



**ECONOMÍA Y SOCIEDAD
BOLIVIANA DESPUÉS DE
OCTUBRE DE 2003**

*Análisis de un año de
gobierno de Carlos Mesa*

Nº 9

La Paz, diciembre de 2004

ÍNDICE

Introducción.....	1
Economía en crisis..... <i>Juan Villarroel y Efraín Huanca</i>	2
La vieja sujeción de la política fiscal..... <i>Juan Luis Espada</i>	13
Política de hidrocarburos: el cerco de las transnacionales..... <i>Carlos Arze y Pablo Poveda</i>	20
Medidas paliativas para enfrentar el desempleo galopante..... <i>Silvia Escobar de Pabón</i>	33
El desarrollo campesino indígena: ¿omisión u olvido?..... <i>Mamerto Pérez Luna</i>	44
Políticas comerciales: en pos del TLC andino..... <i>Tom Kruse</i>	51
Los “convenios de Mesa frente a las luchas y demandas sociales..... <i>Bruno Rojas</i>	71
Bibliografía general de todos los artículos.....	82

PRESENTACIÓN

Un año de gestión parece que fue suficiente como para saber en qué dirección soplan los vientos. Luego de octubre de 2003, la sociedad dio un paso al frente en términos de su lucha política, aunque los cambios esperados en términos de acciones estatales diferentes no se ha producido todavía. Y era lógico esperar este resultado, pues normalmente las demandas sociales que se manifiestan en la acción colectiva de grupos y/o sectores de la sociedad plantean las tendencias y direcciones hacia donde deben dirigirse los cambios. Pero no dependen de estas manifestaciones las intenciones reales de quienes deben llevar adelante estos cambios; ni tampoco la convicción de los gobernantes acerca de la necesidad del viraje en sus políticas.

De esta manera, los tiempos para las transformaciones objetivas suelen ser más largos que la premura de su búsqueda. Mientras la sociedad, a través de sus organizaciones, convierte lo cotidiano en manifestación permanente de su situación de desequilibrio, discriminación y pobreza, el Estado –y quienes mueven su timón– discuten acerca de si estas manifestaciones son veraces o no. Con la lógica anterior, la continuidad se impone, pues no existe una lectura adecuada acerca de lo que pasa en la sociedad ni tampoco el gobierno gestiona el cambio en la dirección correcta.

Luego de su primer año, puede decirse que el gobierno de Carlos Mesa ha hecho un esfuerzo importante por convencer a la ciudadanía de que su plan de gobierno incluyó efectivamente las demandas de octubre de 2003. Pero se quedó en impulso y esfuerzo, pues los resultados fueron inexistentes, esquivos o equívocos.

Con una economía que se benefició de un contexto internacional favorable, el ciudadano común todavía no ve que esto se traduzca en beneficios concretos. Es más, lo que se ve es que la situación todavía beneficia a pocos. Y respecto de los hidrocarburos, ni siquiera la dudosa consulta popular plasmada en el referéndum del gas puede obviar la tendencia gubernamental de favorecer a las compañías petroleras expresada en su proyecto de ley de hidrocarburos. Con una salud fiscal quebrada, el gobierno no ha hecho nada por modificar su situación precaria y ha aceptado la presión de la cooperación internacional de forma silenciosa. Así, Bolivia se encuentra dispuesta a abrazar un Tratado de Libre Comercio con EEUU, aceptando toda condición que se le imponga.

Con una legitimidad socavada, el gobierno de Carlos Mesa no ha hecho más que confirmar, a través de sus políticas, que no tiene una visión diferente del país que la de sus antecesores. Su práctica ha desmentido con creces su retórica tenue de transformación social. Este documento muestra justamente eso; que el cambio sólo existe en las palabras y no en los hechos.

La Paz, diciembre de 2004

Javier Gómez Aguilar
Director ejecutivo

INTRODUCCIÓN

Octubre de 2003 marca, sin duda, un punto de inflexión en la historia de la democracia reciente en Bolivia. Esas jornadas y su consecuencia política inmediata –la renuncia del presidente Sánchez de Lozada y asunción del mando de la nación por su vicepresidente Carlos Mesa por la vía de la sucesión constitucional– pusieron en evidencia la magnitud de la crisis por la que atraviesa el Estado boliviano. En ese contexto, este documento evalúa el primer año de gestión presidencial de Carlos Mesa.

En febrero de 2004, Carlos Mesa dio a conocer el programa económico de su gobierno. Sus medidas se orientaron en torno a tres objetivos: combatir el déficit fiscal, promover la reactivación económica y mejorar la distribución del ingreso. ¿Cambio o continuidad? El tiempo transcurrido y la suerte que corrió esa propuesta permiten una perspectiva suficiente para intentar una evaluación.

Del examen global del programa del gobierno, la mirada analítica dirige su atención a tres ámbitos más específicos de gran importancia: la política fiscal a la que el gobierno apostó para enfrentar el déficit, la política de empleo con la que se pretendió atender una de las demandas más sensibles de la población en el contexto de la crisis económica y las relaciones del programa económico de Mesa con el desarrollo campesino e indígena.

De las jornadas de octubre emergió una agenda política, social y económica que tiene su eje en la problemática de los hidrocarburos. Referéndum de por medio, el gobierno asumió una posición sobre el tema más cercana a los intereses de las compañías petroleras. Entre ésta y la expectativa popular de “recuperación del gas para los bolivianos” la distancia parece insalvable. La política de hidrocarburos es un tema crucial del análisis.

“Exportar o morir” es un lema de política comercial que han hecho suyo sucesivos gobiernos. El de Mesa también. En el contexto actual, sin embargo, la política comercial pone a prueba dramáticamente las relaciones del Estado con los actores de la economía global. Soberanía o subordinación están a la orden del día. El gobierno de Mesa cree imprescindible la suscripción de un tratado de libre comercio con Estados Unidos y hacia él apunta; pero todo hace pensar que se trata de un espejismo.

Después de las jornadas de octubre, los movimientos sociales entraron en un expectante compás de espera. Pero, en la medida en que sus intereses y las políticas del gobierno parecían tomar rumbos divergentes, esa precaria tregua comenzó a romperse. Las luchas y los conflictos sociales son, también, parte necesaria del balance del primer año de gestión de Carlos Mesa.

ECONOMÍA EN CRISIS

*Juan Villarroel y Efraín Huanca**

El programa económico de Carlos Mesa

Después de la crisis política y social de octubre de 2003, que obligó a la sucesión del entonces presidente Gonzalo Sánchez de Lozada por su vicepresidente, Carlos Mesa, el gobierno presentó su programa económico (febrero de 2004) destinado a guiar sus acciones durante la gestión constitucional restante.

Según las expectativas de la población, este programa debería marcar el punto de partida del cambio del modelo económico neoliberal que impera en el país desde hace 20 años y que ha generado la actual crisis económica y social. Los sectores sociales afectados por el neoliberalismo esperaban que sus legítimas demandas, expresadas claramente a lo largo de los últimos años, fuesen incorporadas de manera preferente en dicho programa. Sin embargo, esto no sucedió, ya que el gobierno optó por un programa económico destinado sólo a gestionar la crisis, postergando indefinidamente el tratamiento de los problemas estructurales de la economía y, por tanto, la atención de las demandas sociales.

Continuidad del modelo

En general, el programa económico del presidente Mesa es una continuación de las políticas económicas y sociales aplicadas desde 1985: insiste en el supuesto de que son las fuerzas del mercado las que efectúan la mejor asignación de los recursos de la economía y da prioridad al libre accionar de los capitalistas sobre los derechos de los trabajadores.

En este sentido, la retórica del presidente sobre la necesidad de una mayor planificación y participación estatal en la economía y la aplicación de medidas destinadas a promover la producción nacional y fortalecer el mercado interno, en la práctica es contradictoria, ya que se prosigue con las políticas impuestas por el ajuste estructural desde la aplicación del modelo neoliberal.

En ese marco, se mantiene como objetivo económico fundamental la estabilidad antes que el crecimiento económico y la distribución equitativa del producto. Las principales políticas, cuya aplicación continúa sin modificaciones, son:

- limitada intervención del Estado en la economía,
- mayor promoción de las leyes del mercado,
- disciplina fiscal expresada en un reducido déficit,
- libertad de precios de factores de producción, productos y servicios,
- no funcionamiento de empresas públicas,
- pago puntual de la deuda externa,
- apertura comercial y

* Economistas, investigadores del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

- libre contratación laboral.

Objetivos y componentes del programa económico de Mesa

Los mayores problemas que tuvo que encarar el gobierno de Mesa de manera inmediata fueron: i) el elevado déficit fiscal que comprometía la estabilidad macroeconómica y ii) la falta de recursos económicos para atender las obligaciones más apremiantes del aparato estatal (para pagar sueldos y salarios de los últimos meses de la gestión pública pasada, el gobierno tuvo que utilizar recursos provenientes de créditos externos). Por ello, el **primer objetivo de corto plazo** del programa económico estaba referido a controlar y financiar el déficit fiscal de la actual gestión mediante medidas fiscales destinadas a aumentar los ingresos y reducir los gastos públicos.

Para aumentar los ingresos, el gobierno propuso dos nuevos impuestos: i) Impuesto al Patrimonio Neto de las Personas (IPN) y ii) Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF). El primero no fue aprobado por el Poder Legislativo, por lo que quedó sólo como propuesta; por su parte, la aplicación del segundo sufrió una considerable demora, recién empezó a cobrarse a partir del mes de julio.

Con el mismo propósito de aumentar los ingresos públicos, se planteó la necesidad de modificar el régimen impositivo y de regalías de las empresas petroleras, mediante el cobro de un Impuesto Complementario a los Hidrocarburos (ICH). Como se sabe, estas modificaciones impositivas aún no han podido ser efectivizadas puesto que dependen de la aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos, que continúa en discusión en el Parlamento nacional.

Otra medida que el gobierno viene aplicando es el alineamiento de los precios internos de los combustibles a los precios internacionales. Según las autoridades del sector, esta medida está orientada a lograr una permanente actualización del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) y, lógicamente, a incrementar los ingresos del Estado. Esta medida tampoco ha tenido los resultados previstos, debido a las presiones de sectores de la población y a las vacilaciones del propio gobierno.

Por último, el aumento de los ingresos debía producirse, también, mediante una mayor fiscalización y una gestión eficiente de las recaudaciones impositivas. Se logró incrementar los montos impositivos recaudados respecto a años anteriores gracias al incremento de las exportaciones (agropecuarias, mayores volúmenes de exportación de hidrocarburos y otras) y a la obtención de recursos extraordinarios provenientes de la aplicación del “perdonazo” tributario y de la nacionalización de vehículos ilegales introducidos al país vía contrabando.

Para disminuir el gasto público, el programa del presidente Mesa incluyó como medida más importante la nada novedosa austeridad fiscal. Se planteó la necesidad de disminuir algunos grupos y partidas presupuestarias del gasto corriente, como los servicios personales, los cuestionados y no transparentes gastos reservados, los servicios de consultorías y la realización de menores adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado.

Si bien en la presente gestión el gobierno ha logrado reducir en cierta medida el gasto corriente mediante la aplicación de las medidas señaladas, esto no significa un verdadero impacto en la disminución del gasto público, cuya estructura muestra grupos y partidas presupuestarias de características inflexibles y de tendencia creciente a lo largo de los años: gastos en educación, salud, defensa, servicio de la deuda pública externa e interna y pago de pensiones a los jubilados. Es muy poco lo que el gobierno ha logrado avanzar para lograr una solución satisfactoria en materia de control del déficit fiscal por esta vía.

Un balance de los intentos del gobierno para aumentar los ingresos y reducir el gasto público muestra que las medidas e instrumentos aplicados para alcanzar estos objetivos fueron insuficientes. De no mediar el auxilio de los organismos externos mediante la concesión de créditos y donaciones para financiar el déficit fiscal, éste continuaría siendo el problema central de la economía nacional y del gobierno de Carlos Mesa.

Como se puede establecer, esta solución es de corto plazo y no es sostenible en el tiempo, puesto que no enfrenta las causas estructurales de la crisis económica y del creciente déficit fiscal producido por la aplicación irrestricta del modelo neoliberal a través de las políticas públicas antes señaladas que ocasionaron la vulnerabilidad y debilitamiento del Estado y la enajenación del patrimonio nacional en favor del capital transnacional. El gobierno de Mesa conserva la estructura impositiva diseñada por los gobiernos anteriores, sostenida, fundamentalmente, en la mayor tributación de los consumidores y las familias y no en los impuestos a los ingresos y las ganancias de las empresas.

La exclusión del Estado de las actividades económicas, la neutralidad de las políticas, la orientación exportadora y la supuesta virtuosidad de la apertura comercial se mantienen sin alteraciones, confinando la solución de los problemas sociales de pobreza y exclusión social a las “racionales” fuerzas del mercado.

Un segundo objetivo del programa económico del presidente Mesa buscaba la reactivación económica a través de medidas tendientes a promocionar la producción nacional, lograr la reestructuración de las empresas con dificultades financieras, inversión pública y el fomento de la construcción de viviendas de índole social. A pesar de las expectativas que despertaron estas medidas entre los productores y la población en general, en la práctica la reactivación de la economía nacional fue relegada a un segundo plano, debido a que la atención del gobierno se concentró en la solución coyuntural del déficit fiscal y en la problemática de los hidrocarburos.

Después de un año de gestión, la oferta del presidente Mesa de imprimir un rol más activo al Estado y lograr su mayor intervención en la economía continúa sin ninguna concreción práctica. Es más, medidas como “Compro boliviano”, cuyo propósito es, supuestamente, incentivar la producción nacional a través de las compras estatales, resultan contradictorias con las restricciones impuestas a la adquisición de bienes y servicios establecidas en las medidas de austeridad fiscal.

Como consecuencia de la disminución de la inversión privada extranjera y de la baja inversión privada nacional, la inversión pública debería ser la variable más importante para lograr la reactivación económica. No obstante, ésta se mantuvo en los promedios programados de años anteriores, con la agravante de su baja ejecución que, según

informaciones oficiales, obedecería a problemas de liquidez del Tesoro General de la Nación y a la falta de fondos de contraparte para lograr los desembolsos comprometidos por la cooperación externa.

Un tercer objetivo planteado en el programa del presidente Mesa hace referencia al área social, enunciando la necesidad de aplicar medidas para mejorar la distribución del ingreso. Sin embargo, un tiempo después, el propio gobierno reconoció que no dispone de una política social al respecto. Por ello, se limitó a continuar con las medias establecidas por anteriores gobiernos, como el pago del Bonosol, el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI), el Plan Nacional de Empleo (PLANE) y otras medidas de menor impacto.

Contexto económico internacional

Después de tres décadas, la economía mundial tendrá –según proyecciones para 2004– un crecimiento de alrededor del 5%. Esta coyuntura internacional –que en 2005 podría encontrar obstáculos para mantenerse– obedece, fundamentalmente, a los ritmos de crecimiento de las economías de Estados Unidos y de la República Popular China. La economía estadounidense tuvo un crecimiento del 4,5% en el primer trimestre y del 3,3% en el segundo trimestre, mientras la economía china creció en el primer semestre en un 9,7%.

El precio del petróleo en el mercado mundial, debido a la incertidumbre del nivel de la reducida oferta en relación con la incrementada demanda, continuó en ascenso rompiendo todas las barreras razonables, constituyéndose en una alta rentabilidad para los especuladores y en una pesadilla para la economía mundial. A pesar de este incremento, la economía mundial continuó creciendo a ritmos por demás buenos.

En el plano regional, Brasil, registró durante el primer semestre un crecimiento del 5,7% y se estima que la Argentina tendrá un crecimiento promedio anual de 6,5%. Nuestros principales socios comerciales de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) también lograron buenos ritmos de crecimiento: Colombia creció en el primer semestre en un 4,2% y Perú en 3,6%. También Chile creció en un 5,1%.

Esta dinámica del crecimiento mundial ha dinamizado, en los primeros meses de 2004, las exportaciones bolivianas, las que si bien representan incrementos en valor mantienen niveles bajos en términos de volúmenes y de generación de valor agregado.

Los precios de las materias primas que se demandan en el mercado mundial para los siete productos principales de exportación de la economía boliviana tuvieron el siguiente comportamiento:

Cuadro No. 1
Precios de productos básicos

Productos	Lugar	2003 Dic	2004					
			Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun
Semilla de soya ¹	Estados Unidos (Rotterdam)	335,00	351,00	370,00	411,00	424,00	326,00	295,00
Harina de soya ¹	Estados Unidos (Rotterdam)	266,00	277,00	279,00	304,00	310,00	275,00	239,00
Accite de soya ¹	Holanda	640,50	656,50	686,30	682,70	673,10	622,10	579,70
Estaño ²	Londres	6.058,41	6.432,49	6.662,70	7.602,21	8.909,00	9.391,63	9.158,64
Zinc ²	Reino Unido (Londres)	976,76	1.015,89	1.085,79	1.101,80	1.028,91	1.030,98	1.018,86
Plata ³	Estados Unidos (Rotterdam)	565,30	637,10	647,70	729,50	708,60	588,10	588,40
Oro ⁴	Reino Unido (Londres)	407,00	413,80	404,90	406,70	403,30	383,80	392,40

Fuente: IMF, August 2004 International Financial Statistics (Washington)

Elaboración: CEDLA

¹ (\$EE.UU./ton.métrica)

² (ctvos. \$EE.UU./libra)

³ (ctvos. \$EE.UU./onza troy)

⁴ (\$EE.UU./onza fina)

Cabe decir, sin embargo, que se ciernen negros nubarrones sobre el futuro de la economía mundial, relacionados con la evolución de la economía china. En el transcurso del año se trató de evitar un sobrecalentamiento con resultados parciales; en lo que resta de la gestión queda saber si esta situación tendrá un aterrizaje suave o forzoso. En ambos casos existiría una contracción de la producción y comercio mundiales con los consiguientes efectos sobre las exportaciones e importaciones de los diferentes países del globo.

Desempeño macroeconómico

Reactivación económica

El propósito de reactivación económica del plan del presidente Mesa fue relegado a un segundo plano, ya que priorizó la solución coyuntural de financiamiento del crónico déficit comercial. En este sentido, el desenvolvimiento de las variables económicas respondió al ritmo que le impusieron las buenas condiciones económicas internacionales y no a la aplicación de políticas públicas que fortalezcan la producción y la exportación nacionales.

PIB por actividad económica

El primer semestre de este año, la economía boliviana registró una tasa de crecimiento del 3,25%, porcentaje superior al registrado en el año 2003 que fue de 2,94%.

Cuadro No. 2
Bolivia: Producto interno bruto según actividad económica
Primer semestre 2003-2004(p)
(En millones de bolivianos de 1990)

Actividad económica	2003	2004	Variación porcentual	Incidencia porcentual
PIB (pm)	11.868	12.253	3,25	3,25
Derechos sobre Import, IVA No Deducible, IT y Otros Impuestos Indirectos	919	960	4,53	0,35
PIB (pb)	10.949	11.293	3,15	2,90
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	1.996	2.022	1,29	0,22
Petróleo Crudo y Gas Natural	564	720	27,70	1,32
Minerales Metálicos y no Metálicos	510	464	-8,91	-0,38
Industria Manufacturera	1.994	2.081	4,35	0,73
Electricidad, Gas y Agua	227	230	1,13	0,02
Construcción	315	322	2,30	0,06
Comercio	979	1.003	2,39	0,20
Transporte y Almacenamiento	980	1.023	4,36	0,36
Comunicaciones	297	297	0,11	0,00
Establecimientos Financieros, Seguros, Inmuebles y Servicios a las Empresas	1.558	1.527	-1,97	-0,26
Servicios de la Administración Pública	1.026	1.045	1,84	0,16
Otros Servicios (1)	944	962	1,92	0,15
Menos: Servicios Bancarios Imputados	441	403	-8,69	0,32

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

(p): Preliminar

(1) Comprende las actividades de Restaurantes y Hoteles así como Servicios Comunales, Sociales, Personales y Doméstico.

Cinco sectores registraron crecimiento: i) Petróleo Crudo y Gas Natural (27,7%); ii) Transporte y Almacenamiento (4,4%); iii) Industria Manufacturera (4,3%); iv) Comercio (2,4%); y v) Construcción (2,3%). Las caídas más fuerte fueron de Minerales Metálicos y No Metálicos (-8,9%) y Establecimientos Financieros y Servicios a las Empresas (1,9%).

Como se observa, el crecimiento del producto obedece, fundamentalmente, al incremento de exportación de gas natural al Brasil, a la reapertura de exportaciones de este recurso natural a la Argentina y al comportamiento positivo de Transportes y Almacenamiento en su componente de Transporte de Gas. En este sentido, el crecimiento del PIB del primer semestre del 2004 –sin considerar la incidencia del sector del gas natural– fue de solamente 1,93%.

PIB por tipo de gasto

La estructura del PIB, que considera la demanda del producto, en el primer semestre muestra lo que ya se veía nítidamente a finales del año pasado, cuando la economía registraba dos escenarios: el mercado interno y un mercado externo con creciente actividad exportadora.

Los datos sobre la estructura del producto evidencian que éste fue sostenido por las exportaciones que tuvieron un crecimiento del 15%, mientras que el consumo de los

hogares –principal componente del mercado interno– registró una caída en el ritmo de crecimiento del 1,3% respecto al semestre anterior. La inversión muestra un escaso crecimiento del 3,7%, el consumo de la administración pública presenta un decrecimiento de –1,3%, lo mismo que la variación de existencias de –9,96%.

La caída en el crecimiento del consumo, que registró un 1,3%, es de gran importancia. Si se compara este dato con la evolución del crecimiento de la población boliviana, que es del 2,7%, resulta que en el primer semestre de este año existe un déficit en el consumo de 1,4%.

Esta disminución en el consumo de la población boliviana, el principal componente de la demanda agregada, lleva a la disminución del ritmo de crecimiento y la falta de sostenibilidad de la producción en el futuro, con los consiguientes efectos en el incremento del nivel de desempleo en el país.

Cuadro No. 3
Bolivia: Producto Interno Bruto por tipo de gasto
Primer semestre 2004

Periodo	2003(p)	2004(p)	2003(p)	2004(p)	2004(p)
	En miles de bolivianos de 1990		Tasa de crecimiento	Incidencia	
Gasto de consumo final de la Adm. Púb.	1.287.349	1.270.175	7,28	(1,33)	-0,14
Gasto de consumo final de los hogares	8.604.953	8.719.528	1,48	1,33	0,97
Variación de existencias	134.222	120.858	(69,07)	(9,96)	-0,11
Formación bruta de capital fijo	1.437.763	1.491.748	(7,85)	3,75	0,45
Exportaciones de bienes y servicios	3.412.901	3.926.466	11,39	15,05	4,33
Importaciones de bienes y servicios	3.010.507	3.275.959	(6,23)	8,82	2,24
PIB pm	11.866.681	12.252.816	2,94	3,25	3,25

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Elaboración: CEDLA

p): Preliminar

Las variables del sector interno

Variables monetarias

La política monetaria se dirigió, fundamentalmente, a lograr una baja inflación y un tipo de cambio real competitivo. El principal instrumento para el logro del primer objetivo fue la base monetaria, también conocida como dinero primario, formada por el efectivo y los depósitos de los bancos comerciales en el Banco Central. Mediante esta base monetaria, el Banco Central genera dinero dentro de la economía.

Esta base monetaria tuvo un crecimiento del 10%, de enero a agosto de 2004 respecto al mismo período de 2003. El crecimiento se explica por el incremento de los billetes y monedas en poder del público, que creció en 19,6%, y de las reservas bancarias en moneda nacional, que crecieron en 13,5%, a pesar registrarse una caída en las reservas bancarias en moneda extranjera del –6,9%. Esta situación permitió que exista dinero suficiente en la economía.

Cuadro No. 4
Sector monetario
Enero-Agosto
Tasa de crecimiento promedio

Detalle	2003	2004
Base Monetaria	7,0	10,0
Origen		
Reservas Internacionales Netas	-9,5	9,6
Crédito Neto al Sector Público	572,5	3,0
Crédito a Bancos	-18,6	-1,6
Destino		
Billetes y Monedas en Poder del Público	16,9	19,6
Reservas Bancarias		
Moneda Nacional	17,1	13,5
Moneda Extranjera	-13,8	-6,9
M'1	10,1	10,2
M'2	6,6	3,4
M'3	3,4	-1,3
M'4	1,9	0,4

Fuente: BCB, Boletín Mensual agosto de 2004
 Elaboración: CEDLA

Respecto a la demanda de dinero, el agregado M'1, el activo más líquido de la economía (que considera el circulante y los depósitos a la vista en moneda nacional y extranjera), tuvo un crecimiento del 10,2% respecto al mismo período del año anterior. Esto se explica, por un lado, por la baja de las tasas de interés pasivas del sistema financiero y, por el otro, por la demanda de dinero que determinó la traslación de recursos de los depósitos a plazo fijo hacia formas de activos más líquidos, como el agregado M'1.

Sin embargo, el agregado M'3, el agregado de liquidez total de la economía (que considera al M'1 y a los depósitos en caja de ahorro y a plazo fijo) tuvo una caída de -1,3%. Esta demanda proviene del conjunto de la economía, desde los consumidores hasta los empresarios, y muestra la crisis en la que se debate la actividad económica interna, a pesar de una leve disminución de las tasas de interés activas efectivas.

La variación del nivel de precios de la economía tuvo, hasta agosto, un registro acumulado del 2,62% y a 12 meses del 4,54%, lo que muestra un repunte de la inflación. Esta inflación, si bien refleja la crisis de demanda agregada, también muestra la enorme influencia del incremento de los precios internacionales del petróleo.

Todo esto se manifestó en tasas de interés activas y pasivas del sistema financiero con tendencia a la caída. Esto, nuevamente, muestra la crisis ante la insuficiencia de demanda de dinero en la actividad económica, donde las tasas pasivas disminuyen porque el sistema tiene suficiente liquidez y las activas disminuyen para otorgar créditos.

Cuadro No. 5
Tasas de interés del sistema financiero en moneda extranjera
En porcentaje

Tasas de interés	Ene-Ago 2003	Ene-Ago 2004	Variación
Pasiva			
Bancario	1,96	2,05	4,55
Mutual	3,46	2,71	-21,54
Cooperativo	3,96	3,16	-20,27
FFP	4,18	3,29	-22,50
Activa			
Bancario	10,28	8,61	-16,22
Mutual	10,84	10,03	-7,44
Cooperativo	21,02	13,6	-35,33
FFP	35,38	16,85	-52,37

Fuente: BCB, Boletín Mensual agosto de 2004
 Elaboración: CEDLA

Ante esta situación, las inversiones también se encuentran deprimidas; por un lado, por las altas tasas de interés vigentes y, por el otro, porque no existen condiciones para la realización de la producción que puedan traducirse en ganancias de la inversión. Según datos disponibles al primer semestre (explicados por otros factores además de los mencionados), la inversión extranjera directa registró el primer semestre la suma de 57,7 millones de dólares (Banco Central de Bolivia, Boletín Mensual agosto de 2004) y la inversión pública alcanzó los 164,0 millones de dólares, apenas el 33% de ejecución de lo programado para el presente año (Ministerio de Hacienda, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo).

El sistema de intermediación financiera

Hasta agosto, los depósitos en el sistema bancario registraron un valor de 2.679,7 millones de dólares, cifra inferior en 235,4 millones de dólares al alcanzado en diciembre del año pasado, lo que significa una caída de -8,1%. Esta salida de depósitos se debe, fundamentalmente, a la incertidumbre provocada por la aplicación del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF).

Las modalidades de depósitos que se retiraron fueron caja de ahorro y depósitos a la vista, con -30,1% y -12,2%, respectivamente. Sin embargo, los depósitos a plazo fijo crecieron en 7,8% e incrementaron su participación relativa de 31% a 42% en el total de los depósitos. Este comportamiento, que es saludable porque permitirá calzar los activos con los pasivos, se debe a que los depósitos a plazo fijo no están sujetos al ITF como las otras formas de ahorro (cajas de ahorro y depósitos a la vista).

Cuadro No. 6
Sistema bancario
Salida de depósitos por modalidad

	Dic-2003	Estructura	Ago-2004	Estructura	Variación porcentual
Vista	775,5	26,6	680,9	25,4	-12,2
Caja de ahorro	770,8	26,4	538,6	20,1	-30,1
Plazo fijo	1056,5	36,2	1139,2	42,5	7,8
Otros	312,3	10,7	320,9	12,0	2,8
Total cartera	2915,1	100,0	2679,6	100,0	-8,1

Fuente: SBEF, Carta Informativa Semanal Nro. 806

Elaboración: CEDLA

Hasta agosto de este año, la cartera del sistema bancario fue de 2.423,9 millones de dólares, con una disminución de 40,6 millones de dólares respecto a diciembre de 2003; en términos relativos, esto significa una disminución del 5,0% respecto de diciembre de 2003. El Índice de Mora (IM) a agosto fue del 17,4%, es decir, la cartera vencida y la cartera ejecutada sumaron 422,8 millones de dólares, este porcentaje fue mayor al registrado a diciembre de 2003, 17,1%.

