



Instituto de Investigaciones Socio Económicas

Documento de Trabajo No. 04/08
Marzo 2008

**La Economía Política del Populismo
Boliviano del Siglo 21**

por:
Juan Antonio Morales

La Economía Política del Populismo Boliviano del Siglo 21

Juan Antonio Morales
Universidad Católica Boliviana

Enero 2008

Resumen

Los experimentos populistas son recurrentes en América Latina. Uno de los casos más conspicuos es el de Bolivia en el siglo 21 bajo el gobierno de Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS). La característica más distintiva de este populismo es la incorporación de reivindicaciones étnicas y lingüísticas de la mayoritaria población indígena. El populismo de este siglo, en común con experiencias previas, prioriza la redistribución del ingreso y de la riqueza basada en el papel central en la economía que se le da al estado y en el nacionalismo. Las políticas económicas apuntan a réditos políticos de corto plazo desdeñando las consecuencias de largo plazo. Pero, a diferencia de experiencias previas, la agresión a los mercados, muy palpable en caso de las nacionalizaciones, ha sido más importante que la expansión fiscal o monetaria. Por otra parte, gracias al contexto internacional muy favorable, el gobierno del MAS no ha tenido restricciones fiscales o de balanza de pagos.

Abstract

Populist experiments are recurrent in Latin America. One of the most conspicuous cases is that of Bolivia in the 21th century under the government of Evo Morales and his Movement to Socialism (MAS). A major distinctive feature of this populism is the incorporation of the ethnic and linguistic demands of the large indigenous population. The populism of this century, in common with previous experiences, prioritizes the redistribution of income and wealth, based on the central role of the state and nationalism. Economic policies are aimed at short-term political gains and ignoring long term consequences. However, the aggression to markets, very clear in the policy of nationalizations, has been more important than fiscal and monetary expansion. Also, because of the benign international environment, the MAS government has not had to face fiscal or balance of payments constraints.

La Economía Política del Populismo Boliviano del Siglo 21

Juan Antonio Morales*

Introducción

La historia latinoamericana está marcada por ciclos de populismo. Cada ciclo se parece al anterior pero tiene también diferencias que se han de relieves. Bolivia no es una excepción en la región y ha tenido en el siglo 20 varios ciclos de populismo. El populismo del siglo 21 del gobierno actual de Bolivia, el Movimiento al Socialismo (MAS) liderado por Evo Morales, recoge varios temas de los antiguos populismos, como el énfasis en las políticas distributivas, el fuerte nacionalismo (que se manifiesta también por un fuerte antiamericanismo), la política económica dirigista y la retórica de movilización social y política pero le añade nuevos. El principal nuevo ingrediente en este ciclo es la incorporación de reivindicaciones étnicas y lingüísticas. Como dice Prats i Catalá “Con la victoria de Evo, todo un mundo históricamente excluido o incluido en forma subordinada no sólo accede al poder sino a la hegemonía en el ejercicio del mismo”.¹

La Revolución Nacional de 1952 produjo el ensayo más importante de inclusión de la mayoría indígena a la economía y sociedad bolivianas. Este esfuerzo estaba basado empero en un discurso de asimilación y de eliminación de discriminaciones por raza o ingreso, lo que fue insuficiente. En las visiones más recientes, más afines a los trabajos de los antropólogos, se apunta a la conformación de un nuevo país fundado en nacionalidades con sus propias identidades y singularidades.

Desde el punto de vista económico, la recuperación para el estado de los recursos naturales se ha convertido en uno de los temas dominantes de la agenda del MAS. Los altos precios internacionales de la energía y de los metales, sumados a las características inherentes a las empresas de explotación de recursos naturales, que las hacen muy vulnerables a las manifestaciones políticas han sido aprovechados por el nuevo populismo. Las ganancias políticas de atacar a estas empresas son fáciles de cosechar, los costos de las nacionalizaciones y de las expropiaciones parecen, además, bajos en el corto plazo porque las empresas continúan a producir, aunque ralentizan sus inversiones. El largo plazo no suele ser una preocupación del populismo.

Bolivia tradicionalmente ha dependido de sus recursos naturales y los bolivianos acostumbran identificar las distintas fases de su desarrollo a partir de ellas: el ciclo de la plata, el del estaño, el de la goma y, más recientemente, el de los hidrocarburos. Bolivia ha pasado por varios ciclos de nacionalizaciones seguidas de privatizaciones. Las pujas distributivas han sido también tradicionalmente por el control de las rentas de los recursos naturales. Estas pujas han opuesto obviamente a los gobiernos con las empresas, pero también a regiones contra regiones y contra el gobierno central, así como a las clases sociales y a los partidos políticos. Con la riqueza hidrocarburífera reciente, la acrimonia de la puja ha aumentado y se ha vuelto más desestabilizadora que nunca.

* Profesor, Facultad de Ciencias Económicas y Financieras, Universidad Católica Boliviana. Dirección electrónica: jamorales@mpd.ucb.edu.bo

¹ Prats i Catalá 2006a)

La ascensión del MAS al gobierno ha coincidido con la notable reversión del ciclo declinante de los precios internacionales de materias primas y con el cambio en la coyuntura regional, que ha pasado a una fase de expansión después de la recesión de fines del siglo pasado y de principios de éste. El gobierno del MAS cuenta con recursos, como no los ha tenido ningún gobierno desde finales de la década de los setenta. Estos ingresos inesperados le permiten al gobierno del MAS seguir políticas distributivas, sin tener que enfrentar cuellos de botella externos ni fiscales. De hecho “es difícil imaginar la audacia provocadora de Evo Morales sin los precios internacionales actuales del petróleo”.² Una pregunta a la que prestamos mucha atención en este trabajo tiene que ver con la sostenibilidad del actual modelo de desarrollo si las condiciones del contexto internacional cambiaran. En particular, los precios internacionales de las exportaciones bolivianas podrían bajar y su historia está jalonada por fluctuaciones.

Otra pregunta importante en este trabajo será la de ver hasta dónde las políticas de los gobiernos anteriores incubaron al gobierno del MAS. Más específicamente, si se puede identificar las políticas (o la ausencia de ellas) que dieron lugar al estado de cosas actuales. Se insiste también, no solamente en las políticas de gobierno sino en la política de esas políticas, es decir, en el papel de los partidos políticos y de las burocracias modernizadoras.

Sin desdeñar la importancia de las nacionalizaciones y de las afectaciones de la gran propiedad agrícola se ha de mencionar que la propuesta de reforma política más ambiciosa de la economía y sociedad boliviana está en el proyecto de constitución del MAS, al que se dedica mucha atención en este documento. Tanto la coherencia interna como la externa de esta propuesta se prestan a una amplia discusión.

