos asistenciales, que eran en general pequeños, aunque en algunos casos, como el de desayuno escolar, lograron coberturas relativamente amplias. Estos proyectos no se encuadraban fácilmente en la lógica del FSE; eran más difíciles de homogeneizar, ya que requerían ser ajustados a necesidades y características específicas de la población a la que iban dirigidos. Esto requería, además, de personal especializado en sociología, antropología, educación, etc., que no respondía fácilmente a los criterios manejados por administradores e ingenieros. Utilizaban montos más pequeños que no alcanzaban fácilmente para cubrir los requerimientos mínimos de fondos que debía comprometer la institución, que en la etapa de "velocidad crucero" llegaba a un millón de dólares por semana. Por estas razones es posible decir que sirvieron, sobre todo, para justificar un enfoque más "social" reclamado al FSE desde diversos ámbitos<sup>10</sup>.

Si bien no hay una evaluación profunda del impacto de las obras del FSE, se considera que, en general, cumplió con su cometido en el sentido de frenar el crecimiento de la indigencia, lograr un cierto control social y limitar una explosión de demandas, afianzando así la gobernabilidad y el propio proceso de transición democrática. Resulta paradójico el costo político y social en relación a la democracia y a la gobernabilidad, puesto que tanto

la derrota de las dictaduras como la propia transición hacia la democracia y las políticas de ajuste implicaron altos costos políticos, sociales y de vidas humanas que recayeron principalmente en los sectores populares, quienes fueron los principales impulsores de las políticas de democratización y sufrieron los principales costos del ajuste económico. Este fenómeno resalta, desde luego, la crucial importancia de procesos de integración social para que los costos no sean una vez más el retorno a la maldición de Sísifo.

Como estrategia social, el FSE se insertaba de manera coherente en la lógica del modelo implantado con la estabilización y el ajuste estructural. Pero su acción fue muy limitada e insuficiente desde una perspectiva transformadora, en un horizonte de más largo plazo.

El FSE concentró los elementos más característicos del modelo -pragmatismo y eficiencia- y caracterizó a la política social como paliativo de los efectos de la crisis y el ajuste. Se orientó a la coyuntura y a la emergencia. Su mayor relevancia consistió en su capacidad de desarrollar una nueva forma institucional encuadrada en conceptos de administración moderna y gestión transparente. Sin embargo, este desarrollo se hizo al margen de la estructura institucional de normatividad y acción sectorial. La participación sectorial que tuvo el FSE llegó a ser muy importante, y aquí es necesario destacar que muchas de las obras que realizó no hubieran sido posibles de no haber existido este organismo. Y esto en buena medida, además, porque logró canalizar sumas significativas de la cooperación internacional en un proceso de consolidación institucional que proporcionó legitimidad y credibilidad al sistema, permitiendo al Estado, además, a acceder a financiamiento para proyectos en áreas ajenas a la de la política social.

### 3.2. La Estrategia Social Boliviana (ESB)

A partir de 1989, con el ascenso al poder de la coalición del Acuerdo Patriótico (AP), se puso de manifiesto una mayor preocupación por la política social, primero con el Decreto Supremo 22407 de enero de 1990 y casi dos años después, de forma más sistemática y articulada, con la Estrategia Social Boliviana (ESB).

La ESB planteaba la necesidad de implantar un enfoque que permitiera articular la política económica con la social, orientar acciones multisectoriales de salud, educación, nutrición y saneamiento básico, y llevar adelante acciones coordinadas y focalizadas que permitieran hacer más eficiente el uso de los recursos disponibles. La ESB recogía los elementos más característicos de las políticas sociales que acompañaron a los procesos de ajuste en la región, y que fueron: una articulación abstracta entre el campo de lo económico y lo social; la focalización de la acción en grupos definidos como pobres; el énfasis en políticas sociales de tipo compensatorio; la importancia otorgada a la eficiencia y al desarrollo institucional, y el reconocimiento de la debilidad del Estado para atender esta problemática, involucrando en esta tarea a la esfera privada<sup>11</sup>.

