



Promesas en su laberinto

cambios y continuidades en los
gobiernos progresistas de
América Latina

Carlos Arze
Javier Gómez
Pablo Ospina
Víctor Álvarez

**PROMESAS
EN SU LABERINTO**

**CAMBIOS Y CONTINUIDADES
EN LOS GOBIERNOS
PROGRESISTAS
DE AMÉRICA LATINA**

PROMESAS EN SU LABERINTO

CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN LOS GOBIERNOS PROGRESISTAS DE AMÉRICA LATINA

Carlos Arze
Javier Gómez
Pablo Ospina
Víctor Álvarez

Lander, Edgardo; Arze, Carlos; Gómez Javier; Ospina, Pablo; Álvarez, Víctor
Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) / Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) / Centro Internacional Miranda (CIM)

Promesas en su laberinto: Cambios y continuidades en los gobiernos progresistas de América Latina / Carlos Arze, Javier Gómez, Pablo Ospina; Víctor Álvarez

IEE/CEDLA/CIM. La Paz: Agosto de 2013, x, 396 p.

I. t.
II. s.

DESCRIPTORES

<ECONOMÍA><CAPITAL> <DEMOCRACIA> <NEOLIBERALISMO>
<PROGRESISTAS> <CAPITALISMO> <POBREZA> <DESIGUALDAD>
<SOCIALISMO> <DESARROLLISMO> <ACUMULACIÓN> <EXTRACTIVISMO>
<MODELO DE ACUMULACIÓN> <CAMBIO SOCIAL> <BIENESTAR SOCIAL>
<REFORMAS POLÍTICAS> <POBREZA> <INDUSTRIAS EXTRACTIVAS>
<HIDROCARBUROS> <MINERÍA> <NACIONALIZACIÓN><LATIFUNDIRIO>
<FUERZA DE TRABAJO> <SALARIO>

DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS

<LATINOAMÉRICA><ECUADOR><BOLIVIA><VENEZUELA>

2013, IEE, CEDLA, CIM

Primera edición: Agosto de 2013

Depósito Legal:
ISBN:

Producción editorial:

CEDLA. Av. Jaimes Freyre No. 2940, Sopocachi
Telfs. 2412429 - 2413175 - 2413223
Fax: (591) (2) 2414625
E-mail: cedla@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

Ilustración de tapa: CORBIS
Cuidados de edición: Patricia Montes
Diagramación: Alfredo Revollo Jaén
Impresión: Imprenta Weinberg, S.R.L.

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

ÍNDICE

Presentación.....	vii
Prólogo	
Tensiones/contradicciones en torno al extractivismo ‘en los procesos de cambio: Bolivia, Ecuador y Venezuela <i>Edgardo Lander</i>	1
Bolivia: ¿El “proceso de cambio” nos conduce al Vivir Bien? <i>Carlos Arze Vargas</i> <i>Javier Gómez</i>	45
“Estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo antes que cambiarlo” La <i>revolución ciudadana</i> en Ecuador (2007-2012) <i>Pablo Ospina Peralta</i>	177
La transición al socialismo de la Revolución Bolivariana Transiciones logradas y transiciones pendientes <i>Víctor Álvarez R.</i>	279

PRESENTACIÓN

Los textos de este libro se proponen contribuir al debate sobre los procesos de cambio que se están dando en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Se abordan críticamente las experiencias de los tres países, con un particular énfasis en las tensiones/contradicciones entre los objetivos de los procesos de cambio, tal como fueron formulados en sus procesos constituyentes fundantes y programas de gobierno, y lo logrado hasta el momento¹. Se parte entonces de los propósitos formulados públicamente por los gobiernos, y para evaluar sus avances se toma como referencia cifras oficiales que éstos presentan en diversas fuentes.

Los trabajos de Pablo Ospina sobre Ecuador, de Carlos Arze y Javier Gómez sobre Bolivia y de Víctor Álvarez sobre Venezuela parten de cuestiones comunes que pueden ser sintetizadas, entre otras, en las siguientes interrogantes:

1. ¿Hasta qué punto estos procesos están construyendo alternativas y transiciones más allá del capitalismo y más allá del desarrollo? ¿Qué respuestas se están dando ante la profunda crisis de una civilización de crecimiento sin límite en un planeta acotado, cuyos límites en términos de capacidad de

¹ Los datos que fueron tomados como base para los tres análisis fueron recopilados entre marzo y julio de 2012.

producción y reproducción de la vida están siendo sobrepasados? ¿La dependencia del extractivismo está en aumento o en baja? ¿En qué medida está encaminada una transición al postextractivismo y a una inserción soberana en el mercado mundial?

2. ¿En qué medida las políticas sociales son redistributivas y rompen con el esquema neoliberal? ¿En qué medida se han alterado las relaciones de propiedad y la estructura de los procesos productivos? ¿Dónde se pueden identificar políticas que fomenten efectivamente el Buen Vivir/Vivir Bien?
3. ¿En qué medida se ha profundizado la democracia más allá de la democracia representativa liberal? ¿Cuáles son las formas efectivas de participación popular que se han instalado en los tres países? ¿En qué medida existen transformaciones del sistema político hacia la plurinacionalidad donde ésta figura entre los objetivos del cambio? ¿Cuál es el manejo de la crítica, la disidencia y la protesta? ¿Hay capacidad de diálogo o existe criminalización al respecto?

Como podrá verse en la lectura de los textos, las interpretaciones y evaluaciones que se hacen de los diferentes países tienen puntos de encuentro pero también énfasis diferentes y, en ocasiones, criterios políticos divergentes sobre los procesos actuales en ellos. Con ello debe quedar claro que estos textos no expresan una posición necesariamente compartida entre los investigadores involucrados en este proyecto. Más que buscar interpretaciones consensuadas, se ha considerado preferible presentar esta pluralidad de posturas e interpretaciones como contribución al enriquecimiento del debate, que es algo en lo que están completamente de acuerdo, las personas que aportaron a este libro con autorías o comentarios. El debate amplio y crítico es un aporte necesario a la transformación social. Está de más decir que cada uno de los autores es responsable del contenido de su propio texto.

A pesar de que estos procesos políticos han sido debatidos intensamente en cada uno de los tres países, por lo general se hizo énfasis en el análisis de las experiencias nacionales. Las referencias desde cada país a los otros dos casos, así como los análisis comparativos, han sido secundarias en su mayor parte. Si bien este libro no pretende llenar este vacío, sí busca realizar aportes que permitan contribuir a abrir vías para esas miradas comparativas. El texto de Edgardo Lander aborda justamente los tres países desde una mirada comparativa, analizando políticas sociales, su impacto y la aceptación que han logrado los gobiernos que las han impulsado. Establece además algunos criterios para el análisis crítico de los procesos de cambio sociales, tomando en cuenta su complejidad, y haciendo énfasis en el procesamiento de las contradicciones que inevitablemente generan, tanto por los propios gobernantes como por sus críticos desde la izquierda.

Javier Gómez

PRÓLOGO

TENSIONES/CONTRADICCIONES EN TORNO AL EXTRACTIVISMO EN LOS PROCESOS DE CAMBIO: BOLIVIA, ECUADOR Y VENEZUELA

Edgardo Lander¹

Más allá de los contenidos constitucionales

Más allá de lo que pueda interpretarse directamente a partir del análisis de los textos constitucionales, ninguno de estos tres procesos puede ser pensado o caracterizarse como si se tratase de un proyecto de cambio unitario o coherente, con una visión más o menos acabada del modelo de sociedad al cual se aspira. No podría ser de otra manera en sociedades profundamente heterogéneas, como lo son en particular Bolivia y Ecuador. Esto queda claro, en primer lugar, en el contenido de los propios textos constitucionales. Éstos no son en sí mismos, ni podían serlo, plenamente coherentes, es decir, libres de tensiones, contradicciones y posibles interpretaciones divergentes. No se trata de documentos monolíticos en los cuales se establezca con claridad tanto las vías de ruptura con el orden liberal/colonial como una prefiguración del modelo de sociedad a la cual se aspira. Pero más importante aún es el hecho de que el contenido de las nuevas constituciones expresa unas determinadas correlaciones de

1 Doctor en Sociología. Profesor de la Universidad Central de Venezuela y de la Universidad Andina Simón Bolívar en Quito. Fellow del Instituto Transnacional (TND), Ámsterdam. Involucrado en forma directa en la dinámica de los Foros Sociales Mundiales, de las Américas y Venezuela.

fuerzas en momentos específicos de crisis de los sistemas políticos imperantes y unas determinadas alianzas y acuerdos entre múltiples sujetos y agentes sociales. Se trata de consensos mayoritarios coyunturales expresados tanto en las asambleas constituyentes como en los referéndums aprobatorios realizados en cada uno de los tres países, que no pueden, de modo alguno, entenderse como expresión de la realización de una nueva hegemonía en el conjunto de la sociedad. De lo contrario no se entendería las contradicciones y tensiones que se han producido después de la aprobación de estas constituciones. En el caso venezolano, el horizonte del llamado Socialismo del Siglo XXI solo apareció después de varios años de la aprobación de la Constitución del año 1999.

Además de las diferencias y confrontaciones múltiples con diferentes sectores liberales y de la derecha, son múltiples las prioridades de los cambios, los imaginarios, las metas, los objetivos que se formulan los diferentes sectores y agentes y/o movimientos y organizaciones sociales en estos países. Como ha señalado Raúl Zibechi, en América Latina actualmente “la realidad político-social no está configurada por un solo escenario sino por tres”: la lucha por la superación de la dominación estadounidense, por la superación del capitalismo y por la superación del desarrollo (Zibechi, 2010). Esto es, por la presencia simultánea de tendencias y direccionalidades antiimperialistas, anticapitalistas y la búsqueda de alternativas al desarrollo. Tendría sentido agregar a dichos escenarios por lo menos un cuarto: el referente a proyectos nacional-populares que dan prioridad a la industrialización, democratización, inclusión y redistribución, lo que podría caracterizarse como las tareas pendientes del imaginario, todavía presente en estas sociedades, de la construcción de Estados nacionales democráticos.

Estos diferentes proyectos de futuro coexisten en complejas relaciones de tensión/contradicción y de complementación, tanto en las luchas y demandas de diversos sectores del mundo popular en diversas coyunturas, como en las políticas públicas. ¿Cómo se complementan entre sí estos diferentes objetivos? ¿Qué relación tienen los

objetivos antiimperialista y de soberanía nacional con la búsqueda de la decolonización de la sociedad? ¿Qué relación tienen las tareas de la “superación del desarrollo” y el reconocimiento de los derechos de la naturaleza con las exigencias de políticas públicas que mejoren a corto plazo las condiciones de vida de la población excluida? ¿Cómo se procesan las diferentes exigencias que con relación al papel y el modelo de Estado están en juego en estos diferentes escenarios?

Cuando se da prioridad a la lucha antiimperialista y a la recuperación y defensa de soberanía nacional ante amenazas externas, así como a la acción del Estado para responder a corto plazo a las demandas de la población mediante políticas sociales, se argumenta la necesidad de un Estado nacional no solo recuperado del desmontaje neoliberal, sino también de un Estado centralizado con capacidad de captar y redistribuir recursos al conjunto de la sociedad. Esta lógica estatista entra rápidamente en tensión con las expectativas de la transformación profunda de estos Estados nacionales liberal-coloniales en dirección a la construcción de Estados plurinacionales en el caso de Bolivia y Ecuador o de un Estado comunal en el caso de Venezuela.

Las exigencias temporales (corto, mediano, largo plazo) operan en forma diferente para estos diferentes proyectos. Como veremos más adelante, lo que puede corresponder a las exigencias a corto plazo de unas determinadas demandas y proyectos sociales puede operar como obstáculo o freno al logro de otros objetivos de más largo plazo. Las visiones sobre la prioridad relativa de estos diferentes objetivos en diferentes coyunturas pueden variar mucho tanto dentro del Estado y la dirigencia política de los procesos de cambio, como entre diferentes organizaciones y movimientos sociales y populares, así como en los diferentes ámbitos de la academia.

Adicionalmente, las miradas sobre el manejo de estas tensiones ante la prioridad relativa de estos diversos objetivos del proceso de transformación de la sociedad suelen ser muy diferentes —desde la óptica del Poder Ejecutivo y de la dirección política de cada país (y a partir de la *razón de Estado*)— a las prioridades que se formulan

desde diferentes sectores de la sociedad y del mundo popular y sus organizaciones y movimientos.

Una primera mirada: el Estado de bienestar social y los imaginarios nacional-populares

Una primera aproximación a estos procesos se refiere a cómo han respondido a las demandas sociales y económicas más inmediatas de los sectores populares. Se trata de derechos sociales y económicos que han sido consagrados constitucionalmente en estos tres países. Estas demandas y expectativas han sido tradicionalmente asociadas con la socialdemocracia, con el Estado de bienestar social y los proyectos nacional-populares. No se trata aquí de dimensiones “revolucionarias” del cambio político, ni de cambios conducentes al postcapitalismo o al postdesarrollo, pero no por ello dejan de ser objetivos políticos que juegan un papel prioritario en el corto plazo. ¿Cómo han respondido estos gobiernos ante las carencias y urgencias sociales de la mayor parte de poblaciones cuyas condiciones históricas de exclusión habían sido profundizadas tan dramáticamente por las políticas neoliberales y por el retraimiento del Estado?

Como resultado tanto del crecimiento económico sostenido de la última década en prácticamente todo el continente (crecimiento que ha continuado incluso en las adversas condiciones internacionales de la crisis económica global), y del cuestionamiento amplio a las políticas neoliberales en el mismo período, se ha producido un incremento en el gasto público social y las políticas sociales han contribuido a una significativa mejoría en los indicadores sociales tradicionales. Veamos cómo han operado estas tendencias en los tres países en cuestión².

² Las cifras sobre gasto social que se presentan aquí corresponden a la base de datos estadística CEPALSTAT, de la CEPAL. Las comparaciones que se hacen a continuación son entre el año inmediatamente anterior a aquel en que Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa asumieron la presidencia y los datos correspondientes al último año para el cual hay información. Cuando faltan los datos de un año, se utilizan las cifras del año más cercano (CEPAL, CEPALSTAT, 2013).

De acuerdo con la CEPAL, en Bolivia el gasto público social como porcentaje del gasto público total del gobierno central pasó del 26% en el año 2005 (último año antes del inicio del gobierno de Evo Morales) al 40% en el año 2009. Entre esos años el gasto público del gobierno central como porcentaje del PIB pasó del 12% al 14%. La participación porcentual del gasto educativo y en salud se mantuvo sin variación entre esos años: 6% y 2%, respectivamente. El gasto social per cápita del sector público no financiero pasó de \$US 184 en el año 2005 a \$US 211 en el año 2008³.

En Ecuador el gasto público social del gobierno central, como porcentaje del gasto público total, pasó del 21% en 2006 (último año antes de que asumiera Rafael Correa) al 26% en el año 2010. El gasto público social como porcentaje del PIB se duplicó: del 5% en 2006 al 10% en 2010. El gasto social en educación como porcentaje del PIB pasó del 3% al 5%, y el de salud, del 1% al 2% en ese mismo período. El gasto social per cápita pasó de \$US 139 en el año 2006 a \$US 314 en el año 2010, un incremento del 126%.

De acuerdo con las estadísticas de la CEPAL, en Venezuela el gasto público social como porcentaje del PIB pasó del 39% en 1999, primer año del gobierno de Chávez, al 45% en 2009. El gasto en educación como porcentajes del PIB pasó del 4% al 6%. En el mismo período, el de salud pasó del 1% al 2% y el de seguridad social de 2% a 4% del PIB. El gasto social per cápita pasó de \$US 398 en el año 1999 a \$US 735 en el año 2009, un incremento del 85%. Sin embargo, estas estadísticas subestiman severamente la realidad del gasto público social en Venezuela en estos años, fundamentalmente debido al hecho de que una proporción significativa de éste se realiza por vías diferentes al presupuesto del gobierno central, especialmente mediante el gasto social que realiza directamente Petróleos de Venezuela (Aponte Blank, 2010). De acuerdo con el Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (República Bolivariana de Venezuela, 2013), la inversión

³ Calculado en dólares del año 2006.

pública social como porcentaje de la inversión pública total pasó del 47,9% en el año 1998 al 70% en el año 2010⁴.

Impacto del gasto social

Según las estadísticas de la CEPAL, en cada uno de estos tres países se han producido cambios importantes en las condiciones de vida de la población a lo largo de estos gobiernos⁵. Esta tendencia, sin embargo, es compartida por la mayor parte de los países de Sudamérica, gracias al sostenido crecimiento económico y al hecho de que aun los gobiernos de derecha han abandonado las formas más extremas del neoliberalismo de los años anteriores.

En Bolivia, entre los años 2004 y 2009, la tasa de pobreza se redujo del 32,1% al 19,8% de la población, y la tasa de indigencia, del 15% al 11%⁶. La distribución del ingreso en este país ha sido extraordinariamente volátil en los últimos lustros. La relación del ingreso medio per cápita entre el decil de la población con mayores ingresos y el decil con menores ingresos pasó de 55,5 a 1 en el año 2004, a 63 a 1 en el año 2009, después de haber llegado a 107 en el año 2007, cifra solo superada en años recientes por la astronómica cifra de 219 en el año

⁴ De acuerdo con los datos de la CEPAL, a pesar de estos significativos incrementos, el gasto social en los tres países estudiados sigue siendo inferior al de otros países sudamericanos. Con fines comparativos, tiene sentido ver las cifras correspondientes a otros países de la región en el año 2009. En Argentina el gasto social del gobierno, consolidado como porcentaje del PIB fue del 28% y el gasto social per cápita, de \$US 1.601. En Brasil, el gasto social del gobierno, consolidado como porcentaje del PIB, fue del 27% y el gasto social per cápita de \$US 1419. En Uruguay el gasto social del gobierno, consolidado como porcentaje del PIB, fue del 23% y el gasto social per cápita fue de \$US 1.503. En Chile el gasto social del gobierno central como porcentaje del PIB fue del 16% y el gasto social per cápita \$US 1.266 (CEPAL CEPALSTAT, 2013).

⁵ Por razones que han sido ampliamente debatidas, estos indicadores sociales y las concepciones y medidas de la riqueza y el bienestar humano sobre las cuales están basados, principalmente por su carácter radicalmente monocultural, no son adecuados para analizar los procesos de cambio que se busca realizar en estos países. Sin embargo, siguen siendo, por el momento, las únicas aproximaciones cuantitativas comparables disponibles.

⁶ Carlos Arze Vargas afirma en su texto en este libro que "Los niveles de pobreza en el país, tanto moderada como extrema, han bajado en el último quinquenio: la pobreza moderada desde el 60,6% al 49,6% —lo que hace un descenso acumulado de 18%— y la pobreza extrema o indigencia del 38,2% al 25,4% —correspondiente a una tasa acumulada del 33%."

1999. Sin embargo, según el índice de Gini, se constata una tendencia a la mejoría en la distribución del ingreso. Este índice bajó de 0.561 en el año 2004 a 0.508 en el año 2009.

La tasa de mortalidad infantil (tasa por mil nacidos vivos) bajó de 49 en el año 2005 a 39,3 en 2011, cifra solo superada por Haití en toda América Latina y el Caribe. La tasa de mortalidad materna (por cada 100.000 nacidos vivos) bajó de 240 en el año 2005 a 190 en el 2010. Esta cifra es solo superada por Guyana y Haití. La matrícula escolar en primaria bajó de 1.508.194 en el año 2006 a 1.429.084 en el año 2010. La matrícula secundaria tuvo un leve incremento, de 1.043.127 en 2006 a 1.059.641 en 2008⁷.

En Ecuador la tasa de pobreza pasó del 17,2% al 12,9% entre los años 2006 y 2011. Entre esos mismos años la tasa de indigencia pasó del 5,4% al 4,5%. La relación entre el ingreso medio de las personas del decil 10 (máximo ingreso) y el decil 1 (mínimo ingreso) se redujo de 18 a 1 en el año 2006 a 13,4 a 1 en el año 2010. El índice de Gini bajó de 0.527 en el año 2006 a 0.460 en el año 2011. La matrícula en educación primaria tuvo un leve incremento del 4,4% entre los años 2006 y 2010, pasando de 2.006.430 a 2.095.003 estudiantes. En contraste con esto, la matrícula en el ámbito de la educación secundaria pasó de 1.103.258 en 2006 a 1.478.555 en 2010, un incremento del 34%⁸. La tasa de mortalidad infantil bajó de 23,2 en el año 2006 a 19,6 en el año 2011. La tasa de mortalidad materna (110) no tuvo alteraciones entre los años 2005 y 2010.

En Venezuela el peso de las políticas sociales, a cargo de las misiones, ha tenido un impacto mucho más notorio. Esto se debe a la mayor disponibilidad de recursos y al mayor tiempo en el gobierno, pero también al hecho de que la amplia gama de misiones implemen-

⁷ En la base de datos de la CEPAL, las estadísticas sobre educación terciaria en Bolivia están incompletas.

⁸ En la base de datos de la CEPAL están incompletas las estadísticas sobre educación terciaria en Ecuador.

tadas ha sido la primera prioridad de la política interna del gobierno. A la creación de la Misión Barrio Adentro en el año 2003 le siguió la creación de misiones para abordar sucesivamente cada una de las áreas de política social a las cuales el gobierno les fue otorgando prioridad: alfabetización y educación en todos los niveles, atención a madres de barrios, atención a adultos mayores, producción y distribución de alimentos, creación de cooperativas, vivienda, reforma agraria, desarrollo científico-tecnológico y diálogos de saberes, transferencias monetarias directas a familias necesitadas con hijos menores, etc.⁹

Las estadísticas de la CEPAL muestran que las tasas de pobreza y de indigencia bajaron del 22,6% y el 9,0%, respectivamente, en el año 1999, al 10,5% y el 4,2%, respectivamente, en el año 2011. La relación del ingreso medio de las personas entre el decil 10 de máximo ingreso y el decil 1 de mínimo ingreso se redujo a más de la mitad, al pasar de 37,8 a 1 en el año 1999 a 16,1 a 1 en el año 2011. El índice de Gini bajó de 0.498 en el año 1999 a 0.397 en el año 2011, lo cual convierte a Venezuela en el país menos desigual dentro de la profunda desigualdad que caracteriza a todo el continente.

Sin embargo, como señala Víctor Álvarez en su texto en este libro, esta significativa mejoría en la distribución del ingreso no es fruto de transformaciones en la estructura productiva o en las relaciones de propiedad; es fundamentalmente el resultado de las masivas transferencias de recursos hacia los sectores populares que han sido posibles en estos años por el enorme aumento de la renta petrolera durante los últimos años. La continuidad de estas políticas es altamente dependiente de que se mantengan los elevados precios del petróleo en el mercado internacional.

⁹ Misión Barrio Adentro, Misión Guaicaipuro, Misión Hábitat, Misión Identidad, Misión Cultura, Misión Mercal, Misión Miranda, Misión Piar, Misión Robinson, Misión Ribas, Misión Sucre, Misión Vuelta al Campo, Misión Zamora, Misión Vuelvan Caras, Misión Milagro, Misión Sonrisa, Misión Ciencia, Misión Negra Hipólita, Misión Caricuao, Gran Misión AgroVenezuela, Misión Amor Mayor, Misión Hijos de Venezuela, Gran Misión Saber y Trabajo, Gran Misión Vivienda Venezuela.

Durante el gobierno de Chávez ha habido muy poca variación en la matrícula en educación primaria: de 3.261.343 estudiantes en el año 1999 a 3.466.230 estudiantes en 2011, un incremento de solo 6,3% en 12 años. La educación secundaria, por el contrario, subió de una matrícula de 1.439.122 en 1999, a una de 2.287.393 en 2011, lo que representa un incremento del 59%. El cambio más notorio fue en la educación terciaria, en la que se pasó de 668.109 estudiantes en el año 2000 a 2.123.041 estudiantes en 2009, un extraordinario salto de 218% en solo nueve años, como resultado del nuevo sistema nacional de educación universitaria, la Universidad Bolivariana de Venezuela. En esta institución han sido muy importantes las políticas de inclusión y búsqueda de opciones a la construcción disciplinaria de los conocimientos de la academia tradicional. La preservación de la relación de los estudiantes con sus comunidades de origen ha sido una prioridad. Sin embargo, esta acelerada expansión de la matrícula de la Universidad Bolivariana se ha dado al costo de mucha improvisación, que se ha traducido en irregulares niveles de calidad en la formación de los estudiantes de esta institución. Las restricciones presupuestarias que ha confrontado el sistema tradicional de universidades autónomas en el último lustro han tenido serias consecuencias negativas para su funcionamiento. La mayor parte del presupuesto se gasta en salarios (crecientemente devaluados), con muy pocos recursos para actividades de investigación, reposición de equipos, mantenimiento, publicaciones, etc.

¿Cómo evalúa la población el funcionamiento de la democracia y la gestión de estos gobiernos?

Las sucesivas victorias en las múltiples elecciones realizadas durante los últimos años, sobre todo en Venezuela, permiten constatar que, a pesar de la permanente conflictividad social que ha caracterizado a estos procesos, estos gobiernos preservan elevados niveles de legitimidad y de apoyo electoral, sobre todo en los sectores populares.

Para contar con una fuente adicional de datos comparables sobre los tres países, que permitan documentar la evaluación que hace la población del funcionamiento de la democracia en cada uno de éstos y la satisfacción o insatisfacción con la gestión del gobierno, resulta útil utilizar las encuestas de opinión de Latinobarómetro (Corporación Latinobarómetro, 2004-2001 y 2013)¹⁰.

En Ecuador, durante los años de gobierno del Presidente Correa, se ha dado un cambio muy significativo en la satisfacción con la democracia existente en el país y en el nivel de apoyo de la población al gobierno, lo que sin duda está asociado con la estabilidad después de las turbulencias políticas de la década anterior, y al regreso del Estado, después de la experiencia neoliberal.

En el año 2005 solo el 14% de la población se manifestó como “muy satisfecho” o “mas bien satisfecho” con el funcionamiento de la democracia en el país, solo un punto porcentual más que Perú, que ocupó ese año el lugar más bajo en la escala de 18 países latinoamericanos estudiados, y que tuvieron un promedio del 31%. En respuesta a la pregunta sobre “cuán democrático es el país”, la respuesta ecuatoriana fue igualmente la segunda más negativa entre los 18 países estudiados. En el año 2006, un año antes de que Correa asumiese la presidencia, solo el 23% de los encuestados aprobaba la “forma en que el presidente está dirigiendo el país” (el nivel más bajo para toda Sudamérica), apenas el 8% tenía confianza en el gobierno, el 10% tenía confianza en el presidente y el 11% consideraba que se “está gobernando para el bien de todo el pueblo”. En 2011, la aprobación para “la forma en que el presidente está dirigiendo el país” se había elevado al 64% (una de las cifras más altas del continente). Para ese mismo año, el 43% de los entrevistados consideraba que la distribución

¹⁰ Esta información se utiliza a pesar de que el contenido de las preguntas de la encuesta de Latinobarómetro está básicamente enmarcada dentro de un acotamiento de democracia liberal. Esto limita su utilidad, ya que aporta poco al conocimiento de las posturas de la población en relación a las transformaciones culturales y estructurales más profundas que forman parte de los debates políticos de estos procesos: Buen Vivir, Socialismo del Siglo XXI, etc.

del ingreso en el país era “muy justa” o “justa” (la cifra más elevada del continente). Es igualmente elevado el nivel de confianza en el Estado. El 66% de los entrevistados considera que el Estado puede solucionar (“todo” o “gran parte”) los problemas de la delincuencia, narcotráfico, pobreza y corrupción. Para ese mismo año, el 49% de los entrevistados afirma estar “muy satisfecho” o “mas bien satisfecho” con el funcionamiento de la democracia en el país.

En Bolivia, en 2004 (año anterior a la elección de Evo Morales), existía una evaluación muy negativa del gobierno y del funcionamiento de la democracia en el país. Solo el 16% de la población afirmaba estar “muy satisfecha” o “más bien satisfecha” “con el funcionamiento de la democracia en el país” y el 79% consideraba que el país iba “por mal camino”. Igualmente, un 76% consideraba que “el país está gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio”. Sin embargo, paradójicamente, el 48% de los entrevistados afirmó que aprobaba “la gestión del gobierno que encabeza el presidente Carlos Mesa” (Corporación Latinobarómetro, 2004).

En contraste con la información de Latinobarómetro correspondiente a Ecuador, en Bolivia durante los años del gobierno de Evo Morales no se ha producido mayor variación ni en el grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia en el país, ni en la aprobación al gobierno. El nivel de aprobación a “la forma en que el presidente está dirigiendo al país” ha ido descendiendo desde el 54% y el 60% en los dos primeros años de gobierno hasta el 41% en 2011. El 37% afirma tener “mucho” o “algo” de “confianza en el gobierno”. En ese mismo año, solo el 28% de los entrevistados afirma que está “muy satisfecho” o “más bien satisfecho” con “el funcionamiento de la democracia en el país”, cuando el promedio latinoamericano fue del 39%. El 31% afirma que el país es “muy democrático” y solo el 23% considera que el país “está gobernado para el bien de todo el pueblo”. Igualmente, solo el 21% está de acuerdo con que la distribución del ingreso en el país es “muy justa” o “justa”. Igualmente, solo 42% considera que el Estado puede resolver “todo el problema” o “gran

parte del problema” de la delincuencia, el narcotráfico, la pobreza y la corrupción, muy por debajo del promedio latinoamericano, que es del 57% (Corporación Latinobarómetro, 2011).

En Venezuela, de acuerdo con los datos de Latinobarómetro, la democracia y el gobierno han logrado en los años de gestión de Hugo Chávez un elevado grado de legitimidad y apoyo de la población. En el año anterior a la primera presidencia de Hugo Chávez, un 35,7% de los entrevistados afirmó estar “muy satisfecho” o “más bien satisfecho” con el “funcionamiento de la democracia en el país”. Esta cifra llega al 59,3% en el año 2006, y baja al 45% en 2011, ocupando el quinto lugar entre los 18 países encuestados por Latinobarómetro. En una puntuación de 1 (menos democrático) a 10 (más democrático), el promedio para los encuestados venezolanos fue del 7,3 en el año 2011, solo un poco por debajo de la evaluación que hacen los costarricenses y los uruguayos de sus propias democracias. Un total del 55% considera que el país es “muy democrático”, solo por debajo de Uruguay, y muy por encima del promedio latinoamericano, que alcanza el 36%. Un 14% afirma que el país es “nada democrático”. En los últimos años las cifras de apoyo a la democracia (“la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”) han sido, junto con Uruguay, las más altas del continente. En el año 2011, con un 77%, se obtiene el nivel más elevado registrado entre los 18 países investigados. En ese mismo año el 39% de los entrevistados consideró que “el país está gobernado para el bien de todo el pueblo”, nivel solo inferior a los correspondientes de Uruguay y Nicaragua. Una elevada proporción de la población (68%) tiene confianza en la capacidad del Estado para resolver “todo el problema” o “gran parte del problema” de la delincuencia, el narcotráfico, la pobreza y la corrupción. Sin embargo, a pesar de la permanente mención del socialismo en el discurso político oficial, el 77% de los entrevistados afirma estar “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con que “la empresa privada es indispensable para el desarrollo del país” (junto con Panamá, la cifra más elevada de todo el continente).

Los retos de las transformaciones: más allá del capitalismo, del desarrollismo y del Estado liberal/colonial

Las cifras referidas a los incrementos en el gasto social y sus impactos en estos países, así como las citadas encuestas de opinión de Latinobarómetro, nos permiten constatar la existencia de mayores niveles de satisfacción de la población de Ecuador y Venezuela y menos satisfacción de la población boliviana en relación con lo que podría denominarse el funcionamiento de un Estado liberal orientado por los valores del bienestar social. Sin embargo, poco nos dicen a propósito de las profundas transformaciones societales que están contempladas en las constituciones de Bolivia y Ecuador (el Vivir Bien) o el proyecto del Socialismo del Siglo XXI, la propuesta actual del gobierno venezolano.

La lucha por la construcción de una sociedad postcapitalista en el siglo XXI —se denomine sociedad del Buen Vivir o Socialismo del Siglo XXI—, en particular en el contexto sudamericano, tiene que responder necesariamente a retos y exigencias que superan en mucho los imaginarios de la transformación social de los últimos dos siglos, y muy especialmente los del socialismo del siglo pasado. Una alternativa al capitalismo y a la democracia liberal en este contexto debe ser forzosamente una alternativa radical al Socialismo del Siglo XX. Esto se refiere a tres asuntos fundamentales que caracterizaron a estas sociedades: su confianza ciega en el progreso y en las fuerzas productivas del capitalismo, su carácter monocultural y sus severas limitaciones en el campo de la democracia.

Sobre el supuesto de que las fuerzas productivas del capitalismo darían la base material para la sociedad socialista, no se reconoció que aquellas son ciencias y tecnologías capitalistas, que responden a las necesidades del capitalismo, y que sobre ellas no se podía producir más que capitalismo, aunque la propiedad pasara de ser privada a estatal. Se trata de patrones científico-tecnológicos sustentados en las separaciones binarias entre sujeto y objeto, entre razón y cuerpo,

entre cultura y naturaleza, en las concepciones patriarcales y antropocéntricas del hombre como centro de la existencia. Se trata de un patrón científico-tecnológico que, basado en el mito del progreso y del crecimiento sin fin, se propone el pleno sometimiento de todas las dimensiones de la llamada “naturaleza” para la acumulación y el consumo material, considerado como la medida del bienestar y la felicidad humana. La crisis ambiental nos está señalando dramáticamente que esta ciencia y tecnología, lejos de poder darnos respuesta a las exigencias de frenar la lógica destructiva hoy dominante en el sistema-mundo, son una parte fundamental del problema. Una sociedad postcapitalista en el siglo XXI debe ser necesariamente una sociedad que cuestione los mitos del progreso y asuma la transición en dirección de una sociedad del postdesarrollo.

Asociado estrechamente con esas nociones del progreso, del desarrollo siempre ascendente de las fuerzas productivas y a su meta-narrativa universal, estuvo el intento de la construcción de sociedades monoculturales industriales “modernas” identificadas con una supuesta cultura proletaria “universal” que superaría los particularismos y los “atrasos” de las otras culturas. Esto convirtió a los Estados socialistas del siglo pasado en maquinarias de sistemática colonización en las cuales las únicas diferencias celebradas eran las referidas al folclore. En este continente, la lucha por la construcción de una sociedad postcapitalista en el siglo XXI tiene como una de sus tareas medulares el desmontar medio milenio de sometimiento colonial monocultural. En este sentido la decolonización, el reconocimiento de la pluriculturalidad y la construcción de sociedades plurinacionales no pueden ser considerados como adjetivaciones accesorias, sino como ejes medulares para la posibilidad misma de construir otro mundo posible.

La crítica a la democracia capitalista como dictadura de la burguesía sobre el conjunto de la sociedad terminó por desconocer la importancia de las conquistas históricas de las luchas democráticas de los sectores populares en las sociedades capitalistas. Se trató de conquistas producto de largas y conflictivas confrontaciones, no de concesiones

de la burguesía¹¹. Al asumir que, en el contexto de la dominación de una clase sobre otra, esas conquistas democráticas eran meramente formales, se terminó por negar toda posibilidad democrática. Desde la autodenominada vanguardia, desde el Estado, a nombre del proletariado y de la Revolución, terminó por imponerse una dictadura sobre el conjunto de la sociedad. Como alternativa democrática “superior” al orden de explotación capitalista, ese socialismo del siglo XX fue un rotundo fracaso. No solo no superó las limitaciones formales de la democracia liberal burguesa, sino que construyó un orden autoritario burocrático y estatista que terminó por anular toda idea de democracia.

Una sociedad postcapitalista en el siglo XXI tiene que ser necesariamente más democrática que la sociedad capitalista. Se trata, en palabras de Boaventura de Sousa Santos, de *la construcción democrática de una sociedad democrática*. Si se plantea la idea del Socialismo del Siglo XXI como una experiencia histórica nueva, radicalmente democrática, que incorpore y celebre la diversidad de la experiencia cultural humana y tenga capacidad de armonía con el conjunto de las formas de vida existentes en el planeta, se requiere una crítica profunda de esa experiencia histórica. Sin un diagnóstico crudo de las razones por las cuales el modelo de partido-Estado soviético condujo al establecimiento del orden autoritario que tuvo su máxima expresión en el estalinismo, se carece de herramientas teóricas y políticas para prevenirse en contra de la amenaza de su repetición. Sin un cuestionamiento radical de la filosofía de la historia eurocéntrica que predominó en el socialismo-marxismo de los siglos XIX y XX, no es posible incorporar una de las conquistas más formidables de las luchas de los pueblos de todo el planeta en las últimas décadas: la reivindicación de la inmensa pluralidad de la experiencia histórico-cultural humana

¹¹ Estas conquistas históricas que hicieron posible el voto universal, los derechos a la organización, a la libertad de expresión, que hicieron posible los Estados de bienestar social y una reducción relativa de las desigualdades en las sociedades capitalistas, han estado siendo revertidas aceleradamente a través de la contrarrevolución neoliberal del capital de las últimas décadas, proceso que se ha acelerado en la Unión Europea y los Estados Unidos con la actual crisis económica global.

y el derecho de los pueblos a la preservación de sus identidades, sus modos de pensar, de conocer, de sentir, de vivir. Sin una crítica a los supuestos básicos del modelo científico-tecnológico de la sociedad industrial occidental, aun los proyectos de cambio que se presenten como más radicalmente anticapitalistas no podrán sino acentuar los patrones autoritarios y destructivos de esta sociedad.

Tensión/contradicción entre cambio civilizatorio o Buen Vivir (derechos de la naturaleza) y desarrollismo/extractivismo **Tensión/contradicción entre cambio civilizatorio o Buen Vivir (derechos de la naturaleza) y desarrollismo/extractivismo**

El rechazo al extractivismo y la destrucción ambiental en general, así como la defensa de los territorios de los pueblos indígenas y campesinos ante la lógica expansiva de la acumulación por desposesión, fue uno de los ejes principales de las luchas anti-neoliberales de los lustros anteriores. Esto quedó recogido con especial énfasis en los nuevos textos constitucionales de Bolivia y Ecuador, atravesados por las nociones del Buen Vivir/Vivir Bien (*suma qamaña, sumak kawsay*). En la constitución ecuatoriana, en lo que representa una ruptura radical con el antropocentrismo dominante del sistema mundo colonial capitalista, se incorporan en forma expresa los derechos de la naturaleza.¹² Y, sin embargo, en estos tres países, así como en el conjunto de los países de Sudamérica, en la última década se ha acentuado la dependencia primario-exportadora. En cada uno de estos países es muy elevada la participación de los productos primarios como proporción del valor total de las exportaciones. Se ha mantenido o incrementado en los años de los gobiernos de cambio. En Bolivia pasó de ser el 89,4%

¹² “Art. 71. La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda [...]”.

en el año 2005 al 92,6% en 2010 (CEPAL, 2011: 97). En Ecuador tuvo pocas variaciones entre 2005 y el año 2010 (90,4% a 90,2%) (Ibíd.) En Venezuela la variación fue acentuada. El peso de los productos primarios como porcentaje del valor total de las exportaciones fue del 90,9% en el año 2000 (CEPAL, 2008: 186). Para los años 2010-2011 el petróleo representó el 96% del valor total de las exportaciones (Banco Central de Venezuela, 2013a).

En Bolivia y Ecuador, dada la centralidad que tuvieron estos asuntos tanto en las luchas anteriores como en los procesos constituyentes, y dado el peso extraordinario de las organizaciones y movimientos de los pueblos indígenas en estos procesos, el tema del desarrollismo/extractivismo se ha convertido en uno de los motivos fundamentales de las confrontaciones entre los gobiernos y muchos de los movimientos y organizaciones indígenas y ambientalistas que en los momentos iniciales estaban entre sus principales fuentes de apoyo. Destacan entre estos conflictos la oposición de los pueblos amazónicos a la explotación de petróleo en sus territorios y los severos conflictos en torno a la construcción de la carretera del Tipnis en Bolivia.

Son diversas las causas por las cuales dirigentes y movimientos políticos que llegaron al gobierno sobre una ola de luchas antineoliberales, y en buena medida antidesarrollistas, se convierten en ejecutores de políticas públicas que acentúan los rasgos extractivistas de estas economías.

Ha sido determinante la visión que han tenido estos gobiernos de la urgencia de responder a corto plazo a las demandas y expectativas que tienen los sectores populares en relación con aquellas cosas que se supone que debe hacer un gobierno popular. Ante una larga historia de Estados coloniales excluyentes y del retraimiento del Estado social que se produjo en las décadas neoliberales, estos gobiernos se encontraron con sociedades profundamente desiguales en las cuales los derechos básicos de acceso a alimentación, agua, servicios educativos, de salud y la seguridad social, estaban severamente limitados para amplios sectores de la población. La necesidad de responder a

estas demandas y expectativas de los sectores populares se convirtió en la primera prioridad de estos gobiernos, tanto por razones de justicia social, como por la necesidad de preservar su legitimidad y su apoyo electoral, sin los cuales no se podría dar continuidad a los procesos de cambio en marcha.

El acelerado crecimiento de algunas de las llamadas economías emergentes del sur, de los BRICS, pero muy especialmente de China, ha generado incrementos muy sustanciales tanto en la demanda como en el precio de los productos primarios con los cuales cuentan estos países (especialmente hidrocarburos, minería metálica y productos agropecuarios)¹³. Políticas de nacionalización de algunas corporaciones transnacionales, de incremento de la participación fiscal en las ganancias de estas actividades, y el incremento de los volúmenes de producción/exportación han sido consideradas por estos gobiernos como la única forma de incrementar sustancialmente los recursos fiscales a corto plazo.

Ilustrativas del tipo de tensiones que se generan en torno al desarrollismo/extractivismo en Bolivia, son las respuestas del Vicepresidente Álvaro García Linera a las críticas a estas políticas que se han formulado desde organizaciones indígenas, movimientos sociales y algunos sectores intelectuales que en momentos anteriores apoyaban al gobierno.¹⁴

¹³ A diferencia de las tendencias históricas caracterizadas por Raúl Prebisch como de deterioro de los términos de intercambio entre los precios de los bienes primarios y los bienes industriales, la tendencia actual es a un incremento más acelerado en el precio de las llamadas commodities. Entre el año 2005 y el año 2010 los índices de precios de los principales productos básicos de exportación de América Latina y el Caribe tuvieron incrementos muy significativos: productos agropecuarios 59,3%; materias primas silvoagropecuarias y pesqueras 69,6%; minerales y metales 74,4% y productos energéticos 37,9% (CEPAL, 2011: 115).

¹⁴ Como bien señala Carlos Arze Vargas en su texto sobre Bolivia, las posturas del Vicepresidente Álvaro García Linera no constituyen la única perspectiva existente en el gobierno y en la dirección política del MAS. Es, sin embargo, quien formula con mayor precisión y fundamentación teórica la defensa de las actuales opciones extractivistas, no solo para Bolivia, sino en todos los procesos de cambio que se están dando en Sudamérica. Por esta razón es citado reiteradamente.

García Linera ha argumentado que no es posible romper con la división planetaria del trabajo desde un solo país.

El comunismo o es planetario o jamás se dará. Y mientras haya una pre-dominancia general del capitalismo, en cuyo interior emergen destellos y tendencias de luchas de un potencial nuevo modo de producción que no puede existir localmente, éste solo podrá estar presente como eso: una tendencia, una lucha, una posibilidad; ya que su existencia solamente será posible cuando exista en una dimensión geopolítica planetaria.

La Comuna de París, la República de los Soviets en los momentos leninistas, o la China de Mao, no rompieron con esta base material planetaria. No podían hacerlo. Más bien lo que hicieron fue tomar como punto de partida su ubicación en la división del trabajo y sus fuerzas productivas alcanzadas, para desde ahí, comenzar a revolucionarizar las estructuras económicas internas mediante un largo proceso de socialización de las condiciones de producción, e impulsar un aún mayor y largo proceso de revolucionarización de las relaciones económicas internacionales (García Linera, 2012: 103).

García Linera caracteriza las políticas extractivistas impulsadas por el gobierno como una primera etapa que permitirá crear las condiciones materiales que permitan salir del extractivismo.

[...] en una primera etapa ¿acaso no es posible utilizar los recursos que brinda la actividad primaria exportadora controlada por el Estado para generar los excedentes que permitan satisfacer condiciones mínimas de vida de los bolivianos, y garantizar una educación intercultural y científica que genere una masa crítica intelectual capaz de asumir y conducir los emergentes procesos de industrialización y de economía del conocimiento? (*Ibid.*: 109).

Se trata igualmente de responder a las necesidades de la población. Acusa los críticos “acríticos” del extractivismo de hacerle el juego a las fuerzas conservadoras que buscan restaurar el neoliberalismo.

¿Con qué superar al extractivismo? ¿Acaso dejando de producir, cerrando las minas de estaño, los pozos de gas, retrocediendo en la satisfacción de los medios materiales básicos de existencia, tal como lo sugieren sus críticos? ¿No es ésta más bien la ruta del incremento de la pobreza y el camino directo a la restauración de los neoliberales? ¿El amarrar las manos al proceso revolucionario en aras del rechazo extractivista, no es acaso lo que más desean las fuerzas conservadoras para asfixiarlo? (*Ibíd.*: 108).

[...] los críticos irreflexivos a favor del no extractivismo [...] en su liturgia política mutilan a las fuerzas y a los gobiernos revolucionarios de los medios materiales para satisfacer las necesidades de la población, generar riqueza y distribuirla con justicia; y a partir de ello crear una nueva base material no extractivista que preserve y amplíe los beneficios de la población laboriosa (García Linera, 2012: 107-108).

Detrás del criticismo extractivista de reciente factura en contra de los gobiernos revolucionarios y progresistas, se halla pues la sombra de la restauración conservadora (*Ibíd.*: 110)

Uno de los obstáculos que confronta la posibilidad de diálogos convergentes sobre la dirección que debería tomar el proceso de cambio y las políticas públicas en Bolivia, que se expresa en el tono de continua confrontación que ha asumido el debate entre el gobierno y sus críticos de izquierda, tiene que ver con que parecen estarse defendiendo dos proyectos políticos, dos modelos de sociedad, no solo diferentes, sino incompatibles entre sí. Mientras la crítica al extractivismo se hace fundamentalmente desde la perspectiva de la búsqueda de alternativas civilizatorias a la sociedad depredadora del desarrollo sin

fin (capitalista, pero no solo capitalista), las intervenciones de García Linera buscan desplazar el debate hacia el tema de la construcción del socialismo: “[...] el debate central para la transformación revolucionaria de la sociedad no es si somos o no extractivistas, sino en qué medida vamos superando el capitalismo como modo de producción —ya sea en su variante extractivista o no extractivista—” (*Ibíd.*: 103).

A diferencia de la crítica al extractivismo en sus dimensiones civilizatorias de asalto a la Madre Tierra, considera que se trata de un “sistema técnico de procesamiento de la naturaleza” compatible con cualquier tipo de sociedad.

[...] es ingenuo creer que el extractivismo, el no-extractivismo o el industrialismo son una vacuna contra la injusticia, la explotación y la desigualdad, porque en sí mismos no son ni modos de producir ni de modos gestionar la riqueza. Son sistemas técnicos de procesamiento de la naturaleza mediante el trabajo, y pueden estar presentes en sociedades pre-capitalistas, capitalistas o sociedades comunitaristas.

Los críticos del extractivismo confunden sistema técnico con modo de producción, y a partir de esa confusión asocian extractivismo con capitalismo; olvidando que existen sociedades no-extractivistas, las industriales ¡plenamente capitalistas!

Puede haber sociedades extractivistas capitalistas, no capitalistas, pre-capitalistas o post-capitalistas. Y de igual forma, puede haber sociedades no extractivistas capitalistas, no capitalistas o post-capitalistas. El extractivismo no es un destino, pero puede ser el punto de partida para su superación. Ciertamente en él se condensa toda la distribución territorial de la división del trabajo mundial, distribución muchas veces colonial. Y para romper esa subordinación colonial no es suficiente llenarse la boca de injurias contra ese extractivismo, dejar de producir y hundir en mayor miseria al pueblo, para que luego regrese la derecha y sin

modificarlo satisfaga parcialmente las necesidades básicas de la población (*Ibíd.*: 107-108).

El desplazamiento del tema de la transformación civilizatoria y el Buen Vivir hacia la construcción del socialismo se formula con claridad en los siguientes términos:

En eso consiste el Vivir Bien: en utilizar la ciencia, la tecnología y la industria para generar riqueza, de otra manera con qué se podrían construir carreteras, levantar postas sanitarias, escuelas, producir alimentos, satisfacer las necesidades básicas y crecientes de la sociedad.

Pero a la vez necesitamos preservar la estructura fundamental de nuestro entorno natural para nosotros y las generaciones que vendrán, que tendrán en la naturaleza la realización de sus infinitas capacidades para satisfacer sus necesidades sociales (*Ibíd.*: 70).

Así como en Bolivia los debates a favor y en contra del extractivismo pueden ser asociados a visiones confrontadas sobre la sociedad a la cual se aspira (socialismo o sociedad del Vivir Bien, *suma qamaña*), en Ecuador puede identificarse igualmente la contraposición entre el proyecto y/o imaginario de la sociedad del Buen Vivir (*sumak kawsay*) defendido por las organizaciones indígenas y el proyecto y/o imaginario gubernamental que parece desplazarse entre la construcción/consolidación de un Estado liberal moderno (la Revolución ciudadana) y referencias recurrentes al socialismo. Las tensiones que se produjeron en la Asamblea Constituyente, cuya expresión más pública fue la que se dio entre el Presidente Rafael Correa y el presidente de dicha Asamblea, Alberto Acosta, permiten afirmar que desde las fases iniciales del gobierno de Alianza País existían diferentes proyectos de futuro.

El desacuerdo del gobierno con algunas disposiciones básicas del texto constitucional se manifestó tan pronto como se comenzaron

a tomar decisiones sobre las prioridades del modelo productivo. La decisión de impulsar la gran minería y el contenido de las leyes del agua y de la minería definió un punto de inflexión que indicaba el futuro de las relaciones del gobierno con muchos de los movimientos indígenas y ambientalistas que lo habían apoyado en la fase constituyente. Estas decisiones fueron catalogadas como contrarias tanto al espíritu como al texto de la Constitución, en particular en lo referido a los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de la naturaleza. Ilustrativo de hasta donde llegó esta ruptura entre muchos de los movimientos sociales y populares y el gobierno fue el *Manifiesto del encuentro de movimientos sociales del Ecuador por la democracia y la vida* producto de la reunión de dirigentes de “pueblos y nacionalidades, de las centrales sindicales, los maestros, campesinos, pescadores, ecologistas, feministas” en Quito a mediados el año 2011. Este tiene como eje central la crítica a las políticas extractivistas y con relación a los pueblos indígenas (Instituto de Estudios Socio-económicos, 2011).

Al cabo de 5 años ha quedado claro que el gobierno de Correa ha traicionado el proyecto político por el cual el pueblo ecuatoriano votó. El proyecto correísta representa un modelo autoritario y corrupto de modernización capitalista.

Para legitimar una supuesta imagen de izquierda, el gobierno utiliza un discurso de apariencia radical, pero se trata de un doble discurso. El Estado Plurinacional se ha quedado en los papeles y la propuesta ha sido vaciada de contenido. La economía social y solidaria se reduce a una subsecretaría con una visión marginal y recursos limitados sin avanzar hacia el modelo de desarrollo económico como lo establece la constitución. Los derechos de la naturaleza y los territorios indígenas son reconocidos de palabra, pero el modelo extractivista que el gobierno impulsa los contradice y ataca brutalmente.

[...] los pueblos, los movimientos y organizaciones sociales que hoy resistimos a este modelo, así como ayer resistimos al neoliberalismo, y que no hemos doblado nuestras espaldas frente al autoritarismo del gobierno. A medida que se evidencia el carácter del gobierno, la confrontación política se agudiza y se activa la movilización social. Aquí están las luchas antimineras, las luchas de los pueblos del manglar, de los pueblos afros y montubios y de los pescadores artesanales, las luchas ambientalistas y ecologistas, las luchas de los maestros y maestras, las luchas estudiantiles, las luchas del movimiento feminista y de la diversidad sexual, las luchas de trabajadoras y trabajadores públicos, las movilizaciones de los pequeños comerciantes, el levantamiento indígena y campesino por el agua y por la tierra, y por la construcción del estado plurinacional, las lucha de los moradores de los barrios populares [...]

Las múltiples tensiones y confrontaciones de imaginarios de cambio quedan manifiestas en el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el gobierno en el año 2009 con el nombre de *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013* (República del Ecuador, 2009). Un primer aspecto que podría destacarse, común a los tres países, es el papel que se le otorga al tradicional instrumento de planes quinquenales elaborados por oficinas centrales de planificación para la transformación radical del Estado (Estado plurinacional o del Estado comunal).

Este plan, partiendo de las orientaciones constitucionales, aborda la compleja y contradictoria tarea de diseñar, desde la gestión pública, una transición hacia la sociedad del Buen Vivir. Al igual que en Bolivia, el plan se propone en su fase inicial profundizar el extractivismo como condición que permita producir riqueza y responder a las necesidades de la población. Se trata de “lineamientos de planificación de mediano y largo plazo, con un horizonte de 16 a 20 años.” (Ibíd. 95). La primera fase, denominada “Acumulación para la transición y profundización de la distribución”, es definida en términos de “acumulación, en el sentido de dependencia de los bienes primarios para

sostener la economía...”. El plan está atravesado por tensiones entre los objetivos del Buen Vivir¹⁵, la plurinacionalidad y la interculturalidad, por un lado, y opciones modernizantes en las cuales las soluciones fundamentales para el desarrollo del país estarían dadas por la investigación y desarrollo, por la innovación tecnológica y por el desarrollo de nichos específicos como la biotecnología y nanotecnología en los cuales Ecuador, gracias a su inmensa biodiversidad, podría tener ventajas comparativas.

Ilustrativa de la forma en la cual el Presidente Rafael Correa expresa su opinión sobre quienes critican las opciones políticas de su gobierno es la siguiente declaración: “Siempre dije que el mayor peligro para nuestro proyecto político, una vez derrotada en las urnas la derecha, era y es el izquierdismo, ecologismo e indigenismo infantil; qué lástima que no nos equivocamos en aquello” (*El Universo*, 2009).

En torno al tema del extractivismo (petróleo), en Venezuela no se han dado mayores contradicciones ni dentro del gobierno ni entre el gobierno y la mayor parte de las organizaciones populares.

Dada la amplia hegemonía de la cultura rentista/desarrollista que se ha instalado en el país como resultado de cien años de historia petrolera, y la mayor debilidad tanto de los movimientos y organizaciones de los pueblos indígenas como de los ambientalistas, los conflictos en torno al extractivismo han sido más acotados. Lejos de transformarse en confrontaciones políticas de alcance nacional, han estado limitados

¹⁵ En el Plan se define el Buen Vivir en los siguientes términos: “la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro). Nuestro concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros— entre diversos pero iguales— a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido” (República del Ecuador, 2009: 10).

a algunos conflictos regionales o territoriales particulares, como ha sido el caso de la resistencia indígena a la explotación del carbón y a la ganadería, y en reclamo de sus territorios ancestrales de los pueblos Yukpa, Bari y Japrería en la Sierra de Perijá.

Durante los años del gobierno de Hugo Chávez el peso del petróleo en los ingresos de divisas se ha incrementado en forma sostenida. En 1998, último año antes de Chávez, el petróleo representó el 68,8% del valor total de las exportaciones, mientras que en 2012 representó el 95%. Este incremento no se debió a un aumento de las exportaciones de petróleo, sino fundamentalmente a las muy significativas variaciones en los precios de crudo en el mercado internacional y al comportamiento del resto de los sectores de la economía durante estos años. Entre 1998 y 2011 se produjo una disminución en el volumen de petróleo exportado por Venezuela, debido tanto a una reducción del volumen de la producción como al incremento de la demanda interna. Sin embargo, el valor total de las exportaciones petroleras saltó de US\$ 12.178 millones en el año 1998 a US\$ 88.132 millones en 2011. Durante este período ha sido notoria la caída sostenida de las exportaciones no petroleras y las exportaciones del sector privado en general. En el año 1998 las exportaciones no petroleras fueron de US\$ 5.529 millones; para el año 2011 éstas habían descendido a US\$ 4.679. Entre esos años las exportaciones privadas, casi exclusivamente no petroleras, se redujeron a la mitad al pasar de US\$ 4.162 millones en el año 1998 a US\$ 2.131 millones en el año 2011 (Banco Central de Venezuela, 2013b). En el mismo período la participación del sector industrial en el producto interno bruto bajó del 17,4% al 14,5%, mientras que las actividades financieras y de comunicaciones tuvieron importantes incrementos. Las actividades financieras pasaron del 2,4% del producto en el año 1998 al 4,4% en el año 2011 y las comunicaciones pasaron del 2,5% al 6,6%. El peso de la categoría “resto”, que incluye a la agricultura, permaneció prácticamente inalterado al pasar del 5,7% al 5,9% (Banco Central de Venezuela, 2003a).

La centralidad que a futuro se le otorga a los hidrocarburos en el modelo productivo del país apareció en forma expresa en el primer plan nacional de desarrollo denominado como socialista: el *Proyecto Nacional Simón Bolívar*. Uno de los siete ejes u objetivos definidos en este proyecto de desarrollo es el de convertir a Venezuela en una potencia energética mundial. De acuerdo con este proyecto: “El petróleo continuará siendo decisivo para la captación de recursos del exterior, la generación de inversiones productivas internas, la satisfacción de las propias necesidades de energía y la consolidación del Modelo Productivo Socialista” (República Bolivariana de Venezuela, 2007).

Para ello estaban previstos saltos substanciales en la producción petrolera, con participación masiva de capitales extranjeros tanto públicos como privados por la vía de empresas mixtas en las cuales a PDVSA le correspondía una mayoría accionaria.

Un número significativo de empresas ha sido estatizado (compañía nacional de teléfonos, siderúrgica, fábricas de cementos, generación y distribución de electricidad, principal fábrica vidrio, alimentación, etc.). Numerosas empresas han tenido modalidades de control o de participación obrera en su gestión¹⁶. A pesar de esto, el aporte del sector público a la economía, tal como éste se expresa en las cifras del producto territorial bruto, no se ha alterado en estos años (Álvarez, 2011). El sector denominado *social* de la economía continúa teniendo una participación insignificante. Se ha profundizado la sobrevaluación histórica de la moneda, y con ello la llamada *enfermedad holandesa*. Se ha acentuado la economía de puertos, y se está lejos de avanzar en la dirección de la soberanía alimentaria contemplada en la Constitución del año 1999. Hoy la economía venezolana es más rentista que nunca.

¹⁶ Un número significativo de estas empresas opera con pérdidas. Éstas se mantienen abiertas solo gracias al subsidio provisto por el ingreso petrolero. La combinación de ineficiencia y corrupción que caracteriza a muchas de las empresas públicas amenaza con confirmar, ante la población venezolana, los estereotipos neoliberales sobre las virtudes de lo privado y las carencias de lo público.

Las coyunturas electorales, sobre todo en un país tan profundamente polarizado como Venezuela, se supone que son el mejor momento para debatir públicamente las opciones de futuro que se presentan a la población. La comparación de los programas presentados por el gobierno y la oposición para las elecciones presidenciales de octubre de 2012 nos permiten identificar las áreas de desacuerdo y de coincidencia entre las dos propuestas en lo referido a la política petrolera y las visiones respectivas del papel del petróleo en el futuro de la sociedad venezolana.

El programa de gobierno presentado por el Presidente Chávez en las elecciones presidenciales de octubre de 2012, contiene formulaciones que podrían apuntar hacia un cuestionamiento del patrón petrolero extractivista y de las perversas consecuencias que este modelo ambientalmente depredador tiene en la constitución de una sociedad cultural y políticamente rentista (Chávez, 2012).

Por un lado, se reconoce que sigue prevaleciendo el rentismo petrolero capitalista, y que es necesario avanzar hacia otro modelo, denominado “modelo productivo socialista”: “No nos llamemos a engaño: la formación socioeconómica que todavía prevalece en Venezuela es de carácter capitalista y rentista (Chávez, 2011).

En consecuencia, se formula la necesidad de “Propulsar la transformación del sistema económico, en función de la transición al socialismo bolivariano, trascendiendo el modelo rentista petrolero capitalista hacia el modelo económico productivo socialista, basado en el desarrollo de las fuerzas productivas” (Chávez, 2012: 9).

Igualmente, en reconocimiento de la severidad de la crisis ambiental planetaria, uno de los cinco grandes objetivos históricos que se formulan en este plan consiste en “Preservar la vida en el planeta y preservar la especie humana”. Esto está precisado en los siguientes términos:

Construir e impulsar el modelo económico productivo eco-socialista, basado en una relación armónica entre el hombre y la naturaleza,

que garantice el uso y aprovechamiento racional, óptimo y sostenible de los recursos naturales, respetando los procesos y ciclos de la naturaleza.

Proteger y defender la soberanía permanente del Estado sobre los recursos naturales para el beneficio supremo de nuestro Pueblo, que será su principal garante.

Contribuir a la conformación de un gran movimiento mundial para contener las causas y reparar los efectos del cambio climático que ocurren como consecuencia del modelo capitalista depredador (Chávez, 2012: 9).

Sin embargo, y muy contradictoriamente, otro de los grandes objetivos del plan consiste en “Consolidar el papel de Venezuela como potencia energética mundial” (Ídem.) Para ello propone más que duplicar en seis años los niveles de producción petrolera, especialmente mediante la expansión de producción en la Faja del Orinoco, y una inmensa expansión en la explotación de gas.

Alcanzar la capacidad de producción de crudo hasta 4 MMBD¹⁷ para el año 2014 y 6 MMBD para el año 2019.

Alcanzar la producción de gas natural para el año 2014 hasta 9.247 MMPCD¹⁸ y en el año 2019 a 11.947 MMPCD.

Desarrollar las reservas probadas de la Faja Petrolífera del Orinoco para alcanzar una capacidad de producción total de 4 MMBD para el 2019 (*Ibíd.*: 27).

Con esta extraordinaria expansión, que requiere elevadísimos montos de inversión y tecnologías con las cuales no cuenta el país,

¹⁷ Millones de barriles diarios.

¹⁸ Millones de pies cúbicos diarios.

no solo se acentúa a largo plazo la dependencia de la economía venezolana del petróleo, sino que igualmente se amplía la participación de corporaciones petroleras transnacionales, públicas y privadas, en el negocio petrolero. En los contratos mediante los cuales se obtuvieron masivos créditos por parte de China se establece que éstos serán pagados con petróleo. Esto implica que solo para mantener a futuro los actuales niveles de ingresos fiscales, el Estado venezolano no tendría margen de juego y estaría comprometido a largo plazo a aumentar los niveles de producción y exportación de crudo.

Desde el punto de vista del impacto socioambiental, las consecuencias de este salto en los niveles de producción serían, con toda seguridad, mucho más severos que los devastadores efectos que ha tenido un siglo de producción petrolera en el país, especialmente el lago de Maracaibo —el mayor de América Latina— convertido tanto por las empresas transnacionales como por la empresa estatal de petróleo en uno de los “daños ambientales colaterales” de mayor escala en la historia de la producción petrolífera en todo el planeta. Los depósitos de la Faja del Orinoco, las mayores reservas de combustibles fósiles conocidas, están compuestos por petróleos pesados, extrapesados y arenas hidrocarburíferas cuya explotación requiere descomunales volúmenes de agua y produce muchos más desechos tóxicos contaminantes que la explotación de petróleos más livianos. El país (así como el continente y el planeta) corre el riesgo de que el extraordinario sistema fluvial del Orinoco y su delta sufran las mismas consecuencias que el lago de Maracaibo.

De acuerdo con este documento, lo que define el carácter revolucionario de la política petrolera del gobierno venezolano está dado por tres criterios: el Estado captura la renta, se maximiza el valor que se obtiene de esta renta, y estos ingresos son utilizados en beneficio del pueblo.

Por último, nuestra política petrolera debe ser revolucionaria, lo cual tiene que ver con quién captura la renta petrolera, el cómo se

capta y cómo se distribuye. No cabe duda que debe ser el Estado quien controle y capture la renta petrolera, con base en mecanismos que maximicen su valor, para distribuirla en beneficio del pueblo, procurando el desarrollo social integral del país, en condiciones más justas y equitativas. Este es el elemento que nos diferencia de cualquier otra política petrolera.

Para garantizar una política nacional, popular y revolucionaria, entonces, debemos poner la renta petrolera al servicio del pueblo. Esto significa, que quien captura y controla la renta petrolera debe ser el Estado. Así mismo, para maximizar esa renta el Estado debe procurar una política soberana que incluya el control sobre la base de recursos y su máxima valorización como un requisito fundamental para garantizar una justa recaudación. Luego, se debe garantizar que la renta petrolera se destine a los proyectos, planes y programas que garanticen el desarrollo social integral del país bajo la orientación del gobierno Nacional Bolivariano y Revolucionario, alineado con los planes de desarrollo de la Nación (Chávez, 2012: 12).

La propuesta de duplicar la producción petrolera y esta visión del extractivismo rentista como “revolucionario” constituye una clara opción estratégica que no puede sino conducir a reforzar la dependencia petrolera de la economía venezolana y su lógica rentista.

El análisis de las propuestas de la oposición, la Mesa de Unidad Democrática y su candidato Henrique Capriles Radonski, permite constatar tanto oposiciones profundas en aspectos fundamentales referidos al petróleo, como por lo menos un acuerdo básico. En ambas propuestas se destaca con insistencia la necesidad de superar el rentismo. Sin embargo, en lugar de propuestas de *transición* hacia una sociedad postpetrolera, postrentista, ambos coinciden igualmente en que hay que *duplicar* los niveles actuales de producción de petróleo en los próximos seis años, para llevarlos a seis millones de barriles diarios.

Entre estos dos programas hay profundas diferencias respecto al tipo de sociedad a la cual se aspira, respecto al papel relativo que se asigna al Estado y al mercado en la organización de la producción. Hay interpretaciones muy divergentes del contexto regional e internacional y sobre las formas en las cuales el país debe participar en estas dinámicas. Mientras el programa de gobierno que ofrece el Presidente Chávez apunta en la dirección de la transición al socialismo, el programa de Capriles Radonski reivindica el papel del mercado y de la inversión privada.

A propósito de la política petrolera hay igualmente contrastes fundamentales. Son particularmente notorias las divergencias en torno al papel asignado al capital privado en la industria. De acuerdo a la Mesa de Unidad Democrática, se “debe incluir empresas privadas, venezolanas o no, cuya participación en todas las etapas (incluso sin asociación con PDVSA)”, argumentando que las disposiciones constitucionales “admiten y estimulan la participación privada en la industria” (Mesa de Unidad Democrática, 2011: 69). Mientras que para el gobierno la prioridad ha estado en la defensa de los precios del petróleo en el mercado internacional, la oposición critica el hecho de que Venezuela haya “perdido espacio como exportador en el mundo” (Capriles Radonski, 2012). Son profundas las diferencias con relación a las modalidades de gestión que deben prevalecer en PDVSA y al papel que ésta debe desempeñar como empresa pública. El programa de la oposición cuestiona lo que considera que ha sido la politización de PDVSA, y se formula como objetivo su despolitización para que ésta se concentre en su función productiva, sin participar en la ejecución ni financiamiento directo de programas públicos de inversión en infraestructuras y en políticas sociales¹⁹. Se indica que se separaría el papel rector de la política petrolera que debería tener el Ministerio

¹⁹ Aparentemente la Mesa de Unidad Democrática considera que el paro petrolero dirigido por la alta gerencia de la empresa en los años 2002-2003, que tenía como objetivo único el derrocamiento del Presidente Chávez, no constituyó una forma extrema de “politización” de PDVSA.

de Energía y Minas, mientras que PDVSA se limitaría a su papel de producir hidrocarburos. Son radicalmente divergentes las concepciones sobre si las ventas de petróleo a los países latinoamericanos con los cuales existen acuerdos de integración deben incorporar criterios políticos y/o solidarios, o si, por el contrario, deben fundamentarse exclusivamente en criterios mercantiles. En el programa de gobierno de Capriles se lamenta que “entregamos nuestras riquezas a otros países”, perdiendo con ello “recursos que podrían ser invertidos en los venezolanos” (Capriles Radonski, 2012).

Podría concluirse sobre la base de todo lo anterior que se trata de visiones de país totalmente divergentes, que no tienen nada en común. Sin embargo, en otro plano, en la concepción del papel que debe desempeñar el petróleo en el futuro de Venezuela, hay entre los dos programas —como se señaló anteriormente— un acuerdo básico. El primer punto de la propuesta de política petrolera presentada por Capriles en su presentación *Petróleo para tu progreso*, consiste en “producir más petróleo”. Afirman que “Venezuela es uno de los países petroleros del mundo que menos producen con respecto a sus reservas naturales” (*Ibíd.*) Considerando que Venezuela tiene las mayores reservas petroleras del mundo, se propone, por lo tanto, duplicar la producción petrolera en los próximos seis años (*Ibíd.*).

Con este acuerdo básico se cierran las puertas a la posibilidad de un debate no solo importante, sino urgente para el futuro del país y del planeta. El sistema político y la lógica cultural del rentismo, así como la devastación socioambiental que produce la explotación de los hidrocarburos parecen ser asumidos en este gran consenso nacional como una especie de eterno e inamovible estado ontológico de la sociedad venezolana.

El debate sobre el extractivismo: comentarios finales

Las críticas que se formulan desde la izquierda a las políticas extractivistas suelen darle poco reconocimiento a algunos aspectos fundamentales de las condiciones en las cuales operan estos gobiernos.

En primer lugar, la sociedad del postdesarrollo y del postextractivismo —que ha sido central en la agenda de los movimientos, en particular de los pueblos indígenas, y que es el horizonte normativo contemplado en las constituciones de Bolivia y Ecuador— no es de ninguna manera un consenso nacional ampliamente compartido. Se trata de un ámbito cultural en disputa. Para una significativa proporción de los sectores populares, en particular los sectores urbanos y en general la parte no indígena de la población, las prioridades parecen estar en políticas públicas que tengan incidencia a corto plazo en sus condiciones de vida (empleo, alimentación, acceso a servicio de salud, educación, seguridad social). Esto podría estar produciendo un desfase entre las agendas político-culturales estratégicas de los cuadros y las direcciones de muchos de los movimientos sociales, en particular indígenas, y la respuesta de los sectores populares, incluso las bases sociales de estas mismas organizaciones, a las políticas sociales gubernamentales. Esto podría explicar que en Ecuador, por ejemplo, a pesar de la ruptura de las organizaciones indígenas y sociales de mayor trayectoria en el país con el gobierno de Correa, a propósito entre otras cosas del extractivismo, el gobierno ha continuado teniendo elevados nivel de popularidad y apoyo electoral.

Son igualmente importantes los retos que confrontan estos gobiernos por las amenazas a su estabilidad representadas por los intereses transnacionales e imperiales afectados por sus políticas, y por las derechas y sectores empresariales internos que han sido derrotados políticamente en la coyuntura, pero que no por eso dejan de tener una presencia activa y permanente en la escena política.

Sin embargo, cuando se comienza a ver enemigos por todas partes, si la preservación del poder se convierte en un horizonte omnipresente de los gobiernos y todas las críticas y oposiciones son vistas como amenazas que tienen que ser suprimidas, cuando se prioriza la preservación del poder por encima del contenido de su ejercicio, se pone en tela de juicio el sentido mismo del carácter democrático de la sociedad que se quiere construir. Esto ocurre, por ejemplo, cuando a

nombre de la continuidad del proceso de cambio se pretende justificar la represión y la criminalización de las protestas y la movilización popular. La experiencia del socialismo del siglo pasado tiene todavía mucho que enseñarnos sobre las implicaciones de esta concepción del poder. La historia nos muestra que existe un punto de inflexión en el que el objetivo de un cambio emancipatorio de la sociedad se convierte precisamente en su contrario, sin que necesariamente los actores que ejercen el poder institucional a nombre de este cambio se den cuenta de ello. El cambio social no es una guerra de posiciones (como aparecía durante la Guerra Fría) y el control del Estado y de las instituciones no es la única, ni necesariamente siempre la mejor vía para lograrlo. El cambio social necesita de la efervescencia y creatividad de una multiplicidad de fuerzas sociales, sin que ninguna de ellas detenga la razón sobre las demás. Rosa Luxemburg (2011) había reconocido este gran desafío, que en nuestra época es más vigente que nunca:

Lo negativo, la destrucción, puede decretarse; lo constructivo, lo positivo no. Territorio nuevo. Miles de problemas. Solo la experiencia puede corregir y abrir nuevos caminos. Solo la vida sin obstáculos, efervescente, lleva a miles de formas nuevas e improvisaciones, saca a la luz la fuerza creadora, corrige por su cuenta todos los intentos equivocados. La vida pública de los países con libertad limitada está tan golpeada por la pobreza, es tan miserable, tan rígida, tan estéril, precisamente porque al excluirse la democracia, se cierran las fuentes vivas de toda riqueza y progreso espirituales.

Tampoco se ha dado el reconocimiento requerido a los complejos retos que plantea la presencia de organizaciones internacionales de diverso tipo que, con bases a sus propias agendas, están actuando en muchos de los territorios indígenas y campesinos del continente. Ejemplo de esto es la exigencia del derecho a acceso a los recursos

de REDD²⁰, sin injerencia del Estado, que fue incorporada como una de las demandas del movimiento de oposición la carretera del Tipnis.

De estas consideraciones, sin embargo, no se puede derivar que, como consecuencia de la “maldición de los recursos”, o de la coyuntura internacional, los contenidos constitucionales sobre el Buen Vivir y el reconocimiento de los derechos de la naturaleza queden como letra muerta, como poéticas declaraciones de intención que nada tienen que ver con la realidad política y el ejercicio del poder público. Tampoco puede concluirse que esas ambiciosas transformaciones civilizatorias deban posponerse para etapas posteriores de los procesos de cambio en las cuales ya se hayan producido transformaciones en la división internacional del trabajo o suficiente acumulación y abundancia material basada en el extractivismo como para pensar en ir más allá del desarrollo. Como argumenta Fernando Coronil (2002: 7), “al tratar de aprovechar su ventaja comparativa, estas naciones exportadoras de naturaleza a menudo vuelven a asumir su papel colonial de fuentes de productos primarios, papel ahora reescrito en términos de la racionalidad neoliberal del capitalismo globalizante”.

Si hay un compromiso con la transformación postextractivista y del postdesarrollo, las transiciones económicas, políticas y culturales tienen que tener expresión concreta en el presente. En primer lugar está la necesidad de responder a las urgencias que plantea la crisis ambiental global. Cada nuevo informe sobre el estado del planeta presenta conclusiones y prospectivas más alarmantes que el informe anterior con relación al cambio climático, al derretimiento de los casquetes polares y los glaciares, a la pérdida de la diversidad genética, a la

²⁰ REDD es el programa de las Naciones Unidas para la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de bosques. Ha sido desarrollado al interior de las negociaciones globales de cambio climático como parte de los mecanismos del mercado de carbono. A través de este programa las empresas contaminantes del norte pueden comprar el derecho a seguir contaminando mediante el pago a comunidades campesinas e indígenas habitantes de bosques para que preserven esos ecosistemas de manera que puedan seguir desempeñando sus “funciones ambientales” de absorción y retención de carbono. De hecho, estos contratos han implicado la entrega, por parte de estas comunidades forestales, del derecho a continuar realizando sus actividades productivas y culturales tradicionales.

sobreutilización y contaminación de las aguas, a la deforestación... Las consecuencias de estas transformaciones no son impactos potenciales a futuro sino realidades del presente, tal como se puede constatar en los eventos climáticos extremos, sobre todo de sequías y tormentas e inundaciones que están afectando anualmente a centenares de millones de personas. No es posible predecir en qué momento los efectos de retroalimentación de las múltiples dimensiones de la crisis climática puedan conducir a un punto de inflexión a partir del cual la vida, tal como la conocemos, ya no sea posible en el planeta Tierra.

A pesar de los actuales niveles de carencia material de amplios sectores de Bolivia, Ecuador y Venezuela, no es posible pretender repetir las mismas secuencias del desarrollo de los países hoy más industrializados para, posteriormente, desde mayores niveles de abundancia material, impulsar políticas alternativas orientadas al postdesarrollo y a vivir en armonía con la Madre Tierra. A pesar de que la responsabilidad principal por la devastación ambiental y de la elevación de la temperatura atmosférica es de los patrones de producción y consumo históricos y presentes de los países “desarrollados”, los impactos más severos se están dando en los ámbitos geográficos del sur global, lo cual hace que para los habitantes de estos territorios sean mayores las urgencias. No basta con defender las posturas más radicalmente críticas en las conferencias climáticas internacionales, si la búsqueda de opciones a estos patrones productivistas no se constituye en una prioridad inmediata de las políticas públicas de estos países. Si los glaciares, fuente de agua de una importante proporción de las tierras altas bolivianas, se derriten, la vida humana dejará de ser posible en estos territorios independientemente de quién tenga mayor grado de responsabilidad por estos fenómenos.

Es cierto que, como ha dicho García Linera, muchos de los países capitalistas industrializados del norte tienen en sus propios territorios modelos productivos no extractivistas. Sin embargo esto no implica que sus patrones de producción y consumo no se basen en el extractivismo, solo que éste ocurre en otra parte, fundamentalmente en los países

del sur sometidos a la actual lógica de acumulación que profundiza la división internacional del trabajo colonial del sistema capitalista. El extractivismo en los países del sur continúa hoy alimentando la masiva maquinaria de destrucción del capitalismo global. En esta fase de acumulación por desposesión se han acelerado la creación de capacidades financieras y tecnológicas para buscar superar la mayor parte de los obstáculos que hasta relativamente poco tiempo hacían que regiones enteras del planeta (Amazonía, Cordillera de los Andes, etc.) estuviesen relativamente protegidas del agresivo proceso de mercantilización y comodificación de la vida. Estos son los territorios en los cuales vive una elevada proporción de los pueblos y comunidades campesinas e indígenas que, a pesar de medio milenio de sometimiento colonial, han logrado preservar modos de vida no plenamente sometidos a la lógica del capital y de la modernidad colonial.

Las resistencias de pueblos indígenas y campesinos del sur, en la defensa de sus territorios, sometidos al renovado vigor del asalto extractivista, constituyen hoy las fuerzas más vigorosas de freno y contención a la lógica devastadora del crecimiento sin fin que está destruyendo las condiciones que hacen posible la vida en el planeta Tierra. *Expresan estas luchas los intereses estratégicos de la humanidad por la preservación de la vida.* De modo alguno pueden ser caracterizados como respondiendo a posturas, “infantiles” y “fundamentalistas” (Rafael Correa) o de como un “particularismo corporativo regional o sectorial” (García Linera).

De la misma manera, los procesos de devastación ambiental que han producido históricamente y continúan produciendo los grandes emprendimientos extractivistas (devastación de pueblos y territorios en la Amazonía ecuatoriana, destrucción de las fuentes de agua por la minería en gran escala a cielo abierto, la destrucción del lago de Maracaibo) son procesos cuyas consecuencias a largo plazo son de carácter irreversible.

Sería una cruel paradoja histórica que sean precisamente estos gobiernos populares —producto de las luchas de los pueblos indí-

genas que impulsaron los procesos constitucionales orientados a la construcción colectiva del Estado plurinacional y el Buen Vivir— los que con sus carreteras, minería a cielo abierto y explotación petrolera terminen por llevar este proceso moderno-colonial hasta sus últimas consecuencias en términos de devastación ambiental y de aniquilación de la diferencia.

Las formas mediante las cuales se da la creación de valor suponen tanto la formación de sujetos como la producción de bienes, y se objetivan en instituciones y creencias sociales. Involucran simultáneamente los ámbitos en los cuales el liberalismo ha fraccionado la realidad histórico-social: economía, política y cultura (Coronil, 2002: 6). Por ello, el extractivismo está lejos de ser simplemente “una relación técnica con la naturaleza”. Como lo demuestra la experiencia venezolana, la lógica económica, política y cultural del rentismo, una vez instalada en la sociedad, adquiere una dinámica inercial de autorreproducción que muy difícilmente puede ser revertida. La lógica rentista refuerza un modelo de Estado vertical y centralizado incompatible con la plurinacionalidad y con un Estado comunal y socava en forma sistemática toda posibilidad de autogobierno participativo y democrático.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, Víctor

2011 «Lo que no debe heredar del siglo XX el Socialismo del siglo XXI», ponencia en *Seminario: Pensamiento crítico, movimientos sociales y alternativas regionales ante la crisis global*. Centro de Estudios Latinoamericanos Rómulo Gallegos, Caracas, 7 de octubre.

Aponte Blank, Carlos

2010 “El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009”, *Cuadernos del CENDES*, año 27, núm. 73, enero-abril.

Banco Central de Venezuela

2013a “PIB por actividad económica”, en página web, Información Estadística. Disponible en: <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>.

Banco Central de Venezuela

2013b “Exportaciones e importaciones de bienes y servicios, en página web, Información Estadística. Disponible en: <http://www.bcv.org.ve/c2/indicadores.asp>

Capriles Radonski, Henrique

2012 *Hay un camino. Petróleo para tu progreso*. Disponible en: <http://uploads.hayuncamino.com/wp-content/uploads//2012/08/petroleo-para-el-progreso1.pdf>

CEPAL, CEPALSTAT

2013 Base de datos estadística. Disponible en: <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idAplicacion=1>

CEPAL

2011 *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL

2008 *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Chávez, Hugo

2012 *Propuesta del Candidato de la Patria. Comandante Hugo Chávez para la Gestión Bolivariana Socialista 2013-2019*. Programa de Gobierno presentado por Hugo Chávez. Caracas, 11 de junio.

Coronil, Fernando

2002 *El Estado Mágico. Naturaleza, dinero y modernidad en Venezuela*. Caracas: Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la Universidad Central de Venezuela y Nueva Sociedad.

Corporación Latinobarómetro

2013 “Banco de Datos en línea” (página web). Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATAnalize.jsp>

Corporación Latinobarómetro

2011 *Informe 2011*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Corporación Latinobarómetro

2004 *Informe 2004*, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

El Universal, “‘Infantilismo’ tensa relación Correa-Acosta”, Guayaquil, 21 de enero 2009 Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2009/01/21/1/1355/51D051981FE44D54A46A35DBEFEC9037.html>

García Linera, Álvaro

2012 *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. La Paz: Vicepresidencia del Estado y Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

García Linera, Álvaro

2011 *Las tensiones creativas de la revolución. La quinta fase del proceso de cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado y Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

INESC – Instituto de Estudios Socio-económicos

2011 *Manifiesto del encuentro de movimientos sociales del Ecuador por la democracia y la vida*, Quito: INESC. Disponible en: <http://www.inesc.org.br/noticias-es/2011/agosto/manifiesto-del-encuentro-de-movimientos-sociales-del-ecuador-por-la-democracia-y-la-vida>

Luxemburg, Rosa

2011 “La revolución rusa”, en Jörn Schütrumpf (ed.): *Rosa Luxemburg o el precio de la libertad*. 3ra edición ampliada. Berlín: Editorial Karl Dietz Berlin y Fundación Rosa Luxemburg.

Mesa de Unidad Democrática

2011 *Lineamientos del Programa de Gobierno de Unidad Nacional (2013-2019)* (documento en revisión), Caracas, noviembre. Disponible en: www.cuadernos.org.ve/pdf/mud.pdf.

OPEC – Organization of Petroleum Exporting Countries

2012 *Annual Statistical Bulletin 2012*, Viena: OPEC.

OPEC

2001 *Annual Statistical Bulletin 2001*. Viena: OPEC.