Este estudio está organizado de la siguiente manera. En la sección 1 se proporciona una revisión somera de veinte años de políticas públicas que antecedieron al gobierno del MAS, destacando sus características y sus logros, así como también sus falencias. En la sección 2 se discute el surgimiento del MAS y sus principales características públicas. En la sección 3 se analiza detenidamente el alcance de las principales medidas del MAS. En la sección 4 se juzga la significación de los cambios en el escenario internacional para el gobierno del MAS. El foco de la sección 5 está en los conflictos por la apropiación de la renta hidrocarburífera y en el forcejeo de poder político con las regiones (departamentos) que reclaman mayor autonomía. En el capítulo 6 se presentan las conclusiones.

1. Bolivia antes de 2006

Bolivia sufrió en el primer quinquenio de los años ochenta una dramática hiperinflación. La estabilización de la hiperinflación en 1985 y sus prolongaciones irían a marcar el desarrollo boliviano de los siguientes veinte años. En la secuela del programa de estabilización Bolivia introdujo reformas estructurales de gran alcance, que le dieron nombradía al país.

La estabilización de 1985 se hizo, contrariamente a lo que hacían otros países de la región y fuera de ella que confrontaban problemas similares, sin controles de precios, más al contrario, con una amplia liberalización de los mercados de bienes, de crédito y de trabajo, que instituían en sí reformas estructurales importantes.

A mediados de la década de los noventa Bolivia llevó a cabo un conjunto adicional de reformas estructurales de gran alcance, que completaron a los esfuerzos en materia de apertura comercial y de la cuenta capital de la Balanza de Pagos que ya se habían hecho. Las

² Prats i Catalá (2006b)

tres principales reformas fueron: 1) La “capitalización” de las principales empresas públicas, que en los hechos era una privatización compleja y a plazos. 2) La reforma de la seguridad social, que hacía transitar de un sistema, que por lo esencial era de reparto simple, a un sistema de capitalización individual. 3) Una descentralización hacia las municipalidades del gasto público en inversiones destinadas al sector social, promulgada en la Ley de Participación Popular. Esta municipalización implicó la creación de 311 municipios, con financiamiento que provenía predominantemente, excepto en las ciudades más grandes, de la coparticipación en las rentas nacionales.

La idea fuerza de esas épocas era la de hacer de Bolivia una economía vigorosa, con protagonismo del sector privado, abierta al comercio internacional y a los flujos internacionales de capital.³ Consistente con esta visión se promulgaron además legislaciones con amplios incentivos para la inversión directa extranjera, especialmente para los sectores de hidrocarburos y de minería. Entre los incentivos estaban configuraciones de tasas impositivas muy bajas, aunque comparables con el resto de los países de la región y generosas deducciones impositivas, aunque transitorias, como la depreciación acelerada. La percepción del público de que la tributación era demasiado desventajosa para el país fue tal vez la causa principal de la resurgencia del populismo.⁴

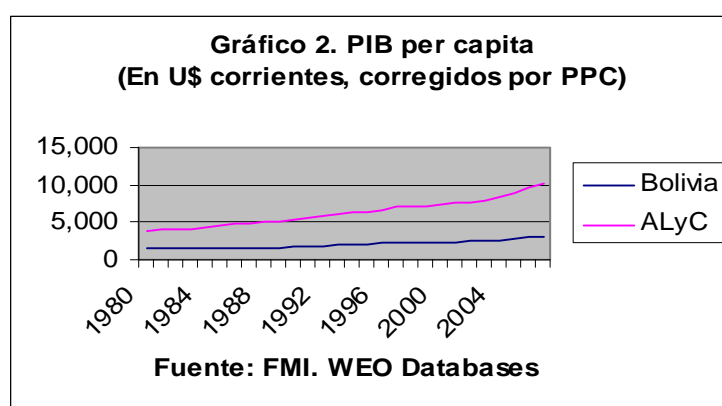
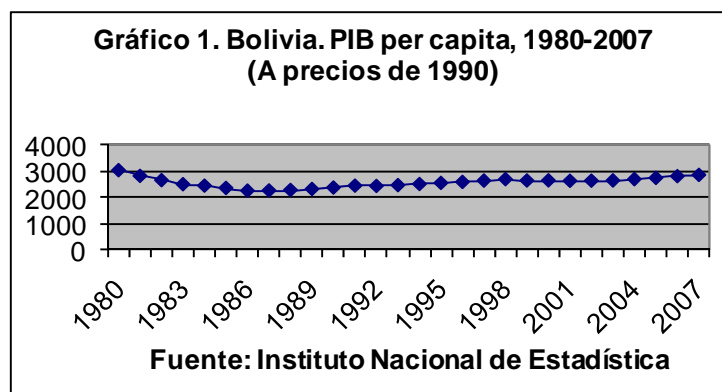
Las reformas de segunda generación, más agudamente que las de la primera, tuvieron implicaciones políticas que fueron mucho más allá de los objetivos económicos. La reducción del tamaño del estado en la economía debilitó a las organizaciones obreras tradicionales del país así como a aquellos gremios empresariales cuya suerte dependía de sus conexiones con el estado. En cambio, los sindicatos de los sectores públicos de servicios, como maestros y trabajadores de salud, aumentaron su poder. La tecnocracia y, más generalmente, los bolivianos con estudios universitarios en el extranjero, se encontraron entre los privilegiados del nuevo estado de cosas, lo que provocaría resentimientos.

La Ley de Participación Popular fue la que tuvo más implicaciones para la nueva distribución del poder en Bolivia, aún si fuera concebida más bien para aumentar la eficacia del gasto público social. La idea era de que cuanto más cerca estaban los ciudadanos a las administraciones que proveían los servicios sociales, mayor la correspondencia con sus demandas, y mayor su control.

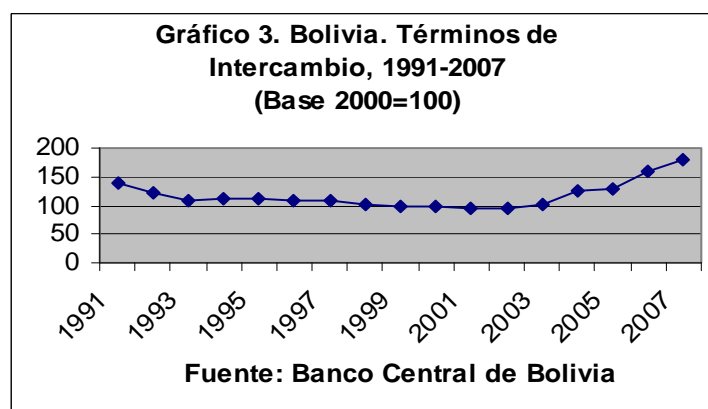
A pesar de lo ambicioso de las reformas y de los aplausos que Bolivia recibía de la comunidad internacional de donantes, de quienes dependía crucialmente para el financiamiento de sus inversiones, especialmente las públicas, el crecimiento boliviano fue muy modesto entre 1980 y 2004. Se habrá de notar en el gráfico 1 que el PIB per capita casi no se recuperó después de la profunda caída que tuviera en el primer quinquenio de los ochenta. Por su parte, la brecha de ingresos con el resto de América Latina y el Caribe se fue ampliando (gráfico2). La pregunta recurrente hasta la crisis regional que comienza con la devaluación brasileña de enero de 1999, era ¿por qué el crecimiento boliviano seguía siendo tan bajo, a pesar de haberse seguido todas las recetas que los consensos profesionales de la época recomendaban? Hasta ahora sigue la interrogante de si las reformas no tuvieron los frutos esperados por incompletas o por inefectivas.