De esta manera, en esta etapa se intentó no sólo plantear una estrategia que organizara el sentido de la política social en el contexto del desarrollo del país; también se realizaron esfuerzos para fortalecer institucionalmente el sistema, sobre todo a partir de

mecanismos de coordinación y asesoramiento a nivel global (i.e, el Consejo Nacional de Política Social -CONAPSO-, el Consejo Técnico de Política Social -CONTESPO-, y la Unidad de Análisis de Política Social -UDAPSO-), así como con una vinculación más efectiva entre el FIS y los Ministerios sectoriales respectivos. Sin embargo, en la práctica, este marco institucional se quedó en el plano normativo y tampoco fue posible lograr coordinación entre el FIS y los respectivos Ministerios.

La presencia de una tecnocracia estatal se reforzó durante este período, abriendo su presencia en las regiones, iniciando, y de alguna manera apoyando, procesos descentralizadores, sobre todo en el sector salud. Ello implicó el inicio de procesos de fortalecimiento institucional, de vinculación con ONG's y de intentos de vinculación de instancias sectoriales y multisectoriales a nivel local y departamental, donde se empezó a hacer más importante el rol articulador de las Alcaldías, Prefecturas y Corporaciones de Desarrollo.

Conviene aquí hacer una referencia especial a las políticas sectoriales de educación y salud. Con respecto a la política educativa, debe decirse que ésta había empezado ya con anterioridad a 1989 a introducir entre sus principios algunos conceptos nuevos como el de "comunidad educativa" y el de "descentralización", orientados a lograr una mejor adecuación de la educación al contexto regional y un uso más eficiente de los recursos existentes. Pero ellos no tuvieron casi ninguna influencia en el curso que ha seguido la educación en el país, que continúa desenvolviéndose bajo el signo de una inercia con la cual apenas sobrevive. Si bien la cobertura del sistema educativo a nivel básico se expandió durante el período de análisis, el sector educacional muestra una debilidad institucional, insertada en una pesada y abultada burocracia, y una incapacidad de transformación que no permiten mejorar los servicios y sacar al sector de la profunda crisis en que se encuentra. A ello se agrega la escasez de recursos: el presupuesto asignado al sector en el período 1990-1994 sólo alcanzaba, en promedio, al 4% anual del presupuesto total. En 1993 se propuso un proyecto de reforma educativa, cuya implementación ya está en curso.

Un permanente factor de conflicto en este sector son los sindicatos de maestros. Constituyen grupos interesados en mantener su posición, que si bien hasta el momento no les ha asegurado condiciones razonables de ingreso y de desarrollo profesional, les permite, por lo menos, en un contexto de carencias generalizadas, contar con una cierta estabilidad laboral. El sindicato del magisterio tiene una importante capacidad movilizadora que le permite exigir -a través de la presión y la amenaza de suspender las actividades escolares- incrementos salariales ante los cuales el gobierno finalmente ha debido ceder; por otra parte, se ha mani-festado contra la descentralización que, de hacerse efectiva, debilitaría y fragmentaría su fuerza sindical.

Las condiciones de salud, así como las de educación, se encuentran entre las más rezagadas en el continente. Los recortes presupuestarios, producto de la crisis, no sólo disminuyeron la calidad y cobertura de los servicios públicos, sino que dieron lugar a la introducción de cobros en hospitales y centros médicos, paralelamente a la ampliación de



servicios privados y un resurgimiento de la importancia de la medicina tradicional. La cobertura y calidad de los servicios no tuvo una mejora significativa.

En el sector salud se han formulado, en 1989 y 1991, respectivamente, el Plan Nacional de Supervivencia y Desarrollo Infantil y Salud Materna y el Proyecto de Fortalecimiento Institucional y Desarrollo de Servicios, que priorizan la atención primaria, especialmente de la madre y el niño, y el fortalecimiento de la base institucional. Estas políticas de salud planteaban una perspectiva de proyección en el mediano y largo plazos y una institucionalidad que permitiría una gestión más eficiente, el mejoramiento de los recursos humanos y el establecimiento de una red de infraestructura y servicios que reforzaría el nivel local y acompañaría los procesos de descentralización.