República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas

2013 *Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV)*, Caracas: República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: <http://www.sisov.mpf.gob.ve/home/index.php>

República Bolivariana de Venezuela, Presidencia

2007 *Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer plan socialista. Desarrollo económico y social de la nación 2007-2013*. Caracas: República Bolivariana de Venezuela. Disponible en: <http://www.mpd.gob.ve/Nuevo-plan/plan.html>

República del Ecuador, Consejo Nacional de Planificación

2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Quito: República del Ecuador.

Zibechi, Raúl

2010 “Luces y sombras de la década progresista”. *La Jornada*, México, 31 de diciembre.

**BOLIVIA:
¿EL “PROCESO DE CAMBIO”
NOS CONDUCE
AL VIVIR BIEN?**

Carlos Arze Vargas
Javier Gómez

Carlos Arze Vargas (Bolivia) es economista, investigador en temas macroeconómicos, industrias extractivas, empleo y seguridad social. Fue director ejecutivo del CEDLA entre 2005-2007; actualmente es responsable de la Unidad de Análisis de Políticas Públicas del Cedla.

Javier Gómez (Bolivia) es economista, con especialidad en política monetaria. Director del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA, fue docente de la Universidad Católica Boliviana, consultor de varios organismos de desarrollo, miembro de la Red Latinoamericana de Economistas "Celso Furtado". Miembro del Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIF	Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ATPDEA	Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (por sus siglas en inglés)
BCB	Banco Central de Bolivia
BID	Banco Interamericano para el Desarrollo
Bs	Bolivianos (moneda nacional de Bolivia)
CNA	Canasta normativa alimentaria
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CPE	Constitución Política del Estado
EBIH	Empresa Boliviana de Industrialización de los Hidrocarburos
EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
ENTEL	Empresa Nacional de Telecomunicaciones
FafD	Fondo Africano de Desarrollo
FES	Función económico-social
FMI	Fondo Monetario Internacional
GTLI	Gas To Liquid International S. A.
IDH	Impuesto directo a los hidrocarburos
IEHD	Impuesto especial a los hidrocarburos y derivados
INE	Instituto Nacional de Estadística

INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IUE	Impuesto a las utilidades de las empresas
IVA	Impuesto al valor agregado
MAS	Movimiento al Socialismo
MDRAyMA	Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente
MEFP	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Mercosur	Mercado Común del Sur
MHE	Ministerio de Hidrocarburos y Energía
MMM	Ministerio de Minería y Metalurgia
MSC	Empresa Minera San Cristóbal
MSD	Ministerio de Salud y Deportes
NOCRES	Notas de crédito
PDVSA	Petróleos de Venezuela S. A.
PEA	Población económicamente activa
Petrobras	Petróleo Brasileiro S. A
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
SEDEM	Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas
SIN	Servicio de Impuestos Nacionales
SMN	Salario mínimo nacional
SPNF	Sector público no financiero
SR	Sistema de reparto
SSO	Seguro Social Obligatorio
SUCRE	Sistema Único de Compensación Regional de Pagos
Tcf	Trillones de pies cúbicos
TGN	Tesoro General de la Nación
TCO	Tierras comunitarias de origen
TIOC	Territorios indígena originario campesinos
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

LAS CONTRADICTORIAS NOCIONES DEL VIVIR BIEN Y LAS ESTRATEGIAS PARA ALCANZARLO

Para iniciar el análisis del avance de las formas que está asumiendo el tránsito de Bolivia hacia el Vivir Bien bajo el gobierno de Evo Morales, empezaremos señalando que dentro del MAS y del propio gobierno existen diferentes concepciones o versiones de la noción de Vivir Bien, diferencias que emergen en el momento del diseño y la aplicación de las políticas públicas y cuando se evalúa la perspectiva de los resultados de la gestión gubernamental. Dos corrientes —presentes ya en el texto del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2006— destacan en el debate discursivo: una que enfatiza los aspectos más filosóficos de la propuesta¹, y la segunda, que desarrolla los aspectos prácticos de la gestión pública, aunque postulando una perspectiva u horizonte similar².

Este primer capítulo alude a ambas, discriminándolas, considerando que constituyen las principales fuentes de referencia acerca de los propósitos, los objetivos y las acciones que ha asumido la gestión de gobierno.

¹ A esta corriente, cuyo portavoz más reconocido es el canciller, David Choquehuanca, algunos analistas la han tildado de “pachamámica” debido al énfasis que hace en los aspectos culturales (Medina, 2012: 1).

² Esta segunda corriente, calificada de “extractivista”, está representada por el Vicepresidente y algunos de los más importantes operadores del gabinete, que enfatizan la construcción de una sociedad “socialista comunitaria” (*opc. cit.*: 1).

Retorno al equilibrio natural versus modernidad capitalista

El Buen Vivir constituiría un paradigma ancestral de los pueblos indígenas, basado en la noción de comunidad de todos los seres vivos, que se opone a la noción occidental antropocéntrica de desarrollo. Esta noción de desarrollo encarnada en la actualidad en el capitalismo, al absolutizar el valor monetario, atenta contra el equilibrio entre el hombre y la naturaleza, por lo cual es la responsable de la amenaza de colapso del medio ambiente y de la degradación de las condiciones de vida de las sociedades (Huanacuni, 2010: 18).

El riesgo inminente del colapso medioambiental y social sería precisamente la razón por la que los seres humanos deberíamos reconducir la marcha de nuestras sociedades, rescatando valores y principios que nos guíen a una forma de vida que no atente contra la existencia del planeta. En este sentido, el Vivir Bien constituiría un retorno a una forma de equilibrio entre el ser humano y todos los seres y elementos de la naturaleza (Bravo y Gonzáles, 2009: 1). Se trataría de una forma de vida cuya calidad es valorable desde la ética del comportamiento de la sociedad humana con la naturaleza, y también desde la estética: una “vida con plenitud moral y rebosante de belleza” (Bautista, 2010: 1).

Las guías orientadoras de ese proceso de retorno al equilibrio de los “ciclos naturales” de la Pachamama y del Cosmos serían los valores de los pueblos indígenas “que son eternos —es decir, aplicables en cualquier tiempo y espacio— y que se resumen en respeto a todo lo que existe” (Huanacuni, 2010: 39). Se trataría de recuperar el legado de las comunidades indígenas que “vivían en armonía con la naturaleza y el cosmos” (Rebelión, 2010: 1).

El objetivo no sería ya la búsqueda de bienestar material ilimitado, sino la vida en equilibrio y en armonía con la naturaleza. Empero, el Vivir Bien no reniega del progreso material de la modernidad, sino que apunta a una modernidad “amigable con la naturaleza”, una modernidad distinta a la del capitalismo en crisis. Por ello, se reconoce

coincidencias con el socialismo —con su preocupación por la satisfacción de las necesidades humanas— y se empieza “a hablar de un socialismo comunitario”, aun cuando el horizonte deseado va más allá de la construcción de una sociedad igualitaria, pues se trata de construir “una nueva vida” (Bravo y Gonzáles, 2009: 1).

En ese marco, el Estado debería intervenir para “distribuir y redistribuir los bienes para todos en base al principio de equilibrio, que responde a la necesidad de cada quien”. Para ello, se debería incorporar un marco jurídico “que viabilice la economía comunitaria productiva” a través de la gestión comunitaria, a la que se subordinarían todas las políticas estatales (Huanacuni, 2010: 40).

Socialismo comunitario del Vivir Bien

En el gobierno, el Vicepresidente del Estado Plurinacional, Álvaro García Linera, acuñó el nuevo concepto de “socialismo comunitario”, que aludiría a un nuevo tipo de sociedad que implica la expansión de la comunidad agraria “con sus formas de vida privada y comunitaria, trabajo en común, usufructo individual, asociatividad, revocatoria, universalizados en condiciones superiores”, y de sus “virtudes humanas, sociales, culturales e intelectuales”. Para llegar a ese nuevo estadio de la sociedad, se debe pasar por un largo período de transición, que es sinónimo también de la construcción del Estado Plurinacional, en el que “conviven y pelean” el capitalismo y el socialismo (García Linera, 2010: 15).

El Estado Plurinacional, convertido en el promotor de la economía plural³, tiene la característica esencial de ser un “Estado integral” que representa a toda la sociedad: “empresarios, indígenas, oficialismo, oposición, minorías, obreros, cooperativistas, asalariados, comerciantes, campesinos, intelectuales y jóvenes” (*op. cit.*: 8), y no como ocurría con el “Estado aparente”, que solo representaba a minoritarias fracciones o

³ La economía plural es la coexistencia de diferentes formas organizativas de economía: comunitaria, estatal, privada y social-cooperativa.

grupos de poder. Los actores centrales y pilares del Estado Plurinacional son las comunidades indígenas campesinas y el movimiento obrero organizado, que, mediante el ejemplo, deberán atraer al resto de la sociedad a la construcción pacífica, a la universalización del socialismo comunitario. La perspectiva del Estado integral sería su disolución en la propia sociedad en un proceso largo, en que la sociedad se apropia de los procesos decisorios del Estado (García Linera, 2011b: 29).

Por su parte, el PND afirma que el desarrollo sería alcanzado respetando la diversidad de las “maneras de percibir, asumir, interpretar la vida, la sociedad, la naturaleza, la economía y el Estado” de las distintas civilizaciones que conviven en el país, es decir, de las economías comunitaria, privada y cooperativa. El modelo que debería guiar el proceso tendría que basarse en la soberanía de la propiedad y la industrialización de los recursos naturales para su exportación o consumo interno (MEFP, 2006: 10).

La participación protagónica del Estado consistiría en “corregir las fallas del mercado” —reflejadas en la desigualdad social y en la presencia monopólica de las empresas transnacionales en el sector estratégico— mediante la redistribución de los excedentes de los sectores primarios “entre todos los agentes económicos bolivianos y, especialmente entre aquellos sectores excluidos” y guiarlos hacia la agricultura y la industria (Arce, 2011: 7). La participación estatal directa a través de la nacionalización no consistiría en la reposición del capitalismo de Estado porque no estaría basada en la “acumulación privada” de la plusvalía, sino en su redistribución social, y porque “prioriza el valor de uso y la necesidad por encima del valor de cambio” (García Linera, 2011b: 66).

Además, para trascender los moldes del desarrollo convencional, se impulsaría y fomentaría las relaciones de solidaridad y complementariedad presentes —pero no reconocidas en Bolivia— en las diversas unidades económicas denominadas “informales”, y se las incorporaría a la normativa jurídica (MEFP, 2006: 12).

La tensión entre industrialización y preservación de la naturaleza sería una “tensión creativa”, una “fuerza productiva” del proceso de cambio. No existiría contradicción entre ellas pues la industrialización a cargo del Estado desemboca en la eliminación de la “apropiación privada como norma económica e introduce expansivamente la lógica del valor de uso, de la satisfacción de necesidades, de fundamento comunitario y comunista, como principio rector de actividades económicas”. Es más, el Vivir Bien consistiría precisamente en utilizar la ciencia, la tecnología y la industria para crear riqueza destinada a satisfacer las necesidades de la sociedad (García Linera, 2011: 70).

¿CAMBIOS EN EL PATRÓN DE ACUMULACIÓN PRIMARIO-EXPORTADOR?

El comportamiento de la economía nacional en la última década ha seguido mostrando las mismas características de décadas pasadas, pues el crecimiento del producto estuvo determinado en gran parte por el incremento de las actividades extractivas de hidrocarburos y minerales, así como por la importancia creciente de la demanda externa.

Crecimiento dependiente de las industrias extractivas

El crecimiento del producto nacional estuvo jalonado en la última década por las industrias extractivas: en el período 2001-2005, por el incremento de la producción de hidrocarburos, especialmente de gas natural, con una tasa promedio anual del 10%; en el período 2006-2009 por la actividad minera, que alcanzó una tasa promedio anual promedio de poco más del 20%.

La participación de las ramas extractivas —hidrocarburos y minería— en el producto interno bruto (PIB) en la primera mitad de la década no fue diferente a la de la década de los noventa, cuando representaba el 10%. Su incremento se produce sostenidamente recién a partir de 2004, alcanzando a finales de la década más del 12% del PIB.

Los dos sectores tuvieron un comportamiento diferente: los hidrocarburos aumentaron su participación en el PIB desde el 4,8% en

2001 hasta el 6,8% en 2007, pero en el último quinquenio cayeron al 6%; la minería, que representaba en promedio un 4% del PIB en la primera mitad del decenio, subió hasta el 6,2%, explicando el incremento del rubro extractivo en el producto durante la primera gestión del gobierno de Evo Morales.

También la dinámica del PIB se explica por el peso de las actividades extractivas en los últimos años: aunque en el período 2001-2005 la agropecuaria tuvo mayor incidencia en la variación del PIB, es ya perceptible la importancia de los hidrocarburos, que ocupan el segundo lugar; durante el período 2006-2009 sobresalen por su incidencia la industria y la minería, contrastando con la caída de los hidrocarburos, que pasan a tener una incidencia negativa. Por el contrario, la incidencia de la agricultura, silvicultura y pesca cayó de un 20% a solo un 8%, lo que advierte sobre los riesgos potenciales en la provisión de alimentos y materias primas para la producción nacional.

La justificación del fortalecimiento de las industrias extractivas está sintetizada en la explicación del modelo que hace el ministro de Economía, quien sostiene que al ser la actual crisis del capitalismo mundial un fenómeno derivado, entre otras causas, de la crisis energética y la crisis alimentaria, ella se convierte en la “oportunidad” para el país de “convertirse en gran productor de energía y alimentos” al contar con los recursos naturales necesarios (Arce, 2011: 7).

Así, la producción masiva de energía y alimentos se presenta como el inicio obligado de un camino que conduce a la construcción de “una sociedad de tránsito entre el sistema capitalista generando condiciones para una sociedad socialista” (*op. cit.*: 4). El impulso a las actividades extractivas sería necesario porque éstas constituyen la fuente del excedente necesario para emprender la industrialización. Consecuentemente, el curso imprescindible e ineludible orientado por el Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo consistiría en llevar los excedentes de los sectores de la minería, hidrocarburos y energía eléctrica hacia la industria, el turismo y desarrollo agropecuario (*op. cit.*: 7). Como lo sintetiza el Vicepresidente: “salir

de la dependencia tecnológica, dejar de ser una ‘economía primario exportadora’, garantizar la ‘seguridad alimentaria’, no se hace con buenas intenciones, requiere millones de dólares de inversiones en distintas áreas de la economía del país” (García Linera, 2011a: 96).

Si la industrialización es la vía para superar el patrón primario exportador y empezar a construir el socialismo comunitario, resulta imprescindible, entonces, revisar su implementación a la luz de los resultados alcanzados y de las condiciones dispuestas por las políticas públicas.

Ausencia de industrialización: más allá del discurso

La participación de la industria manufacturera en el PIB en las últimas tres décadas sufrió ligeras variaciones, manteniéndose alrededor del 17%. Es decir, la magnitud de su participación no sufrió ningún cambio relevante ni progresivo.

La otra característica esencial de la industria boliviana es su carácter básico, por la preeminencia de los rubros de alimentos y bebidas y tabaco, que durante los últimos 30 años representó entre el 40% y el 50% del PIB industrial. En el quinquenio 2006-2010 esta situación se agudizó, pues dichos rubros sobrepasaron el 50% (fueron los únicos que demostraron cierto crecimiento en su participación junto a la producción de cemento), en tanto que los textiles y prendas de vestir sufrieron una caída del 13% en su participación y las otras industrias manufactureras —entre las que se encuentran las industrias de maquinaria, metálicos básicos y diversos— descendieron un 8%.

Asimismo, la información acerca de la creación de nuevos establecimientos industriales en el quinquenio 2006-2010 muestra su decrecimiento respecto a quinquenios pasados —exceptuando el caso de los rubros alimentos y bebidas y tabaco— y que éste se realiza generalmente en el denominado sector informal.

Los proyectos gubernamentales de industrialización se ubican en los sectores de la manufactura, los hidrocarburos y la siderurgia-metalurgia. Para dirigir la implementación de los proyectos

manufactureros, el gobierno creó, recién en 2010, el Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas (SEDEM). En los otros dos sectores, son las empresas estatales estratégicas Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) las encargadas de desarrollar los proyectos de sus respectivos ámbitos.

Aunque desde las altas esferas del gobierno se enfatiza en la importancia de la industrialización, la implementación de los proyectos de industrialización ha mostrado considerable retraso y ha estado rodeada de graves problemas de ineficiencia y corrupción (cuadro 1).

Como puede observarse en el cuadro 1, solo tres de las nueve empresas manufactureras proyectadas desde el año 2007 están en operación en 2012. El retraso de la puesta en marcha de algunas es significativo. Algunas circunstancias que explican esta situación son: (i) la falta de capacidad técnica, reflejada en los errores en el diseño y los cálculos económicos⁴, (ii) la marcada ineficiencia en la gestión derivada del retraso en la implementación de las actividades planificadas, y (iii) la presencia de corrupción.

Varios de los proyectos de industrialización incorporados en los planes gubernamentales no fueron resultado de la planificación razonada, sino de la presión de organizaciones sociales que priorizaron un interés corporativo, o porque fueron decididos como parte de la oferta electoral del Movimiento al Socialismo (MAS)⁵.

⁴ El caso emblemático es el de la implementación de la fábrica de azúcar de Bermejo, suspendida después de tres años al comprobarse que los cálculos sobre la producción potencial de caña de azúcar no descansaban en estudios profesionales sino en datos proporcionados por los propios productores campesinos que demandaban la construcción de la planta. Después de un conflicto suscitado por el retraso en la implementación, que movilizó a los cañeros a la sede de gobierno a principios de 2012, el gobierno anunció su suspensión definitiva y el procesamiento de los funcionarios responsables ante la justicia ordinaria (Cambio, 2012: 1).

⁵ Es el caso de la planta procesadora de cítricos de Caranavi, que fue una promesa del MAS para las elecciones de 2010. Esta planta fue disputada posteriormente por dos provincias aledañas a las que se les hizo la misma oferta, lo que derivó en un conflicto con el saldo de la muerte de dos personas y una treintena de heridos como resultado de la represión llevada a cabo por la policía. La solución ofrecida por el gobierno fue la construcción de las dos plantas, decisión asumida sin respaldo técnico ni económico claro (La Razón, 2010: 1).

Cuadro 1
Empresas manufactureras creadas por el Estado Plurinacional de Bolivia

Empresa	Fecha de creación	Inicio operaciones previsto	Inversión realizada/prevista MMBs	Ventas acumuladas MMBs	Número de trabajadores
Cartonbol	DS 29256, Sept. 2007	2011	31,7	3,4	46
LACTEOSBOL- Procesamiento leche (3 plantas + 1 cítricos)	DS 29254, Sept. 2007	2010	21,5	12,1	71
Empresa de Palmito en Shinahota		2010	12,4	0,3	50
EBA - Benericiado de castaña*	DS 0225, Jul.2009	2012	72,1	71,4	107
Papelbol	DS 29255, Srpt. 2007	2013	162,4	-	-
ECEBOL - Fábrica de cemento**	DS 29667, Ago. 2008	n.d.	1.018,6	-	-
EASAB - Fábrica de azúcar San Buenaventura	DS 0637, Sept. 2010	2014	2.128,0	-	-
AZUCARBOL - Fábrica de azúcar Bermejo***	DS 29874, Dic. 2008	n.d.	175,0	-	-
Planta industrializadora de Cítricos Caranavi	DS 29254, Sept., 2007 - DS 0116, May. 2009	n.d.		-	-
Totales			3.621,7	87,1	274

(*) Construcción de planta en 2012. En años pasados tercerizó el beneficiado y solo realizó comercialización.

(**) Licitación para construcción emitida en junio de 2012.

(***) El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural desestimó su construcción en marzo de 2012.

Fuente: elaboración propia con base en MEFP-MDPEP 2012, Gaceta Oficial de Bolivia, decretos supremos y archivos hemerográficos.

La necesidad del gobierno de mostrar resultados lo llevó al relajamiento de las normas que regulan el financiamiento y las contrataciones de terceros por parte de instituciones y funcionarios públicos, recurriendo a figuras como la del fideicomiso para acelerar el establecimiento de las plantas industriales. Estas decisiones, adoptadas en el contexto de una institucionalidad débil y de la presencia de fuertes presiones sociales y políticas, desembocaron en varios casos en actos de corrupción que interrumpieron o hicieron fracasar los proyectos de industrialización⁶.

Además, aunque el discurso oficial califica a los proyectos de industrialización como prioritarios para el cambio del patrón de desarrollo, varios de ellos no tienen financiamiento estatal y deben recurrir a la donación o al crédito privado interno o externo.

Con todo, lo más destacable de los proyectos de industrialización manufacturera del actual gobierno es su reducida magnitud en términos de inversión, aporte a la producción, generación de ingresos públicos y creación de empleos.

Los magros resultados alcanzados a la fecha han obligado a las autoridades a salir en defensa de su estrategia, atemperando su discurso y relativizando la importancia de la creación de empresas estatales. El Vicepresidente ha justificado su limitado impacto afirmando que, en realidad, el objetivo del gobierno al crear esas pequeñas fábricas de “carácter artesanal” es solo ayudar a los productores campesinos y no competir con las empresas privadas, y que ésta es un área para la inversión privada (García Linera, 2011a: 45). En otras palabras, constituirían experimentos de tipo social, y el Estado concentraría su participación en los sectores extractivos estratégicos que permiten

⁶ En el proyecto de construcción de la fábrica de papel en Villa Tunari por la empresa pública Papelbol, se denunció la existencia de lazos familiares de un viceministro que adjudicó las obras a una sociedad empresarial que estafó al Estado en la provisión de maquinaria y equipo, causándole un daño de \$US 13,6 millones; en la actualidad se desarrolla un proceso penal envuelto en el recelo del público. La reconducción del proyecto implicará un costo adicional de otros \$US 3 millones (ABI, 2012: 1).

obtener rentas, y no en sectores en que la inversión privada es más conveniente y eficaz.

En el caso de la industrialización de los recursos naturales no renovables, la política del gobierno también ha mostrado mucha incoherencia y ha tropezado con problemas derivados de sus propios errores en la implementación, impidiendo resultados tangibles hasta la fecha.

En el ámbito de los hidrocarburos, destacan la incoherencia en la formulación de la política y las discrepancias en la asignación de atribuciones a las instituciones encargadas del proceso. Por un lado, la priorización de la recaudación de ingresos fiscales ha subordinado la industrialización a la coyuntura fiscal, a las condiciones de mercado que enfrentan las operadoras extranjeras e inclusive a pugnas dentro del régimen. Ello se ha reflejado en una recurrente contradicción entre los planes de industrialización de YPFB y de la Empresa Boliviana de Industrialización de los Hidrocarburos (EBIH), que ha llevado al gobierno a presentar varios procesos distintos a la transformación industrial de estas materias primas, como la industrialización de hidrocarburos⁷, para atenuar la creciente crítica de la población sobre el curso de la industrialización (cuadro 2).

La ambigüedad de las leyes también jugó su parte. Hasta la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en 2009, la ley asignaba la responsabilidad de la industrialización a YPFB, pero ésta fue sustituida por la EBIH. Esta reforma institucional no mejoró la gestión pública, sino que la empeoró pues superpuso atribuciones de ambas instituciones para desarrollar “actividades de industrialización de los hidrocarburos”. Esta ambigüedad ocasionó graves problemas de gestión, que se intentó resolver en junio de 2011 mediante el Decreto Supremo 0922, que otorga facultades a YPFB y resta competencias a

⁷ Al momento de firmar el contrato de implementación de una planta siderúrgica en el Mutún, el gobierno justificó el precio subvencionado del gas natural para ese proyecto sosteniendo que se trataba de “industrialización de los hidrocarburos”. Posteriormente, autoridades del sector afirmaron que la instalación de mega-termoeléctricas para la exportación de energía podían también considerarse proyectos de industrialización del gas natural. En ambos casos se pretendió que “industrialización” era sinónimo de “agregación de valor”.

Cuadro 2 Proyectos de industrialización en el sector hidrocarburos

	Fecha de operaciones prevista inicialmente		Estado de situación 2012	Fecha de puesta en marcha MHE- DGIR 2012/ EBIH 2011/ YPFB 2011- 2015
	MHE Estrategia boliviana de hidrocarburos	YPFB Plan de Inversión 2009-2015		
Petrocasas	-	2009	Estudio de prefactibilidad	n.d.
Plan taponos y accesorios El Alto	-	-	En operación	2011
Planta tuberías El Alto	-	-	Construcción	II Sem. 2012
Planta separadora Río Grande	2009	2011	Ingeniería básica extendida	I Sem. 2013
Planta separadora Gran Chaco	2011	2014	Ingeniería básica concluida	I Sem. 2014
Planta úrea y amoniaco-Tarija1	2012	-	n.d.	n.d.
Plan úrea y amoniaco-Carrasco	2012	2011	Firm constrato construcción	I Trim. 2015
Planta etileno y polietileno2	2013-2014	2014	Estudio de prefactibilidad	n.d.
Produccion GTL3	-	2015	Estudio de prefactibilidad	2017

(1) La planta de Tarija no figura en Plan de Inversiones de YPFB.

(2) YPFB menciona consumo posible de gas en el proyecto, pero no se incluye éste en el plan quinquenal.

(3) En MHE no figura como proyecto.

n. d. = no definido

Fuente: elaboración propia con base en MHE, 2009; YPFB, 2009; MHE-DGIR, 2012; EBIH 2011.

la EBIH sobre varios proyectos en curso. Las contradicciones dentro del gobierno —basadas inclusive en concepciones diferentes acerca de la importancia de la industrialización y el rol estatal en el desarrollo— han frenado procesos que tenían avances importantes y han prolongado la situación de debilidad institucional⁸.

Esos cambios también se reflejaron en el manejo financiero, que acentuó la precariedad derivada de la insuficiencia de los recursos públicos (cuadro 3).

Las diferentes instituciones estatales incorporaron una serie de proyectos cuya responsabilidad aún está en disputa⁹; por ello, las previsiones sobre los montos de financiamiento necesarios han variado desde los \$US 1.570 millones hasta poco más de \$US 7.000 millones.

La debilidad financiera de YPFB, reflejada en su Plan de Inversiones 2009-2015 —que planteaba un total de inversiones de \$US 7.561 millones, de los cuales el 52% carecían de financiamiento (YPFB, 2009: 227)— obligó al gobierno a disponer en septiembre de 2009 la otorgación de un crédito de \$US 1.000 millones por parte del Banco Central de Bolivia (BCB), a desembolsarse completamente hasta el 31 de diciembre de 2012¹⁰.

⁸ El equipo sectorial del primer gabinete del gobierno de Evo Morales habría desarrollado varios estudios de industrialización, particularmente desde la Gerencia Nacional de Industrialización, que fueron archivados por los actuales responsables, desperdiándose recursos y tiempo invertidos. Varios funcionarios de ese equipo, entre ellos un ministro y funcionarios de alto rango de YPFB, se han convertido en críticos de la política gubernamental y denuncian cotidianamente que las acciones de las actuales autoridades responden a los intereses de las empresas transnacionales, opuestas a cualquier intento soberano de industrialización de los recursos naturales en el país, o a intereses personales de los burócratas (Escalera, 2010).

⁹ Mientras YPFB reclama a la EBIH la reposición de recursos de un crédito del BCB, ésta acusa a aquella de transgredir preceptos legales al licitar la planta de urea-amoníaco en Carrasco.

¹⁰ Después de una pobre ejecución al 31 de diciembre de 2010 (\$US 37 millones), y debido a la creación de la EBIH, se redujo este monto a \$US 700 millones, transfiriendo la diferencia a la nueva empresa (BCB, 2011: 167). La EBIH, por su parte, no ha ejecutado el monto adjudicado, razón por la cual YPFB, amparada en el D. S. 0922, demanda una nueva transferencia a su favor, aunque ella misma a fines de 2011 solo había ejecutado alrededor de \$US 255 millones, equivalentes al 36% del monto asignado, utilizados principalmente para implementar las plantas de separación de líquidos.

Cuadro 3
Inversión estimada en proyectos de industrialización
(en millones de \$US)

	YPFB 2010-2014	YPFB 2012-2016	EMIH 2011-2018	MHE-DGIR 2012
Planta GTL	500	-	700	700
Planta úrea y amoniaco Carrasco	1.000	1.100	900	1.100
Planta etileno polietileno Gran Chaco	-	1.739	1.200	2.200
Petrocasas	70	-	70	70
Plan úrea Murún	-	-	1.500	1.500
Planta polietileno Mutún	-	-	1.700	1.500
Plantataponos y accesorios El Alto	-	-	2	2
Planta tuberías El Alto	-	-	15	15
Total	1.570	2.839	6.087	7.087

Fuente: elaboración propia sobre la base de: YPFB 2009; YPFB 2012; EBIH 2011; MHE-DGIR 2012.

Tampoco la realización de los proyectos de industrialización en este sector estuvo exenta de corrupción, debido, entre otras causas, al relajamiento de la supervisión de las autoridades¹¹.

Como la implementación de los proyectos muestra un retraso considerable, las acciones efectivas se limitaron a la puesta en marcha de pequeñas empresas, como las plantas de fabricación de accesorios —que utilizan insumos importados y no tienen impactos importantes en la reconfiguración del patrón de desarrollo— y al avance en la construcción de plantas de separación de líquidos que no son, precisamente, industrialización de los hidrocarburos.

Asimismo, la actitud permisiva del gobierno con las empresas extranjeras, justificada por la necesidad de inversiones, desembocó en la falta de transparencia sobre la marcha del sector, al punto de que durante varios años no se conocía la magnitud de las reservas probadas de hidrocarburos ni las razones de su variación. En 2010 la empresa Ryder Scott certificó que las reservas de gas natural habían caído de 26 trillones de pies cúbicos (Tcf por su sigla en inglés) a solo 9,94 Tcf, cantidad insuficiente para cubrir el requerimiento de los potenciales planes de industrialización de 30,3 Tcf (Inchauste, 2010: 27), poniendo en duda tanto los planes de industrialización¹² como el cumplimiento del convenio de exportación a la Argentina y las expectativas de ampliación del consumo interno.

Finalmente, el retraso en la implementación de los proyectos ha incrementado las amenazas sobre la viabilidad de los mismos: el desarrollo de industrias de urea en Brasil con gas boliviano —empezando por la planta de Tres Lagos, que producirá desde 2014— y

¹¹ El más bullado fue el caso Catler, la estafa en la construcción de la planta de separación de líquidos de Río Grande, en la que estuvo comprometido el presidente de YPF, Santos Ramírez, descubierta luego del asesinato de uno de los ejecutivos de la empresa que se había adjudicado el contrato. La ex autoridad acusada de corrupción en la adjudicación fue condenada a 12 años de cárcel en enero de 2012.

¹² Para salir del paso, el presidente de YPF suma a las reservas probadas parte de las probables y las posibles, llegando a una cifra artificial de 14,8 Tcf, que alcanzarían para cubrir la demanda hasta el año 2026.

el descubrimiento de reservas de hierro en Mato Grosso afectan la posibilidad de que ese país se convierta en el principal mercado para los fertilizantes producidos en Bolivia.

Industrialización del sector minero

En el caso del sector minero, la gestión del sector a cargo del Ministerio de Minería y Metalurgia se desarrolló en el marco de la improvisación, pues la elaboración del Plan de Desarrollo Minero Metalúrgico, cuya elaboración se delegó a una consultoría que debía concluir con su presentación en 2010, no había concluido hasta fines de 2011.

En apariencia, la situación del plan de industrialización en el sector minero muestra un relativo mayor grado de cumplimiento que el de hidrocarburos, pero se debe destacar que los tres proyectos con menor cumplimiento son precisamente los más grandes e importantes, en términos de volumen de la inversión y de la complejidad de los procesos de transformación industrial (cuadro 4).

De los siete proyectos identificados por el Ministerio de Minería y Metalurgia (MMM), dos entraron en funcionamiento en los plazos previstos (planta de Corocoro y fábrica de ácido sulfúrico) y dos se hallan en la fase final de construcción (horno Ausmelt en Vinto y rehabilitación de Karachipampa), mientras que los restantes se encuentran en diferentes estadios de cumplimiento de lo previsto. En los casos de la fábrica de ácido sulfúrico y de la fundición de Karachipampa, se trata, en realidad, de su rehabilitación y no de nuevas construcciones.

Los tres proyectos más importantes tropezaron con innumerables problemas, algunos derivados de la ineficiencia de los operadores públicos y otros de condiciones técnicas y de mercado. Así, en el caso de las refinerías de zinc, la primera licitación para su construcción en 2010 fue declarada desierta por falta de proponentes; la segunda, en 2011, se adjudicó a una firma china, pero el contrato se anuló al poco tiempo por incumplimiento; recién en 2012 se adjudicó, por invitación directa, a la española Técnicas Reunidas y se espera —según previsiones de la licitación— que se construya en cuatro años.

Cuadro 4
Proyectos de industrialización en el sector minero

	Estado en 2012	fecha de inicio de operaciones inicial	fecha de inicio de operaciones prevista	Inversión \$us. MM
Fábrica ácido sulfúrico	Produce con azufre importado	2009	-	1,5
Fundidora Karachipampa ¹	Pruebas en vacío	2011	2012	17,0
Hidrometalúrgica Corocoro	Exportando cobre catódico	2010	-	18,5
Refinería de zinc (2 plantas)	Aprobación de diseño final	2014	n.d.	500,0
Horno aasmelt Vinto	En construcción	2011	2012	30,0
Evaporíticos litio-Uyuni ²	Construcción planta piloto	2008	2012	902,0
Siderúrgica Mutún ³	Elaboración especificaciones contrato	2012	s/f	2,100,0
Total				3.569,0

(1) En 2005 se firmó contrato con Atlas Precious Metals. En 2011 se lo rescindió y se inició la rehabilitación a cargo de Comibol.

(2) Fecha de inicio de operaciones solo para la fase piloto; la fase industrial iniciaría operaciones en 2015-2016.

(3) La inversión corresponde a la empresa Jmdal.

Fuente: elaboración propia con base en: MMM, 2010; Comibol 2012 y página web.

En el caso de la industrialización del litio del Salar de Uyuni —presentada como el paradigma del “salto industrial” de Bolivia—, el retraso se debe principalmente a la previsión errónea sobre la duración del proceso de investigación del método de obtención de carbonato de litio como paso previo para la obtención de litio metálico y la fabricación de baterías de ión-litio; esta fase, que culmina con la producción piloto de carbonato, lleva un retraso de dos años aproximadamente. Un problema especial que enfrenta este proyecto se deriva de la falta de información de parte del gobierno acerca de la situación real del mismo y de los acuerdos realizados con empresas extranjeras. Esto ha provocado una serie de críticas de especialistas sobre la capacidad estatal para desarrollar la producción de carbonato de litio en condiciones rentables. De manera más específica, algunos supuestos generales del proyecto, como la magnitud de las reservas —sobre la que se basa el argumento oficial de que Bolivia sería indispensable en el desarrollo futuro del mercado mundial del litio— y la capacidad real de producción de carbonato de litio de la planta estatal a partir del método o “proceso boliviano”, dan lugar a una gran incertidumbre entre el público sobre las perspectivas del proyecto. En el debate mediático, se ha llegado inclusive a afirmar que Bolivia perdería la oportunidad de intervenir en el creciente mercado de litio debido a la presencia de ciertas circunstancias negativas: los planes de otros países para acelerar la producción de carbonato de litio (en especial Chile y Argentina) y el supuesto desarrollo de un nuevo método —obtenido con salmueras de Uyuni— para producir materiales catódicos sin pasar por el carbonato, que habría sido patentado por una empresa privada coreana (Zuleta, 2011: 1).

Finalmente, el proyecto siderúrgico del Mutún, que representaba la mayor inversión extranjera (\$US 2.100 millones en siete años) prevista durante el gobierno del MAS, ha sido suspendido indefinidamente y la empresa Jindal Steel & Power, encargada del proyecto siderúrgico del Mutún, ha solicitado la rescisión del contrato bajo el argumento de que el gobierno ha incumplido una serie de compromisos, entre

ellos la entrega de terrenos legalmente saneados para el montaje de la planta siderúrgica y la provisión suficiente de gas natural. Aunque este último es un argumento cierto —YPFB solo garantiza una provisión de 2,5 millones de metros cúbicos diarios frente a un cálculo inicial de 5 millones diarios—, la empresa extranjera ha rehuído a la realización de una auditoría para comprobar los \$US 600 millones de inversión que declara haber realizado hasta la fecha.

Las circunstancias especiales que rodearon el desarrollo de este proyecto desde su inicio, tales como las dificultades puestas por Jindal Steel & Power, incumpliendo los cronogramas de inversión e incrementando injustificadamente el volumen de gas natural, sumadas a la incapacidad de la estatal Empresa Siderúrgica del Mutún (ESM) para supervisar el cumplimiento del contrato, pero especialmente a la inexistencia de un “proyecto a diseño final” que defina los requerimientos de insumos —entre ellos el gas natural— y los volúmenes de producción de acero, generan incertidumbre sobre su viabilidad y conducen a pensar que la empresa Jindal nunca estuvo dispuesta a llevar a cabo la acería, sino que tenía intereses especulativos¹³. Asimismo, se puede colegir que su elección no fue adecuada y que estuvo determinada por razones políticas: el gobierno del MAS enfrentaba en 2006 la oposición abierta de las élites cruceñas, lo que podía haberse agudizado debido a la suspensión de la licitación del Mutún realizada por el gobierno anterior —debido a los enormes impactos ambientales—, por lo que se apresuró a aceptar a la única empresa que en ese momento demostró interés.

¹³ Un ex gerente de Jindal denunció que la empresa buscaba ganar con la apreciación de sus acciones en bolsas internacionales al adjudicarse el contrato del Mutún —una de las reservas más grandes de hierro del continente— y que no tenía interés en desarrollar las actividades productivas. La renuncia posterior de un alto ejecutivo fue relacionada también con esta denuncia (Wikileaksbolivia, 2012: 1). Por otro lado, Jindal, en asociación con GTLI, se ha adjudicado 1,2 millones de hectáreas en áreas exclusivas de YPFB para desarrollar tareas de exploración de hidrocarburos y logró en 2010 el traspaso del campo Palmar de la empresa Dong Won, operándolo solo por un par de meses pese a haber anunciado previamente el hallazgo de una reserva de hidrocarburos con potencial rentabilidad.

De todo lo anterior se puede concluir que la industrialización no ha sido el norte de las acciones gubernamentales y que fue relegada por el objetivo primordial de incrementar la recaudación fiscal, la misma que se cumplió reeditando la experiencia neoliberal de acelerada monetización de las reservas de hidrocarburos y de minerales a través de la exportación de materia prima, lo que dejó poco margen para los proyectos de industrialización. Obviamente, el relajamiento de la fiscalización con el objetivo de acelerar el logro de resultados políticamente necesarios —reflejado en la autorización para eludir las licitaciones internacionales, por ejemplo— derivó en ineficiencia y corrupción.

Continuidad de la orientación exportadora

La agudización de la orientación primario-exportadora de la economía se refleja especialmente en la creciente importancia de la demanda externa en la estructura del PIB: mientras que en la década de los años noventa las exportaciones representaron el 24,5%, durante la gestión del MAS alcanzaron el 34%. Contradictoriamente, el consumo bajó en los mismos períodos del 86% al 82% del PIB. En el caso de la inversión, la evolución fue menos negativa pues solo cayó del 17% al 16%, principalmente gracias al incremento de la inversión pública de los últimos tres años posteriores al estallido de la crisis internacional. Esto quiere decir que la demanda interna sufrió una reducción relativa, que contrasta con la importancia creciente de la demanda externa, lo que revela su alto grado de vulnerabilidad en un contexto internacional signado por el riesgo de depresión económica.

Esta circunstancia relativiza la afirmación gubernamental en sentido de que el crecimiento económico durante su gestión se hubiese debido al crecimiento de la demanda interna y principalmente del consumo gracias a sus políticas redistributivas. Es cierto que el consumo de los hogares y del gobierno mostró tasas positivas mayores a las de etapas anteriores, pero se trató en realidad de recuperaciones coyunturales que no modificaron la importancia de las exportaciones

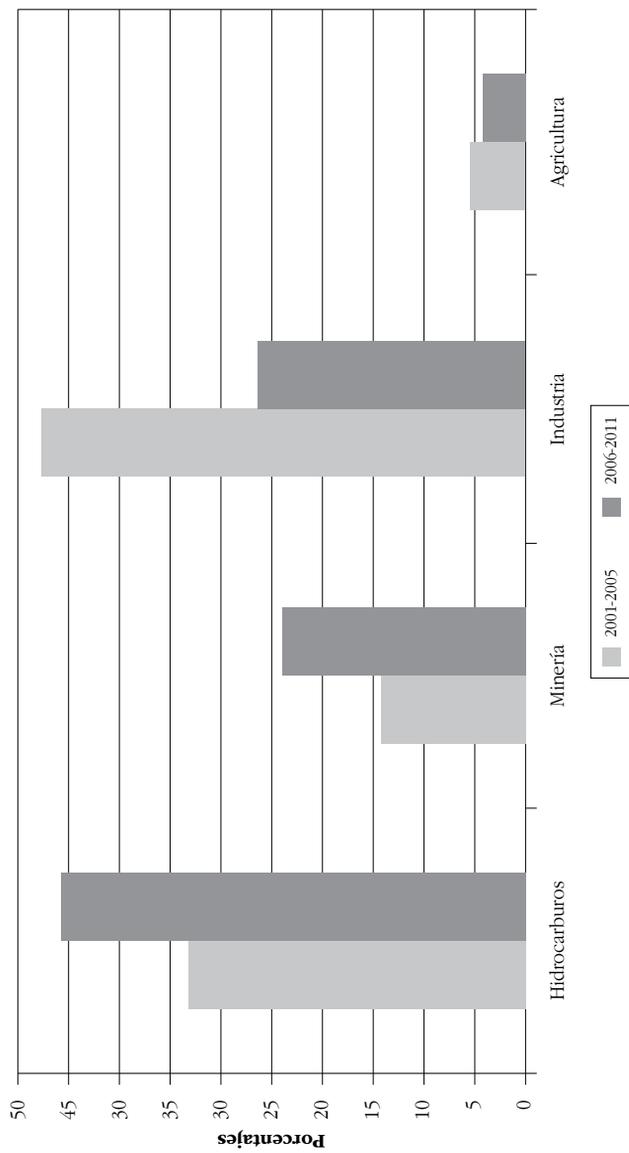
en la determinación de la dinámica del PIB. Además, la alusión a la incidencia menor o hasta negativa del saldo externo desconoce que, a menudo, la profundización en la especialización de una economía en la producción para la exportación tiene como consecuencia el descuido de la producción para el consumo interno, obligándola a perpetuar su rol impuesto como proveedora de materia prima e importadora de manufacturas.

A partir de 2004, el país alcanzó el superávit en su balanza comercial gracias a las exportaciones de materias primas y, fundamentalmente, a la elevación de los precios internacionales de hidrocarburos y minerales. Así, el saldo externo positivo se incrementó sostenidamente hasta 2008, pero en 2009 mostró un decaimiento como efecto de la crisis internacional y la inflexibilidad de las importaciones reforzada por la caída de la producción interna en algunos rubros, que obligó al gobierno a adoptar algunas medidas de urgencia destinadas a garantizar el abastecimiento interno y atenuar las presiones inflacionarias. Las consecuencias de la inflexibilidad de las importaciones —reflejada en el incremento de la propensión media a importar en un 25% entre el primer y segundo quinquenio de la última década— conlleva el riesgo del desequilibrio de la balanza comercial en períodos de expansión. Además, la concentración del incremento de las importaciones en grupos de bienes de consumo e intermedios retrasa el progreso de la productividad por ausencia de innovación tecnológica.

La impronta del patrón primario-exportador también se advierte en la composición de las exportaciones, donde destaca la importancia de las materias primas, que se ha agudizado durante el período 2006-2011 (gráfico 1).

La estructura de nuestro comercio exterior a fines del quinquenio 2006-2010 presenta, desde el punto de vista de los socios comerciales, algunos cambios respecto a la estructura de 2001: reducción importante del comercio con los Estados Unidos, reducción del comercio con países de la región (Mercosur y Comunidad Andina) e incremento del comercio con países del Asia y de la Unión Europea.

Gráfico 1
Estructura sectorial de las exportaciones
(promedio anual)



Fuente: elaboración propia con base en información del INE.

Pese a la política gubernamental de adhesión del país a nuevos acuerdos económicos basados en criterios diferentes a los de la integración económica liberal, el comercio con los mismos no ha sufrido alteraciones importantes. Así, la participación de la iniciativa Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en el comercio exterior boliviano permanece en niveles irrelevantes (aproximadamente un 5%), y solo se aprecia su mayor participación en el valor de las importaciones por el incremento de las compras de combustibles a Venezuela, justificadas por la disminución de la producción nacional de petróleo destinado a abastecer a las refinerías.

El comercio con la ALBA está dominado por Venezuela y Ecuador, mientras que el comercio con los otros miembros de la alianza prácticamente es inexistente. El primero de esos dos países representa el 88% de las exportaciones bolivianas y el 94% de las importaciones. Aunque la apertura del mercado venezolano a las exportaciones textiles permitiría compensar las pérdidas del mercado estadounidense basado en el programa de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA por sus siglas en inglés), las transacciones con ese país continúan representado un escaso 5% del comercio exterior total. Por su parte, la oferta boliviana a la ALBA continúa concentrada en pocos productos primarios —soya y sus derivados, y girasol y sus derivados—, cuyos destinos exclusivos son, precisamente, Venezuela y Ecuador.

Desde 2006, merced a la aplicación de la Iniciativa de Alivio a la Deuda Multilateral dispuesta por los principales organismos financieros internacionales —la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial (AIF), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Fondo Africano de Desarrollo (FAfD) y posteriormente el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID)—, Bolivia se benefició con la condonación de una parte sustancial de su deuda externa multilateral. De esa manera, el saldo de la deuda pública externa de mediano y largo plazo del país se redujo de un monto de \$US 4.942 millones en 2005 a solo \$US 2.890 millones para el año 2010 (BCB, 2011: 8).

Los efectos de la condonación fueron contradictorios. Por un lado, la reducción del saldo de la deuda permitió la reducción del servicio de la deuda (amortización de capital y pago de intereses), con la consiguiente liberación de recursos para su utilización para otros fines; por otro lado, al mismo tiempo que habilitó al país para obtener nuevos créditos externos, limitó su acceso a fondos adicionales de la AIF y redujo el acceso a fondos concesionales del BID (Cedla, 2006: 19).

En el primer caso, el TGN pudo “ahorrar” alrededor de \$US 60 millones anuales por la reducción del servicio de la deuda a esos organismos multilaterales y transferirlos principalmente a los municipios para su utilización en las áreas de salud, educación e inversión productiva. En el segundo aspecto, el efecto de la condonación fue que las condiciones de la deuda externa desmejoraron a partir de 2006: se redujo la participación de la deuda concesional, disminuyó el plazo de pago y aumentó la tasa de interés promedio anual (BCB, 2011: 1ss).

Finalmente, cabe señalar que la implementación de la iniciativa del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) no ha mostrado hasta el momento resultados importantes para modificar la orientación y dinámica de las relaciones de Bolivia con el mercado internacional. La magnitud de las transacciones con el SUCRE fueron insignificantes aun para una economía como la boliviana: en 2010 se realizaron negocios por \$US 5,4 millones y en 2011, por \$US 8 millones, concentrados en ambos casos en exportaciones de soya a Venezuela (BCB, 2012: 148); sin embargo, en el primer trimestre de 2012 se ha verificado un incremento importante en las transacciones con este instrumento.

NACIONALIZACIÓN SIN REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA

La nacionalización de los hidrocarburos

La llamada “nacionalización” de los hidrocarburos tuvo la característica principal de no haber consistido en una expropiación de las empresas transnacionales y de limitarse a la profundización de la reforma tributaria iniciada en el año 2005 con la Ley 3058¹⁴.

La nacionalización incluyó la recuperación de las empresas del sector que habían sido privatizadas por los gobiernos neoliberales: dos empresas productoras, una empresa de transportes, dos refinerías y una empresa de almacenamiento. El mecanismo fue la compra de acciones, en unos casos de la totalidad de las que permanecían en manos privadas y en otros, el número suficiente para posibilitar el control del 50% + 1 del paquete accionario.

En el caso de las empresas “capitalizadas” durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, se procedió a la transferencia de las acciones que formalmente pertenecían a los ciudadanos bolivianos, y que eran administradas por las administradoras de fondos de pensiones (AFP), las que sumaban en la mayoría de los casos más del 45% del paquete accionario total. En este sentido, las

¹⁴ La Ley 3058, promulgada en 2005, creó el impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) con una alícuota del 32% sobre el valor bruto de los hidrocarburos que se sumó al 18% de regalías, con lo que la renta apropiada por el Estado llegó al 50%.

únicas acciones expropiadas fueron aquellas que pertenecían a los ciudadanos bolivianos mayores de edad y que les daban derecho a recibir el subsidio denominado Bonosol cuando llegaran a la tercera edad (cuadro 5).

El primer asunto destacable es el alto costo de la compra de empresas que en el pasado fueron de propiedad estatal: solo por la compra de acciones la nacionalización podría costar un total de \$US 893 millones si prosperan las demandas nacionales e internacionales de las empresas afectadas, y hasta 1.000 millones si se toma en cuenta la condonación de deudas tributarias de ENTEL (más de \$US 150 millones) y los pasivos de Transredes (aproximadamente \$US 31 millones). En algunos casos, el precio pagado excede el precio con el que los inversionistas extranjeros compraron las empresas o los precios que figuran en los libros contables¹⁵.

Los nuevos contratos con las empresas extranjeras, firmados al amparo del Decreto Supremo 28701 de 1 de mayo de 2006, reconocieron “de buena fe” los montos de inversión declarados por las mismas, desconociendo la auditoría contratada por el gobierno, que determinaba que las inversiones reales eran menores: mientras que las empresas reportaban una inversión de \$US 3.115,69 millones, la auditoría sostenía que el monto era solo de \$US 1.040,52 millones, es decir, únicamente el 33,3% de lo declarado (Delgadillo, 2012: 149). Al omitir los resultados de esa auditoría no solo se reconocía el derecho de las empresas a la amortización de las inversiones declaradas, sino que se permitía que la participación de YPFB en las utilidades netas de cada campo resultara menor.

La ampliación de la tributación dispuesta por la nacionalización consistió en la inclusión en los contratos del mencionado régimen

¹⁵ Son los casos de Refinación comprada por Petrobrás en \$US 102 millones en 1999, ENTEL, que tenía un valor de 302 millones —valor tasado por Profin, la consultora del Gobierno—, al que se debería deducir los \$US 150 millones de deudas tributarias, y la compañía de logística CLBH, que fue vendida en \$US 15 millones a un consorcio alemán-peruano en el año 2000.

Cuadro 5
Costo de compra de acciones de la nacionalización

	N° total acciones	% acciones AFP	N° acciones compradas	% acciones compradas	Costo \$us	N° acciones Estado	% acciones estatales
YPFB Chaco ¹	16.099.320	49,00%	8.049.660	50,0%	233.440.140	15.937.607	99,0%
YPFB Andina	13.439.52	49,30%	145.612	1,1%	6.241.966	6.774.599	50,4%
YPFB Transportes ²	17.384.948	33,60%	11.298.478	65,0%	241.154.976	17.134.447	98,6%
YPFB Refinación	-	n.a.	-	100,0%	112.000.000	-	100,0%
YPFB Logística	-	n.a.	-	100,0%	16.430.000	-	100,0%
YPFB Alación ³	-	n.a.	-	100,0%	36.000.000	-	100,0%
Guaracachi ⁴	3.358.284	49,80%	-	50,0%	24.000.000	3.352.558	99,8%
Valle Hermoso	13.627.872	49,90%	-	50,0%	10.245.627	2.923.478	99,9%
Corani	3.144.486	47,90%	-	50,0%	18.425.000	3.077.720	97,9%
Elfec ⁵	566.646	n.a.	521.994	92,1%	2.000.000	521.994	92,1%
ENTEL	12.808.988	47,67%	6.404.494	50,0%	100.000.000	12.484.64	97,5%
Fancesa ⁶	-	n.a.	-	34,0%	93.000.000	-	100,0%
Total					892.937.709		

(1) Valor al precio de los D. S. de nacionalización de la empresa

(2) Costo por el 50% de acciones. Asumiría deudas: D. S. 29706 por Bs. 214.892.484, de dos sentencias ejecutoriadas por el SIN.

(3) Valor de demanda (información ministra Arismendi, El Deber 30/1/2011)

(4) Valor de demanda (información ministra Arismendi, El Deber 30/1/2011)

(5) Valor de demanda con avalúo de Comiteco; gobierno avalúo por \$US 2 millones (Opinión 3/4/2012).

(6) Valor demanda de SOBOCE.

Fuente: elaboración propia con base en la Gaceta Oficial de Bolivia y benerografía.

adicional, consistente en el pago de una fracción variable de las utilidades netas de las empresas operadoras a favor de YPFB. Esa parte de las utilidades fue implementada para generar recursos para la empresa estatal, en vista de que la Ley 3058 había eliminado el tributo del 6% sobre el valor de la producción que le correspondía a YPFB al transferirla al Tesoro General de la Nación (TGN).

Cuadro 6

Participación estatal en la renta de hidrocarburos

	2001	2004	2008	2010
Renta estatal*	33%	25%	64%	65%
Government take**	40%	29%	76%	73%

(*) *En 2001 y 2004 incluye regalías y patentes. En 2008 y 2010 incluye además IDH y participación de YPFB.*

(**) *En 2001 y 2004 incluye regalías y patentes. En 2008 y 2010, incluye IDH, participación de YPFB e IUE.*

Fuente: elaboración propia con base en García Linera, 2011a y datos del Ministerio de Hidrocarburos y Energía.

El incremento de la renta petrolera a partir de 2005 fue resultado de la creación del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH) por la Ley 3058. Este nuevo impuesto, sumado a las regalías y a la participación del Tesoro General de la Nación (TGN), permite recaudar el 50% del valor de las ventas de hidrocarburos, sustituyendo un régimen tributario que hasta el año 2004 generaba recaudaciones en permanente declinación. A este porcentaje se suma el porcentaje variable correspondiente a la participación de YPFB, que en promedio alcanzó al 12,5% a partir de 2008, haciendo un total del 62,5%¹⁶.

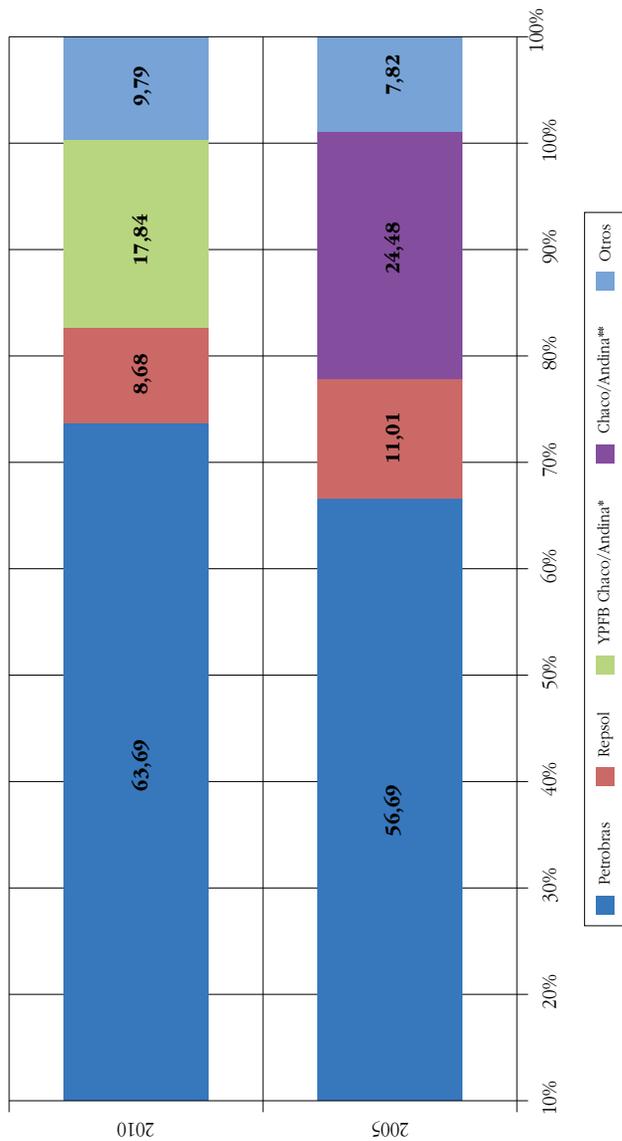
¹⁶ Una forma de calcular el excedente capturado por el Estado, que el Gobierno ha utilizado recurrentemente para mostrar un porcentaje mayor a ese 62,5%, es el del denominado government take, que habría llegado en 2010 al 73%, pues incluye el pago del impuesto a las utilidades de las empresas (IUE) del 25% sobre utilidades netas perteneciente al régimen tributario general y no exclusivamente al sector.

Ahora bien, gracias al aumento de las exportaciones, y principalmente gracias al nuevo contrato con la República Argentina (hasta 27 millones de metros cúbicos diarios y un precio mayor al del contrato con el Brasil), los resultados en términos monetarios para las empresas transnacionales muestran que la afectación a sus ganancias fue relativa. En efecto, como en el capitalismo no solo importa la tasa de ganancia que se recibe por una determinada inversión, sino también la masa de ganancia, podemos afirmar que las petroleras extranjeras continúan obteniendo suculentos beneficios: si en 2004 —sobre un valor de producción hidrocarburífera de \$US 1.172 millones— controlaban el 75% del valor bruto de la producción equivalente a \$US 879 millones, en 2010 —sobre un valor de 3.053 millones—, controlaron el 35% equivalente a \$US 1.068 millones; en ausencia de incrementos sustanciales en los costos de producción, esta situación necesariamente se traduciría en ganancias mayores. Esto explica, en gran parte, por qué las transnacionales no abandonaron el país después de la nacionalización.

Desde una perspectiva más general, la nacionalización no significó, como en experiencias anteriores llevadas a cabo por gobiernos burgueses de corte nacionalista, la recuperación del monopolio estatal sobre la producción de los hidrocarburos y el control efectivo de la inversión sectorial, que permiten el control real del abastecimiento del mercado interno y la realización de los planes de industrialización (gráfico 2).

Contradiendo el discurso oficial de la soberanía estatal sobre los recursos naturales, la preeminencia de las empresas transnacionales en el control de la producción de hidrocarburos sigue siendo destacable, pues más del 80% continúa en sus manos. El Estado, en cambio, solo participa en la producción del restante 17,8% mediante las empresas YPFB-Andina (en asociación con Repsol) y YPFB-Chaco. Además, el control de la producción por parte de las empresas transnacionales ha ido creciendo en los últimos cinco años, cuando destaca la participación de Petrobras, que pasó del 56,7% en 2005 al 63,7% en 2010, y la presencia de Repsol sola y en asociación con otros operadores, incluida YPFB Andina, en distintos campos gasíferos y petroleros.

Gráfico 2
Participación de operadores en la producción de hidrocarburos



(*) Empresas resultantes de la nacionalización de 2006.

(**) Empresas resultantes de la privatización neoliberal.

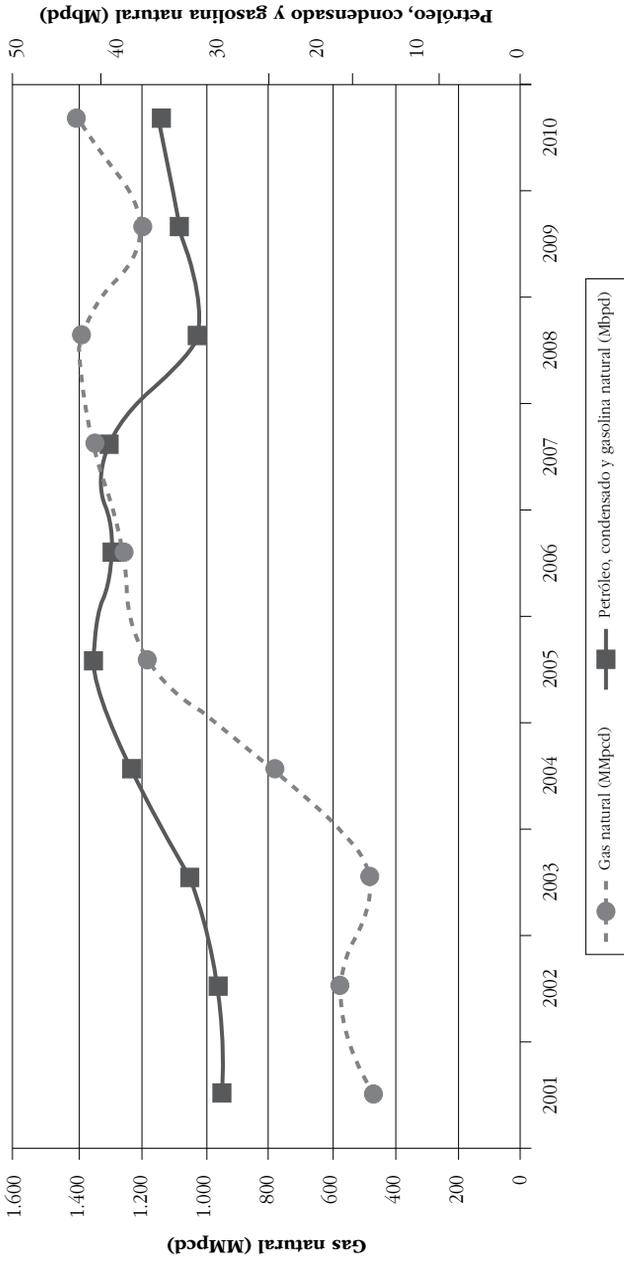
Fuente: elaboración propia con base en información estadística de YPFB.

En el caso del control de las áreas petroleras —tanto de explotación como de exploración—, la participación de las empresas extranjeras en 2010 llegaría a poco más del 15% sobre una superficie de 13,5 millones de hectáreas; consecuentemente, la presencia del Estado resultaría dominante. Empero, en este caso se debe hacer algunas aclaraciones: (i) las áreas en explotación pasaron a ser minoritarias (el 6% del total) debido a la emisión de una serie de disposiciones que establecieron áreas reservadas de exploración para YPFB (más de diez millones de hectáreas), por lo que la proporción entre áreas de exploración y explotación cambió sustancialmente; (ii) esas nuevas áreas declaradas de exclusividad para YPFB serán operadas por empresas mixtas (empresas como PDVSA, Petrobrás, YPF Argentina y GTLI-Jindal ya han accedido a grandes extensiones territoriales como operadoras de convenios de estudio y exploración), por lo que el control estatal es relativo; y (iii) en las áreas de explotación actual la “nacionalización” respetó íntegramente los derechos de las empresas extranjeras adjudicadas mediante la privatización de los años noventa, lo que les permite mantener el control de algunas áreas de exploración ubicadas en campos en explotación.

La ausencia de control real y efectivo del Estado sobre la inversión y la producción hidrocarburífera y la presencia dominante de las empresas transnacionales ha derivado en el incremento del poder de éstas, al punto de que pueden contener el crecimiento de la producción si así lo exigen sus cálculos de rentabilidad. Prueba de esa situación es el estancamiento de la producción sectorial, y especialmente la caída de la producción de petróleo debido a que el precio interno del mismo permanece congelado desde 2004 en \$US 27 por barril, lo que les impide obtener las ganancias deseadas (gráfico 3).

La enorme capacidad de influencia económica y política de las empresas extranjeras se verifica también en la definición de los proyectos de transporte de gas natural, donde prevalecen los compromisos de exportación por sobre la demanda social para cambiar la matriz de consumo energético, llegándose a la paradoja de que el mercado

Gráfico 3
Evolución del volumen de la producción de hidrocarburos
(millones de pies cúbicos diarios y miles de barriles diarios)



Fuente: elaboración propia con base en información estadística de YPF.

interno cuenta solamente con un gasoducto de importancia, con un diámetro que es un tercio del diámetro de uno solo de los varios ductos destinados a la exportación.

Esta situación está conduciendo al gobierno a adoptar, cada vez con más fuerza, una postura más inclinada a favorecer los intereses de las transnacionales petroleras. Los ejemplos más claros son el fallido “gasolinazo” de 2010 y el contenido del proyecto de nueva ley de hidrocarburos. En el primer caso, el gobierno optó por la elevación de los precios internos de los carburantes en más del 70% a través del incremento del impuesto especial a los hidrocarburos y derivados (IEHD) como solución, según el gobierno, a la insuficiencia de oferta interna de petróleo y al contrabando, aunque el propósito real fue inducir el incremento de la producción de petróleo por las empresas transnacionales. El mecanismo ideado era la constitución de un fondo petrolero, conformado por lo obtenido con la subida del impuesto, que iba a financiar un incentivo adicional de \$US 32 por barril de petróleo para los operadores, elevando sus utilidades netas por barril de \$US 6,14 a \$US 29,76, es decir en un 400%. Esto, sin duda, habría significado un retroceso de la política hidrocarburífera hasta tiempos anteriores a la propia Ley 3058 porque la renta cobrada a la producción de petróleo ya no llegaría al 50% dispuesto por esa norma. Lo más grave es que en ningún momento el gobierno recurrió a los recursos legales y/o políticos para obligar a las empresas —“simples contratadas”, según los voceros gubernamentales— a incrementar la producción de petróleo para abastecer a las refinerías.

Pese a que la movilización popular hizo fracasar esa medida, el gobierno no ha cejado en su intención de favorecer a las empresas transnacionales: mediante el Decreto Supremo 1202 de abril de 2012 ha dispuesto un incentivo para los productores de petróleo de \$US 30 por barril. Con esta medida se les devolverá parte de la renta controlada: el Estado, que obtiene \$US 13,55 por IDH y regalías —sobre un precio de \$US 27,11—, pagará un “incentivo” de \$US 30 en forma de notas de crédito (NOCRES) emitidas por el Ministerio de Economía;

en otras palabras, otorgará una subvención 2,2 veces mayor que la renta obtenida. Los recursos para pagarla deberán salir de la renta del gas natural o de los impuestos de los consumidores, con lo que se retrocede aún más en los objetivos proclamados por la nacionalización.

En el caso de la promulgación de una nueva ley de hidrocarburos, son cada vez mayores los indicios de que ésta incorporará cambios importantes para favorecer la inversión extranjera especialmente en dos ámbitos: el de las normas ambientales y en el régimen tributario¹⁷.

La minería en la senda neoliberal

La nacionalización como proceso de reversión de empresas privadas a manos estatales estuvo ausente en el caso de la minería, motivo por el cual la participación estatal en ésta continúa siendo marginal. Estas reformas se limitaron a la modificación parcial del régimen tributario para las empresas productoras, respetando la propiedad sobre las concesiones y los contratos de asociación con el propio Estado y con terceros. Por ello, durante los primeros cuatro años de gobierno, los aspectos productivos continuaron siendo asumidos por el sector privado, especialmente mediante la puesta en marcha del megaproyecto minero San Cristóbal en 2007 (cuadro 7).

Como puede observarse en la información oficial, la presencia de las empresas privadas extranjeras, agrupadas en la denominada “minería mediana y grande”, fue y sigue siendo dominante en la producción de minerales, tanto en términos de valor como de volumen. La presencia del Estado a través de Comibol se limita a la producción

¹⁷ En el reciente II Congreso Internacional YPF Gas & Petróleo 2012, el viceministro de Exploración y Explotación de Hidrocarburos anunció que el Gobierno estaría pensando “hacer más atractivo” el régimen tributario para los hidrocarburos incorporando un “IDH escalonado”. Al mismo tiempo, la máxima autoridad de YPF y el titular de la empresarial Cámara de Hidrocarburos coincidían en que “la consulta no debe definir si el proyecto se hace o no”, en alusión a la consulta previa a los indígenas para la otorgación de la licencia ambiental (“Petroleras piden que consulta indígena no arriesgue proyectos”. La Razón, Sección Economía, La Paz, 27 de mayo de 2012; “Gobierno busca incentivar inversión con IDH gradual”. La Razón, La Paz, 18 de mayo de 2012).

Cuadro 7
Producción minera por sectores: volumen (tmf) y valor
(en MM \$US)

	2002-2005			2006-2009		
	Volumen	%	Valor	Volumen	%	Valor
Mediana y grande	517.913	75,4%	1.104	1.105.892	75,1%	4.059
Chica y Cooperativas	169.348	24,6%	711	339.325	23,1%	1.931
COMIBOL	-	-	-	26.508	1,8%	389
Otros	-	-	110	-	0,0%	314
	687.261	100,0%	1.925	1.472.725	100,0%	6.693
						100,0%

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Minería y Metalurgia 2010.

de estaño por la empresa minera Huanuni y a la producción de cobre por la empresa minera Corocoro¹⁸.

En la evolución reciente de la minería se debe destacar la importancia que ha cobrado la empresa minera San Cristóbal (MSC) en la dinámica del sector desde el año 2008. Con ella la minería boliviana ha ingresado a una nueva era caracterizada por la emergencia de un tipo de minería de escala internacional, comparable solo con explotaciones en los países que ocupan los primeros lugares como productores de minerales. La posición de la MSC es dominante, pues ya en 2009 controlaba el 69% de la producción de zinc, el 84% de la de plomo y el 46% de la de plata, minerales que representaron el 96% de la producción minera del país ese año.

Las modificaciones en el régimen tributario sectorial estuvieron limitadas a la incorporación de un impuesto adicional del 12,5% sobre las utilidades extraordinarias de las empresas, destinado a capturar parte de los excedentes extraordinarios que éstas obtienen merced a la elevación sostenida de las cotizaciones internacionales. De esta manera, las recaudaciones tributarias mineras se duplicaron en el segundo quinquenio de la década pasada respecto al quinquenio precedente, pero situándose todavía muy lejos de los parámetros vigentes en el sector hidrocarburífero (cuadro 8).

Todo lo anterior revela que en la minería estuvo ausente cualquier intención gubernamental de afectar los intereses de las empresas transnacionales. Esto puede explicarse por el hecho de que la llegada del MAS al gobierno coincidió con el debilitamiento de algunas compañías por el agotamiento de sus yacimientos, por lo que la reanimación del sector a cargo de la inversión extranjera fue vista por el nuevo gobierno como único recurso para el aprovechamiento del auge de

¹⁸ En el caso de la primera, luego de un sangriento conflicto en octubre de 2006, el gobierno se apresuró a aprobar una norma que consolidó la recuperación de Huanuni de manos privadas, realizada en años anteriores por la acción de los trabajadores asalariados de ese distrito. Por su parte, Corocoro es una mina que se explota en asociación con la empresa coreana Kores como inversionista.

precios y la consiguiente generación de recursos fiscales. En esta actitud influyó mucho la irrupción de la MSC, que le dio un impulso inusitado a toda la minería y fue responsable por la duplicación de los impuestos. Así, la reforma parcial del Código de Minería apuntó únicamente al incremento modesto de las recaudaciones tributarias, y no afectó los derechos adquiridos sobre el control de los yacimientos mineros de las transnacionales.

Cuadro 8
Participación estatal en la renta minera*
(en MM \$US)

	2002-2005	2006-2009
Tributos minería	64,07	483,41
Valor bruto de la producción	1.925,20	6.693,10
% renta estatal	3%	7%

(*) Incluye regalías, impuestos y patentes, excluye utilidades de Comibol.

Fuente: elaboración propia con base en García Linera, 2011a; Ministerio de Minería y Metalurgia 2010.

La otra cara de la privatización de los yacimientos mineros en el país fue la multiplicación de emprendimientos informales —las cooperativas—, que sobrevivieron a costa de la extrema explotación de la fuerza de trabajo. En un contexto de crisis de las cotizaciones internacionales, que solo se elevarían los primeros años del presente siglo, la explotación adquirió un rasgo depredador que abandonó toda preocupación por la prospección de nuevos yacimientos para el futuro.

El papel de los cooperativistas en el curso de la reforma minera es un hecho destacable. Al haber sido uno de los grupos sociales que dio mayor respaldo al nuevo gobierno, impuso su presencia en el gabinete para resguardar los derechos que habían adquirido sobre innumerables yacimientos de propiedad estatal. Más aún, sus demandas, atendidas con prontitud por el gobierno, se extendieron a temas como el apoyo

estatal en materia de provisión de ingenios, otorgación de créditos baratos, constitución de comercializadoras propias, e incluso el congelamiento o eliminación de algunos impuestos y la flexibilización en materia de respeto a normas ambientales y sociales. Los hechos más dramáticos de este “empoderamiento” fueron —y siguen siendo— las innumerables “tomas” de minas, es decir, violentas expropiaciones a empresas formales¹⁹.

Su apoyo político al MAS, por lo tanto, ha permitido que las cooperativas —muchas de las cuales ya no conservan los rasgos de una cooperativa y se han convertido en empresas privadas²⁰— pasen a convertirse en un factor de poder que alienta las formas más aberrantes de extractivismo, aprovechando el rótulo de “empresas sociales” que les ha dado el gobierno.

En resumen, las políticas del MAS en la minería no están orientadas hacia la nacionalización ni a la estatización, sino al fortalecimiento de la inversión privada extranjera y al fomento de pequeños y medianos productores con capacidad de acumular (cooperativas), lo que hace impracticable el objetivo gubernamental de control estatal de la cadena productiva. Esa orientación coincide plenamente con los criterios presentes dentro del gobierno que postulan que el “núcleo dirigente” del Estado en el proceso de cambio debería asentarse en los sectores informales (García Linera, 2009: 13).

La reforma comunitarista y el latifundio productivo

Otra medida que tiene una importancia trascendental para revertir la estructura económica y social es, sin duda, la reforma agraria (cuadro 9).

¹⁹ Estas tuvieron en el mencionado enfrentamiento de 2006, entre cooperativistas y mineros asalariados por el control del yacimiento de Huanuni —recuperado para el Estado de manos de una transnacional a principios de los 2000 por la movilización del sindicato— su más triste ejemplo, aunque se repitió con rasgos parecidos en otras minas privadas más pequeñas.

²⁰ Muchas de las cooperativas mineras han cambiado su naturaleza inicial de asociación voluntaria de personas que trabajan en cooperación y se distribuyen igualmente los ingresos, transformándose en empresas privadas donde prevalece el trabajo asalariado.

Cuadro 9
Titulación por tipo de propiedad según períodos
(en hectáreas)

	1953-1993	%	1996-2005	%	2006-2010	%	1996-2010	%
Empresa	23,011,055	40,8%	921.166	10,0%	1.327.551	5,4%	2.248.717	6,6%
Mediana	16.231.728	28,8%	309.247	3,4%	1.001.673	4,0%	1.310.920	3,9%
Pequeña	4.850.838	8,6%	707.711	7,7%	1.841.194	7,4%	2.548.905	7,5%
Propiedad comunitaria	12.289.511	21,8%	1.514.311	16,4%	5.113.310	20,6%	6.627.621	19,5%
Solar campesino	23,866	0,0%	146	0,0%	572	0,0%	718	0,0%
TIOC	-	0,0%	5.762.058	62,5%	15.518.928	62,6%	21.280.986	62,6%
Total	56.406.998	100,0%	9.214.639	100,0%	24.803.228	100,0%	34.017.867	100,0%

Fuente: elaboración propia con base en Cella, 2012; INRA, 2010 e INRA, 2011.

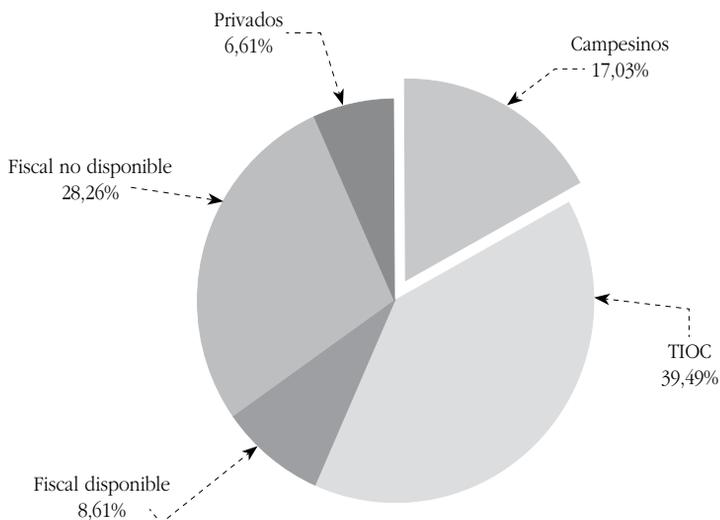
El gobierno del MAS modificó parcialmente la Ley INRA promoviendo la titulación colectiva de la tierra, es decir, impulsando la constitución de los territorios indígena originario campesinos (TIOC) como continuidad del otorgamiento de tierras comunitarias de origen (TCO) que había comenzado en los años noventa. La nueva disposición ratificó el principio de que la fuente del derecho propietario es el cumplimiento de la función económica-social (FES) de la tierra, por lo que el latifundio acaba siendo sinónimo de “tierra improductiva” y no de concentración de la propiedad. Por tanto, no se propuso afectar las grandes propiedades territoriales en manos de empresas privadas, sino únicamente aquellas que permanecieran ociosas. Este principio fue ratificado en la nueva CPE al limitar a 5.000 hectáreas la propiedad “individual”²¹ de la tierra y solo para las concesiones posteriores al año 2009, lo que significó la legitimación de facto de todos los derechos de los latifundistas, que pueden conservar sus tierras con la única condición de que cumplan con la FES (gráfico 4).

El saneamiento hasta 2010 alcanzó al 50% de la tierra disponible (106 millones de hectáreas). De la superficie ya saneada, un 28,3% corresponde a tierras fiscales que no pueden distribuirse y que constituyen reservas naturales. Del restante 71,7%, un 39,5% corresponde a TIOC de propiedad de pueblos indígenas —principalmente de tierras bajas—, otro 17% son tierras de propiedad individual de campesinos pequeños parcelarios —principalmente de tierras altas—, un 6,6% pertenece a propietarios privados individuales y empresariales, quedando un 8,6% de tierras fiscales disponibles para su distribución (cuadro 10).

²¹ Esa limitación no afecta a la propiedad de las empresas que pueden sumar socios indefinidamente, cada uno de los que puede poseer hasta 5.000 hectáreas.

Gráfico 4

Estado de saneamiento de la propiedad de la tierra 2010



Fuente: elaboración propia con base en Cedla, 2012; INRA, 2010 e INRA, 2011.

Cuadro 10

Origen redistribución de tierras (en hectáreas y porcentajes)*

	Superficie *Ha)	Participación
Barraca	444.045	15,0%
Concesiones forestales	1.040.719	35,2%
Tierras fiscales	430.265	14,6%
Expedientes anulados	237.247	8,0%
Reversión total a terceros	422.163	14,3%
Reversión parcial a terceros	378.926	12,8%
Total redistribución	2.953.365	100,0%

(*) Con base en el proceso de saneamiento de TIOC

Fuente: elaboración propia con base en Cedla, 2010.

Ahora bien, el proceso de saneamiento fue presentado por el gobierno como un proceso de redistribución de la tierra que afectaría a los latifundios improductivos en manos de empresarios generalmente ligados a las oligarquías del oriente del país. Sin embargo, la información disponible da cuenta de que el proceso de redistribución no afectó a propietarios privados, sino que consistió principalmente en la distribución de tierras de vocación forestal y tierras fiscales agrícolas, en la recuperación de tierras agroforestales (barracas) sobre las que los poseedores no tenían derecho propietario y en la anulación de expedientes de tierras sobre las que no se ejerció nunca el derecho propietario. Por tanto, la afectación a la propiedad por incumplimiento de la FES, que puede considerarse reversión a propietarios privados, alcanzó solo al 27% de las 2,9 millones de hectáreas redistribuidas hasta el año 2010 (Cedla, 2012: 7).

La evolución de la reforma agraria ha desembocado en la actualidad en un fenómeno extendido de pugnas y enfrentamientos abiertos por la posesión de tierras en todo el país. Ello se explica porque, en la medida en que el gobierno no ha llevado a cabo una efectiva redistribución de la tierra productiva y en que la disponible es poca y no apta para la agricultura, la presión de los campesinos de tierras altas —donde persiste el minifundio empobrecedor— y de todo tipo de productores debe afectar necesariamente a los territorios incultos que no son otros que los TIOC y los parques nacionales. Es más, el propio gobierno —a través de acciones de incentivo al agronegocio o como sustento de su discurso de soberanía alimentaria— está impulsando la extensión de la frontera agrícola²², llegando al extremo de reprimir toda resistencia indígena, como en el caso del Territorio Indígena y Parque Nacional Isidoro Securé (TIPNIS).

²² La empresarial Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y el gobierno han acordado trabajar en la implementación de medidas que permitan la ampliación de la frontera agrícola, entre las que se puede mencionar: la ampliación del plazo de revisión de la FES de la propiedad agrícola de tres a cinco años, la flexibilización de la norma de acceso a financiamiento de la banca, agilización de permisos para nuevos desmontes (Quispe, 2012: 1; Vicepresidencia, 2012: 1).

Se puede colegir, entonces, que en este ámbito el gobierno tampoco optó por un cambio trascendental, pese a que el discurso proclama el carácter indígena y comunitario del “proceso de cambio”. Continuando con la orientación de la Ley INRA, aprobada en la década de los noventa, la reforma optó por la afectación limitada de la estructura de la propiedad de la tierra, adoptando como mecanismo el proceso de saneamiento bajo los mismos principios de la referida ley neoliberal.

Asimismo, debido a este carácter limitado de la reforma y al mantenimiento del agronegocio como forma de desarrollo de la producción agropecuaria, funcional al patrón primario exportador, el fenómeno de la extranjerización de la propiedad de la tierra continuó profundizándose.

Cuadro 11
Evolución de la superficie sembrada con soya según
nacionalidad del productor
(porcentaje)

	1980-81	1991-92	2001-02	2006-07
Extranjeros*	59,7	59,5	62,7	71,1
Nacionales	40,3	40,5	37,3	28,9
Total (miles de hectáreas)	25,0	192,4	639,3	984,6

(*) Incluye: menonitas, japoneses, brasileños y otros.

Fuente: elaboración propia con base en Pérez, 2007; Urioste, 2011 e INE.

Aunque no existe información precisa sobre la propiedad de la tierra cultivada en el país²³, el problema de la extranjerización adquiere una gran importancia debido al modelo agroexportador dominante. De los datos provenientes de estudios especializados, se colige que este fenómeno está focalizado fundamentalmente en la propiedad de

²³ Merced a una norma aprobada por el actual gobierno, en el marco de la nueva Ley INRA, desde 2008 habría registro de transferencias de tierras a cargo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Urioste, 2011: 36).

la tierra dedicada a cultivos industriales, específicamente al cultivo de soya, y que se ha venido agravando con el paso de los años. Así, mientras que a principios de la década de los ochenta un 59,7% de la superficie sembrada con soya era controlada por extranjeros, a mediados de la primera década de este siglo dicho porcentaje subió al 71,1%. Si tomamos en cuenta que alrededor del 33% de la superficie total cultivada en el país está ocupada por el cultivo de la soya, la extranjerización, en el caso más optimista, abarcaría el 23,5% de la superficie agrícola del país.

Respecto a la equidad de género en el acceso y propiedad de la tierra, el Estado boliviano avanzó irregularmente desde la Reforma Agraria de 1953, que proclamó el principio de “la tierra es para quien la trabaja” y determinó la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso a ésta. Aunque la norma no fue lo suficientemente explícita sobre el derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra y mantuvo restricciones al mismo, se constituyó en la base para futuras reformas.

La Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria aprobada en 1996 —conocida como Ley INRA— estableció la equidad de género como un criterio fundamental de las políticas de distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra, permitiendo de este modo el inicio de un proceso novedoso de titulación de tierras a favor de las mujeres²⁴. Posteriormente, la Ley 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria dispuso la incorporación de la secretaria ejecutiva de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa como miembro de la Comisión Agraria Nacional —órgano superior encargado de definir políticas de “distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras”—, lo que, se supone, facilitaría la asunción de

²⁴ Fue especialmente importante la eliminación implícita del concepto de “jefe de hogar” como rol privativo del varón, al disponer que el derecho a la tierra de las mujeres se aplicará “independientemente de su estado civil”, con lo que éstas podrían acceder de ahí en adelante a la propiedad de manera individual y no solo como esposas de varones (INRA, s/f: 25). Adicionalmente, la ley determinó que en el caso de la titulación de tierras a favor de “matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho” de personas que trabajen la tierra, el nombre de la mujer debería figurar en primer lugar, con lo que se propuso evitar que se eluda el reconocimiento del derecho de las mujeres.

acciones específicas destinadas a garantizar el ejercicio de los derechos de las mujeres en este ámbito.