³ Existe una abundante literatura sobre las reformas. Jemio y Antelo (2000) proveen un amplio análisis de ellas. Es de hacer notar que la otrora todopoderosa Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) no estuvo incluida en el programa de capitalizaciones. Luego de la crisis del mercado internacional del estaño de fines de 1985, el empleo y la importancia de COMIBOL se redujeron sustancialmente y una década más tarde era sólo una sombra de lo que había sido antes.

⁴ También se ha de hacer notar que a principios de los años noventa todos los bancos estatales se cerraron. Véase, al respecto, Navajas (2007).



Es difícil dar una respuesta definitiva a las preguntas anteriores pero parece claro que el contexto internacional no ayudó. La caída en los términos de intercambio fue continua desde la segunda mitad de los años ochenta y duró hasta el año 2003. Es interesante notar que las reformas de los noventa parecen estar dando recién ahora sus frutos, con el cambio en el contexto internacional (gráfico 3).



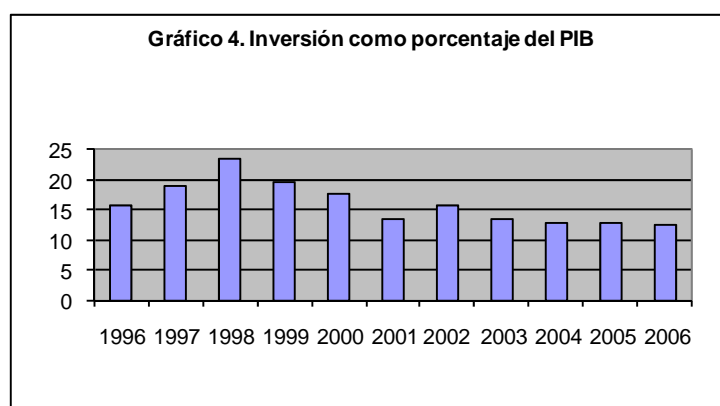
A las dificultades que provenían de los mercados internacionales de materias primas se le sumaron las repercusiones internas de la grave crisis regional que comienza con la devaluación brasileña de enero de 1999. Las monedas de casi todos los países de la región

con los cuales Bolivia tiene relaciones comerciales se depreciaron rápidamente, lo que obligó al país a tomar medidas defensivas, haciéndolo entrar en la carrera de devaluaciones competitivas aunque la alta dolarización no permitía al tipo de cambio boliviano seguir el ritmo de las monedas vecinas. Si bien los choques exógenos afectaron al desempeño económico boliviano, se ha de hacer notar que su principal efecto fue un crecimiento más lento de la economía, pero sin nunca llegar a tasas negativas.

Para crearse un espacio para el financiamiento de la reforma de pensiones y que el alto déficit que causaba no se agrandara aún más, el gobierno tuvo que recortar otros gastos. Este recorte, en un momento en que la coyuntura de los países vecinos se deterioraba, agravó las repercusiones internas de ésta. La política fiscal tuvo que ser profundamente pro-cíclica, y fue una fuente principal de malestar social.

El riesgo de contagio de las crisis financieras que habían surgido en varios países de la región se presentó también pero Bolivia no la tuvo, al menos de la magnitud de algunos de los países vecinos. Una razón mayor para que Bolivia resistiese a los choques exógenos ha de encontrarse en las reformas estructurales a las que se ha hecho mención, que crearon el ambiente propicio para los flujos de inversión directa extranjera, que se constituyeron en los principales puntales de la demanda agregada.

Durante muchos años las tasas de inversión fueron más bajas que el promedio latinoamericano, que ya es bajo con respecto al resto del mundo. Se puede apreciar en el gráfico 4 la pequeñez de las tasas de inversión. La tasa de inversión privada fue especialmente baja; la de inversión pública aumentaba en la medida en que se lograba desembolsos de la cooperación financiera internacional. Las bajas tasas de inversión no permitieron la acumulación de capital ni superar las restricciones para el crecimiento de la productividad que provenían de su infraestructura física precaria y de la escasa acumulación de capital humano.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

La débil respuesta del sector privado a las reformas, excepto en el sector de los hidrocarburos, y el desmantelamiento de las empresas estatales condujeron a la ampliación del sector informal. Bajo cinco de los seis criterios para medir informalidad usados por el Banco Mundial (2007), Bolivia ocupa el primer o segundo lugar en América Latina. Es particularmente interesante notar que Bolivia ocupa el primer lugar en el ranking de economía sumergida como porcentaje del PIB (casi 70%); por otra parte, tiene el porcentaje

más alto de su fuerza de trabajo en el sector informal.⁵ La informalización del mercado de trabajo fue en Bolivia, a diferencia de lo que pudo haber pasado en otros países, esencialmente una estrategia de subsistencia, con muy bajos niveles de tecnología y de ingresos, así como caracterizado por una gran inestabilidad. El MAS tiene una gran presencia electoral entre los informales.

Siguiendo la metodología de *Growth Diagnostics*, desarrollada por Hausmann, Rodrik y Velasco (2004), el Banco Mundial (World Bank, 2005) identificaba a la incertidumbre de los inversionistas con relación a la apropiación de los retornos a su inversión como la restricción principal al crecimiento boliviano. Añadía que el clima para las inversiones es también una restricción. La incertidumbre proviene principalmente de la inestabilidad general del país, y se ve reforzada por las disputas con relación a los usos de la renta hidrocarburífera. Esta conflictividad afecta a las inversiones, especialmente del sector privado y, por lo tanto, al crecimiento. Evia, Laserna y Skarpedes (2007) atribuyen también la falta de crecimiento a la conflictividad política, pero con más matices. Según estos autores puede haber un crecimiento generado enteramente por factores externos, sin perjuicio de que sea fuente de conflictos distributivos, como el rentismo y otras competencias de apropiación. La conflictividad, a su vez, afecta a las inversiones en “instituciones”, “gobernanza” y “derechos de propiedad”, que afectan a los niveles futuros de desempeño económico.

Entre 1997 y 2005, Bolivia sufrió una gran crisis de gobernabilidad. Los gobiernos de 1997 al 2005, o fueron de coalición o de transición. Las coaliciones de gobierno se formaban no sobre la base de programas comunes sino más bien de distribución de puestos en la administración pública y con partidos con debilidades intrínsecas. Los partidos eran (y son) intrínsecamente débiles porque carecen de estructura partidaria y de plataformas de gobierno, armándose generalmente alrededor de la figura de un caudillo. De más en más, sufrían una crisis de representación por la aparición de competidores como los medios de comunicación. Es bien conocido que gobiernos de coalición son generalmente débiles; lo son aún más cuando en los partidos que lo conforman están ausentes las características de un partido moderno. Los gobiernos de transición, por su parte, tienen cometidos específicos y no podían (ni debían) proponer los cambios que necesitaba la economía.