Si consideramos la calificación de cartera y contingente, observamos dos grupos: i) la cartera calificada como normal y con problemas potenciales (categorías 1 y 2) que constituye el 74,1% del total de la cartera vigente; este porcentaje es la cartera que se espera recuperar; y ii) la llamada cartera crítica (categorías 3, 4 y 5) que constituye el 25,9%.

Si se suman la cartera en mora (17,4%) y la cartera crítica (25,9%), el total de las deudas que tienen problemas de pago alcanza al 43,3%. Este dato refleja los problemas de liquidez por los que atraviesan las empresas y, por tanto, la crítica situación interna de la economía del país.

Cuadro No. 7
Sistema bancario: Estado de la cartera

Cartera	31-dic-03		31-ago-04	
	Millones \$us.	%	Millones \$us.	%
Cartera vigente total	2031,3	82,43	2000,9	82,56
Cartera vigente	1416,1	57,46	1402,9	57,88
Cartera reprogramada o reestructurada vigente	615,2	24,96	598,0	24,67
Cartera vencida total	68,3	2,77	56,8	2,34
Cartera vencida	18,9	0,77	14,8	0,61
Cartera reprogramada o reestructurada vencida	49,4	2,00	42,0	1,73
Cartera en ejecución total	364,7	14,80	366,0	15,10
Cartera en ejecución	212	8,60	208,9	8,62
Cartera reprogramada o reestructurada ejecutada	152,7	6,20	157,1	6,48
CARTERA TOTAL	2464,3	100,00	2423,7	100,00
CARTERA EN MORA	433,0	17,57	422,8	17,44
CARTERA REPROGRAMADA	817,3	33,17	797,1	32,89
CARTERA REPROGRAMADA EN MORA (1)	202,1	24,73	199,1	24,98
Mora reprogramada respecto de la mora total		46,67		47,09

Fuente: SBEF, Boletín Informativo junio 2004 y Carta Informativa Semanal Nro. 806

Elaboración: CEDLA

(1) Respecto de la cartera reprogramada.

La cartera reprogramada registró hasta agosto de 2004 la suma de 797,1 millones de dólares. Si se consideran, además, algunos indicadores como la mora reprogramada respecto de la mora total (47,1%), el Índice de Mora (25%) muy superior al registrado por la cartera total (17,4%) y la cartera reprogramada con relación a la cartera total (33%), un tercio de la cartera total, se observa que las reprogramaciones han experimentado un ritmo de deterioro mayor que el resto de la cartera. Esta situación muestra que el objetivo de la reprogramación –hacer “necesario armonizar los pagos por financiamiento (capital e intereses) y el flujo de caja del deudor” (SBEF, Boletín Informativo junio de 2004)– no se cumplieron porque existe una mora reprogramada más alta que el de la cartera total.

Finalmente, la liquidez alcanzó, a agosto de 2004, la suma de 889,7 millones de dólares, lo que significa una disminución de –9,2% respecto de diciembre de 2003. Considerando la estructura de la liquidez, las disponibilidades (–16,3%) cayeron más que las inversiones temporarias (–5,8%). Esto también muestra la crítica situación de la banca, que disminuyó sus tenencias de liquidez ante disminuciones de los depósitos y de la cartera.

LA VIEJA SUJECCIÓN DE LA POLÍTICA FISCAL

*Juan Luis Espada**

A fines de la gestión 2003, el resultado de las finanzas del Estado boliviano mostró un comportamiento similar a los últimos años; es decir, una brecha fiscal que se explica principalmente por la desaceleración de la actividad económica y por las reformas estructurales emprendidas en la década de los noventa que impactaron de forma negativa en las finanzas públicas¹. Si bien en el Presupuesto General de la Nación (PGN) 2003 se estableció un límite para el déficit fiscal del 6,5%, el resultado a fines del mismo año fue del 8% —1% menos que el registrado en la gestión 2002²—, situando nuevamente a Bolivia con un déficit fiscal muy por encima del promedio registrado en América Latina³.

El deterioro de las finanzas públicas ha llevado al gobierno a continuar con un programa de corto plazo (stand-by) con el Fondo Monetario Internacional (FMI) dirigido principalmente a la reducción del déficit fiscal. Similar situación acontece con el Banco Mundial (BM), que en su Estrategia de Asistencia al País (CAS) establece que uno de los resultados esperados es lograr estabilidad macroeconómica a partir de una trayectoria del déficit fiscal que sea viable en términos económicos, políticos y sociales, reduciéndose indefectiblemente el fin de la política fiscal a la disminución del déficit, antes que al carácter anticíclico que podría tener el gasto estatal. El disminuido ahorro público que se viene observando desde mediados de la década de los noventa hasta la gestión presente⁴ ha limitado al gobierno el disponer de recursos públicos para ejecutar una política fiscal expansiva o discrecional en períodos de recesión económica.

En términos económicos, resulta imperativo para el gobierno cumplir al pie de la letra las “recomendaciones” del FMI y BM, pues ello determinará en la presente gestión el acceso de Bolivia a nuevos créditos de la cooperación internacional. Según el ministro de Desarrollo Económico, se dispondría de \$us2.200 millones por créditos comprometidos a desembolsar⁵, monto que se solicitará en el Grupo Consultivo de París a principios de la siguiente gestión.

La disponibilidad de los mencionados recursos dependerá del desempeño económico que se logre hasta fines de la gestión 2004 (a diciembre del 2004, se prevé un déficit del 6,1%), con medidas económicas dirigidas a controlar el gasto público e incrementar los ingresos públicos. En

* Economista. Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

¹ La CEPAL en su informe “Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2002-2003” sostiene que las reformas no han logrado dotar sectores públicos más solventes ni dar solución a sus problemas de endeudamiento.

² La reducción se explica por medidas de contracción del gasto público (salarios, retiro de personal, reducción en rubro de bienes y servicios, etc.) y el incremento de ingresos a través de medidas de carácter tributario.

³ En la gestión 2002, el déficit del sector público en promedio fue de -2% (ver “Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2002-2003”).

⁴ En 1995, el superávit corriente respecto al PIB ascendía a 4,7%; desde la gestión 2001 se registra déficit corriente, que pasó del 0,9% en 2001 a 2,8% en 2003.

⁵ Agencia Boliviana de Información (ABI), nota del 30/09/2004. <http://www.comunica.gov.bo>

consecuencia, las políticas económicas y sociales que el gobierno se comprometa a ejecutar son las señales que espera la cooperación bilateral y multilateral.

Los ingresos públicos

Lo anterior ha llevado al gobierno a desplegar una serie de acciones con el fin de reducir la brecha fiscal. En este sentido, en la gestión 2004, la apuesta gubernamental se centró en el caso de ingresos en tres aspectos: i) extensión del Programa Transitorio Voluntario Excepcional (PTVE) y el de nacionalización de vehículos; ii) aplicación del nuevo Código Tributario; y iii) creación “temporal” del Impuesto a las Transacciones Financieras⁶.

Según información del Banco Central de Bolivia (BCB), los ingresos públicos entre enero y julio de 2004 habrían crecido en aproximadamente un 10% respecto al mismo período de la gestión anterior. El hecho se explica, fundamentalmente, por un crecimiento mayor al 35% de los ingresos tributarios, comportamiento extraordinario respecto al registrado en gestiones anteriores, que sobrepasa las expectativas de recaudación para la presente gestión —los ingresos tributarios en porcentaje del PIB alcanzaron el 19,4%, 3,4% más que el registrado en la gestión 2002—.

Cuadro No. 1
Ingresos Públicos Consolidadas del SPNF
(en millones de Bs y %)

	2002 Enero- Julio	2003 Enero- Julio	2004		Tasas de crecimiento		En % del PIB		
			Enero- Julio	Estructura (%)	2002-2003	2003-2004	2002	2003	2004
INGRESOS TOTALES	9.159,4	9.853,7	10.838,0	100	7,6	10,0	33,5	33,3	33,3
INGRESOS CORRIENTES	8.506,1	9.014,0	9.867,8	91,0	6,0	9,5	31,1	30,4	30,3
INGRESOS TRIBUTARIOS	4.364,0	4.602,1	6.318,4	58,3	5,5	37,3	16,0	15,5	19,4
Renta Interna	4.012,8	4.300,5	5.957,3	55,0	7,2	38,5	14,7	14,5	18,3
Renta Aduanera	351,2	301,6	361,0	3,3	-14,1	19,7	1,3	1,0	1,1
IMPUESTOS SOBRE HIDROCARBUROS	1.566,1	1.647,9	1.853,1	17,1	5,2	12,5	5,7	5,6	5,7
VENTA DE HIDROCARBUROS ⁽¹⁾	1.115,1	1.414,4	221,2	2,0	26,8	-84,4	4,1	4,8	0,7
VENTA DE OTRAS EMPRESAS	119,0	91,9	143,9	1,3	-22,8	56,6	0,4	0,3	0,4
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	352,8	419,6	388,7	3,6	18,9	-7,4	1,3	1,4	1,2
OTROS INGRESOS CORRIENTES	989,1	838,1	942,4	8,7	-15,3	12,5	3,6	2,8	2,9
INGRESOS DE CAPITAL	653,2	839,7	970,2	9,0	28,5	15,5	2,4	2,8	3,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Bolivia, Boletín Mensual, agosto 2004.

Nota: (1) Incluye regalías.

(2) Se ha considerado el PIB nominal al primer semestre de cada gestión.

La mayor recaudación tributaria al primer semestre se explica por los programas transitorios —el 15,6% de las recaudaciones al primer semestre se debería a ingresos extraordinarios— y por las modificaciones al Código Tributario dirigidas a elevar el control de las obligaciones fiscales y ampliar la base tributaria.

En el caso de los impuestos sobre hidrocarburos, su tasa de crecimiento se duplicó respecto al mismo período de la gestión anterior debido al aumento de las regalías petroleras atribuible al

⁶ El impuesto al Patrimonio Neto (IPN), denominado también impuesto a la riqueza, fue resistido principalmente por el sector empresarial, que logró finalmente su anulación.

incremento de exportaciones de gas al Brasil. En tanto que la recaudación por IEHD muestra un comportamiento irregular debido a que desempeña el rol principal de estabilizador del precio final de la gasolina especial y del diesel⁷; al primer semestre del 2004, el IEHD ascendió a Bs 537,9 millones, 3,7% más de lo recaudado respecto del mismo período de la gestión anterior⁸.

Finalmente, un elemento que al primer semestre no refleja su participación en la recaudación tributaria es el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF), que en cuatro meses habría logrado captar Bs 198 millones⁹ (en julio Bs 28 millones, en agosto Bs 54 millones, en septiembre Bs 75 millones y octubre Bs 41 millones), monto que equivale aproximadamente al 32% de las recaudaciones efectivas de cuatro meses del IVA mercado interno. En términos económicos, los resultados del ITF son importantes; empero, en términos sociales, el ITF se suma como otro impuesto regresivo.

Si bien es cierto que el ITF logra extraer un mayor monto de dinero a las transacciones elevadas, el impacto en la población es mayor en cuentas con depósitos reducidos; por ejemplo, en la gestión 2003, los movimientos financieros registrados en cuentas con depósitos entre los \$us1.001 y \$us5.000 se realizaron en aproximadamente 21.306 cuentas, en tanto que en cuentas con depósitos mayores a \$us1 millón los movimientos se dieron en 192 cuentas. Sobre lo anterior habría que considerar: primero, que el movimiento de circulante es mayor en cuentas pequeñas y que el ITF, al igual que el IT, se acumula en cada movimiento; y segundo, en el caso de las pequeñas cuentas se trata de ahorros provenientes del trabajo, a diferencia de las cuentas grandes que corresponden, generalmente, a capital o ganancia de capital, cuyos titulares pueden transferir éste costo a los precios de bienes y servicios.

En los significativos montos de dinero recaudados, no se considera lo regresivo del sistema tributario ni el efecto de la presión tributaria en la población. Un análisis realizado en el CEDLA (Arze Vargas, Carlos *Crisis Fiscal: La Insolvencia del Estado Neoliberal*), muestra que desde el 1987 hasta el 2002 gran parte de las recaudaciones se basan en impuestos al consumo, en promedio aproximadamente el 76%, impuestos que se transfieren al consumidor final mediante el precio; estos impuestos se denominan también impuestos regresivos pues se imponen a toda la población por igual (sin diferenciar si son pobres o no pobres). Por otro lado, resulta contradictorio que si lo que se pretende es incrementar las recaudaciones, existan políticas de Estado que vayan en contra de tal fin; por ejemplo: en la gestión 2003 se identificó que una de las razones de la baja recaudación de la renta aduanera fueron los procesos de desgravación arancelaria, principalmente con el MERCOSUR (UDAPE, 2003); igualmente, se otorgan grandes facilidades y exoneraciones a grandes evasores, como el “perdonazo” aplicado con el nuevo Código Tributario.

Lo primero que se debería suponer de las mayores recaudaciones es su correlación con la dinámica económica del país. Si bien al primer semestre de 2004 el PIB muestra un crecimiento del 3,25%, una mirada a la estructura del mencionado crecimiento evidencia nuevamente que el sector de Petróleo Crudo y Gas Natural habría crecido en un 27%, en tanto que gran parte del resto de los sectores muestra niveles de crecimiento menores respecto al mismo período de la gestión anterior; es decir, a pesar del modesto crecimiento de estos sectores los niveles de recaudación se incrementaron.

⁷ La alícuota del IEHD aumenta cuando el precio internacional baja; pasa lo contrario cuando sube.

⁸ Entre 2002 y 2003 (enero-julio), las recaudaciones por IEHD habrían disminuido en un 31,6%.

⁹ Boletín Recaudaciones Tributarias por Banco y Anexo ITF, enero-octubre de 2004.

En resumen, la importancia de los ingresos tributarios como principal fuente de ingresos propios y los posibles beneficios de la Ley de Hidrocarburos permiten suponer que en 2005 el gobierno apostaría a incrementar las recaudaciones tributarias intensificando la fiscalización, la ampliación del universo tributario y la incorporación del Impuesto Complementario a los Hidrocarburos (ICH); empero, como se notará más adelante¹⁰, las previsiones de incrementar las recaudaciones por el ICH sólo serán posibles con niveles de producción mucho mayores a los actuales. En conclusión, la política de captación de ingresos seguirá los viejos caminos del aumento de la eficiencia tributaria y la ampliación del universo tributario (formalización de informales) que, en las actuales condiciones, son atentatorias al ingreso disponible de las personas.

El gasto público

En la gestión 2004, el ajuste del gasto público se concentró en tres ámbitos: i) la política de austeridad explícita en los DS 27327, 27407 y 27450, que en sus principales disposiciones establecen límites a la remuneración de autoridades del Poder Ejecutivo¹¹, reducción del 5% del total del gasto corriente del PGN, reducción de los gastos reservados en 58% (asignando en la gestión 2004 el monto de Bs.60 millones) y reducción en 10% de los gastos de consultoría; ii) en el caso de pensiones, las medidas de ajuste se resumen en tres elementos¹²: identificación de rentas con problemas en su calificación, indexación del mantenimiento de valor de las rentas a UFV y el desconocimiento de la renta mínima de jubilación para las personas que logran su calificación o jubilación desde la gestión 2003; y iii) disminución del gasto programado de inversión pública.

En los gastos corrientes, se muestra una reducción del 4,9% respecto al año anterior¹³, explicada principalmente por la caída del gasto en Bienes y Servicios de alrededor de -55% y una disminución del ritmo de crecimiento del gasto en servicios personales e intereses de deuda externa del 7% en promedio. Los esfuerzos de reducción del gasto público fueron contrarrestados por el comportamiento ascendente del pago de intereses de la deuda interna, que creció en un 37,6%, y por el aumento de transferencias a las universidades. En esta dirección, vale la pena agregar que, de acuerdo un informe reciente¹⁴, el servicio de la deuda pública —externa e interna— casi se ha duplicado en los últimos cuatro años: de 482 millones de dólares en 2000 a 908 millones de dólares en el 2004, es decir, el doble de recursos de lo que se dispuso por concepto de inversión pública programada para 2004.

A pesar de las medidas de ajuste en el gasto de pensiones, éste muestra un crecimiento del 7,7% respecto al mismo período de la gestión anterior. Esto significa que todas las medidas de reducción del pago de rentas —desconocimiento de la renta mínima, “ufevización” de las rentas y

¹⁰ Para mayor detalle y análisis sobre la Ley de Hidrocarburos ver el acápite en este documento correspondiente a Política de hidrocarburos.

¹¹ Ver <http://www.comunica.gov.bo>. Art 3: Se establece los siguientes niveles máximos de remuneración:

Presidente de la República, Bs. 26.900.-

Ministros de Estado, Bs. 19.900.-

Viceministros, Bs. 17.900.-

Directores Generales, Bs. 16.900.-

¹² Según información de la Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia.

¹³ Respecto al PIB el gasto corriente al primer semestre del 2004 representa el 28,3%, es decir, 2,8% menos que el registrado en la gestión 2002.

¹⁴ Informe presentado por CEDLA en el taller “Análisis del Presupuesto General de la Nación 2005”, realizado el 30/11/04.

depuración de las bases de datos del SENASIR¹⁵— han logrado un efecto marginal en el monto global, constituyéndose más bien en una señal para la cooperación internacional antes que medidas económicas de real impacto en la disminución del déficit.

En el caso del gasto de inversión pública, un informe de la CEPAL da cuenta de que en la mayoría de los países de América Latina una de las medidas de ajuste fiscal fue la reducción del gasto de capital. Esta situación no fue distinta en Bolivia. La inversión pública programada para la gestión 2004 fue menor al año anterior en aproximadamente un 18%. No obstante, debido a la baja ejecución de la inversión pública al primer semestre de la gestión 2003, a julio de 2004 se registra un aumento del 47% de los egresos de capital respecto al mismo período de la gestión anterior. Por otro lado, datos del Viceministerio de Inversión Pública al primer semestre de 2004 dan cuenta de un nivel de ejecución del 33% de la inversión pública.

Cuadro No. 2
Gastos públicos consolidadas del SPNF (enero a julio)
(en millones de Bs y %)

	2002 Enero- Julio	2003 Enero- Julio	2004		Tasas de crecimiento		En % del PIB		
			Enero- Julio	Estructura	2002-2003	2003-2004	2002	2003	2004
EGRESOS TOTALES	10.898,1	12.035,3	12.659,0	100	10,4	5,2	39,9	40,7	38,9
EGRESOS CORRIENTES	8.481,7	9.693,3	9.214,6	72,8	14,3	-4,9	31,1	32,7	28,3
SERVICIOS PERSONALES	2.912,9	3.311,6	3.548,8	28,0	13,7	7,2	10,7	11,2	10,9
BIENES Y SERVICIOS	2.112,1	2.484,2	1.117,6	8,8	17,6	-55,0	7,7	8,4	3,4
INTERESES Y COMIS. DEUDA EXTERNA	325,6	433,2	462,8	3,7	33,0	6,8	1,2	1,5	1,4
INTERESES Y COMIS. DEUDA INTERNA	324,5	424,2	583,6	4,6	30,7	37,6	1,2	1,4	1,8
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.947,6	2.082,8	2.390,3	18,9	6,9	14,8	7,1	7,0	7,3
Del cual: Pensiones	1.524,6	1.585,8	1.707,3	13,5	4,0	7,7	5,6	5,4	5,2
OTROS EGRESOS CORRIENTES	859,1	957,4	1.111,4	8,8	11,4	16,1	3,1	3,2	3,4
EGRESOS DE CAPITAL	2.416,4	2.342,0	3.444,4	27,2	-3,1	47,1	8,8	7,9	10,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Bolivia, Boletín Mensual, agosto 2004.

Las posibilidades de ajuste al gasto público en el mediano y largo plazo enfrentan dos restricciones: i) que el 90% del monto del gasto cubierto con recursos internos es “inflexible”; y ii) que la relativa tranquilidad social está sujeta a las modificaciones presupuestarias que se realicen, reduciéndose las opciones de ajuste a contadas medidas. Empero, observando las recomendaciones de la Comisión de Revisión del Gasto Público y los anuncios realizados por el ex ministro Cuevas, se identifican tres acciones que podrían derivar en movilizaciones sociales: el gasto en pensiones (se plantea reducir en 0,5% del PIB, es decir, aproximadamente en Bs 300 millones)¹⁶, no aumentar los subsidios a las universidades y la posibilidad de congelar o reducir los salarios del sector público; en

¹⁵ Desde mayo del 2004 existe una comisión conformada por la Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia y el gobierno para la negociación de los siguientes puntos: i) mantenimiento del valor de las rentas de acuerdo a la variación del dólar; ii) no discriminación de las rentas, es decir, que todos los jubilados se beneficien de la renta mínima; iii) la anulación del criterio de reducción de edad para que no sea un motivo de discriminación; y iv) la institucionalización del SENASIR.

¹⁶ Informe de la Comisión de Revisión del Gasto Público. La Paz, septiembre de 2004.

el último mes se anunciaron estas medidas en las que se incluirían a los sectores de salud y educación¹⁷.

El déficit y su financiamiento

A diferencia de gestiones anteriores, la tasa de crecimiento de los ingresos públicos es mayor a la del gasto público, 10% y 5,2% respectivamente. Esto significa, en 2004, un déficit fiscal al primer semestre del 3,7%, menor al registrado en años anteriores. Este resultado permite manejar la posibilidad de alcanzar un déficit del 6% a fines del 2004.

Cuadro No. 3
Déficit fiscal y su financiamiento (primer semestre de cada gestión)
en porcentajes del PIB

	2002	2003	2004
Déficit Fiscal (en % del PIB)	-4,5	-5,5	-3,7
Financiamiento Externo Neto (participación porcentual)	65,7	71,8	85,1
Financiamiento Interno Neto (participación porcentual)	34,3	28,2	14,9
Déficit Fiscal sin Donaciones (en % del PIB)	-6,6	-7,8	-6,2
Financiamiento Externo Neto (participación porcentual)	76,6	80,2	91,2
Financiamiento Interno Neto (participación porcentual)	23,4	19,8	8,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central de Bolivia, Boletín Mensual, agosto 2004.

Pese a los ajustes en ingresos y gastos públicos, la dependencia económica de las finanzas públicas de los recursos externos continúa siendo inquebrantable. En el Cuadro No. 3 se observa que el financiamiento externo neto del déficit al primer semestre del 2004 ascendió al 85%, participación que aumenta si se realiza el ejercicio de añadir las donaciones al componente de financiamiento externo¹⁸. El ejercicio muestra dos resultados: primero, el déficit fiscal se acentúa, próximo a duplicarse (-6,2%); segundo, el financiamiento del déficit con recursos externos asciende al 91%.

A pesar de las constantes renegociaciones y mecanismos de alivio de la deuda externa, los sucesivos programas de ajuste y reformas estructurales han dado como resultado un panorama económico inestable, altamente dependiente del financiamiento externo y frágil en la sostenibilidad de la deuda externa —al 31 de agosto de 2004, el saldo de deuda externa es de \$us4.567,9 millones, que representan el 59,8% del PIB de 2003—. En el caso del alivio HIPC, los supuestos beneficios que se debería esperar fueron compensados con mayores contrataciones de deuda. En el programa reforzado HIPC II, el alivio nominal ascendía a \$us1.484 millones, si se considera que desde 2000 se habría contratado como nueva deuda aproximadamente \$us2.365 millones, se puede suponer que los beneficios esperados del mencionado programa no serán posibles.

¹⁷ Un dato importante a ser considerado son las recomendaciones del Banco Mundial, en su informe del gasto público (PER, por sus siglas en inglés), que plantean las orientaciones generales y específicas del ajuste fiscal, las que han sido y podrían ser recogidas en el proyecto de PGN 2005 y su reformulación del siguiente año.

¹⁸ La información anual de las gestiones 2002 y 2003 muestra que el déficit fiscal antes de donaciones es mayor al 11% (véase el informe de la Comisión de Revisión del Gasto Público, septiembre de 2004). Originalmente, las donaciones se registran como un ingreso corriente, es decir, se contabilizan como ingresos internos y por ello no dejan ver la mayor dependencia del Estado de los recursos de la cooperación internacional.

Por otro lado, según el gobierno, el programa HIPC ha dificultado el acceso a créditos comerciales generando rigideces en la gestión de la política económica¹⁹. Por esta razón, el gobierno pretende plantear en el Grupo Consultivo de fin de año la posibilidad del otorgamiento de mayores préstamos concesionales y/o la posibilidad de flexibilizar las reglas del programa HIPC para el acceso a créditos comerciales, con el evidente riesgo de profundizar el costo de la deuda (interna o externa).

En el caso de la deuda interna, los datos registrados al primer semestre muestran un incremento importante, entre 2003 y 2004 el saldo de deuda interna se incrementó en \$us 134 millones²⁰; empero, el costo del crédito interno contratado en los últimos años empieza a reflejarse en el incremento del gasto por pago de intereses de deuda interna pública. Sin embargo, uno de los principales efectos de la venta de bonos en el mercado interno es la limitación en la disponibilidad de recursos financieros para la inversión privada.

Uno de los principales acreedores por créditos privados son las AFP. Según información de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS), los recursos del Fondo de Capitalización Individual al 31 de marzo se encontraban invertidos fundamentalmente en valores del TGN y la cartera de inversiones del FCI estaba compuesta por bonos del Tesoro en no menos el 60,4%; si se considera el saldo de deuda interna a junio del 2004, se trata, aproximadamente, de \$us 1.000 millones.

Estos recursos, bajo la orientación de la reforma de pensiones, debieran ser dirigidos a impulsar el desarrollo del mercado financiero, otorgando, al final, recursos para la inversión privada. Sin embargo, un sector privado en quiebra y con problemas de mercado interno (demanda) no sería probablemente un agente económico viable para las inversiones del FCI. Por otro lado, las necesidades de financiamiento del sector público lo han llevado a establecer condiciones favorables de préstamo del FCI, afectando su rentabilidad y, por tanto, las expectativas de jubilación de los afiliados al Seguro Social Obligatorio²¹.

En resumen, la brecha fiscal será encarada con medidas tradicionales que afectan las condiciones de vida de la población y limitan la reactivación de la economía. Es más, la insostenibilidad fiscal, traducida en la inexistencia de ahorro público, determina la inevitable opción de financiar el programa de inversión y el costo de las reformas impuestas (pensiones) con la contratación de créditos externos e internos.

¹⁹ Nota de *La Razón*, 24/09/2004.

²⁰ Información de UDAPE muestra que el stock de deuda pública interna en la gestión 1993 fue de \$us788,5 millones, en tanto que al 2003 fue de \$us2.429 millones.

²¹ Véase Debate Social N° 2: La Reforma de Pensiones, CEDLA.

POLÍTICA DE HIDROCARBUROS: EL CERCO DE LAS TRANSNACIONALES

*Carlos Arze y Pablo Poveda**

La política de hidrocarburos del gobierno de Carlos Mesa durante el primer año de gestión estuvo orientada a conciliar el conflicto de intereses entre las empresas petroleras y el pueblo boliviano por el dominio de los hidrocarburos. Las empresas buscaron mantener los beneficios económicos que les otorgó la estructura jurídica neoliberal y el pueblo reclamó la nacionalización de los recursos para su uso en beneficio de su propio desarrollo económico.

La inclinación del gobierno a favorecer a los sectores populares después de la crisis de octubre fue sólo aparente. Poco a poco quedó olvidada frente al accionar de la política que sigue siendo ejecutada mediante la presión de las transnacionales petroleras. Esto muestra no sólo la debilidad del Estado para disponer los recursos hidrocarburíferos en beneficio de la población sino también la sumisión del gobierno a los intereses de las transnacionales.

En ese sentido, el ámbito de análisis de la política de hidrocarburos contrapone la pugna de las petroleras por la explotación y exportación irrestricta y la necesidad del pueblo boliviano de resolver el problema de la desocupación y mejorar sus condiciones de vida. En el largo plazo, se trata de definir la política de hidrocarburos cuestionada en octubre; en el corto plazo, se trata de observar la forma cómo se ha aplicado la política hidrocarburífera en los últimos meses.

Las demandas de octubre y la interpretación del gobierno

El descontento generalizado del pueblo boliviano con el sistema económico y político, que se manifestó de manera violenta en el mes de octubre, es consecuencia de la profunda crisis de las relaciones económicas y políticas. En septiembre, los campesinos del altiplano iniciaron las protestas reclamando el cumplimiento de varios compromisos que se arrastraban desde anteriores gobiernos; más adelante, en octubre, éste y otros conflictos sectoriales se centralizaron en la ciudad de El Alto.

