

NOTA DE PRENSA

BOLIVIA: 20 AÑOS DE ECONOMÍA BAJO UN MISMO PATRÓN

Carlos Arze Vargas¹

Las políticas neoliberales inauguradas en 1985 tenían el objetivo de sentar las condiciones adecuadas para la vigencia de la economía de libre mercado, a través del otorgamiento de un protagonismo excepcional al capital transnacional. Para ello, los diferentes gobiernos se dirigieron a desmontar la institucionalidad anterior y a limitar la participación del Estado en las actividades productivas, relegándolo a las funciones de regulación de las actividades privadas.

El Programa de Ajuste Estructural ejecutó una amplia liberalización de los diferentes mercados – aunque no estuvo ausente el otorgamiento de tratamientos especiales a ciertos sectores económicos–, con la intención de fomentar la inversión extranjera y el desarrollo de actividades de exportación. Así, se instituyó el principio de un tipo de cambio administrado, se eliminaron las restricciones al comercio exterior reduciendo drásticamente los aranceles y removiendo los instrumentos para-arancelarios gravados a las importaciones; bajo los supuestos de que la inversión extranjera traería efectos positivos en la innovación y modernización tecnológica y de gestión, se dispusieron incentivos tributarios, la libertad de repatriación de utilidades y el levantamiento de restricciones fiscales en la explotación de recursos naturales.

Paralelamente, impuso una orientación ortodoxa al manejo de las políticas fiscal y monetaria, bajo el argumento de que la inflación proviene del descontrol en la emisión monetaria debido al incremento del gasto público; en el fondo, se elimina la posibilidad de la intervención estatal en el manejo del capital dinerario, bajo el argumento de que reduciría el acceso de los inversionistas privados a esos recursos. Consecuentemente, se estipula que la política fiscal debe establecer como prioridad el logro de un equilibrio presupuestario, basado en niveles bajos y manejables del déficit público. La pérdida de fuentes de ingresos fiscales, llevó a la paulatina privatización de algunos servicios públicos y a implementar una severa reforma tributaria, que priorizó los impuestos al consumo. Si antes del ajuste, los ingresos de renta interna venían mayoritariamente de impuestos a los ingresos o rentas (69%), desde finales de los 80 provienen en cerca del 75% de impuestos al consumo. Contrariamente, los sucesivos gobiernos evitaron gravar con impuestos a las ganancias empresariales y concedieron, con frecuencia, exenciones y perdones a la empresa privada.

De este modo, la “capitalización” significó la transferencia del patrimonio estatal y el control del excedente económico del país a manos de capitales extranjeros y no trajo nuevos ingresos fiscales, pues se basó en una forma sui géneris de “asociación” entre Estado y capitalistas. Pero lo más importante, es que acentuó la dualidad de la economía nacional: por un lado, una economía basada en el mercado interno y en sectores con presencia mayoritaria de productores nacionales – empresarios medianos e “informales”– con bajos niveles de productividad, atraso tecnológico y productos baratos para consumidores pobres, pero con alta demanda de fuerza de trabajo; por otro lado, una economía compuesta por empresas de gran magnitud, con alta productividad y utilización de tecnología de punta, con mercados externos de alta capacidad adquisitiva y regímenes

¹ Carlos Arze Vargas es investigador del CEDLA.

monopólicos otorgados por el Estado, con escasos grados de eslabonamiento con el resto de la economía y con reducida demanda de fuerza de trabajo. Esa dualidad se refleja, hasta hoy, en las enormes diferencias de productividad entre de los sectores: la productividad del trabajo en la agricultura, la industria y la construcción es, como máximo, apenas un cuarto de la productividad de sectores como la minería, energía eléctrica y los establecimientos financieros.

De ahí arranca, la enorme importancia de las industrias extractivas –hidrocarburos y minería–, porque encarnan una reedición del establecimiento de enclaves en una economía atrasada.