Reflejando las dificultades de los procesos de saneamiento y titulación de tierras en el país y la diferente importancia asignada por los gobiernos a las normas descritas, la otorgación de títulos agrarios a favor de las mujeres tuvo ritmos diferentes a lo largo de la última década (gráfico 5).

En general, en los dos años para los que se dispone de información desde la vigencia de la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria, la participación de las mujeres en los títulos y en la superficie de tierras tituladas ha mejorado. Dicha mejoría se debe principalmente a su participación como copropietarias en aproximadamente un tercio de los títulos y de las superficies de tierra otorgados.

Sin embargo, todavía persiste la asimetría en la participación de mujeres y varones, pues tanto en lo que respecta al número de títulos como a la superficie otorgada, los varones conservan la propiedad mayoritaria.

Estrategias y políticas de seguridad y soberanía alimentaria

El gobierno incorporó, ya en la formulación del PND en 2006, el objetivo de Soberanía Alimentaria como base de la soberanía nacional. La asunción de este concepto pretende superar la noción de seguridad alimentaria, que postula la garantía de acceso físico y económico de la población a alimentos inocuos y nutritivos, incluyendo la conservación de la producción nacional y la biodiversidad a través de la recuperación de prácticas y tecnologías tradicionales (MEFP, 2006: 17). Así, las estrategias y planes deberían priorizar la producción ecológica mediante el apoyo en la provisión de semillas, asistencia técnica en manejo y conservación de suelos, control de plagas, eliminación del uso de agroquímicos y fertilización orgánica (MEFP, 2006: 137).

Gráfico 5
Títulos y superficie de tierras por género
(según período de vigencia de leyes)



Fuente: elaboración propia con base en INRA s/j e INRA 2012.

Posteriormente, el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAYMA) propugnó —como respuesta a la crisis del modelo de desarrollo rural neoliberal fundamentado en el predominio de la propiedad latifundista y el agronegocio de exportación— el desarrollo rural integral y sustentable, que se basaría en la existente “economía plural”, pero que privilegiaría el fortalecimiento de las capacidades de las “comunidades indígenas, campesinas, agroextractivistas, colonos y otros pequeños productores rurales, potenciando las asociaciones de productores ya existentes y sus redes locales, regionales y nacionales”. Por esa razón, identificó como políticas centrales para avanzar en la seguridad y soberanía alimentaria la transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y la transformación de los patrones productivos y alimentarios²⁵ (MDRAYMA, 2007: 19). En ese sentido, dichas políticas generales incluirían, además, el uso de impuestos y subsidios, regulación de precios y volúmenes, la provisión de bienes y servicios al margen del mercado y el establecimiento de créditos de fomento y seguros agrícolas para impulsar la producción agropecuaria (Pacheco, 2009: 35).

En síntesis, la política gubernamental busca avanzar en el logro de la soberanía alimentaria mediante el impulso, desde el Estado, de la producción de alimentos ecológicos principalmente por parte de los campesinos, indígenas y pequeños productores. Al mismo tiempo, se propone garantizar la seguridad alimentaria asegurando, mediante el uso de diferentes instrumentos y mecanismos, la provisión suficiente y oportuna de alimentos para la población.

Como se mencionó en el acápite previo, las acciones destinadas a modificar la estructura de tenencia de la tierra no eliminó la presencia de grandes propietarios privados de tierras —muchos de ellos

²⁵ El plan Revolución Rural, Agraria y Forestal de 2007 establece que el nuevo modelo de desarrollo productivo rural se asentaría en una triple revolución rural, agraria y forestal, que buscaría alcanzar, respectivamente, tres objetivos: (i) avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria, (ii) ampliar la contribución de la producción agropecuaria y forestal a la provisión de los medios de vida de la población y (iii) impulsar la gestión sustentable de los recursos naturales.

extranjeros— destinadas a productos agroindustriales, en la medida en que el proceso de saneamiento se concentró en la titulación de tierras comunitarias, principalmente en tierras bajas y sin vocación agrícola, y no afectó sino minoritariamente la propiedad latifundista. Reflejo de ello es el hecho de que la producción de los principales productos agrícolas alimenticios y de los productos cárnicos en los últimos años no solo ha permanecido dominada por los productores capitalistas, sino que ese dominio se ha hecho más fuerte²⁶ (Ormachea, 2010: 4).

Tomando en cuenta el volumen de la producción agrícola de los rubros de alimentos, la participación de aquellos productos destinados al procesamiento industrial —principalmente caña de azúcar, soya, sorgo, girasol y cebada—, en su mayoría a cargo de productores capitalistas y orientados hacia la exportación, creció del 79% en 2005/2006 hasta el 82% en 2008/2009. Por el contrario, los productos no-industriales —principalmente tubérculos, frutales, hortalizas y forraje— producidos mayoritariamente por productores campesinos, cayeron en el mismo período del 21% al 18%. La evolución de la superficie cultivada también revela ese predominio de los cultivos industriales, especialmente porque el incremento de la misma, que durante el período 2006-2009 fue de 331 mil hectáreas, correspondió en un 95% al departamento de Santa Cruz²⁷ (Ormachea, 2010: 7).

Se puede colegir entonces que, pese a la vigencia de las políticas gubernamentales de fomento a la producción campesina-indígena de alimentos, la pervivencia de una estructura inequitativa de tenencia

²⁶ Esta situación es relevante para la soberanía y seguridad alimentaria si se toma en cuenta que más del 52% de los gastos de consumo en alimentos de los hogares, según la Encuesta de Presupuestos y Gastos del INE de 2005, se concentra en cereales, legumbres y carnes (Ormachea, 2010: 3).

²⁷ Un caso de particular importancia es el de la producción de trigo, insumo esencial de la dieta de los bolivianos. Pese al aumento de la superficie cultivada y del volumen de producción, ésta es todavía deficitaria en dos tercios respecto a la demanda interna. Además, el incremento de la superficie cultivada estuvo concentrada en el departamento de Santa Cruz —donde prevalecen las grandes y medianas empresas agrícolas— que absorbió el 84% del incremento entre 2005/2006 y 2008/2009, revelando la marginalidad del incremento de producción correspondiente a los productores campesinos de tierras altas que enfrentan la crisis del minifundio (Ormachea, 2010: 8).

de la tierra y de otros recursos y los cambios producidos en la estructura socioeconómica de las comunidades campesinas²⁸ refuerzan el predominio de las unidades productivas capitalistas y consolidan el agronegocio de exportación, atentando contra la soberanía alimentaria.

Las limitaciones de la estructura productiva de alimentos para el mercado interno, especialmente de la producción campesina, que posee muy bajos niveles de productividad, condujeron a situaciones preocupantes, como el incremento de prácticas que contradicen el discurso sobre el cuidado de la Madre Tierra y el fomento a la producción agroecológica, tales como el uso indiscriminado de agroquímicos y el uso de semillas transgénicas (Prudencio, 2012: 11).

El corolario de esa situación fue el incremento de las importaciones anuales de alimentos (hortalizas, frutas, lácteos y otros), que en el período 2006-2009 aumentaron un 60% respecto a los cuatro años anteriores, y las de otros productos (azúcar, café, quinua y otros) que se elevaron en un 20%. La respuesta del mismo gobierno a la insuficiencia de la oferta interna en algunos rubros fue su importación a través de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) y de Insumos Bolivia.

La economía plural con hegemonía capitalista

Habiendo descrito a grandes rasgos las transformaciones operadas en la estructura económica a partir de la implementación de las políticas gubernamentales, podemos evaluar su resultado observando la estructura de la misma a partir de la participación de los diferentes sectores institucionales: público, privado y social-comunitario, que reflejan no otra cosa que la prevalencia de los diferentes modos de producción y su relación recíproca en la generación de valor.

²⁸ Entre estos cambios, los expertos señalan principalmente: la fragmentación de áreas colectivas comunales en parcelas individuales; la “descampesinización” consistente en el incremento de personas dedicadas a labores no agropecuarias y la paulatina concentración, en algunas regiones, de las pequeñas parcelas para dar lugar a pequeñas y medianas empresas (Ormaechea, 2010: 13).

Según el informe presidencial de 2011, la participación estatal en la economía habría subido del 20% al 34% del PIB entre los años 2005 y 2010 (MC, 2012: 15). No se ha dado a conocer la metodología con la que el Ministerio de Planificación del Desarrollo obtuvo esos datos que, además, contradicen una estimación de UDAPE citada por el Vicepresidente en su libro *Las empresas del Estado. Patrimonio colectivo del pueblo boliviano*, de noviembre de 2011, en el que afirma que la presencia estatal de 2005 habría crecido del 16% al 34% en los mismos años.

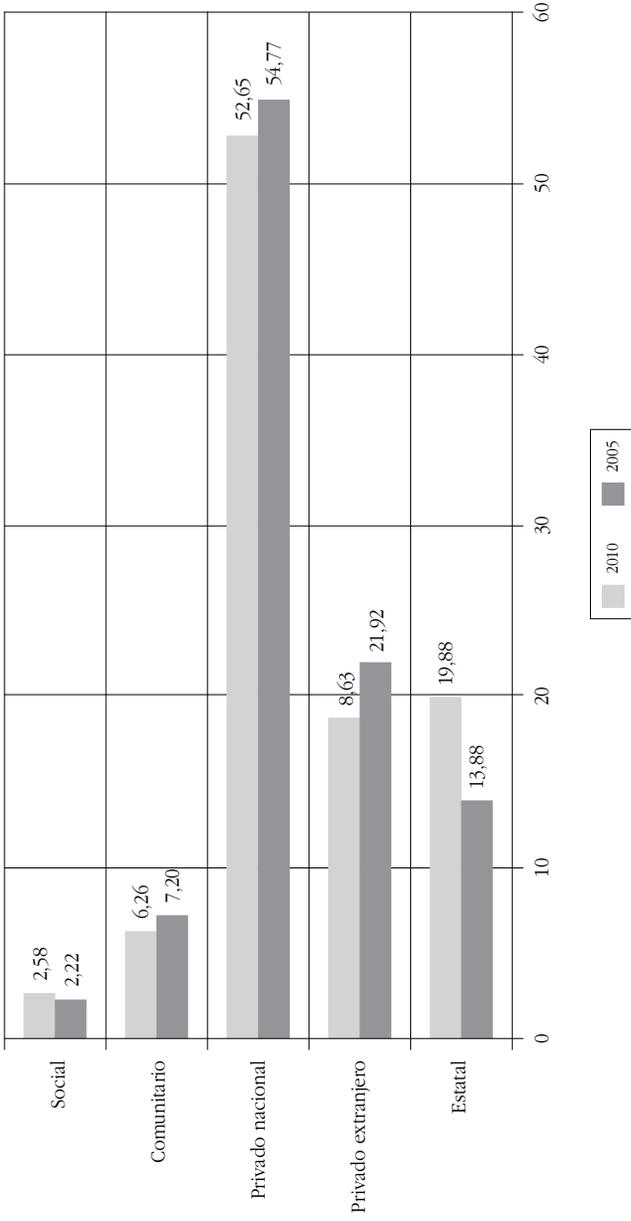
A partir de los parámetros de la metodología insumo-producto utilizada por el INE para calcular las cuentas nacionales, hemos hecho un ejercicio de cuantificación de la presencia estatal en la economía, reflejada en la estructura del PIB. Para ello se ha tomado en cuenta la participación en la cuota de mercado o en las transacciones de cada rama de actividad que le correspondería a cada uno de los actores económicos clasificados según la propiedad de los medios de producción (establecimientos o unidades productivas) (gráfico 6).

Como destacan los datos, la estructura del PIB está dominada por la presencia de la producción realizada por unidades productivas de propiedad privada de ciudadanos bolivianos, es decir, de unidades económicas en las que prevalecen relaciones mercantiles capitalistas, con un 55% y un 53% de participación en el PIB de 2005 y 2010, respectivamente.

En el año 2005 el sector que se ubicaba segundo por su magnitud relativa era el sector privado extranjero, con un 22%, quedando el Estado con una participación menor al 14%, el sector comunitario con el 7% y el social/cooperativo con el 2%.

En la estructura del PIB de 2010 se puede apreciar que el cambio más relevante fue el incremento de la participación estatal, que alcanzó un 19%. Los cinco puntos porcentuales de diferencia se explicarían por la reducción en la participación del sector privado extranjero en un 3% y del sector privado nacional en un 2%. No está de más recordar que, en el caso del PIB correspondiente al sector estatal, se debe considerar que un 10% corresponde a los “servicios

Gráfico 6
Participación de sectores en el PIB valores básicos
(porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INE, UDAPE e información sectorial de gremios empresariales, empresas privadas e instituciones públicas.

de la administración pública”, tanto en el año 2005 como en 2010, razón por la que al excluir esa su participación en el PIB, la presencia estatal caería a solo el 4% y el 10%, respectivamente.

Otro aspecto interesante de esta modificación en la participación de los distintos sectores económicos —que conforman la denominada por el gobierno “economía plural”— es que el sector comunitario tiene una presencia muy pequeña en la generación del producto contabilizado en las cuentas nacionales, con apenas un 7% en el año 2005, y que habría sufrido una reducción del 1% hasta el año 2010. Contrariamente, el también pequeño sector social, que participaba con el 2% en 2005, habría incrementado su presencia en un 1% hasta 2010.

La situación resultante de ese cambio puede explicarse por el limitado alcance del denominado proceso de nacionalización, que se circunscribió a la recuperación de las acciones mayoritarias en algunas empresas que habían sido privatizadas en la década de 1990. Como la nacionalización no implicó la expropiación de empresas privadas y tampoco significó la reposición del monopolio sectorial del Estado, muchas de las empresas privadas extranjeras y nacionales continúan participando hegemónicamente en varias ramas de actividad.

LAS LIMITACIONES DEL ESTADO RENTISTA

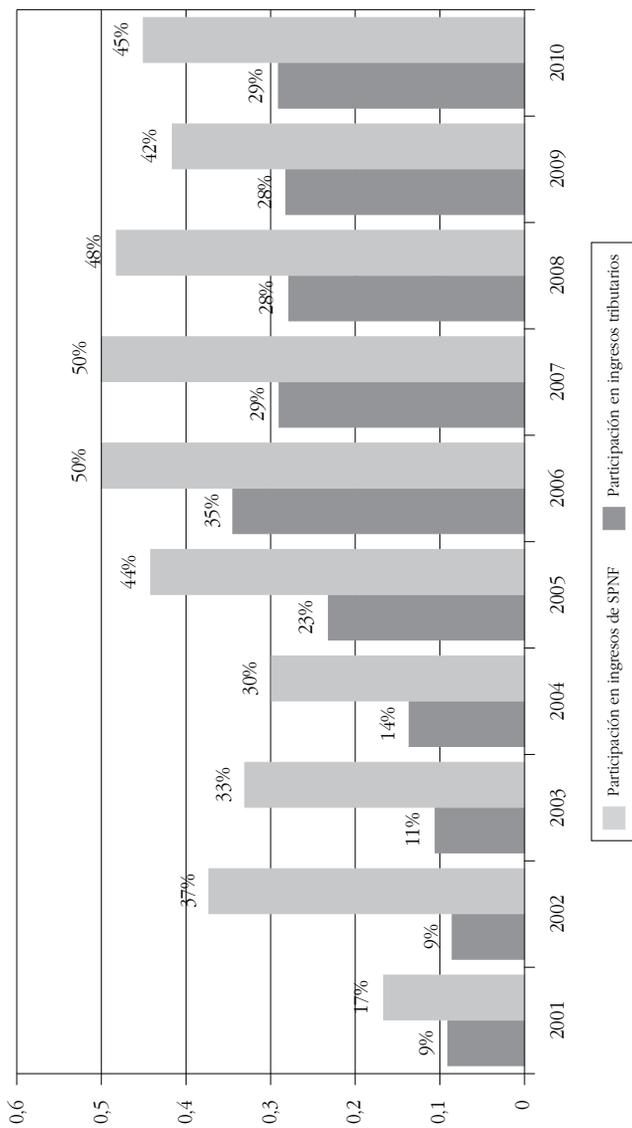
La permanencia del patrón primario exportador como base del desarrollo de la economía imprime también su sello en la estructura financiera estatal o, más precisamente, en la naturaleza de las cuentas fiscales. En este sentido, se puede afirmar de manera categórica que el aparato fiscal es altamente dependiente de la magnitud y dinámica de los recursos generados en las industrias extractivas (gráfico 7).

Los datos revelan la enorme dependencia del Estado respecto de los ingresos provenientes de hidrocarburos y minería, que alcanzan como promedio en los últimos cinco años el 29,8% del total de ingresos del sector público no financiero (SPNF). En términos absolutos, los ingresos provenientes de las dos industrias extractivas subieron de Bs 2.763 millones en 2004 a Bs 17.962 millones en 2010, equivalentes a \$US 347 y \$US 2.540 millones, respectivamente.

Su relevancia es aún mayor si consideramos únicamente los ingresos tributarios de los recursos naturales, cuya renta se eleva hasta el 47% como promedio para el mismo período.

Sin embargo, también es posible advertir que aunque desde el año 2005 el incremento de esas rentas ha permitido duplicar los ingresos tributarios, su incidencia ha ido disminuyendo leve pero gradualmente.

Gráfico 7
Participación de ingresos de hidrocarburos y minería en los ingresos fiscales
(millones de Bs)



Fuente: elaboración propia con base en García Linera, 2011a; MEFP 2011; e información del Servicio de Impuestos Nacionales (SIN).

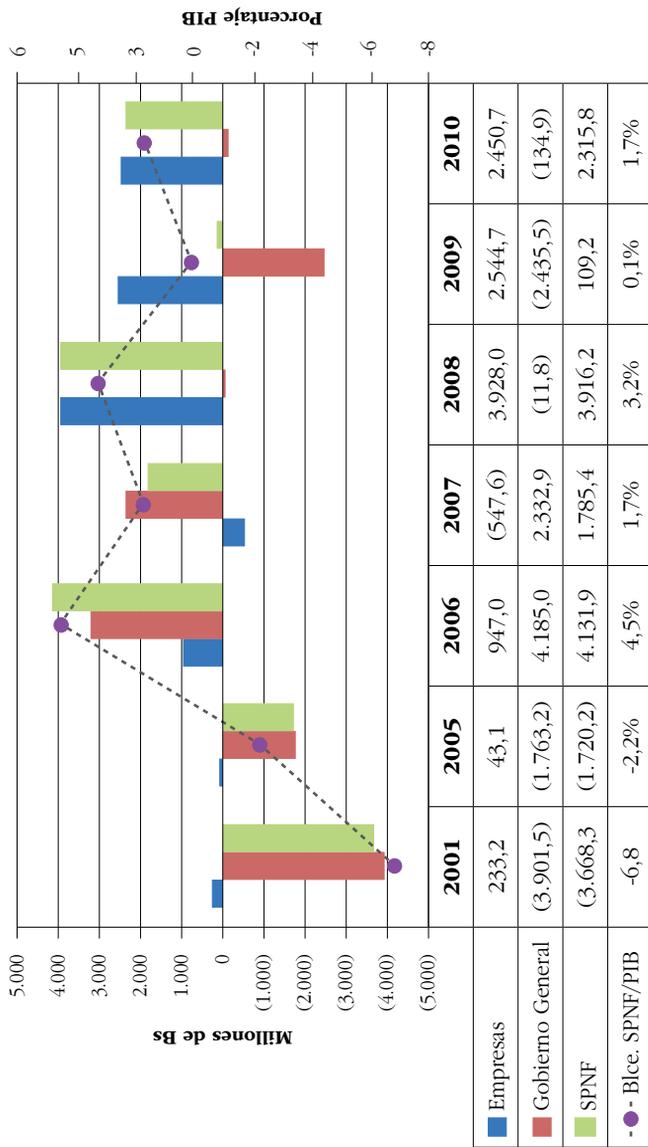
La importancia de la participación de estas rentas en el financiamiento del Estado no deriva solamente de su volumen y participación relativa en los ingresos del gobierno general, sino también de que la renta de recursos naturales se ha constituido en la principal fuente de ingresos para los gobiernos departamentales, por lo que se ha convertido en el centro de las disputas políticas y en el factor que limita la formulación de políticas económicas homogéneas para el conjunto de la economía.

La contribución fiscal de la minería —que tuvo un crecimiento inusitado en el período— es apenas una séptima parte de la de los hidrocarburos, a pesar de que su participación en el PIB es mayor en 1,7 veces a la de este sector. Esta situación se deriva de la existencia de regímenes fiscales diferentes: mientras que en el sector hidrocarburos prevalece un régimen de regalías e impuestos fijos al valor bruto que llegan al 50%, y de una participación de YPFB en las utilidades netas, en la minería se grava las ventas con un único impuesto/regalía con reducidas alícuotas que varían de acuerdo a la cotización de los minerales y con un impuesto a la utilidad extraordinaria cuando se supera cierto umbral de precios internacionales (gráfico 8).

A pesar del incremento importante de los ingresos fiscales a partir de las reformas tributarias en los sectores extractivos, el balance financiero del SPNF muestra algunos rasgos que denotan su vulnerabilidad, situación que explica, en gran parte, su persistente búsqueda de rentas y la gran importancia de las industrias extractivas en las políticas públicas.

En el balance del SPNF destaca la diferencia en el comportamiento de las instituciones que lo componen, particularmente en los últimos años: mientras que las empresas estatales —YPFB y Comibol, principalmente— obtienen permanentes superávits, el gobierno central presenta déficit recurrentes no muy significativos, exceptuando el año 2009. El superávit fiscal del SPNF de los primeros años del gobierno del MAS se debió a los extraordinarios ingresos fiscales captados por la renta de hidrocarburos, reforzados por el aumento del resto de los

Gráfico 8
Balance fiscal del SPNF
(en millones de Bs y porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en información del MEFP y del INE.

ingresos tributarios y por la baja ejecución en el gasto fiscal en los gobiernos subnacionales. En cambio, en los años finales del período, el incremento del gasto del gobierno central ocasionó desbalances que solo se revirtieron en el resultado global gracias a los ingresos de las empresas públicas (gráfico 9).

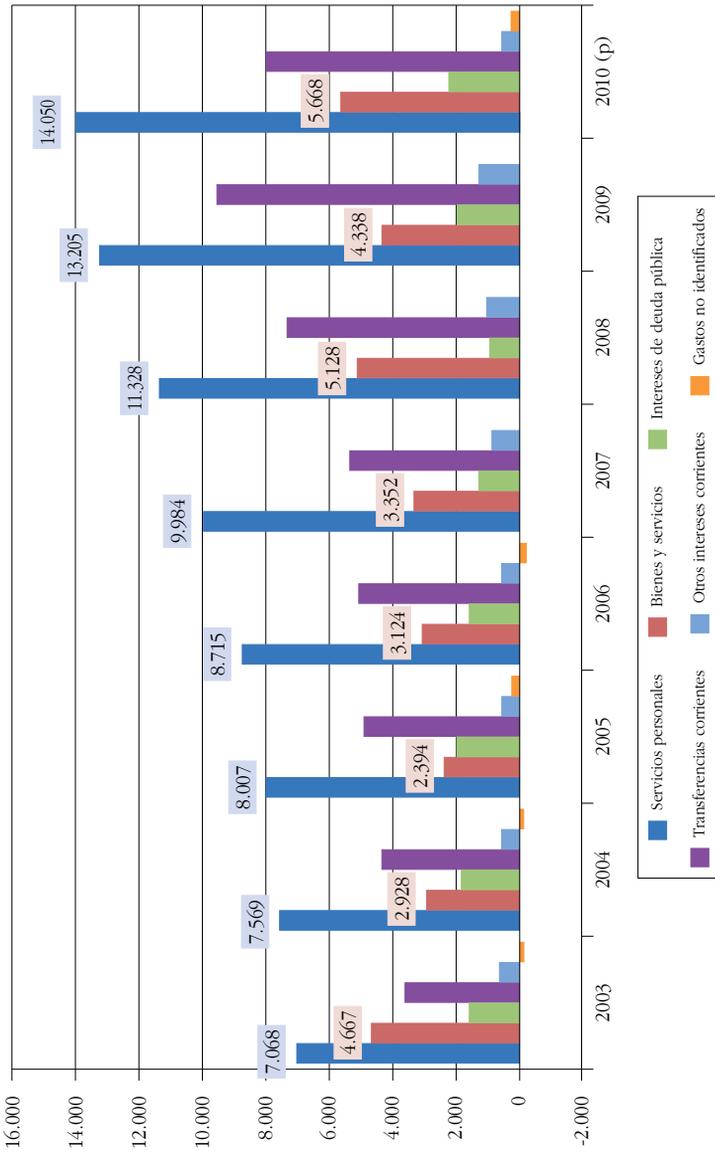
Los datos correspondientes a los gastos de inversión y a los gastos corrientes del SPNG revelan que estos últimos han ido creciendo proporcionalmente más que la inversión pública. Así, mientras la relación entre gasto en inversión y gasto corriente en 2005 era de 70/30, en el año 2010 era de 76/24. En el gasto corriente, los ítem más importantes corresponden a remuneraciones y compra de bienes y servicios, lo que revela el crecimiento inusitado del aparato burocrático. Además, el comportamiento de ciertos rubros de gasto corriente estuvo en algunos años fuertemente influido por la agenda político-electoral del gobierno, como es el caso de 2009 con el referéndum sobre la nueva Constitución y las elecciones presidenciales.

Como es obvio, este comportamiento tendencial puede atentar contra la sostenibilidad de las finanzas estatales en el futuro, debido a que no permite la generación de ingresos genuinos provenientes de una mayor actividad productiva. Además, las empresas públicas, al estar sus resultados subordinados a la transferencia de recursos al gobierno general, sufren una disminución en su disponibilidad de ingresos para gastos de capital, afectando la efectividad de la política de industrialización.

Así, la inflexibilidad de los gastos corrientes ha empujado al gobierno a incrementar la presión sobre la recaudación de otros impuestos indirectos como el IVA, los aranceles aduaneros y los impuestos al consumo específico (gráfico 10).

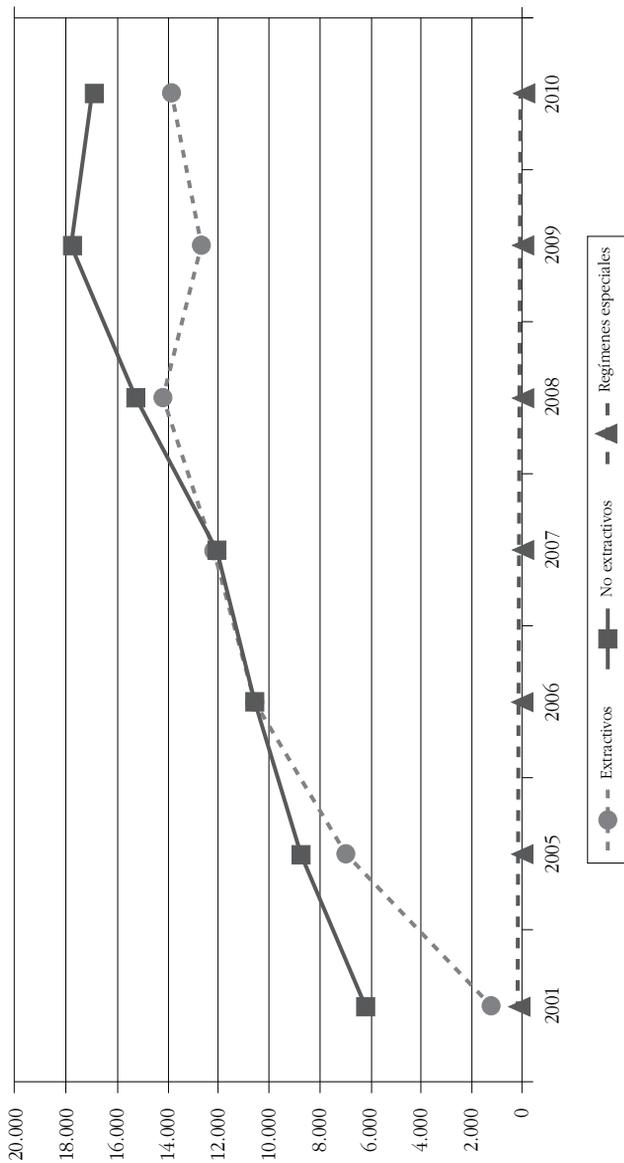
Aunque los impuestos provenientes de las industrias extractivas son los más importantes —entre los que destaca el IDH, que representa el 22%—, a partir del año 2008 los impuestos que no provienen de industrias extractivas pasaron a ser mayores que los impuestos de hidrocarburos y minería (netos de regalías).

Gráfico 9
Gastos corrientes del SPNF (en millones de Bs)



Fuente: elaboración propia con base en información de MEFP-Viceministerio de Tesoro y Crédito Público.

Gráfico 10
Evolución de la recaudación de impuestos por sectores
(en millones de Bs)



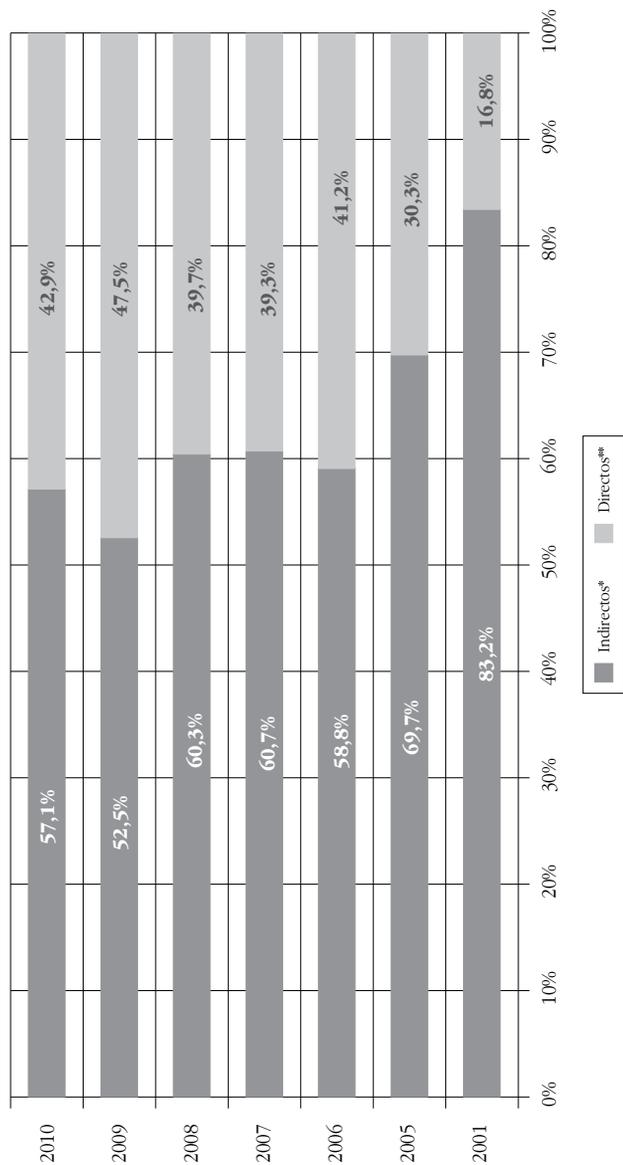
Fuente: elaboración propia con base en MIEFP, 2011.

El telón de fondo del delicado equilibrio fiscal es la situación de estancamiento de la producción de hidrocarburos, que también ha impactado sobre los gastos fiscales debido a la creciente necesidad de importar combustibles líquidos a precios internacionales elevados y que son vendidos localmente a precios subvencionados. Como ya se mencionó, esta situación ha derivado en la acentuación de la tendencia gubernamental a mejorar las condiciones para las empresas petroleras para inducir las a aumentar la producción, retrocediendo en la reforma tributaria.

La creación del impuesto directo a los hidrocarburos mediante la Ley 3058 en el año 2005 fue la medida fiscal más importante de las últimas dos décadas, porque significó una importante modificación en la orientación de la política tributaria neoliberal, cuya característica principal era que una parte importante de los ingresos tributarios —alrededor del 80%— provenía de impuestos indirectos al consumo, que favorecían a la acumulación del capital. La reforma neoliberal había subvertido la estructura anterior a 1985, cuando cerca del 70% de los ingresos provenía de impuestos sobre las utilidades de las empresas públicas. Con el IDH, que llegó a constituir más de la cuarta parte de las recaudaciones, los ingresos por impuestos a la ganancia, a las utilidades y —en menor medida— a los ingresos personales, pasaron a conformar la mayor parte de las recaudaciones (gráfico 11).

La conclusión más importante de esta evaluación, sin embargo, es que el comportamiento de la participación de ingresos de las industrias extractivas en los impuestos —que suben a su máximo nivel en 2006 para luego caer— marca la tendencia de un retorno paulatino a una estructura de impuestos más regresiva, en que los impuestos indirectos tienen un peso mayor que los impuestos pagados por las ganancias capitalistas. Por ello, el comportamiento posterior de las recaudaciones tributarias, alentado por las decisiones gubernamentales, revela que ese cambio en la naturaleza regresiva de la política fiscal del neoliberalismo se fue debilitando; inclusive en dos de los últimos cinco años (2007 y 2008), los ingresos por impuestos directos fueron menores que los de 2006, primer año de vigencia plena del IDH.

Gráfico 11
Estructura y evolución de las recaudaciones tributarias por tipo de impuestos



(*) Gravados al consumo de bienes y servicios.

(**) Gravados al ingreso personal, el patrimonio y las utilidades.

Fuente: elaboración propia con base en información del MEFP, 2011.

Subvenciones, transferencias y políticas sociales redistributivas

El modelo económico propugnado por el gobierno hace un fuerte énfasis en la aplicación de políticas redistributivas para mejorar las condiciones de vida de la población, políticas que constituirían, además, la forma de superar la orientación del patrón de desarrollo hacia el exterior mediante el fortalecimiento del mercado interno. Estas políticas están conformadas básicamente por las subvenciones, las transferencias condicionadas y el financiamiento de los servicios públicos (cuadro 12).

El Estado boliviano subvenciona la compra de combustibles en el mercado interno desde hace varios años debido a la insuficiencia de la oferta nacional de diesel oil y de gasolina. Esta subvención alcanza aproximadamente al 2% del PIB y a alrededor del 4% del gasto fiscal. Aunque desde el gobierno del MAS se ha intentado reducir esta subvención apelando al argumento de que la misma favorece a grupos minoritarios de contrabandistas, a la agroindustria cruceña y a los sectores sociales ricos, los datos oficiales de consumo de dichos combustibles revelan que es el transporte público, en especial el de pasajeros, el mayor demandante, por lo que el retiro de la subvención tendría efectos nocivos muy fuertes sobre las condiciones de una mayoría de la población. Además, el incremento del consumo de combustibles por el transporte —especialmente el de pasajeros— ha crecido extraordinariamente por efecto de medidas tomadas por el propio gobierno que contradicen su preocupación por el elevado gasto fiscal que significa la subvención²⁹.

²⁹ Mediante Ley 133 de junio de 2011 el gobierno dispuso —respondiendo a la presión de organizaciones sociales afines— un programa de legalización de vehículos indocumentados que ingresaron por contrabando. Según información de la Aduana Nacional, el número de los mismos alcanzó a 68.000, de los cuales solo el 14% tienen una antigüedad menor a diez años.

Cuadro 12
Subvención de los hidrocarburos
(en millones de \$US y de Bs)

	2006	2007	2008	2009	2010
Gas oil	-	2,1	4,2	4,9	4,8
Campos Margarita	-	3,3	5,8	5,6	5,6
GLP	-	-	-	0,9	8,9
Gasolina especial	-	-	-	0,8	43,5
Diesel oil	62,6	113,9	333,2	215	269,9
Total \$us	62,6	119,3	343,3	227,2	332,6
Millones de Bs	504,3	941,3	2.501,8	1.606,2	2.351,5
% de egresos SPNF	1,6%	2,2%	4,6%	2,8%	4,0%
% del PIB	0,5%	0,9%	2,1%	1,3%	1,7%

Fuente: elaboración propia con base en MEFP, 2011a.

Con todo, se debe destacar que el volumen de los recursos destinados a la subvención de combustibles no guarda relación con el tamaño del incremento del gasto corriente en otras partidas, como las de remuneraciones para personal burocrático y los gastos corrientes de funcionamiento de las oficinas gubernamentales. Además, la evaluación acerca de su pertinencia debería considerar su aporte a la competitividad de muchas actividades productivas realizadas por la población en contraste con la irrelevancia del gasto burocrático para la dinámica de la economía nacional (cuadro 13).

Los bonos o subsidios que el gobierno ha implementado son el Bono Juancito Pinto, destinado a niños en edad escolar, el Bono Juana Azurduy, para mujeres gestantes y la Renta Dignidad, dirigida a las personas de la tercera edad; en este último caso, se trata de la continuidad, mejorada, de una política iniciada en 1996³⁰.

Estas transferencias condicionadas para grupos sociales vulnerables tienen un costo promedio equivalente al 1,6% del PIB y al 3,6% de los egresos del SPNF. Aunque su administración y su eficacia enfrentan denuncias recurrentes de ineficiencia y corrupción, y su magnitud en términos per cápita son reducidos, resulta evidente que su efecto en los ingresos de algunos sectores y su impacto en algunas variables sociales es importante. Empero, no se puede deducir de la implementación de estos subsidios la mejoría en los ingresos de los hogares y la reanimación de su consumo, pues si comparamos el valor de aquellos en términos del PIB con otros ingresos de las familias, veremos que su magnitud es relativamente menor.

³⁰ El gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada instauró en 1996 el Bonosol, un subsidio de aproximadamente \$US 248 anuales para las personas mayores de 65 años. Después de sufrir algunas modificaciones y demoras durante el gobierno de Hugo Banzer (1997-2002), se repuso en 2002 como un bono de Bs 1.800 anuales para personas mayores de 65 años. Evo Morales amplió la cobertura a las personas mayores de 60 años y aumentó su valor a Bs 2.400 anuales para quienes no gozan de una renta de jubilación y de Bs 1.800 anuales para quienes sí tienen una renta de jubilación.

Cuadro 13
Desembolsos de transferencias condicionadas
(en millones de Bs)

	2006	2007	2008	2009	2010
Bono Juancito Pinto*	217,1	264,4	337	349,7	325
Bono Juana Azurduy**	-	-	-	38	95,9
Renta Dignidad**	-	-	1.620,0	1.688,0	1.730,0
Total	217,1	264,4	1.957,0	2.075,7	2.150,0
% de egresos SPNF	0,7%	0,6%	3,6%	3,7%	3,6%
% del PIB	0,2%	0,3%	1,6%	1,7%	1,6%

(*) Datos Juancito Pinto de MEFP, 2011b y dato de 2011 de MC 2012.

(**) Datos Juana Azurduy y Renta Dignidad de MC 2012.

Fuente: elaboración propia con base en información oficial.

En efecto, una fuente de ingresos más importante para muchos hogares bolivianos —se estima en más de un cuarto de millón de personas el número de migrantes bolivianos solo en España, que es el destino más reciente— son las remesas provenientes del exterior. Dichas remesas alcanzan montos importantes a partir de 2006, llegando a constituir hasta un 7,8% del PIB en el año 2007 según información oficial del BCB, aunque estimaciones privadas realizadas en España, por ejemplo, calculan que pueden haber llegado a representar hasta un 10% del PIB nacional. Estas remesas equivalen, además, a poco más del 14% de los egresos realizados por el SPNF, como promedio para los últimos cinco años. Resumiendo, la diferencia entre las remesas recibidas por los hogares bolivianos y los recursos destinados a financiar los bonos y la subvención de combustibles resulta evidente: en 2010, las primeras equivalían al 11,2% de los egresos fiscales y los segundos solo al 7,6% (cuadro 14).

Las fuentes de las transferencias públicas condicionadas bajo la forma de bonos sociales son la recaudación de impuestos provenientes de la renta de recursos naturales (IDH), utilidades de empresas públicas (YPFB y Comibol) e ingresos del TGN constituidos fundamentalmente por ingresos tributarios. La participación de estos bonos es importante en la proporción de los ingresos tributarios (el 6,8% como promedio de los últimos tres años) que, como se ha explicado, están constituidos en un 50% por tributos provenientes de los sectores extractivos de hidrocarburos y minerales.

Asimismo, cabe destacar que aunque la recaudación del IDH ha sido determinada como la principal fuente de recursos para pagar las transferencias, los ingresos de las empresas públicas también han sido afectados de manera importante. Este es el caso de YPFB, que en el curso de seis años ha destinado el 14% de sus ingresos al pago de los subsidios.

En general, el financiamiento de estos subsidios con recursos provenientes de la renta hidrocarburífera —el 20% de los ingresos por IDH y regalías en 2010— puede presentar problemas de insostenibilidad si

Cuadro 14
Remesas de ciudadanos bolivianos que trabajan en el exterior

	2006	2007	2008	2009	2010
Remesas (\$us MM)	569,5	1.020,5	1.097,2	1.023,0	929,3
Remesas (Bs MM)	4.589,9	8.051,5	7.997,1	7.232,4	6.640,6
% de egresos SPNF	14,5%	18,7%	14,7%	12,8%	11,2%
% del PIB	5,0%	7,8%	6,6%	5,9%	4,8%

Fuente: elaboración propia con base en información de BCB y MEFP.

tomamos en cuenta la situación de la producción del sector, que muestra un relativo estancamiento desde 2008 en el caso del gas natural y una tendencia a la baja desde 2007 en el caso del petróleo. Asimismo, la magnitud del aporte que debe realizar YPF se transforma en una pesada carga para la empresa si la comparamos con la creciente necesidad de recursos que tiene para enfrentar sus programas de inversión.

Situación de la salud

La información oficial sobre cobertura de los servicios de salud en el país es limitada y contradictoria. De la información citada en publicaciones gubernamentales se puede deducir que la exclusión de los servicios a finales de la década alcanzaba a entre el 33% y el 43% de la población (Flores, 2007: 3; Ministerio de Salud y Deportes, 2010: 40). De la población con acceso a los servicios de salud, alrededor del 40% estaría cubierta por las entidades de seguridad social, un 10% por el sector privado y el 50% por los servicios públicos.

Esto revela una situación de paulatina privatización del sistema de salud a partir de la etapa neoliberal y que continúa en la actualidad. En efecto, no solo se trata de que el Estado ha dejado de aportar para el financiamiento de la seguridad social desde mediados de los años noventa, sino que los ciudadanos deben gastar un porcentaje importante de sus ingresos en centros de salud tanto de propiedad estatal como de centros privados (MSD, 2010: 41).

El Estado ha priorizado durante la última década la atención primaria en salud, mientras que la atención en los otros dos niveles de mayor especialización ha estado a cargo de los sectores de la seguridad social de corto plazo y del sector privado (empresas, organizaciones no gubernamentales e Iglesia católica, fundamentalmente), debido a que aquel se ha inhibido de invertir en establecimientos de salud más complejos, como hospitales y clínicas de especialidad, que demandan mayores recursos (cuadro 15).

Cuadro 15
Indicadores de servicios de salud

	2001	2005	2006	2007	2008	2009
Número de habitantes por establecimiento de salud	3.567	3.285	3.191	3.252	3.102	3.081
Número de habitantes por establecimiento de salud de 1er. Nivel	3.866	3.584	3.501	3.557	3.390	3.354
Número de habitantes por establecimiento de salud de 2do. y 3er. Nivel	46.119	39.280	36.057	37.879	36.464	37.739
Número de habitantes por cama hospitalaria	998	654	653	658	668	n.d.

Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, 2012.

Con todo, las acciones del Estado para revertir la mala cobertura del sistema de salud han permitido en la última década mejorar la infraestructura para atención primaria, cambiando la relación del número de personas por unidad de infraestructura. Esta relación ha mejorado ostensiblemente en todos los casos, excepto en el número de hospitales o establecimientos de tercer nivel. Se observa también que si bien la mejora continúa, en el quinquenio correspondiente al primer período del gobierno del MAS la tendencia ha declinado, especialmente en el caso de los centros hospitalarios y del número de camas para internación (gráfico 12).

Pese a las expectativas de la población en sentido de que el incremento extraordinario de los recursos fiscales —por efecto del aumento de la renta petrolera y minera— traería un cambio radical en la priorización del gasto público social, ello no ha ocurrido. Se puede observar que el incremento del gasto per cápita en salud en los últimos años solo ha alcanzado para recuperar los niveles de fines de la década de los noventa.

En la actualidad la política de salud, en lugar de resolver esa limitación del gasto fiscal, ha enfatizado una solución que, tal como en el caso de la seguridad social, recurre a la utilización de los recursos provenientes del aporte de los asalariados. En efecto, el proyecto de Sistema Universal de Salud promueve la concentración de los recursos de la seguridad social en infraestructura (el 32% de los hospitales), recursos humanos (el 47% del personal de salud) y recursos financieros (el 34% de la inversión), para la ampliación de servicios de salud a toda la población, sin la contraparte de un incremento de la inversión pública, cuya ejecución en los últimos años no ha superado el 64% de lo presupuestado y se ha concentrado fundamentalmente en la construcción de unidades de atención primaria en salud a cargo de las gobernaciones y municipios autónomos (Arze, 2012).

Gráfico 12
Gasto per cápita en salud
(en \$US)



Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, 2012.

Situación de la educación y los servicios públicos

La situación de la educación en el país ha mejorado de manera sostenida a lo largo de las últimas décadas. Así, la información censal muestra que la tasa de analfabetismo bajó de un 20% a un 13% entre los años 1992 y 2001. La mejora de la tasa en ese período no se produjo de manera equitativa para hombres y mujeres: mientras que la tasa para los hombres descendió en poco más del 58%, la de las mujeres lo hizo en casi el 70%, aunque permanece en un nivel más elevado (un 19% en 2001). Lastimosamente, debido a la postergación del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) que debía realizarse en 2011, no se cuenta con información actual sobre este tema.

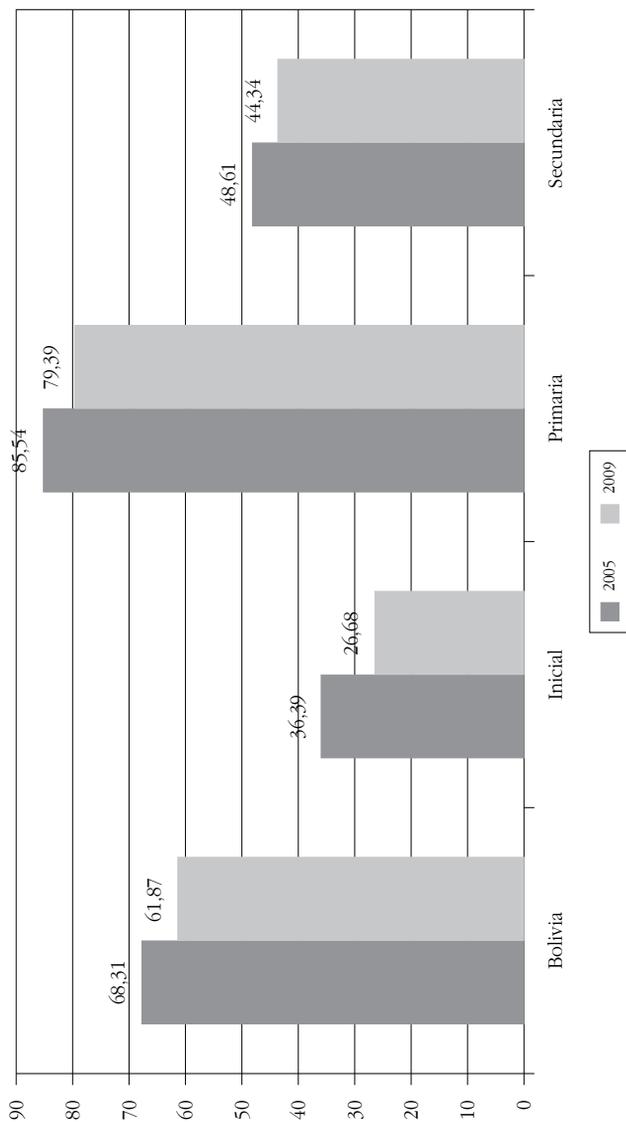
En cambio, la información oficial permite conocer que en el último quinquenio ha aumentado el grado de instrucción general de la población joven y adulta. La proporción de la población de 19 años y más de edad con instrucción secundaria y superior ha aumentado del 26,6% al 28,6% y del 21,6 al 23,8%, respectivamente, y la proporción de personas con educación primaria ha caído del 39,4% al 36%, lo que mostraría una mejoría en la promoción de las personas hacia mayores niveles de instrucción. Sin embargo, persiste la presencia de poco más del 11% de la población sin ningún nivel de instrucción formal.

En contradicción con la mejora en el nivel de instrucción de la población joven y adulta, la situación del acceso de niños y adolescentes a la educación pública, reflejada tanto en la tasa bruta como la tasa neta de matriculación en establecimientos estatales, ha desmejorado en los últimos años.

Un indicador que patentiza mejor esta situación es la tasa de cobertura neta, que refleja que la población escolar que se matricula en los niveles que corresponden a su edad ha bajado en los tres niveles de la educación básica (gráfico 13).

Esta situación podría deberse, en parte, al crecimiento de la matriculación en la educación privada debido a las dificultades en términos de infraestructura, docentes y calidad que tiene la educación a cargo del Estado.

Gráfico 13
Cobertura neta de matriculación en la educación pública
(porcentaje)

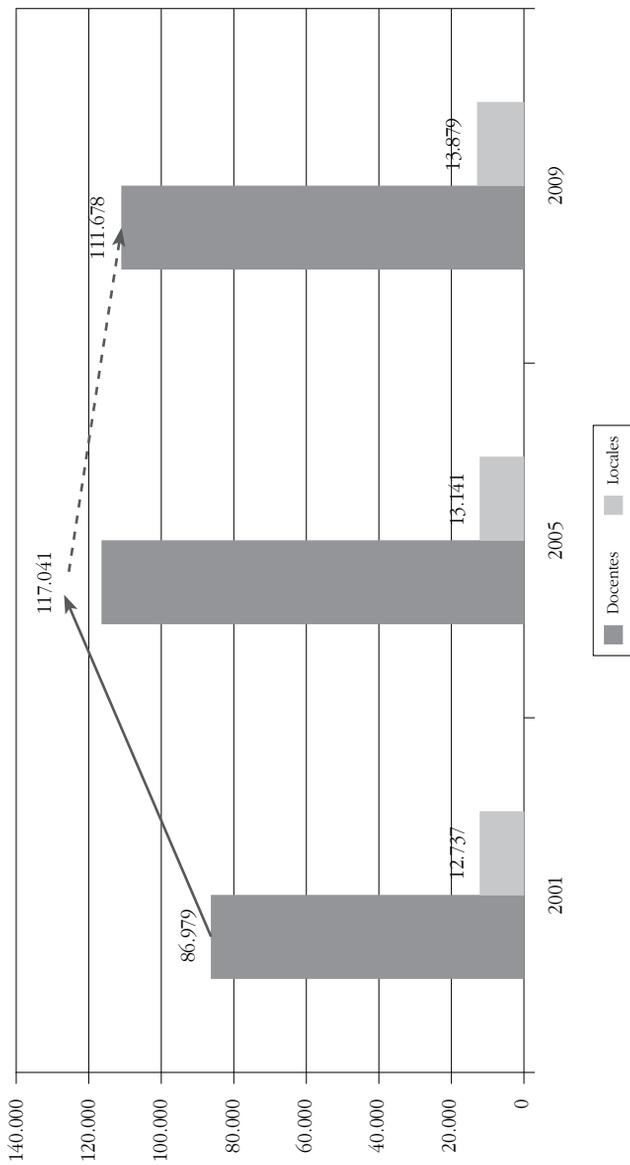


Fuente: elaboración propia con base en información del INE.

El deterioro relativo de la situación de la educación básica en el período 2005-2009 se refleja también en el hecho de que, a pesar de haber caído la tasa de abandono —del 5% al 3%—, probablemente por efecto de la percepción de mayores recursos monetarios bajo la forma de transferencias, como el bono Juancito Pinto y el bono Juana Azurduy en los hogares, la tasa de reprobación ha aumentado del 2% al 6% y, consecuentemente, la tasa de promoción ha caído en los últimos años del 93% al 91% (gráfico 14).

En contraste con el efecto positivo en lograr mejorar la asistencia a la escuela que parece haber tenido la percepción de los hogares de mayores ingresos a través de los bonos, otros factores atribuibles a las políticas gubernamentales, como la reducción del número de profesores en ejercicio, tanto en primaria como en secundaria, y las deficientes condiciones físicas de las escuelas, pueden haber influido en los resultados negativos en la promoción de los estudiantes (aprobación).

Gráfico 14
Número de docentes y locales en la educación básica pública



Fuente: elaboración propia con base en información del INE.

LA EXPLOTACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO COMO FUENTE DE RIQUEZA

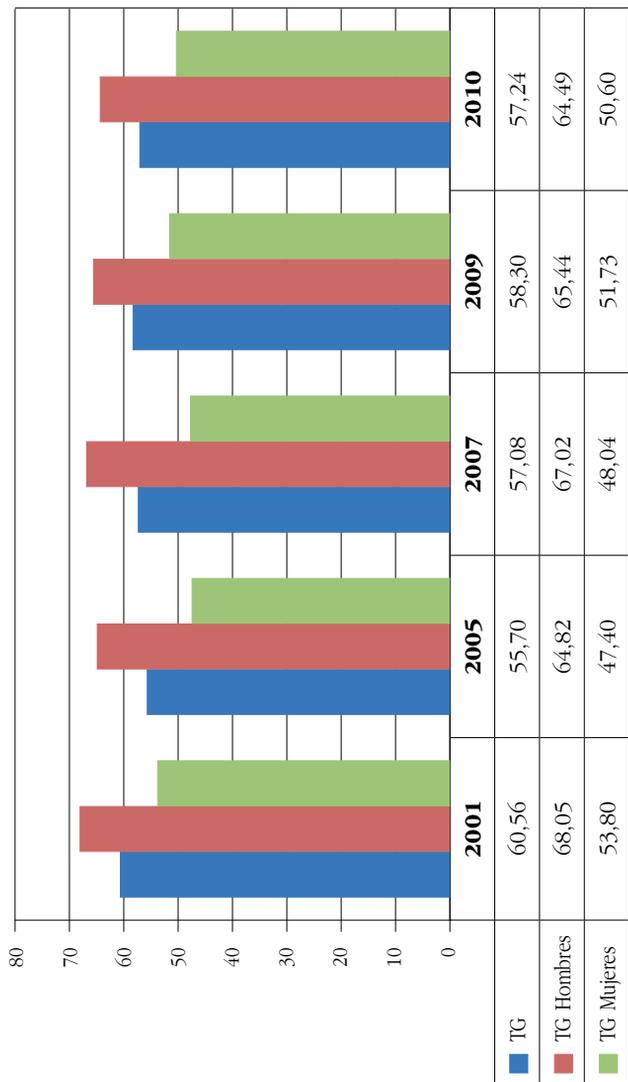
La mejora relativa del empleo

La evolución del mercado de trabajo en el país está marcada por una mejoría relativa de los principales indicadores, incluso cuando dentro de él se presentan algunos comportamientos disímiles y contradictorios (gráfico 15).

La tasa global de participación³¹ de la población nacional en el período 2001-2010 cayó en poco menos de tres puntos porcentuales; sin embargo, entre el año 2005 y el año 2010 se percibe una mejoría leve de la misma. Esa recuperación es explicada por la recuperación de la tasa de participación de la población femenina en casi tres puntos porcentuales, después de haber caído más de seis puntos entre 2001 y 2005. La tasa global de participación de los hombres mejoró en los últimos cinco años, aunque ello no alcanzó para recuperar su nivel de principios de la década. Esta evolución significa que una fracción creciente de la población en edad de trabajar está ingresando al mercado laboral, lo que puede interpretarse desde dos perspectivas: la dinámica de la economía está otorgando mayores oportunidades a la fuerza de trabajo, o las condiciones de ingresos de los hogares están

³¹ La tasa global de participación (TGP) cuantifica el tamaño relativo de la fuerza de trabajo de una economía y se calcula como el cociente entre la población económicamente activa (PEA) y la población en edad de trabajar (PET).

Gráfico 15
Tasa global de participación (porcentaje)



(*) Las encuestas de hogares que realizó el INE en las gestiones 2008 y 2009 poseen una estructura de la muestra por área urbana-rural, así como otros aspectos, diferente a años pasados, por lo que la serie no es comparable. Por esa razón, para 2009 y 2010 se toman los datos de UDAPE, 2012, que corresponden a la encuesta trimestral del INE.

Fuente: elaboración propia con base en INE y UDAPE.

empujando a más miembros del mismo, principalmente mujeres, a la búsqueda de fuentes adicionales de ingreso ante la insuficiencia del que perciben. La información referida al desempleo permite sostener que la primera hipótesis —que la economía está atravesando por un período de expansión, lo que amplía las actividades económicas para la población— es la más verosímil (gráfico 16).

El desempleo se redujo de manera sostenida durante la década, cayendo en casi tres puntos porcentuales. La tasa de desempleo de los hombres cayó menos acentuadamente entre 2001 y 2005 que en el quinquenio siguiente. En el caso de las mujeres, el desempleo creció en el primer quinquenio y tuvo una caída más fuerte —de casi tres puntos— en el segundo subperíodo.

Esta situación revela una mejoría en las condiciones de acceso de la población al empleo, aunque todavía la tasa de desocupación se mantiene elevada para una economía en la que la población no cuenta con capacidad de ahorro y no existen programas de apoyo a la cesantía.

Cuadro 16
Tasa de desocupación por sexo y condición étnica
(porcentaje)

	2009	2010	Var.
Hombre indígena	6,6	3,8	-41,9
Hombre no indígena	6,9	5,2	-24,3
Mujer indígena	7,6	5,8	-23
Mujer no indígena	8,8	7,9	-9,9

Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, 2012.

Un aspecto particular de la evolución del desempleo se refiere a la situación de los trabajadores según su identidad étnica. La información revela que la reducción del desempleo favoreció más a la población

Gráfico 16
Tasa de desempleo abierto (porcentaje)



(*) Las encuestas de hogares que realizó el INE en las gestiones 2008 y 2009 poseen una estructura de la muestra por área urbana-rural, así como otros aspectos que son diferentes a los de años pasados, por lo que la serie no es comparable. Por esa razón, para 2009 y 2010 se toman los datos de UDAPE 2012, que corresponden a la encuesta trimestral del INE.

Fuente: elaboración propia con base en INE y UDAPE.

indígena, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres. Además, para el año 2010 una fracción mayor de la población no indígena está en paro, en comparación con la proporción de la población indígena desocupada. Esta situación se deba probablemente a que la desocupación, gracias a la expansión de algunas ramas de actividad, como la minería y la construcción, descendió más en el caso de categorías de trabajadores de menor calificación, a las que tradicionalmente han accedido —o han sido relegadas— las personas de condición étnica indígena. También se puede afirmar que los cambios sociales y políticos impulsados por el gobierno del MAS han permitido el empoderamiento de ciertos grupos sociales autoidentificados como indígenas que han ido accediendo a espacios laborales que les habían estado vetados en el pasado, especialmente aquellos que tienen relación con el aparato estatal (cuadro 17).

Respecto al empleo, se puede señalar que el fenómeno más característico de su evolución en los últimos cinco años, coincidentes con la primera gestión de gobierno del actual Presidente, ha sido la caída del empleo formal y el incremento de la participación del sector informal, pese a la reanimación de la presencia estatal en la economía y contrastando con la leve mejoría, en términos de formalización de las relaciones laborales, que se observó en la primera mitad de la década.

La tendencia al descenso del empleo estatal, que fue uno de los signos más importantes de la etapa neoliberal, fue revertida parcialmente en el período 2005-2010, en tanto que la participación del sector empresarial, que había subido constantemente en el quinquenio 2001-2005, cayó en casi seis puntos. Consecuentemente, la participación del sector formal en el mercado laboral disminuyó durante el primer período de gobierno del MAS, y la participación del sector informal, que había bajado en el primer quinquenio de la década, se elevó durante el segundo, superando el 63% del empleo urbano.

Cuadro 17
Población ocupada urbana según sector del mercado de trabajo
(porcentaje)*

Sectores de mercado de trabajo	2001	2002	2003	2005	2006	2007	2008 (p)	2009 (p)	2010 (p)
Población ocupada total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Estatal	11,7	10,5	10,3	9,3	11,4	12,1	10,4	11,2	10,9
Empresarial	23,5	22,1	223,2	29	28,8	27,6	26,9	24,4	22,9
Semipresarial	14,1	17,5	17,1	16,9	17,1	18,2	18,7	19,5	18,0
Familiar	45,1	45,9	44,7	40,9	38,3	36,3	40	41,9	45,5
Servicio doméstico	5,4	4	4,6	3,9	4,4	5,8	4	3	2,7
NS/NR	0,1	-	-	-	-	-	-	-	-
Sector Formal/Informal									
Empleo formal	35,2	32,6	33,7	38,3	40,3	39,8	37,3	35,7	33,8
Empleo informal	59,3	63,4	61,8	57,8	55,4	60,2	58,7	61,4	63,5
Empleo doméstico	5,4	4,0	4,6	3,9	4,4	5,8	4,0	3,0	2,7

(*) Según UDAPE los datos de la Encuesta de Hogares de 2004 no son estadísticamente significativos, por lo tanto no se incluyen en la serie.
Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, 2012.

Contención nominal y reducción real del salario

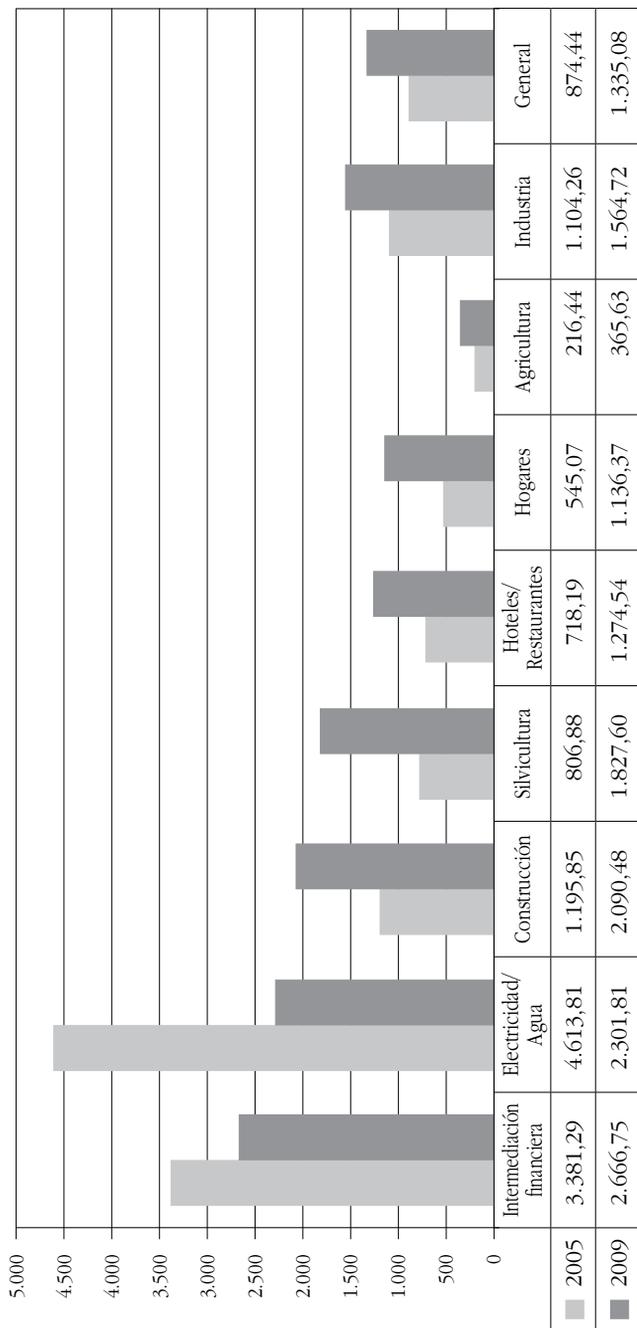
El comportamiento positivo de la economía, reflejado en el crecimiento sostenido del PIB a tasas cercanas al 4%, permitió la reanimación y el crecimiento de algunas ramas de actividad económica, principalmente de las orientadas a la exportación de materias primas o ligadas indirectamente a ellas, con la consecuente mejoría de los ingresos laborales. De esta manera, en el período 2005-2009 se verificó una elevación del ingreso medio de los trabajadores, en términos nominales, de aproximadamente un 53% (gráfico 17).

El comportamiento de los ingresos nominales dentro de las actividades económicas fue muy disímil. Mientras que en la mayoría de los sectores la variación de los ingresos medios nominales se ubicó alrededor del promedio, en los sectores de construcción, silvicultura y hoteles/restaurantes se verificó un incremento mayor, en tanto que los ingresos de los trabajadores del sector de intermediación financiera y de la producción de electricidad y agua sufrieron una reducción del 22% y del 50%, respectivamente. Estos comportamientos extraordinarios, especialmente el de la construcción, probablemente respondan al efecto del crecimiento inusitado de la liquidez interna, producto del incremento de las rentas provenientes de la explotación de recursos naturales y de la presencia de elevados montos por concepto de remesas de trabajadores bolivianos en el exterior (cuadro 18).

Contrastando con el elevado incremento del ingreso medio nominal (el 53%), el ingreso mensual medio en términos reales aumentó únicamente un 1,7% entre 2005 y 2009. Este resultado, además, se alcanzó luego de sucesivas caídas del ingreso medio real en el intervalo de esos dos años.

Considerando la categoría ocupacional de los trabajadores, se observa un comportamiento opuesto entre el ingreso de los obreros y el de los empleados: mientras el primero se incrementa en un 38%, el segundo cae en un 16% aproximadamente. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, la elevación de su ingreso medio real es de poco más del 17% en el mismo lapso.

Gráfico 17
Ingreso mensual promedio por actividad
(en Bs)



Fuente: elaboración propia con base en información del INE.

Cuadro 18
Ingreso medio mensual real, área urbana por categoría ocupacional
(base 1991)

	2001	2002	2003- 2004(1)	2005	2006	2007	2008	2009
Total	465,17	539,31	517,09	575,36	560,99	563,49	558,74	584,88
Obrero(a)	391,64	355,38	376,96	449,76	398,62	471,88	552,20	623,20
Empleado(a)	743,57	798,03	725,67	771,69	839,00	773,06	669,66	652,13
Trabajador(a) por cuenta propia	361,07	425,27	352,27	431,94	350,95	371,88	484,76	507,40

Fuente: elaboración propia con base en información del INE.

La precariedad de las condiciones de acceso al empleo también es perceptible cuando se toma en cuenta el desempleo invisible (por insuficiencia del ingreso) en trabajadores asalariados y no asalariados y en trabajadores de diferente sexo. Este indicador verificó leves mejorías: en el período 2001-2005 el 14,8% de los trabajadores urbanos estaba subempleado, porcentaje que cayó al 14% en 2006-2009; en el caso de los hombres esta tasa bajó del 9,4% al 9% en los mismos períodos y en el caso de las mujeres se redujo del 21,1% al 20,3% (UDAPE, 2010: 1) (cuadro 19).

Finalmente, el indicador de precariedad en el empleo elaborado por el Cedla —que combina las situaciones de ausencia parcial o total de estabilidad laboral con el ingreso adecuado y el acceso a la seguridad social— revela la difundida precariedad de los empleos de los trabajadores³². En los últimos tres años se percibe el incremento del número de trabajadores por cuenta propia con empleo no precario, aunque esa mejoría haya sido irregular. En cambio, en el caso de los asalariados —obreros y empleados— se incrementó el número de empleos en condiciones precarias, aunque disminuyó el número de empleos en situación de precariedad extrema. En el caso de las empleadas del hogar hubo una mejoría relativa, pero todavía más del 97% de las ocupadas realiza su trabajo en condiciones de precariedad extrema (Cedla, 2012).

Profundizando un poco más en el análisis de la evolución de los ingresos laborales en el último quinquenio, encontramos que la característica central de la evolución de los salarios fue su pérdida de poder adquisitivo debido a la reanimación de eventos inflacionarios, especialmente a partir de 2007, año en que la inflación anual acumulada sobrepasó el 11%, frente a un promedio del 4,6% en los anteriores cuatro años.

³² La precariedad alude a la ausencia de alguna de las tres condiciones, la precariedad extrema a la ausencia de las tres condiciones simultáneamente.

Cuadro 19
Calidad de empleo urbano por categoría ocupacional
(porcentaje)

	2008			2009			2010					
	Obrero	Em-pleado	Cuenta propia	Em-pleada doméstica	Obrero	Em-pleado	Cuenta propia	Em-pleada doméstica	Obrero	Em-pleado	Cuenta propia	Em-pleada doméstica
No precario	3,1	27,6	17,5	0,0	3,8	26,3	19,5	0,0	2,7	17,1	18,7	0,0
Precario	45,9	43,7	1,2	0,0	50,8	47,7	0,7	2,8	54,8	59,7	1,2	2,9
Precario extremo	51,0	28,6	81,2	100,0	45,4	26	79,7	97,2	42,5	23,2	80,0	97,1

Fuente: Cealla, 2011.

La política salarial del gobierno continuó con el principio, establecido en anteriores regímenes, de sujetar el incremento salarial a la tasa inflacionaria del pasado año, por lo que dispuso casi todos los años incrementos levemente superiores a la inflación pasada, excepto dos años en los que el aumento superó la tasa inflacionaria y un año en que fue menor que la misma. Además, el incremento anual solo fue dispuesto para una parte de los dependientes del Estado y como referente de negociación en el caso de los trabajadores privados³³.

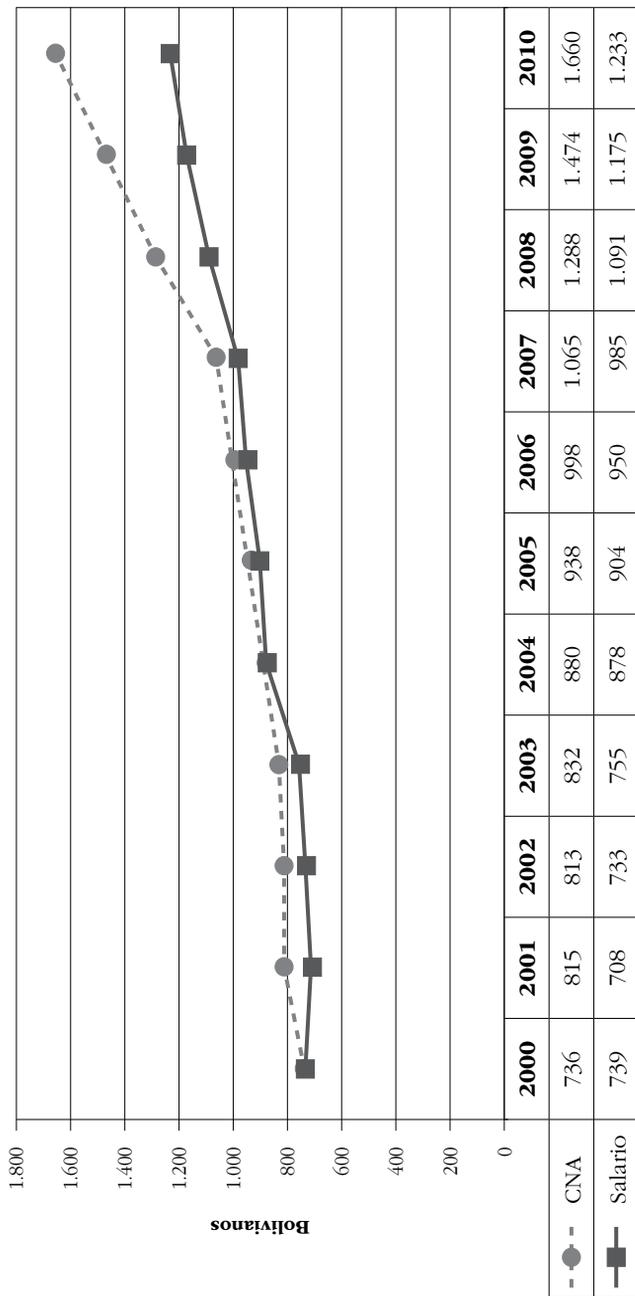
Adicionalmente, la política salarial dispuso el incremento anual del salario mínimo nacional (SMN), que hace las veces de referente para la actualización del valor de las rentas de jubilación y de los bonos de antigüedad de los asalariados. Por su reducida magnitud, el SMN no tiene efectos sobre el nivel del salario medio: en el quinquenio 2001-2005 el SMN representó solo el 53% del salario medio y en el período 2006-2009, únicamente el 41% (gráfico 18).

El movimiento de los salarios reales solo nos revela su mejora o desmejora relativa; por ello, para comprender la importancia de la evolución de su nivel en términos de poder adquisitivo creemos que es necesario contrastarlo con un valor normativo, es decir, con un valor que resuma el conjunto de recursos necesarios para cubrir los requerimientos mínimos de reposición de la fuerza de trabajo. Para ello, el Cedla realizó el cálculo de una canasta normativa alimentaria (CNA) a partir de la selección de un conjunto de alimentos que cubren las necesidades de energía y nutrientes de los miembros de una familia tipo, asignándole un valor basado en la información oficial proveniente del índice de precios al consumidor, actualizado anualmente.

Centrando el análisis en la comparación del salario promedio de la categoría de obreros del sector privado a nivel nacional, con el valor de la CNA, éste muestra que dicho salario no alcanzó a cubrir el costo de la canasta alimentaria en ningún año de la última década. Esa brecha,

³³ En general, los incrementos solo alcanzaron a los trabajadores estatales del magisterio, salud, policía y Fuerzas Armadas, mientras que para los trabajadores del sector privado el porcentaje de incremento solo servía como referencia para la negociación obrero-patronal.

Gráfico 18
Salario promedio y canasta alimentaria



(*) El salario promedio es el promedio aritmético de los salarios promedio de obreros especializados y otros obreros del sector privado. Para 2010 el salario promedio de obreros resulta del salario 2009 más el incremento anual.

Fuente: INE, 2011 y Escobar, 2009.

además, se habría ampliando desde 2006: mientras que en 2004 el salario promedio constituía más del 99% de la CNA, en 2010 el salario promedio representaba apenas el 74% del valor de la ésta, reflejando el gran deterioro producido en el ingreso de los obreros. Además, el deterioro de la capacidad de los salarios, medido por su relación con el valor de la CNA, se ha convertido en un fenómeno extendido; así, por ejemplo, más del 65% de los trabajadores ocupados en el país en 2008 percibía ingresos laborales menores al costo de una CNA.

Para comprender la dimensión de la presión que las políticas económicas están imprimiendo sobre las condiciones de consumo productivo y de reproducción social de la fuerza de trabajo —en ausencia de redistribución de la propiedad de los medios de producción y debido a políticas públicas orientadas a facilitar la acumulación de algunos estratos sociales medios que contratan fuerza de trabajo asalariada—, recurrimos al concepto de pauperización de la fuerza de trabajo, referido al hecho de que en el desarrollo de la acumulación capitalista, la parte del producto social destinada a la remuneración de la fuerza de trabajo cae de manera tendencial en relación a la parte apropiada por los empresarios.

A través de la observación del comportamiento de la participación del salario, denominada también *salario relativo*, se puede revelar el acrecentamiento de la explotación laboral, es decir el grado en que se incrementa el esfuerzo laboral del obrero, ya sea por un aumento del tiempo de trabajo o por el incremento de la intensidad del trabajo a que está sometido.

Para acercarnos a la comprensión de este fenómeno, tomamos en cuenta, en primer lugar, un cuadro en el que se muestra la evolución de la relación entre el valor destinado a las remuneraciones, el valor del excedente apropiado por los capitalistas y los impuestos netos para el Estado. De acuerdo con la estructura de la cuenta de producto y gastos internos, el ítem de Remuneraciones ha caído de manera sostenida durante la década, pasando del 36% al 25%, lo que equivale a una reducción de una tercera parte de su valor. Por el contrario, tanto

el excedente de explotación que va a manos de los capitalistas, como los impuestos —que son otra forma que adopta la plusvalía generada por el trabajo—, han aumentado absorbiendo esa disminución relativa de las remuneraciones. Esta tendencia se ha mantenido e incluso ha sido más aguda en el período de gobierno de Evo Morales, tanto en lo referente a la disminución de la participación de las remuneraciones como al aumento del excedente bruto de explotación (cuadro 20).

La comparación de la evolución del salario real con la evolución del producto, también es adecuada para observar esa reducción del *salario relativo*. Para ello, utilizando las tasas anuales de la inflación de precios del año previo y las tasas de incremento nominal del salario, dispuesto anualmente por el gobierno nacional, obtenemos la variación porcentual anual del salario en términos reales. Incluimos la tasa de variación del PIB real, cuya serie parte de un período anterior al del salario, a efectos de indagar en qué proporción el resultado del incremento de la productividad de cada año es añadido al salario (cuadro 21).

Como se observa, la variación acumulada del salario real ha sido mucho menor que la variación acumulada del producto durante el último quinquenio, que corresponde, paradójicamente, al período del gobierno del MAS. Esto quiere decir que la retracción relativa del salario —o la reducción del *salario relativo*— se explica por un incremento de la explotación laboral. En otras palabras, los trabajadores —cuyo salario hemos visto que es insuficiente incluso para garantizar su reproducción física— han elevado la producción anual a tasas mayores que las tasas de reposición anual de su capacidad adquisitiva (aumento salarial), que puede deberse a un aumento de su productividad —especialmente en sectores de elevada composición de capital— o al incremento en la duración de sus jornada de trabajo.

Cuadro 20
Cuenta del ingreso bruto disponible y su asignación
(porcentaje)

	2001	2002	2003	2004	2005 (p)	2006(p)	2007 (p)	2008 (p)
Remuneración de losempleados	36,0%	35,2%	34,5%	32,6%	30,8%	27,3%	27,0%	25,0%
Excedente bruto de explotación	50,8%	51,4%	52,0%	53,7%	51,8%	52,0%	51,2%	55,5%

Fuente: elaboración propia con base en información de INE.

Cuadro 21
Evolución del Salario real y del PIB real
(porcentajes)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Var. Acumul
Inflación anual	4,91	4,95	11,73	11,85	0,26	7,20	-	-
Incr. Salario nominal	-	7,00	6,00	10,00	12,00	5,00	10,00	-
Var. Salario real	-	2,09	1,05	-1,73	0,15	4,74	2,80	9,11
Var. PIB real	4,42	4,80	4,56	6,15	3,36	4,20	-	27,49

Fuente: elaboración propia con base en Gaceta Oficial de Bolivia e INE

Sistema privado de pensiones pero con solidaridad de los asalariados

El sistema de seguridad social de largo plazo está conformado por dos subsistemas: el denominado Sistema de Reparto (SR) —encargado de pagar las rentas a los jubilados previos a 1997 y de emitir los Certificados de Compensación de Cotizaciones en favor de los trabajadores que aportaron a dicho sistema hasta el mismo año— y el Seguro Social Obligatorio (SSO) —que consiste en un sistema de capitalización individual, basado en el ahorro personal obligatorio de los trabajadores de todos los sectores económicos—. La reforma neoliberal, a tiempo de decretar la finalización de la afiliación al sistema de reparto, determinó que todos los trabajadores se registraran como afiliados al nuevo sistema privado. Además, dispuso que los aportes laborales al SR anteriores a 1997 fueran reconocidos y pagados mensualmente por el Tesoro General de la Nación al momento de la jubilación de cada trabajador (gráfico 19).

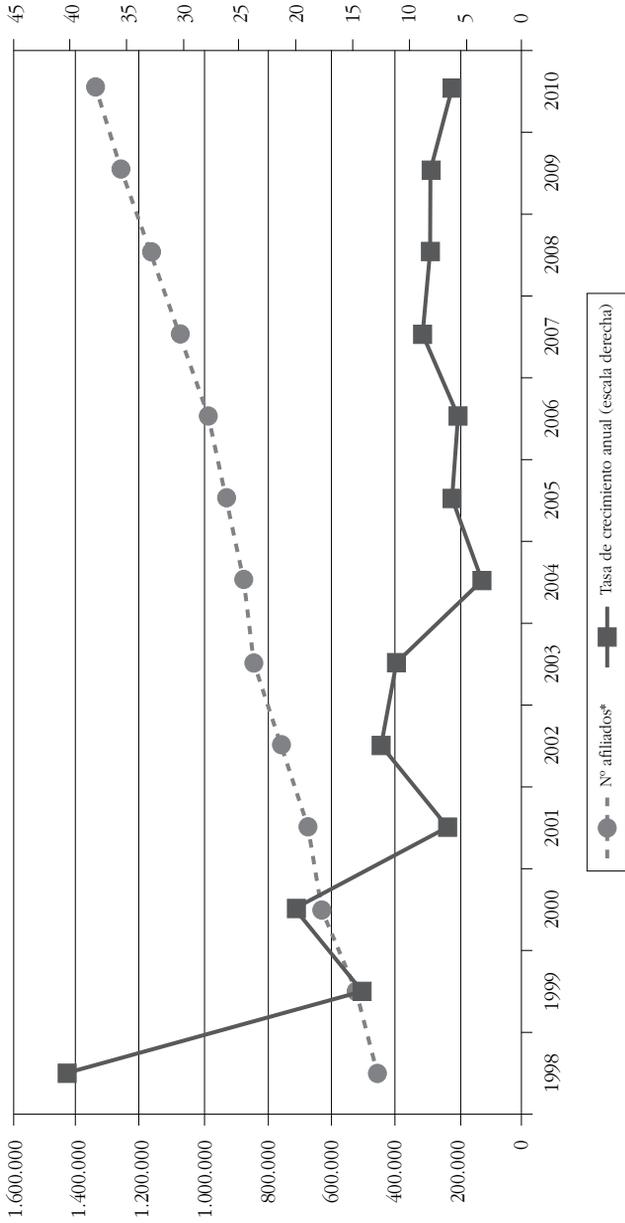
La cobertura del Seguro Social Obligatorio alcanza en la actualidad al 39% de la PEA: en 2009 los afiliados al SSO sumaban 1,26 millones de personas. De este número de afiliados, el 65% son hombres y solo el 35% son mujeres.

Si bien el crecimiento en los primeros años llegó a tener tasas muy elevadas (de hasta el 40%), debido al monopolio que se otorgó a las dos administradoras privadas de pensiones, posteriormente el incremento de la afiliación cayó a un promedio de 5% anual.

Empero, la elevada tasa de afiliación esconde el hecho de que una fracción numerosa de los afiliados no cotiza regularmente al sistema privado de pensiones: en el año 2003 solo el 53% de los afiliados cotizó normalmente, porcentaje que en 2009 bajó al 43,2%.

Esta situación se explica en los primeros años del funcionamiento del sistema por la inscripción inducida de trabajadores independientes por parte de las AFP, para cumplir uno de los compromisos asumidos en sus contratos de exclusividad. En todo caso, se puede afirmar que esta situación solo refleja la debilidad del sector formal del mercado

Gráfico 19
Evolución de la afiliación al SSO (número de personas y porcentaje)



(*) Al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: elaboración propia con base en información estadística de Autoridad de Pensiones (AP).

laboral, que no tiene capacidad de incrementar su demanda de fuerza de trabajo, a diferencia del sector informal, que sigue predominando.