#### 4. Balance de consecuencias

La política social posterior a 1985 partió del reconocimiento del deterioro de las condiciones de vida a que habían dado lugar la crisis y el impacto de la estabilización y ajuste estructural. Ello se tradujo en una preocupación por la pobreza y por una "deuda social" que, de no atenderse, podría provocar conflictos que pusieran en peligro el programa de recuperación económica. La política social, por lo tanto, se planteó como subordinada a la política económica.

La pobreza, no fue percibida como resultado de las características estructurales del desarrollo del país, sino más bien como una situación de carencias, a la que contribuyó la crisis en forma aguda y que, por las urgencias que planteaba, era necesario enfrentar con políticas de emergencia, esencialmente compensatorias y asistenciales. Ellas se expresaban en acciones concretas y puntuales en los ámbitos de salud, educación y obras de infraestructura urbana y rural, que se consideraba eran las que mayor incidencia tenían sobre el bienestar social y sobre la posibilidad de generar empleos temporales, de muy bajo ingreso, pero que de alguna manera aliviaban el ingreso familiar.

Estas políticas no fueron aplicadas ni como parte de un proceso de cambio y transformación de grupos reales, ni como parte de una estrategia de transformación de la sociedad. Se trató de acciones atomizadas y dispersas que, desde el punto de vista de la gestión de la política, cobraban sentido en tanto montos de ejecución. Estas nuevas políticas correspondían también a un Estado que se estaba transformando, y que se hallaba enormemente restringido en su capacidad de gasto, pero que además se veía forzado a plantearse a sí mismo un nuevo rol y a racionalizar su gestión con un concepto de eficiencia afín a un concepto de gestión empresarial. De aquí la focalización de la política social hacia los grupos más pobres, dejando de lado a los sectores con ingresos medios, como maestros y otros segmentos de la burocracia estatal.

Es decir que se conceptualizaba a la pobreza como un problema de falta de eficiencia y eficacia en el gasto y la inversión social, introduciéndose la idea de que dada la escasez de recursos, lo importante era cómo se los utilizaba y la capacidad que se generaría para llegar hasta los más necesitados. Esta perspectiva fue parte del nuevo proceso, iniciado

con la estabilización y el ajuste estructural, de racionalización y modernización estatal que significaba, en este campo, un traslado de categorías gerenciales a la administración de la política social.

Se trataba, entonces, de lograr un uso más eficiente de recursos escasos. Esto conllevaba un nuevo concepto de inversión, pero sobre todo expresaba la necesidad de construir y fortalecer instituciones con una fuerte capacidad operativa, capaces de disminuir costos y de generar, a partir del Estado, mecanismos eficientes desde el punto de vista redistributivo que hicieran que la prestación de servicios básicos alcanzara a los grupos más pobres. El fortalecimiento institucional en el campo social se asociaba así al principio de "buen gobierno", el cual debía ser capaz de asegurar la gobernabilidad. En el caso de Bolivia, el FSE fue la institución que mejor expresó estas orientaciones.

Se restringieron así las políticas universalistas y sólo los más pobres pasaron a ser destinatarios de la política social; la responsabilidad de provisión de servicios para los otros sectores se delegó al mercado. A lo largo de este proceso el Estado demostró, sin embargo, una capacidad limitada para crear redes de articulación institucional y para establecer un principio de "sentido común" o de "sentido compartido" que organizara la actividad estatal y la relación del Estado con la sociedad.

Por una parte, el FSE, el FIS, el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC) y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) no llegaron a articularse orgánicamente a los Ministerios sectoriales, ni entre sí, si bien sus ámbitos de acción eran complementarios (sectores sociales, desarrollo campesino, desarrollo regional). Se estableció un divorcio entre los Ministerios encargados de formular la política -que tenían fuertes restricciones en su capacidad de implementarla por la carencia de todo tipo de recursos: financieros, institucionales y humanos- y los diferentes Fondos, que eran los que poseían la capacidad institucional y los recursos, provenientes en su mayor parte de la Cooperación Internacional. Los Fondos eran los que de hecho, a través de sus acciones, hacían la política.