La industria nacional, extremadamente débil, que había basado su incipiente desarrollo en las políticas proteccionistas, se enfrentó desde 1985 con una competencia excesiva de las industrias extranjeras; después de 20 años sus rasgos de atraso no sólo que continúan vigentes, sino que se han deteriorado aún más. Sigue teniendo poca participación en la economía nacional, su aporte a las exportaciones nacionales es escaso y sigue concentrada en la producción de bienes de consumo; más aún, su baja productividad responde a la participación creciente de establecimientos micro y pequeños, que constituyen el 95% del total de unidades económicas del sector y que las unidades grandes y modernas, tanto estatales como privadas, prácticamente desaparecieron. De este modo, la estrategia de los empresarios nacionales se basó en la reducción de los costos laborales, es decir, en la construcción de una competitividad espuria, debido a la escasa inversión dirigida a la modernización tecnológica.

En el caso de la agricultura campesina –principal proveedora del mercado interno–, la apertura comercial provocó la virtual quiebra de varios rubros, que fueron sustituidos por productos extranjeros. Adicionalmente, la constante presión de los Estados Unidos, para erradicar completamente los cultivos de coca, ocasionó la pérdida de importantes recursos económicos y la destrucción de miles de puestos de trabajo. La liquidación paulatina y sostenida de condiciones para la producción de los campesinos, entonces, desembocó en un proceso de vaciamiento del campo a través de la migración hacia las áreas urbanas y hacia otros países.

Como ya se mencionó, un aspecto central de las políticas neoliberales fue la priorización de los ámbitos sectoriales, principalmente en áreas relacionadas con la explotación de recursos naturales. Estos permitieron la incursión de empresas transnacionales, en condiciones excepcionales para la obtención de elevadas tasas de ganancia, principalmente en la explotación de hidrocarburos y minerales. Se trató, en consecuencia, de todo un modelo de gestión de los recursos naturales favorable a la valorización del capital de las empresas transnacionales.

Lo anterior supuso la exclusión del Estado de las actividades productivas y el debilitamiento de sus funciones fiscalizadoras, asignando, por el contrario, el rol protagónico a la inversión extranjera, transfiriéndole la propiedad de las reservas a través de contratos y concesiones, otorgándole garantías y facilitando mecanismos para la generación de elevados beneficios.

La Ley de Inversiones eliminó todo privilegio a la inversión pública y a la inversión privada local, declaró la libre repatriación de utilidades y rebasó la soberanía estatal al transferir toda negociación de disputas a órganos supranacionales. Asimismo, las nuevas normas privilegiaron las inversiones de capitales, en áreas estratégicas como la actividad forestal, petrolera y minera; la prioridad estatal pasó entonces a ser la atracción y protección de las inversiones extranjeras.

En el caso del sector forestal, se amplió el período de las concesiones, se incorporó la posibilidad de transferir esos derechos a terceros y se estableció una patente de un dólar por hectárea de concesión, en sustitución del pago por el derecho de monte, basado en el volumen de madera y

productos secundarios explotados. En el sector minero, se removió la prohibición de otorgar la propiedad de yacimientos mineros a empresas privadas, se levantaron las restricciones sobre las reservas fiscales, se eliminó las restricciones a la comercialización, se otorgaron ventajas impositivas y se acabó transfiriendo todo el patrimonio estatal a manos de inversionistas privados.

El caso paradigmático de las reformas neoliberales respecto a los recursos naturales fue, sin duda, el del sector hidrocarburífero, en el que los cambios apuntaron a brindar a las empresas transnacionales el poder para definir el uso de estos recursos y determinar el curso de la política de hidrocarburos, despojando al Estado de toda soberanía. Con todo, se debe enfatizar que el objetivo de las reformas sectoriales –en especial la referida a los hidrocarburos– fue el de garantizar la monetización acelerada de las reservas mediante su exportación como materia prima.