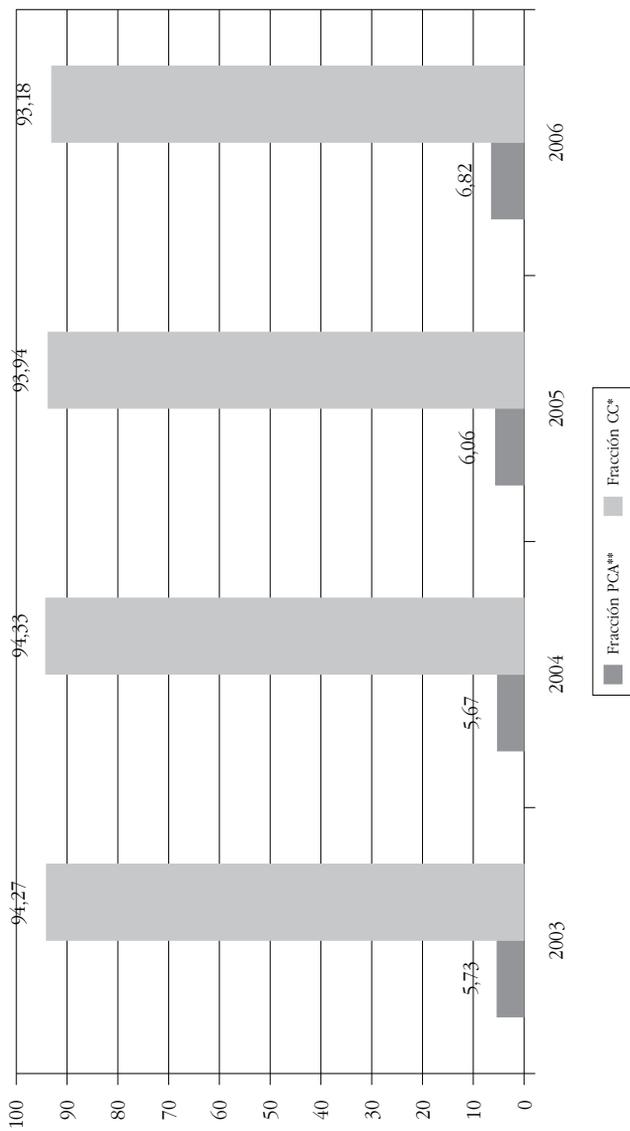
El número de jubilados del SSO, 20.611 personas en 2009, representa el 16,6% del total de jubilados del país, mientras que el Sistema de Reparto tiene el restante 83,4%, equivalente a 125.366 rentistas.

Las rentas que paga el SSO son muy reducidas y no alcanzan a cubrir las necesidades básicas de los jubilados: para el año 2009 el 60% de las rentas era menor a Bs 2.200, equivalentes a \$US 311 mensuales, y más del 40% era menor a Bs 1.200, equivalentes a \$US 170 dólares. Por su parte, la renta promedio del Sistema de Reparto en 2009 era ligeramente inferior a la del SSO: Bs 2.032 (gráfico 20).

Cabe aclarar que la renta pagada por el sistema privado está compuesta en la mayoría de los casos por dos fracciones: la fracción correspondiente al ahorro individual en el nuevo sistema (PCA) —que empezó a aplicarse en 1997— y la fracción proveniente de la Compensación de Cotizaciones del antiguo sistema de reparto (CC). Así, por ejemplo, los datos disponibles revelan que en 2006 la fracción CC constituía el 93% de la renta promedio, es decir que casi la totalidad de la renta promedio de los jubilados del SSO era pagada, en realidad, por el Estado bajo la forma de reconocimiento de aportes al antiguo sistema de reparto solidario. Esta situación deja al descubierto lo exiguo de la renta que es reconocida por el sistema privado al trabajador, y muestra las limitaciones de acceso de los trabajadores a ese derecho, pues de no contar con la compensación por sus aportes al viejo sistema no podrían jubilarse.

La vigencia del SSO durante doce años demostró que la reforma neoliberal respondió más que a una política social, a una reforma financiera que favorecía, por una parte, a la acumulación capitalista, pues las empresas privadas contarían con un enorme ahorro de largo plazo disponible a través de la bolsa y, por otra, al Estado, que se liberaba del costo de contribuir para el financiamiento de los déficit recurrentes del sistema de reparto.

Gráfico 20
Composición de la pensión mensual promedio MVV + CC



(*) *Compensación de Cotizaciones pagada por el sistema de reparto*

(**) *Pagada con aportes individuales al SSO*

Fuente: *elaboración propia con base en SPVS, Estadísticas diez años del SSO*

Los cambios más importantes de la nueva Ley de Pensiones aprobada en 2010, son: (i) la reducción de la edad de jubilación de 65 a 58 años, (ii) la reducción de la “tasa de reemplazo” —que habilita a la persona para jubilarse— del 70% al 60% del salario vigente, y (iii) la creación del Fondo Solidario financiado por aportes laborales y patronales adicionales, que financiaría rentas para los trabajadores de menores ingresos, sean asalariados o no³⁴.

La reforma de la seguridad social implementada por el gobierno del MAS ha mantenido la lógica central del sistema privado de capitalización individual, que consistió en financiar la renta de las personas con su ahorro individual, eliminar el aporte estatal y elevar la edad de jubilación a más de 50 años. La incorporación del financiamiento “solidario” de los propios asalariados para solventar las rentas más bajas demuestra la decisión del gobierno de no afectar al capital —responsable de la reproducción en condiciones adecuadas de la fuerza de trabajo— y de liberarse él mismo de aportar para el cumplimiento del derecho humano a la seguridad social, incluido pomposamente en la nueva Constitución Política. Todo esto a pesar de que, según lo revelan los cálculos de las propias autoridades, el ahorro individual garantiza únicamente rentas equivalentes al 33% del salario corriente a quienes cotizaran al menos 30 años.

En este ámbito la situación de las mujeres refleja también el carácter inequitativo de la sociedad y la economía bolivianas.

En términos de cobertura de la población, como sucede a nivel general, el sistema de seguridad social alcanza únicamente a las trabajadoras del área urbana. Dentro de ese universo, apenas el 30% de la población económicamente activa femenina está afiliada al sistema de

³⁴ Los aportes laborales son un descuento adicional de 0,5% del salario, aportes especiales de personas con salarios mayores a Bs 13.000 y el 20% de los aportes laborales por riesgo común; el nuevo aporte patronal alcanza al 3% de la planilla salarial. El fondo financiaría el pago de una “fracción solidaria” que complete la renta de personas que no alcancen a financiar por sí mismas una renta mensual de la siguiente escala: 10 años de cotización Bs 476, 15 años Bs 678, 20 años de Bs 890 a 1.540, 25 años de Bs 1.100 a 2.200 y 30 años, Bs 1.200 a 2.400.

seguridad social de largo plazo, lo que contrasta con el caso de la PEA masculina, de la que más del 45% está afiliada. La participación de las mujeres en el número de jubilados refleja una situación todavía más ominosa: del total de jubilados en el SSO en 2009, solo dos de cada diez personas son mujeres, a pesar de que un tercio de los afiliados al sistema es mujer, lo que advierte de la existencia de condiciones más desventajosas en términos de ingresos o estabilidad para éstas en el mercado de trabajo, que impiden que un número mayor de trabajadoras pueda acceder a una renta de jubilación.

Las modificaciones hechas por el actual gobierno al SSO con la Ley 065 para favorecer la jubilación de las mujeres trabajadoras consisten en la reducción de la edad de jubilación de 65 a 58 años para todas las mujeres y la posibilidad de reducir la misma hasta 55 años, a razón de un año por cada hijo nacido vivo hasta un máximo de tres años, para las madres. Debido a la falta de información oficial, no es posible evaluar los resultados de la aplicación de estas disposiciones, aunque es previsible que se haya producido un incremento importante en el número de mujeres jubiladas. Estas disposiciones intentan compensar, aunque sea de manera mínima, las condiciones derivadas del ejercicio de responsabilidades adicionales al trabajo remunerado en la esfera del hogar.

Los restantes cambios paramétricos, como la reducción de la edad para jubilarse y la reducción de la “tasa de reemplazo”, son secundarios y no afectan a la concepción del sistema privado. Es más, la segunda de estas disposiciones solo ocasiona que, al adelantar el trabajador la fecha de su retiro, renuncie a una renta mayor, es decir que acepta jubilarse con una renta menor en por lo menos un 10%.

En resumen, el gobierno da continuidad a la tendencia neoliberal que impulsó la privatización de la renta, eliminando el tripartismo (trabajador, empleador y Estado) en materia de financiamiento, con el propósito de garantizar la obtención de mayores ganancias por parte de los empresarios. Es más, al cargar parte de la reproducción de la fuerza de trabajo de los trabajadores improductivos al salario de los

obreros productivos, se está incrementando su explotación; asimismo, al destinar el aporte patronal adicional a ese mismo fondo, se estaría contribuyendo a la mayor explotación de los asalariados, pues el empresario transferirá ese nuevo costo no a la plusvalía o ganancia, sino a los costos salariales, deprimiendo así las condiciones de negociación de las remuneraciones al interior de las empresas. Todo esto no sorprende pues coincide con los criterios de altas autoridades del gobierno del MAS que, desde hace mucho tiempo, consideran al asalariado un trabajador cuyos privilegios han sido obtenidos en el pasado en “complicidad” con el Estado benefactor, por lo que en la actualidad correspondería afectarlos (García, 1996: 95; *Opinión*, 2012).

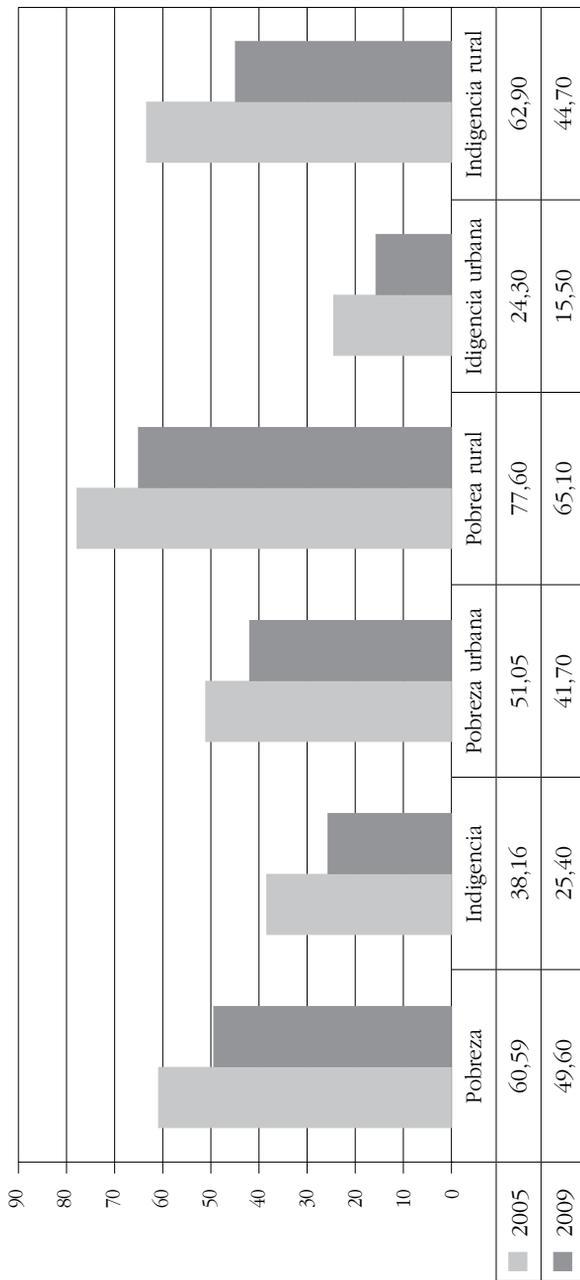
Reducción relativa de la pobreza y la desigualdad

Los niveles de pobreza en el país, tanto moderada como extrema, han bajado en el último quinquenio: la pobreza moderada desde el 60,6% al 49,6% —lo que suma un descenso acumulado de 18%— y la pobreza extrema o indigencia del 38,2% al 25,4%, correspondiente a una tasa acumulada del 33% (gráfico 21).

Esta mejoría en las condiciones de vida de la población se debe principalmente a la reducción de la indigencia, en especial la de la población del área urbana. En las ciudades la indigencia cayó un 36% acumulado, lo que tiene un efecto mayor sobre la tasa general por la concentración de la población en áreas urbanas; por su parte, la reducción de la pobreza rural alcanzó un 29% acumulado para el quinquenio.

Sin embargo estos resultados, a primera vista alentadores, deben evaluarse a la luz de una circunstancia especial: el bajísimo nivel de la línea de pobreza y su carácter nominal. En efecto, la adopción de la medida de \$US 2 de ingreso por día y de \$US 1 de ingreso por día para establecer las líneas de pobreza e indigencia, respectivamente, no guarda relación con la situación real del costo de los bienes esenciales para garantizar la simple reproducción física de las personas. Peor aún, en un contexto de elevación inusitada de los precios de los

Gráfico 21
Evolución de los niveles de pobreza
(porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en UDAPE, Dossier de estadísticas sociales y económicas 2011.

alimentos —principal rubro del consumo de los pobres—, esa medida no refleja el cambio real en la condición de pobreza, entendida como situación de insuficiencia de medios para adquirir recursos, ni siquiera considerando los bajos estándares nacionales de consumo. Así, si se toma en cuenta la inflación de precios de alimentos en los últimos cinco años, los \$US 2 y 1 en términos de capacidad adquisitiva habrían bajado considerablemente.

Esto sería más dramático si consideramos la continuidad de un proceso de fuerte migración rural-urbana reflejado en un crecimiento acumulado del 14% de la población urbana en el último quinquenio, frente a un incremento de solo un 3,8% de la población rural en el mismo tiempo, evolución que dio lugar a que la población urbana, que en 2005 constituía el 64,2% del total nacional, en 2010 pasara a representar el 66,4% (cuadro 22).

En este sentido, resulta obvio que la aplicación del método de línea de pobreza aplicado con parámetros tan limitados y lejanos a las necesidades históricas reales de la población puede obscurecer la verdadera magnitud del fenómeno de la pobreza. Por ejemplo, si tomamos en cuenta el número de personas favorecidas con los bonos creados por el gobierno y la proporción de los mismos respecto a las líneas de pobreza adoptadas, es fácil advertir que esos ingresos adicionales tendrán efectos importantes en la reducción de la incidencia de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema, aunque las condiciones de vida de la población no mejoren de manera relevante (cuadro 23).

Por su parte, la desigualdad de ingresos a nivel nacional, medida con el coeficiente de Gini, se redujo en el período 2005-2009. La caída del índice en el área urbana fue levemente mayor a la observada en el área rural, pero la magnitud del índice revela por lo general la persistencia de una elevada desigualdad en el país.

Asumiendo la virtud de este coeficiente para reflejar la situación general de la distribución de los ingresos de la población, cabe recordar, empero, que la fuente de la información (encuestas de hogares)

Cuadro 22
Líneas de pobreza e indigencia por persona al mes
(en Bs)

	Oct-Nov 2001	Nov-Dic 2002	Nov 03- Abr 04	Mayo 04- Oct 04	Nov-dic 2005	Nov-dic 2007	Nov-Dic 2007	Nov-Dic 2008 (1)	Nov-Dic 2009 (1)
	Línea de pobreza								
Rural	231,47	233,39	270,53	276,42	281,52	294,00	360,05	456,73	432,79
Urbana	320,90	321,80	331,70	338,00	358,50	383,60	463,40	590,40	605,6
	Línea de indigencia								
Rural	131,53	133,03	154,20	157,56	160,47	167,58	205,23	260,34	241,56
Urbana	170,40	170,90	176,30	179,60	190,40	203,50	245,10	311,3	318,90

(1) :::

Fuente: UDAPE, *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas 2011*.

Cuadro 23
Índice de Gini del ingreso per cápita mensual por área

Descripción	2001	2002	2005	2006	2007	2008	2009
Bolivia	0,59	0,61	0,60	0,59	0,56	0,53	0,50
Área urbana	0,53	0,54	0,54	0,53	0,51	0,48	0,45
Área rural	0,64	0,61	0,62	0,64	0,64	0,56	0,53

(1) No se incluyen empleadas/os del hogar; ni parientes de las/os empleadas/os del hogar.

(2) No se calcularon estos indicadores para la Encuesta Continua a Hogares 2003— 2004, por tanto no existe información para ese período. Para los años 2008 y 2009, no se realizaron imputaciones en los ingresos. En el cuadro no hay ni (1) ni (2)

Fuente: INE.

no abarca con exactitud la situación de los activos en poder de las personas, por lo que incorporamos información relativa a los activos financieros —ahorros bancarios— para completar esa imagen.

Cuadro 24
Concentración de depósitos en cajas de ahorro: estrato máximo y mínimo
(%)

Estrato	2005		2010	
	Del número de cuentas	Del monto total	Del número de cuentas	Del monto total
Mayores a \$us 2.000.001	0,00%	5,60%	0,00%	7,40%
Menores a \$us 500	77,10%	5,00%	85,50%	3,90%

Fuente: elaboración propia con base en ASFI, Anuarios Estadísticos.

Como se puede ver, la distribución de la tenencia de activos financieros en forma de depósitos bancarios en cajas de ahorro se ha tornado más desigual en el último quinquenio, pues la concentración de los recursos en manos de los depositantes más grandes ha pasado del 5,6% al 7,4% de los recursos totales, ello a pesar de que el número de estos depositantes ha disminuido en un 50%. En el otro polo, los depositantes más pequeños, que constituyen la mayoría, detentan después de esos cinco años un porcentaje menor de los fondos: en 2005 poseían el 5% y en 2010 solo el 3,9%.

Este cuadro muestra la mayor desigualdad producida en la tenencia de recursos monetarios —que pueden tener orígenes tan diversos como la ganancia empresarial o el salario—, revelando al mismo tiempo la creciente capacidad de acumulación de algunos sectores sociales.

LAS REFORMAS POLÍTICAS Y LA DEMOCRACIA

La democracia directa y participativa es una de las tres formas de democracia reconocidas en la Constitución Política del Estado (artículo 11°). Se ejerce mediante la participación directa de la ciudadanía en la deliberación de los asuntos públicos y, a través del voto, en la toma de decisiones colectivas. Incluye también, conforme a ley, mecanismos de participación en la formulación de políticas públicas y de control social sobre la gestión pública.

El ejercicio de la democracia directa y participativa en Bolivia se remonta a la reforma constitucional de 2004 en la que, como resultado de la demanda ciudadana (en especial la llamada “Guerra del Gas”, de octubre de 2003), se reconocieron en la Constitución, además de la democracia representativa, los mecanismos institucionales de referendo, iniciativa legislativa ciudadana y Asamblea Constituyente. En julio de 2004, con el referendo nacional sobre la política de hidrocarburos, se inició la era de referendos en nuestra democracia moderna. Y con la elección de constituyentes en julio de 2006 y la aprobación en referendo (enero de 2009) de una nueva Constitución Política del Estado, se inauguró el mecanismo de reforma total de la Constitución mediante Asamblea Constituyente.

Los siguientes son los mecanismos institucionales para el ejercicio de la Democracia directa y participativa en Bolivia:

(a) *Referendo*: es un mecanismo de participación directa de la ciudadanía para decidir, con su voto, sobre asuntos estratégicos para el país. Los resultados del referendo son de carácter vinculante, esto es, de cumplimiento obligatorio.

En Bolivia se reconoce históricamente el Referendo de 1931 como el antecedente de esta forma de decisión, aunque no había voto universal. En la era democrática actual, el primer referendo nacional tuvo lugar en julio de 2004 en relación a la política de hidrocarburos. Luego, en julio de 2006, por iniciativa popular, tuvo lugar el referendo nacional sobre las autonomías. El tercer referendo nacional se realizó en enero de 2009 para la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado. Y en diciembre de 2009 tuvimos en Bolivia referendos por autonomías en cinco departamentos, una provincia y doce municipios.

(b) *Revocatoria de mandato*: es un mecanismo por el cual la ciudadanía, mediante el voto, puede revocar el mandato de los gobernantes y representantes electos antes de que se cumpla su período de funciones. Su efecto es inmediato en el caso de las autoridades revocadas.

Aunque no estaba reconocido en la anterior Constitución Política del Estado, en Bolivia tuvimos, en agosto de 2008, convocado por ley, un Referendo de revocatoria de mandato para Presidente y Vicepresidente y para los prefectos de departamento. Más que revocatorio, este referendo fue, en rigor, un referendo ratificadorio. Como resultado de este ejercicio democrático fueron revocados de su mandato los prefectos de La Paz y Cochabamba.

(c) *Asambleas y cabildos*: son mecanismos de carácter deliberativo mediante los cuales la ciudadanía, reunida en espacios públicos, aborda asuntos colectivos, los discute y fija posiciones colectivas. No tienen carácter vinculante.

Bolivia posee una larga tradición de asambleas, en especial en las organizaciones sociales y sindicatos y de cabildos, en particular en las regiones del país. En nuestra historia reciente hubo dos cabildos de gran relevancia política: el “Cabildo del millón”, en diciembre de 2006,

en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, en demanda de las autonomías departamentales; y el “Cabildo de los dos millones”, en julio de 2007, en la ciudad de El Alto de La Paz, en defensa de la sede de gobierno.

(d) *Consulta previa*: es un mecanismo institucional de carácter concertado, previo y obligatorio por el cual las autoridades de gobierno deben consultar a la ciudadanía, que participa de manera libre e informada, respecto a la explotación de recursos naturales en determinado territorio y sobre decisiones que pudieran afectar la calidad del medio ambiente. En las naciones y pueblos indígena originario campesinos la consulta previa, que no tiene carácter vinculante pero busca el consentimiento, debe realizarse respetando sus normas y procedimientos propios.

La Ley del Régimen Electoral establece un mecanismo por el cual el Órgano Electoral Plurinacional, a través del Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático (SIFDE), realiza la observación y acompañamiento de los procesos de consulta previa, de forma coordinada con las organizaciones e instituciones involucradas. Está prevista una norma específica que regule los procedimientos de consulta previa.

(e) *Asamblea Constituyente*: es un mecanismo institucional para la reforma total de la Constitución Política del Estado.

Como resultado de un prolongado proceso constituyente iniciado en 1990 con la “Marcha por el Territorio y la Dignidad” de los pueblos indígenas de tierras bajas, en Bolivia se eligieron 255 constituyentes en julio de 2006, los que elaboraron un proyecto de nueva carta fundamental hasta diciembre de 2007. Luego de conflictos y de escenarios de concertación con los prefectos y en el Congreso Nacional, se convocó a Referendo Nacional Constituyente en enero de 2009 para la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado. La norma prevé los mecanismos para la reforma total de la Constitución mediante convocatoria a Asamblea Constituyente.

(f) *Iniciativa legislativa ciudadana*: es un mecanismo institucional por el cual la ciudadanía puede presentar proyectos de ley y encauzar su tratamiento correspondiente por parte de la Asamblea Legislativa

Plurinacional. De este modo la iniciativa legislativa no queda reservada únicamente a los órganos del poder público.

El derecho ciudadano a la iniciativa legislativa se reconoció recién el año 2004 con la reforma constitucional. Desde entonces diversos actores y sectores de la sociedad civil han presentado diferentes proyectos de ley. Este mecanismo se preserva en la nueva Constitución Política del Estado y su ejercicio está regulado en Reglamento por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

g) *Participación y control social*: es un mecanismo institucional reconocido en la Constitución Política del Estado, mediante el cual la sociedad civil participa en el diseño de las políticas públicas y ejerce el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, así como respecto a la calidad de los servicios públicos.

La nueva ley fundamental (artículos 241° y 242°) reconoce el derecho ciudadano a la participación y el control social. Este mecanismo ha sido ya incorporado en las leyes del Órgano Electoral Plurinacional, del Órgano Judicial, del Régimen Electoral y en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Está prevista la aprobación de una Ley de Participación y Control Social que establezca el marco general para su ejercicio.

De la democracia pactada a la democracia cooptada

Posteriormente a la aprobación de la NCPE, se pone en evidencia un desencanto social sobre el accionar del gobierno, simultáneamente a una mayor exigencia social respecto al proceso de cambio, que ha sido asumido como propio por el conjunto de las organizaciones sociales y la mayor parte de la ciudadanía, cuyo referente fundamental es la propia Constitución Política del Estado. Estos se constituyen en aspectos centrales de la coyuntura abierta a partir de los hitos de diciembre de 2009, cuando fueron reelectos el Presidente y Vicepresidente con el 64% de la votación, y las elecciones de autoridades municipales y departamentales de abril de 2010, que permitieron al partido gobernante el control de seis de los nueve gobiernos departamentales y la

gran mayoría (220) de los 337 gobiernos municipales del país, aunque solamente en siete de las nueve capitales de departamento.

Expresamos como déficit en varias áreas los elementos que en mayor medida influyen en este desencanto y que son centrales para entender el contexto político y social boliviano: en primer lugar, un *déficit de sustento ideológico*, con grandes contradicciones entre el paradigma constitucional del Vivir Bien con la práctica gubernamental de tinte desarrollista, que no ha logrado proponer una modificación del patrón de desarrollo ni llevar adelante un cambio del modelo económico, más allá de la mayor presencia estatal en esta esfera.

En segundo lugar, un *déficit de pluralidad* cuando el gobierno, en una búsqueda de hegemonía y copamiento partidario, demuestra poca o ninguna tolerancia al debate de ideas dentro del llamado proceso de cambio, o a propuestas y tendencias que no coincidan con las oficiales, generando una especie de autismo en la conducción política, que no escucha las demandas de las organizaciones ni de la opinión pública para el ejercicio de su mandato. Utiliza las “cumbres de las organizaciones” como un mecanismo de ratificación de la agenda oficial de gobierno, y reemplaza los espacios tradicionales de las organizaciones sociales.

La gestión de gobierno parece enfrascada en consolidarse en base a la distribución de cuotas y ejercicio de poder, sin mayor apertura a preocupaciones y propuestas que vienen de la sociedad civil, cuyas organizaciones sufren una fuerte arremetida de cooptación e instrumentalización en función de los intereses gubernamentales. Las propias autoridades gubernamentales han manifestado que no puede existir independencia de las organizaciones sociales por ser éste “su” gobierno.

La dureza con que se ataca a autoridades locales que no son afines al partido de gobierno, su abierto enfrentamiento a las organizaciones sociales que disienten o a movimientos populares que generan conflictos por utilizar medidas de presión al exigir sus demandas, han llegado a extremos como el excesivo uso de la fuerza pública en el

caso del bloqueo de rutas de los pobladores de Caranavi en los Yungas de La Paz o de la represión a la VIII Marcha Indígena en la zona de Chaparina. El estilo autoritario del gobierno contrasta con los propios preceptos de la nueva Constitución, así como con la elaboración y aprobación, sin debate, deliberación pública ni participación social, de la mayoría de las leyes sancionadas en este período, muchas de ellas de carácter estructural en función de poner en práctica la nueva CPE.

En tercer lugar, luego de concluido el primer período del Presidente Morales —caracterizado por la ocupación física del poder (con una larga y difícil situación de enfrentamiento a una oposición regional) y el lanzamiento de las medidas de cambio mencionadas al inicio—, durante el cual desde las organizaciones sociales y la ciudadanía dio una especie de tregua a sus demandas económicas y sociales, priorizando el respaldo político y principista al gobierno, se pone en evidencia un *déficit de gestión y resultados*, en la medida en que no se perciben cambios sustanciales en las condiciones de vida y la cotidianidad de la población, ni señales concretas de que se produzcan en el futuro y en condiciones de sostenibilidad.

Finalmente debe mencionarse un *déficit de institucionalidad* para enfrentar tanto la gestión cuanto los cambios estructurales que demanda la nueva CPE. Más bien se ejercita una conducción estatal de tinte populista centrada en el liderazgo del Presidente Evo Morales, en lugar de construir una institucionalidad que sustente el proceso de cambio. Asimismo, hay ausencia de instituciones estatales que puedan ser contrapeso real al poder del Ejecutivo, que, independientemente de quién ocupe la presidencia del Estado, puedan recoger, procesar y atender las demandas de la sociedad en cumplimiento de su rol y funciones públicas

La necesaria adecuación del marco jurídico hasta ahora vigente a los preceptos de la nueva Constitución Política del Estado marca un escenario de febril *elaboración y aprobación de leyes y normas inferiores* conexas tanto de carácter estructural y orgánico-institucional como sectoriales, con el desafío de incorporar en ellas de manera

coherente los ejes fundamentales del proceso de cambio, que su contenido responda al interés nacional en el mediano y largo plazo y no solo a la estrecha visión inmediateista actualmente dominante, y que en su elaboración participe efectivamente la sociedad con sus propuestas y mediante una amplia deliberación que hasta ahora no se ha dado.

En ese contexto, mantener la independencia de las *organizaciones de la sociedad civil* respecto del Estado y fortalecer sus capacidades de interpelación y propuesta es otro desafío, particularmente frente a las condiciones ya descritas de su instrumentalización por parte del gobierno, pero también para superar la tendencia creciente de sus liderazgos de asumirlos como etapa de transición para obtener puestos políticos en el aparato público u otros beneficios personales y de grupo.

Desde la visión más profunda de construcción de la democracia, es poco probable que el mero crecimiento económico permita contener, por sí mismo, las exigencias y previsiones populares por una mejora en sus condiciones de vida. Tal vez se pueda decir que la revolución ha sido nuevamente postergada, pero la redistribución en cuanto a aspiración va a persistir y podría reaparecer en condiciones explosivas y desestabilizantes.

CONCLUSIONES

El desarrollo práctico de la aplicación del Nuevo Modelo Económico Social, Comunitario y Productivo ha producido resultados que no parecen avanzar hacia los objetivos que el discurso oficial postuló como situaciones intermedias en la construcción del Vivir Bien. En cierto sentido, estos resultados nacen de la inverosimilitud y desavenencia de la propia teoría del Vivir Bien, asumida por el gobierno, con la realidad objetiva del capitalismo atrasado.

El evidente incumplimiento de las previsiones gubernamentales —en el sentido de que sus políticas conducirían a la superación no solo del patrón de acumulación primario exportador, sino del capitalismo—, parte de las contradicciones evidentes que ha producido la implementación de la noción del Socialismo Comunitario —que sirve como guía de la planificación estatal—, basada en la expansión de la economía capitalista con la noción del Vivir Bien de la corriente “pachamámica” del gobierno que, inicialmente, asumía una postura escéptica respecto a las virtudes de un modelo que promueva la expansión de la producción y el consumo como forma de satisfacer las necesidades de la sociedad, principalmente porque ella atentaría contra el frágil equilibrio de la naturaleza.

En la medida en que no es creíble que la construcción del modelo y de sus políticas específicas no haya tenido consciencia de esta contradicción, solo podemos concluir que la incorporación de la noción

del Vivir Bien en el discurso gubernamental tiene únicamente un propósito político electoral, aunque algunos teóricos del régimen caigan en la tentación de asignarle el carácter de un enunciado performativo.

Como la noción del Socialismo Comunitario desconoce que las contradicciones del capitalismo surgen de su naturaleza como producción material basada en la explotación del trabajo ajeno, en la práctica, al promover la presencia dominante del extractivismo en manos del capital transnacional, no lo supera sino que lo contiene, lo postula aunque lo denomine de otra manera. Por ello, es negada la posibilidad de que la Economía Plural basada en la convivencia solidaria de los distintos modos de producción discorra en armonía con la naturaleza.

La promoción de las unidades “comunitarias” o “informales” —como las micro y pequeñas empresas urbanas y rurales, la producción mercantil de agricultores campesinos y las empresas familiares—, en el marco de la economía capitalista dominante y en convivencia armónica con “los otros dos sectores” —empresarial y estatal— desconoce las tendencias a la concentración y centralización del capitalismo, que se exacerban en épocas de crisis. El desarrollo de la contradicción entre las fuerzas económicas capitalistas y la pequeña producción mercantil subsumida a la acumulación capitalista provoca que las fracciones de clases intermedias —comerciantes, pequeños productores extractivistas e industriales con acumulación incipiente, medianos productores de agricultura comercial de exportación etc. —, que demandan mejores condiciones para competir, pugnen por controlar el Estado. En ausencia de cambios importantes en la propiedad de los medios de producción, esas demandas derivan en la aplicación de medidas que incrementan su ganancia y les permiten cierto nivel de acumulación a través de la depresión de los salarios, la precarización de las condiciones laborales, la afectación de los derechos de pueblos y comunidades indígenas, e incluso la flexibilización de la legislación medioambiental, sin mencionar su ingreso creciente en actividades ilegales como el contrabando y el narcotráfico.

En ese marco de imposibilidad de incrementar internamente el excedente y dirigirlo al incremento de la producción, la “redistribución” de la riqueza —ambicionada por las políticas del gobierno— acaba recurriendo a la única solución alternativa: afectar a los trabajadores que generan riqueza para la acumulación capitalista: los asalariados.

De ese modo, las acciones estatales en la economía, limitadas a superar “las fallas del mercado” mediante la aplicación de paradigmas neoliberales —principalmente la orientación exportadora, la estabilidad monetaria y la priorización de la inversión extranjera— y la implementación de una limitada redistribución de la renta fiscal, resultan funcionales a la permanencia del patrón de acumulación primario-exportador. Por ello no se puede esperar que la presencia estatal, así sea con la nacionalización de muchas industrias, promueva la difusión paulatina del socialismo.

La información demuestra un incremento del excedente controlado por el Estado; empero, pese a su importante magnitud y a su sostenido incremento en el tiempo, debido a la orientación de la política gubernamental, aquel no ha sido utilizado para establecer las condiciones necesarias para su sostenibilidad futura. Lo que resulta más grave es que, al no haberse dirigido a la inversión productiva —que conllevaría la ampliación y modernización de los medios de producción—, los trabajadores fueron expuestos a un mayor esfuerzo físico y a la precarización de sus salarios y demás condiciones laborales.

Los datos relativos al uso del excedente muestran que se priorizó el gasto en detrimento del uso productivo o la acumulación del capital productivo en forma de inversión. El gasto de consumo de los capitalistas, el consumo de trabajadores de sectores improductivos y el gasto improductivo del Estado absorbieron el excedente producido por el trabajo productivo en detrimento de la Formación Bruta de Capital Fijo. Más aún, se puede observar que la tendencia a la transferencia de una parte del excedente hacia otras economías a través de las vías comerciales se ha ido agudizando a causa de la orientación de las políticas económicas, que han desbaratado la protección de la economía interna

con el propósito de persistir en el fortalecimiento de una economía “hacia afuera”, que permite, en la actualidad, la obtención de rentas extraordinarias por la explotación de recursos naturales.

Los datos relativos al ingreso de los trabajadores revela, además, que los ingresos de los trabajadores no asalariados de ramas como el comercio y servicios —es decir, ubicados en la esfera de la circulación mercantil y que, por tanto, no coadyuvan a la acumulación del capital— subieron comparativamente más que los salarios de los asalariados, y que se patentiza la agudización de la distorsión presente hace tiempo en la economía nacional, consistente en el predominio de las actividades denominadas “terciarias”.

La evolución más favorable del ingreso de importantes sectores de trabajadores independientes —a partir de políticas de fomento aplicadas en los últimos años, como el acceso al crédito, exenciones, subsidios, transferencia de capital fijo y otras— que es apropiado en su integridad por el mismo trabajador, está permitiendo que algunos segmentos de ellos se conviertan en pequeños capitalistas que obtienen excedentes acumulables merced a la explotación del trabajo ajeno. Este fenómeno es perceptible en algunas actividades como la minería, el comercio de contrabando, la agricultura comercial y el transporte en áreas urbanas.

En definitiva, estos resultados no nos acercan a ese estadio denominado del Vivir Bien, en que la convivencia social y de los seres humanos con la naturaleza discurre armoniosa y pacíficamente, sino que configuran una sociedad capitalista atrasada, en la que el predominio del capital extranjero convive con la producción mercantil subordinada de los pequeños productores, y ambos se asientan en la explotación de la fuerza de trabajo asalariada. Por lo mismo, el promotor de esa sociedad, el Estado, dista también mucho de ser el “Estado integral” en que desaparece la diferencia entre aparato político clasista y sociedad civil, y muestra los rasgos menos sublimes de un Estado de clase que promueve y defiende la acumulación capitalista.

La concepción acerca del período de transición corona todo ese razonamiento idealista contradictorio, al identificarlo con la construcción de un Estado Plurinacional como la representación general de la sociedad. Este supuesto no representa nada distinto de la noción burguesa de Estado como representación de los “intereses generales de la sociedad”; por ello, llevado a la práctica, omite las acciones de resistencia de la clase capitalista a toda política que atente contra su dominación.

BIBLIOGRAFÍA

ABI – Agencia Boliviana de Información

2012 “Tribunal de Cochabamba niega Amparo Constitucional a brasileña D’Andrea en contra de Papelbol” [en línea]. Disponible en: <http://www3.abi.bo/nucleo/noticias.php?i=2&j=20120628212727> [1 de julio, 2012]

Arce Catacora, Alberto

2011 *El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Arze Vargas, Carlos

2102 *Universalización de la salud a costa de los trabajadores: Reestructuración de la CNS*. La Paz: CEDLA.

Bautista, Rafael

2010 “¿Qué significa el “Vivir Bien”?” [en línea]. Rcci.net/Globalización. Disponible en: <http://rcci.net/globalizacion/2010/fg951.htm> [25 de agosto, 2012]

BCB – Banco Central de Bolivia

2012 “Memoria 2011” [en línea]. Disponible en: <http://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicaciones/memorias/memoria2011/capitulo%203.pdf> [5 de junio, 2012]

BCB

2011a “Memoria 2010” [en línea]. Disponible en: <http://www.bcb.gob.bo/webdocs/publicaciones/memorias/memoria%202010/presentacion.pdf> [10 de mayo, 2012]

BCB

2011b “Estado de la deuda externa pública. Al 31 de diciembre de 2011 [en línea]. Disponible en: <http://www.bcb.gob.bo/webdocs/2012/Publicaciones/goi/Informe%20Anual%202011.pdf> [1 de junio, 2012]

Bravo, Patricia y Cris Gonzáles

2009 “El socialismo comunitario refundará Bolivia. Habla el canciller boliviano David Choquehuanca”, en *Rebelión* [en línea]. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=82600> [25 de agosto, 2012]

Comibol – Corporación Minera de Bolivia

2012 *Proyectos de inversión de la Corporación Minera de Bolivia*. La Paz: Comibol.

CEDLA – Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario

2012a Boletín *Control Ciudadano* núm. 19, La Paz.

CEDLA

2012b “Dossier de Empleo y Condiciones Laborales” [disco compacto]. La Paz: CEDLA.

CEDLA

2011 *Encuesta urbana de empleo 2008-2010*. La Paz: CEDLA.

CEDLA

2006 Boletín *Control Ciudadano* núm. 5, La Paz.

Delgadillo Pacheco, Miguel

2012 *¿Inversiones petroleras? 1996-2006*. La Paz: Fundación Libertad.

Diario La Razón

2010 “Productores se disputan la sede de una planta procesadora de cítricos”. Sección Ciudades, p. 1, La Paz, 29 de abril.

EBIH – Empresa Bolivia de Industrialización de Hidrocarburos

2012 *Audiencia Pública 2011*. La Paz: EBIH.

Escalera, Saúl

2010 *Industrialización del gas en Bolivia. Saga de una ilusión nacional postergada*. La Paz: Plataforma Energética [en línea]. Disponible en: <http://plataformaenergetica.org/sites/default/files/SAULESCALE-RA%20INDUSTRIALIZACION%20GAS.pdf> [15 de mayo, 2012]

Escobar, Silvia

2009 *Situación de los ingresos laborales en tiempos de cambio*. La Paz: CEDLA.

Flores, Margarita

2007 “Los seguros públicos en Bolivia” La Paz: Ministerio de Salud y Deportes. Unidad de Seguros Públicos [en línea]. Disponible en: http://www.google.com.bo/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&sqi=2&ved=0CGEQFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.lachealthsys.org%2Fdocuments%2Fevents%2Fhonduras06%2Fseguro_Universal_Materno_Infantil_SUMI_Bolivia_M_Flores.pps&ei=51ThT_mXLqeS0QHLxeziAw&usg=AFQjCNGKt8-7MyAMX5blCrrcPdUf9H6jA&sig2=-SdT5KIPzYI6QM5xneCcTg

García Linera, Álvaro

2011a *Las empresas del Estado. Patrimonio colectivo del pueblo boliviano*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

García Linera, Álvaro

2011b *Las tensiones creativas de la revolución. La quinta fase del Proceso de Cambio*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

García Linera, Álvaro

2010 *Socialismo comunitario: Un aporte de Bolivia al mundo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

García Linera, Álvaro

2009 *El papel del Estado en el Modelo Nacional Productivo*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional.

García Linera, Álvaro

1996 “3 retos al marxismo para encarar el nuevo milenio”, en Raquel Gutiérrez y Jaime Iturri (editores), *Las armas de la utopía*. La Paz: CIDES-UMSA.

Huanacuni Mamani, Fernando

2010 *Buen Vivir/ Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima: CAOI.

Inchauste Sandoval, Christian

2010 *Hacia una política de industrialización del gas natural en Bolivia*. La Paz: CEDLA.

INE – Instituto Nacional de Estadísticas

2011 *Anuario Estadístico 2010*. La Paz: INE.

INRA – Instituto Nacional de Reforma Agraria

2012 Boletín *Somos Tierra* núm. 2, La Paz.

INRA

2011 *Informe de Gestión 2010. Logros y resultados*. La Paz: INRA, Unidad de Planificación y Desarrollo Institucional.

INRA

2010 *Informe de Rendición de cuentas*. Santa Cruz: INRA

INRA

s/f *La tierra tiene nombre de mujer*. La Paz: INRA.

MC – Ministerio de Comunicación

2012 *Segundo año del Estado Plurinacional. Informe del Presidente Evo Morales ante la Asamblea Legislativa Plurinacional*. La Paz: MC.

MDRAyMA – Ministerio de Desarrollo Rural Agua y Medio Ambiente

2008 *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria*. La Paz: MDRAyMA.

MDRAyMA

2007 *Revolución Rural, Agraria y Forestal*. La Paz: MDRAyMA.

Medina, Javier

2012 “Suma qamaña, Vivir Bien y de vita beata”. La Paz: Círculo Achocalla.
Disponible en: <http://www.circuloachocalla.org/suma-qamana-vivir-bien-y-de-vita-beata/> [12 de marzo, 2012]

MEFP – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y MDPyEP – Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural

2012 *Las empresas estatales en el Nuevo Modelo Económico de Bolivia*. Segunda edición. La Paz: MEFP.

MEFP

2011a *Revista Economía Plural* núm. 2.

MEFP

2011b *Memoria de la Economía Boliviana 2010*. La Paz: MEFP.

MEFP

2011c *Boletín de Ingresos Tributarios 2010*. La Paz: MEFP.

MEFP

2006 *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien*. La Paz: MEFP.

MHE – Ministerio de Hidrocarburos y Energía

2013 *Audiencia Pública Gestión 2011*. La Paz: MHE.

MHE

2009 *Estrategia Boliviana de Hidrocarburos*. La Paz: MHE.

MMM – Ministerio de Minería y Metalurgia

2011a *Memoria 2010*. La Paz: MMM.

MMM

2011b *Informe de Gestión 2010*. La Paz: MMM.

MMM

2010 *Memoria Anual 2006-2009*. La Paz: MMM.

MSD – Ministerio de Salud y Deportes

2010 *Plan Sectorial de Desarrollo 2010-2020. Hacia la salud universal*, La Paz: MSD.

Ormachea, Enrique

2010 *Soberanía alimentaria en Bolivia entre el discurso y la realidad*. La Paz: CEDLA.

Pacheco Balanza, Diego

2009 “Avances en soberanía y seguridad alimentaria en Bolivia”, en: ABDES (editor), *Modelos y políticas públicas de desarrollo sostenible en Bolivia*. La Paz: ABDES.

Periódico *Cambio*

2012 “Estudio revela que no es viable instalar Azucarbol en Bermejo”. Sección Economía, p. 1. La Paz, 7 de septiembre.

Periódico *Opinión*

2012 “García Linera llama al pueblo a movilizarse contra paro médico”. Sección El País, p. 1, La Paz, 8 de mayo.

Prudencio Böhr, Julio

2012 “OEA y seguridad alimentaria: la oportunidad perdida”. La Paz: Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica [en línea]. Disponible en: http://www.sudamericarural.org/files/exploraciones_12.pdf [30 de agosto, 2012]

Quispe, Aline

2012 “Gobierno prevé garantizar hasta 2015 la seguridad alimentaria”. Periódico *La Razón*, Sección Economía, p. 1, La Paz, 8 de julio.

Rebelión

2010 “25 postulados para entender el “Vivir Bien” [en línea]. Disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=100068> [25 de agosto, 2012]

UDAPE – Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas

2010 “Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas” La Paz: UDAPE [en línea]. Disponible en http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2011/htms/CAP07/c070209.xls [31 de agosto, 2012]

Urioste, Miguel

2011 *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*. La Paz Fundación Tierra.

Vicepresidencia del Estado Plurinacional

2012 “Gobierno y Cao acuerdan ampliar la frontera agrícola para garantizar soberanía alimentaria” La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional [en línea]. Disponible en: <http://www.vicepresidencia.gob.bo/gobierno-y-CAO-acuerdan-ampliar-la> [31 de agosto, 2012].

Wikileaks Bolivia

2012 “George Soros usa a Jindal para especular con la bolsa!” [en línea]. Disponible en: <http://www.wikileaksbolivia.org/index.php/nacionales/37-corrupcion/618-george-soros-usa-a-jindal-para-especular-con-la-bolsa> [15 de mayo, 2012]

YPFB – Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

2012 *Plan Estratégico Sector de Hidrocarburos 2009-2016*. La Paz: YPFB.

YPFB

2010 *Plan Estratégico Corporativo 2011-2015*. La Paz: YPFB.

YPFB Corporación

2009 *Plan de Inversiones 2009-2015*. La Paz: YPFB.

Zuleta, Juan Carlos

2011 “La verdad sobre la industrialización del litio, cuestionada” [en línea]. HidrocarburosBolivia, com. Disponible en: <http://www.hidrocarburosbolivia.com/nuestro-contenido/noticias/39661-la-verdad-sobre-la-industrializacion-del-litio-cuestionada.html> [15 de mayo, 2012]

“ESTAMOS HACIENDO MEJOR LAS COSAS CON EL MISMO MODELO ANTES QUE CAMBIARLO”

LA REVOLUCIÓN CIUDADANA EN ECUADOR (2007-2012)¹

Pablo Ospina Peralta

¹ Para este trabajo, escrito entre abril y julio de 2012, he recogido fragmentos, ideas y textos anteriores. Sugiero a los lectores interesados revisar en particular los siguientes trabajos: Ospina, 2011; Ospina, 2012a; Ospina 2012b. También pueden revisarse mis “Informes de coyuntura” escritos entre 2008 y 2012 para el Comité Ecuménico de Proyectos (www.cepecuador.org.ec).

Agradezco el trabajo de recopilación de información realizado por Sofía Ortega. También los comentarios críticos y agudos del grupo de trabajo sobre transiciones, en especial a Eduardo Gudynas, Alejandra Santillana, Enrique Viale, Miriam Lang, Margarita Aguinaga y Claudia López.

Pablo Ospina Peralta (Ecuador) Es profesor del área de Estudios Sociales y Globales de la Universidad Andina Simón Bolívar, investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos y militante de la Comisión de Vivencia, Fe y Política.

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

BCE	Banco Central del Ecuador
CODENPE	Consejo de Planificación de los Pueblos y Nacionalidades
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONESUP	Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas
CPCCS	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
MAGAP	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

CAMBIOS EN EL MODELO DE ACUMULACIÓN

Los propósitos

El *Plan Nacional del Buen Vivir* (PNBV) para el período 2009-2013 establece entre sus principios orientadores el *regreso del Estado* a su papel redistribuidor y orientador de la economía, que define como un *igualitarismo republicano* y un *cambio del modelo de acumulación* desde el viejo y conocido modelo primario-exportador, hacia uno endógeno, biocentrado, basado en el aprovechamiento de los servicios de la biodiversidad, en el conocimiento y el turismo². En palabras del propio “Plan”:

El nuevo pacto social que ha firmado la sociedad ecuatoriana a partir del proceso constituyente impulsado por el gobierno de *la Revolución Ciudadana*, *no puede convivir con una estrategia primario exportadora*, en un contexto en el cual el Ecuador debería seguir siendo un proveedor más de bienes primarios, pues, de continuar por ese rumbo, este nuevo pacto social estaría destinado al fracaso (SENPLADES, 2009a: 91-5; el subrayado es mío).

² Aunque está presente en varios pasajes, su presentación más detallada puede encontrarse en Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de la República del Ecuador, 2009: 91-5. En adelante este documento se citará como SENPLADES, 2009a. Otros analistas han resaltado las referencias conceptuales a Amartya Sen y John Rawls, típicamente liberales, al tiempo que señalan también la importancia de la definición ideológica del proyecto ciudadano en este documento (cf. León y Unda, 2009: 14-15).

¿Con qué sustituirlo? René Ramírez, ex secretario de Planificación, responde:

Cabe recordar que la mayor ventaja comparativa que tiene Ecuador es su biodiversidad, y la mayor ventaja competitiva que puede tener es saber aprovecharla a través de su conservación y la construcción de la industria de la bio y nano tecnología. En este sentido, la nueva estrategia está orientada a construir, en el mediano y largo plazo, biópolis: una sociedad del “bioconocimiento”, de servicios eco-turísticos comunitarios y de productos agro-ecológicos (Ramírez, 2010a: 69).

Estos cambios en el modelo de acumulación, sin embargo, no pueden ser inmediatos porque se trata de una estructura resistente, muy antigua, que se reproduce por los incentivos del sistema mundial contemporáneo. El Plan traza una ruta de cambio en ese modelo durante cuatro fases de cuatro años cada una que fija un mapa para el camino y un horizonte viable de transformación radical para el mediano plazo.

Una primera fase [de cuatro años] definida como de transición en la que el centro del cambio es la redistribución sin alterar significativamente el patrón de dependencia de los productos primarios. A través de un proceso de sustitución selectiva de importaciones, el impulso al sector turístico y de la inversión pública estratégica que fomente la productividad sistémica. Una segunda fase [también de cuatro años] en la que se espera que el “peso relativo de la nueva industria nacional se incremente frente a la base primaria, se busque consolidar el superávit energético, principalmente a través de la producción y consumo de energía limpia y bio-energía”. Y sin modificar aún la dependencia respecto a la extracción responsable y sustentable de recursos naturales no-renovables, se plantea una priorización de la inversión en

investigación y desarrollo, la consolidación de un sistema de educación superior de cuarto nivel [de maestrías y doctorados] y de centros tecnológicos de investigación. La tercera fase, según el Plan del Buen Vivir consolida una estrategia de diversificación y sustitución de exportaciones. En esta fase el peso relativo de la industria nacional sería igual al de la economía de bienes primarios. Finalmente, la cuarta fase [también de cuatro años] se plantea como la del despegue de los bioservicios y su aplicación tecnológica. En esta etapa el peso relativo de este tipo de servicios —principalmente de conocimiento— y de servicios turísticos tenga un peso superior al generado por el sector primario³.

Las actividades extractivas y sus sustitutos

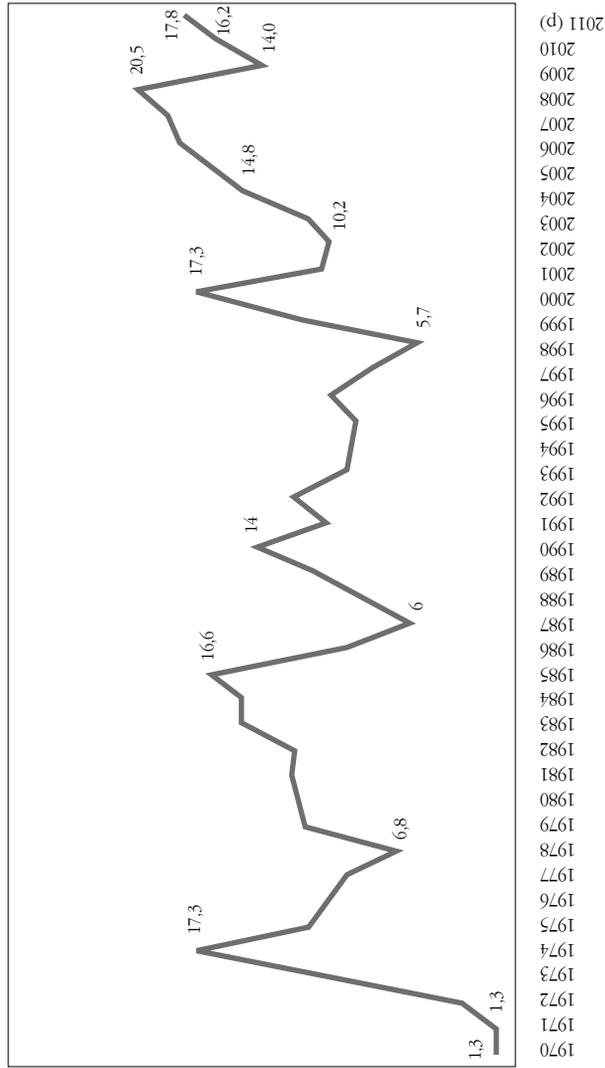
¿Qué se ha avanzado en estos cuatro años respecto a estos propósitos revolucionarios? (gráfico 1)

El petróleo es actualmente el producto-símbolo del modelo primario exportador, como en otro tiempo lo fueron el cacao (1880-1920) y el banano (1940-1960). Visto con el prisma del largo plazo, el petróleo tiene hoy el mismo peso económico que en la época de su mayor auge (1975 y 1985). La principal conclusión de una mirada atenta a los altibajos de su peso en la economía monetaria de Ecuador es que sus variaciones no dependen de una política destinada a sustituir el modelo, sino del valor del precio del petróleo en el mercado internacional y del vaivén de las crisis económicas mundiales o locales.

Lo mismo puede decirse de la dependencia estatal frente a los recursos provenientes del sector extractivo (en el caso ecuatoriano, petrolero). No cabe duda de que en las últimas décadas existe una tendencia a disminuir su peso en los ingresos estatales frente a los enormes niveles de dependencia petrolera existentes en las décadas de 1970 y 1980. Sin embargo, las variaciones en la última década y media

³ He usado el cómodo resumen del plan en 16 años en Mancheno, 2011: 77. Las versiones originales pueden encontrarse en Ramírez, 2010a: 68-72 y SENPLADES, 2009: 94-98.

Gráfico 1
Alta dependencia petrolera: PIB petrolero/PIB total



Fuente: Acosta, 2012.

dependen mucho más de las variaciones en el precio del petróleo que de políticas sistemáticas para reducir su importancia (gráfico 2).

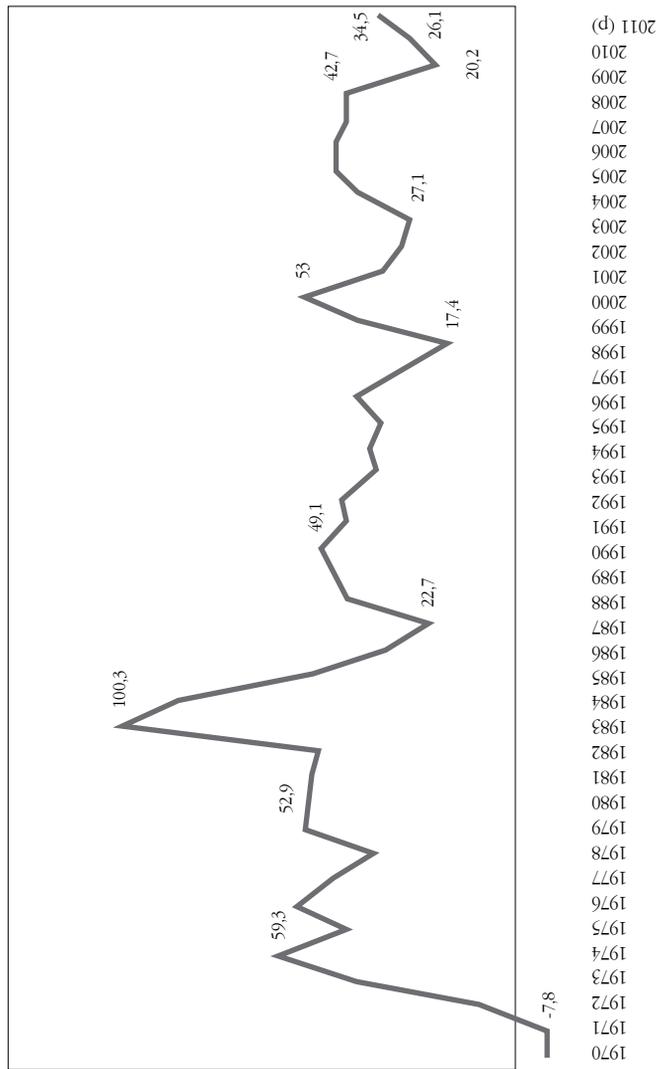
El PNBV plantea el tránsito desde una economía primario-exportadora a una economía que combine los bioservicios con las manufacturas. Visto como tendencia de los últimos años, durante el período de gobierno de la *revolución ciudadana* el PIB agropecuario efectivamente decreció levemente, el manufacturero aumentó también levemente y el de servicios tuvo un aumento más importante que éstos (gráfico 3).

Si analizamos dichos cambios en un período más largo, vemos que se trata de tendencias más antiguas: la proporción de productos industrializados en las exportaciones del país crecieron lentamente en los noventa, un poco más rápido en la década de 2000 y se estancaron a fines de la década pasada (gráfico 4).

De manera más específica, el PNBV plantea que los servicios turísticos pueden convertirse en un motor importante y en un eje del tránsito hacia la economía de los bioservicios. El Plan se plantea como meta que el turismo pase del 10% al 15% de las exportaciones no petroleras hasta 2013. Los datos disponibles muestran que esa meta no se está cumpliendo y es muy probable que ciertos factores macroeconómicos —como la inflexibilidad de los costos internos de los servicios en el Ecuador, fruto de la dolarización— influyan en la dificultad de despegue de estas actividades (cuadro 1).

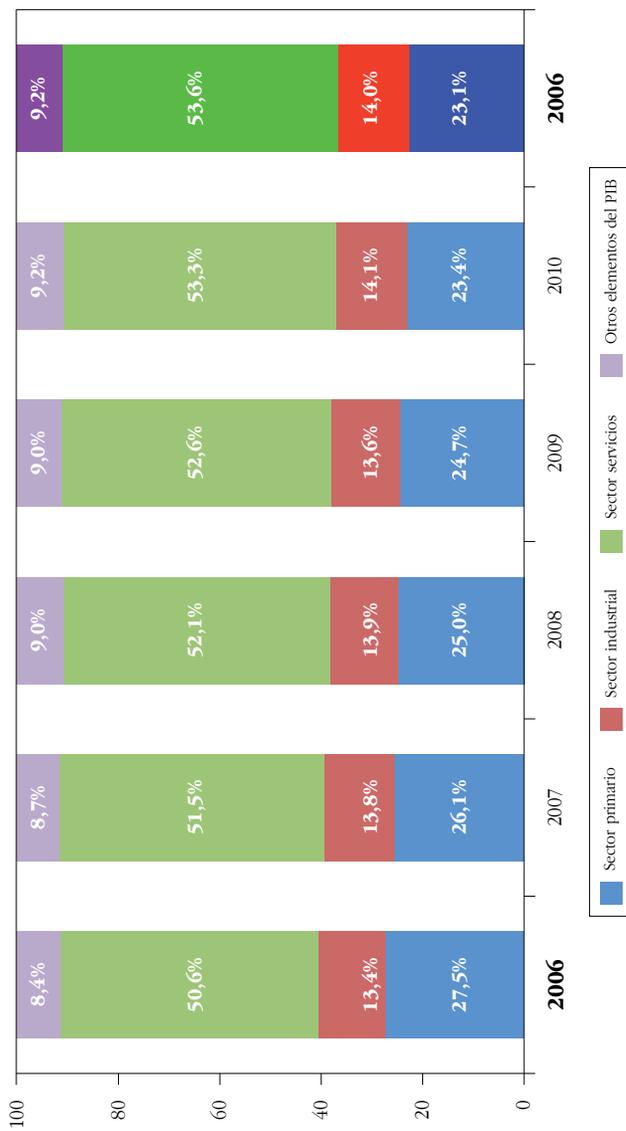
¿Qué conclusión general podemos sacar de esta breve revisión? Que si bien puede constatarse un cierto cambio en el peso relativo de los sectores primario, secundario y terciario en la economía ecuatoriana, es difícil atribuir ese cambio a una política explícita y deliberada del gobierno, puesto que las tendencias vienen de antes y los sectores privilegiados por la política explícita no muestran un cambio significativo.

Gráfico 2
Alta dependencia petrolera: porcentaje de ingresos petroleros sobre el presupuesto general del Estado



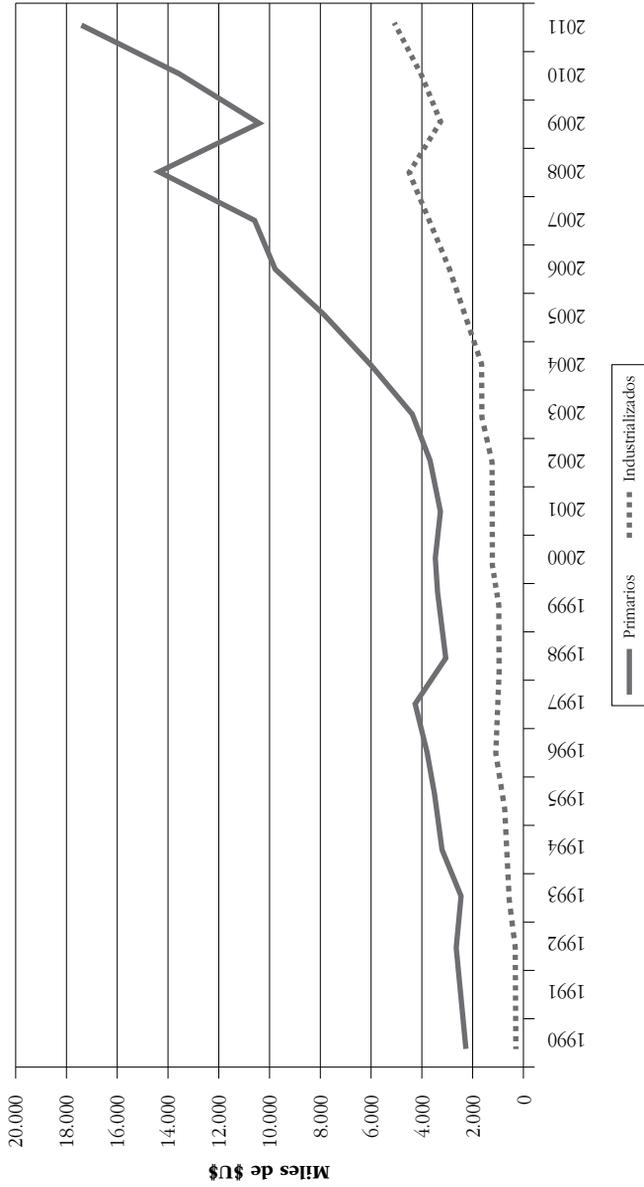
Fuente: Acosta, 2012.

Gráfico 3
PIB por sectores



Fuente: SENPLADES, 2011.

Gráfico 4
Exportaciones, productos primarios e industrializados (1990-2011)



Fuente: Banco Central del Ecuador – BCE, 2011 y BCE, 2012.

Cuadro 1
Participación de los ingresos por concepto de turismo respecto a exportaciones de bienes y servicios no petroleros

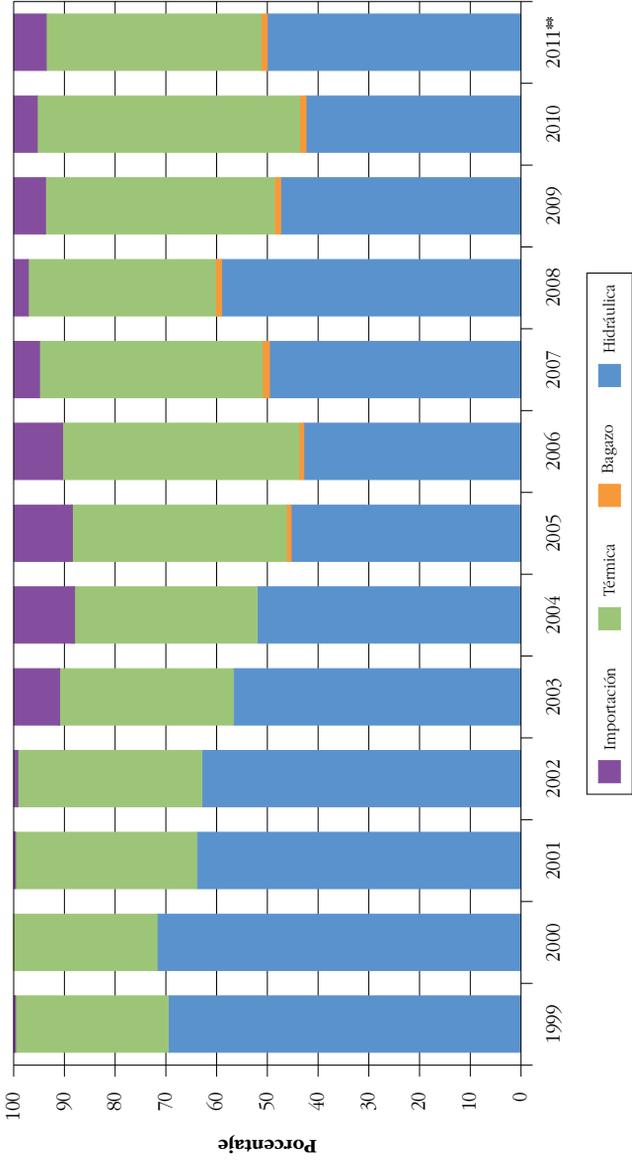
Año	Medición
2002	15,07%
2003	11,29%
2004	13,20%
2005	11,53%
2006	9,49%
2007	10,45%
2008	10,90%
2009	9,87%
2010	10,02%

Fuente: Banco Central del Ecuador, tomado de "Sistema de seguimiento al Plan del Buen Vivir". Disponible en: www.senplades.gob.ec

Sin embargo, un campo en el cual los esfuerzos de cambio en el patrón extractivista son más consistentes es en el de la modificación en la matriz energética. Este cambio se está realizando fundamentalmente en el abastecimiento de electricidad (que significa apenas el 15% de la oferta energética total). Hay un esfuerzo sostenido por aumentar la producción hidroeléctrica (con poca consideración de los conflictos sociales a veces asociados con estos proyectos), que ha dado algunos frutos y que se complementará próximamente con la inauguración de otras obras⁴ (gráfico 5).

⁴ La voluntad de cambiar la matriz energética responde en gran medida a la necesidad de reducir el altísimo monto de los subsidios a los combustibles que actualmente se queman para la producción termoeléctrica.

Gráfico 5
Producción de energía eléctrica en Ecuador
(por fuente, en porcentaje)



Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos de matriz eléctrica del Consejo Nacional de Electricidad, CONELEC. Disponible en <http://www.conelec.gob.ec/indicadores/>*

El relativo avance para cambiar las fuentes de electricidad se acompaña de un franco retroceso en la política minera. Aunque las actividades mineras no han sido tradicionalmente importantes en el Ecuador, el gobierno está decidido a convertirlas en un eje de acumulación económica. En el discurso gubernamental esa estrategia de desarrollo se justifica no solo por las supuestamente enormes reservas existentes en el país, sino por la necesidad de financiar las políticas sociales y el mismo tránsito al “postextractivismo”. Se propone, pues —en contradicción con el concepto de postextractivismo—, el aumento de las actividades extractivas con el justificativo de financiar el dejar atrás el extractivismo.

El cuadro 2 resume las estimaciones de los proyectos mineros prioritarios del gobierno. Si se toman en serio estas estimaciones de reservas, elaboradas por las propias empresas, su valor corriente sería igual al 70% de las reservas probadas del petróleo del Ecuador (\$US 1,4 billones), y la mayor parte provendría del cobre. Alberto Acosta concluye que son cálculos claramente sobredimensionados⁵. Algunos geólogos dudan del potencial minero ecuatoriano, lo que se confirmaría por el escaso desarrollo del sector en el pasado, a pesar incluso de que en los años noventa se expidió una ley muy favorable a las empresas y muy modesta en las aspiraciones estatales (Duque, 2011). La sobreestimación de las reservas tendría más bien propósitos especulativos. Es muy probable, entonces, que tengamos muchos daños y pocos beneficios.

La importancia que el tema minero tiene para el gobierno puede reflejarse perfectamente en la siguiente cita de uno de los discursos presidenciales recientes:

Aquí está la oportunidad para salir de la miseria [muestra el primer lingote de oro de la empresa minera estatal] [...] para sacar de la pobreza a nuestro pueblo, sacar de la pobreza a los shuar, sacar de

⁵ Acosta, 2009: 113. Véase también Sacher y Acosta, 2012: 73.

Cuadro 2
Proyectos mineros en Ecuador

Nombre del proyecto	Empresa en Ecuador / Empresa matriz (país)	Provincia/ localización	Concesiones		Tipo de mina / proceso / toneladas procesadas por día	Cantidades estimadas tipo de estimación (Moz: millones de onzas, T: toneladas, MT: millones de toneladas)	Valor del yacimiento en mayo de 2011 (millones de \$US)	
			No.	Superficie (ha)			Cobre	Oro
Etapas: Exploración inicial								
Junín	ENAMI / Codelco (Chile)	Cotacachi/ Imbabura	1	4.600	N/D	Recursos inferidos: Cu: 8,74 MT Mo: 0,39 MT Ag: 1,86 T	N/A	75.024
El Hito	Goldmarca S.A / Ecometals (Canadá)	Zamora/ Nangaritza	1	58,5	N/D	Recursos inferidos: Au: 0,819 Moz; 25,5T	1.230	N/A
Río Zarza	Condorgold S.A / Ecometals (Canadá)	Zamora/ Yanzatza	4	5.843	N/D	Recursos inferidos: Au: 13,9 Moz; 425,85 T Ag: 695 T	20.850	N/A
Chaucha	ENAMI / Codelco (Chile)	Azuay / Cuenca	1	2.544	N/D	Recursos inferidos: Cu: 1,6 MT Mo: 0,12 MT	N/A	13.734
Curipamba	Curimining S.A / Salazar Resources Ltd. (Islas Vírgenes Británicas)	Los Ríos/ Ventanas	11	49.327	N/D	Recursos inferidos: Au: 0,450 Moz; 14 T Ag: 305 T	675	N/A
Tres Chorreras	Quito Joint Venture Group (N/D)	Azuay / Pucara	1	49	N/D	Recursos indicados e inferidos: Au: 0,898 Moz; 25,4 T	1.347	N/A
Condor Gold	Condormining S.A, Holding DINE / Ecometals (Canadá)	Zamora/ Nangaritza	3	7.066	N/D	Recursos indicados: Au: 0,852 Moz; 26,53 T	1.278	N/A

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Nombre del proyecto	Empresa en Ecuador / Empresa matriz (país)	Provincia/localización	Concesiones		Tipo de mina / proceso / toneladas procesadas por día	Cantidades estimadas tipo de estimación (Moz: millones de onzas; T: toneladas, MT: millones de toneladas)	Valor del yacimiento en mayo de 2011 (millones de \$US)	
			No.	Superficie (ha)			Cobre	Oro
Etapas: Exploración inicial								
Dynasty Gold	Elife S.A / Dynasty Metals (Canadá)	Loja / Celica	7	21.909	N/D	Recursos medidos, indicados e inferidos: Au: 0,796 Moz; 24,81 T	1.195	N/A
Zaruma	Elife S.A / Dynasty Metals (Canadá)	El Oro / Zaruma	27	8.620	N/D	Recursos medidos, indicados e inferidos: Au: 2.500 Moz; 77,4 T	3.754	N/A
Gaby Gold	Gaby S.A, Guadalupe S.A, Quebrada Fría S.A / International Minerals Corp. (Canadá, E.E.U.U)	Azuay / Camilo Ponce Enriquez	7	1.829	Cielo abierto / lixiviación por cianuro / 20.000 T por día	Recursos medidos, indicados e inferidos: Au: 8.540 Moz; 266,3 T Cu: 0,387 MT	12.825	3.322
Jerusalén	Elife S.A / Dynasty Metals (Canadá)	Zamora / Paquisha	1	225	Bajo suelo / N/D / 600 T por día	Recursos medidos, indicados e inferidos: Au: 1,290 Moz; 36,6 T	1.937	N/A
Etapas: Exploración avanzada (Proyectos estratégicos)								
Río Blanco	San Luis Minerales S.A / International Minerals Corp. (Canadá, EE UU)	Azuay / Cuenca	4	5.708	Bajo suelo / N/D / 800 T por día	Reservas probables y probadas: Au: 0,519 Moz; 16,18 T Ag: 123 T	778	N/A
Panantzza-San Carlos	Ecuacorriente S.A / CCRC-Tongguan (China)	Morona Santiago	7	19.900	Cielo abierto / flotación / 90.000 T por día	Recursos inferidos: Cu: 3,06 MT (Panantzza); Cu: 3,54 MT (San Carlos)	N/A	56.654

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Nombre del proyecto	Empresa en Ecuador / Empresa matriz (país)	Provincia/localización	Concesiones		Tipo de mina / proceso / toneladas procesadas por día	Cantidades estimadas tipo de estimación (Moz: millones de onzas; T: toneladas, MT: millones de toneladas)	Valor del yacimiento en mayo de 2011 (millones de \$US)	
			No.	Superficie (ha)			Cobre	Oro
Etapas: Exploración avanzada (Proyectos estratégicos)								
Fruta del Norte	Aurelian Ecuador S.A / Kinross Gold (Canadá)	Zamora / Yanzatza	39	95,145	Bajo suelo / oxidación / 5,000 T por día	Recursos indicados e inferidos: Au: 11,83 Moz; 370,0 T Ag: 473 T	17.766	N/A
Quimsacocha	Iamgold Ecuador S.A / Iamgold Corp. (Canadá)	Azuay / Cuenca	3	8,030	Bajo suelo / flotación y oxidación / 3,000 T por día	Reservas probables: Au: 1,68 Moz; 52,25 T / Ag: 29,55 T / Cu: 0,034 MT	2.520	291
Mirador	Ecuacorriente S.A (ECSA), Midasmine S.A /CCRC-Tongguan (China)	Zamora/ El Pangui	12	14,668	Cielo abierto / flotación / 30.000 T por día	Recursos medidos e inferidos: (Mirador) Cu: 3,89 MT Au: 4,13 Moz; 128,9 T Ag: 962 T (Mirador Norte) Cu: 1,10 MT Au: 0,60 Moz; 18,2 T	7.103	42.834

Fuente: Sacher y Acosta, 2012: 62-6.

la pobreza al Ecuador [...]. Dios nos ha premiado con abundancia de recursos naturales [...]. Aquí está la gran oportunidad que Dios nos ha dado para salir de la pobreza [...]. Morona Santiago puede tener la segunda mina de cobre más grande del mundo. La primera está en Chile, que es el país más desarrollado de América Latina básicamente gracias a la minería [...]. Eso nos saca de la pobreza, compatriotas (Correa, 2011).

Termino esta sección con una reflexión general sobre el papel que podría tener el cambio en la configuración del poder global en la estrategia económica gubernamental. La estrategia de inserción económica internacional del Ecuador puede interpretarse como un intento de moverse entre el lento declive norteamericano, el ascenso chino y la emergencia regional brasileña. Las tres son tendencias que el gobierno no controla, y no existen argumentos definitivos para sostener que tiende a decantarse a favor de una sola de ellas. Es muy claro el esfuerzo internacional por escapar a la influencia y la dependencia norteamericanas: fuera de una tendencia a la reducción de las importaciones provenientes de Estados Unidos, no existe una negociación de un tratado de libre comercio y se percibe un sensible distanciamiento en temas de política internacional.

La presencia económica de China es visible y poderosa en tres campos. Primero, en el aumento de las importaciones chinas que Ecuador realiza (por el contrario, no se detecta aumento alguno de las exportaciones hacia China); segundo, en el aumento de las inversiones en proyectos hidroeléctricos, petroleros y mineros (ligados a préstamos que se han estimado en casi 9.000 millones de dólares hasta diciembre de 2011); y, tercero, en la apertura de líneas de crédito para financiar o equilibrar el presupuesto general del Estado⁶.

⁶ La línea de financiación abierta es de 2.000 millones de dólares en caso de necesidad fiscal. El ministro de Finanzas asegura que otros países latinoamericanos han abierto líneas similares con China, como Chile, Brasil y Venezuela (Cf. Vela, 2011: 32).

La emergencia regional brasileña está ligada a inversiones petroleras y de infraestructura, pero también a una diplomacia interesada en la integración sudamericana y subregional. Iniciativas como el Banco del Sur o el uso de una moneda de cuenta regional, el Sucre, son, en efecto, impensables sin el compromiso brasileño. Ecuador ha buscado la alianza con Venezuela para empujar estas iniciativas, pero el reciente ingreso de esta última al Mercosur⁷ fortalece su inclinación hacia el eje brasileño. En términos comerciales, el peso del intercambio con Latinoamérica ha disminuido a favor de China en las importaciones, pero ha crecido en las exportaciones, aunque se trata fundamentalmente de un aumento del comercio con los vecinos Perú y Colombia, importante desde hace tiempo pero que aumentó sensiblemente en la década pasada.

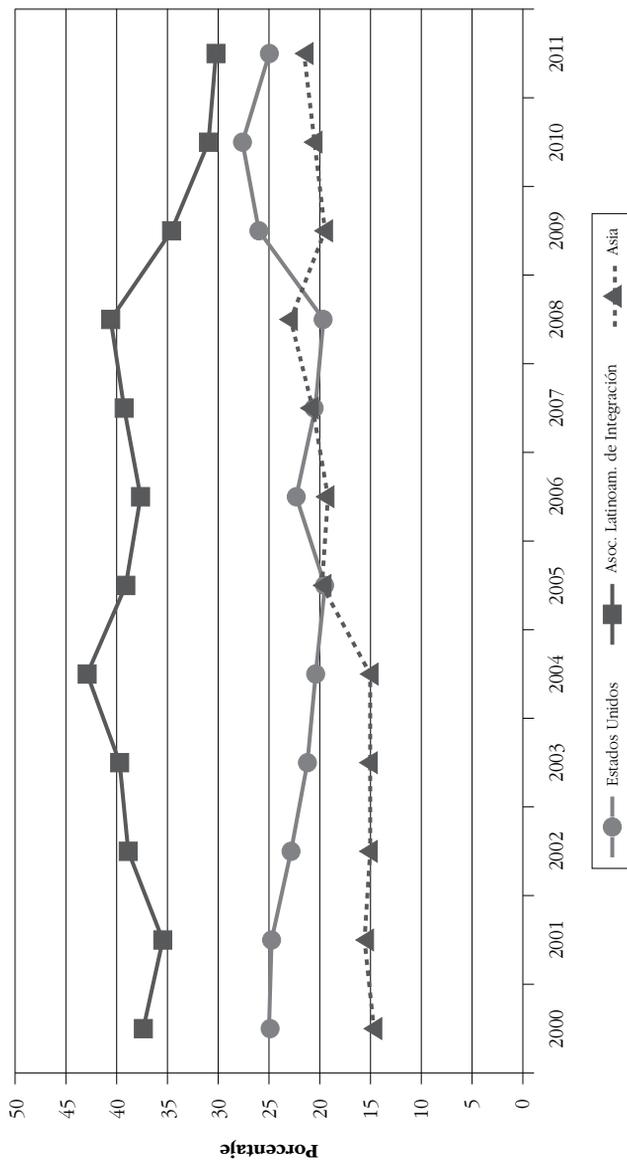
¿Qué podemos sacar como conclusión de esta breve enumeración? Que el gobierno de la *revolución ciudadana* está navegando en medio de tendencias regionales y mundiales que no controla, con una política que acentúa la tendencia a un declive de la influencia norteamericana y a un aumento de la presencia china y brasileña. La ventaja de su posición es que, aunque por el momento la presencia china parece crecer más rápidamente, el contexto global le permite moverse entre el conjunto de influencias en concurrencia entre sí preservar —y por momentos tal vez agrandar— parte de su autonomía. Quizás sea una interpretación optimista, pero la autonomía en las posturas políticas internacionales de la *revolución ciudadana* hacen pensar que es una interpretación plausible (gráficos 6 y 7).

El Estado y la economía

Los cambios más notables promovidos por la *revolución ciudadana* en la sociedad y la economía ecuatorianas tienen que ver sobre todo con el papel y el peso del Estado. Mientras que durante los años

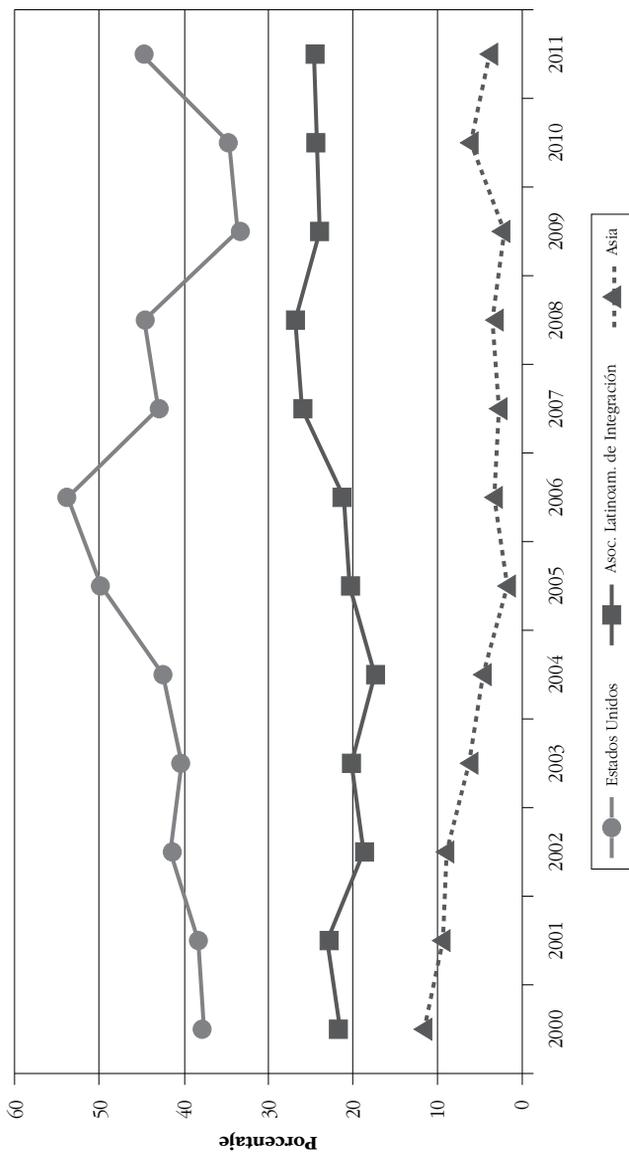
⁷ El antiguo veto paraguayo terminó cuando este país fue suspendido luego del golpe contra el Presidente Lugo.

Gráfico 6
Importaciones ecuatorianas por región de origen (en porcentaje del total)



Fuente: BCE, 2012.

Gráfico 7
Exportaciones ecuatorianas por región de destino (en porcentaje del total)



Fuente: BCE, 2012.

neoliberales el Estado era considerado un lastre para la sociedad y la economía, la revolución ciudadana lo cree su motor y su dirección. Lo que mejor representa este cambio es la proporción del sector público no financiero (SPNF) en el PIB, que pasó de menos del 25% en 2006 a casi el 50% en 2011. Gran parte del debate público que ha enfrentado a la derecha política con el gobierno de Rafael Correa tiene que ver con la “desmesura” de este gasto público, al que califican no solo de dañino para la economía, sino de insostenible en el mediano plazo (gráfico 8).