Predominó así una racionalidad pragmática y de corto plazo, de construcción de una institucionalidad segmentada y de una capacidad operativa muy estrechamente vinculada y dependiente de aportes y orientaciones externas. Se puede decir que, en general, las políticas de emergencia no fortalecieron la trama institucional del Estado como un todo, ya que los Fondos se constituyeron en islas portadoras de una lógica que no lograba articularse y complementarse con el resto del aparato estatal.

Por otra parte, fue esa pobreza del Estado, que en muchos casos también significó ausencia, la que llevó a que la Cooperación Internacional cubriera los vacíos, con formas de apoyo directo o a través de las ONG's, y con montos que eran importantes. En 1993, por ejemplo, el 96% de los recursos de origen interno asignados al sector social cubrían gastos administrativos y de pago al personal<sup>12</sup>. En ese mismo año, el 60% de los montos ejecutados por el Estado en el sector social provenían de fuentes internacionales<sup>13</sup>. Ese alto componente de recursos provenientes del exterior es evidentemente un factor que

incide a nivel de la política, de la organización de las instituciones y de las formas de intermediación, porque en definitiva esa pobreza de recursos del Estado se expresa en muchos aspectos: debilidad institucional, poca capacidad operativa y de ejecución, objetivos difusos, etc.

Más que la demanda articulada de la propia población, fueron los canales de la Cooperación Internacional vinculados a instancias técnicas estatales los que influyeron sobre el Estado para abrir cauces a esa cierta relevancia cobrada por la política social en el ámbito de las políticas públicas en el período de análisis. Esto se ha expresado inclusive en forma de un condicionamiento para que recursos adicionales destinados al área económica se acompañaran de programas sociales.

Como se vio anteriormente, los montos destinados al área social, comparados con los del área económica siguen siendo sustancialmente más bajos. Pero es cierto también que ellos se han venido incrementando en los últimos años, de manera que en 1993 Bolivia era, según datos de Naciones Unidas, uno de los países de la región que tenía una de las proporciones más altas de cooperación oficial para el desarrollo por habitante<sup>14</sup>.

Por lo tanto, la racionalidad del Estado ha estado vinculada de manera importante a vías de condicionamiento y orientación que le son ajenas y que articulan las relaciones de intermediación, involucrando a esas agencias con instancias estatales y no gubernamentales. Por un lado, esto ha dado como resultado una visión fragmentada y eficientista de los problemas sociales del país. La cooperación externa tiene ciertos objetivos, propios de cada agencia, que el Estado, falto de una estrategia y de prioridades claras, incorpora a su política, conformando un todo inconexo y desarticulado. La visión es de corto plazo para atender aspectos puntuales, portadores de una eficiencia técnica que justifique la acción ante los donantes. Cabe preguntarse aquí, entonces, ¿hasta dónde las políticas pasan por el Estado?

Por su parte, frente a la debilidad del Estado proliferan ONG's como ámbitos heterogéneos con diferentes niveles de calidad pero también con acciones que atienden a lógicas diversas. Se constituye, así, un sistema de intermediación que refuerza la presencia de una tecno-burocracia, gubernamental y no gubernamental, que gira en torno al tema de la pobreza, con lealtades diferenciales según su inserción institucional que contribuyen a fragmentar el sistema de decisión estatal.

Es cierto que en algunos ámbitos del Estado, de la Cooperación Internacional y de agencias privadas hay conciencia de estos problemas y que se han iniciado esfuerzos por superarlos. Es el caso de intentos de coordinación como CONAPSO, establecido en el Ministerio de Planeamiento a partir de 1991, de la formación de redes de ONG's, de grupos como los "light minded" de la cooperación bilateral europea, o el esfuerzo de programación de la cooperación técnica emprendido por Naciones Unidas. Pero es cierto también, como lo ha demostrado el último informe preliminar de la evaluación de medio término del programa de cooperación técnica a Bolivia realizado por el PNUD, que es aún largo el camino por recorrer<sup>15</sup>. Son todavía débiles las bases sobre las cuales construir un intercambio mejor articulado en torno a prioridades nacionales entre agencias y

Estado. Se requiere de una visión más integrada y de largo plazo, capaz, paralelamente, de abrir y construir espacios de interacción más eficaces con aquéllos que deberían ser los verdaderos destinatarios de la política social.