Mientras en Warisata y Sorata los campesinos eran doblegados por medio de las armas, el pueblo alteño salía victorioso de la lucha contra la amenaza de la imposición de nuevos impuestos municipales¹. A partir de ahí, las demandas sectoriales fueron creciendo: jubilados, maestros, carniceros, transportistas, estudiantes de la universidad de El Alto y otros exigían la atención a sus reivindicaciones inmediatas. Esta avalancha de demandas tuvo su punto culminante en la movilización de los trabajadores mineros; la violenta

* Economistas. Investigadores del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

¹ El gobierno municipal de El Alto lanzó dos formularios, MAYA y PAYA, para realizar un censo de las condiciones en las que viven las familias en El Alto; los alteños vieron al censo como una amenaza de nuevos impuestos.

represión de esta movilización generó la indignación contra el gobierno y el respaldo del pueblo en general a los mineros. En este punto, todos los sectores oprimidos por el modelo comprendieron que la causa de todas las demandas aisladas era precisamente el modelo económico y político vigente. Inmediatamente identificaron que el siguiente paso era la recuperación de los recursos naturales más importantes para el funcionamiento de la economía mundial, de ahí nació la consigna central: “Los hidrocarburos para los bolivianos”.

El nuevo gobierno, producto de la sucesión presidencial democrática, asumió como un mandato “la recuperación del gas para los bolivianos” e interpretó las aspiraciones frustradas del pueblo boliviano. Para demostrar que no procedía arbitrariamente, propuso al pueblo una consulta que elaboró él mismo con la ayuda de las petroleras².

Las preguntas del referéndum vinculante fueron diseñadas arteralmente para que el elector vote por el Sí. Por la ambigüedad de las preguntas, votar por el Sí no significaba necesariamente cambiar la política o continuar con ella. El análisis del contenido de las preguntas demuestra que la intención del gobierno es continuar con la política económica vigente³. El contenido de las preguntas ha sido trasladado a la propuesta de ley que el gobierno envió al Parlamento Nacional. A continuación se ofrece una síntesis de ese contenido, explicitando los intereses que defiende la “nueva” política hidrocarburífera planteada.

Con la Ley 1689,⁴ las reservas hidrocarburíferas y toda la estructura productiva de los hidrocarburos pertenecientes a YPFB fueron transferidas a las empresas petroleras transnacionales; la renta que percibía el Estado por ser dueño de la tierra donde se encuentran los recursos naturales disminuyó de 50% a 18% y se creó un régimen tributario especial para que las empresas del sector reduzcan la carga impositiva establecida en el régimen general para todas las actividades económicas.

Con la propuesta de ley de Mesa, la propiedad de las reservas pertenece al Estado hasta el punto de fiscalización o boca de pozo, en ese momento el Estado retribuye a las empresas el 82% de la producción en especie y se queda con el 18% restante. A partir de ahí, como la estructura productiva no le pertenece, las empresas pueden disponer del gas a su conveniencia.

Para compensar la pérdida del 32% de regalías, el proyecto propone la creación de un Impuesto Complementario a la explotación y exportación de hidrocarburos (ICH) que puede llegar como máximo al 36% (para el caso del gas natural), ya que el porcentaje que se cobra varía según el volumen de producción comercializada en el exterior. Sin embargo,

² En el caso de la Campaña Informativa, la petrolera Total E&P Bolivia Surcursal Bolivia S.A. desembolsó \$us56.600 para hacer sondeos de opinión y trabajos con grupos focales con dineros previstos en los contratos de riesgo compartido en el famoso anexo D. “Según una cláusula expresa del Anexo D –promulgada por el gobierno de Jorge Quiroga–, el dinero proveniente del Anexo D debe ser utilizado en beneficio de las petroleras y el Estado deber rendir cuentas ante ellas por su uso” (*Juguete Rabioso*, año 4, número extra, 15 de junio de 2004).

³ El desarrollo de estas afirmaciones se encuentra en: Carlos Arze, junio 2004. Documentos de Coyuntura No 7: “El Referéndum del Gas y la Nacionalización” (La Paz: CEDLA).

⁴ Cuando se habla de esta ley se entiende que implica toda la estructura jurídica que la sustenta y la que es sustentada por ella.

para llegar a pagar ese porcentaje, cada campo debe producir y exportar mensualmente el 72% de lo que producen actualmente la totalidad de los 47 campos que explotan gas en el país.

La refundación de YPFB para participar como empresa en toda la cadena es un aditamento de la propuesta que no modifica lo anterior, ya que la empresa nacional debe competir en el mercado con las empresas a las que les cedió su patrimonio y su experiencia⁵, con escaso margen para revertir el abandono del mercado interno que provocó la venta de las empresas a las transnacionales. Ésta es la política que quiere imponer Mesa, la interpretación que hace de “la recuperación del gas para los bolivianos” no es más que un engaño.

En el fondo, la política está orientada a las exportaciones. Existen fuertes presiones para la exportación del gas natural en desmedro de su industrialización; se ha elaborado, por ejemplo, un falso discurso seudocientífico sobre la inviabilidad de la industrialización si no se vende el gas, y que lo que se puede industrializar es sólo el etano (7% en la composición de los hidrocarburos) y no así el metano (88%). Sin embargo, varios estudios señalan que es posible la industrialización del metano; el ejemplo de esta posibilidad es Chile, que tiene la planta más grande de producción de metanol en base, precisamente, a este elemento del gas natural.

Lo mismo sucede en el caso del ICH. Se espera la exportación del gas para obtener recursos para el Estado o, como dice el presidente, “la vocación de Bolivia, de exportar nuestros hidrocarburos”⁶, dejando que las fuerzas del mercado se encarguen de la industrialización. El fomento y los incentivos a los que se refiere la política no establecen la responsabilidad del Estado para hacerse cargo de la industrialización por encima de las exportaciones.

La decisión del uso de los recursos para la industrialización en beneficio de la economía boliviana y en beneficio de la población depende del dominio efectivo del recurso a lo largo del proceso productivo y de poder disponer de sus resultados. En otras palabras, lo que los diferentes sectores de la economía boliviana pidieron en octubre fue la recuperación de la propiedad real de los recursos naturales.

Aplicación de la política hidrocarburífera en los últimos meses

Entre las medidas que el gobierno debía impulsar, de acuerdo al programa económico de febrero, se contemplaba la construcción de 319.000 conexiones de gas domiciliario en el lapso de diez años⁷. Para ello, se lanzó una licitación internacional para la concesión del servicio de gas natural por redes, la transferencia de las redes de gas de

⁵ Yacimientos tiene para hacer frente a la competencia el 46% de las acciones de las empresas Chaco, Andina y Transredes, además contaría con algunas ventajas que le otorga el proyecto de ley como preferencias en el otorgamiento de bloques para exploración, explotación y en la compra de hidrocarburos.

⁶ Carlos Mesa (julio de 2004). Discurso: “Cumpliendo el mandato del Referéndum”.

⁷ Esta propuesta no es nueva, era parte de la campaña electoral del MNR. Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa firmaron un contrato con los bolivianos que incluía la instalación de 250.000 conexiones domiciliarias hasta el 2007 a un costo de 280 millones de dólares.

propiedad de las empresas distribuidoras y la suscripción de contratos de arrendamiento participativo de las redes de gas de propiedad de YPFB.

Hasta hoy no se conocen públicamente los resultados de esa licitación y tampoco se dispone de información oficial de la Superintendencia de Hidrocarburos sobre la evolución del número de usuarios de gas natural por redes⁸. Las informaciones que se conocen sobre la instalación de gas domiciliario son las que brindan los medios de prensa. Entre éstas, la más significativa es el acuerdo firmado en abril entre la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) de El Alto y YPFB.

Este acuerdo contempla la instalación de gas domiciliario a 22 mil familias y 48 centros educativos con un capital de \$us14 millones en el lapso de dos años. El presidente, que asistió al acto de firma del acuerdo en la ciudad de El Alto, enfatizó en su discurso que “se hace realidad el concepto de gas primero para los bolivianos” y estimó que las obras comenzarían en un lapso de 90 días. Recientemente, el 1 de octubre, la Red ERBOL-APA informó que la instalación de gas domiciliario no avanza después de seis meses de la firma del convenio; a raíz de esto, la FEJUVE decidió romper relaciones con YPFB.

Nuevamente, el mes de octubre,⁹ el presidente anunció que hasta julio de 2006 se instalarán 121.500 conexiones de gas domiciliario, de las cuales 40.000 beneficiarán a los alteños con un costo de \$us61 millones¹⁰. Hasta el 31 de diciembre de 2004 se prevé la construcción de 10.400 instalaciones (6.000 para El Alto). Todo este trabajo lo realizará YPFB.

Contrariamente a lo que dice el discurso del presidente¹¹, de esta última información oficial se puede inferir que los esfuerzos del gobierno son pura demagogia. Ofrece a El Alto 18.000 conexiones adicionales a las 22.000 que ofreció en abril, el costo de las instalaciones internas por unidad sube de \$us636 a \$us733 pero no se menciona de dónde provienen los recursos que invertirá YPFB y que existe retraso en la ejecución.

Otra medida del programa económico fue la utilización del Gas Natural en Vehículos (GNV), mediante la conversión del sistema de combustible vehicular de gasolina a gas natural –15.000 unidades anuales–. Según la propuesta, los propietarios de los vehículos no pagarían inmediatamente el costo de la transformación; los pagos se harían mediante un recargo al GNV que fuesen consumiendo en las estaciones de servicio.

De fuentes periodísticas¹² se conoce que las estaciones de servicio que venden gas natural habrían pedido en junio ocho meses para entregar los equipos para transformar el sistema de combustible vehicular. Las 4.000 transformaciones que se realizaron durante este año, con lo que se alcanzó a cubrir el 5% del parque automotor de 461.678 vehículos, son

⁸ El último Boletín Informativo que publicó la Superintendencia de Hidrocarburos es de julio de 2003; en el mismo se registra un total de 26.682 conexiones en todo el país de las cuales 24.515 son de consumo domiciliario.

⁹ YPFB, octubre 2004: Boletín Institucional No 2. La Paz, separata de prensa.

¹⁰ Más adelante, el mismo Boletín dice que la instalación de 81.800 conexiones costará \$us 60.724.000.

¹¹ Cuando se presentó el proyecto “40.000 Conexiones domiciliarias: el GAS en beneficio de los bolivianos y bolivianas”, el presidente se expresó así: “No hemos venido a hacer promesas, hemos venido a ver obras en plena ejecución, para que no sea simplemente palabras que se las lleva el viento”.

¹² Periódico *La Razón* 27/06/04.

producto del esfuerzo de los propietarios de los vehículos y no del funcionamiento del programa económico del gobierno.

Lo que sí funcionó en la política de hidrocarburos es el impulso a la exportación del gas. En este plano, hubo mucho dinamismo para cumplir con los contratos y ampliar las ventas: el promedio de la comercialización diaria de agosto con relación a enero aumentó en 57%, principalmente por las exportaciones a Brasil y Argentina (95%) y en menor medida por el incremento del consumo interno (5%).

Con el Brasil, desde 1999 y por el lapso de 21 años, existe el compromiso de venta para entregar 7,10 tcf¹³. A partir de este año y hasta la finalización de contrato, las entregas diarias debieran ser de 1.062 MM fcd; sin embargo, hasta el mes de agosto existe un déficit del 26%; pese a ello el volumen exportado a Brasil representa el 73% de la producción total comercializada. Además, existe la posibilidad de aumentar un volumen adicional de 1,9 tcf y, en una segunda fase, enviar a Cuibá-Brasil 1,3 tcf, ambos por el lapso de 20 años.¹⁴

Las ventas a la Argentina se reiniciaron¹⁵ en el mes de junio de este año por el lapso de seis meses. El volumen exportado es de 141 MM fcd a un precio de \$us0,98 por millón de BTU en boca de pozo. Así, los envíos diarios a la Argentina entre enero y agosto aumentaron del 0% al 13 % de la producción total comercializada.

En tanto, el comportamiento del consumo interno de gas natural bajó desde enero del 16% al 14% del total de la producción comercializada, a pesar de haber subido el consumo diario en agosto en 36% con relación de enero. Estos pobres resultados pueden deberse a la baja capacidad de consumo del mercado interno; si esto es cierto, se está haciendo muy poco para promover el consumo masivo.

La venta de gas a la Argentina es irrelevante: “el acuerdo de venta de gas firmado por los presidentes de Bolivia, Carlos Mesa, y Argentina, Néstor Kirchner, es, un términos comerciales, extremadamente simple y acotado, por cuanto involucra montos monetarios y volúmenes de exportación poco significativos y por breve período de tiempo”¹⁶. Lo interesante de la transacción es que se convierte en un gancho que le permite a la Argentina aumentar los volúmenes de exportación de 6,5 MM fcd en contrato, hasta 26 MM fcd por un lapso de 20 años –el equivalente de 7 tcf en los 20 años–. Pero, a la vez, abre un abanico de posibilidades de exportación desde la Argentina a la región. Argentina ha desarrollado en los últimos años un sistema de distribución de gas natural y energía eléctrica en base al gas natural a sus vecinos. En la actualidad, su principal comprador es Chile, seguido de Uruguay, Paraguay y Brasil. El problema de la Argentina es la producción, las reservas comerciales que tiene en Neuquén se agotarán en 2006, y la única alternativa posible en el corto plazo es Bolivia.

Por otra parte, existe un compromiso de venta llave en mano a Uruguay, firmado el 25 de septiembre pasado entre el ministro de Hidrocarburos de Bolivia, Guillermo Tórrez, y

¹³ Tcf medida inglesa que significa trillions cubil feet (trillones de pies cúbicos) que en el Sistema CGS es equivalente al millón de millones (1.000.000.000.000).

¹⁴ Cuaderno informativo campaña de Referéndum, 2004.

¹⁵ Las ventas a la Argentina se remontan a 1972 y se prolongan hasta 1999.

¹⁶ Andrés Benavides, 29 de abril de 2004. “Venta de gas boliviano a Argentina: ¿Un negocio redondo?”, columna de opinión sitio internet El Mostrador <www.elmostrador.cl/modulos/noticias/conductor/noticia>

el ministro de Energía y Minas de Uruguay, José Ignacio Villar. El convenio establece dos fases, al igual que con la Argentina, una de prueba en la que se venderá un volumen insignificante, para luego, según los cálculos de las petroleras, en 2006, una vez que se aumente la capacidad de envíos a la Argentina con la construcción de un nuevo gasoducto, concretar la venta mayor de 1,03 tcf por el lapso de 20 años.

Finalmente, permanece latente la intención del consorcio Pacific LNG¹⁷ de exportar 9,2 tcf de gas natural a Estados Unidos y México, una vez que sea definido el puerto de exportación. La salida por un puerto chileno podría beneficiar a Chile, pues este país, que no cuenta con grandes reservas (3 tcf), tiene un sistema energético en base al gas natural y lo necesita urgentemente para reemplazar los envíos provenientes de Neuquén que se cancelarán en 2006. Por ello, no se descarta que una parte del gas vendido a la Argentina sea enviado a Chile¹⁸.

En resumen, con los 7,1 tcf ya negociados con Brasil y los posibles 3,2 tcf de la ampliación del contrato, la segunda fase Cuibá, los 6,83 tcf que irán a Argentina desde 2006 junto con los 1,03 tcf para Uruguay y los 9,3 tcf previstos para Norteamérica, las empresas tienen proyectado liquidar el 96% (27,46 tcf) de las actuales reservas probadas en los próximos 20 años.

En contraste, las previsiones de consumo de gas natural en el mercado interno boliviano son de apenas 2,7 tcf para los próximos 20 años¹⁹. Este dato muestra que no existe una política energética para el empleo del gas natural para desarrollar el mercado interno boliviano, puesto que los supuestos consideran un crecimiento vegetativo normal que no implica los saltos que podrían ocurrir en el consumo si, por ejemplo, se desarrollase la industria petroquímica. Lo que se tiene es una política de explotación y exportación de hidrocarburos que, como se vio en el punto anterior, está destinada a permanecer en los próximos años.

Desabastecimiento de diesel: el poder de las transnacionales

A principios del mes de septiembre de 2004, una severa escasez de diesel oil afectó la actividad de diversos sectores productivos del país. El origen de esta escasez de combustible parece ser, en gran medida, la preferencia de las empresas petroleras por la exportación de petróleo crudo a mercados internacionales donde obtienen elevados y crecientes precios, mucho más atractivos que los precios prevalecientes en el mercado interno. Este comportamiento, opuesto al interés nacional, es posible por la permanencia de normas extremadamente indulgentes, cuya orientación ha sido ratificada por el actual gobierno y, también, por la privatización del patrimonio estatal que ha inhabilitado cualquier eventual acción gubernamental destinada a paliar los efectos de esa conducta empresarial.

¹⁷ Este consorcio está conformado por las empresas Repsol – YPF, British Gas y Panamerican Gas.

¹⁸ Luego de la concertación de venta por seis meses a la Argentina, los volúmenes de exportación de Argentina a Chile también aumentaron en un 20%.

¹⁹ Este es un cálculo optimista presentado en el Cuaderno Informativo para la campaña del Referéndum del Gas, una estimación anterior del Ministerio de Hidrocarburos dice que con una tasa de crecimiento del 4,1% anual el consumo en 20 años en el mercado interno llegaría a 1,4 tcf (www.hidrocarburos.gov.bo/páginas2002/reservas%20Gas%20Natural.htm).

Para comprender los factores de esta crisis en el mercado del diesel, analizaremos algunos aspectos relativos a la oferta y la demanda de este producto y la orientación de las políticas y acciones gubernamentales para enfrentarlas.

Una política prisionera de las empresas

En primer lugar, señalemos el marco legal en el que se establecen los precios y el comportamiento de éstos a lo largo del presente año.

La fijación del precio del diesel y todos los derivados del petróleo está a cargo de la Superintendencia de Hidrocarburos, que actúa en función de la normatividad vigente en el sector. El DS 24914 de 5/12/97 establece un reglamento de precios de los derivados que toma en cuenta como precios de referencia individuales para cada producto los publicados diariamente en el Platt's Oilgram; específicamente, se basa en el promedio aritmético de los precios internacionales de los 365 días anteriores al día de la fijación de los precios internos de dichos productos. Además, la variación de los precios internos se basa en una banda de -/+ 5% de variación en el precio de referencia²⁰.

Para evitar un impacto importante por la variación de los precios internacionales, los gobiernos establecieron varios mecanismos, como fijar un precio del petróleo producido localmente —que constituye la materia prima para las refinerías— de 18 \$us/BBl en 1997 y de 20 \$us/BBl en 2000, esperando que ello atenúe la variación en los precios finales de los derivados en el mercado interno. En reemplazo de este mecanismo, debido a los costos crecientes para el Estado, el 7 de julio del 2000, mediante el DS 25836, se congelaron los precios internos de la gasolina especial y del diesel oil y se dispuso que el Impuesto Especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) amortigüe, mediante la reducción oportuna de su alícuota, el efecto sobre los precios finales de la gasolina y el diesel. De este modo, el Estado asumió el costo de la estabilización de precios de los combustibles bajo la forma de una reducción paulatina de sus ingresos tributarios.

Debido a la elevada carga fiscal que significa la subvención de los precios internos de los carburantes²¹, cuya importancia destaca mucho más en una situación de elevado déficit fiscal como la que tiene que enfrentar el actual gobierno, en enero de 2004, mediante la promulgación del DS 27344, el gobierno de Mesa restituyó la metodología del reglamento (DS 24914). De este modo, “descongeló” los precios del diesel y la gasolina especial, remitiendo su fijación a los mecanismos establecidos por ese reglamento, y determinó que el IEHD de todos los productos regulados varíe de acuerdo a la cotización del dólar, cada vez que ésta ocasione una variación de 1 centavo en el IEHD respectivo.

²⁰ La fórmula para establecer los precios de derivados es: Pref + Mgreg + IVA + Mgtran + Mgotran + IEHD + IVA + Mgaln + Mgmay + Mgmin + IVA. Donde Pref. = Precio de referencia, Mgreg = margen de refinería, Mgtran = margen de transporte por poliducto, Mgotran = margen de otro transporte, Mgaln = margen de almacenaje, Mmay = margen de mayorista, Mgmin = margen de minorista, IVA = Impuesto al valor agregado e IEHD = impuesto especial a los hidrocarburos y derivados.

²¹ Según declaraciones a la prensa de la Viceministra de Tesoro y Crédito Público, Patricia Alborta, el costo para el Estado llegaba a los 20 millones de dólares cuando la subvención era de 30 centavos de Boliviano por litro de diesel.

En el transcurso de los meses posteriores, como resultado de los cambios en el mercado internacional, se produjo una elevación constante del precio del diesel, después de un prolongado congelamiento desde el año 2000 en Bs 3,12 el litro.

Hasta abril, el precio del diesel debería aumentar otros 13 centavos por litro, pero el gobierno decidió que sea la rebaja del IEHD la que absorba dicho incremento para evitar el alza del precio al consumidor. Así, el DS 27442 del 7 de abril dispone un IEHD de Bs 0.86 por litro y establece que la alícuota de este impuesto varíe en Bs 0.01 cuando el precio de referencia internacional se incremente o reduzca en un 1%, dándole gradualidad a los cambios en el precio final.

Cuadro No. 1
Cambios en IEHD y precio del diesel oil
(en Bolivianos corrientes por litro)

	08/04/04	13/05/04	17/05/04	09/08/04
IEHD	0,86	0,87	0,91	0,94
Precio final	3,15	3,16	3,20	3,23
Variación precio (%)		0,31	1,26	0,94

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Superintendencia de Hidrocarburos.

La persistencia del alza del precio del diesel y el temor a sus efectos sociales obligó al gobierno a modificar parcialmente la metodología. Mediante el DS 27500 del 17 de mayo, estableció que los precios de la gasolina especial y del diesel se deben actualizar cuando el precio de referencia internacional varíe en un 25% y no en un 5% como ocurría hasta esa fecha, reduciendo de este modo la frecuencia de las variaciones.

El 25 de mayo, a través del DS 27516, el gobierno volvió a modificar la metodología de fijación del IEHD, permitiendo que la alícuota de éste se modifique cuando el precio de referencia varíe en al menos 2,2%, y ya no en 1%, frenando aún más el ritmo del alza del precio del combustible.

Como el precio del petróleo en los mercados internacionales sufre un constante y acelerado incremento y como para el gobierno es de enorme importancia no provocar el rechazo de los sectores sociales del país elevando el precio de los combustibles, decidió limitar las variaciones del precio del petróleo crudo en una banda de 24,53 y 27,11 dólares el barril, mediante la promulgación del DS 27691 de 19 de agosto del presente año.

En el caso del combustible importado, también intentó recuperar parte de los ingresos estatales perdidos mediante la reducción de la subvención. Así, el DS 27696 del 23 de agosto redujo la subvención a los importadores de diesel oil de Bs 0.50 a Bs 0.35 por litro, operación que se lleva a cabo transformando la alícuota del IEHD respectivo. Es decir, dejó de ser un impuesto y se convirtió en un crédito para la empresa importadora.

Cuadro No. 2

Principales disposiciones legales relativas al precio del diesel oil

Fecha	Disposición	Contenido
05/12/97	DS 24914	Aprueba reglamento de precios de los derivados.
07/07/00	DS 25836	Congela precios internos de gasolina especial y diesel.
31/01/04	DS 27344	Restituye reglamento de precios del DS 24914.
07/04/04	DS 27442	Establece IEHD de 0.86 Bs/Lt y el margen de su variación en 1%.
17/05/04	DS 27500	El precio se actualiza cuando el precio de referencia varía en 25%.
25/05/04	DS 27516	La alícuota de IEHD cambia cuando el precio de referencia varía en 2,2%.
19/08/04	DS 27691	Establece banda de precios de petróleo: 24,53 y 27,11 \$us/Bbl.
23/08/04	DS 27696	Baja la subvención de 0,50 Bs/Lt a 0,35 Bs./Lt.

Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia, varios números.

Estas decisiones del gobierno, dirigidas a atenuar la presión de los cambios producidos en los precios internacionales del petróleo sobre los precios de los derivados en el mercado interno, se volverán contra el normal abastecimiento de diesel, pues afectan las ganancias de algunas empresas del sector.

Subvención de los precios y escasez de diesel

El mantenimiento de los precios internos de los carburantes lleva a la subvención de éstos, ocasionando elevados costos fiscales. El mecanismo utilizado por los sucesivos gobiernos ha sido, como ya se ha mencionado, la reducción del IEHD que redundó en menores recaudaciones pero que debería alentar la producción del combustible en el país y también su importación de países vecinos.

Como hemos visto, la intención del gobierno fue reducir ese efecto nocivo para las finanzas estatales mediante el descongelamiento de los precios internos y el aumento de la alícuota del IEHD del diesel importado. Empero, la dinámica de los precios internacionales del petróleo y la presión de sectores sociales contra la elevación paulatina de los precios internos, lo llevaron a ejecutar una medida más radical: el congelamiento del precio de la materia prima en los límites de una banda que no refleja los elevados precios internacionales del petróleo que, para fines de agosto, habían superado la barrera de los 45 dólares por barril.

Con todo, no está demás recordar que la decisión de subvencionar el precio de los combustibles es consecuencia de la orientación de la política sectorial impuesta desde 1996, basada en el principio de garantizar las ganancias de los inversionistas extranjeros. El congelamiento de los precios, en esta medida, es sólo la respuesta al riesgo de conflictos sociales y no refleja, de ningún modo, la supuesta intención gubernamental de favorecer al consumidor nacional. Al final de cuentas, son los consumidores quienes pagan los costos asumidos por el Estado a través del pago de impuestos.

El consumo de diesel ha subido de manera sostenida a lo largo de los últimos años. Mientras el consumo diario promedio del año 2000 fue de 13.250 barriles, en los años 2002 y 2003 subió a 13.750 y 15.270 barriles. Los factores asociados al crecimiento del consumo tienen que ver con el incremento de algunas actividades productivas, como la agroindustria en el oriente del país y el transporte de productos de exportación.

Este crecimiento del consumo de diesel fue aún mayor en el presente año. Los datos del primer cuatrimestre así lo certifican. El consumo promedio mensual del período enero-abril de este año habría aumentado en 17,7% respecto al mismo período del año pasado.

Cuadro No. 3
Comercialización de diesel oil en mercado interno
(barriles por día)

Año	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Promedio
2000	11.893	12.048	11.056	13.708	12.176
2001	11.350	11.307	12.406	13.502	12.141
2002	11.695	11.185	12.035	14.005	12.230
2003	12.197	13.473	11.182	14.587	12.860
2004	15.116	13.113	15.368	17.296	15.133

Fuente: 2000-03 Superintendencia de Hidrocarburos; 2004 Energy Press No. 210.

Además, desde esferas gubernamentales se sostiene que, debido a factores como la calidad del crudo que se explota en el país, la producción de diesel es insuficiente para cubrir el consumo interno, por lo que se debe recurrir a la importación de este combustible de países vecinos como Argentina y Chile. Empero, como se puede observar en el siguiente cuadro, la contribución del diesel refinado internamente ha ido subiendo paulatinamente desde principios del actual lustro, del 61% hasta el 73% en el presente año.

Cuadro No. 4
Diesel oil comercializado en el mercado interno

Año	Refinado	Importado	TOTAL
	%	%	%
1999	61,31	38,69	100,00
2000	56,95	43,05	100,00
2001	57,59	42,41	100,00
2002	64,22	35,78	100,00
2003	64,45	35,55	100,00
2004 *	73,43	26,57	100,00

(*) Hasta abril 2004.

Fuente: 1999-02 Superintendencia de Hidrocarburos; 2003-04 Energy Press No. 210.

Para explicar las causas de la escasez de diesel, el gobierno ha ensayado sucesivamente varios argumentos, aunque ha puesto énfasis en el contrabando motivado por la diferencia de los precios internos subvencionados y los precios vigentes en los países vecinos. En el mismo sentido, en criterio de sectores empresariales –particularmente los ligados al sector petrolero–, la causa principal de la escasez sería la falta de incentivos para las empresas productoras de crudo, refinadoras e importadoras de diesel para proveer de carburantes al mercado interno, toda vez que las diferencias de precios con el mercado internacional son de más del 100%.

Cuadro No. 5
Oferta, demanda y reserva de diesel oil
(barriles)

Año	Producción (1)	Importación (2)	Oferta total (3)=(1)+(2)	Venta total (4)	Diferencia (5)=(3)-(4)	Dif. Acum. (6)
2000	2.753.487	2.040.561	4.794.048	4.836.520	-42.472	-42.472
2001	2.954.748	2.203.036	5.157.784	4.827.728	330.056	287.584
2002	3.275.692	1.815.740	5.091.432	5.019.845	71.587	359.171
2003	3.564.371	1.982.124	5.546.495	5.574.865	-28.370	330.801
2004*	1.412.163	489.968	1.902.131	1.844.154	57.977	388.778

(*) Hasta abril.