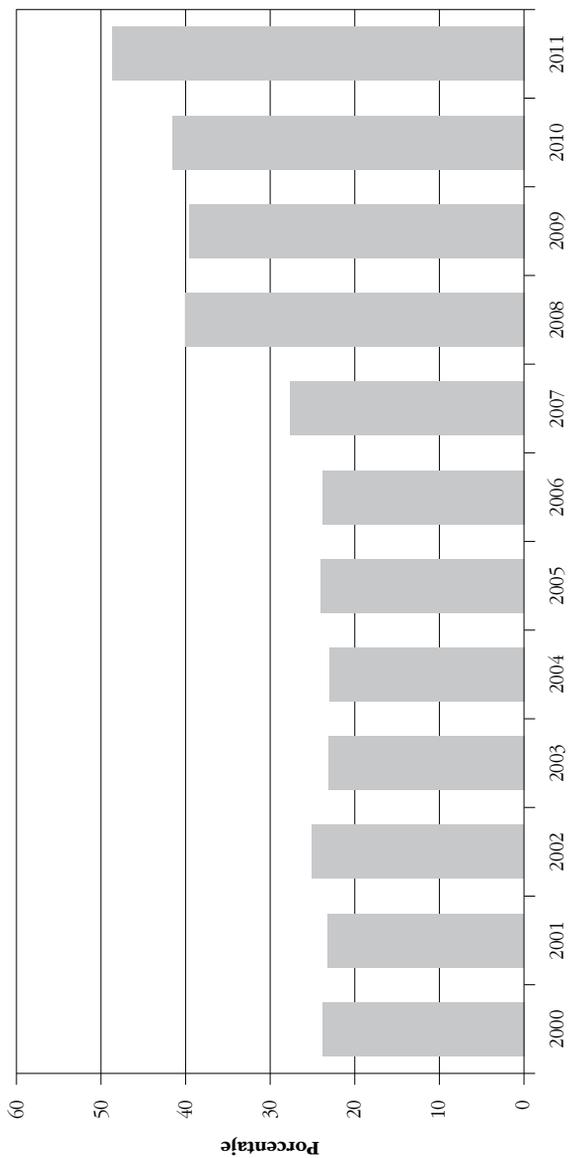
El lugar económico en el cual puede observarse esta llamativa recuperación del Estado es la actividad petrolera. Durante los años noventa nos limitamos a presenciar el crecimiento de la actividad de empresas petroleras privadas. Con el gobierno de Rafael Correa se ha recuperado el papel mediador de Petroecuador, la empresa pública del sector; esta recuperación empezó en 2006 con la reversión de los campos de la empresa Occidental al Estado ecuatoriano. Sin embargo, Petroecuador no ha logrado recuperar la producción medida en barriles, no porque haya intentado ir hacia una política pospetrolera, sino porque no le han funcionado sus repetidos intentos de aumentar la producción⁸. Esto, al margen de controversias muy grandes del gobierno con el sindicalismo petrolero, que lo acusa de hacer una serie de contratos leoninos con empresas públicas chinas o venezolanas y con subcontratistas⁹ (gráfico 9).

Las fuentes financieras de esta expansión del gasto público y del peso del Estado en la economía son tanto elevación de los precios del petróleo como una mejora en la recaudación tributaria. Ambas han llevado a una reducción del peso de la deuda externa en la economía,

⁸ Cansado y frustrado con los resultados de la empresa pública, el Presidente Correa exclamó en Petroecuador en mayo de 2008: “Créanme, ya me estoy volviendo privatizador... ya estoy entendiendo a los privatizadores” (citado por Villavicencio, 2010: 1).

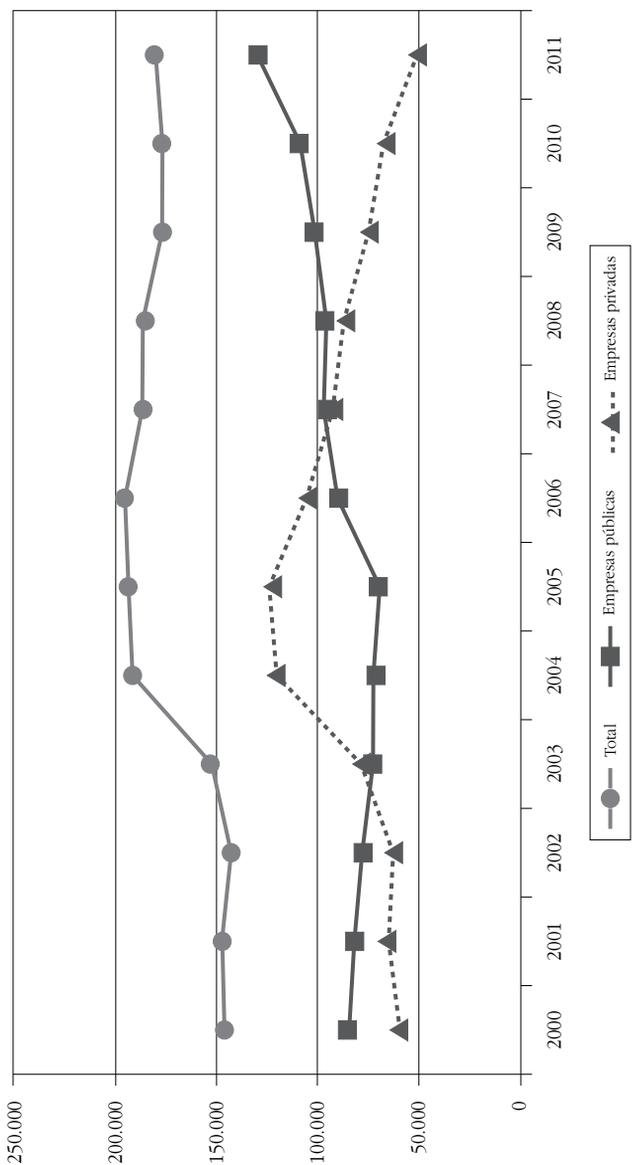
⁹ Fernando Villavicencio es el ex dirigente sindical petrolero que más sistemáticamente ha denunciado estos contratos realizados sin concurso y amparados en decretos de emergencia económica (Cf. Villavicencio, 2011).

Gráfico 8
Gasto del sector público no financiero (porcentaje del PIB)



Fuente: BCE, 2012.

Gráfico 9
Producción de petróleo (en barriles)



Fuente: BCE, 2012.

aunque en años recientes ha aumentado la deuda interna, especialmente con el Instituto de Seguridad Social¹⁰ (gráfico 10).

La mejora de ingresos tributarios, por su parte, es una tendencia constante desde la creación del Servicio de Rentas Internas en el año 1998 (gráfico 11).

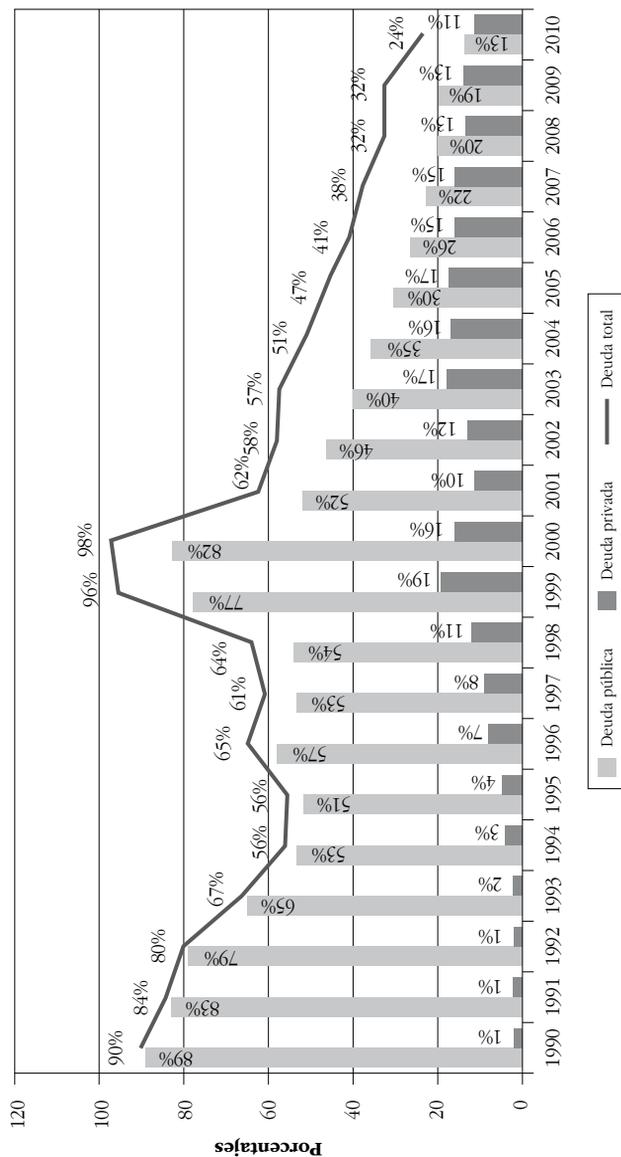
Sin embargo, por lo menos en los dos primeros años del gobierno de la *revolución ciudadana* se ha producido un cambio en el tipo de ingresos tributarios priorizados (cuando el Legislativo aprobó reformas tributarias que incrementaron los impuestos a la herencia y a la renta). En efecto, mientras que desde mediados de los años noventa el peso mayor estaba en los impuestos indirectos (IVA), que son al mismo tiempo regresivos, el gobierno de la *revolución ciudadana* aumentó el peso del impuesto a la renta, que es progresivo (se cobra más a los que ganan más). Esta tendencia se revirtió parcialmente en los dos últimos años (2010 y 2011), probablemente por el incremento del consumo interno motivado por la recuperación de la economía luego de la crisis de 2009 (gráfico 12).

La economía social y solidaria

Según el Plan del Buen Vivir, el cambio del régimen de acumulación es en cierto modo una estación de tránsito entre una economía basada en la acumulación de capital y una economía fundada en el bienestar del ser humano. Así es como se concibe, siguiendo a José Luis Coraggio, la diferencia entre la economía de mercado y la economía social y solidaria:

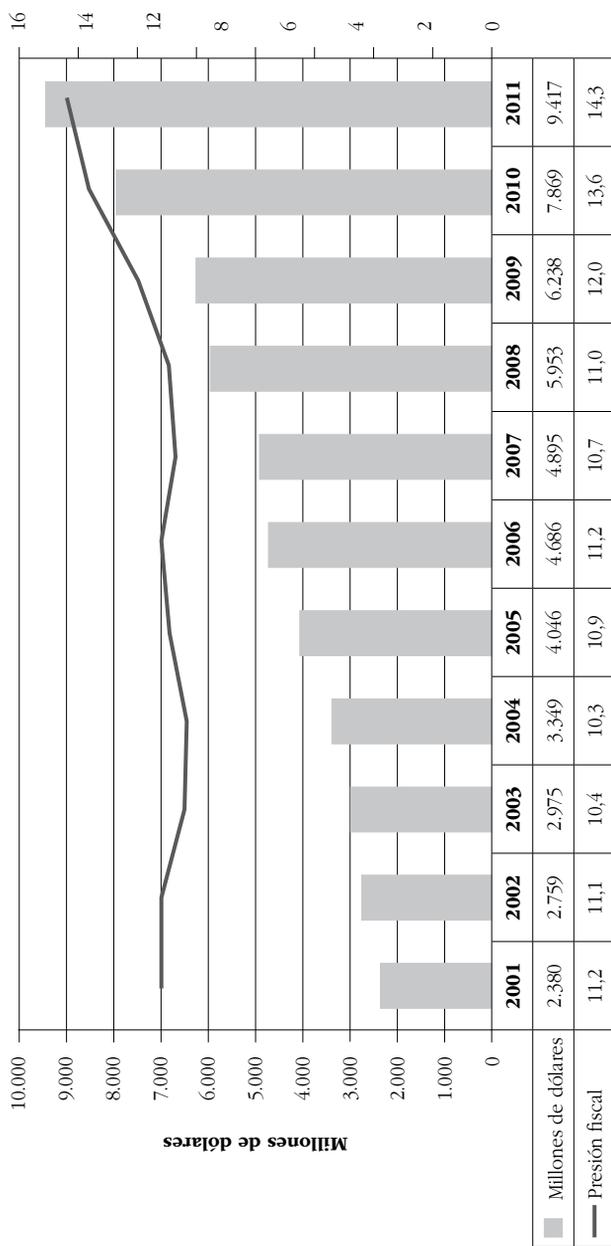
¹⁰ La información oficial sobre el endeudamiento externo no incluye, al parecer, los préstamos recientes de la China, que se mantienen en cuenta aparte. Según informaciones del Ministerio de Economía, a diciembre de 2011 el monto recibido sería de 8.953 millones de dólares (citados por Acosta, 2012). Esto no modifica la idea general de que la deuda externa ha dejado de ser una presión urgente. La deuda interna se ha mantenido entre el 7% y el 8% del PIB durante el período de gobierno de Rafael Correa, es decir que en 2011 alcanzaba 4.500 millones de dólares (véase Banco Central del Ecuador, 2012).

Gráfico 10
Evolución de la deuda externa pública y privada
(porcentaje del PIB 1990-2010)



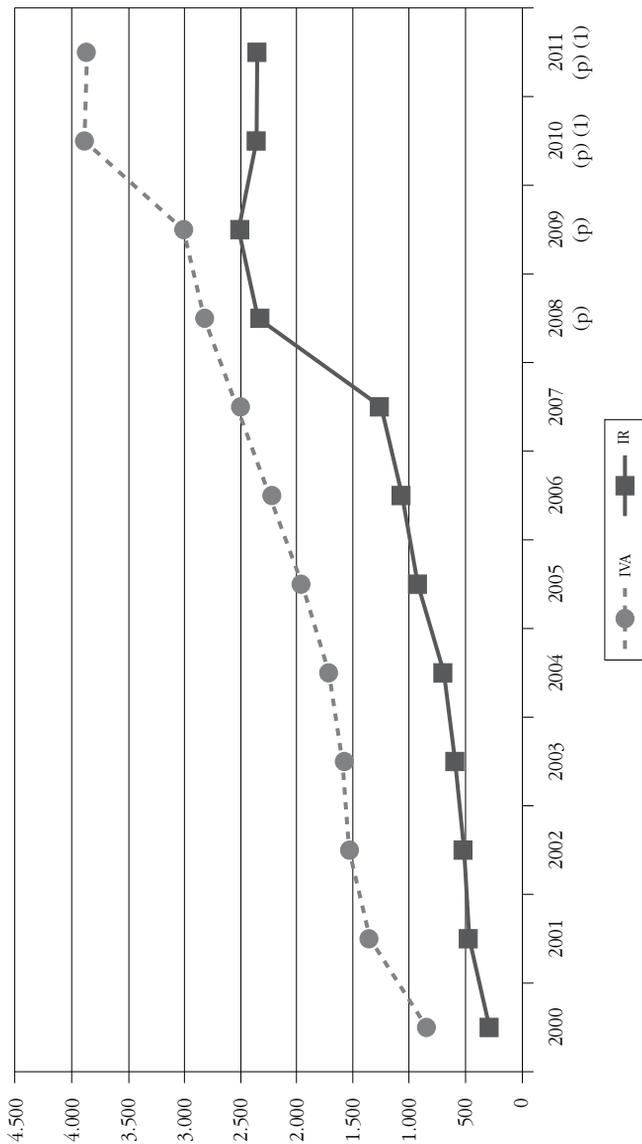
Fuente: BCE, 2011.

Gráfico 11
Ingresos tributarios por año (mérito del SRI)



Fuente: Acosta, 2012.

Gráfico 12
Recaudación de impuestos (en \$US)



Fuente: BCE, 2012.

Para la economía social el ser humano es el centro de la actividad económica y, por lo tanto, la economía debe estar al servicio de la vida y no la vida en función de la economía. Esto supone revertir la lógica perversa del capitalismo, para el que la acumulación del capital constituye el motor de la vida (SENPLADES, 2009a: 44).

La Constitución de 2008 define en los mismos términos el sistema económico del país:

El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza (artículo 283).

Tratando de dar coherencia al conjunto de las afirmaciones del Plan y de la Constitución, se podría decir que la economía social y solidaria es el régimen económico de la sociedad del Buen Vivir. ¿Qué se ha hecho para avanzar en la puesta en práctica de estos propósitos?

El gobierno creó un Instituto de Economía Social y Solidaria dentro del Ministerio Coordinador de la Política Económica, y lo dotó de un presupuesto de \$US 5,8 millones para 2011 y de \$US 11,1 millones para 2012 (de los cuales un proyecto en la Sierra central del Ecuador consume \$US 7,3 millones). Sus actividades consisten básicamente en programas de crédito o donaciones de hasta 900 dólares para microempresas, que se relacionan con programas de subsidio a pequeños emprendimientos de beneficiarios del bono de desarrollo humano (Programa “Hilando el desarrollo”) y con un intento de aumentar las compras públicas a empresas pequeñas¹¹.

¹¹ El Plan del Buen Vivir se propone pasar del 40% al 45% de compras públicas a pequeñas empresas entre 2009 y 2013, lo que muestra que no se trata de un cambio muy radical en el modo de operación de dichas compras.

De hecho, los documentos del Instituto plantean que la economía popular aporta con el 25,7% del PIB y el 48,9% del empleo generado (emprendimientos de menos de 11 empleados), especialmente para las mujeres (el 64,8% de las mujeres trabajan en microempresas en el área rural y el 56,5% en el área urbana)¹². Más allá de la precisión de las cifras utilizadas (ahora disponemos del Censo Económico para una radiografía más detallada), éstas revelan la concepción de que los microemprendimientos —que para Hernando de Soto son el corazón del “capitalismo popular” y para Mohamed Junus una esperanza para aportar al Foro Económico Mundial de Davos— son, para la *revolución ciudadana*, la base de la economía solidaria. Es evidente para las instituciones de gobierno que estos emprendimientos populares no son necesariamente “solidarios” en el sentido de que eludan la lógica de acumulación y pongan al ser humano “en el centro”, pero se estima que podrían serlo en un contexto apropiado y con un apoyo que les permita superar la precariedad en que normalmente se desenvuelven y que les impide pagar salarios mejores o los costos de seguridad social. Lo que no se especifica (y es un debate para todos los interesados en promover la economía social) es cómo, una vez que logren superar dichas limitaciones, puede mostrarse que siguen siendo “populares” o “solidarios”.

Ecuador carece de una evaluación completa de las experiencias de economía asociativa, pero los estudios disponibles sugieren que éstas están concentradas en tres grandes sectores: la agricultura, el turismo comunitario y las cooperativas de crédito. De los tres, el último es el que han privilegiado las políticas públicas puesto que el sistema de cooperativas ha crecido exponencialmente en el país (ver cuadro 3) a partir de originales cajas de ahorro que el Instituto cifra en casi 10.000 y que movilizan anualmente más de 400 millones de dólares en créditos.

¹² Ministerio de Coordinación de la Política Económica, 2009. Los datos del presupuesto del IEPS de 2011 y 2012 están disponibles en: http://www.ieps.gob.ec/web/images/LOTAIP_2012/Informacin_Financiera/PRESUPUESTO_ANUAL/EJECUCION_ENERO-ABRIL.pdf y en http://www.ieps.gob.ec/web/images/Liquidacion_Presupuesto_Insti._Anterior_ejercicio.pdf

Cuadro 3

Número de cooperativas registradas en el Ecuador (de consumo, de crédito, de producción, de servicios)

	Número total de cooperativas	Cooperativas en Pichincha
2002	2.688	
2007	5.422	1.671
2012	6.456	1.539

Fuentes: para 2002, Dirección Nacional de Cooperativas, Ministerio de Inclusión Económica y Social; para 2007 cf. Vaca y Salcedo Aznal, 2008: 210-212; para 2012, cf. página web del Instituto de Economía Popular y Solidaria: http://www.ieps.gob.ec/web/index.php?option=com_content&view=article&layout=edit&id=378 [16/08/ 2012]

Como se puede observar en las cifras anteriores, el *boom* de las cooperativas es anterior al gobierno de la *revolución ciudadana*, y puede vincularse parcialmente al crecimiento de las remesas de la inmigración luego de la crisis de fines del siglo pasado. El gobierno ha buscado, sin embargo, ofrecerles un aparato institucional propio y más adecuado a sus formas de funcionamiento. En efecto, la Ley de Economía Popular y Solidaria, aprobada en abril de 2011, se dedica fundamentalmente a las cooperativas de ahorro y crédito, y crea una superintendencia específica para ellas liberándolas de la tutela de la Superintendencia de Bancos y de la Ley de Instituciones Financieras, lo que ha sido visto positivamente por las organizaciones y fundaciones dedicadas al tema¹³. Se trata, pues, de un paso positivo, aunque es difícil verlo como un paso muy radical (no olvidemos que también Colombia tiene su superintendencia para el rubro), puesto que depende mucho del contexto en el cual se inserta y del conjunto de políticas económicas existentes.

¹³ Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, aprobada el 28 de abril de 2011 y publicada en el Registro Oficial N° 444 de mayo de ese año. El 6 de junio se posesionó a Hugo Jácome, el primer superintendente de Economía Popular y Solidaria.

En el sector agrario las experiencias de economía solidaria están ligadas a los esfuerzos de promoción de la agroecología en la producción y de la asociatividad en la economía campesina, generalmente en la comercialización. El Ecuador no dispone de un balance general ni de una cuantificación de estas experiencias, más allá de la idea general y convencional de que la mayoría del consumo local de alimentos es abastecida por pequeños productores¹⁴. Esto, por supuesto, no nos clarifica cuánta de esa producción es orgánica o —menos todavía— si está basada en principios agroecológicos. Sin embargo, tanto la Constitución como el Plan del Buen Vivir han adoptado el concepto de “soberanía alimentaria”, y el Plan plantea el impulso a la agroecología como elemento esencial de su estrategia (aunque, simultáneamente, sin que les parezca contradictorio, se plantea como meta duplicar la proporción de productos agrícolas de exportación provenientes de unidades de producción agropecuaria basadas en mano de obra familiar¹⁵).

La verdad es que las políticas de fomento a la agroecología han sido muy débiles. Aunque se conoce que existe un cierto apoyo a proyectos —tanto de comercialización como de producción— con organizaciones rurales, todas las evaluaciones disponibles muestran que la política gubernamental sobre temas agropecuarios continúa siendo muy convencional¹⁶. Tal vez la cifra más importante y llamativa al respecto es que mientras el presupuesto de 2012 para la promoción de la Economía Social y Solidaria es, como vimos, de 11 millones de dólares, en el año 2008, para responder al aumento de los precios de los alimentos por la crisis mundial, el gobierno instauró un subsidio por seis meses a la urea (fertilizante químico) cifrado en 287 millones de dólares, que se ha mantenido en niveles

¹⁴ El análisis más reciente basado en información del Censo Agropecuario de 2000 sigue siendo el de Morales, Parada y Torres, 2005.

¹⁵ Meta 1.8.1 (SENPLADES, 2009a: 151 y 158).

¹⁶ Cf. Carrión y Herrera, 2012.

menores desde entonces¹⁷. A título de comparación, el presupuesto global del Ministerio de Agricultura pasó de 122 millones en 2007 a 297 en 2011, con un pico muy alto de 453 millones en 2009¹⁸. Ante un subsidio semejante a la agricultura convencional, que agrava las desventajas de la agricultura orgánica, es muy difícil hablar de una política sistemática de apoyo a la agroecología.

Los derechos de la naturaleza

La declaración constitucional en sentido de que la naturaleza es sujeto de derechos es considerada una de las más notables innovaciones jurídicas y políticas impulsadas por el gobierno de la *revolución ciudadana*. El artículo clave de la Constitución de 2008 sobre este tema establece que:

Art. 71. La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda.

Las potencialidades conceptuales, jurídicas y epistémicas de este reconocimiento han sido resaltadas por varios analistas. El propio

¹⁷ “Según registros del Banco Central del Ecuador, se han importado USD 139,5 millones de urea venezolana desde inicios del Régimen hasta el 2011. El fertilizante que subsidia el Gobierno proviene del país bolivariano”, en “El Gobierno subsidió la urea antes de su primera consulta popular”, *El Comercio*, 2 de junio de 2012, consultado en http://www.elcomercio.com/politica/Gobierno-subsidio-primera-consulta-popular_0_710929125.html. Para elaborar este documento ha sido imposible reconstruir la estadística del subsidio a la urea debido a que era un programa manejado por el Banco Nacional de Fomento que en 2012 pasó a manos del MAGAP y el dato no figura en sus balances, o por lo menos nos resultó imposible identificarlo.

¹⁸ Op. cit.: 54.

Presidente de la República, no obstante, ya al inicio de los trabajos de la Asamblea Constituyente, fijó los límites que, en su opinión, tenían estos derechos:

En cuanto a los impactos ambientales de la explotación de recursos no renovables, todos estamos profundamente comprometidos con el medio ambiente, incluso creemos que los seres de la creación tienen derechos intrínsecos, rompiendo la visión antropocéntrica de la economía y de la sociedad, visión que incluso también puede incorporarse en la nueva Constitución. Sabemos que hay principios fundamentales, éticos y morales, de respeto a la naturaleza, y nos adherimos totalmente a ellos, pero tampoco podemos caer en la ingenuidad de obviar el análisis costo-beneficio. ¿Quién puede estar a favor, por sí misma, de la minería a cielo abierto? ¿quién ética y estéticamente puede estar de acuerdo que allí donde había bosque primario, haya ahora un pozo petrolero? Pero si esa mina tiene un valor presente de cien mil millones de dólares, si ese pozo tiene un potencial de veinte mil millones de dólares, tal vez lo inmoral sería lo contrario, perder, por visiones fundamentalistas, esa gran oportunidad para el desarrollo del país. No podemos darnos el lujo de ser tan ingenuos. Cabe indicar que los ejemplos mineros y petroleros que les acabo de dar son reales¹⁹.

Si debiéramos especificar entonces hasta dónde llegan los derechos de la naturaleza, la opinión de Rafael Correa es que dependen de lo que diga el análisis costo-beneficio, en este caso por lo menos calculado en términos monetarios; en ocasiones posteriores ha hablado de la incorporación de otros criterios además de los financieros.

¹⁹ Discurso del Presidente de la República, Rafael Correa, en la ceremonia de inauguración de la Asamblea Nacional Constituyente, Montecristi, 30/11/07.

Podría interpretarse en estos términos el proyecto ambientalmente más emblemático del gobierno: el de dejar el petróleo de los yacimientos del Parque Nacional Yasuní en tierra a cambio de una compensación internacional. En términos estrictamente históricos, el proyecto fue el resultado de un compromiso entre distintas tendencias sobre el tema dentro del gobierno: por un lado, el entonces presidente de Petroecuador Carlos Pareja Yannuzzelli, que quería hacer la explotación petrolera en el parque tal como se hace en todos los parques nacionales que tienen petróleo, y por otro, el entonces ministro de Energía Alberto Acosta, que quería declarar una moratoria, y el Presidente de la República, que planteó la transacción de la compensación internacional²⁰. En términos doctrinales, la “competencia” entre el “Plan A” (recibir una compensación internacional equivalente al valor actualizado del 50% de las reservas probadas) y el “Plan B” (explotar comercialmente el petróleo) remite a una especie de valoración económica mínima convencional²¹ necesaria para evitar actividades extractivas en un parque nacional.

La opinión del Presidente no es, por supuesto, la única en el gobierno. Otros funcionarios han expresado interpretaciones más radicales y menos estrechamente economicistas. Sin embargo, dado el peso político creciente de sus personales opiniones, se puede decir que es la comprensión dominante del tema.

Las políticas ambientales del gobierno reproducen esta ambigüedad. Su sentido general es el aumento de la capacidad de control y acción por parte del Ministerio del Ambiente. El aumento del presupuesto y del personal es similar al aumento sufrido por todas las instituciones públicas, con lo que hay más fondos para programas de mejora de la información existente y para el manejo de áreas protegidas (40 millones

²⁰ Un seguimiento completo a las noticias y controversias internas desde abril de 2007 a febrero de 2010 puede encontrarse en la página “ITT... todo sobre el proyecto – Iniciativa Yasuní”, disponible en <http://yasuni-ecuador.blogspot.nl/2010/03/itt-monitoreo-de-medios-i.html>

²¹ Es convencional porque se hace solo en términos monetarios, en condiciones en que el petróleo es un “recurso” que se convierte en flujo de caja, mientras que la biodiversidad del parque no.

de dólares en 2011 cuando hace seis años, Galápagos, con 7 millones de dólares, tenía más presupuesto que todas las otras áreas protegidas juntas). El programa más grande en términos presupuestarios (59 millones de dólares en 2011) es Socio-Bosque, que consiste en la firma de convenios con los propietarios de bosques (privados o comunitarios) para que, en base a planes de manejo locales, los conserven en pie por 20 años y reciban una compensación económica a cambio. Los montos varían según la calidad del bosque o páramo, su tamaño y su régimen de propiedad. Este programa está ligado a las iniciativas internacionales REDD que, por otro lado, han sido identificadas por varios ambientalistas como expresión del “capitalismo verde” que el gobierno rechazó en la Cumbre Río + 20²².

Las estadísticas sobre temas ambientales están todavía muy dispersas para saber a ciencia cierta qué efectos han tenido las políticas de reforzamiento del poder del Ministerio del Ambiente en un aumento de la inversión ambiental y de la entrega de incentivos para evitar la deforestación. El gobierno alega que la tasa de deforestación se redujo, pero no queda claro en qué medida se trata de una reducción efectiva o de una mejora en los sistemas de registro y una corrección de tasas sobredimensionadas en el pasado²³.

²² La información de este párrafo ha sido tomado de las páginas WEB del Ministerio del Ambiente y del Ministerio Coordinador del Patrimonio (<http://www.ambiente.gob.ec/> y <http://ministeriopatrimonio.ezn.ec/>).

²³ Es más probable que haya una disminución de la tasa de deforestación porque las áreas forestales nativas accesibles disminuyeron por agotamiento en la región costera de Esmeraldas.

CAMBIOS DISTRIBUTIVOS

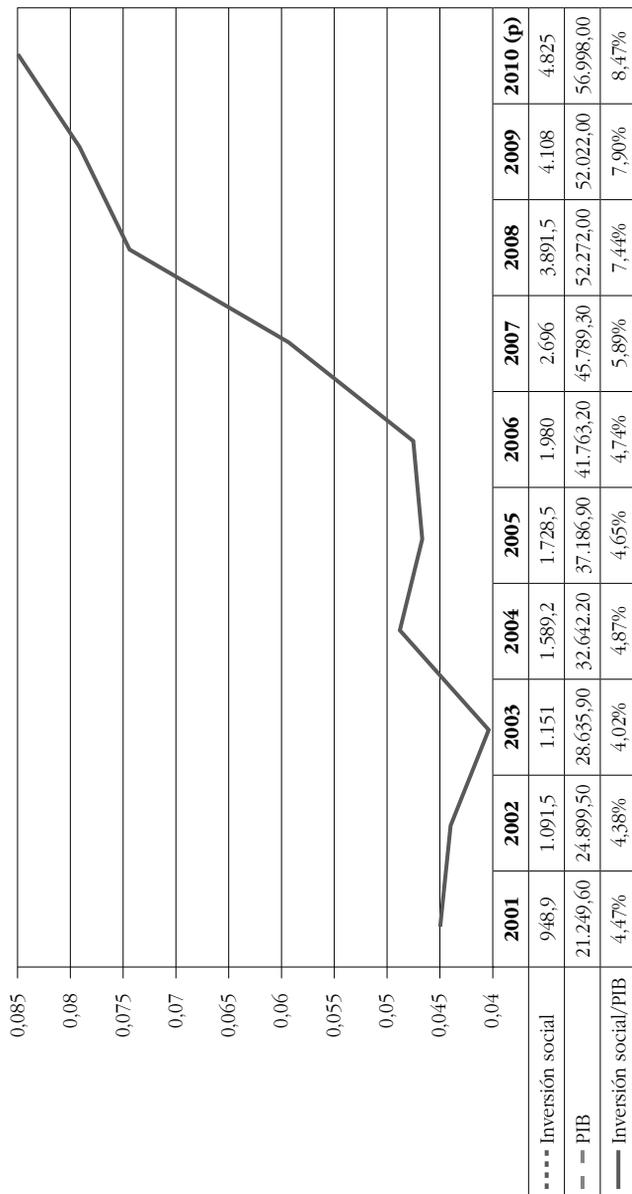
El gobierno de la *revolución ciudadana* ha hecho un gran esfuerzo económico y político a favor de la redistribución de ingresos. Empezamos mostrando las cifras del esfuerzo y la política pública de redistribución. Luego presentamos los datos de los resultados netos de dicho esfuerzo en cuanto a la pobreza y la desigualdad. Finalmente, complementamos ese análisis con algunas observaciones sobre los cambios cualitativos existentes.

El esfuerzo de inversión

La inversión social, tanto absoluta como relativa, creció poderosamente con el gobierno de Rafael Correa, aunque todavía no alcanza los niveles previstos para salud y educación en los compromisos adoptados para conseguir los llamados “objetivos del milenio”. En efecto, a partir de 2009 se nota un cierto estancamiento en el crecimiento de esta inversión, que, sin embargo, se mantiene más alta que en los años neoliberales (gráficos 13 y 14).

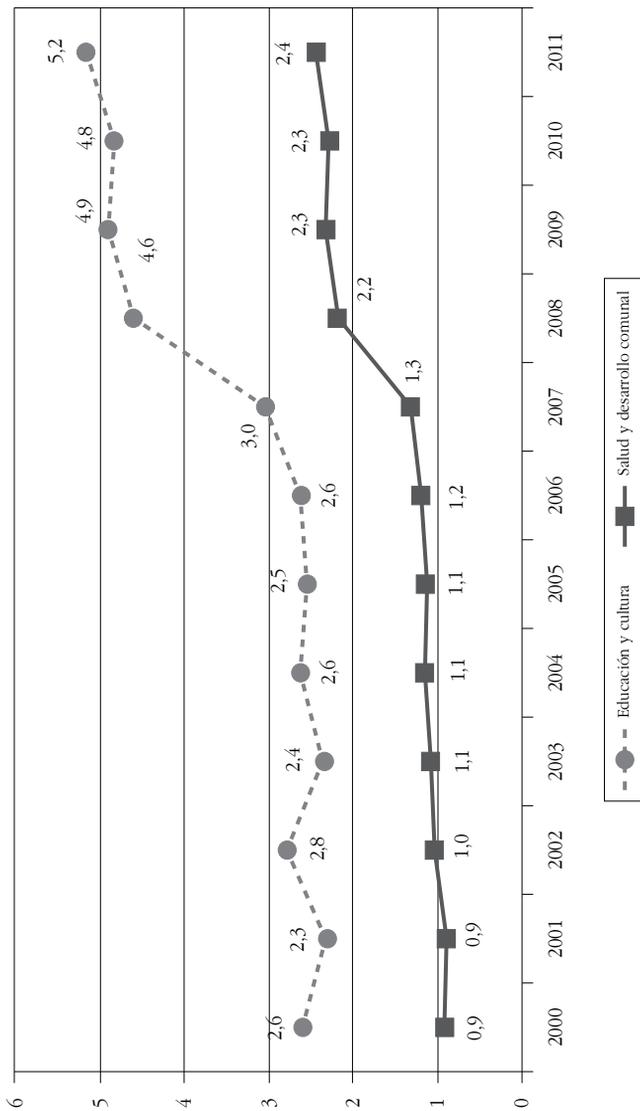
Todo este esfuerzo financiero ha llevado a aumentar el *acceso* de los pobres a los servicios públicos de educación y salud. En cuanto a los servicios de salud, la gratuidad y la mejora en la infraestructura propició un crecimiento exponencial en la demanda de atención:

Gráfico 13
Inversión social del gasto gubernamental como porcentaje del PIB



Fuente: BCE, 2012.

Gráfico 14
Gasto en salud y educación como porcentaje del PIB



Fuente: BCE, 2012.

de 14 a 30 millones de consultas anuales²⁴. En cuanto a educación, aunque el proceso de mejora del acceso venía de antes, los datos de evaluación del propio gobierno han resaltado que indígenas, negros y pobres han mejorado su participación en la educación básica, media y universitaria (gráficos 15, 16 y 17).

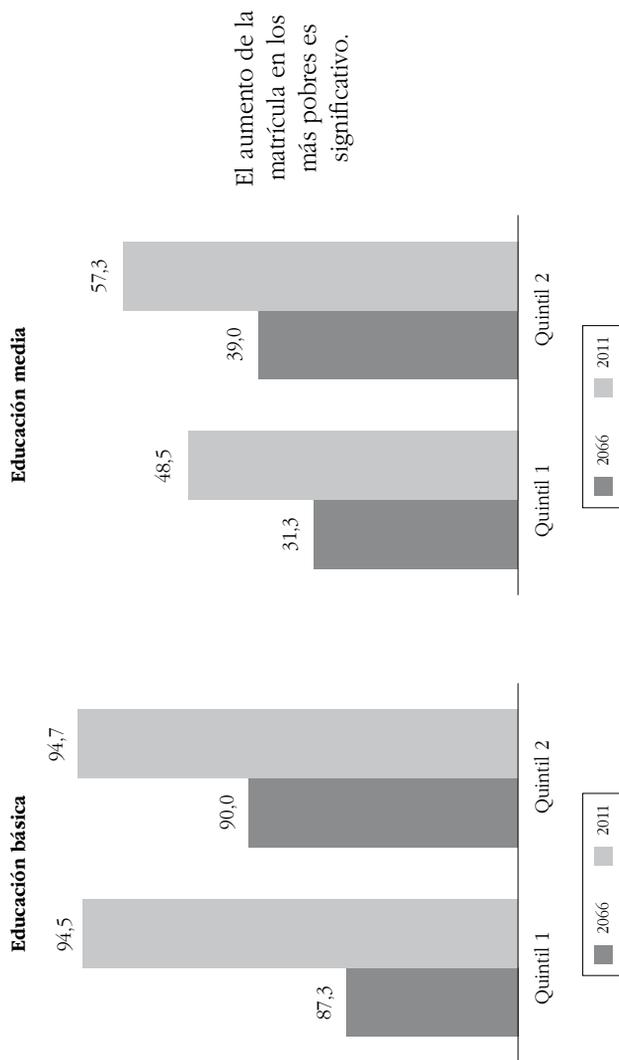
Los salarios reales también continúan aumentando. Tal como se observa en el gráfico 18, la mejora de los salarios reales ocurre sistemáticamente desde inicios de la década pasada, aunque se puede destacar un leve aumento en la tendencia a partir de 2007 (gráfico 18).

Uno de los grandes logros sociales del gobierno es haber ampliado la afiliación al seguro social obligatorio y haber mejorado su financiamiento y su inversión, así como haber coadyuvado a la creación del Banco del IESS para invertir directamente, evitando hacerlo a través de la banca privada. A este logro coadyuvó el mandato constituyente, que en 2008 prohibió la tercerización laboral y también la obligatoriedad de afiliación de las empleadas domésticas. Como puede observarse en el gráfico 19, el aumento de las afiliaciones crece al inicio del gobierno y luego se estanca. Este aumento, sin embargo, sustituyó a un estancamiento mucho más prolongado durante toda la década de 1990. Puesto que el Censo de Población del año 2010 registra que el 28,9% de la PEA estaba entonces afiliada al seguro social, puede tomarse este indicador como una aproximación a un tipo de empleo “digno” o aceptable.

Entre los afiliados al seguro social, en el año 2006 el 40% eran mujeres (algo más que el 36,8% de mujeres participantes en la PEA según el Censo de 2010); no hay datos disponibles para 2012, pero se puede suponer que la cifra es algo mayor a la de 2006 por el esfuerzo desplegado para afiliar a las empleadas domésticas.

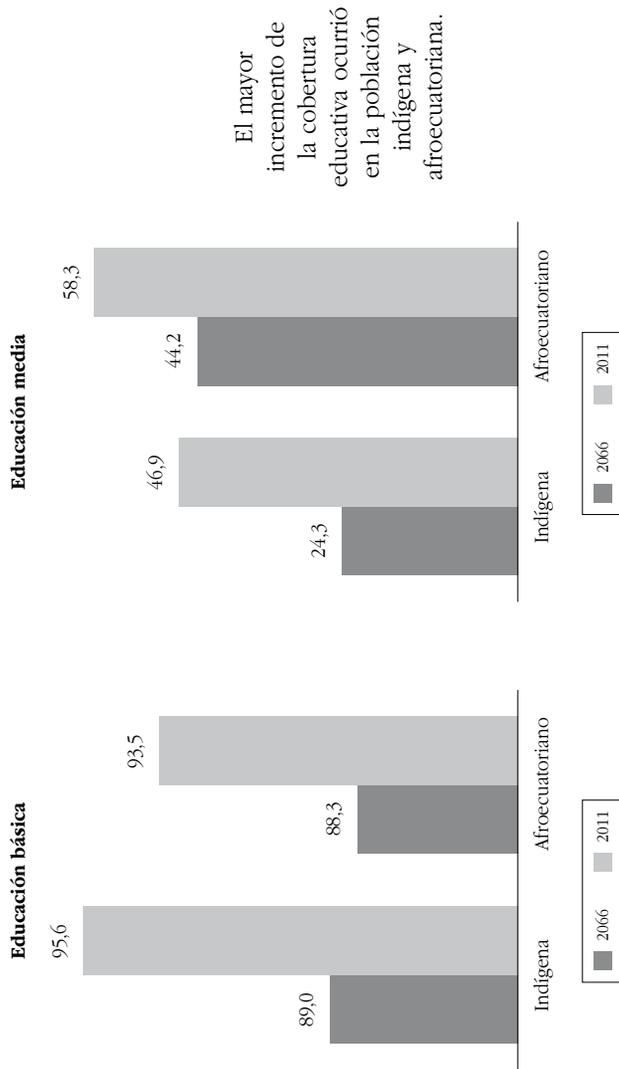
²⁴ “Discretos resultados con grandes recursos”, El Comercio, 15 de enero de 2011, “Especial, 4 años después”, p. 16. Al punto de que en enero de 2011, ante la crisis de atención en los establecimientos de salud, el gobierno propuso aumentar impuestos (IVA a medicinas, 5% de impuesto a consumos especiales a llamadas a celular, y aumento en licores y cigarrillos) para obtener 400 millones de dólares para financiar medicinas en los hospitales públicos.

Gráfico 15
Tasa neta de matrícula por quintiles (en porcentaje)



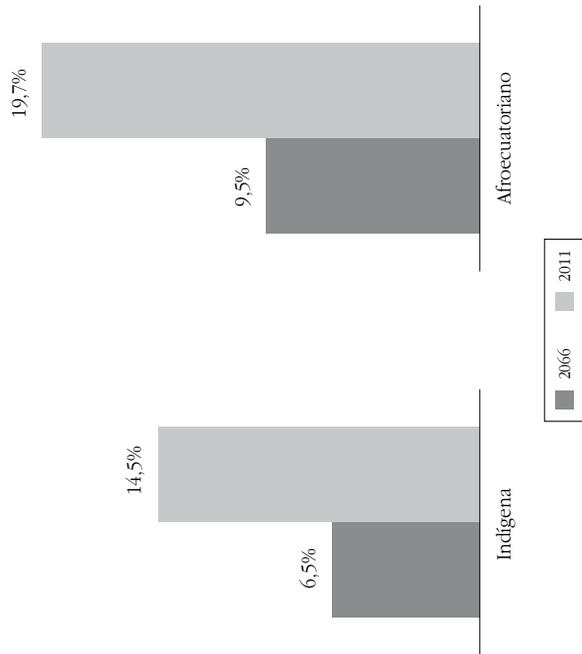
Fuente: SENPLADES, 2012a.

Gráfico 16
Tasa neta de matrícula por grupo étnico



Fuente: ...

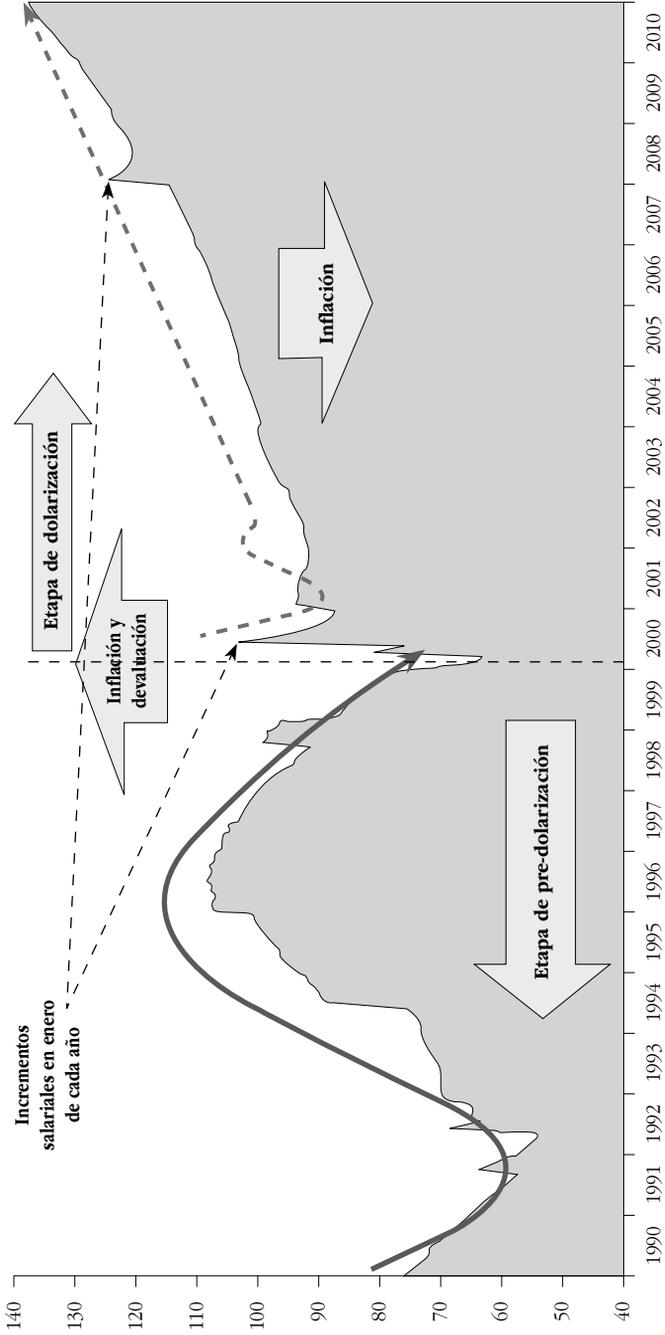
Gráfico 17
Tasa neta de matrícula en educación superior



Hemos duplicado la matrícula de indígenas y afroecuatorianos.
 Se abren nuevas oportunidades para los pueblos y nacionalidades.

Fuente: SENPLADES, 2012a.

Gráfico 18
Índice de salario real (base 1994-1995=100, 1990-2010)



Fuente: BCE, 2011.

Esto llevaría a la conclusión de que, en comparación con los varones, las mujeres tienen mayor afiliación a la seguridad social. Lamentablemente, es probable que ese no sea el caso puesto que una proporción desconocida de mujeres que en los censos dice dedicarse exclusivamente al trabajo doméstico, en realidad trabaja en el sector informal o como subempleada, y posiblemente el nivel de afiliación de varones y mujeres sea similar, igual de bajo, pero en aumento (gráfico 19).

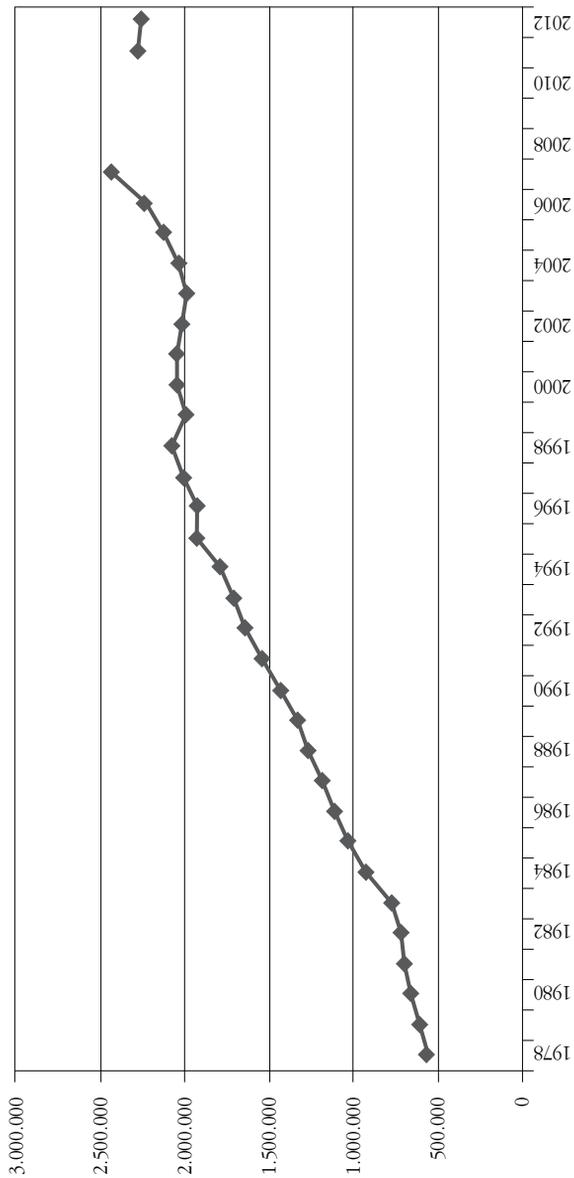
Este esfuerzo de formalización de las actividades económicas y de las formas de contratación de trabajadores se refleja en una pequeña pero significativa transformación en la estructura del empleo. En Ecuador el desempleo ha sido históricamente bajo precisamente por la alta incidencia de la pobreza. En efecto, en los hogares muy pobres no es posible quedarse sin trabajar un día, y menos una semana, tal como requieren las encuestas sobre empleo para considerar a una persona como “desempleada”. El subempleo, sin embargo, cuya alta presencia es la característica estructural más importante del mercado laboral ecuatoriano, a lo largo del período de gobierno bajó levemente de casi el 60% al 55%. Por su parte, el empleo pleno pasó del 34% al 40%. Esta es otra manera de aproximarse a cuantificar la meta de conseguir un “empleo digno” o en condiciones razonables. Como vemos, ambas formas de aproximarse parecen converger en una cifra que fluctúa entre el 35% y el 40% de la PEA (gráfico 20).

Resultados estructurales

Ese notable esfuerzo financiero ha tenido efectos positivos sobre la reducción de la pobreza, de la desigualdad y del subempleo crónico que aquejan a la economía ecuatoriana. Las cifras muestran que se mantiene la tendencia a la reducción de la pobreza y la desigualdad iniciada en la década de 2000, cuando se cambió la tendencia de la década anterior (la del noventa), en la que habían aumentado la desigualdad y la pobreza²⁵. Hay que decir que esta tendencia divergente

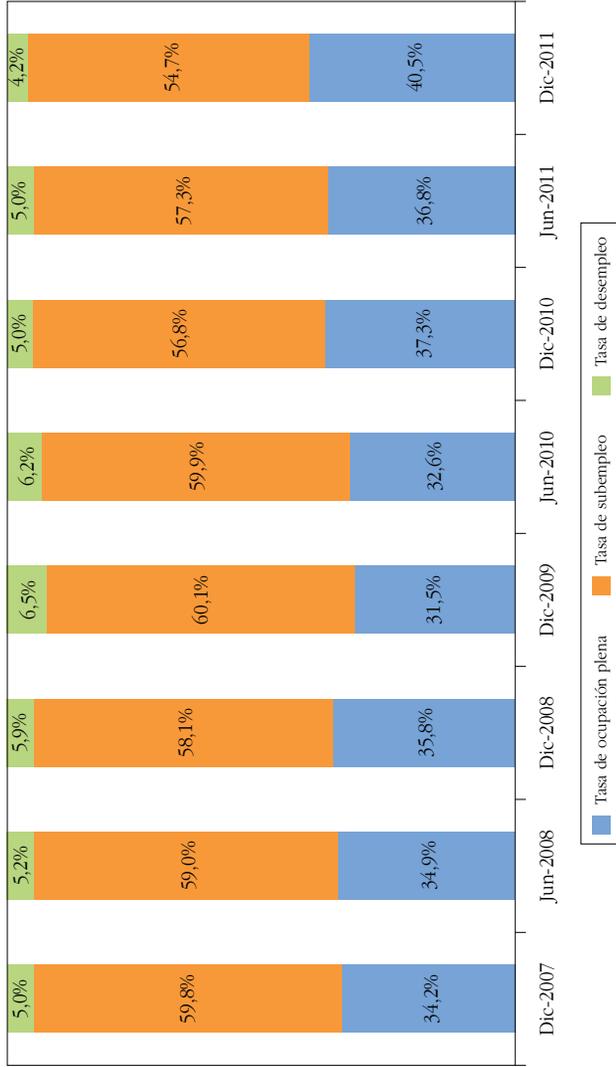
²⁵ La comparación entre las décadas de 1990 y de 2000 puede encontrarse en Acosta y Ponce, 2010.

Gráfico 19
Número de afiliados cotizantes al seguro social obligatorio (1978-2012)



Fuente: IESS. Para el periodo 1978-2007, Boletín Estadístico, y para los años 2011 y 2012, www.iesse.gob.ec

Gráfico 20
Tasas de empleo, subempleo y desempleo



Fuente: INEC, encuestas de empleo y subempleo, tomado de SENPLADES, 2012.

entre las décadas de 1990 y 2000 es algo compartido por prácticamente todos los países de América Latina, independientemente de la tendencia ideológica de los gobiernos de cada país, lo que hace suponer que se trata de una tendencia favorecida por factores económicos estructurales, como el tipo de inversión extranjera, el valor y tipo de las exportaciones y otros cambios en el modo de inserción del subcontinente en el sistema mundial²⁶.

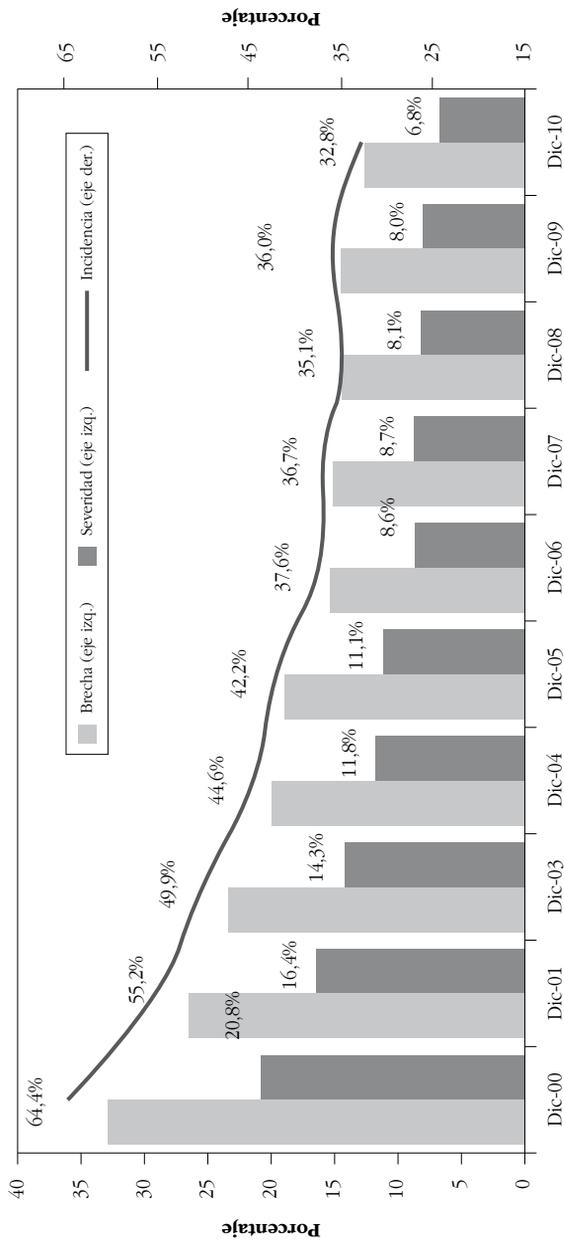
Lo que las cifras ecuatorianas muestran, tanto en pobreza como en desigualdad, es que el ritmo de la reducción es menor en la segunda mitad de la década que en la primera mitad (Gráficos 21 y 22).

La razón de esta tendencia en la década de 2000 no es difícil de identificar. Tanto la pobreza como la desigualdad cayeron rápidamente debido a que eran indicadores que habían empeorado sensiblemente con la crisis financiera y económica de 1999. A partir de la segunda mitad de la década la tendencia se redujo debido a que ahora había que reducir la pobreza y la desigualdad *estructural*, no solo la *coyuntural*. Para afrontarla y reducirla sustantivamente se requiere cambios estructurales no solo en los ingresos sino en el control de los activos productivos.

Existen dos ejemplos paradigmáticos de la debilidad de los cambios en este campo. El primero es la redistribución de aguas y tierras, considerada esencial en el PNBV (SENPLADES, 2009a: 101-2). Entre SENPLADES y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura (en adelante MAGAP) diseñaron el Plan Tierras, cuyo diagnóstico identificaba la existencia de cerca de medio millón de productores familiares sin tierra y un poco más de medio millón que necesitaría mejorar su acceso a la tierra (SENPLADES y MAGAP, 2010: 8). Los objetivos del Plan fueron ambiciosos. Aunque el documento de SENPLADES no lo decía, los voceros políticos del MAGAP mencionaron públicamente que buscaban reducir el índice de Gini en la concentración de la tierra del estratosférico 0,80 al altísimo (pero

²⁶ Estas tendencias latinoamericanas han sido analizadas por López-Calva y Lustig, 2011.

Gráfico 21
Pobreza a nivel nacional (porcentajes 2000-2010)



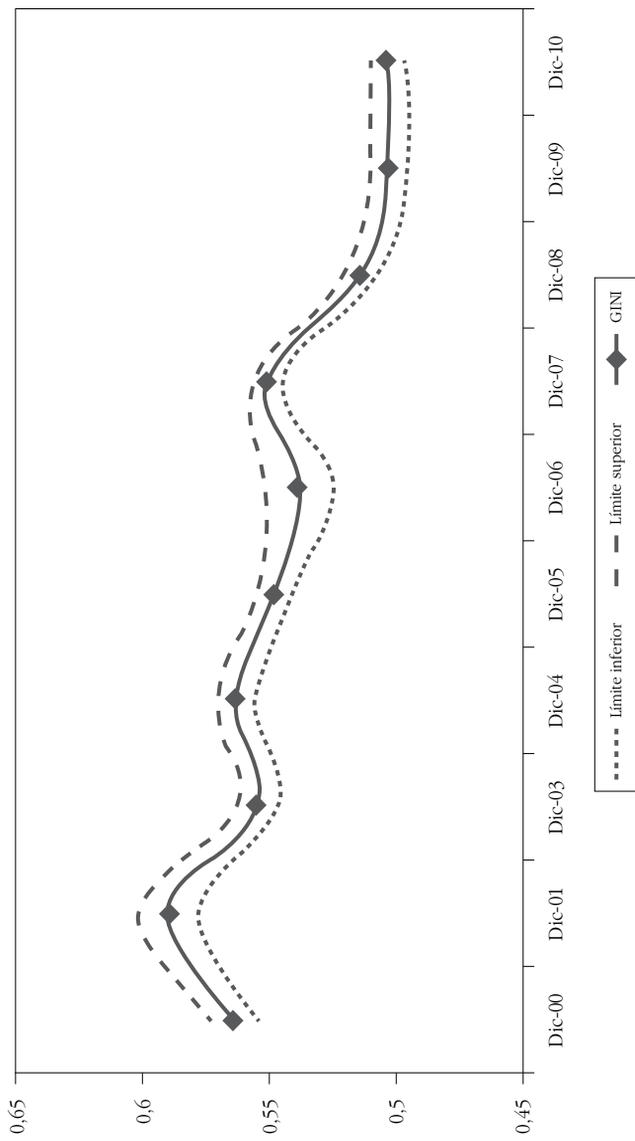
Incidenia: Número de personas pobres expresado como porcentaje del total de la población en un determinado año.

Brecha: Diferencia agregada entre el ingreso de las personas (u hogares) pobres y el valor de una canasta básica de bienes y servicios (o línea de pobreza), expresada como porcentaje de este último valor y dividida para la población total.

Severidad: Suma ponderada de las diferencias, expresadas como porcentaje de la línea de pobreza, entre el ingreso de las personas (u hogares) pobres y el valor de una canasta básica de bienes y servicios (o línea de pobreza), dividida para la población total.

Fuente: BCE, 2011.

Gráfico 22
Coefficiente de Gini (2000-2010)



Fuente: BCE, 2011.

mejor) 0,69 en cuatro años. El Plan del Buen Vivir menciona que es su meta hasta 2013 reducir el índice de concentración de la tierra en un 22%, del 0,78 al 0,61, es decir, se propone un logro incluso más ambicioso que el MAGAP (SENPLADES, 2009a: 151 y 155). Para ello los voceros del MAGAP plantearon en varias declaraciones públicas el traspaso de 2.500.000 ha a campesinos mediante tres procedimientos: primero, la entrega de 69.000 hectáreas en manos del Estado²⁷, segundo, la creación de un fondo nacional de tierras, previsto en la Constitución (artículo 282) para la compra de tierras y la expropiación y, tercero, la compra a los propietarios de tierras “improductivas” sujetas a afectación por no cumplir con su función social (de las cuales solo se mencionan específicamente las tierras improductivas de la provincia de Santa Elena, en la Costa, que debían expropiarse hasta mayo de 2011²⁸).

Los resultados prácticos son muy modestos: entre 2007 y enero de 2012 se había entregado 5.000 hectáreas. Para noviembre de 2012 el Ministerio de Agricultura anunció que las hectáreas entregadas a los campesinos alcanzaban a 20.000 aunque no dio detalles sobre los lugares y las haciendas repartidas. Tampoco se ha aplicado la disposición sobre la auditoría y redistribución de agua para riego prevista en la disposición vigésimo séptima de la Constitución de 2008²⁹. Es más, el gobierno parece haber abandonado la idea de una redistribución masiva de tierras, aparentemente porque no hay acuerdo interno sobre su conveniencia. El Presidente Rafael Correa dejó claro el dilema en octubre de 2011: primero es la productividad y luego la redistribución porque, en su opinión, esta última se opone a la primera:

²⁷ Aunque en el Plan Tierras se menciona 69.000 hectáreas, luego se habló de 95.000 y más tarde 120.000, hasta que el Presidente Correa mencionó la existencia de 200.000 ha en manos del Estado. La verdad es que nadie sabe cuánta es la tierra en manos del Estado.

²⁸ Hemos seguido el relato de datos de Rosero, 2011: 83-84.

²⁹ La disposición constitucional reza así: “El Ejecutivo, en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de esta Constitución [octubre de 2010], revisará la situación de acceso al agua de riego con el fin de reorganizar el otorgamiento de las concesiones, evitar el abuso y las inequidades en las tarifas de uso, y garantizar una distribución y acceso más equitativo, en particular a los pequeños y medianos productores agropecuarios”.

Algunos quieren definir latifundio de acuerdo a un tamaño: más de 100 hectáreas y ¡prohibido los latifundios, la Constitución prohíbe el latifundio...! [Pero] lo importante es la propiedad y lo importante es que se esté produciendo... Primera idea de fuerza: cuidado que por hacer un bien hacemos un daño mayor... Para que todos seamos propietarios partamos estas 2.000 hectáreas en 1.000 familias a dos hectáreas cada familia. Bueno, vamos a tener 2.000 familias más pobres que antes. La segunda idea de fuerza es la productividad. Tenemos una productividad agrícola demasiado baja. Y en la economía campesina esa productividad es desastrosa. Y parte de esa baja productividad son las pequeñas parcelas de terreno. Incluso con el sistema capitalista, si tenemos una producción de 2.000 hectáreas y una sociedad anónima con 200 accionistas, en buena hora: se está democratizando en algo la propiedad de esa tierra. Esto es lo que no entienden muchos compañeros. Por ahí veo proyectos de tierra, incluso del propio Consejo de Soberanía Alimentaria, que tienen solo esa visión de justicia. Cuidado, por buscar la “justicia”, entre comillas, destrozamos la eficiencia y lo que hacemos es a todos igualitos, pero igualmente miserables, igualmente pobres³⁰.

Algo similar ocurre con la concentración de las actividades económicas. A fines de 2011 se presentaron los resultados del Censo Económico del Ecuador. Los datos son escalofriantes: el 1% de los establecimientos censados (5.111 negocios) concentraba el 89,9% de las ventas totales y el 91,5% del valor agregado bruto total registrado (INEC, 2011). Frente a este proceso inaudito de concentración de las actividades económicas, la propuesta de ley antimonopólica presentada por el gobierno nacional y tramitada por la Asamblea Nacional en septiembre de 2011 plantea modestamente evitar las

³⁰ Enlace ciudadano del sábado 1 de octubre de 2011, disponible en La línea de fuego. Comunicación no alineada, 17 de octubre de 2011, disponible en www.lalineadefuego.com

prácticas monopólicas; no plantea, en ningún caso, la reducción de la concentración monopólica de la propiedad de los activos económicos en el país³¹.

En una palabra, el gobierno de la *revolución ciudadana* ha avanzado en una agenda política redistributiva mediante una leve mejora en el cobro de impuestos progresivos (el impuesto a la renta) y mediante la ampliación de las políticas sociales. Esos mecanismos permiten una mejora lenta en la distribución de ingresos, pero tienen muchas más dificultades en modificar la pobreza y la desigualdad estructural porque las reformas sociales se detienen justo antes de afectar la concentración de la propiedad.

Es por eso que durante los años de la *revolución ciudadana* las ventas totales de las más grandes empresas aumentaron y sus utilidades crecieron incluso en 2009, un año de recesión. En efecto, las utilidades de las 55 empresas privadas más grandes pasaron de un poco más de 800 millones de dólares en 2005 a 1.486 en 2007, a 1.645 en 2009 y se estancaron en 1.641 millones en 2011 aunque su volumen de ventas siguió creciendo.

Cambios estructurales: género

El Plan del Buen Vivir y varios planes sectoriales plantean ambiciosos objetivos respecto a reducir las brechas de género para la construcción de una sociedad democrática y equitativa. En el año 2009, continuando con algunos trabajos previos, el gobierno incluyó el llamado “factor K” en la planificación y evaluación presupuestaria con el fin de identificar y hacer visibles los presupuestos “sensibles a género”. Aunque ésta es, por supuesto, una visión limitada de “género”, puesto que *todas* las intervenciones tienen efectos diferenciados de género, la herramienta metodológica es un instrumento que sirve para

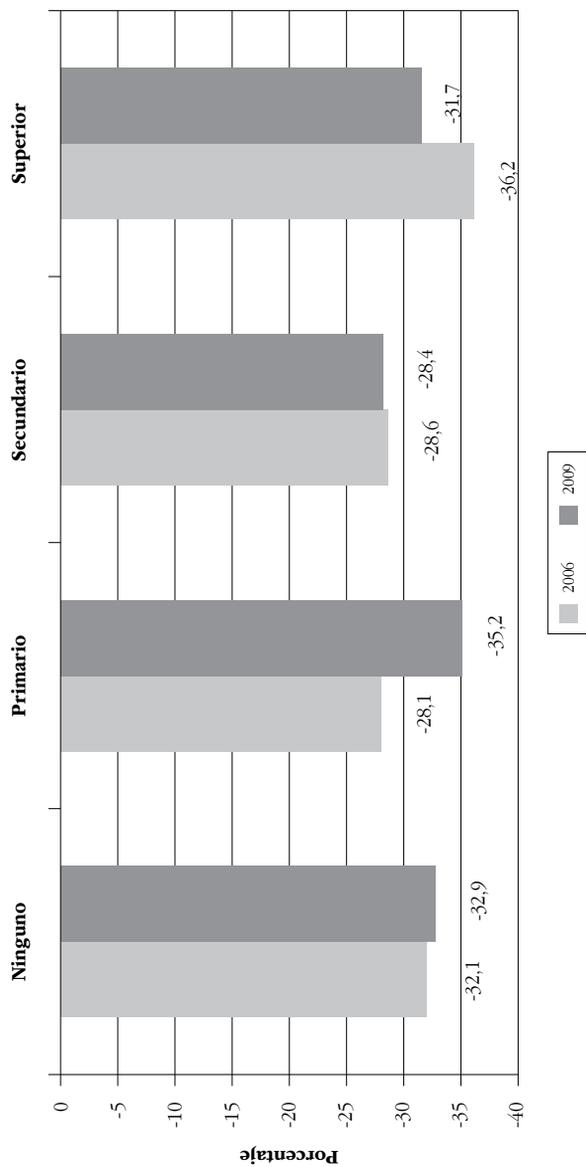
³¹ Cf. Asamblea Nacional, Comisión Permanente del Régimen Económico 2011. “Proyecto de Ley Orgánica de regulación y control del poder del mercado. Informe para el primer debate”, Quito, 9 de septiembre.

el análisis y la sensibilización de los funcionarios de los ministerios de Economía, poco interesados en el asunto. Gracias a esta herramienta sabemos que los presupuestos con interés y enfoque específico respecto al cierre de brechas de género representaron en 2010 unos 8,3 millones de dólares y pasaron a significar 31,4 millones en 2011. La mayor parte (75%) de este gasto correspondió a un programa de aplicación de la Ley de Maternidad Gratuita y Atención a la Infancia (Plataforma Nacional por los Derechos de las Mujeres, 2012: 12 y 13).

La inclusión de las mujeres en la economía sigue creciendo, es decir que aunque la brecha entre la PEA femenina y la masculina sigue siendo alta, se reduce cada año desde que existen estadísticas comparables. Éste es un cambio positivo, pero en ningún caso atribuible a las políticas gubernamentales. Disponemos de dos indicadores que el propio gobierno ha planteado como meta reducir. El primero es el de las brechas salariales entre varones y mujeres. Como vemos en el gráfico 23, si se analizan según el nivel de instrucción de las personas, los resultados son ambivalentes. Aunque entre 2006 y 2009 se redujo la brecha entre el salario de hombres y mujeres con educación superior, creció, sin embargo, en los estratos con menos educación. Es posible que esto tenga que ver con el aumento del empleo en el sector público, donde las brechas son menores, pero evidentemente se requieren estudios más detallados para afirmarlo con certeza (gráfico 23).

El segundo indicador es el de la participación diferenciada de hombres y mujeres en las tareas del hogar. El Plan del Buen Vivir (SENPLADES, 2009a: 280) presenta estadísticas basadas en las encuestas de empleo en que se propone la ambiciosísima meta de que en 2013 la razón de horas dedicadas al trabajo reproductivo sea igual entre hombres y mujeres. No se entiende bien cómo se lograría semejante loable y revolucionario propósito en cuatro años, pero si hubiera alguna política al respecto se esperaría que la diferencia conozca al menos algún descenso. No es el caso. Si según los datos de SENPLADES las mujeres dedicaban en 2008 2,8 veces más tiempo que los hombres al trabajo doméstico y 2,4 veces más tiempo al cuidado de los niños, la

Gráfico 23
Brecha de género en el ingreso medio de hombres y mujeres según nivel de instrucción (urbano)



Nota: Porcentaje de ingreso de las mujeres es menor al de los varones.

Fuente: SENPLADES, 2009a: 142 y Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador.

Encuesta de Uso del Tiempo del INEC de 2012 revela que las mujeres dedican 24 horas a la semana al trabajo doméstico mientras que los varones le destinan solo 6 horas, es decir, una diferencia de 4 a 1 (INEC, 2012). Es probable que esta diferencia se deba a una más precisa valoración del indicador en la reciente encuesta elaborada específicamente para esos fines³², pero en cualquier caso, dada la magnitud de la diferencia, es difícil decir que haya alguna tendencia a la baja durante la *revolución ciudadana*. De todas maneras, no es una situación que alguien sepa bien cómo cambiar rápidamente.

Una política de género más explícitamente emprendida por la *revolución ciudadana* fue reducir la violencia contra las mujeres; en este sentido se están llevando a cabo cambios institucionales importantes como desmontar las Comisarías de la Mujer, creadas a lo largo de dos décadas por las organizaciones de las mujeres, e instituir salas especializadas dentro del propio sistema judicial. También se han llevado adelante campañas publicitarias y programas específicos en la educación formal. Una vez más, los resultados finales son difíciles de establecer porque no tenemos estadísticas plenamente comparables. La encuesta disponible en el año 2011 pregunta por la violencia “alguna vez durante su vida”, lo cual hace la respuesta poco sensible a los cambios en el corto plazo y la vuelve, en cambio, muy sensible a los cambios en la estructura demográfica. La pregunta adecuada para registrar cambios en el corto plazo es si “ha sufrido violencia en el último año”. La Encuesta ENDEMAIN, que debía realizarse cada cinco años, se aplicó por última vez en 2004. Si comparásemos los datos de 2004 (24% de las mujeres sufrieron violencia física de parte de su pareja alguna vez en su vida) con los de 2011 (33% de las mujeres sufrieron violencia física de su pareja alguna vez en su vida) podríamos concluir que, en lugar de reducirse, la violencia doméstica contra las

³² Otra encuesta realizada por el Consejo Nacional de las Mujeres estimaba que en 2007 las mujeres dedicaban a la semana en promedio 24 horas al trabajo doméstico, mientras que los varones le dedicaban 9,8 horas (citado por Larrea, 2011: 77). Incluso comparada con esta encuesta, la situación empeoró, pero más levemente.

mujeres aumentó. Pero en realidad buena parte de las mujeres que contestaron en 2011 ya habían sufrido la violencia en 2004 y a ellas solo se añaden las nuevas mujeres violentadas.

Se puede concluir que el gobierno se planteó importantes y radicales cambios en las relaciones de género y que ha implementado algunos serios esfuerzos para cumplirlos, pero todavía con resultados limitados.

Aproximación preliminar a un análisis de cambios cualitativos en el Estado

Carecemos de indicadores y estudios de caso para juzgar de manera suficientemente informada los cambios en la calidad de los servicios públicos de educación y salud. Los resultados de las pruebas de matemáticas y lenguaje aplicadas sistemáticamente desde 2008 no han sido publicados. Tampoco existen análisis cualitativos sobre los servicios de salud pública. En tales condiciones, en las siguientes líneas nos limitaremos a hacer una valoración de la forma en que el gobierno entiende mejorar la calidad de la prestación de los servicios públicos, y en particular de la educación. A mi juicio, la política de “calidad” de la educación se considera apenas una pieza dentro de la mejora de la “calidad” de toda la función pública, tema sobre el cual ahondaremos en dos apartados de la siguiente sección (“meritocracia” y “disciplinamiento”). En la conclusión haremos una síntesis de lo que, a nuestro juicio, implica todo esto para entender el proyecto de Estado de la *revolución ciudadana*.

Puede argumentarse que el gobierno de la *revolución ciudadana* considera que el aumento de la calidad y eficiencia de la administración pública es una pieza fundamental para su proyecto de modernización del Estado³³. En esta modernización, el primer pilar fundamental es la racionalización de la estructura, el organigrama y las reglas de

³³ Una temprana exposición de la propuesta de reforma del Estado del gobierno ciudadano en SENPLADES, 2009b.

funcionamiento de las instituciones públicas, cuyas líneas maestras son la centralización de procedimientos de contratación, del manejo financiero y de la toma de decisiones en órganos del Poder Ejecutivo. El segundo pilar es “apretar las tuercas” a los funcionarios públicos. En teoría, este segundo pilar se basa en el concepto de “meritocracia”, cuya aplicación se basa, a su vez, en cuatro políticas interconectadas: primero, la implementación de concursos de méritos para el ingreso a la administración, la docencia y los servicios públicos; segundo, la aplicación de constantes evaluaciones a profesores, médicos y funcionarios; tercero, la flexibilización del régimen de despidos en el sector público de manera de facilitar la salida de los que se consideren malos funcionarios según el criterio de sus superiores; y, cuarto, la organización de programas de capacitación, formación y profesionalización de funcionarios y profesores.

Se ignora si se han realizado evaluaciones precisas y disponibles sobre la aplicación de estas políticas. La controversia alrededor de ellas es intensa. Los principales críticos insisten en que los concursos no han sido verdaderamente limpios y que en las contrataciones de los más de 100.000 funcionarios públicos ingresados durante este período de gobierno han primado consideraciones electorales o de lealtad política³⁴. Sin estudios más detallados y monográficos es difícil establecer las proporciones en que esto podría haber ocurrido. Por otro lado, las organizaciones sindicales del sector público han criticado insistentemente los retrocesos en cuanto a derechos de estabilidad laboral que implican las reformas legales que aumentan el poder discrecional de las autoridades políticas del sector público. En efecto, toda la legislación presentada por el gobierno ciudadano ha buscado limitar el sindicalismo público, impedir la agremiación de los empleados y reducir al mínimo cualquier posibilidad de contratación

³⁴ La última cifra oficial que conozco sobre los empleados públicos contratados recientemente es la que reconoce que entre diciembre de 2006 y diciembre de 2010 ésta aumentó en 98.784 personas (el número de contratos debió ser mucho mayor pues no se tiene en cuenta retiros, jubilaciones y otros reemplazos). Cf. SENPLADES, 2011.

colectiva³⁵. Veamos un par de ejemplos de lo que ocurre en educación para criticar la forma en que se concibe la “calidad” en este campo.

Se introdujo un sistema de evaluación docente para la educación pública en 2009 que fue impuesto por el gobierno para vincular los resultados de las pruebas de ese año con la continuación de los contratos laborales a partir de 2010³⁶. Al momento de escribir estas líneas se realizan evaluaciones en la región Sierra, pero en la actualidad solo están disponibles los datos de la primera ronda de evaluación docente realizada en la región Costa.

Cuadro 4

Primeros resultados de la evaluación docente – Costa (julio de 2009)

Docentes evaluados	(total) 2.570	Primera convocatoria
Calificación “excelente”	2	0,1%
Calificación “muy buena”	624	24,3%
Calificación “buena”	1.873	72,9%
Calificación “insuficiente”	71	2,8%

Desde una perspectiva de mejoramiento de la calidad de la educación básica, es difícil oponerse a la existencia de evaluaciones, pero ¿qué pensar de los resultados finales de la prueba? El 97% de los docentes recibió calificaciones satisfactorias. ¿Ello quiere decir que la educación pública es “buena”? Hay dos problemas de fondo en estos mecanismos de evaluación.

³⁵ Cf. Decreto Ejecutivo 1701, 30 de abril de 2009; véase también “Una ley del sector público, en camino”, *El Comercio*, 4 de julio de 2009. Dos análisis de la política laboral del gobierno, desde la Constitución de 2008 hasta inicios de 2010 son los que efectúan Angélica Porras en 2010 y Diego Cano en 2010. Véase un buen análisis de la relación del gobierno con el sindicalismo público en Vanguardia, 2009: 14 y 19-20.

³⁶ Luego, el Gobierno emitió un decreto para separar del cargo a los docentes que no se presentaron a la evaluación; cf. Decreto Ejecutivo N° 1740, 25 de mayo de 2009.

El primero es que al ligar el proceso de evaluación con la permanencia o no de los docentes en sus puestos de trabajo opera una tendencia poderosa a bajar el nivel de la evaluación. Por eso la enorme mayoría recibe la calificación “buena” cuando los estudios disponibles señalan las terribles deficiencias de formación pedagógica y técnica de los docentes. El segundo problema de fondo consiste en aplicar sistemas de evaluación estandarizados como principal herramienta de valoración. Si el primer problema atiende a las dificultades de hacer funcionar eficientemente un sistema masivo de evaluación docente, el segundo atiende a sus consecuencias cuando éste se aplica bien. Los sistemas estandarizados de valoración de la calidad tienden a ensanchar las brechas entre clases sociales, regiones y grupos desfavorecidos. Además, sirven de incentivo para que todo el sistema educativo se concentre solo en los campos evaluados (matemáticas, lenguaje, ciencias) y no en aspectos cualitativos no evaluados, como el ambiente de convivencia, las artes o los valores de solidaridad y compañerismo. Se pierde así el sentido y el objetivo profundo de la educación: aportar a la construcción de una sociedad crítica, de amistad y confianza mutua³⁷.

Otro campo que recibió gran atención fue el de la mejora de la calidad de la educación superior (Ramírez, 2010b). En el año 2009 se realizó una evaluación en la que se categorizó la calidad de sus actividades según cuatro criterios: academia, estudiantes y entorno de aprendizaje, investigación y gestión interna (véase cuadro 5). En el mes de mayo de 2012 se realizó una nueva evaluación de las universidades ubicadas en la categoría “E”, que culminó con la suspensión de 14 universidades que actualmente aguardan en la Asamblea Nacional la tramitación de las leyes respectivas destinadas a su supresión.

³⁷ Un excelente ejemplo de qué ocurre cuando estos sistemas funcionan eficientemente, se aplican rigurosamente y sirven para dirigir el presupuesto y las políticas estatales es el caso chileno. Cf. Cornejo et al., 2011: 174-193.

Cuadro 5
Resultados de la evaluación de las
universidades y escuelas politécnicas del
Ecuador
(noviembre de 2009)

Categorías	Número de universidades
A (MEJOR)	11 (4 de ellas privadas)
B	9 (3 de ellas privadas)
C	13 (5 de ellas privadas)
D	9 (5 de ellas privadas)
E (PEOR)	26 (23 de ellas privadas)

Fuente: CONEA, 2009.

Aunque este proceso debe considerarse positivo, muchas de las disposiciones previstas en la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES) establecen criterios demasiado rígidos, estandarizados y convencionales de “calidad”, tales como haber publicado en revistas indexadas o la obligación de los docentes de contar con doctorados, entre otros. Estas disposiciones establecen una serie de disposiciones administrativas para solucionar problemas estructurales. Por ejemplo, para mejorar la calidad de los docentes se obliga a que los docentes principales obtengan un PhD en siete años; caso contrario, perderán su puesto³⁸. Esta disposición, además de ir en contra de los derechos laborales de personas que accedieron a dicho puesto antes de tal obligación, es una típica medida rígida de carácter administrativo cuyo efecto, en lugar de mejorar el nivel de los docentes, es más probable que termine por disminuir la calidad de los PhD. Aquí también se introducen pruebas masivas estandarizadas para el ingreso a la universidad (las primeras se hicieron en mayo de 2012) con los mismos

³⁸ Ley Orgánica de Educación Superior, en *Registro Oficial* No. 298 Año I, Suplemento, Quito, martes 12 de octubre de 2010, disposición transitoria décima tercera.

problemas y riesgos de las pruebas estandarizadas que hemos señalado para la educación básica. En efecto, estas pruebas masivas no son el mejor mecanismo pedagógico para definir quién puede y quién no puede acceder a la universidad. La alternativa es, por supuesto, permitir mecanismos descentralizados de identificación de los estudiantes según sus preferencias, basados en entrevistas y ensayos, además de las pruebas que se consideren apropiadas para cada carrera y cada contexto local. Pero el gobierno desconfía de la descentralización.

En efecto, la mayor dificultad de la propuesta de cambio en la educación superior de la *revolución ciudadana* consiste en su diagnóstico principal de las razones del descalabro universitario. Junto con el neoliberalismo y la primacía del negocio por sobre el servicio público, el gobierno considera que la principal causa de los problemas conocidos ha sido la autonomía³⁹. Así, desde las primeras propuestas de reforma legal, el gobierno se negó a transar en su intención de eliminar el Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONESUP, órgano de gobierno de la anterior Ley de Universidades), dirigido por los rectores. En lugar de los rectores, la nueva Ley de Educación Superior creó un consejo sin participación de la comunidad universitaria y donde el gobierno aseguró su mayoría. La alternativa al descalabro y la autonomía es, pues, el manejo del sistema de educación superior por parte del gobierno.

La consideración de este diagnóstico de los problemas de la educación superior nos introduce en el tercer componente de este análisis general de los cinco años de la *revolución ciudadana*: el de los avances y retrocesos en cuanto a la democratización del país.