El enfoque de la política social, centrado fundamentalmente en la emergencia, fue modificándose progresivamente, y fue el tema de la pobreza el que empezó a estructurar, a partir de 1990, una perspectiva más amplia que planteaba la necesidad de incorporar a estas políticas aspectos participativos y de complementación intersectorial. Ya en la ESB de principios de 1992 se insistía en un concepto de inversión social que reemplazara al de gasto. Se introdujo el término de "capital humano", con las connotaciones que ello implica en cuanto a que los recursos dedicados a servicios básicos como salud y educación contribuyan a formar un capital que se incorpore como elemento productivo al proceso de desarrollo de la economía. Esta visión suponía, por un lado, articular la política social al proceso económico, si bien todavía con un enfoque que enfatizaba excesivamente este último componente; por otro, recuperar para la política social una perspectiva de largo plazo. Estos aportes, sin embargo, como la mayoría de este tipo de formulaciones, quedaron reducidos al nivel de la intencionalidad política y del discurso más que traducidos efectivamente en procesos de incidencia operativa. Fue así, por ejemplo, que el presupuesto del año de formulación de la ESB consignó montos para el sector social inferiores a los del año anterior.

Hubo, sin embargo, una cierta evolución en los Fondos, tal vez producto de este tipo de reflexiones. Sus intervenciones continuaron siendo focalizadas en el marco de las urgencias señaladas por los mapas de pobreza, pero introdujeron la preocupación por asegurar la sostenibilidad y la participación de la comunidad y por lograr una cierta integración entre acciones sectoriales.

Desde el lado de los sectores, en educación se empezó a plantear una visión más de largo plazo con el inicio del proyecto de reforma educativa. Los recursos asignados al sector, sin embargo, no condecían con la importancia que la ESB le daba como elemento central en la formación de capital humano para el desarrollo.

Salud es el sector que mayor asignación de recursos ha recibido no sólo del presupuesto nacional sino de la Cooperación Internacional, en parte, posiblemente, porque las acciones en salud primaria permiten impactos visibles en el corto plazo y atacan los niveles más "blandos" de la política, lo cual es coherente con la perspectiva de coyuntura de la política social en general. Aquí, el esfuerzo institucional permitió ampliar la capacidad de atención del sector con convenios con las ONG's e intentos para iniciar procesos de reforma, donde la sociedad y lo local empezaban a cobrar una cierta presencia.

Es interesante el hecho de que las demandas sociales planteadas a lo largo de este período a partir de diferentes ámbitos sindicales y gremiales hayan puesto poco énfasis en aspectos referidos a servicios como educación y salud. La mayor prioridad, como necesidad sentida, la tuvieron el empleo y los ingresos, que fueron cobrando el carácter

de expresión de una reivindicación política con eco en sectores cada vez más amplios. El tema de la supervivencia inmediata sigue siendo lo más importante, y eso pasa por los ingresos y el empleo.

En síntesis, debido a todo lo anterior, es posible decir que la política social no ha tenido en general rasgos progresivos, si bien en términos de emergencia puede haber cumplido un importante rol, tanto por la efectividad operativa en la coyuntura como por su acción de legitimación política a nivel nacional y de la cooperación externa. Su enfoque ha estado, por definición, restringido a un ámbito en el que "lo social" se expresaba en carencias y en acceso limitado o nulo de los grupos de pobres a los servicios básicos, cuya cobertura y eficiencia tampoco ha sido posible ampliar sustancialmente. Por eso es necesario mirar más allá, porque las condiciones de vida de la población, en especial aquella inserta en el sector informal urbano, parecería que han dependido más de las implicaciones de la política económica que de los logros de la política social.

En este sentido, es importante destacar que la etapa del ajuste ha mostrado la enorme capacidad de la población pobre para organizar sus procesos de reproducción y lograr una articulación con el mercado. Su presencia política, en cambio, ha sido reducida, con poca capacidad reivindicativa y débiles mecanismos de representación. Sus cauces de expresión se han dado, más bien, a través de partidos neopopulistas aparecidos en los últimos años.