Sin embargo, la incursión masiva de capital extranjero fue posible únicamente por los atractivos de las condiciones extraordinariamente favorables: transferencia gratuita de los principales activos productivos (las cinco empresas más importantes del país), existencia de grandes y rentables yacimientos de recursos naturales (desarrollados previamente por empresas estatales) y presencia de negocios asegurados previamente por el Estado. Consiguientemente, los supuestos de modernización tecnológica, incremento de la productividad y mejora de la gestión, se diluyeron por la desvinculación de esos sectores con el resto de la economía.

De ello se desprende que para numerosas actividades ligadas al mercado interno, las políticas de apertura externa y la vigencia de una economía de “libre mercado” impusieron como alternativa el uso de una estrategia espuria de competitividad, basada en la reducción de los costos laborales y la consiguiente precarización de las condiciones de trabajo.

La recuperación de las tasas de ganancia requiere elevar la tasa de plusvalía, recurriendo a la depresión de la fracción que, en el valor de las mercancías, corresponde al pago de la fuerza de trabajo. Este objetivo es alcanzado recurriendo a diversas modalidades de intervención, como la intensificación del trabajo, el alargamiento de la jornada de trabajo y la reducción del salario (plusvalía absoluta), o mediante la reducción del valor de la fuerza de trabajo a través del acrecentamiento de la fuerza productiva en las ramas económicas que proveen de mercancías integradas en el consumo de la clase obrera (plusvalía relativa).

En Bolivia, las políticas de ajuste elevaron de forma directa los estándares de explotación de la fuerza de trabajo: eliminación de cláusulas protectivas de la legislación, aumento del ejército de desocupados y aprovechamiento de la masa de trabajadores del denominado sector informal. Contrariamente, la elevación de la plusvalía mediante la elevación de la productividad de las ramas productoras de bienes-salario no se verificó, debido a la escasa incorporación de innovaciones tecnológicas.

En suplencia de modernización tecnológica, las empresas adecuaron las nuevas formas organizativas del trabajo a condiciones técnicas tradicionales y hasta obsoletas. Se elevó la explotación de la fuerza de trabajo mediante la funcionalización de formas organizativas, como la participación del trabajador en tareas de control y la “externalización” de costos en fases de producción y de servicios de apoyo. Asimismo, se difundió la subordinación de las formas precarias de producción de los sectores “informales” a las unidades capitalistas, para deprimir el valor de la fuerza de trabajo. De manera extendida, se propició el aumento de la *jornada de trabajo*, se redujo los *salarios* a través de diversos mecanismos, gracias a la influencia del creciente desempleo y la difusión de los sectores “informales”, se propició el aumento del ejército industrial de reserva, con la consiguiente presión sobre las condiciones de trabajo.

Después de la aplicación de las medidas de estabilización, la tasa de desocupación se elevó considerablemente alcanzando niveles históricos del 10% de la Población Económicamente Activa (PEA); en la primera mitad de los años noventa, se redujo llegando a un promedio de 3,5%, para concluir elevándose hasta más del 10% a inicios del presente siglo. Pese a ello, lo más destacable es el elevado nivel de subempleo en todos los sectores económicos, que bordea el 60% de la masa de ocupados.

Todas estas transformaciones desembocaron en un proceso de creciente pobreza y desigualdad social. Sólo a manera de ilustración, baste mencionar que la incidencia por línea de pobreza a comienzos de la presente centuria, alcanza al 64,3% del total de la población nacional (53,5% en el área urbana y 82% en el área rural) y que la desigualdad se refleja en el hecho de que el 20% más rico de las personas se apropia del 57,9% del ingreso laboral total, mientras el 20% más pobre sólo obtiene el 3,15% del mismo.