Fuente: (1) elaboración propia con base en www.superhid.gov.bo/public/DerivTOTALBLV.pdf; (2) para 2000-02 Superintendencia de Hidrocarburos y para 2003-04 YPF, citados por Energy Press No. 210; (4) para 2000-02 Superintendencia de Hidrocarburos Anuario 2002 y para 2003-04 YPF citado por Energy Press No. 210.

Ahondando un poco más en la situación real del mercado, se puede observar que si bien la producción interna no alcanza a cubrir la totalidad de la demanda ha ido creciendo de manera importante: aproximadamente un promedio del 9% en los últimos tres años. Por esta razón, las necesidades de importación son cada vez proporcionalmente menores –más aún si se toma en cuenta que las ventas internas totales aumentan aproximadamente en sólo un 5% anual–, lo que derivó en su caída en el año 2002, con una leve recuperación en el 2003. Con todo, pese al limitado crecimiento de las ventas totales y al aumento sostenido de la producción local, las importaciones nunca se redujeron radicalmente, permitiendo, por tanto, generar ciertos stocks del combustible. Así, el stock acumulado hasta el primer cuatrimestre de este año habría bordeado el 9% de la producción anual de 2003, con lo que se podría cubrir el consumo nacional de un mes calendario.

Precisamente a la existencia de estas reservas apunta la explicación de algunos análisis sobre la crisis de abastecimiento de diesel. La presencia de stocks, es decir de una sobreoferta relativa, habría llevado a las refinerías a bajar el ritmo de su producción de una manera, por decir lo menos, poco previsor, de modo que, en los meses posteriores en que se produce el incremento de la demanda interna, la producción ya aparece relegada respecto a la demanda. A esa actitud de las refinerías se habría añadido la reducción, en agosto del presente año, de la subvención para el diesel importado de Bs 50 centavos a sólo Bs 35, lo que desmotivó a las empresas a continuar con la importación del combustible²².

Por otra parte, la decisión gubernamental de congelar el precio del petróleo crudo en los márgenes de una banda de entre 24,53 y 27,11 dólares ocasionó que las empresas productoras se resistan a proveer de la materia prima a las refinerías en los volúmenes necesarios para cubrir la demanda incrementada y cubierta, en menor medida, por las importaciones en caída. Por ello, la Superintendencia, mediante Resolución Administrativa No. 800 del 3 de septiembre, ordena a las empresas productoras de petróleo crudo que operan en el país que provean los más de 40.000 barriles diarios que la Empresa Boliviana de Refinación (EBR) les solicitaba y no sólo los 34.000 barriles que pretendían entregar.

²² Declaraciones de Erio Augusto Mathías, gerente de EBR, en el periódico Energy Press de 13/09/04.

La aguda escasez, que dejó semiparalizado al transporte de carga hacia mercados externos, que se convirtió en un riesgo inminente para las actividades agrícolas del oriente y que generó conflictos en diferentes puntos del territorio nacional obligó al gobierno a firmar convenios con los diferentes sectores sociales y a reponer la subvención a los importadores de diesel, al punto que en la actualidad éste llega a Bs 1,18 por litro, es decir, más de tres veces la subvención que había estado vigente antes de la crisis de abastecimiento. Adicionalmente, los importadores lograron que el gobierno disponga la libre importación de diesel –aun de aquél que no cumpla con las normas ambientales del país–, y la reducción a cero del arancel de importaciones.

Todas las medidas del gobierno, vale recalcar, fueron asumidas esgrimiendo los argumentos conocidos: no producimos suficientes hidrocarburos líquidos debido a la oposición social a exportar gas natural, pues ambos hidrocarburos van asociados en los reservorios; la subvención genera contrabando, especulación y ganancias ilícitas para algunos grupos y, por tanto, de nada sirve incrementar la producción de petróleo. En otras palabras, la resistencia social al incremento de los precios y a las exportaciones de hidrocarburos sería la causa principal de la escasez de diesel y de los problemas fiscales que trae consigo, lo que, lógicamente, reclamaría por una política más realista que se encamine hacia la libre variación de los precios

A despecho del discurso oficial, algunos hechos que han sido reflejados en medios de prensa²³ revelan que el fenómeno de la escasez es, en mucho, fruto de las acciones especulativas de las empresas extranjeras del sector hidrocarburos y, no tanto, de condiciones desfavorables derivadas de las escasas reservas de hidrocarburos líquidos.

En efecto, de acuerdo a información de fuentes oficiales –citada en las notas de prensa–, la producción de crudo habría aumentado de 35.000 a 50.000, es decir en más del 42%, en los últimos dos meses anteriores a la escasez, lo que plantearía la posibilidad de una mejor provisión de diesel a las refinerías locales²⁴. Si consideramos un consumo promedio diario de diesel de 17.000 barriles y una producción de 12.000 barriles, un aumento de provisión de crudo de 15.000 barriles de petróleo –al posibilitar la generación de 27% de diesel oil por barril²⁵– podría haber provisto al mercado interno de poco más de 4.000 barriles de diesel oil, cubriendo gran parte del déficit.

Contrariamente, esa capacidad productiva habría sido desviada para la exportación hacia Arica. Situación que no es de extrañar, pues el mismo gobierno de Mesa, mediante DS 27574 de junio, establece un reglamento de exportación de líquidos que, como gran concesión al principio de fiscalización estatal, fija entre los requisitos que deben cumplir las empresas exportadoras que en el contrato de compra-venta de hidrocarburos líquidos se incluya un “compromiso de abastecimiento del mercado interno como prioridad ante las exportaciones”.

²³ Ver, por ejemplo, el artículo de Miguel Lora: “Bolivia prisionera de las petroleras, se queda un mes sin diesel” en *El juguete rabioso*, No. 114 de 03/10/04.

²⁴ Según información del SIRESE, en el año 2001 la utilización de capacidad instalada de las refinerías del país sólo llegaba al 47%, lo que, teóricamente, haría posible un importante incremento de la producción de combustibles.

²⁵ YPFB, *El negocio del Gas*, 2004.

En la misma dirección, otro artículo de prensa ²⁶, señala que según el superintendente de Hidrocarburos, Hugo de la Fuente, las exportaciones de petróleo por Arica habrían crecido de 5.000 a 9.000 barriles diarios como producto del aumento de la producción nacional. Peor aún, los tanques saturados tendrían una capacidad de almacenaje de 200.000 barriles de crudo, que equivaldrían a cerca de 60.000 barriles de diesel potencialmente extraíbles. Paradójicamente, la autoridad entrevistada argumenta que, debido a la saturación de los tanques en ese puerto, existiría dificultad para almacenar diesel con destino al mercado boliviano, y que la existencia de mayores volúmenes de exportación de crudo boliviano se justifica porque “los barriles de petróleo no pueden ser absorbidos por el mercado interno, debido a que la capacidad de consumo es pequeña”.

En síntesis, la escasez de diesel se explicaría, en gran parte, por la preferencia de las empresas petroleras por exportar el petróleo crudo a precios internacionales más atractivos que los internos, descuidando la provisión normal de dicho combustible para el mercado interno y bajo el amparo de normas extremadamente indulgentes. Esta situación, es obvio, tiene su origen en la expropiación del patrimonio estatal llevada a cabo por los sucesivos gobiernos neoliberales. Al gobierno nacional, por tanto, sólo le queda cumplir el papel de administrador de esta crisis, capeando el temporal a través de nuevas medidas que refuerzan la tendencia a otorgar ventajas a las empresas transnacionales.

²⁶ *La Prensa*, edición del 25/09/04.

MEDIDAS PALIATIVAS PARA ENFRENTAR EL DESEMPLEO GALOPANTE

*Silvia Escóbar de Pabón**

El gobierno de Carlos Mesa busca combatir el alto índice de desempleo en el país con el paliativo de los programas de emergencia de empleo, sin considerar las estructuras y la orientación de las políticas públicas que actúan en contra de las posibilidades de generar nuevo empleo o mejorar su calidad.

El deterioro del empleo, los bajos ingresos y su creciente desigualdad, con sus efectos sobre la persistencia de altos niveles de pobreza e indigencia, siguen siendo el costo social más alto de la continuidad de las políticas neoliberales.

Uno de los principales cambios en la situación reciente del empleo ha sido el incremento ininterrumpido del desempleo abierto. En 2003, el 13% de los trabajadores buscaba un trabajo sin lograrlo y, según las proyecciones para 2004, el porcentaje de desocupados aumentará a 13,9 % (CEDLA, 2004).

Desempleo urbano y demanda de trabajo

Entre los factores que profundizan el desempleo se encuentra la lenta recuperación del crecimiento económico y su volatilidad. En primer lugar, en los años 2000 la economía creció a una tasa promedio de 2,4%, con una expansión de apenas 3,1% para 2004. En segundo lugar, los sectores con mayor incidencia en el crecimiento económico son intensivos en capital y tienen escasos eslabonamientos con el resto de la economía. Por último, los sectores que hacen uso más intensivo de mano de obra tienen un crecimiento lento.

Considerando la relación de causalidad entre crecimiento del producto y del empleo, las tendencias señaladas remiten a un desempeño absolutamente insuficiente para frenar el aumento del desempleo¹.

La demanda laboral se mantiene en niveles extremadamente bajos y no existen razones que permitan prever una mejora en el corto plazo. A diferencia del período 1995-1999, cuando el empleo crecía a un ritmo más acelerado que el producto, en los 2000, el ritmo de generación de nuevos puestos de trabajo siguió de cerca la expansión del producto, lo que implica una situación de recuperación del crecimiento económico con menor efecto en el empleo (ver Cuadro No. 1).

* Socióloga. Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

¹ De acuerdo con las series disponibles, en el país se requiere lograr tasas de crecimiento superiores al 4% y relativamente constantes para reducir el desempleo a niveles de un dígito, aunque al costo de altos niveles de subempleo.

Cuadro No. 1
Crecimiento del PIB y del empleo, 1995-2002

Años	1995-1999	1999-2002
PIB	3,7	2,2
Empleo total país	5,4	2,6
Empleo ciudades capitales	5,6	2,5

Fuente: EIH; Mecovi; INE 1995-1999.

En este contexto, el gobierno de Carlos Mesa ha alentado expectativas de mayor crecimiento del producto, siguiendo las variaciones coyunturales de los precios internacionales, como si éstos aseguraran la sostenibilidad de las exportaciones.

En este punto es necesario tomar en cuenta que si bien el aumento en el valor de las exportaciones ha sido posible en la agricultura, industria manufacturera, petróleo y gas durante el primer semestre, no ha estado acompañado de variaciones significativas en el empleo total.

En realidad, la contracción de la demanda y el escaso dinamismo de la producción orientada al mercado interno han llevado a destruir empleos a una velocidad mayor de lo que se puede generar con las exportaciones.

Desempleo y crecimiento de la oferta laboral urbana

Mientras la demanda de fuerza de trabajo crece lentamente, la oferta laboral —o la participación de la población en la actividad económica— continua creciendo a un ritmo elevado, sobre todo en los estratos más pobres de la población.

Este rasgo se vincula con tres factores causales que aceleran el crecimiento de la oferta laboral. Por una parte, la continua migración del campo a las ciudades que incrementa la población en edad de trabajar; por otra, la incorporación masiva de las mujeres a la actividad económica; y, por último, la incidencia de la pobreza que presiona para que otros miembros de los hogares busquen generar un ingreso para satisfacer sus necesidades esenciales (jóvenes y menores en edad escolar). En último término, es en la desigualdad distributiva y la pobreza donde se origina una mayor presión de la oferta laboral.

Hasta 1999, la tasa global de participación en la oferta laboral —sobre todo de las mujeres— aumentó al ritmo en que declinaba el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. En los 2000, su evolución fue más lenta mostrando la saturación del mercado de trabajo que se expresa en flujos que oscilan entre el desempleo abierto y la inactividad involuntaria².

En este escenario, quienes no pueden darse el lujo de retirarse de la actividad económica, como ocurre con la población de los estratos más pobres de la población,

² Se refiere al desaliento temporal en la búsqueda de trabajo frente a la ausencia de oportunidades ocupacionales, en particular, entre las personas que no son jefes de hogar; estas personas transitan con mayor frecuencia entre situaciones de ocupación, cesantía e inactividad; esto explica, por ejemplo, la presión por el acceso a empleos temporales del PLANE, sobre todo entre las mujeres.

sufren los rigores del desempleo, mientras que el retorno a la inactividad parece estar solamente al alcance de los estratos sociales más favorecidos con la distribución del ingreso.

De esta manera, además del crecimiento económico, la desigualdad distributiva actúa a favor de un aumento en la oferta laboral que se traduce en desempleo para los más pobres. Algunos indicadores al respecto se presentan en el Cuadro No. 2.

Cuadro No. 2
Evolución del producto per cápita, la oferta laboral y el desempleo, 1995-2002 ^{1/}

Años	1995	1999	2002
PIB per cápita a/	1.038	878	862
Tasa global de participación	55,0	56,6	57,3
Tasa participación femenina	46,0	50,2	51,3
Incidencia de la pobreza	Nd	46,7	52,1
Tasa desempleo Crecimiento anual	8,0	28,4	-1,9
Tasa desempleo 20% más pobre	Nd	13,2	14,8
Tasa desempleo 20% más rico	Nd	4,7	4,8
Razón de desigualdad b/	16,3	16,4	18,0

1/ Ciudades capitales.

a/ En dólares de 1990.

b/ Relación entre el ingreso promedio del estrato más rico (20%) y del estrato más bajo (20%) de la distribución. En 2002, el estrato alto se apropiaba del 58,5% la masa de ingresos, equivalente a la que recibía el estrato más bajo (3,25%).

Fuente: EIH; Mecovi, INE 1995-2002; UDAPE, 1998; CEDLA, 2004.

Más allá de las estadísticas, quienes hoy buscan un empleo sin lograrlo o quienes transitan de manera permanente entre situaciones de empleo, desempleo e inactividad han pasado a vincular la condición de desocupado con la ausencia de un trabajo asalariado o de una ocupación independiente *como fuente regular de ingreso*; mientras más inestable y precario se vuelve el trabajo, un mayor número de personas se moviliza y lo seguirá haciendo para demandar al Estado la creación de fuentes de empleo en condiciones adecuadas.

Todos estos factores remiten a un escenario ampliamente restrictivo para reducir el desempleo, que el gobierno busca combatir con el paliativo de los programas de emergencia de empleo, sin considerar las estructuras y la orientación de las políticas públicas que actúan en contra de las posibilidades de generar empleo o mejorar su calidad.

Generación de empleo en retroceso

En 2003, el total de ocupados en el sector privado era similar a 1999. Los grupos ocupacionales más afectados por la reducción del empleo en el sector empresarial han sido los obreros no especializados (94,6), los técnicos (93,7) y los profesionales (96,2).

Los datos confirman que —en ese período— pese a la recuperación del crecimiento económico, no existe generación de empleo. Ni siquiera un mejor desempeño exportador se refleja en cambios positivos en este ámbito, tal como se evidencia en el caso de rubros dinámicos en las exportaciones recientes como alimentos diversos y otros que gozan de las preferencias arancelarias del ATPDEA, textiles y madera, en los cuales el gobierno ha asentado sus expectativas para expandir la producción y el empleo.

Cuadro No. 3
Evolución del PIB, el índice global de empleo del sector empresarial
y en los rubros seleccionados, 1996-2003 (1995=100)

Rubro de actividad	1996	1998	1999	2000	2003
PIB (Crec.anual)	4,4	5,0	0,43	2,28	2,45
Índice global de empleo	98,6	101,0	99,2	98,4	99,4
Textiles y prendas de vestir	100,9	108,8	100,6	97,2	97,6
Madera excepto muebles	102,5	108,7	96,1	94,8	94,3
Papel, edición e imprentas	101,2	106,7	99,8	101,2	99,1
Aceites y alimentos diversos	101,3	122,5	95,9	99,0	99,8
Construcción	101,9	97,2	99,0	93,9	74,7
Comercio	100,8	100,5	98,1	99,3	86,0

Fuente: INE, 2004.

Mientras los objetivos orientados a crear las condiciones para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo y reducir el desempleo siguen ausentes en las políticas públicas, desde las esferas gubernamentales y empresariales se continúa apostando a la inversión extranjera directa (IDE) como la solución a la acuciante situación laboral en el país.

Sin embargo, a pesar de que la legislación y los acuerdos suscritos sobre inversiones otorgan amplias facilidades y *seguridad jurídica* a los inversores extranjeros, su presencia es casi nula en sectores intensivos en el uso de mano de obra o en aquellos con efectos multiplicadores sobre el empleo. En otros términos, atribuir a la IDE la potencialidad para aportar a un crecimiento con empleo es apenas un recurso discursivo para soslayar los roles que competen al sector privado y al Estado.

Salarios bajos y con menor crecimiento

El salario medio nominal en el sector privado empresarial creció en los 2000 a tasas más bajas en comparación con la segunda mitad de la década de los noventa. Por esta razón, a pesar de una inflación en descenso, el salario medio real creció solamente en 2,6% hasta 2003.

Esta evolución ha estado acompañada de una mayor desigualdad salarial, con una diferencia amplia a favor de los gerentes y administrativos y empleados más calificados (profesionales), lo que hace que los promedios no reflejen adecuadamente las condiciones salariales de la mayor parte de los trabajadores.

Cuadro No. 4
Crecimiento anual del salario total y en categorías seleccionadas

	1996-1999	1999-2003
Salario nominal	8,2	5,3
Empleados	8,2	3,1
Obreros	6,5	0,2
Salario real (Bs.1995)	3,2	2,6
Empleados	3,2	-0,3
Obreros	3,9	-2,3

Fuente INE, 2004.

Considerando por separado a los empleados y obreros, se advierte que la evolución de sus salarios ha sido más lenta y se sitúa muy por debajo del promedio; en los 2000, el crecimiento de los salarios entre los empleados es modesto en términos nominales (3,1%), mientras que entre los obreros es insignificante (0,2%).

Con un salario nominal muy reducido, la desaceleración inflacionaria ha tenido un menor efecto en el mantenimiento de su poder adquisitivo; así, entre 1999 y 2003, el salario real de los empleados se redujo en 0,3%, mientras que el de los obreros cayó en 2,3%.

Los salarios reales decrecientes entre los obreros y empleados del sector privado son otra muestra del retroceso en materia laboral y una de las fuentes de donde se nutre el mayor empobrecimiento de los trabajadores, en particular, los obreros. Con un salario nominal de 633 Bs en el 2003 han pasado a constituir uno de los grupos sociales con las más bajas remuneraciones en el país.

La política de libre contratación de la mano de obra y, actualmente, el elevado desempleo favorecen prácticas empresariales que limitan los posibles efectos de dos medidas de política salarial que han acompañado al ajuste y las reformas: la fijación de salarios mínimos y la obligatoriedad de negociar incrementos salariales entre los sectores patronal y laboral.

En la actual gestión de gobierno, estos instrumentos de política han sido menos efectivos debido a dos razones: i) la fijación del salario mínimo nominal en un nivel muy bajo y su ínfimo aumento en el 2004, y ii) el reajuste reducido de 3% en los salarios en el sector público, que se constituye en el referente para la negociación en el sector privado.

A pesar de las ventajas que estas medidas representan para la negociación patronal con el sector laboral, los salarios no se actualizan con sujeción a la norma, lo que provoca efectos sobre la disminución de su poder adquisitivo³.

Un aspecto a remarcar es la importancia que tiene el salario mínimo como referencia para la fijación de los haberes básicos y las escalas salariales en el sector privado, en particular para los trabajadores que se desempeñan en cargos que requieren menores calificaciones (obreros y empleados) y para los nuevos trabajadores; con el monto establecido en 2004, su poder adquisitivo se ha reducido en 3,5% y apenas representa el 48% del costo de una canasta alimentaria.

Cuadro No. 5
Crecimiento del salario mínimo nominal y real, 2000-2004

Años	Salario Mínimo Nominal	Tasa de Crec. SMN	Salario Mínimo Real (Bs.1990)	Tasa de Crec. SMR	SMN/Canasta Alimentaria(%)
2000	355	-	152	-	45,5
2001	400	12,6	166	9,2	49,1
2002	430	7,5	178	7,2	52,9
2003	430	0,0	172	-2,8	51,7
2004 1/	440	2,3	169	-3,5	48,4

1/ Julio, 2004.

Fuente: INE; elaboración CEDLA.

En suma, con un menor aporte a la generación de nuevos empleos, con salarios que evolucionan diferenciadamente por estratos y su mayor desigualdad, a expensas de los grupos ocupacionales medios y bajos, no se puede esperar una mejora de la situación laboral a partir de la contribución del sector empresarial. Más aún, cuando se evidencia que ya en 2001, solamente el 30% del total de ocupados en el sector privado tenía un empleo con un contrato por tiempo indefinido, salarios por encima del costo de la canasta alimentaria (800 Bs) y cobertura de los beneficios de salud y seguridad social.

Efectos sobre el empleo no asalariado

Como ya se ha señalado, en el curso de los 2000, la mayoría de las empresas ha enfrentado problemas de liquidez por efecto de un alto endeudamiento que se refleja en el aumento de los índices de mora bancaria. Frente a la contracción de sus principales mercados y la mayor competencia de bienes importados, han reducido sus niveles de producción o finalmente han procedido al cierre de sus actividades. Esta situación, aunada a la reducción del empleo y la declinación de los salarios en la base de la estructura ocupacional, ha repercutido en la caída de la masa salarial de los trabajadores del sector

³ En ausencia de estrategias orientadas a la mejora de la productividad, el sector patronal sigue adoptando estrategias defensivas de abaratamiento de costos laborales frente a los cambios en los mercados. Además, la posibilidad de eludir las normas de ajuste salarial se nutre de otras condiciones como el debilitamiento de los procesos de negociación colectiva y la abundante oferta laboral disponible para los puestos de trabajo que requieren menores calificaciones, que actúan para frenar el aumento de los salarios.

empresarial, la misma que no logra ser compensada por el aumento del empleo y de los salarios en el sector público.

Estas condiciones tienen además efectos de importancia sobre el empleo y los ingresos entre los trabajadores no asalariados que constituyen cerca del 50% de la población ocupada en las ciudades capitales del país⁴. Por una parte, las variaciones en el empleo en el sector empresarial provocan un aumento en el número de ocupados por cuenta propia que busca generar algún ingreso por mínimo o eventual que sea. Por otra, las variaciones en la masa salarial determinan que la demanda de bienes y servicios producidos por estos trabajadores tiendan hacia el estancamiento o a la reducción⁵. Como resultado de ambos factores, el nivel promedio de los ingresos de los trabajadores independientes también se reduce; ya en 2001, su ingreso nominal promedio apenas alcanzaba a 704 Bs.

Visto en conjunto, el deterioro del empleo, los bajos ingresos y su creciente desigualdad, con sus efectos sobre la persistencia de altos niveles de pobreza e indigencia, siguen siendo el costo social más alto de la continuidad de las políticas neoliberales. Considerando a la población ocupada en las ciudades capitales del país —a comienzos de la década del 2000— solamente el 20% tenía un empleo estable, protegido y adecuadamente remunerado, mientras que el 80% restante presentaba condiciones laborales precarias.

El hecho es que el sacrificio de los trabajadores traducido en mayores tasas de ganancia no tiene como destino inversiones capaces de apuntalar la reanudación de un ciclo de producción y empleo vigorosos. En cambio, junto a la apertura irrestricta de los mercados, la competitividad espuria —vía reducción de costos laborales— sigue siendo otro de los factores causales del achicamiento del mercado interno, con efectos negativos para la recuperación de la actividad económica.

Es por esta razón que desde el gobierno y el sector privado se amplifica el discurso sobre la orientación exportadora de la economía, desdeñando la producción para el mercado interno al que las políticas públicas y las prácticas empresariales han acabado por debilitar.

Políticas públicas y empleo

El análisis anterior muestra que el mercado de trabajo constituye un ámbito de interacciones que tiene un bajo nivel de autonomía respecto al resto del funcionamiento económico y social. Por lo tanto, el comportamiento del mercado de trabajo debe entenderse como el resultado de las decisiones y de las prácticas, públicas y privadas, que tienen lugar en el conjunto de la sociedad.

Asimismo, si se asume que los determinantes centrales de la situación laboral son el ritmo de crecimiento económico y su composición, pero también una distribución más equitativa del ingreso, se debe reconocer que las políticas y estrategias que se orienten a incidir en estas variables se constituyen en los instrumentos más importantes de

⁴ Otra fracción de los ocupados se incorpora a pequeñas unidades económicas semiempresariales y al servicio doméstico.

⁵ Es ilustrativa al respecto la caída persistente del ritmo de crecimiento del consumo de los hogares en el curso de los 2000.

intervención en materia de empleo. En el mismo sentido, se debe reconocer que es necesario vincular de manera explícita al conjunto de otras políticas públicas con los objetivos de mejora en el ámbito ocupacional.

Desde 1985, las políticas públicas en el país han privilegiado la estabilidad antes que el crecimiento económico, mientras que las reformas (privatización, apertura financiera y comercial, seguridad social) han propiciado una mayor concentración de la riqueza y del ingreso. Del mismo modo, las políticas sociales concebidas para aliviar las carencias características de la pobreza no han tenido el impacto distributivo que se postula desde las esferas gubernamentales⁶.

Estas orientaciones siguen presentes en la actual gestión de gobierno de Carlos Mesa. En ausencia de objetivos orientados al crecimiento y una mejor distribución del ingreso, las políticas que pretenden incidir en la reactivación económica y el empleo son de corto plazo y están concebidas para operar sobre las consecuencias y no sobre los factores causales de los problemas.

Aun así, dentro de su carácter limitado, aquellas políticas orientadas a la reactivación económica no consideran explícitamente previsiones sobre los impactos ocupacionales que pudieran generar; a su vez, aquellas dirigidas al empleo tienen un alcance —en términos de cobertura y condiciones— que remite a medidas de alivio de la pobreza extrema, antes que a constituirse en un instrumento de la política de empleo.

A continuación se analizan dos medidas de política priorizadas por el actual gobierno y su aplicación durante el último año.

Políticas orientadas a la reactivación económica

Desde 1999, con un mercado interno deprimido y en un contexto de volatilidad de la inserción externa, la mayor parte de las empresas comenzó a enfrentar problemas de iliquidez que debilitaron su capacidad de producción acelerando una crisis financiera de más larga data y sus niveles de mora con el sistema bancario⁷. Actualmente, esta situación persiste redundando en mayores restricciones para la recuperación de su nivel de actividad.

Como en otros momentos de crisis económica, la demanda empresarial se dirigió nuevamente al Estado, para lograr una vez más un programa de alivio a su situación financiera⁸. En agosto de 2003, se promulgó la Ley de Reestructuración Voluntaria, para que las empresas deudoras acuerden con sus acreedores la reestructuración o liquidación *voluntaria* de sus empresas. En diciembre del mismo año, se aprobó un Contrato de Préstamo con la Corporación Andina de Fomento (CAF) destinado a financiar el

⁶ Un análisis de la Unidad de Política Económica y Social muestra el escaso impacto distributivo de la política social; el gasto público social beneficia a los quintiles más pobres de la población solamente en el sector de la educación básica; en la educación superior, salud, seguridad social y vivienda, la población favorecida pertenece a los quintiles medios y altos (UDAPE, 1988). No habiendo existido cambios en la concepción de la política social, estos resultados se estarían arrastrando hasta el presente.

⁷ Entre 1998 y 2003 la cartera en ejecución subió en 358% y el índice de mora aumentó a 18,2%

⁸ Gobiernos anteriores establecieron programas de reactivación económica basados en la asistencia financiera, como el Fondo de Reactivación Económica (FERE), cuyos resultados no fueron auspiciosos en términos de favorecer la reactivación económica.

fortalecimiento competitivo productivo y empresarial, por un monto aproximado de 73 millones de dólares a través de un fondo de fideicomiso administrado por NAFIBO.

El proceso de reestructuración se encuentra bajo la tuición de la Superintendencia de Empresas cuyas actividades fueron regularizadas en abril de 2004. Desde el inicio del proceso, solamente ocho empresas que cumplieron todos los requisitos exigidos por la ley lograron suscribir un acuerdo de transacción con sus acreedores, habilitándose para el acceso a nuevo financiamiento⁹; las acreencias del seguro social obligatorio y de los derechos y beneficios sociales reconocidos a favor de los trabajadores conservaron el privilegio establecido en el Código Civil. Las acreencias del Estado fueron condonadas en forma proporcional a la media ponderada de quitas y condonaciones aplicada por los demás acreedores.

El acuerdo de transacción habilita a las ocho empresas para acceder al fondo de reactivación en NAFIBO, previa evaluación de los acuerdos de transacción y los planes de negocio futuros, a cargo de gestoras internacionales creadas para tal efecto.