Se hace así evidente que la rigidez del tipo de desarrollo que se viene gestando no permite niveles más amplios de redistribución, sobre todo cuando se trata no sólo del ritmo de crecimiento que no logra acelerarse, sino un estilo de desarrollo concentrador y excluyente que parece más bien haberse acentuado. El actor estatal se muestra tímido como gestor y orientador de la implementación de la política global y el actor empresarial, no suficientemente fortalecido para llevar adelante el rol que la estabilización y el ajuste estructural le asignan en la transformación y reactivación del aparato productivo. Por su parte, la presencia de la COB, primero retraída, se va haciendo cada vez más evidente pero con limitaciones por ambas partes, movimiento sindical y Estado, para construir nuevas bases de interacción.

¿Sobre qué bases entonces se ha sustentado la gobernabilidad? Parecería, desde la perspectiva de una visión global, que durante los años posteriores a la implementación del PAE la gobernabilidad habría estado asegurada fundamentalmente sobre la base del valor social que adquirió el proceso de estabilización y de control inflacionario, sobre el control y debilitamiento de la COB -de por sí ya cuestionada después del período de gobierno de la UDP- y, en parte, sobre la acción legitimadora de la política social implementada principalmente a través del FSE y fuertemente sustentada por la Cooperación Internacional. Pero adicionalmente, y de manera sustantiva, la gobernabilidad estuvo fundada sobre la capacidad de la propia sociedad de absorber el desempleo urbano y generar estrategias de vida que permitieran a los sectores pobres sobrevivir, generando de hecho procesos de alguna manera integradores.

Por lo tanto, la acción directa del Estado habría permitido a los sectores populares el acceso a bienes más simbólicos que materiales, sobre todo en los primeros años de aplicación del ajuste, ya que el tiempo ha ido deteriorando el valor de una estabilidad que no logra acompañarse de crecimiento y que muestra limitada capacidad de ampliarse a procesos de integración social. Esto, por su parte, puede socavar la base de credibilidad y legitimidad del régimen y, por lo tanto, las bases que sustentan la propia gobernabilidad sistémica. Cabe preguntarse aquí también sobre los límites de esta gobernabilidad sistémica y sobre sus consecuencias en términos de las posibilidades que plantea para una profundización y fortalecimiento de la democracia.

## 5. Los actores y la sociedad

En estos doce años, la sociedad boliviana ha experimentado una serie de cambios, algunos derivados de las transformaciones del denominado "enclave minero" y su pérdida de peso como patrón organizador de la estructura social boliviana, otros como consecuencia de procesos de modernización y diferenciación societal<sup>16</sup>.

A partir de los años 80, especialmente como resultado de las políticas de estabilización, los actores sociales, sobre todo los obreros, tuvieron que enfrentar los costos sociales de tales políticas y particularmente los procesos de desindustrialización e incipiente reconversión industrial que tales políticas implicaron.

En los primeros años post ajuste, los sindicatos, y muy especialmente la Central Obrera Boliviana (COB), tuvieron que enfrentar los efectos de la crisis del estaño, las consecuencias de políticas maximalistas en los años de la UDP y un proceso de fragmentación y debilitamiento de la propia acción sindical.

En primer lugar, el movimiento minero perdió un peso sustantivo en la dinámica colectiva nacional, el movimiento étnico-campesino se fragmentó y las distancias entre las organizaciones locales y las Confederaciones aumentaron. Asimismo, se constituyeron nuevos movimientos comunitarios en la Amazonia. Sin embargo, un poderoso actor entró en escena en las zonas de colonización: los cocaleros. Así, la expansión de la frontera agrícola, las migraciones y la demanda de la coca fortalecieron a un nuevo movimiento de colonos que se movilizan en función de la defensa del cultivo de la coca, generando un nuevo tipo de conflicto frente al Estado y frente a las políticas e intereses de los países desarrollados, sobre todo de EE.UU.