Inmersos en la gestión de la grave crisis económica y en el esfuerzo de mantener vigentes a las coaliciones, ni el gobierno ni los dirigentes de los partidos políticos le prestaron atención a los cambios que se estaban urdiendo en algunos segmentos populares. Si bien el desarrollo de los años noventa no había agravado la pobreza como se puede observar en los cuadros 1 y 2, los progresos fueron muy modestos, muy por debajo de las expectativas. El Índice de Desarrollo Humano mejoró en algo, sobre todo para los aumentos de longevidad y de escolaridad. La proporción de bolivianos pobres cayó en las mediciones de satisfacción de necesidades básicas, aunque no lo hizo en términos de ingreso per capita. La desigualdad de la distribución de ingresos medida por el coeficiente de Gini pasó de un alto 53.8% en 1990 a un altísimo 61.4 el 2002. Por otra parte, la distribución del ingreso se había deteriorado muy fuertemente. Bolivia pasó en los años noventa a ser el país con la distribución del ingreso más desigual de América Latina, aún por encima de Brasil. No hay

⁵ De acuerdo con la caracterización de Schneider (2005), “la economía informal incluye a todas las producciones para el mercado de bienes y servicios que se las oculta deliberadamente del gobierno por las siguientes razones: (1) para evitar pagos de impuestos al ingreso, al valor agregado y otros impuestos, (2) para evitar el pago de aportes a la seguridad social, (3) para no cumplir con las disposiciones de la legislación laboral como salarios mínimos, normas de seguridad industrial, etc., y (4) para evitar cumplir con procedimientos administrativos, tales como responder a cuestionarios y a otros formularios administrativos.”

un estudio completo acerca de las causas del empeoramiento de la distribución del ingreso y sólo se tiene conjeturas. Entre ellas, la rapidez de los cambios económicos, causada a su vez por las reformas estructurales y mayores remuneraciones reales al personal con más educación y capacitación. Si bien la globalización tuvo efectos positivos en general, al aumentar la eficiencia de la economía, ellos se diferenciaron según características étnicas y culturales. Las elites tradicionales de blancos y mestizos se beneficiaron mucho más que los indígenas, donde desde la época colonial ha estado concentrada la pobreza. Es posible también que la tolerancia a la corrupción haya dado lugar a un “capitalismo de camarilla”. La inequidad fue fuente de gran malestar: la percepción era de que lo poco de desarrollo era además excluyente.⁶

Cuadro 1. Indicadores de Desarrollo Humano

Indices	1992	2001	2005
Esperanza de Vida	0.567	0.638	0.762
Educación	0.682	0.748	0.776
Indice de Desarrollo Humano	0.563	0.641	0.669

Fuente: PNUD, Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007

Cuadro 2. Indicadores de Pobreza basados en Ingresos

(En Porcentaje de la Población)

		Extrema Pobreza ^a	Pobreza ^b
Nacional	1997	36.5	63.6
	1999	40.7	63.5
	2202	41.3	65.2
Ciudades Capital	1996	23.7	52.0
	1997	21.3	50.7
	1999	20.7	46.4
	2002	23.5	51.0

Fuente: Encuestas de Hogares del Instituto de Estadística, citadas en el FNI (2004)

^a Ingresos insuficientes para consumir con mínimo de calorías

^b Ingresos insuficientes para consumir una canasta de productos básicos además de alimentos

Por memoria

Desigualdad medida por el coeficiente de Gini	1990	0.538
	2002	0.614

Por otra parte, el crecimiento demográfico de la población indígena era mucho más rápido que el de los no indígenas. Las tasas de mortalidad infantil que eran muy elevadas en las poblaciones indígenas cayeron significativamente.⁷ Con la Ley de Participación Popular surgieron nuevos liderazgos y la toma de conciencia de los indígenas de su poder electoral y político. Las campañas, llevadas a cabo con un uso abusivo de la fuerza, de erradicación de los cultivos de coca, tuvieron el efecto contraproducente de fortalecer a los sindicatos de

⁶ El empeoramiento de la distribución del ingreso en los años noventa es un fenómeno latinoamericano, pero su intensidad varía según los países.

⁷ De hecho fueron las poblaciones indígenas las mayores beneficiarias de las reducciones de la mortalidad infantil.

productores de coca y a sus líderes. La opinión percibía además a estas campañas como una imposición de los Estados Unidos, lo que exacerbaba el nacionalismo.

También se habían formado en las universidades públicas nuevas elites indígenas. De las universidades públicas salió el cambio del objetivo de asimilación de los indígenas por uno de reivindicación étnica, que además enganchó rápidamente con las tendencias nacionalistas que prevalecían en el país desde mediados del siglo pasado. Con Mansilla(2007) se ha de subrayar el renacimiento de la etnicidad indígena “que puede ser visto como el designio de construir un dique protector contra la invasión de normas foráneas y contra la opresión (....) del “Estado Colonial.”. Mancilla añade más adelante muy pertinentemente “la llamada etnicidad sirve como vehículo e instrumento de justificación para pugnas por recursos naturales, cada vez más escasos, como tierra, agua y energía.”

Una primera manifestación del poder indígena y del descontento con el modelo neoliberal apareció en la llamada “guerra del agua” en Cochabamba en abril de 2000. Desde ese año, los acontecimientos se precipitaron. En febrero de 2003, el mero anuncio de que se reintroduciría un impuesto a la renta de las personas causó graves tumultos callejeros, con asaltos a comercios y a oficinas públicas, que causaron varias muertes. En octubre del 2003 los movimientos sociales (gran parte de ellos de base indígena) derrocaron al gobierno de Sánchez de Lozada y en junio de 2005 al gobierno de Carlos Mesa. En las elecciones de diciembre 2005 salió elegido Evo Morales como presidente.

2. El surgimiento del Movimiento al Socialismo (MAS)

El Movimiento al Socialismo se incubó en los sindicatos de productores de hoja de coca del Chapare, en el departamento de Cochabamba. Los cocaleros y sus sindicatos comenzaron a adquirir visibilidad política por sus enfrentamientos con los gobiernos que querían erradicar los cultivos de coca.⁸ Evo Morales y los cocaleros se prestaron la sigla de Movimiento al Socialismo, un desmembramiento de izquierda de un partido tradicional boliviano, ahora ya casi extinto, la Falange Socialista Boliviana. Evo Morales ya había participado en elecciones anteriores en las listas de Izquierda Unida, que agrupaba a varios pequeños partidos de izquierda bajo el liderazgo del Partido Comunista de Bolivia. Fue elegido diputado uninominal en 1997 con una votación en su circunscripción de 70%.