Como se puede ver, pocas empresas —ubicadas en diversos rubros— se han movilizado para acceder a este programa y otro número muy reducido ha iniciado el proceso, lo que muestra que la mayor parte de las sociedades comerciales (SA, SRL o unipersonales) no pueden cumplir con las exigencias del programa, en particular con aspectos de transparencia (registros contables), planes de reorganización técnico-productiva y factibilidad de negocios en el mediano plazo. Frente a su lento avance, la demanda empresarial al gobierno se dirige a plantear la flexibilización de las condiciones de acceso, aunque no se plantea claramente si ésta abarcaría los plazos y costos administrativos o también los aspectos normativos.

En la medida que el fondo de reestructuración solamente puede ser destinado a nuevas inversiones que mejoren la capacidad productiva y de gestión y no así al pago de pasivos, el alto porcentaje de empresas que se ubica en las categorías castigadas en el sistema bancario corre el riesgo de ingresar en el proceso y culminar con un acuerdo de liquidación o la declaración de quiebra. En esto parece radicar una de las explicaciones de la débil respuesta empresarial a este programa.

Visto el problema desde este último ángulo —que parece ajustarse a la realidad empresarial—, en las actuales condiciones de apertura comercial, de achicamiento del mercado y de incertidumbre sobre la sostenibilidad de la inserción externa, no parecen vislumbrarse posibilidades para el éxito de programas de esta naturaleza.

En otros términos, no se puede transformar a las empresas en solventes, productivas o exportadoras solamente con una ley o un decreto, se deben crear condiciones desde las políticas públicas y las decisiones de los actores para apuntalar un proceso de transformación productiva orientado por objetivos de mejora de la productividad con una perspectiva de mediano y largo plazo. Entretanto, medidas aisladas llevan a que el país se siga endeudando y pagando intereses sin mayores beneficios como está ocurriendo con los fondos de la CAF.

⁹ A la fecha no se conoce ningún caso de acuerdo de liquidación.

¿Políticas de empleo o políticas compensatorias?

Para paliar la situación de pobreza extrema, el gobierno optó por la aplicación de dos instrumentos, el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) y el Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria (Pro País), financiados con recursos otorgados por la cooperación internacional en calidad de donación.

En ambos casos se trata de creación de empleo precario dirigido a la construcción de obras públicas de pequeña escala utilizando tecnologías intensivas en mano de obra; vale decir, empleos temporales de muy corta duración, no sujetos a beneficios sociales y con un bajo nivel de remuneración.

El PLANE, creado para reducir *el impacto de la reducción de ingresos por la pérdida de empleo entre la población más pobre del país* en las áreas urbanas y rurales a través de la *creación de empleo temporal masivo*, no ha cumplido sus objetivos durante la actual gestión de gobierno. Primero, ha sufrido interrupciones en su ejecución y después ha abandonado la pretensión de crear empleo masivo, reduciendo su oferta de 200.000 puestos para 2004 a solamente 70.000. Con los proyectos ejecutados hasta septiembre de este año solamente se habían generado 40.000 empleos de menos de tres meses de duración.

El financiamiento programado para la ejecución del PLANE alcanzaba aproximadamente los 25 millones de dólares para 2004. Luego de la reprogramación, este monto se redujo a 14 millones de dólares mostrando un quiebre respecto al financiamiento ejecutado en los años previos¹⁰.

El hecho es que este programa no solamente depende de un financiamiento externo incierto (en volumen y oportunidad), sino que ha estado sujeto a reducciones intempestivas dependiendo de los cambios de prioridad por parte de los donantes o del propio gobierno. Como señala un ejecutivo del Directorio Único de Fondos (DUF), entre otros factores, el Poder Ejecutivo envió señales a los donantes para reorientar los recursos otorgados a los propósitos de cierre de la brecha fiscal, provocando una fuerte disminución de los fondos disponibles para la presente gestión (*La Prensa*, septiembre, 2004).

Las principales actividades del PLANE en sus diferentes subprogramas, consisten en la limpieza de cunetas, bocas de tormenta, mejoramiento de calles y avenidas, mantenimiento de áreas verdes y refacción de edificios históricos (Programa de Empleo en Servicios, PES); además, la construcción de muros de contención, revestimiento de pozos de agua, mantenimiento de señalización de caminos, refacción de escuelas, rehabilitación de sendas turísticas (Programa de Obras Comunales con Empleos, POE); y elaboración de proyectos municipales y asistencia técnica en su ejecución (Programa de Apoyo a la Gestión Municipal, PGAM). Los empleos creados pueden tener menos de tres meses de duración, aunque con frecuencia tienen duración de un mes, con salarios quincenales de 240 Bs para los obreros y de 1.600 Bs mensuales para los profesionales. Se deduce que del salario del obrero, un monto de 20Bs es destinado a la compra de herramientas.

¹⁰ En 2003, el PLANE programó la ejecución de recursos por un monto de 26 millones de dólares, con una previsión de 165.000 empleos con duración menor a los tres meses. Hasta agosto de ese año ya había ejecutado 21 millones (UDAPE, 2003).

Con estas características, a las que se suma la reducción de recursos financieros, no es posible esperar impactos del PLANE en la presente gestión, ni en la creación de empleos ni en la ejecución de obras que beneficien a la población más pobre del país.

Por ejemplo, el POE persigue objetivos dirigidos a propiciar el “desarrollo rural, la inversión social y productiva en áreas deprimidas del país, con generación de empleo”, un propósito a todas luces imposible de alcanzar con el tipo de actividades que se promueven y con financiamiento escaso.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones de este instrumento para el alivio efectivo de la situación del desempleo, este tipo de empleo generó enormes expectativas entre la población desocupada o con ocupaciones intermitentes (que transitan continuamente entre situaciones de inactividad y ocupación precaria). Al calor de la oferta gubernamental, nacientes organizaciones de desocupados en las diferentes regiones del país se movilizaron desde 2003 para demandar la continuidad del PLANE y exigir la creación de empleos permanentes por parte del Estado.

La organización y movilización de los desocupados y trabajadores del PLANE fueron vistas como una “amenaza a la paz social”, donde parece radicar la decisión de reducir los alcances del PLANE y posiblemente su sustitución con algún programa menos movilizador como el Pro País.

El programa Pro País, en cambio, ha sido menos publicitado y está dirigido a las organizaciones comunitarias y juntas vecinales para que con el apoyo de los gobiernos municipales y con recursos de donación puedan ejecutar pequeñas obras de infraestructura y equipamiento social —no inscritas en los planes municipales—, a través de contratistas avalados por la comunidad. El programa aporta con recursos para cubrir los costos de mano de obra en los proyectos aprobados para su ejecución por un monto máximo de 20.000 dólares, bajo contratos con una duración menor a tres meses. A la fecha, no se conoce el nivel de ejecución alcanzado en este programa.

Siendo la existencia de estos programas de protección social una condición del Banco Mundial para que el país acceda al financiamiento, han surgido voces en el propio DUF que plantean fusionar el PLANE con Pro País. Esto permitiría atomizar la oferta y por lo tanto los potenciales conflictos, incluidos aquellos que se derivan del cuestionamiento a instituciones internacionales encargadas de la administración y de intermediarias mayoristas que elevan los costos de gestión de los programas, restando recursos para la ejecución.

De este modo, no parece posible revertir la crisis del empleo manteniendo la actual orientación de las políticas públicas, menos aún con políticas de corto plazo y programas de emergencia social con escasa cobertura, limitado impacto y dudosa sostenibilidad. En este contexto, no debe perderse de vista que la situación del empleo se encuentra en la raíz de la cuestión social y de la persistencia de la pobreza de donde se nutren la movilización y el conflicto en nuestra sociedad. Los saldos que deja el libre mercado hoy se convierten en demandas al Estado. Esta es la paradoja de las políticas neoliberales.

EL DESARROLLO CAMPESINO INDÍGENA: ¿OMISIÓN U OLVIDO?

*Mamerto Pérez Luna**

En primer lugar, no debe perderse de vista que el detonante del levantamiento popular de septiembre y octubre del 2003 fue la movilización campesina de una de las regiones tradicionalmente combativas del altiplano boliviano. Sin embargo, sería un error asumir que esta movilización ocurrió de forma aislada a un proceso secular de abandono estatal y de discriminación étnica y cultural de los sectores originarios del país. También sería un error asumir que campesinos e indígenas estuvieron —o están— masivamente ausentes del debate y de una posición frente a la problemática nacional, en este caso, frente a la problemática de los hidrocarburos que ofició de estandarte del levantamiento popular.

En apariencia, así lo entendió también el presidente de la República, Carlos Mesa, cuando en un discurso ante una concentración de dirigentes y bases campesinas en La Paz —a tres días de su posesión— asumió un compromiso de cambio de las relaciones estatales con esta población.

Siendo así, algún rasgo de diferencia debiera caracterizar esta gestión. Ese rasgo ciertamente debe surgir de una evaluación de hechos y no del simple discurso, y esos hechos deben ser contrastados con un referente de ofertas y propuestas antes que con apreciaciones o percepciones que siempre pueden ser catalogadas de subjetivas.

Obviamente, estas ofertas y propuestas debieran ser parte de un plan de gobierno, pero en el caso de este gobierno no se está hablando de un plan porque se presentó sólo un programa económico en enero pasado. Esta omisión podría interpretarse como una decisión de la continuidad de la política anterior y, por tanto, de una adscripción al plan de gobierno del presidente antecesor, Gonzalo Sánchez de Lozada.

No obstante, no habiendo sido explicitada esta adscripción por parte de Carlos Mesa, la evaluación del primer año de su gestión en referencia a la población originaria del país debe realizarse a través de la revisión de dos procedimientos: a) la concreción de las ofertas gubernamentales para este sector social contenidas en el programa económico del gobierno; y b) la revisión de las acciones distintas a las previstas en el programa económico ejecutadas a través de las instancias gubernamentales vinculadas al sector campesino e indígena.

La oferta del gobierno: Pro País y “Compro Boliviano”

El programa económico de Mesa considera al menos seis ejes centrales de política¹, de los cuales dos hacen referencia concreta a los sectores campesinos e indígenas: uno

* Economista. Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

¹ Estos son: Solidaridad; Producción, Exportación y Generación de Trabajo; Austeridad; Infraestructura Vial; Modificación de la Ley de Hidrocarburos y Nuevos Impuestos para cerrar el Déficit Fiscal.

referido al Eje Solidaridad y el otro al Eje de Producción, Exportación y Generación de Trabajo.

El Eje Solidaridad basa su ejecución en dos acciones de política específicas: a) el programa Pro País que prevé la ejecución de pequeños proyectos de infraestructura vecinal, comunal y de equipamiento, por lo que se presume que estos proyectos también se dirigen a comunidades campesinas e indígenas; y b) la creación de un Fondo de Inversión Productiva para comunidades campesinas e indígenas, cuyo título y alcances despejan cualquier duda acerca de su destino, pues establece la creación de una línea de financiamiento no reembolsable a las comunidades productivas indígenas, campesinas y originarias a través de sus respectivas organizaciones matrices.

El Eje Producción Exportación y Generación de Trabajo se basa centralmente en el decreto supremo “Compro Boliviano”, cuyo ámbito de cobertura sectorial abarca los sectores campesinos e indígenas, ya que en el proceso de compras estatales, las asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales y las organizaciones económicas campesinas son sujetos participantes.

Cuadro 1
Fundamentos centrales, disposiciones legales y financiamiento
de los ejes campesinos e indígenas

Ejes	Base de Acción	Sustento Legal	Alcances de sectores campesinos e indígenas	Financiamiento
Solidaridad	a) Programa PROPAIS	DS 27331 y Reglamento	La creación de un Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Social – Pro País para la ejecución de pequeños proyectos de <i>infraestructura vecinal, comunal y de equipamiento</i> .	Recursos provenientes de organismos internacionales bilaterales y multilaterales. Pro País iniciará sus operaciones con recursos ya aprobados provenientes de la CAF por 29 millones de dólares.
	b) Fondo de Inversión Productiva para comunidades campesinas, indígenas y originarias	DS 27298	La creación de una línea de financiamiento como <i>mecanismo de transferencia directa no reembolsable a las comunidades productivas indígenas, campesinas y originarias</i> . Deberán presentar <i>proyectos productivos</i> , los mismos que deberán ser <i>canalizados a través de organizaciones como la CSUTCB, CNCB, CIDOB, CONAMAQ y la FNMC – BS</i> . El financiamiento de los proyectos no deberá exceder los 30.000 dólares y existirá una contraparte comunal en términos de mano de obra, materiales locales y de otro tipo según el tipo de proyecto.	El gobierno gestionará los recursos financieros para esta línea de financiamiento.
Producción, Exportación y Generación de Trabajo	“Compro Boliviano”	DS 27328	Son sujetos participantes en el proceso de compras estatales las <i>asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales, organizaciones económicas campesinas</i> . Se establecen factores de ajuste para la calificación en cuanto a <i>componentes de origen nacional</i> . Se establece un sistema de garantías (garantías bancarias, pólizas de seguros) y se direcciona el proceso a empresas de producción nacional legalmente establecidas en el país.	De acuerdo a su naturaleza, este Eje no requiere financiamiento, pues la idea es que el gasto público en compras estatales estimado por el Presidente en 600 millones de dólares en la gestión 2004 se dirijan a proveedores bolivianos.

Fuente: Elaboración sobre la base del documento del programa económico del gobierno de Carlos Mesa y Decretos Supremos 27298, 37331 y 27328.

Los enfoques de las tres acciones de política destinadas a los sectores campesinos e indígenas combinan la visión productiva y social, la primera recogida del Fondo de Inversión Productiva y de las posibilidades de participación que brinda “Compro Boliviano”, y la segunda resumida en el Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Social – Pro País.

En el caso del Pro País existen dos acciones concretas: una para la ciudad de El Alto de 130 proyectos de infraestructura educativa, empedrados y parques con una inversión de 2,3 millones de dólares, y la otra en Cochabamba con 56 proyectos y un financiamiento de 645.000 dólares, sin mayores especificaciones. Sin embargo, en ambos casos la información registrada sólo menciona las propuestas sin mencionar su grado de ejecución a agosto de este año. Estas referencias también parecen descartar —al menos para este primer año— la orientación del Pro País hacia las poblaciones campesinas e indígenas.

Sobre el Fondo de Inversión Productiva para comunidades indígenas, campesinas y originarias los documentos revisados sólo consignan la aprobación de un decreto supremo, sin referencia alguna sobre su ejecución.

Respecto de “Compro Boliviano” no se cuenta con información sobre la real participación de organizaciones y comunidades campesinas e indígenas en las compras estatales durante la gestión 2004. Con todo, se conoce que la única posibilidad de acceso a estas compras por parte de estos sectores sería a través del rubro de alimentos, pero no en todos los tipos ni atendiendo todas las demandas estatales de cualquier monto.

Según un análisis realizado por el CEDLA en el mes de marzo a propósito de este programa², la proporción de las compras estatales de alimentos durante la gestión 2003 representó el 28% del total (entre importados y nacionales) y algo más del 40% considerando sólo las compras nacionales, equivalente a casi 41 millones de dólares.

Sin embargo, no todas las compras tienen origen campesino debido a las restricciones legales mencionadas en el decreto “Compro Boliviano” o simplemente por el tipo de origen de los alimentos.

² Se procesó información registrada en el sitio web hasta el mes de febrero de 2004 en el Sistema de Información de Contrataciones Estatales (SICOES).

Cuadro 2
Posibilidades de participación de campesinos e indígenas
en las compras estatales de alimentos

INSTITUCIONES PÚBLICAS	COMPRAS ESTATALES DE ALIMENTOS	VALOR (En Bs.)
Gobierno Municipal de Cochabamba	Provisión de banano tipo exportación para el programa de desayuno escolar del municipio de Cochabamba	197.536,80
Gobierno Municipal de La Guardia	Preparación y provisión de raciones de desayuno escolar para los niveles iniciales y primarios de las unidades educativas del municipio de La Guardia	386.428,00
Gobierno Municipal de La Guardia	Provisión de alimentos frescos, secos, verduras y carnes para el funcionamiento de 12 centros infantiles – PAN en el municipio de La Guardia	248.348,40
Gobierno Municipal de Potosí	Provisión de desayuno escolar productos: banano y cítricos	152.460,00
Gobierno Municipal de Potosí	Provisión de desayuno escolar productos: granola y galletas	845.460,00
Gobierno Municipal de Potosí	Provisión de desayuno escolar productos: lácteos y jugos	855.360,00
Gobierno Municipal de Tarabuco	Provisión de desayuno escolar	284.262,00
Gobierno Municipal de Monteagudo	Provisión desayuno escolar Monteagudo	160.940,00
Gobierno Municipal de Cochabamba	Provisión de ración sólida y ración líquida para el programa de desayuno escolar del municipio de Cochabamba	16.433.203,20
Gobierno Municipal de El Alto	Provisión de raciones de desayuno escolar para unidades educativas fiscales de nivel primario de los distritos 1 al 9 del municipio de El Alto, a ser distribuidos en la gestión escolar 2003	4.077.720,00
Ministerio de Defensa Nacional	Clase I: Adquisición de harina y fideos para personal de tropa e II.MM. de las FFAA de la Nación 1er. cuatrimestre	268.078.430,70
Ministerio de Defensa Nacional	Clase I: Adquisición de harina y fideos para personal de tropa e II.MM. de las FFAA de la Nación 2do cuatrimestre	2.771.568,35
Policía Nacional	La provisión de arroz, azúcar y harina para el personal policial	10.391.400,00
Policía Nacional	Provisión de arroz, azúcar y harina para el personal policial	6.689.150,00
TOTAL		101.014.372,61

Fuente: www.sicoes.gov.bo

Tomando datos oficiales y de acuerdo a la restricción legal que autoriza la participación de asociaciones de productores y organizaciones campesinas en compras estatales, cuyo valor de compra no debe exceder los Bs 1.000.000, se puede establecer que en el año 2003 las organizaciones accedieron a ocho de un total de 14 operaciones. En términos de valor monetario, este acceso se limitó a tres millones de bolivianos o 400 mil

dólares, es decir 7,3% del total de las compras estatales de alimentos de la gestión. Pero hay más, sabiendo que casi el cien por cien de esas posibilidades de acceso se refiere a provisiones de desayuno escolar a cargo de los municipios, también se sabe que no todos los productos de este propósito provienen directamente de los productores campesinos, la participación del sector industrial es también importante. De este modo, se puede inferir que ese monto potencial se reduce a una proporción que resulta insignificante frente al potencial de oferta de los pequeños productores agropecuarios.

En síntesis, si bien la norma que abre la posibilidad de participación de las asociaciones y organizaciones económicas campesinas en las compras estatales es positiva, resalta al mismo tiempo las limitaciones del potencial productivo de estos sectores en la medida en que han venido siendo objeto de una política de exclusión a través de medidas de apertura y de libre importación y de las restricciones que conciernen al retiro del Estado de la inversión productiva.

Las omisiones de la ENDAR

En cuanto a la institucionalidad que vincula las acciones gubernamentales con la población campesina e indígena, los ministerios de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO) y de Desarrollo Sostenible (MDS) actúan de forma dispersa y desordenada.

Más allá de las tareas casi administrativas de estas instancias gubernamentales sólo quedan como acciones destacables de la gestión algunas que por su repercusión nacional han estado en la atención de campesinos e indígenas. En primer lugar está, precisamente, la discusión pública de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR) con todos los actores del sector, una vez que la versión inicial de este instrumento fue cuestionada por casi la totalidad de los involucrados, en especial por los pequeños productores del campo.

Sin duda, este ejercicio de debate y consulta pública es ponderable, pero al mismo tiempo no deja de ser sintomático que este documento, a pesar de haber sido revisado, mantenga sus propuestas en un marco de macro políticas públicas y enfoques que fungen como datos intangibles. En efecto, la actual ENDAR hace abstracción no sólo de las nefastas consecuencias de la apertura comercial irrestricta en el sector campesino e indígena, sino que implícitamente las valora como una supuesta oportunidad para la “inserción en el mercado”.

Asimismo, la ENDAR se desmarca de cualquier posibilidad de intervención directa del Estado en ámbitos vinculados a la competitividad, como el crédito no comercial, aferrándose a enfoques de dudoso beneficio para los eslabones de la producción primaria (las cadenas productivas). Finalmente, la ENDAR se abstrae de un reconocimiento relativamente más profundo de la diversidad campesina e indígena en términos de estrategias y racionalidad reproductiva, anclándose en la premisa de que todos los productores quieren insertarse en el mercado.

La tierra no se toma en cuenta

En segundo lugar, llama poderosamente la atención que el gobierno no se haya planteado al menos ajustes a la política de distribución de tierras. La línea gubernamental vigente se mantiene prácticamente intacta desde 1996. Parece ser que el gobierno asume que no hay nada extraordinario que hacer al respecto y que simplemente se debe dejar que el proceso siga su curso, lo que equivale a hacer abstracción de los múltiples problemas que han surgido, los cuales presionan por ajustes que no se restringen a un cambio de autoridades del Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA).

Al 30 de junio de este año, esta institución registra que 50% de la superficie se encuentra por sanear, 38% se encuentra en proceso de saneamiento y 12% (13,2 millones de hectáreas) ya fue saneada. En nuestra intención de ver lo avanzado en esta gestión respecto de la gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada, hasta agosto de 2003, encontramos inconsistencias inexplicables según se puede verificar en el siguiente cuadro.

Cuadro 3
Datos de saneamiento de tierras gestión 2003 y 2004

AÑO	SUPERFICIE SUJETA A SANEAMIENTO			
	Sup. Saneada	Sup. en proceso	Sup. por sanear	Total
2003	28	43	29	100
2004	12	38	50	100

Fuente: Informe Gestión de Gobierno 2002-2003 y 2003-2004.

No parece haber errores de interpretación de nuestra parte, es decir, las magnitudes de ambos informes son comparables, pues se entiende que los porcentajes presentados en ambos casos han sido calculados sobre el total de la superficie del país pasible (sujeta) a saneamiento, la cual —según el mismo INRA suele mencionar— alcanza a más o menos a 65 millones de hectáreas. ¿Se trata de una simple equivocación?, ¿de quién?, ¿exageró o mintió Sánchez de Lozada?, ¿por qué?

Más allá de estas incongruencias, ambas situaciones confirman las advertencias en sentido de que la meta inicial de culminar la totalidad del saneamiento hasta 2006 se descarta totalmente, con los consiguientes riesgos de agudización de los problemas de demandas de más y mejores tierras para campesinos y de titulaciones fraccionadas o mutiladas de las Tierras Comunitarias de Origen a causa de la acción de los “terceros”.

En conclusión, tras un año de gestión, los resultados de la ejecución de la propuesta social del gobierno —dirigida a campesinos e indígenas— son escasos o nulos. En cambio, su propuesta económica reporta potencialidades, pero la concreción de esas potencialidades no parece haberse hecho efectiva por factores de la misma política estatal que deviene de la ortodoxia neoliberal y que no ha sido modificada. Por consiguiente, puede decirse que la relación del Estado con los campesinos e indígenas sigue entrampada en un juego de suma cero, sin cambios fundamentales en las orientaciones y enfoques, por lo que los problemas y demandas estructurales continúan no sólo irresueltos sino agravados.

POLÍTICAS COMERCIALES: EN POS DEL TLC ANDINO

*Tom Kruse**

La retórica del cambio

A principios de septiembre de 2004, el ministro de Desarrollo Económico, Horst Grebe, sostenía que el gobierno estaba “emprendiendo un viraje hacia una nueva estrategia de desarrollo (...) que permite corregir la situación en la cual se ha relacionado [el país] en el pasado con el mundo”¹. Sin embargo, este anunciado cambio de rumbo en las políticas comerciales no ha comenzado. Por el contrario, las posiciones del gobierno sobre la “agenda comercial” siguen manteniendo los mismos argumentos para justificar la continuidad de la orientación de las políticas públicas en este ámbito.

Los instrumentos de estas políticas son muchos y complejos, desde el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), pasando por los Tratados de Libre Comercio (TLC) y terminando con los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y Tratados Bilaterales sobre Inversión (BIT), entre otros. Asimismo, su alcance es grande y toca varios aspectos de las políticas económicas y sus impactos en la vida cotidiana de los bolivianos y bolivianas.

Estos instrumentos reúnen una amplísima gama de medidas y normas que delimitan las funciones del Estado y regulan la relación –muchas veces de subordinación– del país con los principales actores de la economía global, es decir, las empresas multinacionales. En ellos están contenidos capítulos con definiciones sobre acceso recíproco a mercados, por supuesto, pero también, entre otras cosas, aspectos complejos y polémicos como: i) el alcance del Estado en el uso de las finanzas públicas (Compras del Estado); ii) los límites permitidos para su intervención en los mercados con fines sociales o de desarrollo (Reglas de Competencia); iii) la estructura de las relaciones entre las empresas multinacionales y el país (Inversión); iv) protecciones para las rentas monopólicas basadas en el control de conocimientos (Propiedad Intelectual); y v) los límites de la privatización de servicios (Servicios).

De esta manera, la “agenda comercial”² toca temas centrales del proceso de desarrollo del país, muchos de ellos con una dirección contraria a lo que la denominada “agenda de octubre” señalaba como demandas de la sociedad boliviana acerca de un destino soberano y de utilidad social de los recursos estratégicos como los hidrocarburos.

* Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

¹ Comentario en el debate entre organizaciones de la sociedad civil y el gobierno sobre el TLC con Estados Unidos, La Paz, 2 de septiembre de 2004.

² En lo que sigue, cuando hablamos de la agenda o políticas de “libre comercio”, nos referimos a esta amplia gama de medidas, normas e instrumentos que se plasman en el ALCA y los TLC (CAFTA, TLC Chile EEUU, TLC Andino, etc.).

La realidad de la continuidad

Desde las reformas neoliberales de las décadas de los ochenta y noventa, todos los gobiernos –incluido el actual– operan bajo un supuesto discutible: dada la débil demanda agregada de mercados internos y el poco ahorro interno, el desarrollo del país se producirá sólo si se promueve y privilegia a la empresa privada exportadora (bajo el lema “exportar o morir”) y se atrae y protege la inversión extranjera. Así, el rol del Estado durante las casi dos décadas del ajuste estructural fue facilitar estos procesos: en lo comercial, con la promoción de las exportaciones; en la inversión, con la privatización de las empresas públicas y con la reforma del marco legal e institucional que atraiga y proteja la Inversión Extranjera Directa (IED).

En el ámbito de políticas comerciales, se encuentra vigente la fórmula “exportaciones = empleo = desarrollo”. Este enfoque descansa sobre tres supuestos: i) que la apertura comercial puede impulsar la producción y, por tanto, el crecimiento económico; ii) que esa producción genera nuevo empleo digno y decente; y iii) que la actividad productiva tiene efectos positivos de encadenamiento virtuoso con la economía del país, en términos de demanda de insumos producidos localmente, contribución impositiva a las finanzas públicas y la posibilidad de incentivar la innovación.

En el ámbito de las políticas sobre inversión, la fórmula reza: “reglas amigables para la inversión extranjera = más inversión = desarrollo”. Los supuestos acerca de la IED son básicamente los mismos que los relacionados con las políticas comerciales: efectos positivos sobre la demanda de productos nacionales, generación de empleo, difusión tecnológica y mayores ingresos fiscales.

Durante estos 19 años, los gobiernos de turno si bien reconocieron que la relación entre “libre comercio” y desarrollo no es lineal ni automática, en los hechos las políticas públicas construyeron el camino hacia una liberalización más plena; estas políticas, contradictoriamente, estuvieron acompañadas de esfuerzos tímidos y muy poco eficaces para salvar empresas y promover las exportaciones.

La liberalización comercial en Bolivia fue iniciada en 1985 con el Decreto Supremo 21060. Uno de sus elementos centrales fue el establecimiento de un tipo de cambio único y flexible, aunque retuvo elementos reducidos del antiguo sistema proteccionista. La liberalización se profundizó en 1987, con la uniformidad del sistema arancelario y un proceso de desgravación que terminó en un arancel máximo aplicado del 10% después de 1990.

A la par con estos cambios internos, los sucesivos gobiernos incorporaron al país a un sinnúmero de acuerdos económicos internacionales, que consolidaron las reformas en materia comercial³. La Organización Mundial de Comercio (OMC), en su última Revisión

³ Bolivia era miembro del GATT al iniciarse el período actual en 1985, que después de 1995 se convertiría en la OMC, de la cual Bolivia es miembro desde su fundación. En la década de los noventa, los gobiernos de turno aceleraron la inserción del país a varios esquemas de “integración” regional, bajo orientaciones claramente liberalizadoras, entre ellos el acuerdo de complementación económica con Chile de 1993, el tratado comercial con México de 1995, la revisión de los acuerdos con la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1996, la integración como miembro asociado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1997, además de

de Políticas Comerciales (*Trade Policy Review*) de 1999, reconoció que Bolivia ya había cumplido en gran parte con la agenda liberalizadora: aranceles bajos y uniformes, barreras no arancelarias insignificantes, no existen salvaguardas para las industrias, la promoción sectorial ha sido esencialmente retórica y no se han creado subsidios significativos⁴.