La consolidación de un nuevo régimen de acumulación, encabezado por las fracciones de la clase dominante más ligadas a los intereses de las fracciones dominantes del capitalismo internacional – las empresas transnacionales– fue posible gracias al abatimiento momentáneo de los movimientos sociales que cifraron esperanzas en la mejora de las condiciones económicas generales y debido a la implementación periódica de algunas medidas de carácter popular como la municipalización, la “universalización” de los servicios de salud y el otorgamiento de subsidios como el Bonosol. También operaron favorablemente la uniformización del pensamiento en los círculos intelectuales y académicos, acicateados por una serie de beneficios que estos grupos recibieron de las esferas gubernamentales; este discurso apologético recurría a los indicadores macroeconómicos como la tasa de crecimiento del producto, la inflación o las reservas monetarias como evidencias de un supuesto proceso de desarrollo económico y social.

Sin embargo, los mecanismos descritos que se utilizaron para consolidar la presencia de los capitales transnacionales, no sólo que no modificaron la dinámica y la tendencia del crecimiento económico (las tasas de crecimiento del PIB se comportaron irregularmente y nunca alcanzaron las verificadas en la década de los años 70), sino que concluyeron ratificando la orientación del patrón de acumulación capitalista vigente desde hace muchas décadas. En sentido estricto, lo que hizo el neoliberalismo fue una restauración del dominio de las fracciones oligárquicas, que económica e ideológicamente son tributarias de una ideología que sostiene que la única posibilidad de desarrollo del país es vincularse en calidad de aliado a los grupos del capital extranjero que promueven la explotación de los recursos naturales y las industrias que demandan fuerza de trabajo barata, y los orientan a los mercados internacionales.

A raíz de la aprobación del nuevo texto constitucional, Evo Morales declaró que en el país se inicia una etapa denominada de “socialismo comunitario”. La economía que daría sustento a dicha formación social sería el modelo de desarrollo de “economía plural”, consistente en la simbiosis de las distintas formas de organización económica: economía privada, estatal, comunitaria y social cooperativa, que se desarrollarían bajo principios de “complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia”. El Estado tendría la obligación de garantizar “el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales de salud, educación, cultura y en la reinversión en desarrollo económico productivo”.

En este sentido, la nueva Constitución Política del Estado establece que las funciones del Estado en la economía serán: conducir la planificación económica y social, dirigir y regula los procesos de

producción, distribución y comercialización de bienes y servicios, promover la articulación de las distintas forma de organización económica, promover la industrialización de los recursos naturales, promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y establecer el monopolio estatal en ciertas áreas imprescindibles. Además, las políticas económicas del Estado deberían dirigirse a garantizar la oferta de bienes para el consumo interno y fortalecer la capacidad exportadora del país.

Las anteriores disposiciones constitucionales, no son más que la legalización del contenido del Plan Nacional de Desarrollo (PND), aprobado en 2006, que definía como sus objetivos, desmontar el modelo de desarrollo concebido desde el colonialismo y el neoliberalismo y la formulación y ejecución “del paradigma de desarrollo sustentado en la filosofía del Vivir Bien, propio de nuestras culturas”. Así, la obligación estatal sería la de “promover el desarrollo integral a través de la construcción de un nuevo patrón de desarrollo diversificado e integrado y la erradicación de la pobreza, desigualdad social y exclusión”.

De esta manera, se puede colegir que en la concepción oficial, la economía boliviana deberá ser reconfigurada mediante la intervención activa del Estado y se orientará a la superación del actual patrón de desarrollo primario exportador, a través de la promoción de las distintas formas de organización económica, es decir, de tipo estatal, privado, cooperativo y comunitario.

Para operacionalizar estos objetivos mediante políticas públicas, el PND define los pilares o basamentos de las mismas: la erradicación de la pobreza y la desigualdad, la construcción de un Estado plurinacional y socio-comunitario, la transformación de la matriz productiva y la consolidación de un Estado soberano en el plano de las relaciones internacionales.