³⁹ Cf. Arcos, 2010: 57-80.

RADICALIZACIÓN O RESTRICCIÓN DE LA DEMOCRACIA

Los propósitos

Tanto la Constitución como el Plan Nacional para el Buen Vivir asignan un papel destacado a la creación de una democracia cualitativamente significativa, basada en mecanismos de participación y construcción de un “poder ciudadano”. Esto implica mejoras en la distribución de la riqueza para permitir condiciones equitativas de participación, pero también el diseño de mecanismos institucionales que sean capaces de facilitar el “permanente escrutinio y control popular” del Estado (SENPLADES, 2009a: 131).

Es lícito que en esta sección nos concentremos en evaluar el avance en el diseño de tales mecanismos de participación y control popular, puesto que de la distribución de la riqueza nos ocupamos en la sección anterior. De manera más explícita, el Plan del Buen Vivir señala que:

La gobernanza participativa entraña la presencia de una ciudadanía activa y de fuertes movimientos sociales que trabajen en redes abiertas con los agentes estatales, en cuestiones locales y en temas nacionales, y la institucionalización de múltiples dispositivos participativos a fin de que aquellos ganen en capacidad de influencia y de control sobre las decisiones políticas (*Ibid.* 41).

No obstante, sostiene el Plan, la paradoja es que el gobierno de *la revolución ciudadana* irrumpe en un momento en que el pueblo “parece haber agotado parte de sus energías participativas” (Ibíd. 131), por lo que considera urgente promover el reconocimiento de los espacios de diálogo y encuentro entre la sociedad civil y las autoridades, crear un sistema descentralizado de planificación participativa y reforzar la economía social y solidaria (Ibíd. 132).

Dos objetivos complementarios pero de alcance más amplio serán tratados como parte de este objetivo de democratización: la construcción del Estado Plurinacional y la igualdad de género (el término “patriarcal” no se usa en el Plan del Buen Vivir ni en la Constitución de 2008). La justificación de su tratamiento conjunto es que ambos suponen una redistribución radical del poder social entre pueblos y entre varones y mujeres, así como la democracia supone una radical redistribución del poder político entre todos los ciudadanos y ciudadanas.

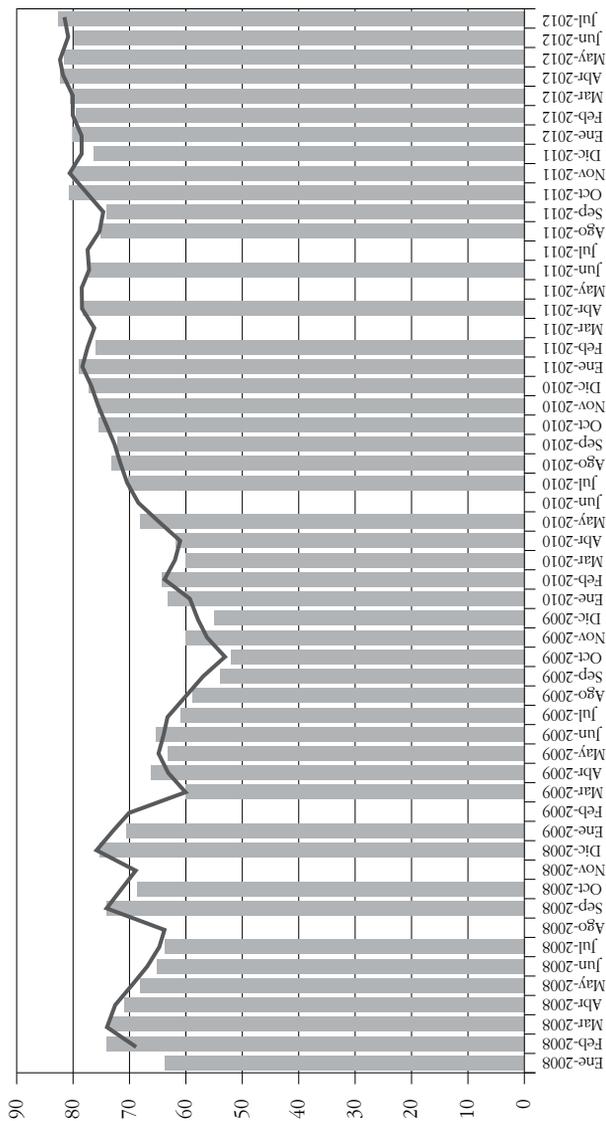
¿Cómo se tradujeron estos propósitos y lineamientos generales del Plan del Buen Vivir en la acción gubernamental de los últimos cinco años?

Aspectos generales

Sin lugar a dudas la característica más sobresaliente del gobierno de la *revolución ciudadana* es la popularidad que conserva luego de más de cinco años. En un país de gran inestabilidad, donde los gobiernos de los diez años anteriores fueron depuestos antes de cumplir el término de su mandato, y donde todos ellos tenían muy baja aceptación ciudadana, esta popularidad es una gran diferencia. Sobre todo, le otorga autoridad y poder a un gobierno fuerte por primera vez en décadas (gráfico 24).

Hay un gran debate y controversia en torno a las razones por las cuales el gobierno de la *revolución ciudadana* conserva su popularidad. Las respuestas usuales de parte de los opositores aluden a una combinación de tres variables: clientelismo, propaganda y carisma personal. Esas razones no son convincentes. En efecto, si por lo

Gráfico 24
Porcentaje de aceptación de la gestión de Rafael Correa



Fuente: Perfiles de Opinión, calificación de la gestión del Presidente Correa en las ciudades de Quito y Guayaquil (bueno + muy bueno), enero 2008-agosto 2012*.

* Agradecemos a Paulina Recalde por su ayuda para actualizar la información.

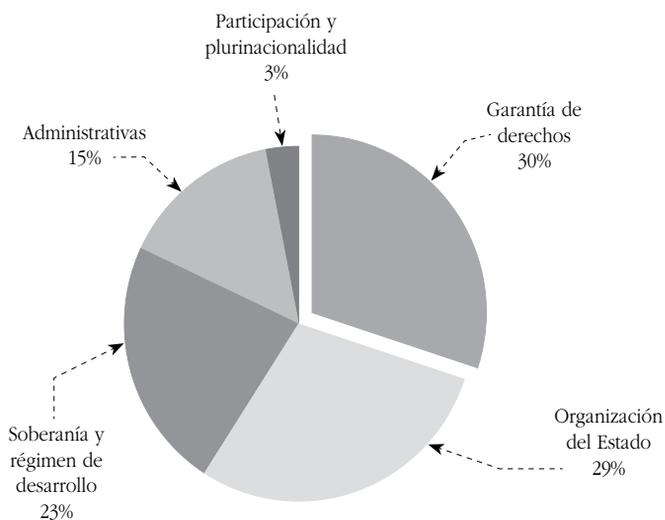
general entre los sectores populares nada hay más devaluado que la palabra de un político, ¿por qué creen en las buenas intenciones de Rafael Correa? Es más probable que sea más por lo que ha *hecho* que por lo que *dice* o cómo lo dice. En un segundo momento, aquello que dice y cómo lo dice *refuerza* la interpretación y valoración de la gente pobre. ¿Qué ha hecho Rafael Correa? Cumplir una demanda popular largamente atesorada y una aspiración profunda luego de décadas de retiro: *el regreso del Estado*, que se manifiesta a través de bonos, programas gubernamentales, reparación de escuelas, de hospitales, de carreteras, de infraestructura largo tiempo descuidada. No es “clientelismo” sino un programa de gobierno cuyo objetivo y estrategia es volver a situar al Estado, como en el decenio de 1970, en la conducción del país y su economía⁴⁰.

Lo que los datos de las encuestas muestran, al margen de las discrepancias entre varias empresas encuestadoras, es que la aprobación de la gestión de Rafael Correa fue muy alta en el año 2007 (entre 80% y 90%), bajó en los años 2009 e inicios de 2010 (entre 70% y 50%) y volvió a subir desde fines de 2010 y 2011 (entre 70% y 80%). La caída en la aprobación parece coincidir con épocas de crisis económica y de aumento de precios. Esto sugiere un apoyo popular relativamente incierto y frágil y, sobre todo, que cada vez resulta más difícil —como lo demostraron los ajustados resultados electorales en la consulta popular de mayo de 2011— que las tesis gubernamentales sean apoyadas por quienes califican de buena o muy buena su gestión. En todo caso, la aceptación popular al gobierno sigue siendo alta luego de cinco años de gestión, lo cual no deja de ser excepcional en la historia política reciente del Ecuador.

⁴⁰ Esto no significa, por supuesto, que el clientelismo haya sido eliminado de la práctica gubernamental, pero sí que es difícil probar que haya aumentado. En mi opinión, incluso es probable que haya disminuido porque no es central para sostener la autoridad y legitimación del Gobierno, aunque esto tampoco pueda probarse. Hay que recordar que “clientelismo” no es igual a “compra de votos” porque el primero implica la construcción de redes de lealtad mientras que el segundo es una transacción desprovista de afecto, convicción y paternalismo (cf. Auyero, 2001: 165-196).

Como vemos en el gráfico 25, de 103 leyes aprobadas desde noviembre de 2007, la mayoría refiere a la reforma del Estado o a materias administrativas. Todas ellas tienen el mismo sentido fundamental: el recentramiento institucional en el Estado central. Este “recentramiento” alude a tres dimensiones entrelazadas: primero, a dotar a las instituciones de “independencia” frente a cualquier grupo social particular, sean éstos empresariales, de trabajadores o de indígenas; segundo, a centralizar el manejo presupuestario y la elaboración de políticas públicas de todas las entidades del Estado, sean autónomas o no; tercero, a reforzar, hasta la obsesión, la autoridad y la “majestad” del Estado para aplicar las leyes, evitando toda presión externa, especialmente de la movilización social. En lo que sigue insistiremos en la primera y la última de las dimensiones, por las tensiones que suponen para el cumplimiento de la promesa de democratización y participación contenida en el Plan del Buen Vivir.

Gráfico 25
103 leyes aprobadas desde noviembre de 2007



Fuente: SENPLADES, 2012b.

Descorporativizar: participación o inclusión

El primer conjunto de medidas para recentralizar el Estado consistió en desmontar todos los “consejos” y organismos de toma de decisiones de políticas públicas con representación gremial y sustituirlos por espacios de participación ciudadana puramente consultivos⁴¹. Un estudio realizado por la Secretaría de Planificación mostró que de los 72 organismos con presencia “corporativa” (entre consejos, institutos, comisiones y fondos) existentes en 2007, en el 67% de los casos se trataba de la representación de cámaras empresariales contra un 27% que representaban a los trabajadores (SENPLADES, 2009a: 37). La lucha contra esa representación gremial es sistemática hasta el dogmatismo. Para el gobierno, desmontar el “corporativismo” consiste básicamente en regresar el poder no a los sectores organizados de la sociedad sino a los funcionarios con legitimidad democrática, es decir, a los que han sido electos. Fortalecer el Estado es para el gobierno fortalecer el Ejecutivo.

La “descorporativización” del Estado se basa en una concepción que entiende el corporativismo en dos dimensiones: por un lado, como “particularismo” o demandas particulares de grupos de presión y, por otro lado, como capacidad reconocida por el Estado para que ciertas asociaciones civiles tomen decisiones en nombre del poder público⁴². A juicio del gobierno, estas formas de participación corporativa pervierten tanto al Estado (que queda en manos de poderes privados) como a las organizaciones sociales (que se corrompen, se institucionalizan y se subordinan a poderes políticos extraños). Dos ejemplos de descorporativización del Estado —el de las mujeres y el

⁴¹ La Constitución de 2008 prevé solo dos tipos de “consejos” con poder de decisión en políticas públicas que incluyen participación ciudadana: los consejos por la igualdad (género, generación, indígenas, migrantes y discapacidades) (artículos 156 y 157) y el Consejo Nacional de Planificación (artículo 279). En todos ellos hay mayoría gubernamental y en el caso del último, un Decreto Ejecutivo (Nº 1577 del 11 de febrero de 2009) que lo conforma provisionalmente sencillamente elimina la participación civil.

⁴² El ejemplo más conocido y extendido de corporativismo en este segundo sentido es el de las comisiones de negociación salarial en que participan representantes de los sindicatos de trabajadores y de asociaciones patronales junto con representantes del gobierno. Para mayor detalle, véase Ospina, 2011.

de los indígenas— nos permiten mostrar que el gobierno entiende “participación” como “inclusión social” y no como alguna forma de “compartir el poder de decisión”. Al mismo tiempo, nos ofrecen una ventana para observar el conflicto existente entre esta política de descorporativización del Estado y la propuesta de construcción de un Estado Plurinacional.

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) había avanzado a lo largo de dos décadas de lucha en la conquista de ciertos espacios de autonomía *dentro* del Estado central: había una dirección de educación bilingüe manejada por las organizaciones, un Consejo de Planificación de los Pueblos y Nacionalidades (CODENPE) y un fondo para los pueblos indígenas, entre otros⁴³. Todo eso fue desmontado con el argumento anticorporativo. El momento de escribir estas líneas todavía no había una ley que regulara el funcionamiento y la conformación del Consejo de Igualdad que sustituiría al anterior CODENPE. El gobierno presentó el 30 de mayo de 2012 un proyecto de ley que fue rechazado por el actual CODENPE como totalmente inconsulto⁴⁴. La Dirección de Educación Bilingüe ahora tenía como superior a un subsecretario nombrado por el ministro de Educación y que a su vez nombraba al director de la Dirección y tenía como asesor un Consejo formado no por representantes de las organizaciones indígenas existentes, sino por miembros de cada nacionalidad elegidos por concurso de méritos y oposición⁴⁵.

En el PNBV el capítulo sobre la construcción de la plurinacionalidad es el más débil y vago: sus metas concretas consisten en lograr que el 80% de los indígenas hable lenguas indígenas y la inclusión del

⁴³ Estas conquistas se encontraban aprobadas legalmente en la Ley de Instituciones Indígenas aprobada en septiembre de 2007. (Cf. CODENPE, 2007).

⁴⁴ “CODENPE emite observaciones al ‘Proyecto Ley Orgánica de los Consejos de Igualdad’”, Quito, 4 de junio de 2012, disponible en http://www.codenpe.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=914:codenpe-emite-observaciones-al-qproyecto-ley-organica-de-los-consejos-de-igualdadq&catid=70:noticiasn

⁴⁵ Decreto Ejecutivo N° 196 del 29 de diciembre de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 113 del 21 de enero de 2010, artículo 4.

12% de indígenas y afroecuatorianos en la administración pública⁴⁶. En efecto, se ha logrado importantes mejoras en el uso del kichwa en la administración pública (aunque todavía no en el sistema judicial), pero esto establece una identidad falaz entre “Estado plurinacional” e inclusión social. No son dos cosas contradictorias, pero no son lo mismo. El Estado Plurinacional implica cuando menos (pero sin duda mucho más) dos cosas: autonomía de los territorios y autonomía para definir, a partir de sus propias autoridades, políticas nacionales de su interés y competencia de acuerdo con su propia cosmovisión.

A nivel nacional las autonomías conquistadas fueron eliminadas; ¿qué pasó a nivel territorial? Hasta el día de hoy no hay ninguna circunscripción territorial indígena de las previstas en el artículo 257 de la Constitución de 2008 que haya sido aprobada, fundamentalmente debido a las implicaciones que esto pudiera tener en la autonomía de los pueblos y nacionalidades para controlar o evitar proyectos extractivos en sus territorios. Tanto en la práctica como en los decretos ejecutivos, se ha restringido el alcance y poder de las consultas previas a problemas ambientales locales y a un proceso de socialización de las decisiones⁴⁷. Al momento de escribir estas líneas se debate todavía la ley sobre la consulta prelegislativa a los pueblos indígenas en temas que les atañen, y los borradores de dicha ley limitan la consulta a talleres de socialización de los debates.

El otro ejemplo —bastante mejor logrado— de “inclusión” como sustituto de “participación” es el de las mujeres. La inclusión de funcionarias mujeres en la administración pública ha mejorado sensiblemente. Para el 3 de abril de 2012 había 14 ministras entre 40, es decir, un 35%, probablemente la cifra más alta de toda la historia⁴⁸.

⁴⁶ El objetivo sobre plurinacionalidad es el objetivo 8 del PNBV (cf. SENPLADES, 2009: 297-302). El objetivo del 12% de indígenas y afroecuatorianos es parte del objetivo 12, construir un Estado democrático (*ibíd.* 364).

⁴⁷ Cf. el Decreto Ejecutivo 1040, de 22 abril 2008, y la sentencia de la Corte Constitucional del 18 de marzo de 2010.

⁴⁸ Consulta a la página de la Presidencia de la República, www.presidencia.gob.ec

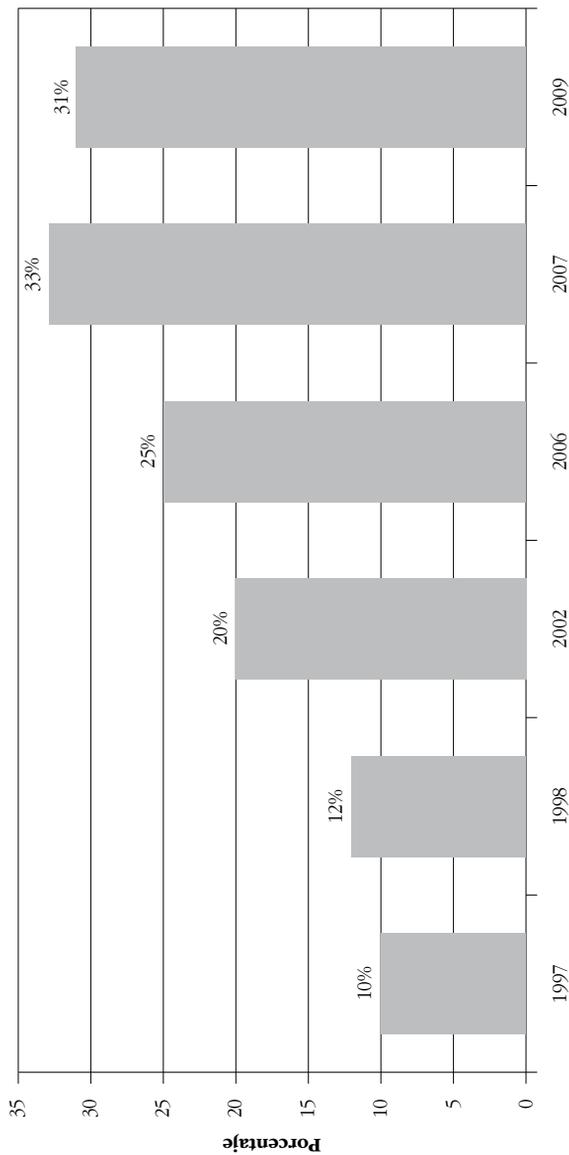
Hubo también un sensible aumento en el número de juezas en la Corte Nacional de Justicia designada a inicios del año 2012: 9 de 21. La mejora del número de mujeres en la Asamblea Nacional venía de antes, motivada por la Ley de Cuotas aprobada en el año 2000, pero el bajo número de alcaldesas muestra que esta mejora proviene exclusivamente de la obligación legal y no de que hayan cambiado los patrones de participación de las mujeres en la política: en el año 2000 había un 2,8% de alcaldesas mujeres, en 2004 subió al 5,9%, mientras que en 2009 alcanzó la cifra más alta: un raquítico 6,3% (gráfico 26).

En una palabra, los logros del gobierno se ubican en el campo de la inclusión social y política más que en la participación propiamente dicha. Las organizaciones de mujeres han perdido peso y capacidad de decisión en el Consejo para la Igualdad de Género con relación al que tenían en el antiguo Consejo Nacional de las Mujeres. Una cosa es la inclusión y otra es la participación, aunque para el gobierno sean equivalentes.

Existen dos leyes, la Ley de Participación Ciudadana y el Código de Ordenamiento Territorial y Gobiernos Autónomos descentralizados —aprobadas en 2009 y 2010, respectivamente—, que prevén mecanismos de participación social especialmente a nivel municipal. Los organismos nacionales previstos en la primera de esas leyes, como el Consejo de Planificación (resolutiva) y la Asamblea Plurinacional para el Buen Vivir (consultiva), todavía no se han conformado⁴⁹. En cuanto a su funcionamiento a nivel de los gobiernos subnacionales, hasta ahora no existen evaluaciones globales. Se puede decir, sin embargo, que en aquellos pocos lugares donde ya existían procesos participativos en marcha, la legislación creó formatos excesivamente rígidos de participación que no se adaptan a las condiciones locales o que son utilizados como parte del despliegue de conflictos locales

⁴⁹ Este Consejo de Planificación debe aprobar el Plan de Desarrollo, por lo que para aprobar el Plan del Buen Vivir de 2009 se dictó un Decreto Ejecutivo (1577 del 11 de febrero de 2009) que designó un consejo temporal sin participación ciudadana (el representante del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social formaba parte a título de observador).

Gráfico 26
Porcentaje de mujeres electas (diputadas o asambleístas)



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador y página WEB de la Asamblea Nacional.

para deslegitimar los mecanismos de participación construidos con anterioridad⁵⁰.

En lugar de las representaciones gremiales y organizadas, el gobierno de la *revolución ciudadana* ha promovido un mecanismo de representación basado en la selección de personas mediante concursos de méritos y oposición. Este mecanismo fue introducido en la Constitución de 2008 para la conformación del consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS). Este Consejo tiene a su cargo la designación de las comisiones ciudadanas que nombrarán a los titulares de los organismos de control del Estado (a los titulares de la Defensoría Pública, de las Superintendencias, del Consejo Nacional Electoral, del Tribunal Contencioso Electoral y de la Procuraduría General, entre otros). El CPCCS no es nombrado por la Asamblea Nacional (organismo de representación política en el régimen liberal), ni por delegados de organismos gremiales o asociativos propios del denostado corporativismo:

La selección de las consejeras y los consejeros se realizará de entre los postulantes que propongan las organizaciones sociales y la ciudadanía. El proceso de selección será organizado por el Consejo Nacional Electoral, que conducirá el concurso público de oposición y méritos correspondiente, con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana, de acuerdo con la ley (Constitución de 2008, artículo 207).

Un concurso de méritos y oposición se llevó a cabo, por primera vez por mandato constitucional, entre noviembre de 2008 y el 26 de enero de 2009 para seleccionar a un CPCCS provisional. El concurso consistió en la presentación de currículos con sus debidas certificaciones de estudios y trabajos, realización de exámenes de conocimientos,

⁵⁰ Me baso aquí en lo que conozco personalmente de los casos del municipio de Cotacachi y de la provincia de Tungurahua, dos de las más conocidas y consolidadas experiencias de participación que tiene el Ecuador.

asignación de puntajes por mérito, y, finalmente, recalificación de carpetas de postulantes luego del cuestionamiento del procedimiento por el propio Presidente de la República⁵¹. Para la designación de los directivos de las instituciones de control el Consejo deberá nombrar “comisiones ciudadanas”, que se forman como se indica a continuación:

Para cumplir sus funciones de designación el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social organizará comisiones ciudadanas de selección, que serán las encargadas de llevar a cabo, en los casos que corresponda, el concurso público de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana.

Las comisiones ciudadanas de selección se integrarán por una delegada o delegado por cada Función del Estado e igual número de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía, escogidos en sorteo público de entre quienes se postulan y cumplan con los requisitos que determinen el Consejo y la ley. Las candidatas y candidatos serán sometidos a escrutinio público e impugnación ciudadana. Las comisiones serán dirigidas por uno de los representantes de la ciudadanía, que tendrá voto dirimente, y sus sesiones serán públicas (Constitución de 2008: artículo 209).

Ciudadanos escogidos por sorteo organizarán concursos de oposición y méritos y asignarán los puntajes en los exámenes correspondientes a los candidatos para el control de las instituciones públicas. El mismo mecanismo (concurso, méritos y veeduría, basado en currículo y exámenes) se utilizó en la Ley de Soberanía Alimentaria y en la Ley de Educación Superior, y fue aprobado para la conformación de la representación de los jubilados al Banco del Instituto de Seguridad Social⁵². En lugar de que las organizaciones de jubilados escojan su

⁵¹ “Consejeros de ‘Quinto poder’ serán posesionados esta tarde”. El Telégrafo, 26 de enero de 2009.

⁵² La ley que crea el Banco del IESS fue aprobada a inicios de abril de 2009, “La ley del Banco

representante, éste queda al arbitrio del Consejo de Participación Ciudadana. Si la desconfianza en las organizaciones es tan aguda, tal vez la *revolución ciudadana* podría mostrar algún interés por la democracia y proponer un sistema de voto universal entre todos los jubilados para escoger a su representante. Pero nada de eso; se aplica el concurso de oposición basado en méritos individuales.

La concepción de participación basada en el mérito individual y académico es explícitamente contrapuesta por el Presidente de la República a la lucha callejera (cuyos protagonistas son calificados despectivamente como “tirapiedras”). Un botón de muestra:

Por elemental responsabilidad no puedo creer en novelerías tales como que en determinados concursos aquellos que se autoproclamen miembros de minorías sexuales tengan puntos adicionales, o que para conformar el Consejo de Participación Ciudadana, con todo respeto a los miembros, el tirapiedras que empezó a los quince años tiene puntos adicionales y el abanderado no [APLAUSOS]... sacrificándose lo esencial, la meritocracia (Correa, 2010a).

En síntesis, ¿qué tenemos como mecanismo alternativo de participación ciudadana a las representaciones corporativas? Los méritos individuales representados en la carpeta de antecedentes profesionales y el puntaje de un examen de conocimientos.

Disciplinamiento⁵³

La hostilidad gubernamental, y en particular del Presidente de la República, hacia la movilización social ha sido expresada muchas veces

del IESS se aprobó ayer”, El Comercio, 7 de abril de 2009: “El Directorio del Banco del IESS estará constituido por cuatro miembros: dos representantes de los afiliados, uno activo y otro pasivo; el delegado del presidente de la República y el Presidente del directorio”.

⁵³ La idea de que el proyecto de Estado de la revolución ciudadana es “disciplinario” surgió en una conversación con Jorge León por radio en marzo de 2012. A él se le ocurrió primero y me parece una excelente definición.

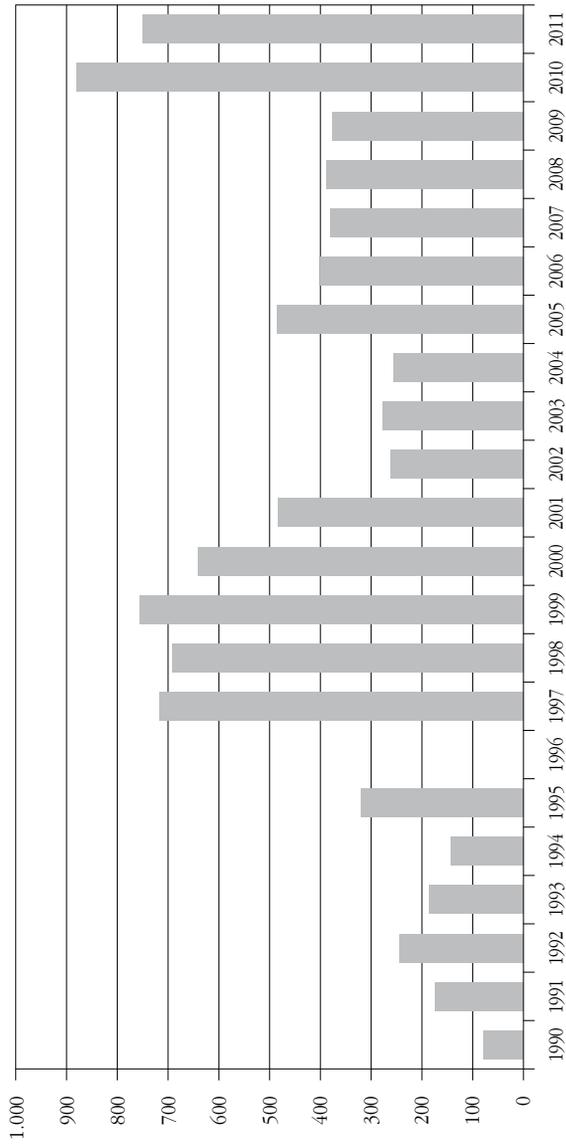
y atacada como una forma de anarquía y de desafío a la autoridad y a la majestad de quienes detentan el poder legítimo. No obstante, la conflictividad social, que se había mantenido relativamente a raya en los primeros años de gobierno, ha crecido durante los dos últimos años, al punto de que su número ha superado el registrado durante la crisis económica de 1999 (gráfico 27).

La respuesta gubernamental a la conflictividad ha sido no negociar sino intentar disuadirla mediante juicios, generalmente penales, a los cabecillas de las movilizaciones y las organizaciones. Según un estudio realizado por Acción Ecológica, la Comisión Ecuatoria de Derechos Humanos e INREDH, entre 2008 y 2010 se instauraron 41 procesos judiciales, de los cuales 31 fueron penales (170 afectados), nueve fueron administrativos (28 afectados) y uno civil (una persona) (Acción Ecológica, CEDHU e INREDH, 2011). En 17 de estos procesos penales se incluye la figura de intento de asesinato, secuestro, rebelión, sabotaje, asociación ilícita y terrorismo, basada en el artículo 160, 1 del Código Penal, aprobado por la dictadura de 1964 en el marco de la doctrina de seguridad nacional⁵⁴. Tanto el Presidente como sus ministros han justificado el recurso a esta figura desproporcionada contra toda manifestación callejera de oposición con el argumento de que esa es la única prevista en la legislación ecuatoriana:

Y cuando frente al secuestro de maquinaria, cierre de caminos, secuestro de personas etc., como corresponde en un Estado de derecho, se quiere aplicar la ley, nos quedamos en la forma: se ha

⁵⁴ La tipificación de “terrorismo” en el Código Penal ecuatoriano, que usa dos “etcéteras” en un mismo artículo para definirlo, seguramente sorprenderá a cualquier abogado medianamente preocupado por los derechos humanos: “quienes individualmente o formando asociaciones, [...] armados o no, pretextando fines patrióticos, sociales, económicos, políticos, religiosos, revolucionarios, reivindicatorios proselitistas, raciales, localistas, regionales, etc., cometieren delitos contra la seguridad común de las personas o de grupos humanos de cualquiera clase o de sus bienes: [...] y a quienes construyeran barricadas, parapetos, trincheras, obstáculos, etc., con el propósito de hacer frente a la fuerza pública en respaldo de sus intenciones, planes, tesis o proclamas” (citado por Acosta, 2011 “El uso de la justicia como mecanismo de terror”. 4 de febrero de 2011. Disponible en <http://www.slideshare.net/ecuadordemocratico/el-uso-de-la-justicia-como-mecanismo-de-terror>

Gráfico 27
Número de conflictos registrados en la prensa



Fuente: Sistema de seguimiento a conflictos registrados en la prensa desde inicios de los años 1990 por el CAAP; cf. Sánchez Parga, 2010 y Revista Ecuador Debate núm. 77-85.

acusado de sabotaje y terrorismo, porque así llama nuestro Código Penal a esos delitos. Y por un nombre impreciso, pretendemos dejar todo en la impunidad. ¿Es ese país en el que queremos vivir? (Correa, 2010).

El argumento es insólito. Es evidente que la legislación ecuatoriana tiene otras figuras legales más proporcionales al tipo de “delito” que se achaca a los manifestantes. ¿Es acaso puramente formal demandar judicialmente, basado en esa tipificación “imprecisa”, la prisión de ocho años para luchadores sociales como el anterior presidente de la CONAIE y el de ECUARUNARI? Tan consciente está el gobierno de que existen otras figuras, que en septiembre de 2011 remitió a la Asamblea Nacional un proyecto de “código integral penal” que prevé la prisión de hasta tres años para quienes cierren las vías públicas. Su problema es en realidad que la protesta callejera no está considerada en las leyes ecuatorianas como un delito lo suficientemente execrable y grave como el Presidente piensa que es.

De manera más general, la visión marcadamente “disciplinaria” de la acción estatal está presente en toda esa propuesta de nuevo código penal. En efecto, la filosofía de fondo de esa propuesta es que un aumento de las penas y una reducción de garantías disuadan la delincuencia. Luego de desechar a inicios de año una propuesta de “código de garantías penales” realizado por abogados progresistas, la propuesta finalmente presentada por el Ministerio de Justicia enfatiza el endurecimiento y ampliación de penas: reducir la edad de procesamiento penal a 16 años, aumentar la pena máxima acumulable a 35 años, mantener la injuria como delito penal, aumentar la pena por interrupción de vías hasta a tres años de prisión, incorporar la figura penal de la “asonada”⁵⁵ —que se distingue de la sedición por cuanto

⁵⁵ El artículo 365 de la propuesta define así la “asonada”: “Quienes de forma tumultuaria exigieran violentamente de la autoridad la ejecución u omisión de algún acto propio de sus funciones [...]” (Proyecto de Ley Código Orgánico Penal Integral, art. 365, disponible <http://documentacion.asambleanacional.gov.ec/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/233c7e51-a5a7-4c0e-a848-79e6ead28a9c/Ley%20del%20C%C3%B3digo%20Org%C3%A1nico%20Inte->

no es necesariamente una rebelión armada—, castigada con hasta tres años de cárcel, y restringir la posibilidad de acogerse a la reducción de penas, entre otras⁵⁶.

El énfasis “disciplinario” de la visión del Estado presente en el gobierno también se extiende al control de las organizaciones no gubernamentales. La *revolución ciudadana* ha actualizado y reforzado (en lugar de derogar) el reglamento de 2002 que regula la aprobación y la disolución de las organizaciones previstas en el Código Civil. En marzo de 2008 introdujo como causal de disolución el literal b) en el artículo 13:

Son causales de disolución de las organizaciones constituidas bajo este régimen, a más de las establecidas en el Estatuto Social, las siguientes:

- a) Incumplir o desviar los fines para los cuales fue constituida la organización
- b) Comprometer la seguridad o los intereses del Estado, tal como contravenir reiteradamente las disposiciones emanadas de los Ministerios u organismos de control y regulación [...] ⁵⁷.

Basado precisamente en el argumento de que “no cumplía sus fines”, pero además, de que no había “coordinado” con el Ministerio de Salud, expropiando a los propios asociados el derecho a decidir

gral%20Penal

⁵⁶ “El Ejecutivo propone que la acumulación de penas tenga un tope de 35 años”, *El Telégrafo*, 14 de octubre de 2011; Ernesto Albán Gómez, “Un nuevo Código Penal”, *Diario Hoy*, 27 de junio de 2011, “Penas más rigurosas en nuevo Código Penal del Ecuador”, *En Andes, Agencia pública de noticias de Ecuador y Sudamérica*, 26 de julio de 2011, En <http://andes.info.ec/judicial/penas-mas-rigurosas-en-nuevo-codigo-penal-del-ecuador-77376.html>

⁵⁷ “Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución y registro de socios y directivas de las organizaciones previstas en el Código Civil y en las leyes especiales”, publicado en el *Registro Oficial* # 660 del 11 de septiembre de 2002, artículo 13; “Reformas al Reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución y registro de socios y directivas de las organizaciones previstas en el código civil y en las leyes especiales”, Decreto Ejecutivo 982, 25 de marzo de 2008, artículo 7.

si las organizaciones que ellos fundaron cumplen o no sus fines, en marzo de 2009 retiró la personería jurídica a Acción Ecológica, ONG que viene acompañando las luchas antiextractivistas en el país. Ante el escándalo nacional e internacional, el gobierno ciudadano dio un paso atrás en la medida⁵⁸. Todos los ministerios han enviado comunicaciones a las organizaciones civiles bajo su tutela recordando la vigencia de los artículos citados y dando un plazo de seis meses para el registro de las organizaciones⁵⁹. La propuesta de reformas al Decreto 982 presentadas por la Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales en diciembre de 2010 preserva estas causales de disolución e incluye otra: la de realizar proselitismo político⁶⁰.

Finalmente —último ejemplo de la forma en que el reforzamiento del Estado se entiende como contrario al fortalecimiento de las organizaciones sociales y de los derechos de los trabajadores del sector público—, el 2 de julio 2011 se expidió el Decreto Ejecutivo N° 813 sobre las “renuncias obligatorias” en el sector público, y que textualmente reza así:

Art 8. Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización [...]. Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración.

Este texto fue incluido por el Ejecutivo en su propuesta de Ley de Servicio Público en octubre de 2010 y rechazado por la Asamblea Nacional en dos ocasiones (la segunda con dos tercios de los votos). Ante la negativa de su propio partido para incluir esta disposición

⁵⁸ Cf. Ministerio de Salud Pública, Acuerdo Ministerial No. 00157 del 2 de marzo de 2009.

⁵⁹ Cf. por ejemplo, el Ministerio de Educación, Oficio No. 1695 – DAJ-2009, del 23 de junio de 2009.

⁶⁰ Véase Secretaría de Pueblos y Movimientos Sociales 2010. “Proyecto de reglamento de personas jurídicas de derecho privado con finalidad social y sin fines de lucro” (Diciembre) artículo 16, literal a.

en la ley, el Presidente decidió ponerla en vigencia mediante decreto. Finalmente el decreto se aplicó el 28 octubre de 2011 e implicó la salida de 3.092 servidores públicos, sobre todo del Ministerio de Salud (258 profesionales de salud, 642 del personal administrativo y 370 personas amparadas bajo el Código de Trabajo) (Buitrón y Cano, 2012: 109-112). La justificación de estas medidas fue que la mala calidad de los servicios públicos, y en particular la mala atención en los hospitales, se debe a la presencia de funcionarios corruptos, indolentes y abusivos. Por su parte, los sindicatos de los trabajadores de salud han insistido en que si hay abusos, éstos deben ser tratados con apego a una legislación que permita el derecho a la defensa. Además, han señalado que el principal problema en la atención en los hospitales se debe a que el aumento de la inversión en infraestructura y la eliminación de los costos ha incrementado exponencialmente la afluencia del público a los hospitales sin que se haya desarrollado al mismo tiempo una política de atención primaria de salud y de prevención con las familias. La “medicalización” de la atención sanitaria aumenta la congestión y crea nuevos problemas administrativos en el manejo de los hospitales.

Terminamos con una nota diferente. El gobierno también ha protagonizado un agudo y permanente conflicto con los medios de comunicación. La racionalidad de este conflicto es, por supuesto, política y electoral. Ante el desmoronamiento de los partidos políticos de oposición, el principal canal de expresión política de los opositores son los medios de comunicación privados. Ante esta oposición atrincherada en los medios, el gobierno ha creado medios de comunicación públicos (tres periódicos, *El Telégrafo*, *PePe* y *El Ciudadano*, la radio pública y la televisión pública, además del manejo de dos canales de televisión incautados en el año 2008, *Gamavisión* y *Telecentro*). Adicionalmente, ha mantenido durante todo su mandato una agresiva y permanente campaña publicitaria cuyo costo ha sido estimado en 200 millones de dólares por año. Finalmente, ha buscado aumentar los controles a la prensa mediante

la expedición de una ley de comunicación que todavía no ha podido ser promulgada por las desconfianzas que despierta. El aspecto más interesante de la última versión de esta ley es que —luego de los resultados de una auditoría de entrega de frecuencias que reveló grandes irregularidades en los procesos del pasado— prevé la redistribución de las frecuencias de radio y televisión del siguiente modo: 33% privadas, 33% públicas y 34% comunitarias. La auditoría reveló también que aunque el número de frecuencias y de medios no está muy concentrada (los grandes grupos controlan 99 de 1.637 frecuencias), sí lo está la audiencia (véase cuadro 6).

El conflicto con los medios, sin embargo, parece haberse convertido en una verdadera cruzada personal del Presidente, que lo lleva incluso a tomar medidas que lo debilitan políticamente. Sin duda, respecto a este tema, lo que más llamó la atención internacional fueron los juicios interpuestos por Rafael Correa a título personal. El 21 de marzo de 2011 interpuso una demanda por injurias contra el jefe de opinión del diario *El Universo*, Emilio Palacio, por un editorial suyo, y a los directivos del periódico. En él, el editorialista lo llamaba “dictador” y sentenciaba:

El Dictador debería recordar, por último, y esto es muy importante, que con el indulto, en el futuro, un nuevo presidente, quizás enemigo suyo, podría llevarlo ante una corte penal por haber ordenado fuego a discreción y sin previo aviso contra un hospital lleno de civiles y gente inocente. Los crímenes de lesa humanidad, que no lo olvide, no prescriben⁶¹.

⁶¹ Emilio Palacio, “No a las mentiras”, *El Universo*, 6 de febrero de 2011.

Cuadro 6

Numero de concesiones de radio y televisión de los grupos económicos

Grupo	Concesionario	AM	AM	TV	TV Susc.	Total general
Alvarado	Alvarado Robles Xavier Eduardo			1		1
	Corporación Ecuatoriana de Televisión S.A.			10		10
	Televisora Nacional Compañía Anónima Telenacional C.A.			9		9
Total Grupo Alvarado				20		20
Grupo EGAS	Centro de Radio y Televisión Cratel C.A.			41		41
	Teleamazonas-Guayaquil S.A.			2		2
Total Grupo EGAS				43		43
ELJURI	Jofer S.A.			1		1
	Televisión Ecuatoriana Telerama S.A.			13		13
	TV. Max S.A. TIVIMAXSA				2	2
Total Grupo ELJURI				14	2	16
ISAIAS	TELESAT S.A.				2	2
	TEVECABLE S.A.				5	5
Total ISAIAS					7	7
MANTILLA	ECUADORADIO S.A.	5	1			6
Total Grupo MANTILLA				5	1	6
MARTINEZ	Extra Radio S.A. Exradio	3				3
	Martínez Leisker Galo Eduardo	2				2
Total Grupo MARTINEZ				5		5
VIVANCO	Vivanco Riofrio Francisco	2				2
Total Grupo VIVANCO				2		2
Total general		12	1	77	9	99

Fuente: Comisión para la Auditoría de las Concesiones de las Frecuencias de Radio y Televisión, 2009: 258.

El fallo se produjo en el mes de julio, luego de cuatro meses de interpuesta la demanda penal: tres años de cárcel para el editorialista

y 40 millones de dólares de indemnización de parte del periódico. Dos meses después, el 20 de septiembre, la Sala de Garantías Penales, por votación dividida, ratificó el veredicto y la pena⁶². Un mes después, el Presidente anunció el retiro de la demanda y el perdón (pero no el olvido) a los acusados. Al margen de que el texto es a todas luces malicioso, tres cosas hicieron del fallo algo excepcional: la rapidez de la administración judicial, que en solo cuatro meses tramitó una causa que usualmente dura mucho más; la condena a los directivos del diario por una opinión editorial; y, sobre todo, la desproporción de la pena impuesta, carente de todo precedente en la historia judicial del país⁶³.

El caso de *El Universo*, el más sonado y de mayor repercusión política, no es el único; forma parte de una línea de conducta del Presidente y sus colaboradores⁶⁴. Sin embargo, desde un punto de vista político, su efecto más importante es el de volver más difícil la aprobación en la Asamblea Nacional de la Ley de Comunicación, que el Ejecutivo intenta desde hace dos años. Diversos conflictos políticos en el pasado, como la clausura temporal de *Teleamazonas* y *Radio Arutam* en 2009 o la revuelta policial del 30 de septiembre de 2010, retardaron su aprobación y dificultaron la consecución de una mayoría para votarla en la Asamblea. Una parte del conflicto proviene del hecho de que los sucesivos proyectos de ley del gobierno han sido

62 “Dos jueces ratifican sentencia que condena a El Universo”, *El Universo*, 20 de septiembre de 2011.

63 Por ejemplo, el propio Emilio Palacio fue condenado por “daño moral” a tres años de prisión y 10 mil dólares de indemnización por llamar “matón” al titular de la Corporación Financiera Nacional, Camilo Samán en 2009. Cf. “Camilo Samán retiró los cargos contra Emilio Palacio”, *Vistazo*, 7 de junio de 2010, disponible en: <http://www.vistazo.com/webpages/pais/?id=10266>

64 “Veinte juicios contra la prensa en el país”, *Diario Hoy*, 27 de mayo de 2011. El otro juicio importante es el entablado a fines de marzo por el presidente contra Juan Carlos Calderón y Christian Zurita por la publicación de un libro sobre los negocios del hermano del primer mandatario con el Estado. La demanda por 10 millones de dólares por “daño moral” ocurre por una supuesta afirmación de los autores de que el Presidente conocía los contratos de su hermano. Ambos periodistas fueron perdonados en el mismo acto en que se dio el perdón a Emilio Palacio. Finalmente, resalta también la condena a Mónica Chuji, dirigente indígena amazónica que fue ministra de Comunicación del Gobierno, por injurias contra el secretario general de la Administración, Vinicio Alvarado, quien, inmediatamente después de la sentencia, la perdonó.

acusados de preocuparse mucho más del control gubernamental sobre los medios que de la democratización del acceso a la información y de la desmonopolización de la propiedad de los medios⁶⁵.

Las conclusiones sobre este tema son claras. En la disyuntiva de tener que escoger entre democracia y eficacia, el gobierno ha escogido la segunda. Su prioridad no es democratizar el Estado sino fortalecerlo, y eso significa fortalecer el Ejecutivo; el gobierno entiende que su fortaleza democrática proviene de que las decisiones que toma son apoyadas por la población, no de que la mayor parte posible de la población participe en ellas. En tal sentido, los sindicatos públicos, las organizaciones indígenas y ecologistas y las organizaciones locales son ante todo obstáculos para un Estado eficiente y una sociedad disciplinada. No hay otra conclusión posible: esta es una revolución ciudadana sin ciudadanía.

⁶⁵ Es lo que puede inferirse de las reseñas del conflicto alrededor de la ley en Jurado, 2010: 247-261 y Jurado, 2011: 85-89.

CONCLUSIONES GENERALES

La síntesis general de este relato no es difícil de hacer. Es un gobierno que se ha planteado como propósito el cambio del modelo de acumulación pero no ha avanzado en esa dirección; por el contrario, su necesidad de fondos inmediatos para financiar las políticas sociales y la acción gubernamental lo arroja a las manos de la minería en gran escala, con lo que arriesga reforzar aquello que se propone superar. Al mismo tiempo, es un gobierno que ha reforzado el papel del Estado en la economía y que ha enfatizado su rol en la redistribución de la riqueza. Esta redistribución se ha hecho a veces reforzando políticas sociales focalizadas, a la usanza neoliberal (bono de desarrollo humano y los programas asociados a él), y otras utilizando los canales más típicamente socialdemócratas: aumento de impuestos progresivos y del gasto social universalista (educación y salud gratuitas para todos). Finalmente, es un gobierno cuya prioridad es el reforzamiento del Estado y no su democratización. La participación social y la protesta en las calles son consideradas obstáculos y las organizaciones populares autónomas son un problema porque implican negociaciones lentas e incómodas.

Ahora bien, ¿cómo entender e interpretar las relaciones entre las tres conclusiones empíricas a las que arribamos? ¿Cómo se enlazan la falta de cambios estructurales para el cambio en el modelo de acumulación con el notorio esfuerzo redistributivo y la falta de

compromiso gubernamental con la participación y el protagonismo ciudadano y social?

El importante y meritorio esfuerzo redistributivo del gobierno puede considerarse una condición para el cambio del régimen de acumulación o puede entenderse como un sustituto de dicho cambio. Así, según el Plan del Buen Vivir, el énfasis de la primera fase de cuatro años en el cambio en el modelo de acumulación es *distributivo*:

La primera fase es de transición en términos de acumulación en el sentido de dependencia de los bienes primarios para sostener la economía; no así, en términos de re-distribución, considerada como el centro del cambio en este período y en general de la estrategia en su conjunto (SENPLADES, 2009a: 96).

No es la única forma de entenderlo. La otra forma es la que está implícita en las palabras del propio Presidente Rafael Correa, quien, al conmemorar sus cinco años de gobierno, sentenció:

Básicamente estamos haciendo mejor las cosas con el mismo modelo de acumulación, antes que cambiarlo, porque no es nuestro deseo perjudicar a los ricos, pero sí es nuestra intención tener una sociedad más justa y equitativa⁶⁶.

Resalto el matiz: no se trata de que el énfasis redistributivo sea una “primera fase” de un cambio de régimen de acumulación por venir, sino que la razón para mantener el mismo modelo de acumulación es “no perjudicar a los ricos”. En mi opinión, esto debe interpretarse de una forma más profunda: *es la expresión de distintas corrientes políticas e ideológicas que coexisten en el gobierno*. El Presidente representa una corriente que no está convencida de la necesidad de un cambio profundo en el régimen de acumulación, y que considera más

⁶⁶ “El desafío de Rafael Correa”, en El Telégrafo, 15 de enero de 2012.

limitadamente su objetivo: tener una sociedad más justa y equitativa dentro del mismo régimen existente.

Lo anterior conecta la redistribución con el régimen de acumulación, pero ¿cómo se relaciona esta forma de entender el proyecto histórico del gobierno con el resultado de una débil democracia y una endeble participación? Veamos cómo lo entiende el propio Presidente de la república. A fines del año 2009 Rafael Correa presentó un libro de su autoría personal (Correa, 2009), en cuyo capítulo final termina su exposición de manera sorprendente pero, al mismo tiempo, sincera. El desarrollo económico, nos dice el Presidente, a diferencia de lo que creen los fundamentalistas económicos, depende también del capital social (la cohesión y confianza públicas), el capital institucional (reglas formales predecibles y claras) y el capital cultural (valores y reglas informales ancladas en la costumbre). Cuando estos capitales fallan, y el texto da a entender que en el Ecuador fallan completa y penosamente, queda el *liderazgo*: “Buenos líderes pueden ser fundamentales para suplir la ausencia de capital social, institucional y cultural” (*ibíd.*: 195). El libro termina con esa reflexión. Escrito en blanco y negro, queda claro que el presidente en verdad cree que su humilde persona puede “suplir” a los actores sociales. La conclusión lógica de esta concepción es que la participación popular no es realmente necesaria para apuntalar el desarrollo en un país sin confianza y sin costumbres apropiadas. Sería deseable, pero podría ser contraproducente.

Esta es la razón por la cual, antes de permitir una participación protagónica, es necesario asegurar la “virtud republicana” suficiente en los sujetos de dicha participación. A mi juicio, ese es el sentido último de las medidas de construcción del Estado del gobierno de la *revolución ciudadana*. Por ello es que no se trata de un proyecto de “Estado autoritario”, aunque el Presidente, personalmente, pueda serlo. En efecto, si somos estrictos en la caracterización política del gobierno, resulta difícil equiparar el proyecto estatal de la *revolución ciudadana* con el de gobiernos autoritarios como los que existieron en la historia de América Latina o incluso del pasado reciente del

Ecuador, como el de León Febres Cordero. Aquellos gobiernos cometieron atrocidades, protegieron y organizaron la tortura y multiplicaron los asesinatos políticos. Nada de eso se encuentra en estos años de inicios del siglo XXI. Es más ajustado y preciso caracterizar el proyecto de Estado de Rafael Correa como un “régimen disciplinario”⁶⁷. El sentido general de este proceso de *disciplinamiento* es reafirmar la majestad de la autoridad y el peso de una ley que no se negocia sino que se aplica; pero esta aplicación no es tanto una limitación de las actividades gubernamentales mismas cuanto un ajuste de los gobernados a la conducta esperada de ellos. No se usa tanto la violencia abierta como el temor al castigo y una serie de “tecnologías” de reprimenda y amedrentamiento. Por eso es que la eficiencia en la atención y la calidad en la prestación de los servicios públicos, desde la educación hasta la provisión de documentos notariales, se entiende fundamentalmente como una cruzada para disciplinar a funcionarios indolentes, maestros incapaces y administradores corruptos.

¿Cómo entender entonces el balance final? *La revolución ciudadana* tiene varias tendencias políticas y sociales en su interior. Coexisten grupos de izquierda con grupos empresariales de una derecha reencauchada y en proceso de adaptación a la parcial retirada del neoliberalismo. La coherencia del conjunto y las decisiones finales están a cargo del Presidente de la República en persona. Es por eso que su comprensión personal de las relaciones entre el cambio en el régimen de acumulación, la redistribución económica y la construcción de un Estado fuerte es la tendencia dominante dentro del gobierno. Si la superación de la pobreza y la construcción de un país más equitativo es una condición para disponer de ciudadanos virtuosos, y esa virtud, a su vez, es necesaria para hacer que la participación ciudadana sea

⁶⁷ Las referencias teóricas son, por supuesto, las de la gubernamentalidad de Michel Foucault (cf. Foucault, 2007: 187-215). Aunque en la conceptualización de Foucault se trata de un régimen y no de un “Estado”, creo que es posible caracterizar a Chile como uno de los mejores ejemplos latinoamericanos de “Estado disciplinario” (cf. Salazar, Mancilla y Durán, 1999). Un ejemplo europeo de “Estado disciplinario” podría ser Gran Bretaña (cf. Corrigan y Sayer, 1985).

positiva, la construcción de un Estado disciplinario y fuerte es necesaria para ambos.

Terminemos con un intento por caracterizar el conjunto. En el fondo, el proyecto político personal de Rafael Correa Delgado para el Ecuador está teñido de valores cristianos conservadores pero paternos que aprendió desde la cuna. En un artículo reciente, Pablo Stefanoni hizo un interesante planteo de los términos del debate⁶⁸. La socialdemocracia europea abandonó a mediados del siglo XX toda veleidad anticapitalista. No se engañaba a sí misma ni a los demás: solo buscaba un “buen capitalismo” (Hutton, 2011). En el debate alrededor de los gobiernos progresistas latinoamericanos, por el contrario, muchas veces las definiciones programáticas se sustituyen por la retórica. Esta pálida sustitución ocurre mucho más en los países andinos, donde el desmoronamiento de los sistemas políticos que acompañó la emergencia de los gobiernos progresistas crea la sensación y el ambiente de una mayor radicalidad. En el Cono Sur, en Brasil o incluso en Perú, son muy pocos los que se hacen ilusiones: las reformas no se envuelven tampoco de radicalismos verbales altisonantes.

En Ecuador, las interpretaciones de las izquierdas que quedan en el gobierno difieren significativamente. Antiguos militantes comunistas, como Rafael Quintero y Erika Sylva, son fieles a la vieja idea de la revolución por etapas: la *revolución ciudadana* tiene un convencional proyecto de capitalismo de Estado que sentará las bases para un posible socialismo del futuro. Nuevos militantes nacidos y crecidos en la academia, como René Ramírez, apuestan por caracterizar el proyecto de cambio en la pauta de acumulación, tal como se presenta en el “Plan del Buen Vivir”, como una propuesta que conducirá a un “biosocialismo republicano del *Sumak Kausay*”.

Pero lo que piensa el Presidente es diferente, aunque a veces pueda hacer guiños a tales interpretaciones. Cualquiera que haya

⁶⁸ “¿Burbuja ideológica?”, En La línea de fuego. Comunicación no alineada, 10 de noviembre de 2011, disponible en: <http://lalineadefuego.info/2011/11/10/%C2%BFburbuja-ideologica-por-pablo-stefanoni/>

leído sus escritos o seguido con atención sus discursos entenderá que el socialismo es para él exactamente igual a la doctrina social de la Iglesia católica, es decir lo que la democracia cristiana de los años 1960 llamaba el “socialismo comunitario”. Podríamos llamarlo, para diferenciarlo del “buen capitalismo” de la socialdemocracia europea, un “capitalismo paternal” nacido de la acción de líderes esclarecidos y cristianos que velan por el bien común incluso a pesar —tal como afirma el Presidente Correa en un reciente discurso— de la generalizada “mediocridad” cultural que está en la “raíz del subdesarrollo”:

esto refleja [se refiere a que los estudiantes no aprendan inglés] lo que cada vez estoy más convencido que está en la raíz del subdesarrollo: *la mediocridad*. Nos hemos acostumbrado a la mediocridad, hemos perdido la capacidad de sorprendernos, tomamos a la mediocridad como algo normal. [...] Los países que han tenido éxito son aquellos en donde desde el conserje hasta el gerente de una empresa hacen las cosas con excelencia, en donde todas las cosas, por sencillas que sean, como lustrar zapatos, hasta las más complejas políticas públicas, se hacen con total calidad. ¿Queremos salir del subdesarrollo? ¿Queremos alcanzar el Buen Vivir? Tenemos que inaugurar una cultura de la excelencia: tolerancia cero a la mediocridad, a la mentira, a la irresponsabilidad, al engaño social⁶⁹.

La más pedestre doctrina del *self-made man* convertida en canon de interpretación del desarrollo internacional: los pueblos mediocres e inútiles son subdesarrollados por sus propias faltas mientras que los pueblos exitosos lo son por sus propios méritos. Así, para este estadista, la justicia puede entenderse mejor como la generosidad institucional y la democracia como las tímidas concesiones que se hacen a un menor de edad que todavía no sabe utilizarlas inteligentemente.

⁶⁹ Correa, 2011. El resaltado está en el texto.

BIBLIOGRAFÍA

Acción Ecológica, CEDHU e INREDH

2011 “Criminalización a Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza en Ecuador”, en Cecilia Chérrez, César Padilla, Sender Otten y María Rosa Yumbra (eds.), *Cuando tiemblan los derechos: extractivismo y criminalización en América Latina*. Quito: Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL), Acción Ecológica y Broederlijk Denle.

Acosta, Alberto

2012 “Luces y sombras de la Revolución Ciudadana, del correísmo a la megaminería”. Quito. Presentación en Power Point.

Acosta, Alberto

2009 *La maldición de la abundancia*. Quito: Abya-Yala, SWISSAID y Comité Ecuménico de Proyectos.

Acosta, A. y J. Ponce

2010 “La pobreza en la “revolución ciudadana” o ¿pobreza de la revolución?”, en *Ecuador Debate* núm. 81, diciembre. Quito: Centro Andino de Acción Popular – CAAP.

Arcos, Carlos

2010 “La autonomía como argumento político”, en R. Ramírez (coord.). *Transformar la universidad para transformar la sociedad*. Quito: SENPLADES, Colección Debates 1.

Auyero, Javier

2001 *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo.* Buenos Aires: Manantial.

BCE – Banco Central del Ecuador, Dirección de estadística económica

2011 *Estadísticas macroeconómicas. Presentación estructural 2011.* Quito: BCE.

BCE

2012 *Información Estadística Mensual* núm. 1922, abril.

Buitrón, Ricardo y Diego Cano

2012 “La revolución ciudadana y los trabajadores”, en *Programa Andino de Derechos Humanos. Informe de Derechos Humanos 2011.* Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Carrión, Diego y Stalin Herrera

2012 *Ecuador Rural del siglo XXI: Soberanía alimentaria, inversión pública y política agraria.* Quito: IEE / FRL.

CODENPE – Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador

2007 *Legislación indígena. Ley orgánica de las instituciones públicas de pueblos indígenas del Ecuador... Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas. Convenio OIT No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.* Quito: CODENPE.

Comisión para la Auditoría de las Concesiones de las Frecuencias de Radio y Televisión

2009 *Informe final y recomendaciones.* 18 de mayo. Quito: s/e.

CONEA – Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de las Universidades

s/f “Evaluación global de las universidades y escuelas politécnicas del Ecuador”. Quito. Versión inédita.

Cornejo, Rodrigo et al.

2011 “La empresa educativa chilena”, en *Malaidea. Cuadernos de reflexión.* Quito: Escuela de Sociología, Universidad Central.

Correa Delgado, Rafael

2011 Discurso de posesión de ministros. 10 de noviembre.
Disponible en: www.presidencia.gob.ec

Correa Delgado, Rafael

2010 “Lo que nos falta por hacer, es mucho más de lo que ya hemos hecho”, Informe del Presidente Rafael Correa a la Nación, Salón Plenario de la Asamblea Nacional, 10 de agosto.

Correa Delgado, Rafael

2009 *Ecuador: de Banana Republic a la No República*. Bogotá., Random House Mondadori, Debate.

Correa Delgado, Rafael

2011 “Ser inteligente con la minería”. Enlace sabatino del 10 de diciembre
Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=AVqTbetBY1Y>. El 5 de marzo de 2012 el gobierno firmó el primer contrato de minería metálica a gran escala con la empresa chino-canadiense ECUACORRIENTES.

Corrigan, Philip y Derek Sayer

1985 *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Nueva York: Blackwell.

Duque, Pablo

2011 “Potencial Minero del Ecuador. Visión desde el conocimiento actual de la Geología del país”, en *Perversos versos de la minería*. Disponible en: www.extractivismo.comwww.infomineria.org

Foucault, Michel

2007 “La gubernamentalidad”, en Gabriel Giorgi (comp.), *Ensayos sobre biopolítica: excesos de vida*. Buenos Aires: Paidós.

Hutton, Will

2011 “La socialdemocracia liberal, la equidad y el buen capitalismo”, en *Nueva Sociedad* núm. 236, noviembre-diciembre. Buenos Aires: FES.

INEC – Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

2012 *Encuesta de uso del tiempo*. Disponible en: http://www.inec.gob.ec/sitio_tiempo/

INEC

2011 *Avances del Censo Nacional Económico y mecanismos de difusión. Quito: INEC.*

Jurado, Rommel

2011 “El estado de los derechos de comunicación”, en *Programa Andino de Derechos Humanos (comp.)*, *Develando el desencanto. Informe sobre derechos humanos, Ecuador 2010. Quito: UASB, PADH, Abya-Yala.*

Jurado, Romel

2010 “Derecho a la comunicación”, en *Programa Andino de Derechos Humanos (comp.)*, *¿Estado constitucional de derechos? Informe sobre derechos humanos, Ecuador 2009. Quito: UASB, PADH, Abya Yala.*

Larrea, María de Lourdes

2011 “Elaboración de línea de base y herramienta de medición de los indicadores generales del Plan de Acción de Género en Desarrollo de la Cooperación Española en Ecuador 2011-2014”. *Estado de situación de las mujeres en Ecuador, Documento 1. Quito: AECID. Documento inédito.*

León, Jorge y Mario Unda

2009 “Diálogo sobre la coyuntura: tiempo de redefiniciones y opciones políticas”, en *Ecuador Debate* núm. 78, diciembre. Quito: CAAP.

López-Calva, Luis F. y Nora Lustig

2011 “Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy”, en *Panorama social de América Latina, 2011*. Santiago de Chile: CEPAL.

Mancheno, Diego

2011 “La economía política y la política económica del gobierno: ¿ilusión o realidad?”, en *La Tendencia. Revista de Análisis Político* núm. 11, Feb/mar. Quito: FES-ILDIS y CAFOLIS.

Ministerio de Coordinación de la Política Económica

2009 “El Protagonismo de la Economía Popular en la Nueva Política Económica del Ecuador”. Presentación en Power Point en el Seminario Economía social y solidaria: institucionalización, Quito, abril.

Morales, César, Soledad Parada y Miguel Torres

2005 *Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador-Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador*. Santiago de Chile: PNUD, FAO, UNICEF y CEPAL.

Ospina Peralta, Pablo

2012a “Promesas temporales. Cambio del régimen de acumulación en Ecuador, propuestas y realizaciones de la revolución ciudadana”, en L. López *et al.* (comps.), *¿Otros Mundos Posibles? Crisis, gobiernos progresistas, alternativas de sociedad*. Medellín, Colombia: Fundación Rosa Luxemburgo y Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín / Facultad de Ciencias Humanas y Económicas.

Ospina Peralta, Pablo

2012b “Cuatro vectores de la coyuntura electoral de 2012”, en *La Tendencia. Revista de Análisis Político* núm. 13, abril-mayo. Quito: FES-ILDIS y CAFOLIS.

Ospina Peralta, Pablo

2012c. “La minería en la revolución ciudadana”, en *Opción Socialista*, edición especial, núm. 24-25, abril-mayo.

Ospina Peralta, Pablo

2011 “Ecuador: la participación ciudadana en el proyecto de Estado de Rafael Correa”, en *Observatorio Latinoamericano 7. Dossier Ecuador*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

Plataforma Nacional por los Derechos de las Mujeres

2012 *Agenda nacional por los derechos de las mujeres ecuatorianas*. Quito: ONU Mujeres, Ministerio Federal de Alemania de Cooperación Económica y Desarrollo, GiZ, FES-ILDIS.

Salazar, Gabriel, Arturo Mancilla y Carlos Durán

1999 “Estado, legitimidad, ciudadanía”, en Gabriel Salazar y Julio Pinto, *Historia Contemporánea de Chile*. Vol. I. Santiago de Chile: LOM ediciones, serie Historia.

SENPLADES – Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo

2012a *Evaluación del Plan Nacional para el Buen Vivir*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES

2012b *5 años de revolución ciudadana*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES

2011 *100 logros de la revolución ciudadana*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES

2009a *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES

2009b *Recuperación del Estado nacional para alcanzar el Buen Vivir. Memoria Bienal 2007-2009*. Quito: SENPLADES.

SENPLADES y MAGAP

2010 “Plan de fomento del acceso a tierras de los productores familiares en el Ecuador. PLAN TIERRAS”. Quito. Documento inédito.

Ramírez, René

2010a “Socialismo del *sumak kawsay* o biosocialismo republicano”, en SENPLADES, *Los nuevos retos de América latina: Socialismo y SumakKawsay*. Quito: SENPLADES.

Ramírez, René (coord.)

2010b *Transformar la universidad para transformar la sociedad*. Quito: SENPLADES, colección Debates 1.

Revista Ecuador Debate núm. 77-85. Quito: CAAP.

Revista Vanguardia Núm. 163, 4-10 de noviembre de 2009.

Rosero, Fernando

2011 “Tierra y conflicto social en tiempos de Rafael Correa”, en *La Tendencia. Revista de Análisis Político* núm. 11, feb/mar. Quito: FES-ILDIS y CAFOLIS.

Sánchez Parga, José

2010 *Decline de los conflictos y auge de las violencias. Ecuador 1998- 2008*. Quito: CAAP.

Sacher, William y Alberto Acosta

2012 *La minería a gran escala en Ecuador. Análisis y datos estadísticos sobre la minería industrial en el Ecuador.* Quito: Abya-Yala y CAAP.

Vaca, César Marcillo y Alejandro Salcedo Aznal

2008 *Iconomi Soudaria. Teoría y realidades de éxitos comunitarios. Historias de superación en Ecuador y Castilla-La Mancha.* España: Fundación Iberoamericana para el Desarrollo.

Vela, María de la Paz

2011 “El manejo integrado de la liquidez ya permite hacer política fiscal”, entrevista al ministro de Finanzas Patricio Rivera, en *Gestión, economía y sociedad* núm. 207, septiembre.

Villavicencio, Fernando

2011 “Ecuador: Fin del nacionalismo petrolero”. Quito. Documento inédito.

Villavicencio, Fernando

2010a “Renegociación: La fiesta de las petroleras”. Quito. Documento inédito.

Villavicencio, Fernando

2010b “Los escalofríos del señor presidente”. Quito. Documento inédito.

LA TRANSICIÓN AL SOCIALISMO DE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

**TRANSICIONES LOGRADAS
Y TRANSICIONES PENDIENTES¹**

Víctor Álvarez R.

¹ Este trabajo fue concluido el 22 de agosto de 2012.

Víctor Álvarez es economista, investigador del Centro Internacional Miranda (CIM). Se desempeñó como ministro de Industrias Básicas y Minería y como director de PDVSA.

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIACIONES

ASIC	Áreas de Salud Integral Comunitaria
BCV	Banco Central de Venezuela
BanMujer	Banco de la Mujer
Bs	Bolívar (moneda nacional venezolana)
Cadivi	Comisión de Administración de Divisas
CAT	Centros de alta tecnología
CDI	Centros de diagnóstico integral
CIADI	Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones
CRBV	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
FONDEN	Fondo de Desarrollo de la Nación
FPO	Faja Petrolífera del Orinoco
GMVV	Gran Misión Vivienda Venezuela
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTI	Instituto Nacional de Tierras
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto interno bruto
SRI	Salas de rehabilitación integral
VAB	Valor agregado bruto

DECLARACIÓN DEL CARÁCTER SOCIALISTA DE LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA

Hugo Chávez gana las elecciones de 1998 con la promesa de convocar una Asamblea Nacional Constituyente para redactar una nueva Constitución, refundar la República y derrotar los flagelos de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Aunque en las elecciones presidenciales de 1998 se escuchan algunos planteamientos en torno al “nuevo socialismo” y al “Socialismo del Siglo XXI”, el discurso electoral de Chávez se concentra en el “Poder Constituyente”. Las primeras ideas¹ de la Revolución Bolivariana se encuentran en los documentos “Agenda Alternativa Bolivariana” y “Una Revolución Democrática”, que expresan la propuesta de Chávez para transformar a Venezuela.

Luego de la primera victoria electoral, estos fundamentos serán desarrollados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en 1999 y en los lineamientos del Plan de Desarrollo Nacional 2001-2007. Para entonces, la convocatoria al pueblo radica en impulsar la “democracia participativa y protagónica”.

A partir de la crisis e inestabilidad políticas que comienzan con el golpe de Estado de 2002, que se recrudecen con el paro patronal y el sabotaje petrolero de 2003 y que concluyen con el Referéndum Revocatorio de 2004, el proceso se radicaliza y aparecen las primeras críticas directas al imperialismo y al capitalismo. Es en el Taller de

¹ Véase al respecto Movimiento Bolivariano Revolucionario 200, 1998.

Alto Nivel de gobierno, realizado el 12 y 13 de noviembre de 2004 en Caracas, se presenta el “Nuevo Mapa Estratégico”, en cuyo contenido se comienzan a perfilar cambios significativos en relación con la orientación de la Revolución Bolivariana. En esa oportunidad Chávez esboza una primera idea del socialismo que en las próximas elecciones presentaría como opción: “el tema del control social es básico para la nueva sociedad que tenemos que construir, porque siempre el socialismo ha tenido el problema de que el Estado maneja recursos, pero nunca la población ha tenido el control de esos recursos” (*Presidencia de la República*, 2004: 62).

En la Conferencia de la Red de Intelectuales en Defensa de la Humanidad, a finales de 2004, y en el acto de instalación de la IV Cumbre de la Deuda Social, el 25 de febrero de 2005, Chávez hace un llamado más explícito a inventar el Socialismo del Siglo XXI, sin que se llegara a avanzar más allá de estas referencias aisladas en el contenido de esos discursos. Lo cierto es que desde la aprobación de la Constitución de 1999 hasta la presentación del Primer Plan Socialista de la Nación en 2007 no se plantea formalmente la transformación del capitalismo rentístico en una nueva sociedad socialista. El énfasis se pone en la recuperación de los precios del petróleo y el control de la empresa estatal petrolera (PDVSA) en manos de la tecnocracia, con el fin de financiar la inversión social y reactivar la economía.

En el primer período gubernamental de Chávez la prioridad fue reducir los altos niveles de desempleo, pobreza y exclusión social. Pero el planteamiento de declarar el carácter socialista de la Revolución Bolivariana surge en las elecciones presidenciales de diciembre de 2006. Luego de siete años en el poder, plantea abiertamente la orientación socialista que en adelante le daría a su gobierno y, al calor de la campaña electoral como candidato a la reelección presidencial, afirma claramente que “quien vote por Chávez estará votando por el socialismo”.

Su abrumador triunfo en las elecciones presidenciales de ese año fue interpretado como un amplio y mayoritario respaldo para concretar

la orientación socialista del gobierno. La declaración del carácter socialista de la Revolución Bolivariana se formalizó en el segundo período presidencial, cuando la Asamblea Nacional aprobó con rango de Ley el “Primer Plan Socialista de la Nación 2007-2013”. En este documento se presentan los lineamientos generales que guían la construcción del Socialismo del Siglo XXI: nueva ética socialista; suprema felicidad social; democracia protagónica revolucionaria y modelo productivo socialista. A partir de entonces han proliferado distintas ideas sobre el socialismo bolivariano, el Socialismo del Siglo XXI y la construcción socialista en Venezuela enfocadas más en un intento por identificar la aspiración del pueblo venezolano de construir una sociedad libre de desempleo, pobreza y exclusión social, sin que podamos hablar todavía de una doctrina filosófico-política sobre el socialismo venezolano, claramente definida y totalmente elaborada. La definición de socialismo se desarrolla posteriormente y se encuentra plasmada en el parágrafo 14 del artículo 4 de la Ley de Comunas:

Socialismo: Es un modo de relaciones sociales de producción centrado en la convivencia solidaria y la satisfacción de necesidades materiales e intangibles de toda la sociedad, que tiene como base fundamental la recuperación del valor del trabajo como productor de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas y lograr la suprema felicidad social y el desarrollo humano integral. Para ello es necesario el desarrollo de la propiedad social sobre los factores y medios de producción básicos y estratégicos que permita que todas las familias y los ciudadanos y ciudadanas venezolanos/venezolanas posean, usen y disfruten de su patrimonio o propiedad individual o familiar, y ejerzan el pleno goce de sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales. Con la creación del Sistema Económico Comunal se plantea avanzar en la transformación del capitalismo rentístico en un modelo productivo socialista, con base en nuevas formas de propiedad social en manos de los trabajadores directos y las comunidades organizadas

Optando a un tercer mandato en las elecciones presidenciales de octubre de 2012, Hugo Chávez, presenta su propuesta para la Gestión Bolivariana Socialista 2013-2019, en la que plantea una nueva etapa para la Revolución Bolivariana caracterizada por el fin a las concesiones al sector capitalista, apoyándose en el nuevo marco legal y entorno institucional que se aprobó a lo largo del segundo mandato para diseñar y ejecutar medidas realmente revolucionarias que permitan la creación de nuevas formas de propiedad social que sean la base para la organización y empoderamiento de los productores directos y la comunidad organizada. En la presentación de su Programa de gobierno 2013-2019, plantea claramente lo siguiente (Chávez, sf b: 2):

No nos llamemos a engaño: la formación socioeconómica que todavía prevalece en Venezuela es de carácter capitalista y rentista. Ciertamente, el socialismo apenas ha comenzado a implantar su propio dinamismo entre nosotros. Este es un programa precisamente para afianzarlo y profundizarlo; direccionado hacia una radical supresión de la lógica del capital que debe irse cumpliendo paso a paso, pero sin aminorar el ritmo de avance del socialismo.

Ahora bien, en el período de transición de la economía capitalista a la economía socialista será necesario delimitar los sectores económicos que el Estado se reserva por razones estratégicas, tales como petróleo, gas, industrias básicas, electricidad, telecomunicaciones, ferrocarriles, metros, puertos y aeropuertos, etc. Al mismo tiempo, será necesario dejar claro en cuáles sectores se permitirá y fomentará la inversión privada nacional y extranjera. Pero lo más importante es identificar los sectores, ramas y productos —comenzando por la producción de las materias primas, bienes intermedios y demás insumos— que se requieren para fabricar los componentes de las canastas alimentaria y básica, cuya producción debe quedar bajo el control de los trabajadores directos, los consumidores y la comunidad. En palabras del propio

Chávez: “Debemos crear un nuevo modelo productivo, un nuevo modelo de relaciones de propiedad social, directa o indirecta, colectiva y comunal, fundamentados en proyectos eminentemente socialistas”².

Conquistar y mantener el poder político es condición necesaria, pero no suficiente, para profundizar el tránsito al socialismo. Se requiere, además, crear las condiciones económicas para eliminar las causas estructurales del desempleo, la pobreza y la exclusión. Estos flagelos irán desapareciendo a medida que se desarrollen y consoliden nuevas formas de propiedad social, popular y comunal que permitan la remuneración del trabajo bajo principios socialistas y la inversión social de los excedentes, desplazando la lógica aún predominante del capital que se basa en la explotación del trabajo asalariado y la apropiación privada de las ganancias.

Sin embargo, estas definiciones no son precisamente las que han guiado a la Revolución Bolivariana desde su origen. Los triunfos en las elecciones presidenciales de 1998, 2000 o 2006 no constituyen la toma del poder por un partido nítidamente proletario o campesino, con un programa de gobierno que responda a sus intereses de clase. Fue más bien el triunfo de una coalición de fuerzas políticas, sociales y económicas en las que coexisten campesinos, obreros y empleados públicos; profesionales y técnicos de la clase media; pequeños, medianos y hasta grandes empresarios —terratenientes, industriales, comerciantes y banqueros— que, una vez ganadas las elecciones, comenzaron a pugnar por lograr mayores espacios de poder e instaurar o mantener su dominio a nivel nacional, estatal o municipal, pero que, en la medida en que la Revolución se fue radicalizando, comenzaron a desmarcarse hasta declararse abiertamente de oposición. En esa coalición de fuerzas políticas favorables al gobierno que ha logrado la mayoría en el Parlamento venezolano, las organizaciones obreras, campesinas o sociales no han sido las fundamentales, ni las de mayor

² Hugo Rafael Chávez Frías, Acto de Firma de Compromiso Socialista de los candidatos del PSUV [en línea] www.abn.info.ve/noticias.php?articulo.

fuerza y autonomía como para imponer su programa o agenda por encima de la de otras organizaciones políticas, grupos económicos u organizaciones de base; por el contrario, han sido apenas un apoyo complementario, nada imprescindible para asegurar la toma del poder político por la vía electoral. Esta realidad se expresa en el debate sobre los diferentes modelos para construir el socialismo venezolano. Se enfrentan desde tesis que defienden el viejo dogma de la propiedad estatal sobre todos los medios de producción, hasta aquellas que justifican el apoyo público al capital privado, pasado por las propuestas de priorizar una nueva economía social y popular en manos de los trabajadores directos y de la comunidad organizada.

Los sucesivos triunfos de Chávez se han dado gracias al apoyo masivo de los sectores tradicionalmente marginados y excluidos. La Revolución Bolivariana los ha hecho visibles, los ha incluido y les ha asegurado el reconocimiento social, y los ha favorecido a través de la inversión social de la renta petrolera. En la mayoría de las elecciones, este “voto duro” que moviliza la poderosa maquinaria del partido de gobierno es la fuerza decisiva que ha dominado y definido el resultado electoral. El carácter realmente socialista que adquiera la Revolución Bolivariana dependerá del empoderamiento de los trabajadores directos y de la comunidad sobre los procesos de producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios que necesitan para garantizar su supervivencia. Esto exige ir mucho más allá de la propiedad estatal. Pasa por promover nuevas formas de propiedad social y comunal que sean una auténtica expresión del poder popular, y así evitar la reedición de las fallidas experiencias del socialismo del siglo pasado, en las cuales la propiedad estatal terminó siendo secuestrada por élites burocráticas que sustituyeron y desplazaron al pueblo en el control y la dirección de los procesos de producción e inversión social de los excedentes.

En términos de régimen político, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), aprobada en referéndum en diciembre de 1999, contiene diversos mandatos para impulsar la construcción

de una democracia participativa y protagónica en todos los ámbitos de la vida nacional. El artículo 62 establece que:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo.

La CRBV, en el artículo 132, también plantea la participación como un deber ciudadano: “Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social”.

VENEZUELA: ¿EXTRACTIVISMO O RENTISMO?

El extractivismo es un modelo de acumulación basado en la obtención de una creciente renta por la explotación irracional de la naturaleza. Alberto Acosta (2011) lo describe como un modelo orientado a la venta en mercados internacionales de recursos naturales y energéticos, en lugar de transformarlos industrialmente. Es un modelo depredador del medio ambiente, toda vez que extrae crecientes cantidades de materias primas a un ritmo superior a la tasa de reposición, agota los yacimientos y contamina el medio ambiente con sus emanaciones gaseosas, efluentes líquidos y desechos sólidos. Causa enfermedades ocupacionales que afectan gravemente la salud pública y da origen a una distribución regresiva del ingreso y concentración de la riqueza.

El extractivismo genera crecimiento desigual y desproporcionado de los sectores económicos, regiones y ciudades. Al ser una modalidad de acumulación neocolonial determinada por las demandas de las potencias industrializadas, constituye un mecanismo de apropiación y saqueo de recursos que sentencia la dependencia de los países ricos en materias primas pero pobres en tecnología. Éstos exportan materia prima e importan el valor agregado y dependen de la captación de la renta y no del esfuerzo productivo para satisfacer sus necesidades.

El extractivismo impone una lógica de enclave que se expresa en una extracción aislada del resto de la economía, con una pobre contribución al desarrollo endógeno. De allí la coexistencia de

sistemas productivos de alta y baja productividad en un tejido de baja densidad industrial, con alto componente importado y débil encadenamiento, poca diversificación e integración industrial y escasa complementariedad.

Con base en la extracción de petróleo, Venezuela percibe una cuantiosa renta que le permite comprar al resto del mundo los bienes y servicios que bien pudiera estar produciendo internamente. Esto lo diferencia de otros países que necesitan realizar un enorme esfuerzo productivo para generar las fuentes de divisas que requieren para comprar las materias primas y recursos energéticos que no poseen.

En los marcos del modelo extractivista-rentista que prevalece en Venezuela, cada auge en los precios internacionales del petróleo acelera el crecimiento no endógeno de la economía. Es tal el volumen de la renta que se percibe, que sobrepasa la capacidad de gestión gubernamental y empresarial para el aprovechamiento productivo de la renta, razón por la cual buena parte de la misma no se invierte sino que se consume. Se acentúan así los rasgos de la economía rentista, y los sectores que más crecen son el comercio importador y el financiero, a la par que disminuye el peso de la agricultura y la industria en el producto interno bruto (PIB). En efecto, los auges de la renta petrolera ejercen un efecto perverso sobre la economía: cada vez que aumenta la renta se desacelera o estanca la dinámica productiva, particularmente en los sectores de la agricultura y la industria, los cuales se ven desplazados por el creciente volumen de importaciones que se hace gracias a la abundancia de divisas que se adquieren con un tipo de cambio sobrevaluado. En este contexto tiene lugar también una caída de la inversión en capital fijo como porcentaje del PIB (IBCF/PIB)³.

En 2011, los ingresos petroleros de la compañía estatal Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) alcanzaron los 124 mil 754 millones de

³ Según Asdrúbal Baptista, en 1978 se alcanzó el máximo porcentaje de formación bruta de capital fijo sobre el PIB; a partir de entonces esta proporción cae de manera sostenida, lo cual revela la débil capacidad gerencial para la absorción productiva del provento petrolero. Véase Baptista, 1995.

dólares, lo que representa un aumento de 31,41% (\$US 29.825 millones) con respecto a 2010, cuando se ubicaron en \$US 94 mil 929 millones. Al observar el extraordinario crecimiento que ha tenido el ingreso petrolero en Venezuela, cualquiera puede pensar que la extracción de petróleo se ha incrementado desmesuradamente. Sin embargo, este ingreso ha aumentado a pesar de extraerse menos petróleo. La paradoja de menor producción petrolera y mayor renta se debe a los precios sin precedentes que ha alcanzado el crudo en los mercados internacionales. De los 7 dólares que recibía Venezuela por cada barril exportado cuando Chávez ganó por primera vez las elecciones en 1998, en los últimos años la cotización del crudo ha roto varias veces la barrera de los 100 dólares y ha permanecido allí por largos períodos.

La lógica contradictoria del modelo extractivista-rentista

Sería muy difícil comprender el carácter rentista del proceso venezolano sin explicar la paradoja que encierra la condición de Venezuela como un país extractivista-rentista y la contradicción antagónica e irreconciliable que esta incongruencia generó entre la tecnocracia de PDVSA y el gobierno de Chávez una vez que éste decidió tomar el control de la compañía petrolera buscando maximizar el ingreso fiscal petrolero y financiar la acción de gobierno. De la explicación de las causas que desencadenaron estos cruentos conflictos depende en gran medida la comprensión de la naturaleza de las transiciones logradas y pendientes en la construcción del socialismo venezolano, así como las contradicciones que se presentan en el curso de este proceso. Por esta razón, consideramos imprescindible dedicar unas páginas a la explicación de esta contradicción, la cual se agravó al extremo y dio origen a los violentos sucesos del 11 de abril de 2002 que desencadenaron el golpe de Estado que derrocó temporalmente al Presidente Chávez.

Comenzaremos recordando que la industria petrolera funcionó bajo el régimen de concesiones a las corporaciones transnacionales

hasta 1976, año en que se la nacionalizó. Con la estatización dejaron de existir las 25 compañías petroleras, nacionales e internacionales que manejaban el negocio, y el control pasó a manos de PDVSA.