Con todo, el liderazgo de Evo Morales parecía muy local, circunscrito a las zonas cocaleras de Cochabamba y La Paz. Sin embargo, para sorpresa de muchos observadores alcanzó el segundo puesto en las elecciones nacionales de 2002, con pocos votos de diferencia con el ganador. El MAS ganó ampliamente en las elecciones del 2005, obteniendo una mayoría inédita en las elecciones bolivianas desde 1980. En todos los departamentos del país y aún entre las clases medias, tuvo una votación significativa. Si liderazgo no se confinaba al occidente del país como decían algunos, ni a los campesinos e informales. La victoria electoral no sólo que le permitió a Evo Morales acceder a la presidencia, sino también un control casi absoluto de la Cámara de Diputados y una presencia muy significativa en la Cámara de Senadores.

El MAS, como ya se ha dicho, comenzó como una extensión del sindicalismo de los cocaleros. El radicalismo del MAS comenzó a atraer a militantes de los partidos tradicionales

⁸ La hoja de coca hace parte de la cultura ancestral de los indígenas aymaras y quechuas. Las erradicaciones no sólo que dañaban a la economía de pequeños productores sino que eran percibidos como atentados a las prácticas culturales ancestrales.

de izquierda, que habían quedado desplazados del poder en oleadas sucesivas desde 1985, a intelectuales de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales y a todos los descontentos con el llamado modelo “neoliberal”.⁹ La descolonización se volvió su idea fuerza.¹⁰

Los temas recurrentes en el discurso ideológico del MAS son la inclusión de las mayorías originarias de Bolivia, la mayor igualdad social, la nacionalización de los recursos naturales para evitar que continúe su saqueo por poderes extranjeros, su industrialización y el respeto a la naturaleza y el medio ambiente. El tono nacionalista predomina, con propuestas aislacionistas con relación al comercio internacional y a los flujos de capitales y aún, a lo que llama ideas y prácticas foráneas. Se ha de hacer notar que el MAS ha logrado un fuerte ascendiente en las Fuerzas Armadas, donde siempre ha primado una tradición nacionalista.

Como ocurre frecuentemente con los movimientos populistas, el MAS usa múltiples ideologías, que van desde el indigenismo al nacionalismo revolucionario y, en algunos aspectos, al marxismo. Tampoco desdeña las políticas monetarias y fiscales neoliberales. Se declara enemigo de la oligarquía, el imperialismo y el neoliberalismo. Como sus otros antecesores populistas en Bolivia y en otros países de la región, el gobierno del MAS emplea mucha movilización política, una retórica inflamante y el recurso a una amplia simbología.¹¹ La retórica va frecuentemente mucho más allá de los hechos.

De manera general el MAS muestra un recelo frente a la modernidad, por lo menos a la modernidad capitalista. Los populismos anteriores al del MAS se presentaban como modernizadores, al menos en el discurso. No es el caso del MAS, para quien son ajenos a su visión los desarrollos intelectuales sobre el papel de las inversiones, la importancia de las ganancias de productividad, y el rol crucial de las instituciones o aún de la tributación y el gasto público como instrumentos de redistribución. Tiene una visión de espejo retrovisor en sus propuestas de política, con sus referentes y glorificación del pasado pre-colonización española. No encuentra contradicción con lo anterior en la idea que le viene del marxismo clásico, de una política económica más dirigista, con un amplio y poderoso sector de empresas estatales.

El MAS se atribuye la representación de todos los pobres del país. Contrariamente a experiencias previas no tiene empero una alianza estrecha con los sindicatos de trabajadores del sector formal (y lo poco que queda de ellos fuera del sector público)¹². El “pobre” ha sustituido al “proletario” en el discurso populista, que además se ha prestado conceptos y terminología del Banco Mundial en este tema¹³

Al igual que en otras experiencias populistas de América Latina y de Europa, se hace culto a la muchedumbre. El MAS se ha organizado alrededor de los llamados “movimientos sociales”: productores de coca, juntas de vecinos; asociaciones de comerciantes minoristas y

⁹ El principal núcleo de intelectuales afines al MAS estaba en la Universidad Mayor de San Andrés en La Paz. Estos intelectuales habían conformado un grupo de reflexión, que lo llamaron “La Comuna”, que proponía una simbiosis del marxismo con el nacionalismo revolucionario y con las tesis indigenistas. Véase, al respecto, Molina (2007).

¹⁰ Bolivia puede mostrar una extensa lista de intelectuales “nacionalistas de izquierda” o de “izquierda nacionalista” (por contradictorio que parezca el término). Las tesis indigenistas provenían esencialmente de antropólogos y otros científicos sociales, con gran nostalgia por las sociedades prehispánicas, donde según ellos predominaba la economía de la reciprocidad, que la contraponen a las economías de lucro occidentales. Las corrientes de izquierda nacionalista han tenido una gran aceptación entre los intelectuales de América Latina. Para una evaluación crítica, véase Mendoza, Montaner y Vargas Losa (1996).

¹¹ Movilización política, retórica recurrente y simbolismo diseñados para inspirar al pueblo es típico de los movimientos populistas en todas partes. Véase al respecto Drake (1982).

¹² De hecho, sus relaciones con la Central Obrera Boliviana son más bien distantes.

¹³ Un fenómeno similar está sucediendo en otros países de la región y el mundo.

de otros informales; de campesinos y de microempresarios; de cooperativas mineras (hasta que se rompió la luna de miel con ellos) y federaciones de jubilados. Bolivia tiene una larga tradición en materia de organización social, más para la protesta que para la cooperación para la producción. En opinión de Prats i Catalá (2006a) los movimientos sociales se distinguirían de los gremialismos corporativos en que van más allá de la defensa de intereses propios y logran situar determinados temas en la agenda política nacional. Esta opinión, a la luz de los hechos, es por lo menos discutible.

Nuestra descripción quedaría incompleta si no se tomara en cuenta a la influencia de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs). Se ha de recordar que desde hace varios años se viene produciendo una globalización por lo bajo de las organizaciones que se oponen a la globalización en los mercados de bienes y de capitales. La internacional de ONGs ha encontrado afinidades afectivas con el MAS en contenidos como el comercio justo, la búsqueda de mayor igualdad, la solidaridad con los pueblos oprimidos por el capitalismo, y las falencias del llamado Consenso de Washington.

Las ONGs le han provisto al MAS no sólo financiamiento (aunque modesto), sino también una cierta respetabilidad internacional y los contactos internacionales que le puedan ser útiles, así como cuadros técnicos para llevar adelante sus reformas. Las ONGs se han esforzado, en especial, en presentar internacionalmente a los no indígenas como crueles explotadores, que tenían sometidos a los indígenas a un régimen de apartheid, que Evo Morales está tratando de quebrarlo.¹⁴

El MAS es sobre todo un movimiento aglutinador de movimientos sociales, lejos de un partido moderno, programático, disciplinado y con cuadros institucionalizados. Tampoco los partidos políticos que le hacen oposición son estructurados, disciplinados y programáticos.

3. Las principales medidas del MAS en el gobierno

Las medidas de política económica del MAS tienen siempre por objetivo aumentar el capital político.¹⁵ Es sintomático que muchas medidas económicas se tomaron luego que el MAS observara que su popularidad en las encuestas de opinión estuviera cayendo. Tomada la medida, su popularidad remontaba.