En materia de reglas de apertura y garantías para la inversión extranjera, la Ley 1182 de 1990, promulgada por Jaime Paz Zamora, sentó las bases para la protección de la IED en el país, pieza clave de la agenda de “libre comercio”. Dicha ley estableció el concepto de “trato nacional” para toda inversión extranjera; además, liberó el movimiento de capitales, garantizó la propiedad, la libertad cambiaria, suprimió los “requerimientos de desempeño” referentes a las importaciones o exportaciones de la IED y abrió una puerta ancha para que la IED recurra al arbitraje internacional para resolver disputas con el Estado boliviano.

A lo largo de los noventa, se dio un proceso acelerado de negociación y firma de Tratados Bilaterales sobre Inversiones (BIT, por su sigla en inglés) que ampliaron y profundizaron las garantías para la IED, al mismo tiempo que perfeccionaron los mecanismos de arbitraje internacional vinculante, que otorgan a la IED un poderoso instrumento de amenaza y compensación ante cualquier pretensión o acción del Estado de modificar las reglas de juego. La eficacia de esta amenaza es notoria: sólo mencionar una posible compensación a las multinacionales por un cambio en las “reglas del juego” es suficiente para enfriar ánimos reformistas⁵.

Los BIT prohíben en muchos casos los denominados “requerimientos de desempeño”, quitándole al Estado un instrumento clave para convertir la presencia de la inversión extranjera en beneficiosa para el país; estos instrumentos contienen además mecanismos para que las multinacionales puedan demandar y lograr compensación por

los efectos liberalizadores del comercio de los más de 20 tratados bilaterales sobre inversiones firmados en los noventa por los gobiernos de Jaime Paz, Gonzalo Sánchez de Lozada, y Hugo Banzer-Jorge Quiroga.

⁴ Ver al respecto las elogiosas “notas” del último examen (*Trade Policy Review*) de la OMC, en http://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp109_e.htm. Para una visión comparativa del abandono del aparato productivo, ver Melo, Alberto, 2001, “Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century”. Research Department Working Paper 459. Washington DC: Inter-American Development Bank, en http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=Publications.View&pub_id=WP-459.

⁵ Para una sistematización sobre los impactos de este poderoso “efecto amenaza” ver Gerald Epstein 2000 “Threat Effects and the Impact of Capital Mobility on Wages and Public Finances: Developing a Research Agenda”. Amherst: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst. No sólo afecta a países pobres: Mann reporta que en Canadá los “efectos amenaza” en el marco del Acuerdo de Libre Comercio para América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés) han sido suficientes para que el Gobierno Federal de dicho país no introduzca ninguna legislación medioambiental significativa nueva desde 1994, por miedo a las represalias de las multinacionales de EEUU.

medidas de política pública que puedan afectar sus ganancias⁶, incluyendo medidas tributarias⁷.

En resumen, el gobierno de Carlos Mesa heredó un país plenamente subordinado a la agenda de “libre comercio”. En el comercio en bienes, las importaciones no enfrentan barreras significativas (sin hablar del contrabando), mientras la gran mayoría de las exportaciones bolivianas gozan de un arancel cero (ver Cuadro 1).

Cuadro No. 1
Arancel cero y exportaciones, por socio comercial

Socio comercial	Porcentaje exportaciones 2003 con arancel 0	Exportaciones 2003 (\$US)*	Porcentaje exportaciones 2003
Chile	40,5	41.732.944	2,7%
MERCOSUR	65,1	521.287.668	33,2%
México	77,4	229.290.476	14,6%
EEUU	82,1		
CAN	97,6	419.639.472	26,8%
Unión Europea	99,2	103.853.749	6,6%

Fuente: Loza, Gabriel. 2003 *Bolivia y el ALCA: Oportunidades, riesgos y opciones*, p. 36, gráfico 7.

* Ministerio de Desarrollo Económico. Esta fuente no distingue los países dentro del bloque NAFTA, por esta razón los datos de México y EEUU están agregados.

En políticas de inversión, los 23 acuerdos internacionales firmados por los gobiernos en los noventa otorgan amplias protecciones a más del 80% de los flujos acumulados (*stocks*) de inversión extranjera directa (ver Cuadro 2).

⁶ Bolivia enfrenta ya un caso: bajo las protecciones del BIT entre Holanda y Bolivia, Aguas del Tunari (las empresas Bechtel de EEUU, Edison de Italia y Abengoa de España) buscan compensación de entre 25 y 100 millones de dólares por la cancelación de contrato de concesión (privatización) del agua en Cochabamba. Los demás países de la región enfrentan mucho más: Ecuador, por lo menos tres; Perú, 12 y Argentina, más de 20. El costo en cada caso es potencialmente astronómico: más de 140 millones en Perú; hasta 300 millones en Ecuador; y miles de millones en Argentina.

⁷ El caso del BIT con EEUU es extremo: las protecciones cubren el período de “preestablecimiento”, es decir, si una medida de política pública afecta un cálculo de ganancia de una *potencial* inversión *antes* de hacer la inversión, el inversionista puede demandar al Estado por las ganancias que *pudiera haber percibido* en el futuro. Estas medidas fueron usadas históricamente por los países hoy desarrollados, los mismos que quieren suprimir su uso en países (supuestamente) en vías de desarrollo. Ver Chang, 2002 y Estay, 2003.

Cuadro No. 2
Acuerdos internacionales sobre inversión entre
Bolivia y países de donde proviene la IED

Procedencia	Monto IED 96-02 (\$US)	% del total	¿Existe acuerdo?	% IED bajo acuerdo
1. Estados Unidos	2.092.037.885	34,7%	sí	34,7%
2. Argentina	641.206.586	10,6%	sí	10,6%
3. Italia	602.944.110	10,0%	sí	10,0%
4. Brasil	574.805.754	9,5%	no	---
5. España	525.764.123	8,7%	sí	8,7%
6. Países Bajos	417.275.188	6,9%	sí	6,9%
7. Francia	208.786.484	3,5%	sí	3,5%
8. Reino Unido	171.902.791	2,9%	sí	2,9%
9. Islas Caimán	169.026.004	2,8%	no	---
10. Chile	106.924.674	1,8%	sí	1,8%
<i>Otros</i>	<i>515.374.190</i>	<i>8,6%</i>	---	---
Total	6.026.047.790	100,0%	21	83,6%

Fuente: Elaboración CEDLA.

Balance

Han sido 17 años de apertura comercial irrestricta, 14 de los cuales tuvieron reglas favorables a la inversión extranjera; se trata de un período suficiente para evaluar ciertos resultados. Para este análisis se tomará en cuenta: i) la inserción tradicional de Bolivia en el comercio internacional, marcada por ser proveedora de materias primas, cuya producción está concentrada en pocas empresas y dominada, en los últimos años, por compañías multinacionales; y ii) los resultados en términos de la precaria relación entre comercio, inversión e impactos sociales.

Perfil de inserción

En 2003 se tuvo una recuperación de las exportaciones, cerrando el año con 1.568 millones de dólares americanos. Muchos analistas se apresuraron a declarar el inicio de un ciclo virtuoso de cambios estructurales; en realidad, los datos sugieren que más bien estamos ante: 1) un tardío efecto de recuperación, luego del impacto negativo del 11 de septiembre, que erosionó la demanda y flujos comerciales hacia EEUU; y 2) el alza en los precios de materias primas a nivel global.

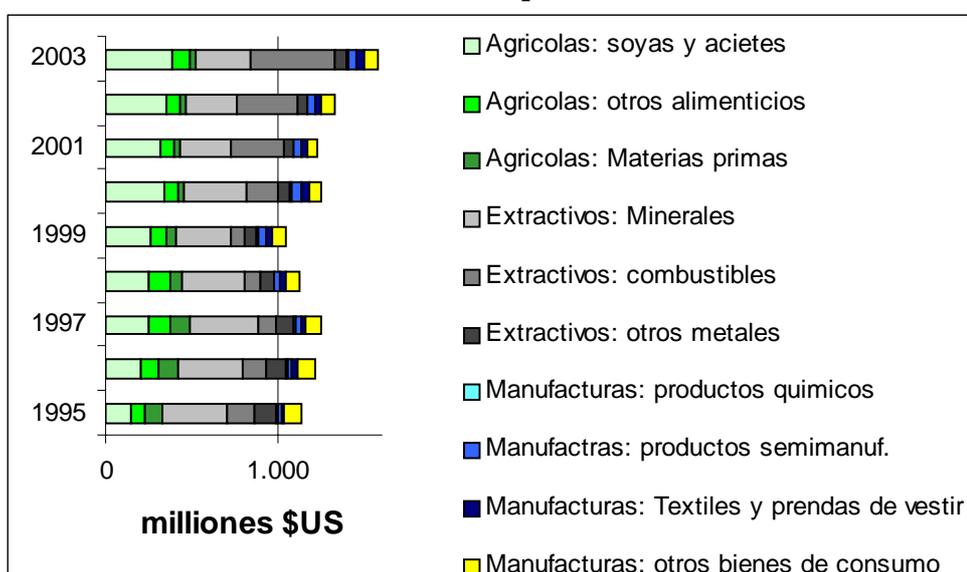
Estas tendencias, si bien han aumentado el valor de las exportaciones, no reflejan cambios en la composición de las exportaciones tradicionales y no tradicionales; es decir, no se ha logrado un aumento significativo de exportaciones con mayor valor agregado y no se perciben efectos virtuosos de la actividad exportadora que generen encadenamientos hacia adentro, con perspectivas de desarrollo social y productivo.

Es más, lo que persiste es un perfil exportador concentrado en enclaves de producción de materias primas (con una participación creciente de hidrocarburos),

productos semielaborados de la agroindustria (soya) y una reducida participación de productos manufacturados. Siguen predominando –y en proporciones similares al pasado– los productos agroindustriales y la actividad extractiva (minería e hidrocarburos), ahora bajo el control de la IED.

En términos globales, la participación de manufacturas sigue casi igual que hace dos décadas, es decir, extremadamente vulnerable a los *shocks* externos, con un débil encadenamiento con proveedores de insumos, cuya relación con la generación de empleo no es significativa. A continuación se presenta la distribución sectorial de las exportaciones entre 1995 y 2003, mostrando el alza total en 2003 y una estructura sin cambio importante.

Gráfico No. 1
Perfil de las exportaciones 1995 a 2003



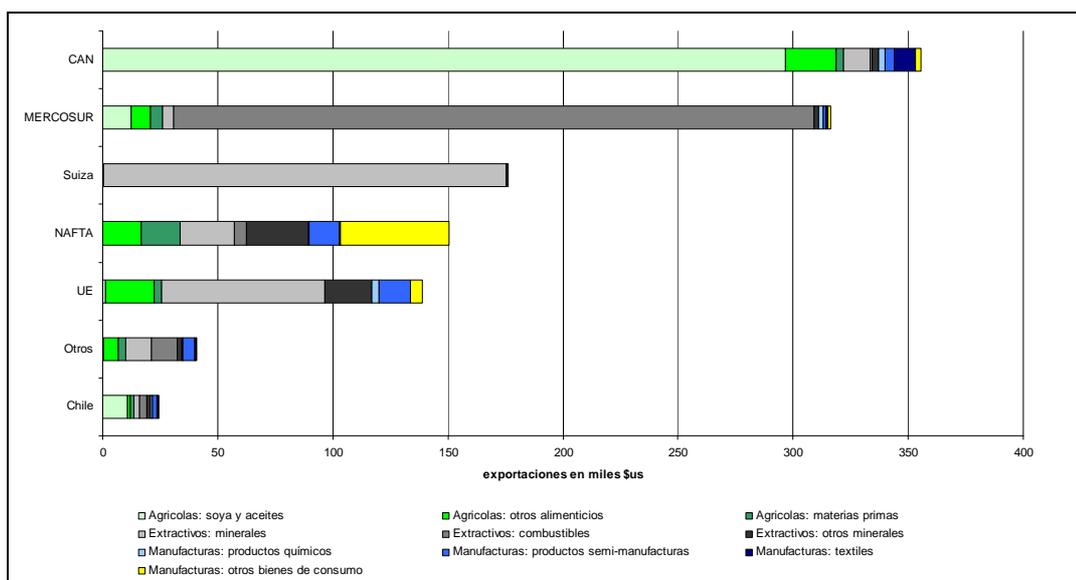
Fuente: Elaboración CEDLA, con base a Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Industria, Comercio y Exportaciones en base a Dirección General de Comercio y Exportaciones – SIVEX.

No obstante, entre 2001 y 2003 se dio un cambio significativo con relación a la exportación de materias primas o productos semielaborados y los países de destino. Los Gráficos No. 2 y No. 3 presentan los productos exportados durante 2001 y 2003, por bloque económico o país de destino. En 2001, los principales socios importadores de los productos de Bolivia eran los países andinos de la CAN; el principal producto era la soya y sus derivados. En segundo lugar estaban las exportaciones de hidrocarburos al MERCOSUR (básicamente Brasil y Argentina).

Dos años después, esta relación se invirtió, como muestra el Gráfico No. 3: en primer lugar en 2003 están las exportaciones de hidrocarburos al MERCOSUR; en segundo lugar la soya y sus derivados a la CAN. Los países vecinos siguen siendo los principales socios comerciales de Bolivia, sobre la base de una marcada “gasificación”

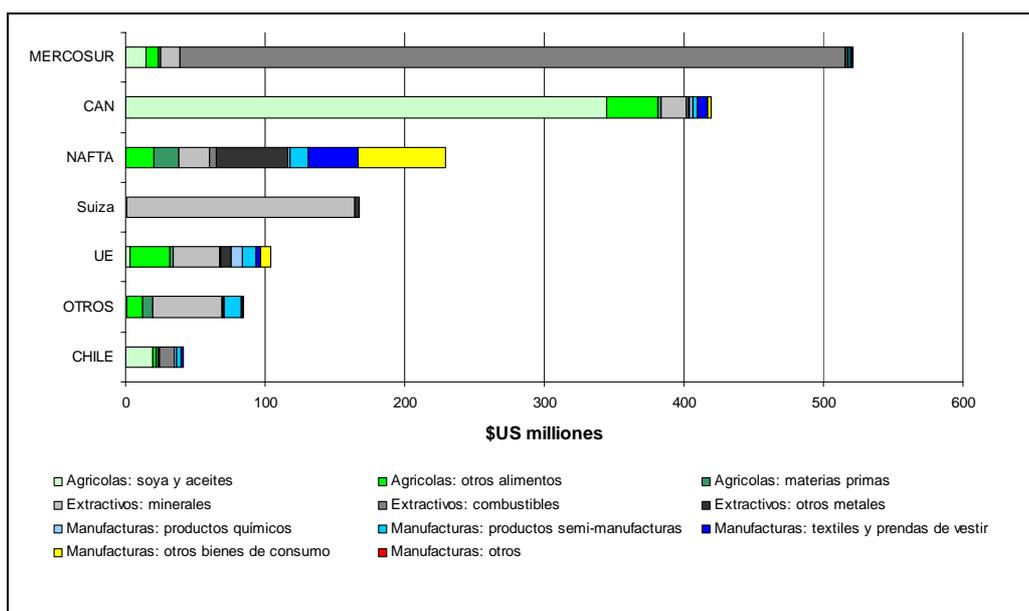
de estas relaciones. Es importante señalar que en el comercio de estos productos –tanto del gas como de la soya– las empresas multinacionales tienen un papel decisivo.

Gráfico No. 2
Perfil de las exportaciones: productos por destino, 2001



Fuente: Elaboración CEDLA, con base al Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, “Exportaciones bolivianas por grupos de integración y regiones económicas, enero-diciembre 2001”.

Gráfico No. 3
Perfil de las exportaciones: productos por destino, 2003



Fuente: Elaboración CEDLA, con base al Ministerio de Desarrollo Económico, “Bolivia: Exportaciones por Zonas Geoeconómicas en la Gestión 2003”.

Impactos

Si bien la vigencia de una apertura comercial irrestricta en el país desde la década pasada no ha modificado significativamente el perfil del comercio internacional ni los términos de intercambio, sí ha tenido un importante impacto negativo en la vida real de los productores y en el aparato productivo, tanto en el campo como en las ciudades. Los caminos de la reestructuración productiva urbana y los impactos de la importación irrestricta sobre el campo tienden a eliminar empleo y a flexibilizar las condiciones laborales, así como a desestabilizar profundamente los sistemas productivos que sostienen las comunidades campesinas.

De acuerdo a un estudio reciente (Escobar y Montero, 2003), la evolución de la industria boliviana en los últimos 20 años desmiente las virtudes proclamadas por los proponentes del “libre comercio”. La industria boliviana sigue teniendo escasa participación en la economía nacional (en torno al 17% del PIB), su aporte a las exportaciones nacionales desde principios de la década de los ochenta permanece en un escaso 15% y sigue concentrada en la producción de bienes de consumo, 60% del valor agregado manufacturero frente a 37% de bienes intermedios y 2% de bienes de capital. El aparato productivo y la productividad de las unidades están cada vez más polarizados entre un puñado de empresas modernas y una mayoría de unidades productivas con menos de 10 ocupados (95% del total).

La industria nacional en tiempos de “libre comercio” vivió un acelerado debilitamiento y estancamiento. La principal fórmula adoptada para enfrentar la competencia externa ha sido la de agravar la precariedad laboral prevaleciente en las relaciones industriales. En las unidades “informales” rigen, precisamente, condiciones laborales ajenas a toda reglamentación y a todo derecho laboral reconocido por el Estado y en las empresas medianas y grandes prevalece una estrategia “defensiva” basada no en la modernización de los procesos productivos de manera integral, sino en la reducción de costos salariales, lo que exacerbó “la brecha tecnológica que separa a las empresas de los competidores externos y llevó a profundizar la explotación de los trabajadores y a bajar los salarios, limitando el desarrollo del mercado interno y las posibilidades del propio crecimiento sectorial” (Escobar y Montero, 2003: 374).

En el caso de la economía campesina –principal proveedora de productos de consumo en el mercado interno y continente de una fracción importante de la población nacional–, la apertura comercial provocó la virtual quiebra de varios rubros de la agropecuaria, principalmente en el occidente del país, debido a su falta de capacidad competitiva frente a la oferta proveniente del exterior. Según un estudio reciente (Pérez et.al., 2001), los efectos de la apertura comercial sobre la producción agrícola campesina se reflejan en una reducción de la oferta de muchos de los productos que ésta provee al mercado interno. En términos de producto per cápita, productos tan

importantes como la papa, la yuca, la cebolla y el arroz⁸, redujeron su participación en la oferta interna en distinto grado.

En algunos casos, esta reducción fue cubierta por la oferta externa de productos; el valor anual de la importación de productos agrícolas sustitutivos de la producción nacional se multiplica por diez a lo largo del período neoliberal, pasando de 1 millón de dólares en 1982 a 10 millones en el año 2001 (Pérez, 2004). Esta importación de productos agrícolas de países con mayor competitividad deprimió los precios de los productos en el mercado interno. Respecto al nivel vigente en el primer año de la apertura, 1985, la caída en el nivel de precios alcanza al 60% sobre productos del oriente del país y 30% en el caso de los productos del occidente. Esta liquidación paulatina y sostenida de las condiciones para la producción campesina creó un proceso de vaciamiento del campo –particularmente de la región del altiplano– ya sea a través de la migración hacia las áreas urbanas o a través de la migración internacional hacia países limítrofes.

La orientación de las políticas de “libre comercio” ha arrojado un balance sumamente negativo para las grandes mayorías del país. Una agenda política de cambio, se supone, plantearía una necesaria reversión; pero, como veremos, no es así.

Impacto de inversión

Como ocurre con el tema del comercio, hay una enorme brecha entre la retórica de la IED como “motor del desarrollo” y la realidad. Las privatizaciones en Bolivia y la atracción de la IED fueron anunciadas como un instrumento clave para resolver el problema del desarrollo del país: el ahorro interno llegaría de \$US3 mil millones hasta fines del siglo pasado; se crearían 500.000 nuevos empleos; el crecimiento del PIB llegaría al 11% hasta 1997; se daría un crecimiento sostenido de la inversión hasta el 24% del PIB.⁹ Los resultados, sin embargo, son otros.

Luego de rondar en torno al 4% en los noventa, el crecimiento del PIB cayó a finales de la década; sólo en 2003 recuperó un nivel por encima del 3%. La inversión como porcentaje del PIB sólo pasó del 20% y en 2003 cayó a menos de 200 millones de dólares (comparados con más de 1000 millones dólares entre 1998 y 1999). Los 500.000 empleos nunca se materializaron y, más bien, el desempleo abierto no se redujo a menos de 6% durante el *boom* de la IED, y hoy ronda en torno al 13%. La normativa que sostiene la atracción de IED y la transnacionalización de la economía ha engendrado una plétora de conflictos.

⁸ En kilogramos por habitante.

⁹ Además de su corolario, la creación de un robusto mercado de capitales y una nueva era de seguridad social en el país. Hoy, menos de una docena de empresas productivas participan en la bolsa de valores mientras la mitad del déficit público se debe a la fracasada reforma de pensiones.

Cuadro No. 3
Inversión Extranjera Directa (millones de dólares) e “Indicadores de Desarrollo”

	1989-1995	1996-2002	2003
Inversión Directa Extranjera promedio anual	\$133,8	\$744,8	\$194,9
Inversión Directa Extranjera acumulada	\$936,6	\$5213,5	--
Crecimiento del producto (PIB), anual promedio	4,1%	2,8%	2,5%
Crecimiento de manufacturas, anual promedio	4,2%	2,2%	2,7%
Crecimiento de empleo anual promedio	6,0%	1,5%	--*
Desempleo abierto	6,5%	6,8%	12,9%

Fuente: Elaboración CEDLA en base a datos de UDAPE y Banco Central de Bolivia.

* Nota: no se cuenta con datos de 2003; no obstante entre 2001 y 2002 la cifra fue negativa: el empleo se contrajo en -1,8%.

En resumen, los beneficios sociales y de desarrollo prometidos y esperados de la IED nunca se materializaron. Al contrario, los indicadores básicos de desempeño económico que conciernen a los trabajadores –crecimiento de empleo, desempleo abierto, etc.– empeoraron, mientras se iban sumando nuevos costos, como el alza de precios de servicios básicos, conflictos por tierra y territorio, erosión de la soberanía tributaria, etcétera.

Queda claro que atraer y sostener IED en el país, con una reingeniería de marcos normativos y disciplinas internacionales como la que existe en Bolivia hoy, es absolutamente insuficientemente para atender los problemas del desarrollo.

En sus discursos, el actual gobierno reconoce, a veces, que hay una brecha entre la teoría y los resultados y que la relación entre comercio exterior, inversiones y empleo no es automática ni simple. No obstante, a la hora de hacer políticas públicas este reconocimiento tienden a desaparecer. Convertir exportaciones y IED en beneficios sociales y bases para un desarrollo requiere una acción coherente y decisiva del Estado, dirigida sobre todo a los más vulnerables: los trabajadores urbanos y pequeños productores campesino-indígenas del área rural. Sin embargo, como se muestra claramente en otras secciones de este documento (ver “Medidas paliativas para enfrentar el desempleo galopante” y “El desarrollo campesino indígena: ¿omisión u olvido?”), los esfuerzos de política pública al respecto oscilan entre la incoherencia y la inexistencia.

Mesa y políticas “comerciales”

Aunque el actual gobierno anuncia un “viraje”, los supuestos que maneja y por ende las políticas que promulgan son esencialmente iguales a las de sus antecesores. Las “políticas comerciales” ahora giran en torno a concretizar un Tratado de Libre Comercio (TLC) con EEUU, dado el estancamiento del ALCA a finales de 2003 y su crisis abierta en 2004. Al frustrarse su pretensión de un ALCA abarcador y profundo para todo el hemisferio, EEUU ha buscado y logrado tratados bilaterales y multilaterales: en 2003 firmó un TLC con Chile, en 2004 terminó de negociar TLC con cinco republicas centroamericanas. En noviembre de 2003, el encargado de negociar

estos tratados, Robert Zoellick, comunicó la intención de la administración Bush de negociar un TLC con los países andinos (menos Venezuela).

Ante este escenario, el razonamiento del gobierno de Carlos Mesa se mueve en el marco de “exportar o morir”. En su mensaje al país el 4 de enero de 2004, Mesa afirmó que un TLC con EEUU era a) en esencia, un instrumento para lograr acceso a mercados; b) absolutamente necesario para el desarrollo del país; y c) por omitir cualquier mención de costos, llegaría esencialmente “gratis” o sin costos para el país.¹⁰ En clara continuidad con los supuestos y orientaciones de los gobiernos de turno desde los ochenta, el ministro de Desarrollo Económico, Horst Grebe, afirmó que se requiere un TLC con EEUU porque “la única manera de crear empleo... es mediante generación de capacidad exportadora en el ámbito industrial... [y] en segundo lugar, el país tiene un déficit en materia de inversiones, necesitamos generar inversiones que creen condiciones productivas y nuevas relaciones entre capital y trabajo...”

Esta posición ignora varias realidades: exagera los beneficios, subestima los costos y se basa en deseos más que en la experiencia acumulada en los últimos años. En primer lugar, supone que las concesiones que hará Bolivia en la negociación de un TLC –que no precisa ni menciona públicamente– serán compensadas con los beneficios del “acceso a mercados”. Este balance favorable es presentado como una pieza clave de una “estrategia de desarrollo”. Sin embargo, estos beneficios son tan precarios como para merecer la calificación de espejismo.

En primer lugar, la “estrategia” del gobierno supone que ante una apertura de mercados hay una oferta exportable de Bolivia, o la apertura misma la induciría. La experiencia concreta y varios estudios demuestran que no es así. En el marco de las presencias arancelarias (“acceso a mercados”) de la CAN, Bolivia aprovecha solamente el 8%, y sólo el 4% por ciento de las preferencias negociadas bajo el acuerdo MERCOSUR.¹¹ Es decir, ante importantes aperturas, la respuesta de la capacidad productiva es muy pobre. El balance del ATPA, antecesor del ATPDEA, es similar. El ATPA liberaba aranceles sobre unos 6.000 productos, de los cuales Bolivia logró

¹⁰ Al no mencionar costos, alude a sólo ganancias. Nada más lejos de la verdad. “Necesitamos abrir mercados, lo que quiere decir, necesitamos hacer tratados de libre comercio... Bolivia hoy tiene el beneficio del ATPDEA. ¿Qué es el ATPDEA? Es un acuerdo entre Estados Unidos y los países andinos que nos permite la exportación de una cantidad muy importante de productos liberados para entrar a Estados Unidos. Ese acuerdo va a terminar el año 2006. Si el acuerdo se termina, el incremento de nuestras exportaciones en el ámbito textil que en el año 2003 fue del 60 por ciento, no seguirá creciendo y al contrario tendremos una caída en las exportaciones. No podemos esperar sentados a que el 2006 llegue y no haya más ATPDEA, tenemos que sustituir ese acuerdo con un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. El ALCA, ustedes lo saben, es parte hoy de un gran debate... pero hoy no estoy hablando del ALCA, estoy hablando de nuestra necesidad y espero su confianza para abrir tratados de libre comercio con varias naciones empezando por Estados Unidos”. <http://www.rree.gov.bo/ACTUALIDADES/2004/enero/mensaje%20del%20Presidente.htm>

¹¹ Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Departamento de Promoción Económica, 2002, “La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y el comercio bilateral de Bolivia y Ecuador con los Estados Unidos”, Publicación No. 02/02, en: <http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/vestudiosydocumentosweb/8E86B773BC56BC8503256B7D004FB6A9>

exportar unos 330, es decir, menos del 6% según una estimación.¹² Es más, en el marco del ATPA, teniendo acceso a mercados de EEUU de Bolivia se exportaba cada vez menos. Según el *United States Trade Representative*, oficina del ejecutivo de EEUU encargada de la negociación de acuerdos comerciales, entre 1996 y 2001 hubo una caída del 49% en productos relacionados al programa ATPA. La evaluación oficial concluyó: “el ATPA sólo tuvo un efecto localizado en la economía boliviana”.¹³ Otro estudio anotó que el surgimiento de “productos dinámicos” poco o nada tenía que ver con el acceso a mercados de EEUU y afirmó que sólo cuatro de 12 de estos productos *quizás* debían su “despegue” al ATPA.¹⁴ Informes del gobierno de EEUU reiteran estas conclusiones: “Productores bolivianos no han aprovechado plenamente las preferencias del ATPA... [y] el gobierno ha fracasado en promover adecuadamente el ATPA”¹⁵; “el impacto general [del ATPA] ha sido pequeño y opera en los márgenes del comercio andino...”.¹⁶

La comparación entre las importaciones a EEUU y las exportaciones de Bolivia a dicho país es ilustrativa. A lo largo de los noventa, las importaciones a EEUU crecieron significativamente: entre 1994 y 2002, período del ATPA, crecieron en 63,5%; en el mismo período, las exportaciones de Bolivia a EEUU cayeron en 31,6%; las exportaciones ATPA cayeron aun más, de un 37% del total de las exportaciones bolivianas a EEUU a un 22%. Es decir, mientras EEUU importaba cada vez más y Bolivia gozaba de acceso arancelario beneficioso se exportaba cada vez menos. Obviamente, el acceso a mercados –por muy importante que sea– es un “beneficio” muy contingente y precario: el desarrollo depende mucho más de la existencia de un aparato productivo robusto que del “acceso a mercados”.