Desde su fundación en 1976 hasta 2002, año del golpe de Estado y del sabotaje de la industria petrolera, PDVSA operó como un *Estado dentro del Estado*. Los directivos, gerentes y ejecutivos venezolanos trabajaron estrechamente con las compañías petroleras internacionales, compartiendo su visión del negocio petrolero. Para muchos tecnócratas venezolanos, salir de PDVSA para pasar a formar parte de las nóminas de las transnacionales petroleras fue siempre una gran aspiración.

En su larga y densa obra sobre la cuestión petrolera, Bernard Mommer (1988, 2003 y 2004) explica con mucho rigor la naturaleza contradictoria del negocio petrolero. Por un lado está el interés del dueño del recurso natural —que es el Estado— de maximizar el ingreso fiscal de origen petrolero. Por el otro, está el interés de las concesionarias que explotan el petróleo de minimizar los pagos al Estado. En la percepción general de los venezolanos, el cobro de crecientes regalías e impuestos a las concesionarias generaba bienestar para toda la población. Pero a partir de la nacionalización en 1976, cuando el Estado pasa a ser simultáneamente tanto el dueño de los recursos del subsuelo como de la compañía que los explota, estos dos intereses contradictorios del negocio se desdibujan y confunden por completo. Teóricamente, al pasar el negocio petrolero a manos del Estado se facilitaba un control fiscal cada vez más estricto y transparente. Pero ocurrió todo lo contrario: la fiscalización se relajó y el control accionario de la compañía por su único accionista (el Estado) se debilitó cada vez más. El despilfarro y la corrupción en la administración del ingreso fiscal petrolero y el deterioro del sistema político y económico venezolano fueron aprovechados por la tecnocracia para justificar su evasión del control fiscal del Estado. En esta confrontación, la tecnocracia finalmente se impuso sobre la partidocracia de la IV República, en la rivalidad de ambas élites por controlar la principal fuente de ingresos en divisas y fiscales del país.

La tecnocracia, al lograr un control cada vez mayor de PDVSA, creó un sinnúmero de empresas fuera de Venezuela, logrando un manejo de los negocios de refinación y comercio al margen de los controles del Estado y de las influencias políticas. El gobierno de turno se limitaba a nombrar a la directiva de PDVSA sin interferir en los nombramientos de las filiales. Esta tecnocracia de PDVSA, mejor conocida como la *meritocracia*, impulsa a partir de 1989 la *política de apertura petrolera*, orientada a privatizar la industria y a minimizar su aporte al ingreso fiscal.

En un contexto de restricciones económicas derivado del comportamiento errático de los precios del petróleo, la tecnocracia promovió la apertura a la inversión extranjera y logró imponer el manual de la competitividad a los últimos gobiernos de la IV República. Argumentando que las regalías y los impuestos alejaban la inversión extranjera, logró que se relajara el régimen fiscal y se ofreciera los más bajos niveles impositivos a los inversionistas. A raíz de esta política, el capital extranjero en asociación con PDVSA se convirtió nuevamente en un importante productor en Venezuela. Un 40% del petróleo venezolano quedó bajo los términos de esta política (Mommer, 2004).

PDVSA abrió a la inversión privada campos *marginales* productores de crudos convencionales (son los acuerdos conocidos como *contratos de servicios operativos*), que para 2001 llegaron a producir alrededor de 500 mil b/d. La mayor parte de esta producción no solo no estaba sujeta a la cuota de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), sino que violaba los acuerdos en la organización. Debido a los bajos niveles impositivos, la política fiscal de *maximización* del ingreso fiscal petrolero fue reemplazada por una política de *minimización* del pago de regalías, impuestos y dividendos, lo que favorecía ampliamente el interés de las corporaciones transnacionales y de las principales potencias consumidoras de petróleo.

La transferencia de ganancias al exterior

Para desplegar la política de internacionalización y apertura, PDVSA compró sistemáticamente refinerías en otros países, suscribiendo con éstas contratos de suministro a largo plazo en los que se garantizaba descuentos sustanciales. A través de los *precios de transferencia*, PDVSA ofrecía generosos descuentos en los precios de venta a sus filiales en el exterior. El incontrolado crecimiento de la red internacional de refinerías de PDVSA llegó a alcanzar una capacidad para procesar 2 millones de barriles por día. A finales de los años noventa, PDVSA estuvo traspasando, a través de precios de transferencia, un promedio de \$US 500 millones anuales en ganancias desde sus cuentas domésticas a sus filiales extranjeras (Mommer, 2003). Quienes hoy dicen que Venezuela “regala” el petróleo a los países de América Latina omiten que durante los años de la internacionalización las filiales extranjeras de PDVSA nunca pagaron dividendos a la compañía matriz en Caracas. El objetivo de esta política de internacionalización y apertura era manejar las ganancias fuera del control del gobierno en desmedro del ingreso fiscal petrolero. Generar ingresos para el país nunca fue el objeto de esta política ni el interés de esas filiales.

Como bien lo explican Baptista (2004) y Mommer (2004), para la tecnocracia el ingreso petrolero, antes de ser entregado al fisco, debía ser utilizado para incrementar las capacidades de extracción que permitieran conquistar una creciente cuota en el mercado internacional, aun si esto pudiese provocar bajas en los precios. Era una estrategia totalmente contraria al interés del Estado de maximizar la renta para compensar la extracción de un recurso natural no renovable y captar el mayor ingreso fiscal posible para financiar el gasto público. Sin embargo, la tecnocracia siempre consideró que era mejor destinar cada dólar a aumentar sus remuneraciones y beneficios antes que pagar ese dólar en regalías, impuestos o dividendos. Tan es así que en el año 2000 —ya con Chávez en el gobierno— los costos y gastos de la compañía aumentaron en un 44,6% y el presupuesto de PDVSA llegó

a representar el 40% del gasto público, en comparación con el inicio de la década anterior.

Contrariamente al interés recaudador del gobierno, a la gerencia de la compañía la movió el interés de minimizar el pago de las obligaciones fiscales y administrar directamente la mayor parte del ingreso petrolero. Con el argumento de que esos recursos se despilfarrarían, optaban por gastarlos antes que transferirlos a las arcas del fisco nacional. Invertir y gastar todo el ingreso petrolero era una cuestión de principios para la tecnocracia, aunque no siempre contribuyera a maximizar las ganancias de la compañía. Así fue como PDVSA se fue convirtiendo en un *Estado dentro del Estado* y se concentró en su propia agenda: invertir en el crecimiento de las capacidades de extracción para maximizar los volúmenes de producción, incluso por encima de las cuotas de la OPEP, evitando por todos los medios transferir recursos al fisco nacional.

PDVSA: un Estado dentro del Estado

El objetivo de la tecnocracia de PDVSA era evadir los controles del Estado para desplazar a éste como el principal perceptor de la renta petrolera. En los años previos a la llegada de Chávez al gobierno, la gerencia de PDVSA incurrió en una frecuente violación de la cuota fijada por la OPEP a cada país, dejando al descubierto su propósito de descalabrar el sistema de cuotas y provocar un conflicto extremo que provocara el retiro de Venezuela de la organización. Aquella política de PDVSA de maximizar volúmenes rompiendo la disciplina de las cuotas fue un importante factor que ocasionó el derrumbe de los precios petroleros en 1998.

El rescate de PDVSA: golpe de Estado y sabotaje a la industria petrolera

El secuestro de PDVSA por parte de la tecnocracia y la negativa de ésta a cooperar para restablecer el sistema de cuotas, fortalecer la OPEP y recuperar el ingreso fiscal petrolero le planteó a Chávez el

imperativo de rescatar a esta empresa para alinearla con los objetivos del gobierno. Chávez asumió la presidencia en febrero de 1999 en medio del peor colapso de los precios del petróleo en medio siglo. Desde entonces apostó seriamente a recomponer la disciplina de cuotas en el seno de la OPEP, en función de defender los precios y recuperar el ingreso petrolero. Con este claro propósito, organizó en septiembre de 2000 la Segunda Cumbre de Jefes de Estados de la OPEP, en la que se construyó un exitoso acuerdo entre los miembros de la OPEP y otros países exportadores para restablecer el sistema de cuotas, lo cual contribuyó a la recuperación de los precios del petróleo, y los ingresos brutos por exportaciones de hidrocarburos ascendieron a \$US 29,3 mil millones en el año 2000 (PDVSA, 2001).

La clave del régimen fiscal petrolero⁴ es el cobro de regalías, que representan la forma más segura de ingreso para el Estado como propietario del recurso natural. A diferencia del impuesto sobre la renta, la regalía no puede ser manipulada a través de los costos, toda vez que se calcula con base en la cantidad de barriles extraídos. En Venezuela, inicialmente dominó el concepto de 1/6 a 1/8 de la producción. La Ley de 1943 establecía 1/6 o 16,67%. Uno de los puntos importantes en la reforma de la Ley de Hidrocarburos que promovió el gobierno de Chávez fue el incremento significativo de la participación de la nación en la extracción de petróleo, duplicando la regalía. A partir de la nueva ley, la regalía se duplicó y ahora es del 33%. De allí que la mayor fuente de ingresos fiscales sea la regalía petrolera o tasa de compensación que recibe el Estado por la explotación de un activo natural no renovable.

No hay contradicción entre el extractivismo y el rentismo; son dos manifestaciones distintas del mismo modelo primario-exportador, en

⁴ El ingreso petrolero es el que obtiene la compañía PDVSA por las ventas totales del crudo y sus derivados; incluye los ingresos por exportaciones y por las ventas realizadas en Venezuela. El ingreso fiscal petrolero, en tanto, es el que percibe el Estado venezolano en su condición de propietario de los recursos del subsuelo y de PDVSA; incluye las regalías, el impuesto sobre la renta y los dividendos.

el que se presentan las tensiones propias de la lógica del mercado. Para explicar mejor la tensión entre el interés extractivista de la tecnocracia y el interés rentista del Estado, nos detendremos a examinar la evolución del ingreso petrolero de la industria en comparación con el ingreso fiscal petrolero del Estado. Durante los años posteriores a la nacionalización, el ingreso fiscal petrolero aumentó de \$US 1,4 mil millones en 1970 (alrededor del 10% del PIB), a \$US 9 mil millones en 1974 (un impresionante 40% del PIB). Antes de la nacionalización, por cada dólar de exportación petrolera el gobierno recaudaba 80 céntimos en rentas, regalías e impuestos. Sin embargo, como consecuencia del empeño de la tecnocracia en minimizar el pago de regalías, impuestos y dividendos, la participación del gobierno en el ingreso petrolero cayó a niveles muy bajos, aun cuando el ingreso petrolero de la compañía fuese en aumento. Según los propios datos estadísticos del Ministerio de Energía y Minas (en la actualidad Ministerio del Poder Popular para el Petróleo), por cada dólar de ingreso bruto que obtuvo en 1981, PDVSA pagó al gobierno 71 céntimos en rentas, regalías e impuestos, pero solo 39 céntimos en 2000. Estos datos son una prueba irrefutable del control que llegó a imponer la gerencia de PDVSA sobre el negocio petrolero, desplazando al Estado como accionista.

Esta caída sostenida del ingreso fiscal petrolero, a pesar del creciente aumento del ingreso petrolero, fue la causa de la batalla que emprendió el gobierno bolivariano para derrotar el dominio de la tecnocracia, en función de recuperar un creciente nivel de los ingresos fiscales que permitiera financiar la construcción del socialismo venezolano. En cambio, para el año 2011 los aportes pagados a la nación ascendieron a \$us 58. 637 millones, de los cuales \$us 19.033 millones corresponden a aportes fiscales, \$us 20.866 se destinan a programas sociales, \$us 4.010 millones a la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV) y \$us 14.728 millones corresponden a aportes al FONDEN (Fondo de Desarrollo de la Nación). De modo que, solamente en lo referente a aportes a la Gran Misión Vivienda Venezuela, desarrollo social y las contribuciones al FONDEN, en 2011 PDVSA aportó \$us 30.079

millones a programas de desarrollo nacional. Estos aportes pudieron realizarse gracias a las ganancias extraordinarias de la empresa, la cual reporta sus principales beneficios a su principal accionista que es el Estado venezolano. Las ganancias netas de la empresa, antes del pago de dividendos al Estado, fueron de \$us 35.229 millones. Gracias a estos dividendos extraordinarios a los accionistas se pudo destinar a la inversión social más de \$us 30 mil millones.

A diferencia de la tecnocracia de PDVSA en la IV República, su actual presidente, Rafael Ramírez (2012), declaró: “Esta es una empresa pública, a disposición de nuestro accionista (Estado) para que las distribuya como mejor corresponda a los intereses de la nación, y es una muestra de la solidez de nuestros aportes”. Los aportes fiscales de PDVSA a raíz del control que el gobierno tiene de la compañía han evolucionado según se muestra en el Cuadro 1.

A la luz del análisis de los datos anteriores, queda claro que la recuperación de los precios era tan solo un elemento más dentro de la complicada problemática que en materia petrolera estaba heredando Chávez. Los precios del petróleo podían crecer, pero lo que más le interesaba al gobierno era el incremento del ingreso fiscal petrolero.

El control de PDVSA no fue fácil de alcanzar, toda vez que la compañía se estructuró justamente para evitar que su accionista (el Estado) la pudiera controlar e intervenir. Muchas contradicciones complicaron la labor del gobierno de Chávez en sus primeros años. La tecnocracia de PDVSA convenció a la Comisión de Energía y Minas del Poder Legislativo —en la que los parlamentarios del gobierno eran minoría— de promover una legislación a favor de bajas tasas de regalías, lo cual entraba en abierta contradicción con el objetivo del Poder Ejecutivo de hacer exactamente todo lo contrario, es decir, elevar las tasas de regalías.

A todo esto, la conspiración contra Chávez se había activado a escala internacional toda vez que el gobierno Bolivariano había decidido eliminar los precios de transferencia que concedía PDVSA a sus filiales extranjeras. Éstas fueron obligadas a pagar regalías con base

Cuadro 1
Aportes fiscales pagados por PDVSA a la nación
(MM\$US)*

1980	2000	2004	2005	2006	2007 (1)	2008 (1)	2009 (1)	2010 (2)	2011 (2)
13,9	11,3	12,161	17,713	27,213	29,776	37,975	24,710	13,701	19,033

(1) Pagos efectuados en bolívares convertidos a dólares al tipo de cambio oficial de 2,15 Bs/\$US

(2) Pagos efectuados en bolívares convertidos a dólares al tipo de cambio oficial de 4,30 Bs/\$US

Fuente: informes anuales de PDVSA de varios años.

en los precios del mercado internacional y a pagar dividendos por primera vez. Además, se ordenó a la tecnocracia gastar menos y pagar más impuestos. El conflicto hizo crisis cuando el general Guaicaipuro Lameda, presidente de PDVSA designado por el propio Chávez, criticó públicamente la nueva Ley Orgánica de Hidrocarburos, oponiéndose al aumento de las regalías, por lo que fue destituido y Chávez nombró en su lugar a Gastón Parra Luzardo, un profesor universitario experto en cuestiones petroleras con una larga trayectoria antiimperialista, y designó una nueva Junta Directiva cuya misión era arrebatarle a la tecnocracia el control de PDVSA. Como reacción a la determinación del gobierno Bolivariano de recuperar la soberanía nacional sobre la actividad petrolera, se aceleró la conspiración que dio lugar al golpe de Estado en abril de 2002 y luego al sabotaje de la industria petrolera, desde finales de ese mismo año hasta marzo de 2003, destruyendo el cerebro electrónico de la empresa, que vio paralizadas sus operaciones por meses, sufriendo pérdidas multimillonarias y cuantiosos daños materiales.

Derrotado el golpe de Estado, y una vez recuperada la industria petrolera, el restablecimiento del sistema de cuotas coadyuvó a la recuperación del precio de la cesta petrolera venezolana, el cual repuntó de los \$US 7 el barril en que lo recibió Chávez, hasta \$US 120 en 2008 y al tope de \$US 112 que se alcanzó en el primer cuatrimestre de 2012. La reivindicación de un precio más justo para un recurso natural no renovable se ha traducido no solo en un aumento del ingreso petrolero de PDVSA, sino también del ingreso fiscal petrolero con el que con el que el gobierno financia el gasto público, fundamentalmente la inversión social.

Un examen parcial del aumento del ingreso petrolero puede llevar a la conclusión trivial de que en Venezuela ha aumentado el extractivismo, sobre todo porque en materia de extracción petrolera el discurso oficial es contradictorio. A través del *Plan Siembra Petrolera* —que comenzó hace seis años—, anunció que para 2012 la producción de petróleo alcanzaría los cinco millones de barriles diarios. En respuesta a la crítica de los voceros de la oposición por

la pérdida de la capacidad de producción de PDVSA, el gobierno se justifica aduciendo que mantiene baja la producción para respetar las cuotas acordadas en la OPEP y anuncia que solo la aumentará hasta 3,5 millones de barriles al cierre de 2012. Pero según la información oficial de PDVSA (2011), al cierre del año la producción será de 2,9 millones de barriles diarios (Cuadro 2).

El cuadro anterior da señales de que la producción física medida en barriles está estancada y que ha declinado en los últimos dos años, pero esto no se debe a que esté en marcha una estrategia económica que compense su caída con el crecimiento de la agricultura, la industria u otros sectores. No obstante, la percepción de que el extractivismo está en aumento se acentúa solo con observar la evolución del ingreso en divisas, el cual efectivamente depende cada vez más de la exportación de petróleo. En 1998, Venezuela exportó \$US 5.529 millones en productos no petroleros, el 31,2% del total; 12 años después, y con todo el aumento de los precios de las materias primas, el país recibió por concepto de exportaciones no petroleras apenas \$US 3.354 millones, el 5,1% del total del ingreso en divisas (Cuadro 3).

Ciertamente en 2005 el Plan Siembra Petrolera era más ambicioso, pero tuvo que recortarse no como parte de una estrategia postextractivista, sino como consecuencia de la crisis económica en EE UU y Europa. En tales circunstancias, insistir en la expansión significaba invertir para crear una capacidad de producción que no podría ser colocada en el mercado. El crecimiento del PIB del sector petrolero ha sido menor porque se asumieron las reducciones de producción acordadas por la OPEP para preservar el precio. De haber mantenido el ritmo planteado en el Plan Siembra Petrolera, los precios hubieran caído aún más de lo que cayeron luego de alcanzar el máximo de 2008, previo a la crisis económica internacional.

A todo esto, Venezuela certificó sus reservas y, sobre esta base, ha anunciado que seguirá aumentando su capacidad de producción, por lo que se prevé que su cuota de exportación también aumentará. Las inversiones para explotar la Faja Petrolífera del Orinoco (FPO) siguen

Cuadro 2
Producción de petróleo
(MM de barriles por día)

Años	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Producción	3.225	3.287	2.919	2.647	3.148	3.274	3.250	3.150	3.260	3.011	2.975	2.991

Fuente: informes anuales de PDVSA de varios años.

Cuadro 3
Ingresos de PDVSA (MM\$US)*

2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
29.300	6 2.242	82.915	99.252	96.242	125.499	73.819	94.929	124.754

**Contempla ventas de petróleo crudo y sus productos: exportaciones netas al exterior e ingresos por servicios y otros en Venezuela.*

Fuente: Informes anuales de PDVSA de varios años.

en marcha. El financiamiento para los nuevos proyectos no se hace con el flujo corriente de las operaciones, sino con el endeudamiento de PDVSA, lo cual compromete la renta futura. Esta empresa aún mantiene un significativo margen de endeudamiento que le permite gestionar nuevos financiamientos. La relación deuda-activo de PDVSA es del 17%, mientras que la francesa Total tiene esa misma relación en un 54%; la Conoco Philips, de EEUU, en un 34%; la británica British Petroleum en un 48%; y Petrobras de Brasil está en un 38%. Es importante advertir que la deuda de 34.000 millones de dólares de PDVSA está respaldada por activos y patrimonio. Si bien la estatal no está quebrada, un endeudamiento descontrolado la puede dejar seriamente comprometida, ya que el crédito conseguido por PDVSA se garantiza con sus activos y reservas probadas y certificadas.

De hecho, los acuerdos con China para financiar la creación de nuevas capacidades de extracción de crudos pesados en la FPO, mejorarla y aumentar la producción total de petróleo contemplan un intercambio de bienes con cláusulas de entrega de petróleo a futuro. Aunque en estos proyectos la estatal petrolera detenta por ley al menos el 60% de las acciones y adquiere y comercializa el 100% de la producción, el aumento de la producción queda como garantía de pago del financiamiento que se consiga para expandir la capacidad de extracción.

Estos proyectos no son única y exclusivamente para exportar; también lo son para satisfacer la creciente demanda nacional de combustibles y energía, exacerbada en gran medida por el irrisorio precio de la gasolina en el mercado interno —equivalente a menos de 3 centavos de dólar el litro o 10 centavos el galón—, lo cual induce a un consumo irracional que raya en el despilfarro y el derroche. A esto hay que incluir la demanda interna de combustible para la generación eléctrica como consecuencia del crecimiento de la economía y de la población.

Los incrementos *per se* del ingreso externo y fiscal por el petróleo no pueden confundirse con un recrudescimiento del extractivismo. No

siempre se deben a un aumento en la producción y exportación de petróleo; se deben más bien a un aumento en el cobro de la renta, fundamentalmente por la vía del incremento de las regalías, y a una mejora en la recaudación de los impuestos y dividendos de origen petrolero. Así pues, manteniendo estable la extracción de petróleo, han aumentado tanto el ingreso en divisas como el ingreso fiscal petrolero. Es el rentismo como captación de un plusvalor internacional y como fuente primordial del ingreso fiscal el que se ha exacerbado. Para comprender el proceso venezolano es muy importante tener en cuenta esta diferencia entre extractivismo y rentismo. A futuro, no hay que olvidar que los planes de desarrollo y el objetivo de Venezuela como potencia energética están centrados en un aumento de la extracción de petróleo a 6 millones de barriles diarios.

Transición al postextractivismo e inserción soberana en el mercado mundial

En materia de política petrolera, el objetivo cardinal de Chávez ha sido reivindicar precios más justos para el petróleo que, como ya hemos explicado, suele ir a contrapelo de maximizar el incremento de la extracción del recurso. En la lógica del mercado petrolero, estos objetivos son contradictorios: el aumento desmesurado de la producción generalmente provoca una baja en los precios, y viceversa.

De allí que la política del gobierno Bolivariano de controlar y racionalizar la extracción de petróleo haya sido motivada más bien por el interés de maximizar la renta petrolera, y no como una estrategia para iniciar la transición de Venezuela hacia el postextractivismo. Con el fin completar el control sobre el negocio petrolero y maximizar la renta, el gobierno puso en marcha el *Plan Soberanía Petrolera: Nacionalización de la Faja Petrolífera del Orinoco*. Con este fin dictó el Decreto Ley N° 5.200 de Migración a Empresas Mixtas de los Convenios de Asociación de la FPO y de los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas. Con este decreto el Estado venezolano completó la recuperación del control de sus hidrocarburos y reforzó

la política de Plena Soberanía Petrolera. Las asociaciones existentes entre filiales de PDVSA y el sector privado que operan en la FPO se convierten en empresas mixtas, cuya mayoría accionaria la posee el Estado venezolano a través de la estatal petrolera. Chevron Texaco, Statoil, Total, BP, ENI y Sinopec e Ineparia son las siete transnacionales —de las 11 que conformaban los extintos Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco y de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas— que decidieron firmar memoranda de entendimientos para migrar al esquema de Empresas Mixtas. Exxon Mobil demandó a Venezuela en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y logró un embargo temporal de activos de PDVSA por el orden de los 12 mil millones de dólares. El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela formalizó el día 24 de enero de 2012, ante el Banco Mundial, su denuncia irrevocable del I Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, decisión fundamentada en el artículo 151 de la Constitución, el cual señala que en contratos de “interés público” la resolución de controversias se realizará en el territorio nacional.

Si bien es cierto que a través del *Plan Plena Soberanía Petrolera* se ha reivindicado la soberanía nacional sobre el petróleo, poco se ha avanzado en una política de industrialización de los hidrocarburos que permita sustituir importaciones y diversificar la oferta exportable. Se ha reivindicado la propiedad estatal, pero se sigue exportando petróleo crudo y gas líquido para luego importarlo con valor agregado.

Las variaciones del peso del petróleo en la economía venezolana no son el resultado de una estrategia destinada a sustituir el modelo rentista por uno productivo, sino del comportamiento errático de los precios del crudo en el mercado internacional. De allí que la reconstrucción de la OPEP y la recuperación de los precios del petróleo sean parte de la estrategia para aumentar la renta que permita financiar las políticas sociales, pero no para profundizar el tránsito de la economía rentista al nuevo modelo productivo postextractivista. Para

lograr esto creemos necesaria una estrategia, con objetivos y metas bien concretas destinadas a:

- sincronizar la disminución de la actividad extractiva con el crecimiento de la actividad productiva,
- planificar el desarrollo endógeno, diversificado e integrado de los diferentes sectores y regiones,
- regenerar el tejido empresarial para aumentar la densidad de empresas productivas por cada mil habitantes,
- reindustrializar la economía para la sustitución eficiente de importaciones y el aumento de las exportaciones con creciente valor agregado,
- creación de empleos productivos, dignos, estables y bien remunerados,
- reducción de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social,
- desarrollar nuevas fuentes de ingreso fiscal y divisas para financiar la inversión social y asegurar la viabilidad fiscal y externa,
- sustentabilidad social, ambiental y económica,
- fortalecimiento de la soberanía productiva.

En estos 13 años de Revolución Bolivariana la transformación del modelo rentista en un nuevo modelo productivo ha sido sobre todo un planteamiento retórico, y aún no se muestran resultados significativos. Es una propuesta constante en los programas de gobierno, pero todavía no se ha puesto en marcha una estrategia gubernamental especialmente diseñada para romper y superar el modelo rentista. Está pendiente traducir esos lineamientos generales en una clara y eficaz formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos orientados a la construcción de un nuevo modelo productivo que sirva de base sólida para la inserción soberana de Venezuela en el mercado mundial.

Importamos porque no producimos y no producimos porque importamos

Ante cada auge rentista hay un auge del consumo; la abundancia de divisas conduce a la sobrevaluación de la moneda y esto hace que sea más fácil y rentable importar que producir. Los productores se transforman en importadores y la tendencia a importarlo todo desplaza a la producción nacional. La mala asignación de los factores productivos desata un círculo vicioso que ralentiza la superación del extractivismo: importamos porque no producimos y no producimos porque importamos.

Si bien es cierto que el PIB ha crecido en la mayoría de los trimestres durante el gobierno de Chávez (BCV 2011), la pertinencia y la relevancia de este indicador para medir la transición al socialismo están cada vez más cuestionadas, y su propia conformación es de dudosa calidad. En la lógica imperante, el desarrollo se mide a través del comportamiento del PIB. Pobre de aquel país cuyo gobierno no muestre la eficacia de su política económica para incentivar el consumo privado como fuerza motriz del PIB. El estancamiento del ritmo de actividad económica se traduce en una caída del volumen de las ventas y, en consecuencia, en una merma de las ganancias que se materializan en cada operación de compra-venta.

Cada vez que se estanca o cae el PIB, los gobiernos ofrecen incentivos, convencidos de que el desarrollo pasa por la recuperación de la demanda agregada, sustentada en la inversión pública y sobre todo en el consumo privado. Exacerbar el consumismo mercantil para recuperar las ventas y facilitar un ascendente nivel de ganancias que estimule la inversión resulta ser la panacea para reactivar la economía y, supuestamente, generar los empleos que se requiere para combatir la pobreza y la exclusión social. Es una paradójica e insostenible noción de “desarrollo” que se logra al precio de recrudecer la explotación de los trabajadores y depredar cada vez más la naturaleza.

La propia conformación del PIB venezolano es muy precaria, toda vez que ha caído la contribución de la agricultura y la industria, que

son sectores básicos para lograr la soberanía productiva, mientras que ha subido el peso del comercio, las finanzas y los servicios, acentuando la dependencia de los suministros importados. La estructura sectorial del PIB aún está lejos de reflejar la conformación de una economía que asegure una inserción soberana del país en la economía mundial. La agricultura apenas aporta el 5% del PIB, cuando debería estar en por lo menos un 12% si se pretende lograr los objetivos de seguridad y soberanía alimentaria; la industria apenas aporta el 14,4% del PIB, cuando los estándares internacionales concuerdan en que la manufactura debería contribuir al menos con el 20% del PIB para considerar que un país se ha industrializado.

La desindustrialización de la economía venezolana

El extraordinario poder de compra externo que otorga la renta petrolera es una de las causas más importantes del proceso de *desindustrialización* de la economía venezolana. La participación del PIB manufacturero en el PIB total de la economía ha sido decreciente. En 1987 la economía venezolana alcanza su máximo grado de industrialización, con un aporte de la manufactura al PIB (con refinación de petróleo) del 22,1%, cayendo desde entonces de manera ininterrumpida; en este descenso es posible distinguir los siguientes subperíodos (Álvarez, 2011):

- Entre 1999-2003, la industria decrece a una tasa interanual del -3,2% y su participación en el PIB baja del 22,1% al 19%. Esto se debe a la caída de las compras gubernamentales, la inflación que contrae la demanda, el escaso financiamiento industrial y las repercusiones sobre la economía de la crisis política que estalla con el golpe de Estado.
- Entre 2004-2008, a pesar de que la industria crece a un elevado ritmo del 8,3% interanual, paradójicamente su aporte porcentual al PIB cae hasta el 17%. Si bien la manufactura crece a una tasa significativa, el ritmo de crecimiento de otros

sectores —como el comercio, los servicios, las finanzas, las telecomunicaciones y la construcción— es mucho mayor, lo cual altera el peso relativo de cada uno de ellos en la conformación del PIB.

- Entre 2009-2010 la industria se contrae a un ritmo del 4% interanual, y su participación relativa en el PIB desciende del 17% al 15,5%. La causa principal es la sobrevaluación del tipo de cambio que entroniza una creciente propensión a importar lo que perfectamente se pudiera producir en Venezuela con el parque industrial instalado.
- En 2011 el ritmo de crecimiento de la manufactura estuvo por debajo de la velocidad de crecimiento del PIB, y el peso de la industria en la conformación de todo el producto cayó al 14,4%.

La desindustrialización de la economía venezolana se expresa en una reducción de la densidad de empresas manufactureras por cada mil habitantes que pasó del 0,3 al 0,25 entre 1998 y 2011; en cifras absolutas se trata de una reducción de 14.800 a 7.000 establecimientos manufactureros; en la caída del aporte del empleo manufacturero al empleo total, que pasó del 14,2% al 11% entre esos mismos años; y en la regresividad en la distribución del ingreso se expresa en una caída de la participación del factor trabajo del 39,7% al 31,7%, mientras que el porcentaje del factor capital sube del 36,2 al 49,18 (Álvarez, 2009, 2010, 2011).

Al no invertir la renta en el impulso a nuevos sectores industriales llamados a absorber a los trabajadores que pierden sus puestos de trabajo en las industrias y sectores afectados por el creciente volumen de importaciones que se hace gracias a la abundante renta, el saldo neto termina siendo el cierre masivo de pequeñas, medianas y grandes empresas, la destrucción de millares de puestos de trabajo y la caída del aporte de la manufactura al PIB y al empleo productivo.

La rigidez de la industria para responder oportunamente a la creciente demanda, derivada de la inyección de la renta petrolera a

la dinámica interna, es en gran medida compensada o suplida por el crecimiento impetuoso del comercio importador, para conjurar los problemas de escasez, acaparamiento y especulación que afectan la paz social y la gobernabilidad. La cultura rentística tiende a consumir, en lugar de invertir, el ingreso petrolero. Por eso los auges rentísticos suelen tener un impacto negativo sobre el aparato productivo nacional de bienes transables o comercializables internacionalmente. Los mayores ingresos fiscales, que deberían traducirse en incentivos y estímulos para el aumento de la producción nacional de bienes manufacturados, al inyectarse a la economía generan un aumento en el consumo privado y en la demanda agregada, que no pueden ser abastecidos de inmediato por el aparato productivo interno.

En Venezuela está pendiente la definición de una nueva estrategia de desarrollo industrial de largo aliento que facilite la transición del capitalismo rentístico importador hacia un nuevo modelo productivo capaz de sustituir eficientemente buena parte del enorme volumen de importaciones que aún se hace y, además, diversificar la oferta exportable y las fuentes de divisas para avanzar en la inserción soberana del país en la economía mundial (Santeliz, 2010).

Políticas para fomentar la soberanía alimentaria

Desde la aprobación de la CRBV se ha desencadenado una lucha tenaz contra el latifundio, llegando incluso a afectar tierras en manos de compañías extranjeras. La concentración de las mejores tierras agrícolas en un reducido porcentaje de propietarios ha sido atacada frontalmente. Con base en los mandatos constitucionales, el gobierno venezolano se propuso erradicar el latifundio, regularizar la tenencia y uso de la tierra, promover la agricultura sustentable y el desarrollo rural para lograr la seguridad y soberanía alimentarias.

La ya comentada caída del ritmo de actividad agrícola en medio de la crisis política y económica de los años 2002-2004 agravó los niveles de pobreza y pobreza extrema en el campo y la ciudad. Se intensificó la resistencia y la lucha campesina ante la urgencia de

generar ingresos para tener acceso a la alimentación, la educación y la salud. La demanda de los campesinos por la recuperación de las tierras ociosas e improductivas se hizo cada vez más fuerte. El recrudecimiento de los conflictos, expresado en las invasiones y toma de tierras por los campesinos y en las operaciones de persecución, secuestro y sicariato en su contra, exigía una iniciativa de cobertura masiva y rápido impacto que impidiera el cansancio, la decepción y el alzamiento de la población campesina contra el propio gobierno.

Ante la violencia que amenazaba con entronizarse en el campo venezolano resultaba impostergable iniciar un proceso de regularización de la tenencia y uso de la tierra con el fin de combatir el latifundio, erradicar las causas de la pobreza y la miseria y abrir nuevas vías para la participación e inclusión de los campesinos y trabajadores del campo en la actividad productiva. Por eso se planteó recuperar las tierras ociosas e improductivas para entregárselas a los campesinos organizados y facilitar su inserción socioproductiva para contribuir al desarrollo rural, así como a la seguridad y soberanía alimentarias.

La Revolución Bolivariana ha hecho grandes esfuerzos por reorganizar la tenencia y uso de la tierra con vocación agrícola con el fin de mejorar las condiciones de vida de los campesinos al incorporarlos a la producción de alimentos en las tierras ociosas. Adicionalmente, ha puesto en marcha programas de financiamiento y nuevas inversiones en salud, educación, vivienda y asistencia social y técnica, para hacer atractivas las zonas rurales y propiciar el retorno o la vuelta al campo.

Con este fin, se despliegan acciones de rescate de latifundios en forma masiva a través de unidades operacionales cívico-militares que desarrollan proyectos que ayudan al logro de la seguridad agroalimentaria. En cada predio recuperado se elabora un proyecto productivo integral que tiene como características la propiedad social dedicada a la producción de bienes destinados a la satisfacción de las necesidades básicas.

Los resultados son relevantes. Se rescataron 5 millones 400 mil hectáreas de tierras con vocación agrícola. El Instituto Nacional de

Tierras (INTI) ha apoyado con entrega de tierras, financiamiento y asistencia técnica a 101.594 unidades productivas (entre campesinos y cooperativas) e indirectamente a más de 110.000 familias, abarcando una superficie de 4.380.147 hectáreas, cuya tenencia y uso se ha regularizando (Ministerio de Agricultura y Tierras s.f.).

Si bien la seguridad alimentaria de la población —entendida por la FAO como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos en el ámbito nacional y el acceso oportuno y permanente a éstos por parte del público consumidor— se puede alcanzar a través de las importaciones de alimentos, la soberanía alimentaria se alcanzará única y exclusivamente desarrollando la producción agropecuaria interna, entendiéndose como tal la proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, pesquera y acuícola.

Son muchas las políticas que ha desplegado el gobierno Bolivariano para estimular la agroecología, la agricultura campesina y la soberanía alimentaria. En el marco de las acciones que se han puesto en marcha para recuperar la producción del campo vale destacar las siguientes:

- reorganizar la tenencia y el uso de las tierras ociosas con vocación agrícola para erradicar el latifundio (rescate, regularización y justa distribución de la tierra);
- plan masivo de adjudicación de tierras agrícolas, dirigido a todos aquellos hombres y mujeres con actitud para su desarrollo y cultivo;
- entrega de cartas agrarias, derechos de permanencia y títulos de adjudicación;
- regularización de la tenencia de la tierra y certificación de la productividad;
- mantenimiento y ampliación de la infraestructura productiva y social en las zonas rurales;
- instalación de redes de comunicación agrícola;

- dotación de maquinaria, tractores, rastras y sistemas de riego a cooperativas agrícolas;
- incorporación del pequeño productor al sistema de producción y comercialización;
- capacitación, asistencia técnica y formación sociopolítica del campesinado;
- organización de las familias campesinas a través del sistema cooperativo y autogestionario;
- financiamiento oportuno y adecuado;
- generar fuentes de empleo, frenar el éxodo rural y propiciar el retorno al campo

Entre los programas más emblemáticos vale mencionar los siguientes:

- *Programa Vuelta al Campo*: dirigido a disminuir los desequilibrios territoriales existentes modificando el patrón de asentamiento. Apoyar la producción agrícola primaria y agroindustrial, con énfasis en la agroecología y prácticas conservacionistas y en la reactivación, transformación y dinamización de las cadenas agroproductivas que contribuyan a la seguridad y la soberanía alimentaria.
- *Todas las manos a la siembra*: tiene por objeto incrementar las áreas de siembra y producción con miras a alcanzar el autoabastecimiento de productos que forman parte de la canasta básica y que impactan de manera negativa la balanza comercial, siendo difícil su acceso al público consumidor.
- *Programa Adjudicación de Tierras Agrícolas a Campesinos*: para transformar las tierras en unidades económicas productivas (asistencia técnico-económica).
- *Fundos Zamoranos*: creación de unidades socioproductivas individuales o colectivas localizadas en tierras con vocación agraria recuperadas por el INTI, enmarcados en un desarrollo

agrícola viable en términos ambientales, técnicos, sociales, económicos y políticos.

- *Carta agraria*: documento que otorga el INTI que certifica que las tierras están ocupadas por campesinos, organizados o no, que han manifestado su voluntad de producir y proceder en forma inmediata al cultivo y aprovechamiento de las tierras.

De estos programas, el más importante ha sido el de los Fondos Zamoranos. Su fundamento se encuentra en el artículo 4 de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario:

Las organizaciones colectivas económicas para la producción agraria, se establecerán teniendo como base los principios de mutua cooperación y solidaridad, privilegiando el sistema cooperativo, colectivo o comunitario. En tal sentido, se estructurará al fundo colectivo mediante la organización y destinación de bienes productivos, la organización de personas para el trabajo colectivo y el desarrollo del poder autogestionario de los empresarios colectivos⁵.

Se ha creado este tipo de unidades socioproductivas, individuales o colectivas, que se localizan en tierras con vocación agraria. Suelen apoyarse en un sistema de relaciones académicas-comunitarias, de orientación socioproductiva y cultural, en el cual una unidad de producción agroalimentaria tiene su centro de acción, a fin de contribuir a fortalecer los planes de desarrollo rural y de seguridad alimentaria del Estado. Dichos planes reciben asesoramiento de una mesa interinstitucional integrada por diferentes organismos promotores del desarrollo agropecuario. Estas unidades se inician con la participación espontánea de las comunidades y avanzan con base en acuerdos entre los productores, los campesinos y las instituciones comprometidas y

⁵ Ley de Tierras y Desarrollo Agrario, artículo 4.

vinculadas con el sector agrícola, para garantizar todos los componentes necesarios para el desarrollo rural, tales como tierra, organización, asistencia técnica, capacitación, mercadeo, infraestructura, servicios, financiamiento.

La Gran Misión AgroVenezuela tiene como objetivo general erradicar el latifundio y agilizar la entrega de tierras rurales a campesinos, en función de lograr el desarrollo agrícola acorde con los principios de equidad y justicia social. Se propone que los terrenos sean distribuidos y poseídos por personas que demuestren vocación y actitud para cultivar la tierra. Las tierras se otorgan a través de cartas agrarias y otros instrumentos, con el fin de garantizarle a un importante sector campesino los componentes y recursos necesarios para hacer producir la tierra. Igualmente, se brinda apoyo técnico y financiero para mejorar la productividad de la actividad agropecuaria.

No obstante, hay fuerzas que actúan en abierta contradicción con los objetivos de seguridad y soberanía alimentarias. Una de las más importantes es la sobrevaluación del tipo de cambio, que se ha traducido en un dólar barato y en un subsidio a las importaciones agrícolas que desplazan a la producción nacional del mercado interno. A esto se le suma el efecto inhibitorio que tiene en los hacendados y grandes agricultores la lucha contra el latifundio, que se traduce en la toma de tierras por los campesinos y la expropiación de 4 millones de hectáreas. Todo lo mencionado, aunado a los controles de precios sobre los alimentos que reducen las expectativas de grandes ganancias, ha hecho más rentable y menos riesgoso, para la lógica del capital, importar antes que invertir para producir.

El propio Presidente Chávez ha reconocido que “estamos importando muchos alimentos que podríamos producir aquí”⁶. Las importaciones de alimentos han crecido casi seis veces desde 2006, pero no así la producción nacional. Las cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) y del Banco Central de Venezuela (BCV) indican que

⁶ Ministerio de Agricultura y Tierras, 2011.

las importaciones de alimentos pasaron de Bs 2.343 millones en 2004 a más de Bs13.059 millones en 2011. Se prevé que la cifra suba a Bs 16.000 millones en 2012. El informe del BCV sobre el PIB del primer trimestre 2012 indica que el propio Estado aumentó sus importaciones en un 64,1%, acentuando las compras de rubros alimenticios como leche en polvo, azúcar, carnes de aves y bovino, arroz, maíz y café sin tostar. Es una tendencia sostenida a lo largo de los últimos años⁷, que se confirma también en las cifras de la Comisión de Administración de Divisas (Cadivi), la cual autorizó para la importación de alimentos \$US 3.407 millones en 2009, \$US 5.679 millones en 2010 y \$US 6.305 millones al cierre del año 2011⁸.

El 70% de los alimentos consumidos por los venezolanos provienen del exterior. Ante la lenta marcha de la recuperación de la actividad productiva en el campo venezolano, la prioridad del Ejecutivo ha sido evitar que se repitan escenarios de escasez, aun cuando ello signifique el incremento de las compras externas.

Según la Secretaría de Comercio Exterior (Secex) de Brasil, al cierre de 2011 las exportaciones totales hacia Venezuela sumaron \$US 4.591 millones, el 19,1% por encima de la cantidad transada en 2010. De esa cantidad, el 42% corresponde a la importación de los diez primeros productos alimenticios. Y para el primer trimestre de 2012, ocho de los diez principales rubros exportados a Venezuela fueron alimentos, por un valor que supera los 428,6 mil millones de dólares, monto 140% mayor al reportado por esos mismos productos en igual período de 2011 (\$US 177,4 mil millones)⁹.

⁷ Según el Anuario de la CEPAL 2009, en Venezuela la producción agrícola cayó en un 21,8% y la de pesca cayó en un 42,5% entre 2004-2008. La participación de la agricultura en el PIB está en torno al 5%, cuando debería alcanzar el 12% para lograr las metas de seguridad y soberanía alimentarias.

⁸ [http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/cadivi-autorizo-mas-de-\\$6-000-millones-para-el-sec.aspx](http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/cadivi-autorizo-mas-de-$6-000-millones-para-el-sec.aspx)

⁹ <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1161>

La FAO reconoció que, si bien los países están siendo afectados por el aumento internacional de los precios de los alimentos y del petróleo, este panorama influye sobre todo en aquellas naciones que importan tanto alimentos como petróleo. Sin embargo, el índice de precios de los alimentos en Venezuela — uno de los principales exportadores de petróleo— batió récords históricos al registrar una inflación anualizada del 31,3%, casi cuatro veces más que el promedio de América Latina (8,3%)¹⁰. Ciertamente que el aumento de los precios internacionales de los alimentos repercute en Venezuela, pero la causa más importante de esta inflación es el comportamiento errático de la agricultura nacional. Al producir menos y más caro no solo se afecta la oferta nacional de alimentos, sino también el suministro de insumos a la propia producción agrícola, lo cual influye de manera negativa en la productividad y en los costos del sector en general. El declive de la cosecha local es causa y consecuencia del aumento de los costos de producción, lo que genera una especie de círculo vicioso en que cada vez se produce menos y a mayores costos. Y sin un aumento de la producción interna, evitar la escasez implica incrementar las compras externas a cualquier precio, en función de evitar el malestar en la población y su costo político en los frecuentes procesos electorales que tienen lugar en Venezuela.

Para atender los brotes de escasez, lo más frecuente termina siendo el uso de la renta petrolera para comprar afuera los alimentos que se deberían estar produciendo en el campo y en la industria venezolanos. Contribuye a recrudecer esta paradoja la exoneración de aranceles de importación a un gran número de alimentos, que incentiva la importación y desalienta aún más la producción nacional.

A pesar de la reactivación de la economía venezolana, lo cual se refleja en la recuperación del PIB de 2011 y el del primer semestre de 2012, la caída de la producción de alimentos revela la poca calidad

¹⁰ <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/internacional/fao—la-inflacion-en-alimentos-en-venezuela-la-mas.aspx>

de ese crecimiento, toda vez que el rubro *fabricación de alimentos y bebidas* cayó un 9,1%¹¹.

En la Memoria y Cuenta correspondiente al año 2011, el Ministerio de Agricultura y Tierras reconoció que la producción de maíz blanco cayó en un 14%, mientras que la de maíz amarillo se contrajo un 17%. También se redujo en un 24% la producción de soya; la caña de azúcar, en un 11%; y la palma aceitera, en un 1%. Estos déficit obligaron al Ejecutivo a realizar importaciones, toda vez que la producción nacional no alcanza a cubrir la creciente demanda.

El descontento con estos resultados en 2011 obligó al Presidente Chávez a remover a prácticamente todos los altos funcionarios de la política agrícola¹². El antiguo ministro de Agricultura y Tierras fue sustituido por el vicepresidente ejecutivo, quien se encargó nuevamente de la cartera agropecuaria sin dejar la Vicepresidencia de la República. También se nombró a un nuevo viceministro de Economía Agrícola, así como a los nuevos presidentes del Banco Agrícola, del Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas, del Instituto Nacional de Salud Agrícola Integral y del Instituto Nacional de Desarrollo Rural. Si bien la *seguridad* alimentaria se ha logrado a través de las importaciones con las que se combate cualquier brote de escasez, la destitución simultánea de todos estos altos funcionarios es un reconocimiento del incumplimiento de las metas planteadas en materia de producción nacional, que es la verdadera clave para lograr la *soberanía* alimentaria.

Entre las causas que explican los precarios resultados de la política agrícola, a pesar del masivo financiamiento y la prioridad que ha tenido este tema en el gobierno venezolano, se destacan las siguientes:

¹¹ <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/produccion-de-alimentos-y-bebidas-cayo-9,1-en-el.aspx>

¹² Gaceta Oficial N° 39.852

- La destrucción de la cultura campesina a lo largo de 100 años de rentismo petrolero, lo cual mediatiza el impacto de los Programas “Vuelta al campo” y “Todas la manos a la siembra”.
- La lucha contra el latifundio —expresada en la expropiación de más de cuatro millones de hectáreas y el retraso en el pago de las indemnizaciones— inhibe la inversión privada, cada vez más preocupada y temerosa de nuevas expropiaciones¹³.
- Los variados controles sobre la producción y comercialización de los productos agrícolas y la rigidez al revisar y ajustar los mismos reduce márgenes de ganancia e induce a abandonar la actividad en el campo¹⁴.
- La escasez de semillas, abonos y otros insumos para el mantenimiento de los cultivos afecta los rendimientos de las cosechas agrícolas¹⁵.
- Los fenómenos meteorológicos con impredecibles períodos de sequía y torrenciales lluvias, que dan al traste con las cosechas y provocan desastres que afectan severamente las carreteras, vías de penetración e infraestructura agrícola.
- Los problemas de inseguridad en el campo, que se ponen de manifiesto en las operaciones de sicariato contra dirigentes campesinos, así como el secuestro de ganaderos y hacendados por parte de grupos paramilitares.
- La tendencia a la sobrevaluación del tipo de cambio, asociada a la abundancia del ingreso petrolero, significa un subsidio a las importaciones contra las cuales no puede competir la producción nacional.

¹³ Buena parte de las tierras expropiadas por el Gobierno no son incorporadas inmediatamente a la producción y se mantienen ociosas, ahora en manos del Estado.

¹⁴ Del Plan de 1.100.000 hectáreas que anunció el Gobierno a principio de este año, solo se sembrarán 600 mil hectáreas, de las cuales 400 mil serán de maíz, cuando la meta en ese rubro era de 900 mil hectáreas.

¹⁵ La escasez de semillas y otros insumos se debe a que el principal distribuidor del país, Agroisleña, fue nacionalizado y ese mercado fue asumido por Agropatria, cuya gestión ha confrontado problemas para atender la demanda del sector.

- Las contradicciones entre los objetivos de corto, mediano y largo plazo, las cuales se reflejan en el afán de conjurar con importaciones masivas las frecuentes amenazas de escasez, acaparamiento y especulación, pero que castigan y desplazan a la producción nacional.
- Una política agrícola diseñada e impulsada centralmente sin tomar en cuenta la diversidad del ámbito rural en materia de tipos de cultivo, culturas locales, diversidades ecológicas, formas de organización campesina, etc., lo que reduce la participación de los productores directos a la hora de decidir la gama de rubros a producir y las cantidades a alcanzar.
- La creciente demanda de materias primas e insumos agrícolas para la producción de biocombustibles genera escasez y elevados precios de las materias primas agrícolas.
- Impacto de los precios del petróleo y gas en el costo de combustibles, fertilizantes, nutrientes y otros insumos importados, asociados a la producción y comercialización de alimentos.

Las fuerzas económicas, políticas y sociales frente al extractivismo-rentismo

La extracción de petróleo y la captura de una creciente renta petrolera engendraron una sociedad y una economía con rasgos muy particulares. Sobre la percepción de una cuantiosa renta petrolera se ha levantado en Venezuela toda una cultura nacional que ha moldeado las visiones económica, política, social, militar y académica de la nación; una cultura rentista que persigue captar para su beneficio particular el mayor porcentaje de la renta (Baptista, 1987 y 2004).

En el capitalismo clásico los empresarios surgen y subsisten invirtiendo su capital y explotando a los trabajadores, pero en la Venezuela rentista el capitalismo crece cuando empresarios con poco capital, testaferros de la nomenclatura política y personeros del burocratismo, consiguen un préstamo del Estado para adquirir medios de producción y explotar una nómina de trabajadores asalariados. Gracias a la

distribución de la renta petrolera a través de las instituciones financieras públicas, las relaciones capitalistas se han desplegado. Surge una clase capitalista que medra al amparo de la distribución a su favor de la renta que se ejecuta desde los poderes públicos. Se trata de un capitalismo rentístico que se reproduce a partir de su capacidad de *lobby* y cabildeo para agenciarse el favor del financiamiento, subsidios y otros apoyos del Estado (Álvarez, 2011).

La explotación petrolera dio nacimiento a una clase capitalista que sustentó su proceso de acumulación en la apropiación de una parte importante de esa renta (Mommer, 1988). La baja presión fiscal, la sobrevaluación del bolívar, los créditos blandos de la banca pública, las compras gubernamentales y las inversiones en infraestructura de apoyo a la actividad productiva fueron algunos de los mecanismos más importantes de distribución de la renta petrolera a favor del capitalismo rentista venezolano.

Paternalismo y clientelismo político

Como el Estado es el propietario de las riquezas del subsuelo, quien controla el poder político puede administrar discrecionalmente la renta petrolera sin verse obligado a rendir cuenta a unos “contribuyentes” que, lejos de pagar impuestos, pugnan por captar un porcentaje de la renta petrolera.

La autonomía que otorga el caudal del ingreso fiscal financiero se convierte en viento a favor que atiza prácticas caudillistas, autoritarias y mesiánicas en gobernantes que lo que menos necesitan es la construcción de acuerdos nacionales para dinamizar la economía y aumentar por esa vía los ingresos fiscales que se requieren para financiar el gasto público (Acosta, 2011).

El interés de los factores sociales, políticos y económicos de beneficiarse con el reparto de la renta petrolera que se hace desde el gobierno fecunda y procrea el clientelismo individual y corporativo. La presión de los grupos de poder no es para exigir transparencia y rendición de cuentas, sino para captar parte de la renta. Al manipularse

la renta para neutralizar presiones y desactivar conflictos, se mediatiza y coopta la participación ciudadana, entronizando una persistente debilidad institucional que permite un manejo de los recursos públicos cada vez más discrecional y arbitrario.

El Estado empresario

El Estado venezolano no solo financia el gasto social; también se vuelve empresario. En lugar de construir alianzas con los inversionistas para crear nuevas empresas, los expropia e indemniza generosamente, con lo cual estanca y hasta reduce la base empresarial y, al caer la producción nacional y tener que enfrentar problemas de escasez, acaparamiento y especulación, se convierte en importador, debilitando así el valor del trabajo y el espíritu emprendedor.

Al no crear las condiciones para que se multipliquen las empresas de propiedad social que liberen al trabajo de la explotación del capital, se mantienen las causas estructurales de la pobreza, toda vez que el sector capitalista es el que termina aprovechando los incentivos de la política económica a través de los cuales se distribuye la renta. Lejos de alterar la estructura de poder económico, crece y se consolida el sector capitalista explotador y depredador y la gobernabilidad se logra a través de las políticas asistencialistas y compensatorias que se financian mediante la inversión social de la renta petrolera.

El Estado no vive de la sociedad: es la sociedad la que vive del Estado

A lo largo de casi un siglo, el desempeño de los gobiernos en Venezuela ha estado inextricablemente ligado a la extracción de petróleo y al cobro de la renta petrolera. Venezuela es un país rentista porque su principal riqueza, el petróleo, es la fuente de financiamiento de la dinámica económica y social. El 95% del ingreso en divisas del país no es resultado del crecimiento y desarrollo de la agricultura, la industria y demás sectores económicos capaces de exportar y generar divisas, sino del cobro de una renta que impone el Estado a los compradores

de petróleo en su condición de propietario de las riquezas del subsuelo. Por otra parte, el mayor porcentaje del ingreso fiscal proviene del cobro de regalías, impuestos y dividendos a la actividad petrolera y no de los impuestos que pagan los contribuyentes.

Como la renta petrolera no la pagan los productores ni consumidores nacionales, sino los países consumidores de petróleo, la misma constituye la transferencia de un plusvalor internacional que luego es distribuido a favor de los factores económicos, políticos y sociales internos, según sea el interés que controle el gobierno y tenga el poder. Que tal distribución sea a favor del trabajo o del capital, dependerá de para quién se gobierne.

En períodos de auge rentístico, el crecimiento del ingreso fiscal petrolero ha permitido aumentar el gasto social y ampliar la base de apoyo de los proyectos políticos. Pero cuando la cotización de los crudos se descalabra, también cae el ingreso fiscal petrolero y los gobiernos ven muy mermada su capacidad de financiamiento y margen de maniobra. Las medidas antipopulares de reducción del gasto público, poda de nóminas, privatización de activos públicos, aumentos de impuestos y devaluación de la moneda se han aplicado cada vez que se derrumban los precios del petróleo.

No sin razón en Venezuela el sentir popular afirma que *No hay buenos o malos gobiernos, sino buenos o malos precios del petróleo*. De allí la importancia que el gobierno venezolano le concede al control de los volúmenes de producción para mantener altos los precios del petróleo, así como al incremento porcentual del cobro de regalías. De hecho, la gestión de Chávez ha podido financiar el creciente gasto y las misiones sociales gracias a la extraordinaria capacidad de financiar la inversión social que se deriva de la recuperación de los precios del petróleo, debido a una política orientada al restablecimiento del sistema de cuotas, el fortalecimiento de la OPEP y el rescate de PDVSA para asegurar así un creciente ingreso fiscal petrolero.

En Venezuela, el gasto público y la inversión social resultan menos costosos para la sociedad que en otros países, donde el ingreso fiscal

depende de los impuestos que pagan los contribuyentes. En estas circunstancias, la pugna por la distribución del ingreso queda amortiguada por la distribución de la renta petrolera entre los factores de capital y trabajo, sin que ninguno de ellos se vea afectado por el pago de crecientes impuestos directos o indirectos (Zambrano Sequín, 2007).

Por eso, para la dirigencia política y económica resuelta fundamental controlar los destinos de la renta petrolera. Lo más importante no es la *redistribución* del ingreso que se genera a raíz del esfuerzo productivo, sino la *distribución* de la renta petrolera que se captura en el mercado internacional. El gran riesgo es que, debido a su fragilidad, las instituciones nacionales terminen siendo cooptadas por el manejo que se hace de la renta y se profundicen las tendencias centralizadoras y estatizantes.

Obstáculos en la búsqueda de alternativas al extractivismo

El principal obstáculo es cultural, y tiene que ver con el reforzamiento de una ilusión de prosperidad, a lo cual contribuye sobremanera la reciente certificación de 296 mil millones de barriles de petróleo que Venezuela tiene en su subsuelo, y que lo convierten en el país con las reservas de petróleo más grandes del mundo, superiores a las de Arabia Saudita. Las reservas de Venezuela equivalen a la cuarta parte de las reservas totales de la OPEP y a la quinta parte de las reservas certificadas en el mundo. Por si fuera poco, sus reservas de gas se encuentran también entre las más grandes de América Latina y el mundo. Esto brinda una sensación de autosuficiencia y seguridad que exacerba la cultura extractivista-rentista-consumista y desacelera o posterga los esfuerzos por construir un nuevo modelo productivo.

En la mayoría de los años que van de Revolución Bolivariana ha prevalecido un contexto de abundancia de recursos que ha relajado la austeridad fiscal que predominó en los primeros años del gobierno de Chávez. Como ya se explicó, a pesar de que la producción de petróleo luce estancada, al venderse más caro el barril y recuperar

el cobro de regalías, impuestos y dividendos, el ingreso fiscal rentístico ha aumentado considerablemente, lo cual también desalienta la necesidad de transformar el modelo de producción para aumentar la recaudación fiscal no petrolera.

Las aspiraciones de transformar la economía para convertirla en un modelo productivo socialista se enfrentan a esta limitación, que se extiende a la mentalidad cortoplacista que predomina en el propio gobierno, centrada en la reactivación y crecimiento del PIB y no en la transformación del modelo económico. No se termina de sincronizar la reactivación de la economía con su transformación estructural. Se sigue reactivando y estimulando un modelo rentístico que, lejos de plantearse la superación del extractivismo, más bien depende de él para su continuidad y reproducción.

En Venezuela, como en todo país en que predomine un modelo extractivista, el abundante ingreso petrolero da origen a un sistema de gobierno que tiende a debilitar las instituciones y cooptar a las organizaciones sociales, alimentando así la cultura clientelar que busca capturar una parte creciente de los recursos para distribuirlos en beneficio particular o corporativo.

La renta petrolera es un caldo de cultivo perfecto para que florezcan los liderazgos mesiánicos y autoritarios. Esta autonomía fiscal del resto de los agentes económicos termina siendo la condición objetiva que induce a administrar la renta como si fuera patrimonio de quien gobierna y se siente dueño de la misma. Desde la larga dictadura de Juan Vicente Gómez —quien gobernó a Venezuela desde 1908 hasta 1935—, el ingreso rentístico ha sido una base objetiva para estimular y reproducir tendencias mesiánicas y autoritarias en los gobernantes, que administran discrecionalmente los recursos en función de un proyecto político desplegado en nombre del interés general de la nación y que no tienen que enfrentarse con inexistentes aportantes al fisco, que seguramente reclamarían con toda propiedad una mayor transparencia y rendición de cuentas en la administración de sus impuestos y contribuciones.

Cada incremento del precio del petróleo contribuye a afianzar las bases de apoyo, pero cada derrumbe de la renta petrolera ha arrastrado consigo a aquellos gobiernos que han sido incapaces de sustentarse en el fortalecimiento de las capacidades productivas para satisfacer las necesidades básicas y esenciales de la población.

El empresariado local también vive de la renta y exige más extractivismo, más producción petrolera, más renta. Sin generar suficientes divisas para financiar sus importaciones, critica ferozmente la demora en la entrega de los dólares por parte del gobierno y exige con el mayor descaro la rapidez en su tramitación y liquidación. El extractivismo fecunda un empresariado con mentalidad rentista, que cada vez produce menos, que exporta cada vez menos, y que sin embargo importa cada vez más, aunque no genere un ingreso en divisas equivalente al porcentaje que destina a financiar sus crecientes importaciones. Los dólares se los provee el gobierno a la mitad del precio del mercado.

Es desproporcionado el nivel de las importaciones de bienes y servicios del empresariado local, en comparación con el decreciente volumen de exportaciones privadas no petroleras. El punto máximo de este desbalance se alcanzó en 2008, cuando las importaciones privadas sobrepasaron los 45 mil millones de dólares y apenas se exportaron cinco mil millones de dólares, cifra que cayó a 1.800 millones de dólares al cierre de 2010. Pero es tan parasitaria y especuladora la burguesía nacional, que a pesar de recibir las divisas al tipo de cambio preferencial, a la hora de comercializar las mercancías importadas lo hace a un precio calculado con base en el precio del dólar en el mercado, con lo cual obtienen ganancias extraordinarias de naturaleza absolutamente especulativa.

Evolución de la deuda externa

Se especula mucho sobre el aumento acelerado de la deuda externa venezolana, que actualmente representa un 23,6% del PIB. En Estados Unidos supera el 100%. Mas allá de esta correlación entre deuda y PIB, conviene observar también el tipo de cambio al cual se

calcula el PIB venezolano, su correlación con las reservas internacionales, la velocidad del endeudamiento, las condiciones de plazo y tasas de interés a las que se contrae, así como las fuentes de divisas para su cancelación. De esta forma se podrá contar con una visión mucho más integral, que vaya más allá de la necesaria pero insuficiente relación deuda-PIB. Sobre esta base, estaremos en mejores condiciones de estimar si la deuda externa realmente está en un monto razonable y dentro de rangos manejables.

En consecuencia, para evaluar el significado de los niveles de deuda externa venezolana actual, es necesario comprender que las implicaciones del endeudamiento no solo dependen de su relación con el PIB, sino también del nivel de las tasas de interés con las que se contrate. Si Venezuela paga 10% de interés por colocar bonos de deuda nacional y EE UU solo paga 2%, esto quiere decir que la deuda está resultando muy cara para Venezuela. Por lo tanto:

- No solo hay que considerar a qué porcentaje del PIB equivale la deuda externa que tiene Venezuela, sino también el costo o tasa de interés que está pagando por la misma.
- Hay que averiguar si el PIB en Venezuela está sobreestimado. El gobierno convierte el PIB de bolívares a dólares con base en el tipo de cambio oficial de 4,30 Bs/\$us, pero en Venezuela hay otros dos tipos de cambio: El SITME a 5,6 Bs/\$us y la tasa del mercado que duplica la oficial.
 - Según el tipo de cambio al cual se divida el monto del PIB en bolívares (4,30, 5,60 o 9), el resultado será muy diferente en dólares, y la correlación deuda-PIB también se alterará.
 - Si ponderamos las diferentes tasas de cambio, entonces tenemos que el PIB no llega a \$US 400 mil millones sino a dos tercios de esta cantidad. Con este cálculo, el endeudamiento externo sube a 40% del PIB.

- La relación deuda pública externa versus reservas internacionales puede ofrecer un criterio adicional para convenir el nivel adecuado de reservas internacionales, en función de los compromisos de deuda y de importación.
- Otro tema clave es la fuente de divisas que permiten pagar la deuda externa, y que en el caso de Venezuela es el petróleo. Aunque se trata de un recurso que siempre se vende, su cotización no deja de ser errática:
 - Venezuela sigue siendo un país monoexportador y suele sufrir una caída de sus ingresos en divisas ante cada recesión de la economía mundial, lo que podría afectar su capacidad de pago.
 - Minimizar el impacto sobre la capacidad de pago de los altibajos del precio del petróleo exige diversificar las exportaciones para generar fuentes alternativas de divisas y de menor fluctuación.
- Hay países con un sólido respaldo que emiten su deuda denominada en su moneda nacional. Qué más respaldo que las reservas de petróleo más grandes del mundo, así como las reservas de gas y materias primas claves para el desarrollo de las industrias básicas. Emitir deuda en moneda nacional significaría un riesgo menor para el país.
- Otro asunto muy importante es el costo de la deuda. Si para Venezuela éste tiene dos dígitos, mientras que en otros países con más problemas es menor al 10%, la deuda venezolana puede estar resultando muy cara y, dependiendo del plazo, el solo pago de intereses puede llegar a ser mayor que el monto de la deuda.

El gobierno Bolivariano ha señalado como uno de sus logros la disminución significativa de sus compromisos con organismos multilaterales, tales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Sin embargo, ha trasladado su demanda

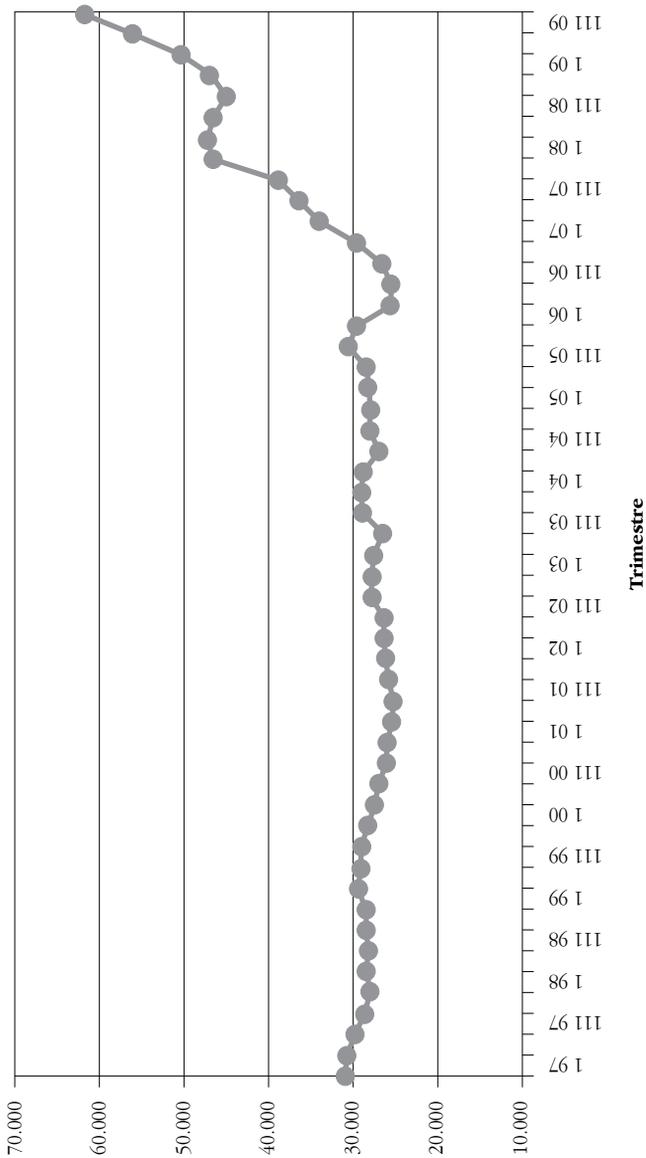
de financiamiento hacia otro tipo de acreedores, como China, Rusia, Brasil, etc.

La deuda pública externa completa significa, entonces, sumar la deuda de la administración central, la de PDVSA, los préstamos otorgados por China, Rusia, Brasil y otros, así como los pagos pendientes por la expropiación de empresas.

La deuda pública externa se mantuvo alrededor de \$US 30.000 millones hasta 2007. A partir de allí ha aumentado en términos absolutos, pero no como porcentaje del PIB. Consolidando las emisiones de deuda soberana y los petrobonos de PDVSA al cierre de 2011, la deuda externa del gobierno (\$US 37.000 millones), más la deuda de PDVSA (\$US 34.800 millones) y los \$US 23.300 millones por concepto de indemnizaciones¹⁶, la deuda externa total es de aproximadamente \$US 95.100 millones, equivalente a un 23,6% del PIB que, calculado al tipo de cambio de 4,30 Bs/\$US, está en el orden de los \$US 400 mil millones.

¹⁶ Analistas privados calculan que con las expropiaciones ejecutadas desde 2007, el monto a cancelar ascendería a \$US 23.300 millones, de los cuales solo se han pagado \$US 8.600 millones.

Gráfico 1
Deuda pública externa (en millones de \$US). Valor nominal



DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: LA NATURALEZA RENTISTA DEL PROCESO VENEZOLANO

A contrapelo de las políticas neoliberales dirigidas a reducir la intervención del Estado en la economía y en la sociedad, la Revolución Bolivariana ha reivindicado el papel que deben cumplir los poderes públicos en el proceso de cambio que se lleva a cabo en Venezuela. Contraria a las tesis neoliberales de la privatización de los servicios que pretenden convertir a todos los ciudadanos en clientes o consumidores y despojar de sus derechos a todo aquel que no tenga recursos para pagar por el acceso a los mismos, la política del gobierno de Chávez ha sido la de asegurar que todos los servicios básicos sean considerados un derecho humano: agua, energía, telecomunicaciones y gas doméstico, así como el acceso a la educación y la salud, la cultura y el deporte, etc.

La recuperación de PDVSA y la inversión social de un creciente porcentaje de la renta petrolera ha permitido saldar la deuda social heredada por el gobierno Bolivariano, lo cual se expresa en una significativa reducción de los niveles de desempleo, pobreza y exclusión. El desempleo se reduce del 14,5% en 1999 al 8,8% en 2011, y el empleo precario o informal se reduce del 52% al 40% en el mismo período (INE 2011-b) (Cuadro 4).

Cuadro 4
Tasa de desocupación

Años	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tasa	14,5	13,2	12,8	16,2	16,8	13,9	11,4	9,3	7,5	7,8	7,2	8,4	8,8

Fuente: INE.

Sin embargo, al realizar un análisis de la población económicamente activa (PEA) descubrimos que el porcentaje de ocupados en las cooperativas de la economía social prácticamente se mantiene estancado a lo largo del período 1999-2011, al pasar del 1,1% a solo el 1,7% (INE, 2011b). El porcentaje de la PEA ocupado en la economía social indica el bajo crecimiento de este sector y su débil capacidad de absorción de fuerza de trabajo, lo cual evidencia la baja velocidad a la que actualmente se transforma la economía capitalista en una economía social. Los propios datos oficiales revelan que aún es mucho el esfuerzo que hay que realizar para aumentar su peso relativo en la conformación del PIB, pero también sugieren que lo que hasta ahora se ha hecho no ha sido precisamente lo más eficaz para avanzar aceleradamente en la construcción de un nuevo modelo productivo de amplia y creciente inclusión social. Estos precarios resultados imponen la necesidad de revisar críticamente lo que se ha venido haciendo, en función de rectificar los errores cometidos y reimpulsar así el crecimiento y desarrollo de la economía social, para que las conquistas sociales de la Revolución Bolivariana puedan sustentarse en su propia base de economía comunal y solidaria y no solo en la inversión social de la renta petrolera.

El porcentaje de personas en situación de pobreza, es decir, con un nivel de ingreso que apenas alcanza para cubrir las necesidades básicas, se redujo del 62,09% al 33%. El porcentaje de hogares y personas en condición de pobreza extrema, es decir, sin posibilidad de satisfacer las necesidades mínimas, se redujo del 29,75% al 8,9% (INE, 2011-b).

Sin lugar a dudas, Venezuela está ganando la batalla contra la pobreza. Sin embargo, la asignatura pendiente sigue siendo avanzar en la transformación de la economía capitalista en un nuevo modelo productivo socialista, a través del cual se erradiquen de manera definitiva las causas estructurales que generan desempleo, pobreza y exclusión social. Gracias a la inversión social de la renta petrolera, el capital encontró una fuerza de trabajo con mayor grado de

instrucción, calificación y servicios gratuitos de educación y salud que estiran el salario real y reducen o postergan la presión de los trabajadores sobre sus patronos para lograr mayores aumentos salariales y beneficios laborales. Si bien es cierto que los indicadores sociales han mejorado significativamente, esto ha sido posible gracias a la inversión social de la renta petrolera y no a la sustitución de las relaciones de explotación capitalista por nuevas relaciones de cooperación y complementación.

Se reduce el desempleo y la pobreza pero la economía se hace más capitalista

La Revolución Bolivariana, a pesar de haber declarado su carácter anticapitalista y socialista, hasta ahora ha sido más política y social que económica. Ha logrado sustituir una clase política por otra y saldar en corto tiempo buena parte de la deuda social heredada de la IV República. Pero todavía no ha alterado radicalmente la naturaleza capitalista de la economía. En consecuencia, aún tiene pendiente vencer las verdaderas causas que generan el desempleo, la pobreza y la exclusión social.

Construir el socialismo venezolano significa levantar una sociedad cualitativamente distinta a la actual, con un sistema político democrático y justicia social, pero también con una economía de amplia y creciente inclusión social, bajo el control directo de los trabajadores y de la comunidad organizada. Por eso la Revolución Bolivariana está emplazada a sustituir el capitalismo rentista, que todo lo importa y poco produce, por una economía productiva y solidaria, basada en la propiedad comunal y social y no en la propiedad estatal que fermenta el burocratismo y el secuestro de la propiedad estatal por élites burocráticas que terminan operando como una especie de burguesía funcional.

La renta petrolera ha sido la fuente de los incentivos de la política económica destinados a reanimar el aparato productivo existente, conformado mayoritariamente por empresas mercantiles con fines

de lucro. Gracias a los incentivos arancelarios, fiscales, financieros, cambiarios, compras gubernamentales, suministro de materias primas, asistencia técnica, etc., el sector capitalista de la economía creció más que el sector público, y pasó de un 64,8% a un 70% del PIB. A pesar de la crítica al capitalismo y de la declaración del carácter socialista de la Revolución Bolivariana, el peso del sector mercantil privado en la economía venezolana, lejos de disminuir, aumentó, mientras que el sector público cayó de 35,2% a 30% en ese período (BCV 2011). Así pues, en la Venezuela de 2012, tanto la estructura del PIB como el nivel de empleo están fuertemente marcados por el abrumador peso que mantiene el sector capitalista en la economía, siendo éste el que define la naturaleza explotadora y depredadora del modelo productivo que aún impera en Venezuela¹⁷. La política económica bolivariana, al concentrarse en la reactivación y no en la transformación del aparato productivo existente, contribuyó a que el sector capitalista de la economía creciera a una velocidad mayor que la economía pública y social.

Se recrudece la explotación de los trabajadores

Al hacerse la economía venezolana más capitalista, en ese sector recrudece también la explotación de los trabajadores. En 1998 al factor trabajo le tocaba el 39,7% del nuevo valor creado, superior al 36,2% que le tocaba al capital. Diez años después, su participación cayó al 31,69% mientras que la de los capitalistas subió al 49,18%¹⁸ (Cuadro 5).

¹⁷ Una explicación detallada de las razones por las cuales, a pesar de haberse declarado el carácter socialista de la Revolución Bolivariana, la economía venezolana se hizo más capitalista se encuentra en Álvarez, 2009.

¹⁸ BCV: componentes del VAB, remuneración de los asalariados y excedente de explotación.

Cuadro 5
Distribución factorial del ingreso entre trabajo y capital
(participación porcentual)

Períodos	Remuneración de los asalariados	Excedente de explotación, neto	Ingreso mixto neto
1997	36,6	43,3	12,86
1998	39,7	36,2	15,85
1999	38,9	37,4	15,22
2000	35,2	43,6	13,89
2001	37,7	39,9	14,87
2002	35,2	41	14,76
2003	32,4	44,9	13,99
2004	32,6	46,8	13,00
2005	31,1	49,9	11,72
2006	33,2	48,3	11,47
2007	32,8	48,8	11,21
2008	31,69	49,18	10,69
2009	37,02	42,06	12,91

Fuente: BCV: componentes del VAB, remuneración de los asalariados y excedente de explotación.

El recrudescimiento de la explotación de los trabajadores, que se pone de manifiesto en los datos oficiales que dan cuenta de una distribución regresiva del ingreso generado en el proceso productivo, queda disimulado y amortiguado por la inversión social de la renta petrolera que asegura acceso gratuito a la salud, educación, cultura, alimentos subsidiados, y que impide el estallido de conflictos laborales por mejoras salariales que reviertan la distribución regresiva del ingreso (Cuadro 6).

Cuadro 6
Peso de la inversión social en el gasto público total
1999-2010

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	52,13	50,53	52,81	55,43	53,29	61,40	57,80	55,10	61,28	58,91	64,59	70,00

Fuente: BCY, INE.

En las condiciones de la Venezuela rentista, la lucha por una mejor distribución del ingreso entre capital y trabajo no se dirige a lograr una mayor tajada del fruto del esfuerzo productivo, sino que se traslada a capturar la mayor parte de la renta petrolera. Es la inversión social de la renta la que ha permitido compensar y encubrir una distribución regresiva del ingreso en el sector capitalista de la economía. Pero cuando el ingreso petrolero se derrumba, quedan al descubierto los potenciales conflictos distributivos entre capital y trabajo. Bajo restricciones económicas, los conflictos obrero-patronales se intensifican a través de reclamos, marchas, paros y huelgas para lograr una mejor distribución del ingreso. Y la rivalidad puede hacerse más cruenta si los precios del petróleo muestran un comportamiento errático y la economía no se reactiva ni crece de manera estable y sostenida.

Predominan las reformas y los aspectos burgueses

Una retórica antiimperialista, anticapitalista y prosocialista no ha permitido ver que, al amparo de la inversión social de la renta petrolera y la mejora de los indicadores sociales, la economía se ha hecho más capitalista y la explotación de los trabajadores se ha recrudecido.

Paradójicamente, es la política económica bolivariana la que sostiene los procesos de acumulación y reproducción del capital. Los aspectos burgueses fueron los que predominaron en esta primera etapa de la Revolución Bolivariana que se extiende hasta 2007, cuando la Asamblea Nacional aprueba con carácter de ley el “Primer Plan Socialista de la Nación” y, a partir de entonces, brinda la base legal y un claro mandato para orientar la acción de gobierno hacia la transformación del capitalismo rentístico en un nuevo modelo productivo socialista.

Hasta 2007 se había coexistido con las viejas relaciones y estructuras de poder; pendiente seguía la transformación revolucionaria del Estado burocrático heredado de la IV República; buena parte del marco legal y del entorno institucional que responden al interés del

capital estaban vigentes; no se han abolido las relaciones capitalistas de producción; y persiste la explotación del trabajo asalariado y las causas estructurales que generan desempleo, pobreza y exclusión social.

¿Reactivar o transformar la economía?

Mientras el PIB estuvo creciendo, nunca se reparó en la naturaleza y calidad de su crecimiento, razón por la cual se mantuvo la inercia de otorgar incentivos públicos sin aplicar ningún principio de reciprocidad a los beneficiarios. Pero al tomar conciencia de que gracias a estos generosos incentivos lo que más crecía era la economía capitalista y que la estructura del PIB se estaba tornando de mala calidad, la respuesta oficial a la recesión en la que cayó la economía venezolana como consecuencia de la crisis de la economía mundial es afirmar y celebrar que lo que está cayendo es la economía capitalista, sin hacer nada para reactivarla ni medir bien las consecuencias.

Más que reactivar la economía, que esencialmente sigue siendo una economía capitalista, que significa el 70% del PIB, la prioridad del gobierno Bolivariano debe ser impulsar el crecimiento y desarrollo de una nueva economía social, popular y solidaria, en manos de los trabajadores directos y de la comunidad. Actualmente, ésta aporta apenas el 2% del PIB. Por eso las ayudas públicas deben reorientarse para hacer posible un mayor crecimiento de la economía social. No se trata solo de reactivar la economía, sino de transformarla, evitando que los incentivos de política pública sean nuevamente absorbidos por las empresas que reproducen la economía capitalista que justamente se quiere superar.

La transición al socialismo plantea el reto de impulsar el crecimiento y desarrollo de un nuevo modelo productivo en manos de los trabajadores directos y de la comunidad organizada, delimitando la propiedad estatal en los sectores que, por su importancia estratégica y escala de operaciones, no deberían estar controlados por la lógica del lucro y tampoco podrían quedar en manos de la economía social: petróleo, gas, industrias básicas del hierro, acero, aluminio,

oro, diamantes; electricidad y telecomunicaciones; ferrovías, metros, puertos y aeropuertos.

La economía social está llamada a asumir la producción, distribución y comercialización de la amplia gama de materias primas, bienes intermedios y productos finales relacionados con la canasta alimentaria y la canasta básica, toda vez que estos bienes y servicios son los que resultan imprescindibles para satisfacer las necesidades básicas y esenciales de la población, y a los cuales ésta destina la mayor parte de sus remuneraciones o ingresos.

Misiones sociales: mecanismo para la distribución de la renta

La abundante renta petrolera ha permitido financiar holgadamente las misiones sociales¹⁹. Estas nacieron ante la urgencia de dar una rápida respuesta a las necesidades y demandas de asistencia de los sectores tradicionalmente excluidos y, por lo tanto, se crearon al margen de la burocratizada e ineficiente institucionalidad establecida (D'Elia y Maingon, 2008).

Por ser una estructura paralela, entra en tensión con la vieja estructura del Estado y surgen problemas de descoordinación, duplicación de competencias y costos, generando ineficiencias que es necesario superar. Hay un amplio debate y cuestionamiento en torno a la eficacia y transparencia con la que se administran los recursos

¹⁹ Algunas de las misiones sociales más emblemáticas son: Misión Barrio Adentro, para la inclusión gratuita en la salud; Misión Milagro, para operaciones de la vista y salud oftalmológica; Misión Alimentación, que suministra alimentos subsidiados a la población general y comida gratuita a la población en situación de extrema pobreza mediante las Casas de Alimentación, distribuidas en todo el territorio nacional; Misión Negra Hipólita, que alberga y atiende a niños y ancianos en la calle; Misión Simoncito, dirigida a la población en edad preescolar; Misión Robinson I y II para erradicación el analfabetismo y vencer el 6° grado de educación primaria; Misión Ribas, para la inclusión en educación secundaria y reducir la desertión; Misión Sucre, para democratizar el acceso a los estudios universitarios; Misión Guacaipuro, para la inclusión de la población indígena; Gran Misión Saber y Trabajo, para la capacitación técnica y empleo; Gran Misión AgroVenezuela, para la regularización de tenencia y uso de la tierra, desarrollo rural y producción de alimentos; Gran Misión Vivienda, para la construcción masiva de viviendas de interés social.

financieros que se destinan a las misiones, pero lo que es indiscutible es el enorme dividendo político que ha retornado a favor de Chávez y el gobierno Bolivariano, lo cual se expresa en una amplia y sólida base de apoyo popular. Sin dejar de reconocer sus debilidades y carencias, las misiones han sido muy bien recibidas y valoradas por las amplias bases populares y le han permitido al gobierno estrechar y fortalecer sus vínculos emocionales y políticos con los sectores más empobrecidos (Arenas, 2011).