El MAS le asigna un papel primordial al estado en la economía, abandonando o por lo menos subordinando las políticas de libre mercado del modelo neoliberal. Está en la esencia del proyecto del MAS el control estatal de los hidrocarburos y otros recursos naturales y, si bien deja espacios a la iniciativa privada en otros sectores, trata de dirigirla en su asignación de recursos mediante una planificación englobante. El Plan Nacional de Desarrollo de 2006 es el documento oficial que presenta estas opciones de la manera más articulada. Empero, como es típico de los gobiernos populistas, la retórica va mucho más allá de los hechos. En ese sentido, el PND es casi desconocido y su impacto práctico ha sido muy limitado. También como ha sucedido frecuentemente en otras experiencias populistas del país y fuera de él, grupos empresariales privados que aprovechan de manera oportunista los resquicios que de la política dirigista se benefician mucho más allá de lo que era la intención del gobierno.

¹⁴ No han sido muy exitosas, sin embargo, en mostrar a Evo Morales como el Nelson Mandela boliviano.

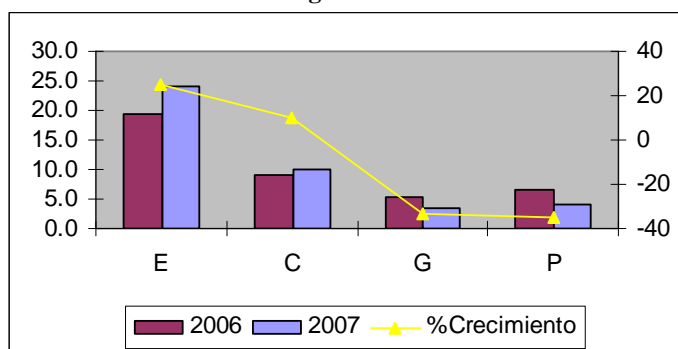
¹⁵ Esta afirmación es coherente con la definición de Kaufman y Stallings (1991) de populismo en cuanto “involucra un conjunto de políticas económicas diseñadas para obtener objetivos políticos específicos.”

La combinación de ortodoxia fiscal y monetaria con políticas antimercado

A diferencia de experiencias populistas previas, el populismo del MAS no insiste tanto en políticas expansivas, fiscales y monetarias, como en aquellas políticas de agresión a los mercados. Es importante notar que la hiperinflación y la subsiguiente dramática estabilización tuvieron el mérito no desdeñable de crear una conciencia en la población de las ventajas de estabilidad de precios. La estabilidad es vista como un “patrimonio de la nación” y aún inflaciones relativamente moderadas como la que está sufriendo Bolivia ahora, son juzgadas severamente por la opinión. A pesar del discurso populista, el país parece estar convencido de las ventajas de una baja inflación y cualquier desvío de este objetivo es rechazado. Esta actitud contrasta con la tolerancia que se tenía en las anteriores experiencias populistas.

No obstante el sesgo distributivo de sus políticas, el MAS ha sido sorprendentemente ortodoxo en su política fiscal, por lo menos en una primera etapa, por ejemplo ha concedido solamente un incremento salarial muy moderado a los funcionarios públicos, a pesar de sus promesas electorales. Está consciente de que el electorado muestra una preferencia por la estabilidad macroeconómica. Por esa razón, en divergencia tanto con lo que había sucedido en experiencias populistas previas como con el tono general de su discurso, adopta tesis “neoliberales” como las de tener un déficit fiscal y una inflación bajos. En vez de déficit fiscales llegó en el 2006 a constituir un superávit considerable (4.6% del PIB), hecho inédito en la historia económica boliviana de los últimos sesenta años. Se prevé que este año se tendrá todavía superávit, aunque será menor al del año pasado. Es cierto que el contexto internacional y, en especial, los altos precios de la energía que exporta Bolivia explican en gran parte estos superávits, pero no es menos cierto que el gobierno ha sido cuidadoso en no malgastar los ingresos.

**Gráfico 5. Gasto y Superávit del Sector Público en % del PIB
A agosto 2007.**



Fuente: Elaboración del autor con datos del BCB.

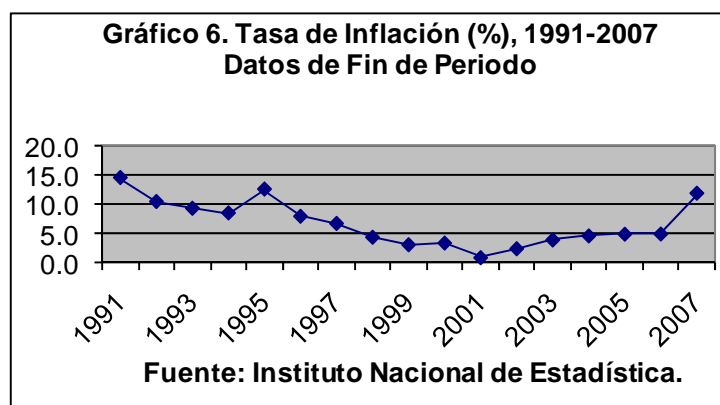
Notas: E = Egresos Totales, C = Superávit/Déficit Corriente;
G = Superávit/Déficit Global;
P = Superávit/Déficit Primario

Si bien las cifras fiscales globales de 2006 y 2007 arrojan superávit considerables, se ha de hacer notar que durante el 2007 se ha producido una fuerte expansión del gasto público, que no obstante el incremento en los ingresos, ha llevado a una reducción considerable tanto del déficit global como del primario como se aprecia en el gráfico 5. A pesar de que da

superávit, la política fiscal es más expansiva de lo que debería serlo, dado el contexto de riesgos de inflación. El superávit se debe a la renta hidrocarburífera, que tiene carácter exógeno, y no a una contracción del gasto del sector privado. Sin embargo de lo anterior, si se redujeran aún más los superávit primario y global, los efectos expansivos sobre la demanda se harían sentir aún más.

Los gobiernos subnacionales, muchos de ellos controlados por la oposición, han tenido un papel importante en la aminoración del ritmo de gasto, tal vez por las razones equivocadas. Estos gobiernos subnacionales coparticipan de manera significativa en la renta hidrocarburífera y han estado recibiendo recursos substanciales, que por dificultades administrativas no los han podido gastar y los tienen depositados en cuentas del Banco Central de Bolivia. Lo podrían hacer empero en un futuro no muy distante. La prudencia fiscal pudiera también descarrilarse por la política de fortalecer financieramente a la alicaída y “refundada” empresa estatal de petróleos Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

La política monetaria también, en sus grandes rasgos ha sido prudente, aún si el año 2007 la inflación es más alta que la de los años precedentes y más alta que la de los países vecinos, siendo en América Latina la segunda más alta después de Venezuela. La inflación está cerca de 12%, que con el cambio de perspectiva en la región, ha de considerarse alta.



La agresión a los mercados ha sido mucho más importante que la expansión fiscal o monetaria. Ella se ha traducido en desincentivos para la acumulación tanto de capital físico como de capital humano, que se discute en las siguientes secciones. Como ya se ha mencionado y vale la pena referirse de nuevo al Gráfico 4, la tasa de inversión como proporción del PIB está entre las más bajas de Latinoamérica.