¹² *Los Tiempos* (Cochabamba), 20 de febrero de 2002, p A9. Otro estudio lo estimó en 12%. Ver: Comunidad Andina, 2001, “Resumen Estadístico para las Gestiones del ATPA”, SG/dt 123/Rev. 2, en: <http://www.comunidadandina.org/exterior/resumenATPA.pdf>. Los estudios no disputan la reducción en el aprovechamiento total de las preferencias arancelarias bajo el ATPA.

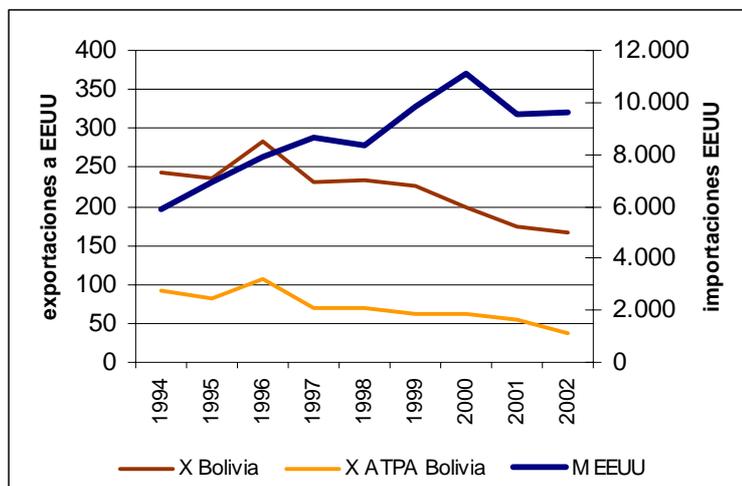
¹³ USTR, 2003. “First Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preferences Act as Amended.” Washington, DC: Office of the United States Trade Representative, p. 18.

¹⁴ Comunidad Andina, 2001, “Resumen Estadístico para las Gestiones del ATPA”, SG/dt 123/Rev. 2, en: <http://www.comunidadandina.org/exterior/resumenATPA.pdf>.

¹⁵ United States Trade Representative (USTR), “Third Report on the Operation of the Andean Trade Preference Act”, 31 de enero de 2001; United States International Trade Commission (USITC). 2000. *Andean Trade Preferences Act: Impact on US Industries and Consumers and Drug Crop Eradication and Crop Substitution*. Seventh Report, Investigation No. 332-352, en: <http://www.usitc.gov/wais/reports/arc/w3358.htm>.

¹⁶ Hornbeck, J. F. 2001, “The Andean Trade Preference Act: Background and Issues for Reauthorization”, CRS Report RL30790, 3 January 2001. Washington, DC: Congressional Research Service.

Gráfico No. 4
Exportaciones de Bolivia a EEUU en perspectiva (\$US millones)



Fuente: Elaboración CEDLA en base a: www.usitc.gov; ALADI, "La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y el comercio bilateral de Bolivia y Ecuador con los Estado Unidos", Departamento de Promoción Económica, Publicación No. 02/02, marzo de 2002, p. 20, en base a datos de USITC; USTR, 2003. "First Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preferences Act as Amended.", Washington, DC: Office of the United States Trade Representative.

Como muestra el Cuadro No. 4, en el año de gobierno de Mesa, sí hubo un importante repunte en las exportaciones a EEUU y de las exportaciones dentro del programa ATPDEA (sucesor del ATPA). Entre 2002 y 2003, según datos de EEUU, las exportaciones de Bolivia a ese país aumentaron de 166,8 a 192,0 millones, un aumento del 15,1%. En el mismo período, las exportaciones contabilizadas bajo el programa ATPDEA aumentaron en 155,5%. El gobierno presenta estos datos para validar su argumento a favor de un TLC con EEUU; sin embargo, un análisis más sereno requiere notar varios elementos.

Cuadro No. 4
Exportaciones ATPA/ATPDEA, \$US millones

Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Exportaciones	106,7	70,0	70,6	62,1	61,0	55,0	37,9	97,0

Fuente: Elaboración CEDLA en base a Dataweb del USITC, www.usitc.gov.

En primer lugar, más que un efecto de un mayor acceso a mercados, el dato de 2003 está marcado por la recuperación del terreno perdido luego del 11 de septiembre de 2001. En segundo lugar, las exportaciones a EEUU aumentaron en un 15%, pero este porcentaje es inferior al aumento de las exportaciones globales, alrededor del 21%. En tercer lugar, el aumento significativo de las exportaciones ATPDEA se debe más a la reclasificación de las exportaciones (de un programa, GSP, a otro, ATPDEA) que a la

generación de nuevas exportaciones. Alrededor de \$60 millones en exportaciones “migró” al ATPDEA; de esto, estimamos que sólo la cuarta parte – unos \$15 millones – serían exportaciones nuevas, principalmente de prendas de vestir.

Por otra parte, la contribución de las exportaciones al “desarrollo”, por medio de una significativa creación de empleo en cantidad y calidad es muy débil. Los gobiernos de turno –incluido el actual– hacen anuncios sobre los empleos que se estarían creando en los sectores exportadores; son importantes, por cierto, pero precarios y a nivel del país casi insignificantes. En 2003, el gobierno anunció que las exportaciones ATPDEA crearían alrededor de 40.000 mil empleos, principalmente en manufactura y agroindustria.¹⁷ Los cálculos, sin embargo, son extremadamente precarios. En 2000, las exportaciones crecieron en casi 13%, mientras los empleos nuevos en el país cayeron en 3,5%. En 2001, las exportaciones volvieron a crecer en 11,4%, y el empleo aumentó. En 2002, las exportaciones aumentaron en 12,4%, y nuevamente el empleo cayó en 3,0%. En fin, a partir de los mismo datos del gobierno, la relación global entre exportaciones y empleo es, cuando menos, errática (Huanca, 2004).

Asimismo, el gobierno hace caso omiso a la calida del empleo. Los dos sectores señalados como líderes en la creación del empleo –joyería en oro y prendas de vestir– reproducen condiciones de empleo al margen de cualquier régimen de derechos (en el caso de la joyería en oro), o aprovechándose plenamente de la flexibilización de facto en el país (en el caso de las prendas de vestir). En ambos sectores, como demuestran varios estudios, la industria anda por el “camino bajo” de consolidar niveles de productividad y retorno sobre las ventajas espurias de la presión al trabajo (Escóbar y Montero, 2003).

La precariedad de esta estrategia se revela también en la concentración de las actividades en pocas empresas. Esta tendencia ya se daba con el ATPA: en 1999 y 2000 dos categorías –joyería y puertas de madera– cubrían más del 94% de ítems enviado a EEUU concentrados en no más de seis empresas. En el marco del ATPDEA, más del 90% de las exportaciones de joyería en oro responde a dos empresas; más del 80% de las exportaciones de prendas de vestir se concentran en una empresas; casi el 90% de las exportaciones de muebles y puertas y ventanas de maderas son producidas por cuatro empresas. En total, los beneficiarios (“ganadores”) directos del ATPDEA son aproximadamente una docena de empresas, con entre el 5% y el 7% de las exportaciones bolivianas totales al mundo.¹⁸ Funcionarios del gobierno sugieren que este grado de concentración en pocas manos es en parte benigno y “natural” en una industria embrionaria. No obstante, tanto el sentido común como la experiencia histórica indican que modelos de “desarrollo” con bases tan estrechas son extremadamente vulnerables y poco sostenibles.

La “estrategia” del actual gobierno –y su justificación para buscar un TLC con EEUU– supone que las exportaciones bolivianas lograrán una entrada significativa a los mercados de EEUU “ganándose” el espacio para sus productos frente a la competencia de los países andinos vecinos (que entrarán juntos al TLC) y potencias como China,

¹⁷ Ver, por ejemplo, *La Razón*, “Bolivia necesita aval de EEUU para entrar al TLC”. 21 de agosto de 2004.

¹⁸ En base a datos del Ministerio de Desarrollo Económico, 2004.

Pakistán, India y México. Dos elementos –límites a la capacidad importadora a EEUU y un entorno de competencia extrema– sugieren que si bien puede haber algunos ganadores, esta estrategia es extremadamente precaria.

A todas luces el mercado de EEUU para importaciones dejará de crecer a los ritmos de la última década, agudizando significativamente la competencia. Un estudio actual demuestra cómo el crítico déficit de la balanza de pagos de EEUU –el país deudor más grande del mundo, situación que tenderá a mantenerse o agudizarse en los próximos años– pone límites al crecimiento de las importaciones.¹⁹ Los autores de este estudio concluyen: “Es imposible que el crecimiento extraordinario de las importaciones a EEUU en los últimos 12 años se repita”. En términos netos, arguyen, no habrá una ampliación significativa del mercado de importaciones a EEUU. “...Como grupo [los países en vías de desarrollo] no pueden esperar aumentar sus ingresos por exportaciones a mercados EEUU en el futuro previsible, independientemente de los términos de los acuerdos comerciales presentes o futuros. Los únicos países que podrán ganar mayor acceso a los mercados de EEUU serán aquellos que lo logren a expensa de otros.”

En este escenario, el “beneficio de uno” es cada vez más la “pérdida de otro”. Conquistar mercados para productos de valor agregado –la pretensión del actual gobierno– significa quitárselos a China y México, a los países centroamericanos (que ya tienen un TLC negociado) y a los vecinos andinos. El caso de los textiles, el “sector” privilegiado por el gobierno de Mesa, es ilustrativo.

Un sistema de cuotas –limitaciones sobre el volumen físico de textiles y prendas de vestir que un país puede exportar a EEUU– coadyuvó a una dispersión global de la industria. En 2005, dichas cuotas se deben suprimir completamente. Analistas concuerdan que un efecto ya visible es la reconcentración de la industria. Fuentes de la industria textil norteamericana reportan que “...grandes vendedores al detalle (Gap, JC Penny, Liz Clairbore, Wal-Mart) que antes compraban [*sourced*] de 50 o más países, hoy compran de 30 a 40 países; cuando las cuotas sean eliminadas, se prevé que el número caerá a 10 a 15, notablemente países donde existe integración vertical”. ¿Quiénes serán los ganadores en este rubro central en la “estrategia” del gobierno? Hoy, casi el 60% de la capacidad productiva del sector en la China está restringida bajo las cuotas que quedan; Asia en general está restringida en más del 50%. La eliminación de algunas cuotas ya ha marcado la tendencia: entre enero de 2002 y fines de 2003, las exportaciones de ropa de China a EEUU aumentaron en 320%, mientras los precios cayeron en 55%.²⁰ *Business Week* apuntó que hoy China copa el 17% del mercado mundial de confecciones y que después de 2005 puede “subir rápidamente a 45%”.²¹ La USITC –entidad del gobierno de EEUU encargada de temas de comercio internacional– confirma que los países del hemisferio, con o sin TLC, ya están perdiendo. En general, el modelo económico construido por la USITC pronostica una

¹⁹ Baker y Weisbrot. 2004. “Fool’s Gold: Projections of the U.S. Import Market.” Center for Economic and Policy Research, http://www.cepr.net/Import_Projections.htm

²⁰ “World Textile Industry Prepares for a Day of Reckoning.” *Manufacturing and Textile News*, 16 de abril de 2004, vol. 11, no. 8.

²¹ “Where Free Trade Hurts.” *Business Week Online*, December 15, 2003.

reducción del 39% en las exportaciones de prendas de vestir desde América Latina y hace los siguientes pronósticos específicos:²²

- México: “... *market share* [la participación en el mercado] de importaciones de ropa a EEUU tenderá a caer todavía más, aun con preferencias NAFTA...”²³
- Caribe: “...la mayoría de las firmas [importadoras de ropa] consultadas indicaron que reducirían contratación [*sourcing*] del Caribe...”.
- Costa Rica: “...[la participación en el mercado de EEUU] caerá significativamente”.
- Centro América: “... [su] estatus futuro como proveedor [de textiles y confecciones es] incierto”.
- Andes: “...[la participación en el mercado de EEUU] caerá... pero puede continuar como proveedor a nichos [camélidos]...”.

En síntesis, la justificación para buscar un TLC, base de la “estrategia” para un “viraje”, se fundamenta, en el país, en una industria extremadamente estrecha y vulnerable y, fuera del país, en mercados fluctuantes, ya saturados y al punto de recibir una avalancha demoledora de exportaciones chinas.

Sobre las inversiones, el gobierno no presenta argumentos en relación con la inversión esperada, distribución sectorial o los impactos o “beneficios” de desarrollo que prevé; simplemente afirma que un TLC traerá más inversión y que la inversión traerá desarrollo. Los datos de la inversión extranjera de los noventa muestran que la existencia de acuerdos internacionales no produce flujos de IED.²⁴ Y como se vio líneas arriba, aunque venga la inversión y en cantidades importantes, puede estar desligada totalmente de un proyecto de crecimiento y desarrollo.

Costos: muy reales

Mientras los beneficios de un TLC son más un deseo que una realidad, sus costos son muy reales. Ya se vio cómo un régimen de “libre comercio” ha provocado estragos en el aparato productivo tanto del campo como de la ciudad. Un TLC requiere concesiones y costos de los cuales hasta ahora el gobierno de Mesa no ha querido hablar con la sociedad. En presentaciones cerradas a los empresarios privados, personeros del Viceministerio de Exportaciones identificaron los siguientes costos o concesiones que un TLC implicaría:

²² USITC 2004. “Textiles and Apparel: Assessment of the Competitiveness of Certain Foreign Suppliers to the U.S. Market,” Investigación USITC 332-448, Competitiveness of the Textile and Apparel Industries, <http://63.173.254.11/pub3671/main.html>, p. 2-6.

²³Desde enero de 2002, cuando empezaron a suprimirse las cuotas, en México, 325 de las 1.122 maquiladoras de confecciones se han cerrado. “Labor Rights, Trade Agreements and the MFA Phase-out. Maquiladora Solidarity Network, Memo 15, www.maquilasolidarity.org.

²⁴ Comenta la UNCTAD: “A pesar de las sustantivas medidas de liberalización [de la IED] de la década pasada, países en vías de desarrollo todavía traen menos de la tercer parte de flujos de IED (UNCTAD 2002: 9). Un estudio en 31 países en desarrollo, citado por el Banco Mundial, anota que los países que habían “concluido un TBI no tenían más posibilidades de recibir IED adicional que aquellos sin dicho pacto” (World Bank, 2003:129).

Acceso a mercados:

- “Desgravación violenta”, es decir, el gobierno prevé –correctamente– poca capacidad negociadora para defender o sostener el trato preferencial que recibe la soya boliviana exportada a los países andinos.
- “No consideración de trato especial y diferenciado”, es decir, prevé que no habrá tratamientos especiales para el país que reconozcan su condición de atraso.
- “Tratamiento de mercancías usadas”, que tendrían que gozar de la apertura irrestricta y permanente

Inversión:

- “Los estados son responsables por los actos de los particulares...”, es decir, cualquier acto en contra de una empresa transnacional es responsabilidad del gobierno, y puede ser la base para iniciar un juicio contra el país. Esto convertiría al Estado en un gendarme permanente para la protección de las multinacionales.
- “Incluye en la definición de inversión a la deuda pública”, lo que abriría el camino del arbitraje internacional, por ejemplo, a las AFP (controladas por la inversión extranjera) contra el Estado en torno a la creciente deuda interna.

Servicios:

- “Cambio profundo en la legislación nacional”, por lo que se deberá cambiar leyes sobre temas tan sensible como los servicios (educación, salud, agua, electricidad) para que respondan no a determinaciones internas, sino a los intereses de la inversión extranjera.
- “Competencia desigual...”, es decir, el gobierno ya prevé que proveedores nacionales, por ejemplo en la construcción, desaparecerán.
- “Debilidad institucional para proteger el sector de servicios”, es decir, el gobierno ya considera que el Estado no podrá hacer nada para proteger su rol como proveedor o a los demás proveedores.

Propiedad intelectual

- “Patentamiento de métodos quirúrgicos y terapéuticos”, lo que aumentará los costos de salud.
- “Protección de datos de prueba”, lo que hace más difícil replicar medicamentos necesarios para la salud pública, aumentando así sus costos.

Políticas de competencia:

- “Falta de legislación...”, es decir, ante los vacíos existentes en la legislación nacional, un TLC impondría una nueva legislación consonante con las orientaciones del mismo.

- “Adecuación de la legislación nacional: prescripción constitucional que no admite monopolios”, es decir, se anuncia ya un conflicto con la Constitución Política del Estado vigente.

En su conjunto, estos costos –reconocidos por el gobierno, pero no públicamente– son sustanciales. Ponen en duda los beneficios de las exportaciones y ponen en peligro los servicios públicos y la capacidad del Estado de proveerlos, encarece y hace menos accesible la salud pública y hace mucho más difícil que el Estado tenga un mayor rol en la economía. La contradicción es profunda, pues justo cuando el gobierno afirma que el Estado debe jugar un mayor rol en la economía –crucialmente en el sector de hidrocarburos – está sacrificando su capacidad de hacerlo, al buscar someterse a la disciplina de un TLC con EEUU.

Haciendo un calculo resumido de costos y beneficios, se tiene que Bolivia exportó un poco menos de 200 millones a EEUU en 2003, de los cuales aproximadamente la mitad fueron exportaciones bajo el programa ATPDEA. El beneficio de un TLC, en el corto plazo, implicaría preservar un acuerdo preferencial para ciertas exportaciones con un valor de unos 100 a 150 millones dólares. Los costos, en cambio, tienen efectos económicos en materia de inversiones (la capacidad de convertir inversión extranjera en beneficio social), en la propiedad intelectual (entregar rentas monopólicas a empresas multinacionales, contra salud pública y la soberanía biotecnológica), en los servicios (la capacidad de Estado para velar y participar en la atención de las necesidades básicas), en las compras del Estado (el uso preferencial de fondos públicos para fines sociales), entre los más importantes.

El proceso: entre la incoherencia y la no transparencia

El proceso de negociaciones del TLC entre EEUU y los países de la Comunidad Andina, del que Bolivia forma parte en calidad de observador, empezó el 18 de mayo en Colombia; desde entonces han habido tres rondas de negociaciones en Atlanta (junio), Lima (julio) y Puerto Rico (septiembre). Plagado de problemas de organización interna y condicionado por EEUU, el país sigue como observador. A la primer ronda envió cuatro observadores, a la segunda 10, a la tercera 50 y a la cuarta nuevamente 10. En vísperas de la última ronda, el gobierno destituyó a su viceministra encargada de las negociaciones y el “coordinador” renunció minutos antes de abordar al avión a Puerto Rico. Persisten dudas sobre si el gobierno logrará organizarse y enviar las señales necesarias a la Embajada de EEUU, dos condiciones necesarias para estas negociaciones.

Como comentaba la (ahora ex) viceministra: “El hecho de que estemos de observadores no depende sólo de nosotros sino también de una decisión que adopte EEUU”²⁵. ¿Qué quiere EEUU? Fundamentalmente, está esperando “señales claras” sobre la Ley de Hidrocarburos. Hoy, Ecuador y Perú están bajo la amenaza de ser excluidos de las negociaciones del TLC si no arreglan procesos contenciosos entre sus gobiernos y empresas multinacionales de EEUU. En clara demostración de su poder para condicionar entradas y salidas de las negociaciones, la prensa reportó que “fuentes del Gobierno explicaron que el motivo principal para que Bolivia siga participando como observador en las negociaciones

²⁵ “Gobierno admite que existe apuro para que Bolivia ingrese al TLC”. *Jornada*, 21 de agosto, 2004.

se debe 'única y exclusivamente' a una decisión del país del Norte... Una de las fuentes aseguró que uno de los problemas es el supuesto cambio de reglas en el sector hidrocarburífero y la posible revisión de los 78 contratos firmados por las petroleras con el Estado boliviano".²⁶

Mientras tanto, el proceso avanza, revelando cada vez con más nitidez los intereses en juego. Los intereses de los países andinos (menos Venezuela) son similares a los de Bolivia. Los negociadores van a las rondas a promover la apuesta de sectores empresariales, por lo general concentrados en la producción de bienes agrícolas y en industrias livianas, de seguir accediendo a los mercados de EEUU por medio de preferencias arancelarias iguales o mejores que el ATPDEA.

Los negociadores de los EEUU, por su parte, promueven una amplia agenda "comercial" explicitada en el Trade Act de 2002, en defensa de las proyecciones y intereses de sectores empresariales concretos.²⁷ Estos intereses se enmarcan en una visión geopolítica en la que están presentes los dos objetivos centrales de la política exterior de EEUU: la "lucha contra el terrorismo" y la "lucha antidrogas". El acceso de los productos estadounidenses a los mercados andinos es un elemento, pero de ninguna manera el más importante. De hecho, las barreras de entrada a los productos industriales son bajas; por otra parte, el tamaño de los mercados es menor. Mucho más importante es el interés de los sectores empresariales de consolidar y poner candado a las reglas sobre inversiones. En todos los países hay importantes inversiones estadounidense en sectores de hidrocarburos, y en Perú hay miles de millones de inversión en minería. Garantizar reglas que favorezcan a la inversión de EEUU e instrumentos para castigar a los gobiernos que las cambien es de primordial interés para ese país. La consolidación de este tipo de reglas daría más poder a las multinacionales para poner en aprietos a los gobiernos y pueblos de la región.

En resumen, el quid-pro-quo de fondo en las mesas de negociación es el de consolidar las preferencias arancelarias del ATPDEA para los países andinos a cambio de liberalizaciones de mercados de compras del Estado y servicios y mayores privilegios y protecciones para las multinacionales en materia de inversiones y propiedad intelectual.

El gobierno de Mesa se apresura a entrar a este escenario bajo un manto de total secreto. De hecho, ya ha firmado un acuerdo de confidencialidad que garantiza que nada de lo presentado o discutido pueda salir a la luz pública en los próximos 10 años.

Mientras tanto, van sumándose voces disidentes y de abierta oposición. La Confederación Agropecuaria del Oriente aumenta el volumen de sus críticas, señalando serias observaciones a los subsidios que EEUU mantiene sobre su producción agrícola y las que un TLC con EEUU representaría para el principal producto de exportación, la soya. Un

²⁶ "El libre comercio con EEUU espera por la nueva ley petrolera". *La Razón*, 17 septiembre, 2004.

²⁷ La correspondencia entre lo que demandan los sectores empresariales y lo que negocia el gobierno de EEUU es muy clara. Ver, por ejemplo, los resultados de NAFTA, TLC Chile EEUU y CAFTA en relación con los pronunciamientos del Consejo de Negocios Internacionales (*U.S. Council for International Business*), la Asociación Nacional de Manufactureros (*National Association of Manufacturers*), el Consejo para el Comercio Externo (*National Foreign Trade Council*), el Comité de Emergencia para el Comercio Americano (*Emergency Committee for American Trade*), las Cámaras de Comercio de EEUU (*U.S. Chamber of Commerce*), la Coalición de Industrias de Servicios (*U.S. Coalition of Services Industries*) y los Manufactureros e Investigadores en Farmacéuticos de EEUU (*Pharmaceutical Research and Manufacturers of America*).

estudio comisionado por USAID es claro al respecto: el *boom* de la soya –el sector ha generado divisas por 2.900 millones dólares en los últimos cinco años, de los cuales 2.300 provienen de ventas a la Comunidad Andina de Naciones– se sostiene sobre las preferencias arancelarias que goza Bolivia en el marco de la CAN. Con un TLC o el ALCA, estas preferencias fácilmente se eliminarían, sea en las listas a negociar o por medio de la normativa sobre nación más favorecida o “trato nacional” en varios de los capítulos.

El presidente del directorio de la Cámara de Industrias Farmacéuticas de Bolivia (CIFABOL) sostiene que “el TLC es un problema, porque EEUU está poniendo condiciones inaceptables... Aún no se entiende que la industria farmacéutica nacional es una industria estratégica”.²⁸ Por su parte, la Cámara Boliviana de Construcción señaló que “en puertas de abrirse un Tratado de libre Comercio no estamos en condiciones de ser competitivos a nivel internacional”.²⁹

Desde el ámbito de las organizaciones sociales también se van sumando voces de alerta y resistencia a esta estrategia. El III Encuentro Nacional contra el ALCA y el TLC, en octubre de 2004, juntó a más de 120 organizaciones sociales y gremiales, las que expresaron su rechazo a la firma de este tipo de acuerdos, por considerar que el país se halla en situación de desventaja frente a los países que imponen sus condiciones y que los daños a la economía y soberanía nacional serán más altos que los beneficios que se prometen.

Octubre 2003 habría producido cambios en el país, pero no están reflejadas en las cruciales “políticas comerciales”.

²⁸ *Los Tiempos*, 21 de agosto de 2004.

²⁹ *Jornada*, 14 de agosto de 2004.

LOS “CONVENIOS” DE MESA FRENTE A LAS LUCHAS Y DEMANDAS SOCIALES

*Bruno Rojas**

El primer año de gobierno de Carlos Mesa fue intenso en luchas y demandas sociales. Esta intensidad conflictiva estuvo marcada tanto por las rebeliones de septiembre y octubre de 2003 —previas al mandato de Mesa— como por la acumulación histórica de demandas sociales desatendidas, particularmente en el período del modelo vigente desde 1985.

Lo ocurrido en 2003 mostró el despliegue de un gran movimiento social de magnitud nacional que puso en evidencia la crisis del modelo neoliberal en el país. El pasar de los años está develando en los planos económico, político (crisis de la democracia representativa) y, principalmente, social que los gobiernos tienen cada vez más dificultades para solucionar las demandas de los sectores y organizaciones sociales.

En este contexto y en los escenarios políticos que se fueron generando a partir de 2003 —como el del referéndum del 18 de julio—, las luchas sociales presentaron las siguientes características:

- Las demandas sectoriales y regionales mostraron un grado significativo de articulación con las de carácter nacional, como la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos, la industrialización del gas, la derogatoria del DS 21060 y otras relacionadas a las reformas de ajuste estructural.
- Estas demandas experimentaron también un proceso de atomización, debido a la multiplicidad de problemas desatendidos y al predominio de prácticas dirigenciales orientadas a priorizar lo inmediato y específico a tono con la lógica del gobierno en el tratamiento sectorializado de las reivindicaciones.
- Frente al frecuente incumplimiento de los acuerdos suscritos por el gobierno, las luchas sociales utilizaron, en varios casos, métodos de presión extremos.
- Las luchas reflejaron la configuración de nuevas formas de organización y movimientos basados en la solidaridad, la desgracia común y la situación de abandono social. Estos son los casos de los desocupados, trabajadores del Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE) y familiares de las víctimas de octubre, para mencionar los más importantes.
- Las luchas transcurrieron en un ambiente de formación de alianzas, algunas efímeras, entre organizaciones sociales como un recurso de fortalecimiento de la presión política. Entre estas alianzas, se destaca la conformación de las “coordinadoras”.

* Sociólogo. Investigador y coordinador de relaciones con organizaciones laborales del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

- La irrupción de liderazgos personales antes que colectivos, que pretendieron capitalizar la movilización de octubre. Con el referéndum, estos liderazgos se debilitaron rápidamente debido esencialmente a la ambigüedad de sus posiciones con relación al mismo.

La “agenda de octubre”

De las jornadas de octubre emergió la denominada “agenda de octubre” como el conjunto de demandas exigidas al Estado por las organizaciones y sectores sociales que participaron en ese movimiento nacional. Esta agenda fue objeto de lecturas diferentes. Por un lado, el gobierno de Mesa redujo su contenido a la convocatoria a un referéndum vinculante sobre el gas, la organización de una Asamblea Constituyente y la elaboración una nueva Ley de Hidrocarburos. Por otro lado, las organizaciones sociales plantearon un conjunto de demandas: la nacionalización e industrialización de los hidrocarburos, la derogatoria de varias normas legales contrarias a los intereses de los diferentes sectores sociales (Ley de Reforma de Pensiones, DS 21060, Ley INRA, Ley 1008), la generación de empleos permanentes, el rechazo a la erradicación de la coca y la dotación de tierras en forma gratuita, entre otras.

Todas estas demandas —a excepción del tratamiento parcial del tema hidrocarburífero— no fueron atendidas satisfactoriamente por el gobierno de Mesa, que optó estratégicamente por la negociación, el diálogo y la firma de convenios sin soluciones efectivas.

Esto se refleja en el promedio mensual de 27 conflictos en lo que va de la gestión de Mesa, protagonizados por diferentes sectores sociales y regionales. Los picos altos se registraron en mayo, junio y julio, meses coincidentes con el proceso de organización y realización del referéndum sobre el gas.