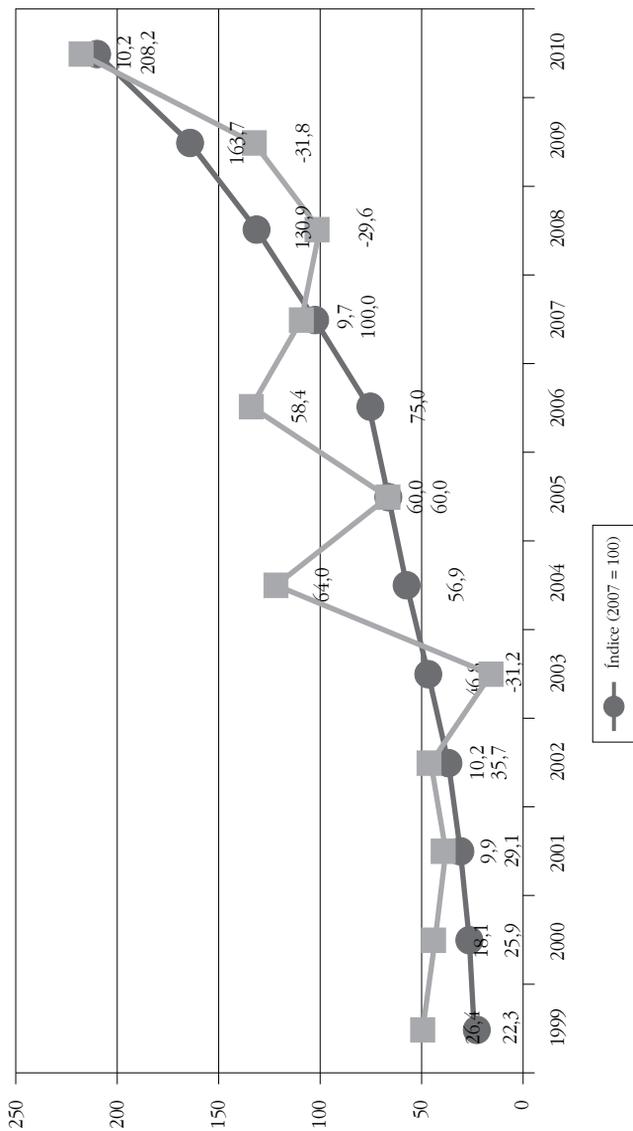
Las misiones sociales son el instrumento por excelencia de la política de inclusión social del gobierno de Chávez, las cuales se financian no con los impuestos que pagan los contribuyentes sino con la renta petrolera. La amplia gama de misiones sociales va desde la venta de alimentos subsidiados hasta la atención preventiva en salud, pasando por la gratuidad en todos los niveles de educación, la capacitación técnica-productiva, la entrega y dotación de viviendas, la atención a madres solteras y personas de la tercera edad, etc.

Las misiones son reformas que alivian la pobreza, a la vez que habilitan a millares de personas que antes estaban marginadas para ser protagonistas de transformaciones más profundas. Sin embargo, dependen de la renta y están muy permeadas por una cultura clientelar. Su sostenibilidad futura está estrechamente ligada al desempeño económico que permita generar crecientes ingresos fiscales no petroleros para encarar cualquier caída de los precios del crudo. Esto ya ocurrió en 2009 y repercutió negativamente en el flujo de recursos dirigidos a las misiones. De hecho, entre 2007 y 2009 PDVSA redujo la partida de transferencias sociales en 82% (López Maya y Lander, 2009).

Resultados en las áreas de salud y educación

El gasto social en salud por persona (una vez corregida la inflación) se ha incrementado casi cuatro veces. Esto se muestra en la mejora del índice de desarrollo humano (IDH) y del coeficiente de Gini, que indican un considerable aumento de la inclusión en educación y salud y una caída importante en la desigualdad.

Gráfico 2
Inversión pública real en salud por habitante



Fuente: SISOV.

A través de la Misión Barrio Adentro, programa social de servicios gratuitos para la población, se adelanta un nuevo modelo de salud, enfocado en la prevención más que en la curación. Está sustentado en la participación de más de 10.000 profesionales sanitarios cubanos y en la incorporación de médicos venezolanos en formación, que trabajan en más de 6.500 puntos de consulta en todo el país, dando cobertura sanitaria a más de 16 millones de venezolanos. Esta Misión trascendió la idea original de centrarse en la Atención Primaria de Salud, para evolucionar hacia la atención hospitalaria y el diagnóstico especializado. Los componentes de esta Misión son 551 centros de diagnóstico integral (CDI), 580 salas de rehabilitación integral (SRI), 33 centros de alta tecnología (CAT), además de los consultorios populares, las clínicas populares y los hospitales del pueblo, en los que se ofrece atención las 24 horas del día, así como la distribución gratuita de medicamentos. El número de doctores de atención primaria en el sector público se multiplicó por 12, brindando servicios de atención médica a millones de venezolanos que antes no tenían acceso a ellos²⁰.

La Misión Barrio Adentro se ha desarrollado en cuatro etapas, la I, II, III y IV:

- (I) Etapa inicial, dirigida a superar la exclusión social en salud mediante la puesta en marcha de 6.576 puntos de consulta, priorizando a las poblaciones tradicionalmente empobrecidas y sin acceso al sistema de salud urbano y rural. La población organizada aportó locales provisionales para la residencia del

²⁰ Hasta el primer semestre de 2012, 12 millones de personas han recibido más de un tratamiento médico gratuito. El número de consultas gratuitas supera los 500 millones. El número de partos atendidos llega a 25 mil, con 6 mil cesáreas, salvando al 99,3% de las mujeres que han ingresado con complicaciones del parto. La mortalidad neonatal se redujo a 5,3 por cada mil nacidos vivos en 2011. En relación con enfermedades de la vista, se han atendido más de 30 millones de casos, con 676 mil 790 operaciones, se ha entregado 8 millones de lentes gratuitos y se ha efectuado 25,7 millones de refracciones a lentes. En cuanto a la atención odontología, se han atendido cerca de 70 millones de casos —casi tres por habitante—, se han reparado 69 millones de piezas dentales que presentaban caries. Se pasó de 1,4 a 16,4 odontólogos por cada cien mil habitantes.

personal de salud y para las actividades de atención integral. En un esfuerzo conjunto del Estado y las comunidades, se ejecutó la construcción y equipamiento de los consultorios populares, con la consulta en la planta baja y la vivienda del médico en la primera planta.

(II) Para apoyar y complementar la capacidad diagnóstica y resolutive de los consultorios populares se crean los centros de diagnóstico y rehabilitación:

- *Centros de diagnóstico integral (CDI)*, que incluyen servicios de endoscopia, laboratorio clínico, electrocardiografía, oftalmología, emergencias, quirófano (CDI quirúrgicos), Rx y ultrasonido;
- *Salas de rehabilitación integral (SRI)*, destinadas a prestar los servicios de electroterapia, tracción cérico-lumbar, termoterapia, hidroterapia, gimnasio pediátrico y adulto, terapia ocupacional, medicina natural y tradicional, terapia del lenguaje y podología;
- *Centros de tecnología avanzada (CAT)*, que incluyen resonancia magnética, tomografía axial computarizada, densitometría ósea, laboratorio SUMA, Rx, video endoscopia, ecosonografía tridimensional y electrocardiografía;
- *Ópticas populares*, destinadas a asegurar la disponibilidad de lentes correctivos para toda persona que los necesite;
- Algunos ambulatorios preexistentes han sido readaptados, surgiendo las Clínicas Populares.

(III) Consiste en la modernización y adecuación tecnológica de los hospitales existentes, integrando la red hospitalaria a las áreas de salud integral comunitaria, dotándolas de un conjunto de unidades de mayor nivel de complejidad, las cuales asumen los problemas que no pueden ser atendidos en Barrio Adentro I y II.

(IV) Consiste en el desarrollo de una red de 16 nuevos centros hospitalarios de atención, investigación y formación de talento humano de alto nivel de especialización, para problemas de salud de relevancia nacional, y para la cooperación internacional solidaria. La Misión Barrio Adentro está basada en la participación activa y protagónica de la comunidad. Sus miembros promocionan, junto con los comités de salud, la formación de clubs y la realización de actividades comunitarias con contenidos de salud. Estos clubs son redes o grupos de personas que tienen en común la edad o la situación de salud. Hay clubs de embarazadas (para preparar para el parto y la maternidad), del lactante (para un adecuado desarrollo psicomotor del niño lactante), club de adolescentes, club abuelos y clubs de grupos específicos (hipertensos, asmáticos, diabéticos y fumadores).

El esquema organizativo es el de las Áreas de Salud Integral Comunitaria (ASIC). Una ASIC se corresponde con el territorio social de varios consejos comunales, que a su vez tienen sus comités de salud. Hay un Comité de Salud por cada consultorio popular, escogido en asamblea de ciudadanas y ciudadanos y generalmente constituido por 10 personas. En las ASIC se articulan la red de servicios primarios de salud con las redes sociales comunitarias y otras misiones sociales. Éstas promueven el mejoramiento integral de la calidad de vida de la población, ayudando al acceso a los alimentos, a la educación, al empleo productivo, a la integración social, a la preservación de la cultura y al desarrollo de nuevos valores basados en la solidaridad y la corresponsabilidad social.

En materia de educación se han logrado grandes avances. Se ha erradicado el analfabetismo, se han incrementado los índices de escolarización en más del doble y ha habido una drástica reducción de los índices de deserción escolar. Con la Misión Robinson la UNESCO declaró a Venezuela territorio libre de analfabetismo, incluyendo la

alfabetización de la población indígena mediante la traducción de los textos a los idiomas indígenas: jivi, ye'kwana, kariña y warao. Se alfabetizó a la población penitenciaria con el Sistema Educativo Venezolano, estimulando que venzan el sexto grado de educación básica y continúen en las Misiones Ribas y Sucre. La Misión Ribas está dirigida a que jóvenes y adultos que desertaron o no pudieron concluir su formación en el nivel de secundaria puedan graduarse como bachilleres y proseguir estudios universitarios en la Misión Sucre. La Misión Sucre es un programa de inclusión a través de la creación en los municipios de tres tipos de aldeas universitarias: Tipo I, con 6 aulas; Tipo II, con 12 aulas; y Tipo III, con 18 aulas. Los programas de estudio toman como punto de referencia la cultura específica de las poblaciones con sus necesidades, problemas, acervos, exigencias y potencialidades. Buscan incorporar a la educación superior a los bachilleres que se quedaron sin cupo en las universidades tradicionales y quieren estudiar, y que al lanzar esta Misión llegaban a 500 mil. La inclusión en la educación universitaria creció exponencialmente, y en el ranking de la UNESCO Venezuela es hoy el segundo país con mayor matrícula universitaria en América Latina y el cuarto en el mundo (Gráfico 3).

La lucha por la tierra urbana

Los sectores populares que habitan en los barrios de las principales ciudades del país también han llevado a cabo una larga e intensa lucha por regularizar la tenencia y uso de la tierra urbana, desplegando permanentes acciones para democratizar el acceso a la tierra, el agua, la electricidad, el gas doméstico y otros servicios.

Las fórmulas organizativas de los sectores populares adquieren forma y base legal a partir de la promulgación del Decreto 1666, a través del cual se empiezan a crear los Comités de Tierra Urbana (CTU). Los barrios logran un creciente reconocimiento como parte de la ciudad y se inicia el proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana y la rehabilitación integral de los asentamientos populares.

Gráfico 3.
Matrícula en educación universitaria



Fuente: Oficina de Planificación del Sector Universitario

Institucionalmente se crea la Oficina Técnica Nacional para la Regularización de la Tierra Urbana, que ha entregado 350.000 títulos de propiedad, beneficiando a 520.000 familias. No obstante, la lentitud —debida a procedimientos excesivamente burocráticos en los levantamientos catastrales y en la transferencia de los terrenos públicos—, así como la poca colaboración de muchas alcaldías e insuficientes recursos financieros, son factores que han obstaculizado y demorado este proceso.

¿Redistribución del ingreso o distribución de la renta?

Las políticas de orientación socialista del gobierno venezolano han sido posible gracias al aumento del precio del petróleo, que ha permitido un acelerado y sostenido aumento del gasto social que alcanza sus mayores niveles en toda la historia de los presupuestos nacionales (Aponte 2010). En otras palabras, la cancelación de buena parte de la deuda social heredada de la IV República y los indiscutibles progresos en los indicadores sociales —lo cual se pone de manifiesto en la mejora del Índice de Desarrollo Humano, el Coeficiente de Gini y el cumplimiento anticipado de las Metas del Milenio— se han logrado gracias a la inversión social de la renta petrolera y a través de la creación de nuevas relaciones económicas que supriman la explotación del ser humano y aseguren una distribución progresiva del ingreso a favor de los asalariados que hoy son explotados y viven de un ingreso fijo.

La política social compensatoria a favor de los excluidos y de la población en condiciones de pobreza y miseria —el suministro de alimentos de calidad y precios por debajo del mercado para la mayoría de la población; la ampliación de la cobertura y alcance de los servicios de salud; el aumento de la escolaridad y la matrícula en educación media y universitaria; la habilitación para el trabajo formal a través de programas de capacitación técnico-productiva—, si bien forman parte del compromiso del gobierno Bolivariano de saldar la enorme deuda social heredada de la IV República, constituyen una clara expresión de la prioridad que tiene la política social del gobierno Bolivariano,

mas no pueden ser catalogadas como políticas esencialmente revolucionarias, toda vez que no están orientadas a romper las relaciones capitalistas de dominación por nuevas relaciones de cooperación y complementación entre los productores libres y asociados.

La vulnerabilidad de la inversión social sustentada en la renta petrolera

Es una política social basada fundamentalmente en la distribución de la renta y no en la redistribución del ingreso. De 545 mil millones de dólares que obtuvo Venezuela en 10 años por concepto de ingreso fiscal petrolero, 330 mil han sido invertidos en el área social, lo que representa el 60,6% del total de estos ingresos (PDVSA, BCV, INE).

Es indiscutible la prioridad que el gobierno Bolivariano le otorga, dentro del presupuesto público, al gasto social. Pero la inversión social no puede seguir dependiendo de un ingreso tan errático y volátil como es la renta petrolera. De allí la importancia no solo de reactivar la economía no petrolera, sino de transformarla en una nueva economía popular y comunitaria, dedicada a la inversión social de las ganancias y excedentes.

En un contexto de una economía contraída, incapaz de contribuir con crecientes ingresos fiscales, la tarea de saldar la deuda social para recuperar la gobernabilidad fue posible gracias a la inversión de la renta petrolera. Pero esa transferencia unilateral debe abrir paso a la creación de espacios donde se pueda desarrollar el potencial productivo de las personas que han sido incluidas en la educación, la salud, la vivienda, etc. y que ahora están habilitadas para su inserción productiva. La administración popular de la renta a través del incremento del gasto público, la hipertrofia del Estado paternalista y la sobrevaluación de la moneda son mecanismos que tienden a agotarse y deben ser complementados con una creciente inversión productiva de la renta.

Una revolución política y social que no genere cambios sustanciales en la economía, que se mantenga sometida a una dinámica de crecimiento cada vez más dependiente del comportamiento errático

del ingreso petrolero, incapaz de mantenerse con base en su propio esfuerzo productivo, puede derrumbarse si se produjese por un tiempo prolongado un colapso de los precios del petróleo, semejante al que se conoció justo cuando Chávez ganó las primeras elecciones o al que se soportó a lo largo de 2009 y parte de 2010, cuando los precios se vinieron al piso a consecuencia de la crisis financiera y económica internacional.

El sistema tributario y la recaudación fiscal

Las fuentes financieras no petroleras de la expansión del gasto público y del peso del Estado en la economía no dependen de un aumento en el cobro de nuevos impuestos sino más bien de una mejora de la recaudación de los ya existentes. Sin embargo, sin una urgente necesidad de fondos fiscales para financiar las políticas sociales, Chávez no ha tenido la necesidad de otorgar incentivos a la inversión privada para reactivar la economía y propiciar que las empresas obtengan ganancias para que paguen impuestos y nutran las arcas fiscales con las que se financia el gobierno.

En materia fiscal, el propio ministro de Planificación y Finanzas, Jorge Giordani, al exponer en la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley de Presupuesto, planteó la necesidad de una reforma fiscal y una revisión de los impuestos para reducir la dependencia de la renta petrolera²¹. Reconoció que el gasto público no se puede calcular con la variabilidad del precio del crudo y propuso una reforma fiscal “en profundidad” que permita reducir la dependencia de la renta petrolera.

La transición al socialismo implica a crear las fortalezas necesarias para asegurar que las conquistas sociales no sigan dependiendo de la renta petrolera, aunque la economía es ahora más rentista que nunca

²¹ Ver declaraciones del ministro de Planificación y Finanzas, Jorge Giordani en <http://www.noticierodigital.com/2010/11/giordani-propone-a-la-an-estudiar-una-reforma-fiscal/>

y depende del subsidio estatal al dólar, a los alimentos, a la gasolina, a la energía eléctrica, al gas, al agua, a las materias primas, a los servicios de telecomunicaciones y otros factores productivos. Superar esta situación exige impulsar un creciente nivel de desarrollo de las fuerzas productivas internas que asegure la soberanía productiva, cuyo subdesarrollo se disimula a través de un exacerbado consumismo que crea un espejismo de prosperidad.

LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y PROTAGÓNICA

La Venezuela tradicionalmente apática y desinteresada por participar en la vida política y la gestión pública ha abierto paso a un creciente proceso de participación ciudadana cada vez más politizada e interesada no solo en los asuntos locales, sino también en las grandes cuestiones de interés nacional. Esta creciente participación tiene sus fuerzas motrices en los propios mandatos constitucionales, la creciente conciencia respecto a sus derechos, el resurgir y fortalecimiento de organizaciones políticas, sociales y comunitarias, así como en la candente polarización política que vive el país.

En lo político son medios de participación y protagonismo del pueblo la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones son de carácter vinculante. En lo social y económico están las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas, las cajas de ahorro, las empresas comunitarias y otras formas asociativas que actualmente se desarrollan con mayor o menor éxito en el territorio nacional.

El artículo 347 de la CRBV señala que “El pueblo de Venezuela es el depositario del poder constituyente originario. En ejercicio de dicho poder, puede convocar una Asamblea Nacional Constituyente con el objeto de transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución”.

Y en el artículo 71 se establece que “Las materias de especial trascendencia nacional podrán ser sometidas a referendo consultivo por iniciativa del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros; por acuerdo de la Asamblea Nacional, aprobado por el voto de la mayoría de sus integrantes; o a solicitud de un número no menor del diez por ciento de los electores y electoras inscritos en el registro civil y electoral”.

Asuntos cruciales que tienen que ver con el rumbo de toda la sociedad, así como materias de interés parroquial, municipal y estatal, han sido resueltos a través de esas modalidades de participación ciudadana. Por ejemplo, la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, el Referéndum para aprobar la nueva Constitución, los procesos relacionados con la Reforma y Enmienda Constitucional. Así como la Reforma Constitucional promovida por el gobierno para constitucionar el carácter socialista de la Revolución Bolivariana fue rechazado por la mayoría de las personas que participaron en esa consulta en el año 2007, la Enmienda Constitucional para la postulación y reelección indefinida en cargos de elección popular fue aprobada en un proceso caracterizado por la masiva participación.

Aunque no siempre lo hace, la Asamblea Nacional tiene el mandato constitucional de consultar a los ciudadanos y ciudadanas para oír su opinión durante el proceso de discusión y aprobación de los proyectos de leyes; aquellos tendrán derecho de palabra en su discusión. Por otro lado, importantes asuntos de interés nacional que tienen que ver con el destino de la industria petrolera y el endeudamiento de la República se mantienen muy cerrados a la opinión pública y dificultan sobremanera la participación ciudadana.

Modalidades de participación y toma de decisiones a nivel local

A nivel local, el proceso de participación ciudadana cobra fuerza a raíz de la creación de los consejos comunales. Con las asambleas de ciudadanos y otras formas de participación comunitaria, se inaugura

una inédita y aún incipiente experiencia en el diseño de nuevos mecanismos de enlace, cogestión y contraloría social en la gestión pública. Las comunidades organizadas comienzan a incursionar en la gestión y seguimiento de las propuestas generadas a partir de su participación directa en la mejora de las condiciones básicas de su entorno.

A través de los consejos comunales y sus comités de Salud, Tierra Urbana, Vivienda, Mesas Técnicas de Agua, etc., se avanza en la activación de mecanismos para que los estados y municipios descentralicen, transfieran o promuevan:

- Servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos.
- La formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.
- La participación en los procesos económicos, estimulando expresiones de la economía social tales como cooperativas, empresas de producción social, unidades de propiedad social, cajas de ahorro y otras formas asociativas.
- Cogestión y autogestión de los trabajadores y las comunidades en las empresas públicas de producción y servicios de interés comunitario. Creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, comunidades, barrios y vecindades para garantizar el principio de corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales.

En la gestión municipal se incorpora la participación ciudadana al proceso de definición y ejecución de la gestión pública y al control y evaluación de sus resultados. A nivel nacional se crea el

Consejo Federal de gobierno, órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los estados y municipios. En esta instancia participan los gobiernos nacional, regionales y municipales y representantes de la sociedad organizada, y es aquí donde se evalúan los proyectos y se aprueban los recursos. A nivel municipal se crea el Consejo Local de Planificación Pública, presidido por el alcalde o alcaldesa e integrado por los concejales, los presidentes de las Juntas Parroquiales y representantes de los consejos comunales y otras organizaciones sociales. Estos mecanismos, que son mandatos de la Constitución de 1999, fueron activados prácticamente con diez años de retraso y ahora están emplazados a intensificar su actividad y a enfrentar el sectarismo que se resiste a trabajar y coordinar con gobernadores y alcaldes de la oposición.

Tensiones entre el poder constituyente y el poder constituido

La transición al socialismo significa la construcción de un nuevo y verdadero Estado socialista que desplace al viejo Estado burocrático. Hasta ahora la marcha del Estado ha sido contradictoria, y muchas veces errática. Aparenta ser la fuerza motriz que impulsa la Revolución Bolivariana, pero aún subyacen en su lógica de funcionamiento los intereses particulares de las fuerzas políticas, los grupos económicos y el burocratismo, que pugnan o se alían para lograr o preservar sus cuotas de poder, beneficios y privilegios.

Resolver esta tensión entre el poder constituyente y el poder constituido que obstaculiza el protagonismo del pueblo y la construcción del socialismo venezolano implica la *desestatización* de la vida nacional, entendida ésta como la desburocratización de la función pública, su transferencia al poder comunal y, por lo tanto, la democratización de la vida económica y política, en función de lograr la máxima socialización del poder.

Modelo productivo y democracia

El concepto de *democracia participativa* planteado en la Constitución no se limita solo al ejercicio del sufragio o participación política; tiene que ver también con la capacidad real de la mayoría ciudadana de decidir sobre los principales asuntos políticos, económicos y sociales de la nación.

Como ya se explicó, el modelo productivo imperante es fundamentalmente de naturaleza capitalista, sin ningún margen para la participación, la toma de decisiones y el control de la producción por parte de los trabajadores o la comunidad. El desarrollo de la democracia económica apenas ha comenzado a perfilarse a través de un incipiente esfuerzo para avanzar hacia una economía comunal; es un objetivo declarado del gobierno, que con este fin impulsa y apoya experiencias de autogestión y cogestión bajo el régimen de propiedad colectiva sustentada en la iniciativa popular.

Muchos han sido los esfuerzos, los recursos, las leyes e instituciones que se han creado. Los resultados obtenidos son parte de un gran debate. Desde un enfoque economicista convencional, el bajo aporte de la economía social a la conformación del PIB es un indicador del fracaso del socialismo bolivariano. Desde otra perspectiva más política y social, la creciente participación, aprendizaje y experiencia acumuladas a través de los programas de capacitación técnica y productiva, la creación y financiamientos de miles de cooperativas, empresas de producción social y unidades productivas de propiedad social constituye el principal retorno de este esfuerzo y madura las condiciones para el empoderamiento popular sobre los procesos de producción, distribución y comercialización.

Ha sido un proceso de ensayo y error, de muchos intentos fallidos y pocos proyectos consolidados. Medido en términos de su contribución al PIB, el empleo o las exportaciones, todavía no se puede afirmar que se haya producido un significativo crecimiento de los espacios económicos gobernados por una participación activa y protagónica de los trabajadores y la comunidad. Sin embargo, no se puede ignorar la

masiva participación y el aprendizaje que dejan el desarrollo de estos ensayos, facilitados en gran medida por los incentivos a la capacitación y las facilidades del financiamiento que se ha otorgado.

Una revolución social sin una revolución económica es una revolución insostenible. En la medida en que se desarrolle una nueva economía social centrada en el valor del trabajo, bajo el control de los trabajadores directos, de los campesinos y de las comunidades organizadas, se fortalecerá la democracia y se profundizará el tránsito al socialismo. Profundizar la relación entre el modelo productivo socialista y la democracia tiene pendiente el desarrollo de nuevas formas de propiedad social, en sustitución de la propiedad capitalista privada y de la propiedad estatal. Éste tiene que ser el principio rector de la construcción de la democracia participativa y protagónica en el campo económico, el fundamento de un modelo productivo orientado a sustituir un régimen histórico sujeto a las reglas del beneficio individual o del burocratismo por otro regulado por la satisfacción de las necesidades sociales.

Nacionalizaciones y expropiaciones: ¿democratizar o burocratizar la propiedad?

En Venezuela, desde que se declaró el carácter socialista de la Revolución Bolivariana, ha tenido lugar un proceso de expropiaciones que ha transformado en propiedad estatal lo que antes era propiedad privada, sin llegar a desplegar el potencial de nuevas formas de propiedad social que realmente democratizen la propiedad y hagan posible la participación activa y protagónica de los trabajadores y la comunidad.

Muchas de estas estatizaciones se han dirigido a empresas que no tienen mayor importancia estratégica en la economía. Con frecuencia se ha caído en el juego de la propia burguesía, interesada en salir de tecnología obsoleta y de empresas de baja o nula rentabilidad. Se hace pasar por logros socialistas lo que en realidad constituye una reproducción del capitalismo y burocratismo de Estado, sin llegar a

erradicar las relaciones de explotación y opresión de la clase trabajadora. La propiedad estatal se ha extendido a sectores que deben quedar reservados a la economía social, y provoca tensiones entre el poder popular y el burocratismo, que encuentra su mejor caldo de cultivo en el capitalismo de Estado.

Al expropiar, el Estado indemniza y se convierte en dueño de lo que antes era propiedad privada. Recordemos que en el artículo 115 de la CRBV: “Solo por causa de utilidad pública o interés social, mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes”.

Con transformar la propiedad privada en propiedad estatal lo único que se logrará es impulsar el crecimiento del capitalismo de Estado que, como ya advertimos, encierra la posibilidad real de que se entronice una poderosa élite burocrática que secuestre para su propio beneficio la propiedad estatal y, finalmente, termine operando como una especie de burguesía funcional.

Gastar los recursos públicos en pagar las expropiaciones, en vez de invertirlos en la creación de nuevas y mejores empresas, no contribuye a aumentar la densidad empresarial ni a aumentar el patrimonio productivo del país. La revolución económica —además de plantearse el desarrollo de nuevas relaciones de producción que liberen a los asalariados de la explotación del capital— tiene que plantearse el reto de multiplicar y hacer crecer exponencialmente el número de empresas de propiedad social con el fin de construir un sólido y pujante aparato productivo, capaz de sustituir importaciones, diversificar exportaciones y generar trabajo digno, estable y bien remunerado. Por lo tanto, hay que definir criterios claros respecto a los sectores y empresas que deben quedar bajo control del Estado, distinguir los sectores en los que se impulsará y protegerá la economía social y precisar aquellos en los que se mantendrá la inversión privada.

Estas definiciones reducirán el riesgo de repetir la historia del socialismo del siglo XX. El ciudadano de a pie no identifica la propiedad estatal como propiedad social, mucho menos cuando la misma es

secuestrada por la burocracia, administrada con negligencia o manejada como si de una propiedad privada se tratara. En lugar de aumentar el tamaño del capitalismo de Estado, se impone promover nuevas formas de propiedad social a través de las cuales los trabajadores directos y los miembros de la comunidad se sientan verdaderos copropietarios sociales de las empresas donde trabajan. Solo así podrá dársele un gran impulso al desarrollo de una nueva y pujante economía social, sin fines de lucro pero sin vocación de pérdida, capaz de generar un creciente excedente para ser invertido en función de dar respuesta a las necesidades y problemas de los trabajadores y la comunidad.

Democratización del acceso a la comunicación

Según los datos oficiales del Consejo Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), en Venezuela circulan 334 publicaciones periódicas, 100 de las cuales son diarios, la mayoría opositores al gobierno. Apenas tres diarios, aparecidos en los últimos años, no son opositores: *Diario Vea*, *Correo del Orinoco* y *Ciudad Caracas*.

Para 1998 funcionaban 331 emisoras de FM comerciales privadas y apenas 11 de servicio público. Para 2012 estas cifras casi se duplican: hay 499 emisoras FM comerciales, 83 de servicio público y 247 comunitarias. En 1998 emitían en señal abierta 36 televisoras comerciales y 8 de servicio público. Para 2012 las cifras casi llegan al doble: 67 canales comerciales, 13 de servicio público y 38 comunitarias.

Como puede apreciarse, el crecimiento de los medios de comunicación privados y su preponderancia, tanto en número como en capacidad de emisión, ponen en entredicho la afirmación de que el Estado venezolano ejerce una hegemonía comunicacional y somete a los medios privados a restrictivas políticas que limitan la libertad de expresión. Al mismo tiempo, el crecimiento cuantitativo de los medios no significa una democratización en su propiedad ni en la selección del contenido. Hay una extrema concentración de la propiedad de medios privados de radio y televisión (Britto García 2012). Pero más significativo que el número de estaciones es el asunto de la audiencia.

A pesar de los nuevos canales públicos, la audiencia televisiva sigue concentrada en los canales privados.

En el artículo 296 del Código Penal se establece que “Todo individuo que por medio de informaciones falsas difundidas por cualquier medio impreso, radial, televisivo, telefónico, correos electrónicos o escritos panfletarios, cause pánico en la colectividad o la mantenga en zozobra, será castigado con prisión de dos a cinco años”. Pero ante la inacción de los entes competentes, los medios actúan con total impunidad. En su programación y contenidos abunda la crítica abierta, la mayoría de las veces infundada, sin sufrir consecuencias por ello.

En 2002, la mayoría de los medios privados apostó frontalmente por el derrocamiento del gobierno, al extremo de manipular imágenes para hacer creer que éste había dado órdenes para disparar contra una manifestación opositora, manipulación que sirvió de pretexto para perpetrar el golpe de Estado, en el que los medios pactaron con la dictadura el vergonzoso “silencio informativo”, que consistió en la transmisión de dibujos animados mientras que en las calles de las principales ciudades del país el pueblo y la oficialidad media de la Fuerza Armada conformaban la unidad cívico-militar que exigía la restitución de Chávez en la Presidencia de la República. Exacerbaron el morbo de los opositores transmitiendo los violentos allanamientos que llevaron a cabo con el fin de detener a los principales líderes del chavismo.

Desde el 2 de diciembre de 2002 hasta marzo de 2003 medios privados transmitieron en cadena las 24 horas diarias llamando a derrocar al gobierno electo por la mayoría de los venezolanos, apoyaron el paro patronal de empresas y el sabotaje a la industria petrolera y promovieron el no pago de impuestos para dejar al gobierno sin recursos. Semejante agresión comunicacional de una duración sin precedentes se cometió sin recibir ninguna sanción.

Patrick Butler, vicepresidente del Centro Internacional de Periodistas en 2003, sostiene que “no [se] está haciendo un periodismo independiente sino partidario, que no trata de informar al público

sino de convencer al público para cambiar un gobierno” (Marianela Palacios: “Universidades abogan por un periodismo ético”, *El Nacional* 26/6/03, A-5)²².

El británico Phillip Gunson, para 2003 presidente de la Asociación de Periodistas Extranjeros, declara que: “El periodismo venezolano está tan polarizado como cualquier otro aspecto de la vida nacional. Muchos periodistas, editores y dueños de medios parecen pensar que esto es no solo inevitable, sino hasta deseable, que la llamada imparcialidad es una meta inalcanzable y hasta absurda en medio de esta coyuntura, que a la imparcialidad hay que tirarla por la borda porque así lo exigen las circunstancias” (Marianela Palacios: “Periodismo en tiempos de crisis”, *El Nacional*, 27/6/03, A-8)²³.

El analista del Consejo para Asuntos Hemisféricos Larry Byrns afirma “Los medios venezolanos no reportan sucesos, ayudan a crearlos. Su punto de vista se encuentra no solo en la página editorial, sino en todas y cada una de las columnas de sus periódicos, en escandalosa contradicción con todo sentido y responsabilidad profesional” (*Temas*, Caracas, 16/1/03, p. 13)²⁴.

Avances en la equidad de género

Tal como ocurre en otros países y culturas, en Venezuela las mujeres han sido objeto de discriminación en los campos de la vida social, política y económica. Al calor de sus luchas por conquistar la igualdad de derechos, los fundamentos ideológicos que han servido para su subordinación han sido cada vez más cuestionados. Las organizaciones y movimientos feministas han protagonizado importantes movilizaciones sociales, impulsando los cambios necesarios para la construcción de una sociedad más justa, pluralista y democrática, particularmente en lo referente a la equidad de género.

²² Citado por Luis Britto García en su artículo “La Libertad de expresión en Venezuela”.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

La Constituyente fue una gran oportunidad para introducir cambios legislativos fundamentales y lograr una mayor equidad de género en el texto constitucional a través de disposiciones que reconocen el valor agregado que crean las mujeres en el trabajo doméstico no remunerado, que propugnan el lenguaje de género, la igualdad salarial, laboral y de oportunidades para la mujer, los problemas de la violencia contra la mujer y los derechos sexuales y reproductivos.

Las mujeres participaron activamente en la redacción de la CRBV, en la que desde su preámbulo se establece el principio de igualdad “sin discriminación ni subordinación alguna”. Su lenguaje no sexista visibiliza lo femenino, con una clara perspectiva de género, igualdad y no discriminación que constituyen una ruptura con el viejo modelo patriarcal de subordinación y exclusión de la mujer en las relaciones de género. La Constitución prohíbe la discriminación con base en el sexo, garantiza servicios de planificación familiar y asistencia a madres, protege la equidad entre esposas y esposos, y amplía los beneficios de seguridad social para las amas de casa. Sobre esta base se ha desarrollado un nuevo marco legal que ayuda a encarar las discriminaciones, exclusiones y agresiones en las relaciones entre los géneros que afectan sobre todo a la mujer.

La lucha contra la discriminación sexual de la mujer se expresa en la igualdad de las personas ante la ley. Las discriminaciones basadas en la raza, el sexo, el credo y la condición social no están permitidas, toda vez que menoscaban las condiciones de igualdad, derechos y libertades de las personas. Se reconocen los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y se consagra la protección a la maternidad sin importar el estado civil de la madre.

En Venezuela hoy se visibiliza a las mujeres como ciudadanas de deberes y derechos, creadoras y autónomas, imprescindibles para el pleno desarrollo de la sociedad. Se visibiliza el hogar dirigido por mujer sola u hombre solo, y se establece el tipo de relaciones familiares que deben orientar el clima de convivencia familiar. Queda consagrada la igualdad de deberes y derechos para el hombre y la mujer en el

matrimonio y en las uniones de hecho. Se reconoce el valor económico del trabajo doméstico, la seguridad social para las amas de casa y el derecho a la equidad en el salario.

En 2007 se promulga la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia²⁵ para prevenir y sancionar todo tipo de violencia contra la mujer y la familia. Esta ley tiene por objeto garantizar y promover el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, creando condiciones para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones y ámbitos, impulsando cambios en los patrones socioculturales que sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres, para favorecer la construcción de una sociedad justa, democrática, participativa, paritaria y protagónica. Esta ley define 19 formas de violencia contra la mujer, incluyendo la psicológica y la mediática.

Con base en los mandatos constitucionales y en la ley, se ha creado un nuevo entorno institucional. Son avances en la lucha contra la feminización de la pobreza y la protección de los derechos de la mujer la creación de:

- el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género,
- el Instituto Nacional de la Mujer,
- el Banco de Desarrollo de la Mujer,
- la Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer y 52 fiscalías especializadas en todo el territorio nacional para recibir denuncias de casos violencia de género a través de la Unidad de Atención a la Víctima 0800-Mujeres,
- la creación de Tribunales de Violencia contra la Mujer,

²⁵ Ley orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, 2007. Disponible en: <http://www.minmujer.gob.ve/images/pdf/ley%20organica.pdf>

- la creación de una infraestructura institucional de servicio para la atención, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, para la atención, prevención y responsabilidad en el embarazo temprano.

En el contenido de otras leyes nacionales se incluyen mandatos en pro de la protección de la mujer, tal como la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario de 2001, la cual permite a la mujer calificar como jefa de familia, dirigir proyectos de agricultura y poseer derechos de propiedad preferenciales. En un hecho sin precedentes en Venezuela, también se abrieron todos los componentes de la Fuerza Armada para dar cabida a las mujeres.

La participación política de las mujeres se ha incrementado considerablemente. Hoy más mujeres son gobernadoras, contraloras, diputadas y alcaldesas. Más de un tercio de los ministerios del gobierno ha llegado a estar bajo la conducción de mujeres, así como cuatro de los cinco poderes públicos (todos excepto el Ejecutivo). Cinco de seis directores del Tribunal Supremo de Justicia son mujeres y en el Tribunal Supremo de Justicia se cuentan 14 mujeres de un total de 32 magistrados. El número de diputadas en Venezuela casi se ha triplicado en la última década. En el último parlamento de la IV República menos del 6% de los legisladores eran mujeres, mientras que en los últimos dos parlamentos éstas han ocupado entre el 16 y el 19% de los escaños de la Asamblea Nacional.

El Ministerio de la Mujer de Venezuela fue fundado en 2008 como un ministerio de Estado (sin cartera) y en 2009 adquirió autonomía presupuestaria y pasó a ser el Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Equidad de Género, que se ocupa del diseño y ejecución de políticas favorables para las mujeres. Sus proyectos incluyen el desarrollo de comités de mujeres en consejos comunales locales, así como canalizar y resolver las denuncias de abuso doméstico.

En Venezuela existe un alto porcentaje de madres jefas de hogar; la mayoría de ellas son madres solteras. De un total de 1.211.426 hogares

sin pareja, el 71% está constituido por mujeres. Un gran número de uniones son de hecho, en las que los padres escasamente reconocen a sus hijos e hijas nacidos de dicha unión²⁶. Por esta razón, el gobierno ha puesto en marcha diferentes programas sociales para responder a sus necesidades y proporcionar redes de seguridad apropiadas. Dichos servicios incluyen no solo asistencia financiera, sino también capacitación y asistencia médica, entre otros. Sus derechos económicos han sido reconocidos y apoyados a través de diferentes mecanismos. En 2001 se creó el Banco de la Mujer (BanMujer), que ofrece servicios financieros, microcréditos y capacitación a mujeres particularmente en sectores de bajos recursos con el fin de contribuir a la reducción masiva de la pobreza.

La *Misión Hijos de Venezuela* otorga recursos a madres de niños o niñas en situación de pobreza extrema y servicios de planificación familiar para mujeres de todas las edades. Para aquellas familias cuyos padres y madres están desempleados o ganan por debajo del salario mínimo, se otorga subvenciones equivalentes a 100 dólares mensuales por cada niño o niña, hasta un máximo de tres hijos. Asimismo, se otorgan beneficios a madres adolescentes y dependientes de cualquier edad con discapacidades.

La *Misión Niño Jesús* asiste a madres en todas las etapas del embarazo y durante el nacimiento en maternidades en aquellas comunidades donde no hay hospitales. Para el primer semestre de 2012, la misión había abierto siete nuevas maternidades en 17 centros de atención para infantes, muchos de ellos equipados con bancos de leche y otros servicios innovadores.

La *Misión Madres del Barrio* ha proporcionado ayuda económica a más de 90 mil venezolanas en situación de pobreza extrema. También reciben el apoyo de las demás misiones sociales que proveen alimentos a precios solidarios, servicios de salud gratuitos, educación y capacitación laboral y viviendas.

²⁶ Véase Asamblea Nacional s/f.

La igualdad de género no es una conquista atribuible al Estado o al gobierno. En el curso de la Revolución Bolivariana la mujer han asumido roles de liderazgo sin precedentes en la política a nivel nacional, regional y local. Ha conquistado, asimismo, nuevas leyes y políticas destinadas a fortalecer su igualdad y empoderamiento. La creciente organización de las mujeres a lo largo y ancho del país ha mostrado su disposición a participar activamente en la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Gracias a la complementación de las capacidades y recursos entre las mujeres, el Estado y el gobierno, Venezuela ya alcanzó la Meta del Milenio de las Naciones Unidas en cuanto a promoción de equidad de género y empoderamiento de la mujer²⁷.

Ahora bien, esta igualdad formal no necesariamente se ha traducido en igualdad real. La arraigada cultura patriarcal no ha desaparecido y la mujer venezolana aún sufre discriminación y subordinación. Es mucho lo que todavía hay que conquistar para superar de manera definitiva la situación de discriminación o exclusión de procesos económicos, políticos, sociales y culturales que afectan la vida cotidiana de las mujeres y vulneran sus derechos humanos. Quedan aún muchas tareas y retos pendientes, entre los cuales se pueden mencionar:

- ampliar su participación social y política en los niveles de decisión del gobierno, partidos políticos, organizaciones sindicales y gremiales;
- conquistar mayor autonomía política para impulsar y aprobar propuestas propias que contribuyan al desplegar su potencial de liderazgo político y social;
- realizar mayor seguimiento y evaluación en función de concretar en hechos reales el enfoque de género que está cada vez más presente en los diferentes planes, programas y proyectos de la gestión pública;

²⁷ “Venezuela cumplió meta del milenio en cuanto a igualdad de género”, AVN, 9 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.avn.info.ve/node/47151>

- profundizar el desarrollo del marco legal y el entorno institucional relacionados con la mujer, existentes tanto en la Asamblea Nacional como en los Consejos Legislativos Regionales;
- fortalecer la organización de las mujeres a lo largo y ancho del territorio nacional para exigir el cumplimiento de las leyes y programas de gobierno;
- generar información y conocimientos que permitan identificar las causas que obstaculizan la participación activa y protagónica de la mujer en las diferentes instancias del poder político nacional, regional y local;
- ampliar la cobertura de los programas de educación y formación para la participación social y política de la mujer en todos los ámbitos de la vida social.

Derechos de los pueblos y comunidades indígenas

La Revolución Bolivariana ha reivindicado y visibilizado como nunca antes a los pueblos y comunidades indígenas. Sus derechos han quedado consagrados en la CRBV. Con base en los mandatos constitucionales, el gobierno promovió y logró la aprobación de la Ley de Pueblos y Comunidades Indígenas y creó el Ministerio del Poder Popular para los Pueblos y Comunidades e Indígenas, que por primera vez también cuentan con representación parlamentaria tanto en la Asamblea Nacional como en los parlamentos regionales.

Con base en este nuevo marco legal y entorno institucional, se ha podido avanzar como nunca antes en el reconocimiento de sus derechos originarios sobre el hábitat y las tierras que ancestral y tradicionalmente han ocupado y que necesitan para desarrollar y garantizar sus formas de vida y mantener sus propias prácticas económicas, según sus creencias, principios y tradiciones.

En el artículo 31 de la mencionada ley se establece que las tierras indígenas que hayan sido declaradas como ejidos serán transferidas a sus pueblos y comunidades, toda vez que se considera que las mismas

son inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles. Sin embargo, es necesario advertir que el artículo 124 establece que los planes de desarrollo económico de carácter nacional, estatal o municipal que afecten de cualquier forma el hábitat y tierras de los pueblos o comunidades indígenas *deben ser elaborados y desarrollados* con la participación directa y efectiva de los pueblos y comunidades indígenas y sus organizaciones (subrayado nuestro). Vale mencionar también que los pueblos y comunidades indígenas pueden solicitar la acción de amparo constitucional contra la actuación de cualquier institución pública, privada o particulares que inicien o ejecuten proyectos dentro del hábitat y tierras indígenas, pudiendo solicitar la nulidad de las concesiones o autorizaciones otorgadas por el Estado cuando se incumpla lo acordado con los pueblos y comunidades indígenas involucrados.

Constitucionalmente se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a su participación política, así como la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales que tengan población indígena. Actualmente está consagrado su derecho a conservar, desarrollar y actualizar su organización social y política propia, sea ésta comunal, municipal, estatal, regional o nacional, basada en sus tradiciones, usos y costumbres.

Del abandono e invisibilidad prácticamente absoluta en la que se encontraban las comunidades y pueblos indígenas, en el curso de la Revolución Bolivariana se les ha reconocido y brindado un creciente apoyo. Se ha puesto en marcha programas especiales de atención en salud, educación, capacitación y asistencia técnica y financiera para el fortalecimiento de sus actividades económicas, tomando en cuenta sus usos, costumbres y tecnologías propias. Cuentan con sistemas de financiamiento crediticio en condiciones favorables respecto a plazos e intereses, y se les simplifica los requisitos y trámites relativos a la aprobación de sus proyectos. Legalmente se ha reconocido el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a desarrollar y administrar la actividad turística en todas sus fases dentro de su hábitat y tierras.

En el artículo 126 de dicha ley se establece la obligación del Estado de apoyar la participación en la economía nacional de los pueblos y comunidades indígenas, para lo cual dedicará esfuerzos y recursos a:

1. La creación de fondos nacionales o regionales de financiamiento de actividades productivas para el desarrollo socioeconómico.
2. La colocación de los productos indígenas en los mercados regionales, nacionales e internacionales.
3. El establecimiento de mercados y centros de acopio promovidos por los pueblos, comunidades y organizaciones indígenas
4. El intercambio comercial entre pueblos y comunidades indígenas ubicados en espacios fronterizos, mediante un régimen aduanero preferencial.
5. Mecanismos y facilidades para el procesamiento, transporte, distribución, almacenamiento y comercialización de los productos.
6. Facilidades para la constitución de empresas comunitarias y familiares.
7. La creación de programas crediticios especiales dirigidos a los pueblos y comunidades indígenas y sus organizaciones
8. La capacitación y asistencia técnica para la formulación, ejecución, control y evaluación de sus proyectos.
9. La permuta o trueque y otras formas de intercambio tradicional.
10. La construcción de redes productivas.

Sobre esta base legal, la gran tarea sigue siendo el desarrollo de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas reconocidos en la CRBV, en las leyes, convenios, pactos y tratados válidamente suscritos y ratificados por la República. En los primeros años de la Revolución Bolivariana, el gobierno comenzó con mucho ímpetu a demarcar la propiedad colectiva de sus tierras; sin embargo, este proceso fue

interrumpido y actualmente se encuentra paralizado. Los mandatos constitucionales y legales han quedado escritos, pero continúa la lucha por proteger las formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas, con fundamento en sus culturas e idiomas.

Un caso que se ha tornado violento y trágico es la lucha del pueblo Yukpa, el cual se resiste a que en sus territorios continúe la extracción minera y la explotación ganadera. Los Yukpa exigen sus reivindicaciones históricas territoriales, el respeto a su autonomía y dignidad ante el Estado, sus derechos históricos, constitucionales y legales, aunque sus territorios se mantienen ocupados por empresas mineras y grupos armados que se han instalado en esos territorios desplazados por el Plan Colombia, pero la respuesta ha sido el acoso y la negativa de dotación de tierras.

La lucha de los Yukpa ha dado origen a una campaña de criminalización contra el cacique Sabino Romero²⁸ —una de las figuras más destacadas de la resistencia indígena en Venezuela—, quien sufrió 18 meses de injusta cárcel para luego ser declarado *inculpable* en un juicio montado e ilegal. Sabino es víctima de acoso y amenazas debido a su larga lucha por defender los derechos de los Yukpa en su territorio ancestral.

Para liberar sus territorios, el gobierno accedió a indemnizar las inversiones realizadas por los ocupantes. El propio Presidente de la República, Hugo Chávez, aprobó²⁹

[...] cancelar, después de haber hecho los avalúos de todas las fincas recuperadas en el municipio Machiques de Perijá, en el estado Zulia, unos 249 millones de bolívares, para que esas tierras sean

²⁸ <http://www.aporrea.org/ddhh/n204635.html>

<http://www.derechos.org.ve/2012/05/07/homoetnatura-sabino-evadio-una-emboscada-y-sufrio-intento-de-detencion-por-parte-del-ejercito-en-machiques/>

²⁹ Presidente Chávez, contacto con VTV 07/04/12. <http://www.avn.info.ve/node/111356>

<http://noticiaaldia.com/2012/05/chavez-anuncio-inversion-de-bs-249-millones-para-cancelar-pagos-a-productores-expropiados-en-machiques-de-perija/>

convertidas en propiedad social directa. Esto es socialismo. Claro, no se declara el socialismo, esto es para construirlo con la cultura ancestral de nuestros aborígenes que siempre vivieron en socialismo hasta que llegó el capitalismo europeo.

Sin embargo, las comunidades indígenas han planteado lo siguiente:

- Las 25 haciendas expropiadas no satisfacen las aspiraciones del pueblo Yukpa, toda vez que dejan fuera de la poligonal los territorios donde se libran los principales conflictos contra hacendados, parceleros y grupos armados al margen de la ley.
- No están dispuestos a aceptar los supuestos derechos de terceros en sus territorios, particularmente de las empresas mineras privadas o estatales, ni a aceptar la instalación unilateral de una empresa lechera, o para explotar la diversidad biológica, lo cual debe ser sometido a consulta y mutuamente acordado.
- Respetar el Plan de Vida presentado por la comunidad para una gestión pública desde abajo, y no desde arriba, como pretende imponer el Ministerio de Pueblos Indígenas.

Criticar al Ministerio y a otros entes gubernamentales su visión de los indígenas como una población pobre y excluida, lo cual lleva a poner el énfasis en el asistencialismo y no en la solución del problema clave, que es el de los territorios. Las autoridades reparten ayuda de las misiones sociales que consisten en bolsas de comida de la Misión Mercal y artefactos electrodomésticos de la Misión “Mi casa bien equipada”. En la zona más conflictiva, hay caciques que han sido cooptados y convertidos en funcionarios del Ministerio, lo cual ha generado críticas, enfrentamientos y divisiones en las propias comunidades indígenas.

Por otra parte, la estructura organizativa que se impulsa es la de los consejos comunales. Esto significa un desconocimiento de las formas organizativas ancestrales de los pueblos indígenas y un énfasis en la ciudadanización como venezolanos. Para cristalizar los mandatos constitucionales, hacer cumplir las leyes y materializar las buenas intenciones de los programas de ayuda, es imprescindible superar esta orientación colonizadora y modernizante que hasta ahora ha dominado en las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas.

En definitiva, a pesar del extraordinario avance en el reconocimiento de los derechos históricos de los pueblos indígenas tanto en la Constitución de 1999 como en el desarrollo del marco legal posterior, aún queda pendiente resolver la problemática de la demarcación territorial. Sin demarcación territorial efectiva y sin que el gobierno asuma la responsabilidad de sacar de esos territorios a los terceros que los ocupan, los demás derechos se quedan en el papel; y, como en el caso de los Yukpas, deja a las comunidades indefensas ante los sicarios contratados por los mineros, ganaderos y demás invasores de los territorios indígenas.

La incidencia del gasto militar

La prioridad del gobierno de Chávez ha sido la inversión social de la renta petrolera con el fin de abatir los flagelos del desempleo, la pobreza y la exclusión; ganar la confianza del pueblo y, sobre esta base, crear condiciones favorables de gobernabilidad que permitan mantener el poder para adelantar el proyecto del socialismo venezolano.

Si bien a raíz del golpe de Estado de abril de 2002 Chávez planteó que la “Revolución Bolivariana es pacífica pero no está desarmada”, la política de defensa nacional ha mantenido un nivel de gasto razonable si se lo compara con países vecinos. Entre los países de la región que destinan el mayor porcentaje de su PIB a la defensa³⁰ figuran EE UU

³⁰ Estos datos fueron tomados de <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=132&l=es>, que consolida el gasto en programas de defensa para el año más reciente como un porcentaje del PIB.

(4,06%), Cuba (3,8%); Colombia (3,5%), Chile (2,7%), Brasil (2,6%); Uruguay (1,6%), Perú (1,5%), Bolivia (1,3%). Venezuela está en el 1,2%. Fuera del hemisferio, Arabia Saudita destina a este gasto el 10%, Irak el 8,3%, Israel el 7,3%, Siria el 5,9% y Rusia el 3,9%.

El gasto de Venezuela en defensa es apenas un tercio del de Colombia, a pesar del considerable incremento del gasto militar en este país, del bombardeo al territorio de Ecuador y de los planes reconocidos por el ex presidente Uribe³¹ de atacar a Venezuela.

Según un estudio del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo reseñado por la prensa nacional³², tanto la oficial como de la oposición, el gasto militar en la región se redujo en 3,3% en 2011. Paraguay y Chile fueron los países que registraron un mayor incremento en el gasto militar, mientras que Brasil, Argentina y Venezuela se encuentran entre los que más rebajaron sus presupuestos en defensa. El país con mayor recorte fue la República Dominicana (-9,4%), seguido por Argentina (-9%), Brasil y Venezuela con rebajas del -7,4%. En un estudio del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría de Argentina³³, se indica que Venezuela ocupa el séptimo lugar en Sudamérica en porcentaje del PIB dedicado a gasto militar y el cuarto puesto en gastos netos dedicados a defensa. El porcentaje de Venezuela está por debajo del promedio de 1,74 de la región.

Estos informes contrastan con reiteradas alertas por parte de analistas venezolanos³⁴ y autoridades del gobierno de EE UU en relación con los supuestos gastos excesivos en el área militar por

³¹ El ex presidente de Colombia Álvaro Uribe admitió que le “faltó tiempo” para emprender una intervención militar de su país en Venezuela”: <http://actualidad.rt.com/actualidad/view/51423-uribe-reconoce-queria-intervenir-militarmenete-venezuela-colombia-presidente-chavez>

³² <http://www.eluniversal.com/internacional/120416/la-crisis-economica-frena-el-aumento-del-gasto-militar-en-2011>

³³ <http://www.aporrea.org/internacionales/n116719.html>

³⁴ El diputado de la oposición Julio Borges presentó un análisis del presupuesto 2012 indicando que el gasto de defensa aumentaría un 65%. <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/17512/el-gobierno-aumentara-65-el-gasto-en-defensa-nacional-para-2012-y-reducira-el-de-justicia-en-17/>

parte de Venezuela. Lo que no se dice es que el gobierno de Bush impuso contra Venezuela un embargo a la venta de armas, medida que limitó también la adquisición de equipamiento militar de Brasil y España. Violando cláusulas de los contratos previamente suscritos, incluso se negaron a suministrar repuestos, lo que llevó a “canibalizar” unidades al tener que sacarle piezas para instalarlas en otros y dejar muchas totalmente inoperativas, como es el caso de los aviones F-16. Este bloqueo llevó al gobierno de Chávez a realizar una serie de adquisiciones de armas a proveedores rusos y chinos, las cuales han sido catalogadas por el gobierno de EE UU como el inicio de una “carrera armamentista” por parte de Venezuela.

Una carrera armamentista, expresada en un gasto en defensa igual o superior al de su vecino —y que pudiera tratar de justificarse por las amenazas que pesan sobre la Revolución Bolivariana, o por las preocupaciones ante las invasiones imperialistas a Irak y Libia con el fin de tomar control de sus yacimientos petroleros— iría a contrapelo de la prioridad que se le ha dado a la inversión social. El gobierno venezolano ha optado más bien por proponer un mecanismo de cooperación en materia de defensa en el marco del ALBA, como fundamento de un modelo estratégico multilateral defensivo-cooperativo.

CONCLUSIONES. VENEZUELA: ¿TRANSICIÓN AL SOCIALISMO O CONSTRUCCIÓN SOCIALISTA?

Según el Diccionario de la Real Academia Española, transición significa “acción de pasar gradualmente de un estado a otro o de una situación a otra”, o “período histórico que se desarrolla entre el fin de un régimen político y la consolidación de otro”.

Para los objetivos de este trabajo, hemos asumido la transición como el proceso a través del cual se van creando paulatinamente las condiciones políticas, sociales, económicas, legales e institucionales que habilitan y hacen posible la construcción socialista. Por lo tanto, no puede confundirse la esencia habilitante del período de transición, con el carácter radicalmente transformador de la construcción socialista. Con este enfoque nos dedicamos a estudiar el tránsito del capitalismo rentístico venezolano hacia un nuevo modelo económico, social y político de orientación socialista; es decir, a verificar la transición de un sistema explotador del ser humano y depredador de la naturaleza, hacia otro sistema económica, social y políticamente superior, que sea viable y sostenible. Para verificar el grado de transformación logrado del modelo capitalista-rentista heredado de la IV República, se sistematizó un importante volumen de información cuantitativa y cualitativa que permitió identificar los ámbitos en los que se comprueba el inicio de esa transición, contrastando en cada caso los esfuerzos realizados con los resultados alcanzados.

Partimos del criterio de que a la Revolución Bolivariana hay que exigirle cuentas por lo que prometió, lo que ha logrado y lo que aún tiene pendiente, según la etapa por la que atraviesa. En un primer momento, el objetivo fue la lucha contra la pobreza y la exclusión; años después se declara el carácter socialista de la Revolución. Una cosa es la erradicación de la pobreza, que se ha venido logrando a través del rescate de PDVSA y la inversión social de la renta petrolera, y otra, mucho más compleja, es erradicar la explotación del ser humano y la depredación de la naturaleza a través de la transformación del modelo capitalista imperante en un nuevo modelo socialista.

En los primeros años del gobierno Bolivariano se logró impresionantes resultados en la reducción del desempleo, la desigualdad, la exclusión y la miseria, pero sin alterar las relaciones de poder económico. Por el contrario, la economía se hizo más capitalista. Erradicar las causas estructurales de la explotación y la depredación ambiental implicaba la transformación radical del capitalismo rentístico en un nuevo modelo productivo socialista, y éste es un objetivo que la Revolución Bolivariana se plantea posteriormente, y que se formaliza en 2007, a partir de la aprobación del Primer Plan Socialista de la Nación. Lo que se entiende por socialismo venezolano se amplía y complementa entre los años 2010-2011, en el contenido de las Leyes del Poder Popular. El propósito de avanzar hacia la construcción socialista se ratifica abiertamente en el contenido del Programa de gobierno que Hugo Chávez, como candidato a la reelección presidencial, presentó a consideración del electorado para el período 2013-2019.

En consecuencia, de particular relevancia para verificar los avances en la transición al socialismo es la declaración sin rodeos del carácter socialista de la Revolución Bolivariana, la aprobación del Plan Socialista de la Nación y la formulación de un concepto de socialismo que orienta el diseño y la ejecución de las políticas públicas y las estrategias de organización social, popular y comunal. Son definiciones importantes que van madurando las condiciones para profundizar la transformación revolucionaria, de cara a la construcción socialista que se plantea.

A la luz de lo que hemos podido analizar en las tres partes de este trabajo relacionadas con la transición al postextractivismo, las políticas distributivas basadas en la inversión social de la renta petrolera, y el fortalecimiento de la democracia participativa y protagónica, podemos adelantar como primera conclusión que este proceso de transición es un movimiento en múltiples direcciones, y que no siempre transcurre de manera simultánea, ni mucho menos a la misma velocidad en todos los ámbitos. Por el contrario, resulta ser una compleja dinámica de marchas y contramarchas que puede mostrar impresionantes avances en lo social, estancamiento en lo político, retrocesos en lo económico, o viceversa.

En efecto, en el caso venezolano los logros políticos que significaron la elección de la Asamblea Nacional Constituyente, la redacción y aprobación de la nueva Constitución y la relegitimación de los poderes públicos ocurrieron a la vez que se estancaba la economía. Igualmente, los avances en la radicalización antiimperialista de la Revolución Bolivariana, a raíz del golpe de Estado de 2002, derrumbaron la economía y agravaron los flagelos del desempleo, la pobreza y la exclusión social. Paradójicamente, la posterior mejora de los indicadores sociales se produjo en un contexto de crecimiento de la economía capitalista, en la que se exacerbó la explotación a los trabajadores.

La particularidad rentística de la sociedad venezolana explica en parte la relativa autonomía de estas dinámicas sectoriales, en las que el desempleo, la pobreza y la exclusión siguieron bajando, en medio de una desaceleración y contracción del ritmo de actividad económica. La inversión social de la renta petrolera permitió salvaguardar los logros sociales y, simultáneamente, ofrecer incentivos para la reactivación de la economía, conformada mayoritariamente por empresas capitalistas. Por eso afirmamos que, en el caso venezolano, se trata de una transición desincronizada e incluso contradictoria, que se manifiesta en avances en dirección al socialismo en un ámbito, a la vez que tiene lugar la restauración y fortalecimiento de prácticas capitalistas en otro.

El propósito de impulsar la construcción del socialismo venezolano no escapa a la influencia determinante del petróleo en el país. Un siglo de cultura petrolera-rentística repercute sobremanera en los márgenes de libertad para el accionar autónomo (no rentista) en los campos político, económico y social y define el patrón cultural dominante, el modelo de Estado, la forma de hacer política, etc. Tal herencia constituye, en la propia dinámica de la Revolución Bolivariana, un mapa mental muy rígido, una verdadera camisa de fuerza que determina dinámicas inerciales muy profundas, más allá de la dimensión meramente económica o productiva. Al reconocer esta realidad no planteamos una fatalidad, una especie de destino trágico ante el cual todo intento de transformación está destinado al fracaso, sino que advertimos la poderosa influencia que tiene esta estructura económica de carácter rentista sobre los márgenes de acción político. Comprender esta lógica del rentismo es clave para identificar y aprovechar plenamente esos márgenes de acción política que indudablemente existen, en función de impulsar una práctica consciente que permita profundizar y acelerar la transición al socialismo. De allí que para explicar la complejidad de este proceso, asumimos la transición no como una sola etapa, sino como una fase con distintas etapas en las que las dinámicas sectoriales están desincronizadas. En el caso concreto de la Revolución Bolivariana, y para el análisis de las transiciones que se plantean en este trabajo, distinguimos tres etapas:

En la primera, que comienza en 1999, se echan las bases políticas, económicas y sociales para la construcción posterior: la aprobación de la nueva Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; la toma de PDVSA para controlar la renta petrolera; y la inversión social de la misma para reducir drásticamente la pobreza y construir la confianza del pueblo con la vanguardia política, todos hitos importantes que es necesario tener en cuenta para la distinción de esta etapa. Sobre esa base, el chavismo pudo ampliar el ámbito de transformación, a través del triunfo electoral en las siguientes elecciones presidenciales, parlamentarias y de gobernadores y alcaldes.

No obstante, se mantiene incólume el modelo extractivista-rentista. De allí la posición del gobierno venezolano de reconstruir la OPEP y controlar la extracción de petróleo para mantener altos los precios, sin que esto signifique una estrategia conscientemente delineada para superar el extractivismo.

Adicionalmente, ante la ausencia de un pujante sector de la economía social, en esta etapa la reactivación de la economía capitalista terminó siendo “un mal necesario” para generar las fuentes de empleo que el sector público no estaba en capacidad de hacer. Es una etapa de abierta confrontación con las políticas neoliberales que lleva a reivindicar la intervención del Estado y a reconstruir las capacidades de intervención pública. Sin embargo, se revitaliza la lógica del desarrollismo capitalista y en esta etapa la economía se hace más capitalista, creciendo el sector privado a un ritmo superior al del sector público y al de la economía social. Este sesgo desarrollista lleva a presentar el crecimiento del PIB como uno de los grandes logros de la política económica bolivariana, cuando en realidad se trata de la reproducción del modelo capitalista explotador y depredador que luego se plantea transformar. Justamente, hacia esta dirección apuntan los nuevos retos y desafíos que se plantean y son abordados en la siguiente etapa de la Revolución Bolivariana.

Esta segunda etapa, que tiene sus antecedentes en la campaña electoral de 2006, se propone declarar el carácter socialista de la Revolución Bolivariana. Para entonces se ha alcanzado una mayor comprensión respecto a que las políticas distributivas, sustentadas en la inversión social de la renta petrolera, aunque contribuyen a mejorar los indicadores de desempleo, pobreza y exclusión, no erradican las causas estructurales que provocan tales flagelos sociales, por lo que comienza a plantearse la necesidad de cambiar el modelo capitalista por un nuevo modelo socialista. Esto lleva a un cuestionamiento de las políticas públicas que han servido para reactivar, mas no para transformar el modelo económico.

A todas éstas, no olvidemos que el socialismo bolivariano intenta abrirse camino en los marcos del modelo democrático venezolano, en los que la acción del gobierno debe estar apegada a la Constitución y las leyes. Por esta razón, al ganar las elecciones con el lema “Quien vote por Chávez está votando por el socialismo” se procede a aprobar con carácter de ley el Primer Plan Socialista de la Nación y se aceleran los pasos para crear ese marco legal e institucional que habilite legalmente las acciones que el gobierno se propone llevar a cabo para impulsar la transformación socialista.

Con la aprobación de las cinco Leyes del Poder Popular, también se abren nuevas vías a las comunidades organizadas y los movimientos sociales para actuar en función de impulsar iniciativas orientadas a la transformación revolucionaria de la economía, la sociedad y el modelo político. Aunque los resultados logrados hasta ahora no hayan sido los deseados, se impulsa la creación de los consejos comunales a lo largo y ancho del territorio nacional, muchos de los cuales son colonizados y controlados por los partidos políticos y los entes gubernamentales, generando tensiones y conflictos, sobre todo con las gobernaciones y alcaldías que se resisten a transferir las competencias y recursos a estas nuevas expresiones del poder popular. No se termina de entender que el socialismo no lo construye solo el gobierno, y que la verdadera transformación revolucionaria tiene que ser protagonizada por el pueblo organizado en sus consejos comunales y comunas, en sus sindicatos y estructuras obreras, en los movimientos y organizaciones sociales que no dejan de crear formas superiores de producción, participación y decisión.

Estos son los cambios más importantes, toda vez que se deben al grado de conciencia y organización del pueblo y no a las prácticas clientelares de cooptación que con frecuencia despliegan los gobiernos central, estatal y municipal. En definitiva, se trata de las grandes luchas del poder constituyente que se enfrenta y desafía la tendencia a la burocratización del poder constituido. Esto no niega ni desdice para nada los cambios propiciados por el gobierno, el cual le ha dado

un fuerte impulso a la economía comunal, aun cuando los precarios resultados se quedan muy por debajo de los cuantiosos recursos que a este fin se han destinado.

Por otra parte, en esta etapa se constata que las poderosas formas de penetración del capitalismo distorsionan y pervierten los ensayos de economía social, popular y solidaria. A su vez, se plantea que la transición al socialismo tampoco se asegura con el hecho de desatar una ola de expropiaciones y nacionalizaciones, ni con llamar empresa socialista a unidades productivas que mantienen la inercia capitalista de explotación de los trabajadores y la depredación de la naturaleza. El desarrollo de las relaciones socialistas se enfrenta a la lógica capitalista que se manifiesta en todos los ámbitos: económico, político, social, cultural, ideológico, etc. Esta lógica, lejos de desaparecer, en ocasiones termina contaminando lo nuevo. Es una amenaza real que no solo frena el tránsito hacia el socialismo, sino que tiende a reproducir y perpetuar la lógica capitalista en las empresas que han sido expropiadas y estatizadas, en las que aún está pendiente confrontar y erradicar los viejos modos de producir, pensar y actuar, y que permanecen como una rémora que entorpecen la transición.

La tercera etapa de la transición comienza con la elaboración colectiva de la *Propuesta de Hugo Chávez para la Gestión Bolivariana Socialista 2013-2019*, un programa de gobierno en cuyo contenido abundan los planteamientos para perfilar con más claridad la construcción de la sociedad socialista y profundizar la construcción de la democracia participativa y protagónica. En la transición al socialismo de la Revolución Bolivariana, la coexistencia de diversas expresiones de la lógica capitalista en la economía, la sociedad y la política, lejos de ser una anomalía, se reconoce como una característica inherente de este período en el que todavía prevalece una heterogeneidad de relaciones de producción, coexistiendo las arraigadas formas de explotación del trabajo asalariado con las incipientes formas de organización del esfuerzo productivo, que se guían por valores de solidaridad y cooperación. De hecho, en el contenido del Programa se

reconoce la naturaleza capitalista y rentista predominante y se plantea el imperativo de profundizar los esfuerzos para quebrar la poderosa inercia de la lógica del capital, hasta alcanzar su desplazamiento por las nuevas formas de vida socialista. Se plantea el desplazamiento del burocratismo por un mayor desarrollo de la democracia participativa, basada en el empoderamiento de los consejos comunales y comunas, y la construcción de un nuevo modelo productivo sustentado en nuevas formas de propiedad social, que incluyen pero trascienden la propiedad estatal.

En el debate nacional para generar de ideas y propuestas que contribuyan a enriquecer el Programa de gobierno se subraya la brecha entre la voluntad política y los resultados alcanzados. Se cuestiona el “fetichismo legal”, toda vez que ha quedado demostrado que las leyes, planes y presupuestos del gobierno son necesarios mas no suficientes para acelerar el tránsito hacia el socialismo. Si bien, se reconoce que el nuevo marco legal de orientación socialista abrió espacios para la participación ciudadana y el empoderamiento popular, y habilitó al gobierno para el diseño de políticas y estrategias que sustituyan la lógica del capital por las relaciones de carácter socialista, quedó claro que éste también tiene sus límites y que su sola aprobación no activa un proceso automático de transformación.

La Revolución Bolivariana muestra importantes progresos en materia de reducción del desempleo, la pobreza y la exclusión social. Se ha reivindicado la soberanía nacional sobre las reservas de petróleo, los yacimientos de gas, la generación de electricidad, las telecomunicaciones y las empresas básicas del hierro, acero, aluminio, oro, madera, etc. Se ha desplegado una política exterior independiente y soberana, orientada a impulsar y fortalecer la integración latinoamericana como la mejor estrategia para encarar y conjurar las pretensiones de las grandes potencias y corporaciones transnacionales de aislar, debilitar y derrocar a los gobiernos progresistas, de izquierda y revolucionarios de América Latina.

Este complejo y contradictorio proceso que hasta ahora hemos descrito y analizado revela que la transición al socialismo venezolano se abre paso con dificultad, y solo podrá profundizarse y acelerarse con la participación, la concientización, la organización y la efectiva toma del poder por parte de los excluidos, trabajadores y comunidad organizada. Será la práctica social consciente la que logre transformar de manera irreversible lo viejo en lo nuevo; esto implica un alto grado de responsabilidad de la dirigencia política, de los sindicatos y de las organizaciones sociales. Hasta ahora, la débil conciencia y organización se expresa en un largo proceso de ensayo y error que causa rezagos en la transición al socialismo, el cual no termina de aparecer en toda su expresión, generando impaciencia, desmoralización y aislamiento entre quienes se desilusionan. El éxito o fracaso definitivo de la construcción socialista dependerá de la forma en que se resuelvan los conflictos de intereses que hemos planteado, los cuales pueden desencadenar escenarios de resistencia y confrontación, o de cooperación y complementación.

Profundizar y acelerar la transición al socialismo implica más participación ciudadana, más empoderamiento popular; menos burocracia y más consejos comunales y organizaciones sociales al mando del proceso, administrando directamente la inversión de la renta petrolera que se destina a las comunidades, la cual todavía se queda represada en las gobernaciones y alcaldías que secuestran el poder de decisión y limitan el ejercicio democrático. En adelante, la cooperación y complementación entre el gobierno y las organizaciones sociales se hará imprescindible para acelerar la descomposición y disolución de los modos capitalistas en la economía, la sociedad y la política, y para acelerar su desplazamiento por los nuevos modos socialistas de producir, organizarse y decidir. Si bien todavía siguen predominando las prácticas capitalistas, justo es reconocer que la Revolución Bolivariana muestra importantes avances y los incipientes modos socialistas comienzan a perfilarse en medio de las dificultades que se han explicado a lo largo de este texto. Los problemas que impiden la

transición al postextractivismo, el crecimiento de la economía social y el fortalecimiento de la democracia participativa y protagónica son los grandes retos que la Revolución Venezolana tendrá que afrontar y vencer para continuar su transición al socialismo.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto

2011 “Extractivismo y neoextractivismo: Dos caras de la misma maldición”, en Mirian Lang y Dunia Mokrani (comp.), *Más allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo.

Aponte Blank, Carlos

2010 “El gasto público social durante los períodos presidenciales de Hugo Chávez: 1999-2009”, en *Cuadernos del Cendes*, abril, vol. 27, núm.73.

Álvarez R., Víctor

2011 *Claves para la industrialización Socialista*. Caracas: Centro Internacional Miranda (CIM), colección Debates.

Álvarez R., Víctor

2010 *Del Estado burocrático al Estado comunal*. Caracas: CIM, colección Debates.

Álvarez R., Víctor

2009 Venezuela: ¿Hacia dónde va el modelo productivo. Caracas: CIM, colección Debates.

Arenas, Nelly

2011 *Las figuras de la participación en el populismo de Hugo Chávez: ¿había una democracia “protagónica”?* Conferencia dictada en el marco del seminario “Populismo radical y democracia en América Latina”, organizado por Flacso Ecuador y Plataforma Democrática, celebrado en la ciudad de Quito en julio de 2010, en *Cuadernos del Cendes*, v.28 núm. 76, abril.

Asamblea Nacional de Venezuela

2012a *Gaceta Oficial* 39.852. Caracas, 27 de enero. Disponible en: www.asambleanacional.gov.ve/index.php?...gid

Asamblea Nacional de Venezuela

2012b *Gaceta Oficial* 39.945. Caracas, 15 de junio. Disponible en: www.asambleanacional.gov.ve/index.php?...gid

Asamblea Nacional de Venezuela

2011a Ley de Comunicación del Poder Popular [en línea] Disponible en: www.asambleanacional.gob.ve/index.php?...gid.

Asamblea Nacional de Venezuela

2011b Ley de Responsabilidad Social en Radio, Televisión y Medios Electrónicos. Caracas[en línea]. Disponible en: www.asambleanacional.gob.ve/index.php?...gid...

Asamblea Nacional de Venezuela

2001 Ley de Tierras y Desarrollo Agrario [en línea]. Disponible en: www.asambleanacional.gov.ve/index.php?...gid..

Asamblea Nacional de Venezuela

s/fa “El aporte de la mujer venezolana en la construcción de una nueva sociedad”. Caracas: Coordinación de Gestión Comunicacional y Participación Ciudadana. Dirección de Educación y Participación Ciudadana [en línea]. Disponible en: www.iidh.ed.cr/.../

Asamblea Nacional

s/fb “Gobierno Bolivariano actualiza mapa estratégico 2011-2012”. [En línea]. Disponible en: http://www.asambleanacional.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=34345%3Agobierno-bolivariano-actualiza-mapa-estrategico-2011-2031&catid=333%3Age-nerales&Itemid=248&lang=es

AVN – Agencia Venezolana de Noticias

s/f “Venezuela cumplió meta del milenio en cuanto a igualdad de género” [en línea]. Disponible en: <http://www.avn.info.ve/node/47151>

Baptista, Asdrúbal

2004 *El relevo del capitalismo rentístico. Hacia un nuevo balance de poder*. Caracas: Fundación Polar.

Baptista, Asdrúbal

1995 *Bases cuantitativas de la economía venezolana*. Caracas: Fundación Polar.

Batista, Asdrúbal y Bernard Mommer

1987 *El petróleo en el pensamiento económico venezolano: un ensayo*. Caracas: Ediciones IESA.

BCV – Banco Central de Venezuela

2011a “Informe a la Asamblea Nacional sobre los resultados económicos del 2011. PIB por sectores institucionales” [en línea]. Disponible en: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/informeasamblea2011.pdf>

BCV

2011b “Informe Económico año 2010” [en línea]. Disponible en: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/infoeco2011.pdf>.

BCV

2010 “Informe Económico año 2009” [en línea]. Disponible en: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/infoeco2010.pdf>.

BCV

2009 “Informe Económico año 2008” [en línea]. Disponible en: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/infoeco2009.pdf>.

BCV

2008 “Informe Económico año 2007” [en línea]. Disponible en: <http://www.bcv.org.ve/Upload/Publicaciones/infoeco2008.pdf>.

BCV

2000 “Informes Económicos años 2009-1999. Componentes del VAB, Remuneración de los asalariados y Excedente de explotación”. Caracas: BCV.

Blanco Ronald y Rosalba Linares

2008 “Chávez y la política exterior venezolana. ALCA-ALBA, de la democracia representativa a la participativa”, en Revista *Aldea Mundo*, año 13, núm. 26/ julio- diciembre [en línea]. Disponible en: www.saber.ula.ve/handle/123456789/30033.

Britto García, Luis

2012 “La libertad de expresión en Venezuela”, 8 de abril [en línea]. Disponible en: <http://www.rnv.gov.ve/noticias/?act=ST&f=29&t=181061>

CEPAL – Centro de Estudios Económicos de América Latina y el Caribe

s/f “Informe 2009” [en línea]. **Disponible en:** www.cepal.org

CIECA – Centro de Investigaciones Económicas

2009 “Informe 2009”. 26 de marzo [en línea]. Disponible en: <http://informe21.com/centro-investigaciones-economicas>

Colau, Ada

“Los Comités de Tierras Urbanas y el proceso de regularización de tierras en Venezuela” [En línea]. Disponible en: <http://observatoridesc.org/.../los-comites-de-tierras-urbanas-y-el-proceso-de>

Chávez Frías, Hugo Rafael

2012 “Propuesta del Candidato de la Patria Comandante Hugo Chávez para la Gestión Bolivariana Socialista 2013-2019”. Programa de Gobierno presentado por Hugo Chávez, Caracas, 11 de junio. Disponible en: www.chavez.org.ve/Programa-Patria-2013-2019.pdf

Chávez Frías, Hugo Rafael

1998 “Una Revolución Democrática. La propuesta de Hugo Chávez para transformar a Venezuela” [en línea] Disponible en: <http://www.analitica.com/bitblo/hchavez/programa.asp>

Chávez Frías, Hugo Rafael

s/f “Acto de Firma de Compromiso Socialista de los candidatos del PSUV” [en línea] Disponible en: www.abn.info.ve/noticias.php?articulo

D’Elia Yolanda y Thais Maingon

2009 *La Política Social en el Modelo Estado/gobierno venezolano*. Caracas: ILDIS. Disponible en: http://www.ildis.org.ve/website/p_index.php?ids=7&tipo=P&vermas=145

El Mundo Economía y Negocios

s/fa “La Inflación en alimentos en Venezuela” [en línea] Disponible en: <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/internacional/fao-la-inflacion-en-alimentos-en-venezuela-la-mas.aspx>

El Mundo Economía y Negocios

s/fb “Producción de alimentos” [en línea]. Disponible en: <http://www.elmundo.com.ve/noticias/economia/politicas-publicas/produccion-de-alimentos-y-bebidas-cayo-9,1—en-el.aspx>

El Universal

2011 “Crisis Económica frena el aumento del gasto militar”. Disponible en: <http://www.eluniversal.com/internacional/120416/la-crisis-economica-frena-el-aumento-del-gasto-militar-en-2011>.

Giordani, Jorge

s/f “Giordani propone estudiar una reforma fiscal” [en línea]. Disponible en: <http://www.noticierodigital.com/>

González Urrutia, Edmundo

2008 *La Política Exterior de Venezuela y la Nueva Geopolítica Internacional*. Caracas: ILDIS. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05560.pdf>

INE – Instituto Nacional de Estadística

2011a “Estadísticas Sociales. Educación” [en línea]. Disponible en: <http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/Educacion/pdf/IndicadoresEducativos2000-2011.pdf>

INE

2011b “Estadísticas Sociales. Fuerza de Trabajo” [en línea]. Disponible en: <http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/FuerzadeTrabajo/hogares002.php>

INE

2011c “Estadísticas Sociales. Pobreza” [en línea] Disponible en: http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/Pobreza/xls/Serie_Pobreza_1s997-2s2011.xls

INE

s/fa “Estadísticas Sociales. Salud” [en línea]. Disponible en: http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/Salud/pdf/Indicadores_Basicos_Salud.pdf

INE

s/fb “Estadísticas Sociales. Índice de Desarrollo Humano” [en línea]. Disponible en: <http://www.ine.gov.ve/documentos/Social/IndicedeDesarrolloHumano/html/EvolIDHVzla.html>

Lander, Edgardo

2011 “El Estado en los actuales procesos de cambio en América Latina: Proyectos complementarios/ divergentes en sociedades heterogéneas”, en Miriam Lang y Dunia Mokrani (comp.), *Más allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg.

López Maya, Margarita y Luis Lander

2009 “El socialismo rentista de Venezuela ante la caída de los precios petroleros internacionales”. *Cuadernos del Cendes*, versión impresa, v. 26 núm. 71, agosto.

Martínez, Aníbal

2005 *Cronología del petróleo en Venezuela. 9ª edición*. Caracas: Fondo Editorial de la Fundación Juan José Aguerrevere del Colegio de Ingenieros de Venezuela.

Ministerio del Poder Popular para la Agricultura y Tierras

s/f “Gran Misión Agro Venezuela” [en línea]. **Disponible en:** www.inia.gob.ve/index.php?option=com_content&task.

Mommer, Bernard

2003 “Petróleo Subversivo”. PDF

Mommer, Bernard

2002 *Petróleo global y estado nacional*. Londres: Oxford University Press.

Mommer, Bernard

1987a *La Cuestión Petrolera*. Caracas: Editorial Tropykos.

Mommer, Bernard

1987b *La distribución de la renta petrolera. Desarrollo del capitalismo rentístico*. Caracas: BCV.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela

2007 “Proyecto Nacional Económico y Social Simón Bolívar (2007-2013)” [en línea]. Disponible en: http://www.cendit.gob.ve/uploaded/pdf/Proyecto_Nacional_Simon_Bolivar.pdf.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela

2009 “Mensaje Presidencial 2009” [en línea]. Disponible en: www.mpd.gob.ve/Mensaje-Presidencial/Mensaje.htm

PDVSA – Petróleos de Venezuela

2012 “Informe de gestión anual año 2011” [en línea]. Disponible en: <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/5881/1048.PDF>

PDVSA

2011 “Informe de gestión anual año 2010” [en línea]. Disponible en: <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/5881/1048.PDF>

PDVSA

2010 “Informe de gestión anual año 2009” [en línea]. Disponible en: <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/5881/1048.PDF>

PDVSA

2009 “Informe de gestión anual año 2008” [en línea]. Disponible en: <http://www.pdvsa.com/interface.sp/database/fichero/free/5881/1048.PDF>

PDVSA

2008 “Información financiera y operacional al 31 de diciembre de 2007” [en línea]. Disponible en: www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/...id

PDVSA

2005 “Plan Siembra Petrolera” [en línea] Disponible en: http://www.pdvsa.com/index.php?tpl=interface.sp/design/readmenuprinc.tpl.html&newsid_temas=32

República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para la Mujer

2007 “Ley Orgánica sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia”. Disponible en: <http://www.minmujer.gob.ve/images/pdf/ley%20organica.pdf>

República Bolivariana de Venezuela

2000 *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Caracas: Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, Imprenta Nacional.

Santeliz G Andrés

“Reflexiones en torno a las políticas industriales”, en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*. Vol. III, núm. 2 (jul-dic, 1997).

SISOV – Sistema Integrado de Indicadores Sociales

s/fs “Indicadores sociales” [en línea]. Disponible en: <http://www.sisov.mpd.gob.ve/indicadores/>.

SISOV

s/fb “Metas del Milenio” [en línea]. Disponible en: http://www.sisov.mpd.gob.ve/metas_milenio/index.php.

Zambrano Sequín, Luis

2007 *Evolución Político Institucional y la política antiinflacionaria en Venezuela*. Caracas: ILDIS.

Los textos de este libro se proponen contribuir al debate sobre los procesos de cambio que se están dando en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Se abordan críticamente las experiencias de los tres países, con un particular énfasis en las tensiones/contradicciones entre los objetivos de los procesos de cambio, tal como fueron formulados en sus procesos constituyentes fundantes y programas de gobierno, y lo logrado hasta el momento. Se parte entonces de los propósitos formulados públicamente por los gobiernos, y para evaluar sus avances se toma como referencia cifras oficiales que éstos presentan en diversas fuentes.