Paralelamente se desarrolló un movimiento corporativista en los sectores de servicios, principalmente el magisterio, que haciéndose eco de justas reivindicaciones salariales y de empleo lograron impugnar, con fuertes movilizaciones, las distintas políticas sectoriales, fundamentalmente en el campo de la educación.

El conjunto de estos y otros factores derivados del fortalecimiento del peso social y político de los empresarios y del relativo fortalecimiento de los partidos tendieron a

redefinir la dinámica de la acción cobista. Se gestó una suerte de dilema entre la profundización de una práctica defensiva cada vez más radicalizada y marginada del sistema de toma de decisiones y la reconstitución de una cierta capacidad de negociación e incidencia en el sistema político. Esta capacidad supuso una acción que trascendía una lógica reivindicacionista y/o de presión política y se planteaba metas de innovación sindical en función de la competitividad y la integración social. Este dilema permaneció y tiende a acrecentarse en el tiempo, y en realidad está subordinado a la capacidad del sistema de actores sociales y políticos de construir auténticos procesos de negociación que superen una lógica de desencuentros, incomunicación y desconfianzas<sup>17</sup>.

Las dinámicas de innovación parece que están cada vez más vinculadas a la participación activa de los sindicatos en los procesos de búsqueda de una "competitividad auténtica" y de una dinámica empresarial expansiva, como también al logro de metas de integración social.

De no lograrse este tipo de cambio, posiblemente las decisiones tomadas por actores externos -como ha venido sucediendo en los últimos años- los afectará y marginará con terribles consecuencias en términos de ingobernabilidad y competitividad. En este sentido, uno de los fundamentos básicos de un enfoque sistémico, como el que se argumenta en este trabajo, es el fortalecimiento de la participación activa de los obreros y otros actores sociales en los procesos de modernización de la sociedad nacional. Posiblemente esto además se pueda ver facilitado por la propia cultura moderna que implica el trabajo industrial y minero, que constituye un importante déficit del resto de los actores sociales y políticos del país.

En dinámicas de competitividad empresarial socialmente expansivas, las estructuras sindicales tienden a hacerse más complejas en su relación tanto con los empresarios como con el Estado y otras fuerzas de la sociedad. Por ejemplo, el sindicalismo boliviano empieza a reconocer que la gobernabilidad y la integración social son dos fundamentos básicos para su negociación con las fuerzas políticas, pero ello implica también reconocer el propio desarrollo de una suerte de cultura de la flexibilidad que lleve a asumir una cierta capacidad de innovación, adaptación e información constante sobre los procesos de cambio, en los cuales la politicidad de los sindicatos introduzca un manejo de la complejidad sin dejar de lado acciones reivindicacionistas ni aquellos valores de solidaridad y autonomía propios de su experiencia histórica.

Movilizar su fuerza sindical en relación a los procesos de competitividad e integración social les permitiría acceder a los sistemas de conocimiento, información y comunicación y mejorar sus sistemas de representación, y quizás desde allí vincular de manera más fecunda sus justas demandas de integración social con los procesos de modernización y democratización a escala nacional. Así, la agregación de demandas, la modernización de sus comportamientos y la politización de sus intereses les permitiría mayor efectividad en su propia acción sindical.

No obstante, parecería fundamental recordar que ésto también conlleva un cambio en el

conjunto de los actores sociales, pues la construcción de la pluralidad democrática moderna supone un sistema de actores que disputan institucionalmente sus intereses, y desde allí pueden llegar a acuerdos con sus oponentes en términos de la dinámica sinérgica y sistémica que se ha venido argumentando a lo largo de todo el texto. Caso contrario, el desarrollo de un sistema altamente conflictivo y corporativo entre los actores sindicales y el Estado y otros actores sólo limitará las posibilidades de desarrollo del conjunto de los actores y, por ende, de la constitución de una capacidad autocentrada que viabilice el triángulo de la gobernabilidad, la competitividad y la integración social.