La nacionalización de los hidrocarburos, ejercicio de soberanía

La problemática de los hidrocarburos, desde la perspectiva de las organizaciones populares, se centró en la demanda de la recuperación de la propiedad del gas y los hidrocarburos a favor del Estado. En este sentido, la nacionalización entendida como expropiación, la industrialización del gas, la refundación de YPFB y la exportación de gas con valor agregado configuraron el conjunto de formulaciones que reforzaron el planteamiento de la recuperación de la propiedad.

La respuesta del gobierno se concentró en la convocatoria al referéndum sobre el gas bajo el supuesto de que las preguntas y las respuestas a ellas orientarían la nueva Ley de Hidrocarburos y el futuro de estos recursos. El contenido de las preguntas dejó entrever claramente dos propósitos: la continuación de la política energética sustentada en los intereses de las empresas petroleras y la obtención de un respiro político orientado a la conclusión de la gestión de gobierno de Mesa en 2007.

Una buena parte de los movimientos y organizaciones sociales criticaron este proceso, argumentando que el referéndum ya se dio en octubre de 2003, cuando el pueblo insurrecto planteó en las calles la recuperación de los hidrocarburos. La creación de

espacios públicos de debate, las marchas de largo aliento (COB e indígenas chaqueños), las tomas de pozos petroleros, los paros y los bloqueos de caminos fueron las acciones encaradas por algunas organizaciones con el objetivo, primero, de evitar la realización del referéndum y, segundo, obligar al gobierno a iniciar un proceso de nacionalización del gas y los hidrocarburos.

Las luchas de estos sectores, particularmente en el período previo a la consulta popular sobre el gas, fueron persistentes; sin embargo, carecieron de contundencia en un contexto político marcado por la presión del gobierno a participar en la votación, la influencia de algunos partidos políticos con presencia en las organizaciones sociales, la campaña publicitaria millonaria del gobierno y el despliegue de información de grupos de poder económico y regional que respaldaron la consulta.

Los resultados del referéndum fueron rápidamente orientados hacia un ciclo contrario a la demanda de nacionalización, ratificando el control privado de los hidrocarburos a favor de las empresas transnacionales.

Las últimas movilizaciones de los pueblos indígenas (del Chaco y de la Asamblea del Pueblo Guaraní) ratificaron la urgencia de recuperar la propiedad de los hidrocarburos, aprobar una nueva Ley de Hidrocarburos e incorporar los derechos de los indígenas en cuyos territorios se encuentran las reservas de gas y las instalaciones de las petroleras.

Empleo, derecho a trabajar

El crecimiento del desempleo urbano, la profundización de la precarización de las condiciones laborales, los despidos de trabajadores como mecanismo de ajuste empresarial, la ampliación del subempleo y la continuación del PLANE como respuesta coyuntural a la desocupación constituyeron el contexto específico de conflictividad para el planteamiento de demandas en torno al derecho al trabajo, tanto de los desempleados como de los trabajadores activos.

En todo el período, las movilizaciones de organizaciones de desocupados, trabajadores del PLANE y sindicatos de trabajadores fueron una constante, revelando las grandes limitaciones del gobierno y de las políticas públicas para la generación de nuevos empleos.

Cerca de 17 asociaciones de desocupados y de personas contratadas por el PLANE firmaron una serie de convenios con el gobierno. El incumplimiento de los mismos y la forma irregular con la que se ejecutó ese plan aceleraron las movilizaciones y la adopción de medidas extremas.

La demanda principal de los desocupados (concentrados en la Confederación de Desocupados de Bolivia, fundada en enero de 2003) fue la creación de fuentes de trabajo “permanentes y con todos los beneficios sociales”, exigiendo para ello la adopción de políticas públicas inmediatas. A este planteamiento se articularon demandas referidas al acceso gratuito a los servicios de salud pública, a programas de vivienda, dotación de materiales educativos, cursos de formación técnica y la conformación de microempresas como alternativa de generación de empleos.

Salvo algunas medidas paliativas, la demanda de empleos permanentes se sujetó a las medidas dispuestas en el programa económico de Carlos Mesa relacionadas con “Compro Boliviano”, la instalación de gas domiciliario, la construcción de viviendas y la transformación de vehículos internados al país, cuyo impacto es mínimo en la creación de nuevos empleos.

Los convenios suscritos fungieron como mecanismos de control y distensión de conflictos. Poco importó al gobierno su cumplimiento bajo el argumento de que el Estado no cuenta con los recursos suficientes para atender la generación de empleos debido al alto déficit fiscal que enfrenta.

El acuerdo suscrito el 2 de septiembre de 2004 contiene varias generalidades y algunos puntos específicos en las áreas de educación, salud, vivienda, microempresas y empleo. Con relación a este último punto, se acordó la institucionalización del control social en la Dirección Única de Fondos (DUF), la implementación del PLANE a través de la publicación de listados y nuevos registros de postulantes, la adopción de nuevos criterios de selección de los trabajadores, la gestión de cursos de capacitación productiva y tecnológica en el marco del programa Pro País y, finalmente, la presentación del Plan Marco Estratégico Operativo para Crear Fuentes de Trabajo Permanentes. Este plan pretende generar 42.000 empleos “permanentes y sostenibles en 360 días”.

Sin embargo, los empleos que se busca crear se circunscriben a actividades temporales como la instalación de gas domiciliario, la reconversión vehicular, la reparación de caminos y la organización de microempresas de servicios. En consecuencia, todo parece apuntar a que la demanda de empleos permanentes quedará nuevamente postergada en un contexto en el que el desempleo aumenta cada año.

El otro movimiento en torno al empleo agrupa a los obreros y obreras del PLANE. Se trata de una asociación nacional conformada por desocupados que por tiempos y ciclos determinados lograron trabajar en proyectos municipales coordinados por dicho programa. Constituida en su mayoría por mujeres, la organización demandó el funcionamiento regular del PLANE y la creación de fuentes de trabajo estables, planteamientos que no fueron atendidos por el gobierno.

En su último pliego petitorio, este movimiento, además de demandar la nacionalización e industrialización del gas, exigió transparencia en los informes económicos de ejecución del PLANE en sus diferentes fases, la realización de una auditoría externa y el mejoramiento de las condiciones laborales. Tales planteamientos no tuvieron respuesta alguna por parte del gobierno.

Lo que debe destacarse es que este movimiento, que nació como una reacción colectiva ante la necesidad de garantizar la contratación de los desocupados, fue paulatinamente logrando un nivel significativo de organización al haber estructurado una asociación nacional.

Tierra, derecho indígena

Las consecuencias de la reforma agraria en términos de una desigual distribución de tierras en el país, el desmantelamiento del aparato productivo de la economía campesina del

altiplano y valles, la pervivencia de latifundios y haciendas (muchas sin función económica y social) y la ausencia de políticas de desarrollo rural configuraron un contexto en el que campesinos, indígenas y el Movimiento Sin Tierra (MST) generaron acciones colectivas poniendo en evidencia la crisis de la actual estructura agraria boliviana.

Por una parte, los campesinos, a través de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), persistieron en exigir la atención de su pliego petitorio de 72 puntos presentado en gestiones anteriores. La dotación de mil tractores (que expresaba el proyecto de mecanización agrícola de uno de sus líderes, Felipe Quispe), el otorgamiento de créditos ventajosos, la derogatoria de la Ley INRA, la formulación de proyectos de desarrollo rural y el acceso a servicios de salud fueron algunas de las demandas sectoriales más importantes. Estos planteamientos estaban articulados a la nacionalización de los hidrocarburos y la derogatoria del DS 21060 como formulaciones nacionales.

El gobierno atendió parcialmente estas demandas con la entrega de un lote de tractores (aproximadamente 200) a un costo de 18.500 dólares cada uno, generando resistencia y protestas en las comunidades campesinas. Asimismo, aprobó una línea de crédito y otras medidas que en su conjunto evaden el tratamiento integral del pliego y, sobre todo, la situación de crisis de la economía campesina que se profundizó con la apertura comercial a partir del ajuste estructural.

A su vez, el MST (fundado en junio de 2000) mantuvo la demanda de dotación de tierras que no cumplen la función económica y social. El gobierno de Mesa optó por la firma de acuerdos que no se cumplieron y dispuso la aplicación operativa de la Ley INRA.

El MST aplicó una estrategia de lucha consistente en la toma de tierras en diferentes puntos de la geografía rural del país. Según esta organización, existirían por lo menos 150 propiedades sin función productiva alguna, y fundamentó en este dato el plan de “guerra total al latifundio improductivo” impulsando la “reforma agraria desde abajo”. En lo que va del período gubernamental de Mesa, se produjeron alrededor de 10 tomas de tierras, varias de ellas reprimidas y criminalizadas bajo el argumento de que las ocupaciones eran simplemente delitos de invasión de la propiedad privada.

Una fracción del MST fue involucrada en los acontecimientos de Ayo Ayo (muerte del alcalde de esta localidad en una acción grupal campesina), en el marco de un proceso judicial orientado a criminalizar las acciones de sus dirigentes y a descabezar su organización antes que a esclarecer el hecho.

Un tercer frente de cuestionamiento profundo al problema de la tierra y territorio en el país, vinculado a la problemática hidrocarburífera, estuvo constituido por los pueblos indígenas del oriente organizados en la CIDOB, la Asamblea del Pueblo Guaraní y la Central de Pueblos Indígenas del Oriente, para mencionar a las organizaciones más conocidas. Estas organizaciones persistieron en demandar el respeto y la consolidación de sus territorios comunitarios de origen como espacios socioeconómicos, políticos y culturales históricamente construidos. Denunciaron la presencia de las empresas petroleras que, bajo condiciones favorables otorgadas por anteriores gobiernos y ratificadas por el actual, invadieron territorios indígenas. Realizaron tomas de pozos y marchas de largo

aliento con el objetivo de llamar la atención del gobierno y de las empresas y lograr el respeto a sus derechos colectivos.

Estas demandas indígenas fueron atendidas muy parcialmente a través de acuerdos con algunas petroleras (como Petrobras) que se “comprometieron a respetar el medio ambiente y los territorios” en el marco de los contratos firmados con el Estado. Asimismo, según estos acuerdos, se pondría a disposición de los pueblos indígenas un fondo de apoyo destinado a sus actividades económicas.

En acciones más recientes, el movimiento indígena viene demandando la incorporación de sus derechos en la nueva Ley de Hidrocarburos que se está debatiendo en el Congreso Nacional y beneficiarse con un porcentaje de los impuestos y regalías del gas.

Seguridad social, derecho a la jubilación digna

La inmolación del ex trabajador minero Eustaquio Picachuri marcó un hito en la lucha de los trabajadores sin jubilación, durante el primer año de gobierno de Carlos Mesa. El hecho estableció una fuerte inflexión en la problemática de la seguridad social y la jubilación en el país, porque puso al descubierto el fracaso de la reforma de pensiones y la incapacidad del Estado y del gobierno de Mesa para el tratamiento del derecho a la protección social de más de 20 mil ex trabajadores de las minas, magisterio, administración municipal y de otros sectores económicos afectados por el cambio del sistema de pensiones.

El movimiento social de los trabajadores sin jubilación es uno de los más importantes en los inicios de este nuevo milenio, porque revela la crisis del modelo neoliberal y sus limitaciones para atender un derecho básico de la población: la seguridad social. En este sentido, las demandas de este movimiento se centraron en la obtención del beneficio de la jubilación a partir de agilizar los trámites en el Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR) y la derogatoria de la Ley de Pensiones vigente.

La Asociación Nacional de la Generación Sándwich y, principalmente, la Asociación de Ex Mineros y Metalurgistas sin Jubilación estuvieron en permanente movilización tanto en acciones de negociación como en marchas, bloqueos, huelgas de hambre y crucifixiones.

Hasta la muerte del ex minero Picachuri, el problema se mantuvo en fojas cero, revelando el incumplimiento del gobierno de los acuerdos firmados. Posteriormente, el convenio suscrito estableció la cancelación de “bonificaciones” mensuales según cuatro categorías determinadas previamente hasta que se logre la conclusión de los trámites en curso. Según este acuerdo, todas las personas que obtengan una renta menor a la bonificación deberán devolver la diferencia.

A modo de balance general, la Ley 1732 de Reforma de Pensiones se mantiene incólume, apenas con ligeras declaraciones oficiales en sentido de reformar esta disposición¹. Del mismo modo, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), principales administradoras de los aportes de los trabajadores, han dejado traslucir serias

¹ Información reciente da cuenta que el Congreso Nacional dispuso la conformación de una comisión encargada de elaborar un nuevo proyecto de Ley de Pensiones, partiendo de la abrogación de la norma vigente (Bolpress, 09/10/04).

limitaciones para garantizar la jubilación oportuna de los trabajadores y la rentabilidad de los aportes.

Entre tanto, el movimiento de los trabajadores sin jubilación sigue en estado de alerta y con la posibilidad de articular un movimiento mayor orientado a transformar la normativa actual y proponer una nueva, rescatando algunos elementos del sistema solidario de reparto.

Educación, derecho de la juventud

La continuación de la reforma educativa — pese a sus reducidos impactos—, el incumplimiento consecutivo de los convenios suscritos entre el gobierno de Mesa y los maestros urbanos y rurales, las limitaciones del presupuesto universitario y el déficit creciente de ítems en diferentes regiones constituyeron el marco de conflictividad en el ámbito de la educación.

Una de las luchas importantes, concentrada particularmente en el departamento de La Paz, fue protagonizada por los maestros urbanos y rurales que plantearon tres demandas centrales: cumplimiento de los acuerdos suscritos, mejoramiento de las condiciones laborales vinculadas al incremento salarial y de los bonos sectoriales y la derogatoria del DS 27457 que dispone la descentralización de los servicios de educación y salud a las prefecturas y gobiernos municipales. Estos planteamientos se complementaron con la petición de renuncia de algunas autoridades del Ministerio de Educación por tener antecedentes contrarios a una administración educativa transparente.

Tras varios días de huelga y arduas negociaciones, los maestros lograron un incremento salarial del 3%, inferior al demandado (20%) y una ligera mejora en los bonos sectoriales. Otras demandas, referidas a la derogatoria de la Ley de Reforma Educativa, la institucionalización de los cargos ministeriales y el reconocimiento de la carrera docente, para señalar a algunas de las más destacadas, fueron atendidas parcialmente, dejando de lado la primera que está relacionada con las reformas estructurales en el país.

El otro movimiento importante en este ámbito, y que cobró alcance nacional, fue el que conglomeró a la comunidad del sistema universitario fiscal, en particular a los estudiantes, una población joven que enarbó el derecho a la educación superior. Una marcha de largo aliento, huelgas de hambre y movilizaciones callejeras demandaron un mayor presupuesto, tomando en cuenta el crecimiento sostenido de la población postulante a las universidades que implica el requerimiento de mayores recursos humanos y materiales.

El desenlace de estas luchas tuvo un resultado inesperado y adverso a los intereses universitarios. El gobierno, a través de una comisión, negoció la demanda de incremento del presupuesto con cada universidad e impuso la realización de un ajuste del gasto interno con el objetivo de redistribuir el mismo hacia áreas con menor asignación, de tal modo que un nuevo incremento por parte del fisco dependería de esta tarea previa.

Este movimiento generó, al mismo tiempo, demandas de los estudiantes en sentido de transparentar el manejo y asignación de las partidas presupuestarias frente a las denuncias de irregularidades administrativas y las decisiones arbitrarias de incrementos salariales y en otros ítems. Vale la pena destacar, en este sentido, la movilización de los estudiantes de la

Universidad Técnica de Oruro que vienen demandando una reforma universitaria ante los serios problemas que muestra el sistema actual.

En el mismo ámbito, también se desplegó un significativo movimiento de estudiantes y postulantes de los Institutos Normales Superiores que demandó, en un primer momento, el retorno de estas entidades a tuición del Ministerio de Educación. Al respecto, cabe recordar que durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, un decreto supremo dispuso el traspaso de la administración de los Institutos Normales a las universidades, desoyendo las protestas de la comunidad normalista que arguyó la violación de su autonomía. En un segundo momento, más de un millar de postulantes demandaron la ampliación del número de cupos en estos centros de formación de maestros normalistas, planteando el derecho a la educación y la formación profesional.

En el primer caso, se logró la firma de un acuerdo por el que los Institutos Normales Superiores del país retornaban a la administración ministerial, resolución que a la fecha no se implementó. En el segundo caso, la respuesta gubernamental, a través del Ministerio de Educación, fue la ampliación de los cupos en un porcentaje muy inferior al demandado, hecho que postergó el derecho a la educación profesional de la población estudiantil en conflicto.

Salud, la defensa desde los trabajadores

La situación deficiente de infraestructura y provisión de insumos médicos de varios centros de salud pública, la precarización de las condiciones de los trabajadores de estos establecimientos, los despidos intempestivos violando derechos laborales, el uso del poder político para la contratación de militantes partidarios en desmedro de otros funcionarios, el intento de descentralizar el área de salud a la administración municipal, la crisis de la Caja Nacional de Salud, todo esto complementado por la ausencia de políticas nacionales de salud, configuraron el ambiente de conflictividad en el ámbito de la salud.

Los trabajadores del sector, a través de sus federaciones departamentales y de su confederación nacional, demandaron esencialmente el cumplimiento de los acuerdos suscritos en gestiones anteriores y el respeto a la estabilidad laboral considerando las frecuentes violaciones de este derecho por parte de autoridades de los Servicios Departamentales de Salud (SEDES).

El incremento salarial del 3% (frente al 20% demandado) y la derogatoria del DS 27457 que pretendía descentralizar el área de salud son, probablemente, los resultados más concretos que obtuvo el sector. En cambio, el mejoramiento de las condiciones de trabajo, la estabilidad laboral y la institucionalización del SEDES para evitar la permanente amenaza de despidos no fueron atendidos por el gobierno de Mesa. En consecuencia, un permanente estado de emergencia marca el conflicto de los trabajadores del sector.

Minería, cooperativistas versus asalariados

El alza de los precios de los minerales en el mercado mundial, que parecía mostrar un horizonte de recuperación para esta actividad, llevó a las cooperativas mineras a

demandar al Estado la reactivación de la minería a partir de la creación de un fondo orientado a estimular la inversión en este rubro.

Un compromiso sobre el tema suscrito por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada no prosperó durante la gestión de Mesa, quedando una estela de inseguridad. En marzo de 2004, el gobierno propuso postergar la reactivación del sector, lo que fue rechazado por los cooperativistas. El rechazo se tradujo en la ocupación de centros mineros como el de Pacuni, dependiente de la empresa Barrosquira, exigiendo la reactivación de la minería y la transferencia de terrenos de la COMIBOL a favor de la Cooperativa 10 de Febrero y de otras entidades similares. Este hecho, y la desatención del gobierno a la demanda de reactivación, provocó el enfrentamiento entre cooperativistas y mineros asalariados.

El saldo negativo de este conflicto fue el desalojo de más de 200 trabajadores mineros asalariados de la mina mencionada, quienes junto a sus familiares protagonizaron una marcha hacia la ciudad de La Paz reclamando la devolución del centro minero. El fantasma del desempleo y la inseguridad de lograr la atención de la demanda configuraron un ambiente adverso que rápidamente se apoderó de los trabajadores. Este ambiente de inseguridad se extendió a otros centros mineros, cuyos trabajadores se aprestaron a defender sus puestos de trabajo y exigieron que el Estado cumpla con el proceso de reactivación de la minería.

El conflicto de la ocupación concluyó con el traspaso del centro minero a COMIBOL y la relocalización de los mineros asalariados a actividades no productivas de esta entidad, dejando muchas dudas sobre la sostenibilidad de tales medidas.

Una última movilización de los cooperativistas, en la segunda quincena de octubre de 2004, logró la firma de un acuerdo por el que el gobierno se compromete a constituir un fondo cercano a 10 millones de dólares en la perspectiva de reactivar la actividad minera vinculada a las cooperativas. Inicialmente, se depositarían tres millones de dólares, comprometidos hace un año, cuatro millones en maquinaria (a ser entregadas en mayo de 2005) y cerca de tres millones de dólares provenientes de COMIBOL, previa auditoría. El acuerdo contempla también la gestión de 20 millones de dólares de origen chino y de otros 10 millones de la Federación Rusa, además de compromisos en las áreas de salud, educación y vivienda. Resta saber si este acuerdo se cumplirá, considerando la política distraccionista ejercitada por el gobierno de Mesa hasta ahora.

Coca, la política antidrogas de siempre

La política antidrogas impuesta desde 1988 por el gobierno de Estados Unidos continuó con plenitud en la gestión gubernamental de Carlos Mesa. Esta política está sustentada en cuatro pilares: la erradicación de los cultivos de coca, la interdicción al narcotráfico, la prevención del consumo de drogas y el desarrollo alternativo integral. Históricamente, la eliminación de los cocales fue la medida más conflictiva: marcó un enfrentamiento desigual entre las fuerzas militares financiadas por Estados Unidos y los productores de hoja de coca.

Los principales lineamientos y actividades de esta política están expuestos en la Nueva Estrategia Integral Boliviana para la Lucha contra el Narcotráfico 2004–2008 con

una inversión prevista de 958 millones de dólares, de los cuales el 90% estaría financiado por el gobierno estadounidense.

De acuerdo a datos oficiales, desde 1988 se eliminaron más del 90% de los cocales en Bolivia. Actualmente, se estima que existen más de 25 mil hectáreas de coca, 22 mil en los Yungas y tres mil en el Chapare. Según la Ley 1008, sólo están permitidas 12 mil hectáreas, existiendo un excedente de 13 mil hectáreas, argumento suficiente para que el gobierno mantenga la erradicación forzada.

Tanto el Chapare como los Yungas fueron escenario de conflictos. El movimiento cocalero de ambas regiones basó su resistencia y acciones en demandas orientadas a la creación de mayor número de mercados de la coca, industrialización y comercialización directa de este producto, despenalización de la hoja de coca, derogación de la Ley 1008 y cambios en los planes de desarrollo alternativo.

Ninguna de estas demandas, ni el rechazo a la erradicación forzada, fueron atendidas por el gobierno que se mantuvo fiel a la política norteamericana. Anunció más bien, la realización de un estudio de mercado de la coca, la erradicación compensada y la posibilidad de algunos cambios en la Ley 1008, planteamientos que en el fondo buscan profundizar la política antidrogas.

Entre algunos resultados obtenidos por el movimiento cocalero figuran la paralización de la construcción de un cuartel en la localidad de La Rinconada en la región yungueña y, recientemente, la firma de un acuerdo de erradicación voluntaria de 3.000 hectáreas de coca, dejando para los productores cocaleros del Chapare 3.200 hectáreas, hasta que se concluya un estudio sobre el mercado de consumo legal. Las hectáreas disponibles serían distribuidas entre los 23.000 afiliados a la Coordinadora de las Seis Federaciones del Trópico de Cochabamba; esto quiere decir que cada miembro dispondría de 1.391,3 metros cuadrados de cultivo de coca. Lo que se desprende de esta última situación es que la estrategia de erradicación de cocales, bajo la dirección de los Estados Unidos, se mantiene plenamente vigente con las consecuencias que esto implica para la soberanía del país.

El panorama de la erradicación de los cultivos de coca excedentaria en los Yungas no tiene aún una definición clara, aunque se mantiene latente la amenaza del gobierno para una intervención repentina.

Un gobierno que hace poco por las demandas sociales

Este breve repaso a las demandas sociales durante el primer año de gobierno de Carlos Mesa da cuenta de una administración que priorizó las medidas temporales, parciales y de carácter compensatorio antes que de índole integral. El gobierno justificó estas medidas con el argumento de que el Estado carece de recursos porque confronta un déficit fiscal elevado y que las demandas resultan “excesivas”, “fuera de la realidad del país”, “de carácter político” y “digitadas por dirigentes no representativos que buscan desestabilizar la democracia y el país”. Con estos argumentos, el gobierno configuró un discurso orientado a minimizar los planteamientos sociales y enjuiciar negativamente los roles de las organizaciones sociales y de sus dirigentes.

La convocatoria a una “tregua social”, a un “diálogo nacional” y “productivo”, la realización del referéndum sobre el gas y, en perspectiva, la organización de la asamblea constituyente constituyen y configuran actualmente la respuesta política de Carlos Mesa a la multiplicidad de problemas nacionales y de carácter sectorial que tienden a profundizarse.

No cabe duda que las luchas sociales, pese a la atomización y debilidad de los movimientos y organizaciones, marcaron la tónica del primer año de gobierno de Mesa, poniendo en evidencia la crisis del modelo económico. Sin embargo, el gobierno insiste en mantener la misma orientación, aunque desde las organizaciones se escuchen voces que dicen que de “Goni a Mesa no ha cambiado nada en el país”.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL DE TODOS LOS ARTÍCULOS

- Arze Vargas, Carlos. 2003. *Crisis fiscal; La Insolvencia del Estado Neoliberal* (La Paz: CEDLA).
- Banco Central de Bolivia 2004 Boletín Mensual, agosto (La Paz: Banco Central de Bolivia).
- Banco Mundial 2004 *La Estrategia de Asistencia al País para la República de Bolivia* (CAS).
- Banco Mundial. 2004. *Bolivia: Informe del Gasto Público para Lograr Sostenibilidad Fiscal y Servicios Públicos Eficientes y Equitativos* (La Paz)
- Banco Central de Bolivia 2003 *Memoria 2003* (La Paz: Banco Central de Bolivia).
- CEDLA 2004 *¿Un respiro político hasta el 2007?* (La Paz: CEDLA).
- CEDLA 2003 *La Reforma de Pensiones Debate Social N° 2* (La Paz: CEDLA).
- CEPAL. 2003. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2002-2003*. (Santiago. CEPAL)
- Chang, Ha-Joon. 2003. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. (New York: Anthem Press).
- Comisión de Revisión del Gasto Público 2004 *Informe* (La Paz).
- Epstein, Gerald 2000 "Threat Effects and the Impact of Capital Mobility on Wages and Public Finances: Developing a Research Agenda" (Amherst: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts).
- Escóbar, S. y Montero, L. 2003 *La industria en su laberinto* (La Paz: CEDLA).
- Escóbar de Pabón, Silvia. 2004 "Trabajo y género en Bolivia" en *Inequidades, pobreza y mercado de trabajo: Bolivia y Perú*, (Lima. OIT)
- Esthay, Jaime. 2002. "ALCA: El paraíso de los inversionistas" *Chiapas* 14: 59-96.
- Fundación Milenio 2004 *Boletín económico, análisis de coyuntura* (La Paz: Fundación Milenio).
- Fundación Milenio 2004 *Informe del Milenio sobre la economía en el primer semestre del 2004* (La Paz: Fundación Milenio).
- Huanca Efraín 2004 *Economía boliviana: Evaluación del 2003 y perspectivas para el 2004* (La Paz: CEDLA).
- Huanca, Efraín. 2004. "Exportaciones y empleo". Mimeo. (La Paz: CEDLA)
- INE (Instituto Nacional de Estadística) 2003 *Anuario Estadístico de Exportaciones, Bolivia 2003* (La Paz: INE).
- Loza, Gabriel. 2003. *Bolivia y el ALCA: Oportunidades, riesgos y opciones*. (La Paz, Fundación Milenio).
- Ministerio de Hacienda. 2004. *Boletín Recaudaciones Tributarias por Banco y Anexo ITF, Año 6 Vol. 10* (La Paz)

- Ministerio de la Presidencia 2004 *“Te toca a ti: el gas está en tus manos”*, cuaderno informativo (La Paz: Ministerio de la Presidencia).
- Müller, H. 2004 *El Programa Económico del Presidente Mesa* (La Paz).
- Müller, H. 2004 *Evaluación Económica 2003* (La Paz).
- Pérez 2004 *¿El último capítulo? Posibles impactos del ALCA en las comunidades campesinas e indígenas de Bolivia* (La Paz: CEDLA).
- Pérez, M., Marcillo, B. y Alborta, C. 2001 *Escenarios virtuales y reales del sector agropecuario y rural del altiplano boliviano* (La Paz: CEDLA).
- PNUD 2004 *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004* (La Paz: PNUD).
- Presidencia de la República 2004 *Informe de gestión 2003-2004* (La Paz).
- UDAPE. 2004. *Evaluación de la Economía al Primer Semestre 2004*. (La Paz: UDAPE)
- UDAPE 2003 *Bolivia: Evaluación de la Economía* (La Paz: UDAPE).
- UDAPE 1988 *Bolivia: Gasto social y la iniciativa 20/20*. Documento preparado para el PNUD (La Paz, UDAPE)
- UNCTAD. 2002. *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*. (New York, UNCTAD).
- USTR (United States Trade Representative) 2003. “First Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preferences Act as Amended” Washington DC: Office of the United States Trade Representative.
- World Bank. 2003. *Global Economic Prospect and the Developing Countries 2003*. (Washington, DC, World Bank).