La Asamblea Constituyente

Cumpliendo con su promesa electoral y la llamada agenda de octubre, el gobierno llamó a elecciones para constituyentes a mediados de 2006. La Asamblea Constituyente comenzó sus trabajos en agosto del mismo año y se le había dado el plazo de un año para que los terminara. Los trabajos de la Asamblea Constituyente han estado rodeados de incertidumbre, lo que ha afectado el desempeño de la economía. Finalmente, en Diciembre de 2007, después de muchos avatares y con gran opacidad el MAS ha hecho aprobar su proyecto de Constitución, que debe ser sometido todavía a un referéndum.

El proyecto de Constitución del MAS contiene un conjunto muy amplio de “derechos” económicos y sociales, más bien de aspiraciones, por un lado y limita fuertemente los derechos de propiedad privada y los alcances de una economía de mercado, por otro. El objetivo declarado de la Asamblea era proponer un texto constitucional para la “refundación” de Bolivia y que incorporase los cambios radicales propuestos por el MAS para la economía y sociedad bolivianas. El proyecto de constitución del MAS plantea en el campo económico:

- 1) Principios ético-morales así como los usos y costumbres ancestrales de los indígenas como principios ordenadores básicos de las relaciones económicas. Se impone a todas las empresas, incluyendo a las privadas, la obligación de contribuir a la reducción de las desigualdades y de la pobreza.
- 2) El reconocimiento de cuatro tipos de propiedad: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa, con sus respectivos derechos y garantías.
- 3) Se reconoce el derecho a la propiedad privada pero se le impone la servidumbre de que “siempre que cumpla una función social,” la que no está precisada.¹⁶
- 4) Deja en la duda los derechos de propiedad sobre las contribuciones a la seguridad social que son administradas actualmente por los Administradores de Fondos de Pensiones. Asimismo, desconoce los derechos de propiedad intelectual sobre medicamentos, lo que podría tener incidencia sobre su producción e importación así como sobre la legislación de patentes. Por otra parte dificulta el acceso al crédito con garantías reales, dado que da el derecho a los trabajadores de recuperar para ellos los activos reales en caso de liquidación.
- 5) Establece un régimen de protección especial para las empresas del sector informal asegurándoles precios justos y un intercambio equitativo.
- 6) Promueve las empresas públicas en todas las áreas. Las empresas públicas producirán bienes y servicios para promover la democracia económica, el logro de la soberanía alimentaria y el “vivir bien” de la población.
- 7) Establece la prohibición de privatizar los recursos naturales - no sólo de los stocks bajo tierra sino también de los flujos que se extraigan - así como los servicios públicos básicos. Estos últimos ni siquiera podrán ser dados en concesión.
- 8) Se establece el principio de la patrimonialidad étnica-territorial. Los pueblos indígenas serán los propietarios de los recursos naturales que se encuentren en los territorios donde están asentados.
- 9) El desarrollo económico y social habrá de regirse por la planificación económica y social realizada por las instituciones del estado, con participación y consulta ciudadana.
- 10) Se debilita de manera significativa a las instituciones del Poder Judicial, lo que puede crear inseguridad sobre los derechos de propiedad.

Las formas de propiedad podrían, al ser ambiguas, debilitar el derecho a la propiedad privada (y aún a la estatal). Más aún, las limitaciones explícitas al ejercicio del derecho propietario y las medidas inhibitorias del desarrollo de los mercados financieros podrían estorbar a las inversiones.

La patrimonialidad étnica-territorial consistente con la reciente declaración de las Naciones Unidas en relación a los pueblos indígenas pudiese, por un lado, limitar la

¹⁶ La Constitución actual, todavía en vigencia, establece que “se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo”. Este principio lo recoge también el proyecto de Constitución, pero lo coloca por debajo del principio de que la propiedad privada tiene que cumplir una función social.

participación de empresas nacionales e internacionales en el desarrollo de las industrias de recursos naturales y, por otro, dar lugar a conflictos de propiedad difíciles de resolver, entre distintas comunidades. Se acentuarán los problemas de bolsa común.

Los problemas de coherencia interna del proyecto de Constitución del MAS son todavía sustanciales ya que el texto como está tiene varias contradicciones en sus disposiciones. Más importante está el tema de la coherencia externa de las reformas propuestas con lo que ha sido el patrón de desarrollo boliviano de los últimos años y las huellas que ha dejado así como con lo que se ha aprendido de las experiencias internacionales en materia de crecimiento y desarrollo económico.

La nacionalización de los hidrocarburos

Trabajos recientes como los de Hogan, Sturzenegger y Tai (2007), Navajas (2007) y Rigobón (2007) subrayan las vulnerabilidades de las empresas de explotación de recursos naturales, con sus inversiones específicas y por lo tanto irreversibles, su fuerte dependencia del financiamiento externo (sea bajo la forma de inversiones directas o bajo la forma de créditos) y, sobretudo, con sus dificultades de definición de los derechos de propiedad de las rentas naturales. El discurso en contra de las empresas cala rápidamente en la población, en gran parte porque las ideas con las que se ataca son frecuentemente muy simples. Son víctimas además de su propio éxito: cuanto mejor les haya ido en la exploración y desarrollo, mayor su fragilidad política. El hecho de que en la coyuntura de precios bajos se les haya concedido tratamientos tributarios favorables para crear incentivos para la producción y la inversión, por razonables que fueran en este momento, las hace indefendibles políticamente cuando suben los precios.

El gran tema de la campaña electoral del MAS había sido la nacionalización de los hidrocarburos. Gracias a la legislación de 1996, que incentivó a la inversión directa extranjera en exploración y explotación se descubrieron depósitos de gas natural, que convirtieron a Bolivia en el país, después de Venezuela, con los yacimientos más importantes de Sur América. Esto ocurrió, además, en un momento en el que la demanda por energía en toda la región se estaba incrementando. Al conocer estos hechos, la percepción del público fue que todo esto era para beneficio de las transnacionales y que el país no estaba aprovechando suficientemente su nueva riqueza.

Sánchez de Lozada fue derrocado con el argumento de que, a espaldas del país, había permitido que las empresas extranjeras saquen el gas por Chile.¹⁷ Durante el siguiente gobierno, el de Carlos Mesa, se aprobó una nueva ley de hidrocarburos, entre cuyas disposiciones principales estaba la creación del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), que es un impuesto a la producción, similar a una regalía, con una tasa de 32%.

Entre regalías y el IDH, los impuestos a la producción llegaban a 50%. En la ley de 2005 está también el principio de que el estado es propietario del gas natural en “boca de pozo” (es decir, de los flujos) y no sólo en los yacimientos (los stocks) como lo preveía la actual Constitución Política del Estado.

No conforme con lo obtenido en la ley de 2005, el MAS promulgó un decreto de nacionalización de los hidrocarburos a mediados de mayo del 2006. Se acompañó a la promulgación con la ocupación militar de los campos hidrocarburíferos.