En definitiva, parece ser que lo que está en juego en la sociedad boliviana es la posibilidad de constituir un nuevo campo de historicidad, en el sentido de lograr una dinámica nacional en la cual la disputa entre los distintos actores e intereses sea por la dirección social y cultural de los procesos de gobernabilidad, competitividad e integración social. De esta manera, los conflictos, los consensos y los cambios tendrán un sentido de progreso; lo contrario será continuar con la angustia bolivariana a la que hicimos referencia al iniciar este trabajo.

## NOTAS

1. Ver CEPAL, 1994, Panorama social de América Latina: 1994, CEPAL, Santiago de Chile.
2. Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia, 1993, Mapa de pobreza: una guía para la acción social, La Paz.
3. Ibid.
4. PNUD, 1990-1994, Informe de Desarrollo Humano: 1990-1994, PNUD, New York.
5. Ibid.
6. CEDLA, 20 de marzo de 1994, "Presupuesto '94: ¿nuevas cifras para la equidad?", Suplemento periodístico, La Paz.
9. Véase Gerardo Berthin, 1989, "Heterodox vs. Orthodox Economic Policies: The Experience of Peru and Bolivia and The Short-Term Impact and Effects (1985-1989)", Tesis de Maestría, Georgetown University, Washington, D.C.; y PNUD y Banco Mundial, 26-29 de agosto de 1989, Fondo Social de Emergencia: seminario de evaluación, La Paz.
11. Ibid.



9. PNUD/Banco Mundial, 1989, ob. cit.
10. PNUD/Banco Mundial, 1989, ob. cit.
11. UDAPE/ILDIS, 1992, La estrategia social y su implementación, UDAPE/ILDIS, La Paz.
12. PNUD/Banco Mundial, 1989, ob. cit.; y CEDLA, 1994, ob. cit.
13. Ibid.
14. Ver UNDP. S.M.A.R.T. Profiles: Socio-Economic Monetary and Resource Tables. New York: UNDP, 1994; y también, UNDP,. Compendium of Ongoing Projects as of 31 December 1993. New York: UNDP, July 1994.
15. Ver nota, no hay fuente.
16. Para una primera aproximación de los cambios societales que ha experimentado la sociedad boliviana, véase Fernando Calderón y Roberto Laserna, 1994, Paradojas de la modernidad. Sociedad y cambios en Bolivia, Ed. Fundación Milenio, La Paz.
17. Ibid. Véase postscriptum segunda edición. Ceres, Milenio, Amigos del Libro. La Paz, 1995.

## NOTA BIBLIOGRAFICA

María Isabel Arauco: Licenciada en Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés. En la actualidad se desempeña como consultora independiente e investigadora del CERES.

Gerardo Berthin Siles: Licenciado en Relaciones Internacionales de la George Washington University de Washington D.C., y Maestrías en Economía y Ciencias Políticas de Georgetown University de Washington D.C. y de la Universidad de Chicago. En la actualidad se desempeña como Oficial de Programas del PNUD/Bolivia y como profesor del CIDES y de la Universidad Nuestra Señora de La Paz.

Fernando Calderón G.: Doctor en Sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencia Social de París, Francia. En la actualidad es el Asesor de Desarrollo Humano del Representante Residente de Naciones Unidas en La Paz, Bolivia. Es también Profesor del CIDES en la cátedra de Desarrollo Humano.

María Inés Pérez de Castaños: Licenciada en Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Estudios de doctorado en la UNAM. Asesora del Ministro de Desarrollo Sostenible e Investigadora del CERES.

Hugo Dorado A.: Licenciado en Economía de la Universidad Técnica de Oruro y Maestría en Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México D.F. En la actualidad es investigador de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE).

Silvia Escóbar de Pabón: Licenciada en Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés. Actualmente es la Directora Ejecutiva del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

Hernando Larrazábal C.: Licenciado en Economía de la Universidad Mayor de San Andrés y Maestría en Ciencias Sociales y Desarrollo de la Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Quito, Ecuador. En la actualidad es Coordinador de la Unidad Urbana del CEDLA.

Carlos Villegas: Licenciado en Economía de la Universidad Mayor de San Andrés y Maestría en Economía del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México D.F. En la actualidad es el Responsable del Departamento del CEDLA y es profesor del CIDES, de la Carrera de Economía y del postgrado en Ciencias del Desarrollo.