En este marco, las políticas económicas tienen como principales metas para el período quinquenal de gobierno: i) tasas altas de crecimiento económico con elevadas y eficientes tasas de inversión, ii) sostenibilidad fiscal reflejada en la menor dependencia de financiamiento externo, iii) estabilidad de precios y solvencia del sistema financiero, iii) competitividad de las exportaciones, basada en su diversificación, iv) aumentar el ahorro y la inversión nacionales, v) generar empleos dignos, ampliar la cobertura de la seguridad social y erradicar la pobreza, y vi) reforma institucional para optimizar la gestión pública.

Se colige, por tanto, del cumplimiento de estas metas de corto plazo, se derivará la posibilidad de cumplir con el objetivo de transformación económica y, en particular, de superación del denominado modelo neoliberal, asociado en la concepción oficial con el patrón de acumulación capitalista de tipo primario exportador.

Como se ha anotado, los objetivos de la CPE y del PND –que resumen la orientación del proceso político encabezado por el gobierno– fueron planteados, en el ámbito económico, como la búsqueda de la superación del patrón de desarrollo primario exportador.

Por ello, más allá de la evaluación de los resultados macroeconómicos de corto plazo, reflejados en las cuentas nacionales, una mirada crítica del proceso avanzado hasta aquí, debe mirar las tendencias de la aplicación de las principales políticas, porque de ellas se puede deducir la posibilidad de alcanzar el objetivo mayor.

En este sentido, la conclusión principal es que los resultados positivos en términos de las cuentas macroeconómicas que han sido alcanzados –cabe redundar, por la combinación de varias circunstancias favorables, no todas ellas atribuibles a la actual gestión gubernamental– revelan la permanencia de la lógica de mercado del modelo neoliberal. La persistente orientación exportadora

de las políticas, expresada en el mantenimiento de la apertura extrema de la economía y el impulso a las ramas productivas ligadas a los mercados externos, junto a la disposición de garantizar y, más aún, promover la presencia de capitales transnacionales en los sectores extractivos de recursos naturales mediante la firma de nuevos contratos –como la explotación del hierro del Mutún por 40 años por una empresa de la India, la explotación del cobre por una empresa surcoreana– y a través del reconocimiento de derechos de explotación de otros yacimientos hidrocarburíferos y mineros – como la plata por parte de empresas extranjeras en los proyectos de San Cristóbal que detenta el 40% de la producción minera, San Bartolomé, San Vicente y otros, así como la posibilidad cercana de licitar la explotación del litio en el Salar de Uyuni por otras empresas transnacionales ligadas a la industria automotriz–, todos ellos por varias décadas en el futuro, revelan la orientación limitadamente reformista de la política de Evo Morales y la debilidad e incoherencia ideológica de su planteamiento de desarrollar una economía plural.

En definitiva, la contradicción entre el discurso de superación del patrón de acumulación capitalista primario exportador, que ha prevalecido desde el siglo pasado, y el impulso de una nueva economía plural basada en la armonización de intereses de los monopolios extranjeros y la pequeña producción – se resume en la ausencia de cambios radicales en el plano del control de los principales medios de producción: los yacimientos de hidrocarburos y minerales y, principalmente, la tenencia de tierra para la agricultura. Podemos afirmar, entonces, que lo avanzado hasta ahora guarda los rasgos de una limitada reforma de la economía capitalista, que sólo representará una mayor presencia estatal, destinada a promover la acumulación capitalista sobre la base de un mayor control del excedente y la fiscalización de la actividad de los monopolios extranjeros y los grupos capitalistas locales –afincados principalmente en la agricultura, el comercio y la banca-. En esa dirección, las políticas macroeconómicas perseverarán en el logro de la estabilidad de precios y el impulso de la competitividad de las exportaciones, relegando la atención –en la magnitud que se requiere- a la producción para el mercado interno. Consecuentemente, los impactos sociales bajo esta lógica no serán radicalmente diferentes a los prevalecientes en el pasado inmediato, como lo demuestran los elevados niveles de desempleo abierto, de pobreza y, especialmente, de una elevada desigualdad en la distribución de los ingresos.