¹⁷ Esta alegación resultó ser falsa.

El decreto no expropiaba los activos de las compañías sino más bien una fracción importante de sus ingresos, dejando a una negociación con nuevos términos la permanencia de las compañías. Estos contratos fueron renegociados en octubre del 2006 aunque su aprobación por el Congreso iría a tardar bastante más. Una vez concluidos los contratos apareció más claramente que más que una nacionalización en el sentido tradicional se había obtenido un aumento de la participación estatal en los ingresos brutos de la empresa, a la vez que se limitaba significativamente la actividad empresarial de las empresas extranjeras, particularmente en el área de la comercialización, tanto interna como internacional.

La nacionalización de la fundición de estaño

Bolivia ha dependido tradicionalmente de la minería. La combinación de políticas de ajuste con una situación de larga duración de precios bajos para los metales hasta el 2003 ocasionó la descapitalización de las empresas del sector, con la sola excepción de tres grandes compañías minerales internacionales. El resto de la minería se convirtió en una minería de subsistencia, en manos de cooperativistas y pequeñas empresas mineras, con tecnologías obsoletas y cuya actividad se limita al descreme de los yacimientos existentes, más bien que a desarrollarlos o, aún más, desarrollar nuevas minas.

A fines de la década de los noventa, el gobierno de entonces decidió privatizar la fundición de estaño de Vinto, la fundición más grande del país, que se estaba quedando sin minerales para procesar. Esa privatización fue un poco improvisada, para decir lo menos. Rápidamente, pasó de manos de los privatizadores originales a otros grupos empresariales, para terminar en poder de Glencore Co, una compañía con sede en Suiza, especializada en la comercialización de metales.

La recuperación de los precios de los metales, a partir de 2003, que ha sido casi tan importante como la del petróleo, inyectó nueva vida a la alicaída minería boliviana. El cambio en la coyuntura puso en la mira de los productores mineros de la minería de subsistencia y del gobierno la fundición del estaño, no sólo por los servicios que podría prestarles sino también por ser propiedad de una comercializadora que provocaba resentimientos.

En febrero de 2007 el gobierno decidió nacionalizar la fundición de Vinto. Esta vez, contrariamente a lo que pasó con los hidrocarburos, se trató de una expropiación de los activos sin indemnización. Dejó empero abierta la puerta a negociaciones con los propietarios.¹⁸ Hasta ahora no quedan claras las motivaciones económicas de esta nacionalización.¹⁹

Reformas a la legislación agraria

La reforma agraria de 1953 casi no se aplicó en el oriente del país. Más aún, durante la década de los setenta se distribuyeron tierras fiscales de considerable extensión a un grupo pequeño de propietarios, dándose lugar a la formación de latifundios. Los problemas de titularización de la tierra también fueron considerables. La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996 trató de subsanar estas falencias, pero el Instituto Nacional de

¹⁸ La Glencore tiene, por supuesto, el poder de negociación que le da su posición de actor importante en la comercialización internacional de materias primas.

¹⁹ Las presentaciones oficiales apuntaban a un ajuste de cuentas con el ex-presidente Sánchez de Lozada..

Reforma Agraria, encargado de aplicarla, fue en gran parte inefectivo y capturado por grupos de intereses particulares. Mientras tanto, en el occidente del país, por el crecimiento demográfico y la extrema subdivisión de la tierra cultivable aparecieron campesinos sin tierra, con gran capacidad de movilización. El movimiento de campesinos sin tierra comenzó con la ocupación de grandes propiedades agrícolas en el oriente y el sur del país. Como respuesta a estos movimientos el gobierno hizo aprobar varias modificaciones a la ley INRA a fines del 2006. Las modificaciones más importantes giran alrededor de la función económico- social de los fundos agrarios. En especial, esas disposiciones permitan y facilitan la expropiación y la reversión de tierras por denuncias de incumplimiento de la función económico-social, en beneficio exclusivo de los pueblos indígenas u originarios. Estas normas introducen una gran incertidumbre sobre los derechos de propiedad de la gran propiedad agrícola y han sido muy resistidas por las asociaciones de productores.

Para los actuales propietarios, especialmente del oriente del país, las propiedades de agricultura comercial moderna están seriamente amenazadas. Bajo la hipótesis más benigna, el nuevo tratamiento legal de la propiedad agrícola ha creado también mucha incertidumbre, que aumenta el valor de la opción de esperar en ese sector y disuade las inversiones.

Otras facetas de nacionalismo económico

El gobierno del MAS no le ha puesto sistemáticamente obstáculos a la liberalización del mercado de bienes, resultante de las reformas de los años ochenta y noventa. Ha mantenido *grosso modo* la eliminación de restricciones cuantitativas al comercio exterior, aranceles de importación bajos y casi uniformes, y no ha impuesto controles de precios internos de manera general. Sin embargo, puntualmente ejerce controles prohibiendo algunas exportaciones (combustibles y alimentos), así como subsidiando algunos productos, lo que da lugar a condiciones de competencia desfavorables para las empresas productoras.

A pesar de que Bolivia ya había incurrido en los costos de apertura comercial en los años ochenta (y que por lo tanto esos costos ya eran costos hundidos), el MAS rechazó la posibilidad de concluir tratados de libre comercio de larga duración. Por otra parte, su participación en la Comunidad Andina ha sido sin convicción. Ha preferido acuerdos comerciales preferentes con Cuba y Venezuela, en el marco del Tratado de Comercio de los Pueblos, y seguir negociando extensiones de la ley de promoción Comercial Andina y de erradicación de la Droga (ATPDEA).²⁰

Además del proyecto de Constitución y de las nacionalizaciones, el gobierno del MAS ha mantenido, en general, una posición hostil con relación a los movimientos internacionales de capital.²¹ Es así que en noviembre de 2007 se desafilió del centro internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a las Inversiones (CIADI), organismo que integra el grupo del banco mundial. Con su desafiliación, Bolivia rechaza esa instancia de arbitraje y, en caso de discrepancias tendrá que encarar juicios, que por disposición constitucional tendrán que ser ante tribunales nacionales. Esto puede encarecer los costos de capital para Bolivia, al aumentar la prima de riesgo de los inversionistas, lo que puede reducir el volumen de inversiones, especialmente las de largo plazo, o deteriorar la calidad de los inversionistas.

²⁰ En Morales (2008) se explora las razones de esta política del MAS.

²¹ Sin embargo hay excepciones como la verificada con el contrato de riesgo compartido con la empresa india Jindal para la explotación del yacimiento de hierro de El Mutún.

El otorgamiento de transferencias condicionadas

El núcleo de la política social y directamente distributiva del MAS está en el otorgamiento de transferencias condicionadas. Estas transferencias, financiadas con recursos de la renta hidrocarburífera, tendrían el mérito de mejorar la situación de las familias más pobres, sin desincentivar ni el ahorro ni el esfuerzo de trabajo.²²

Una primera transferencia condicionada es el llamado bono Juancito Pinto que beneficia a todas las familias con niños en escuelas primarias fiscales. El bono pagadero anualmente es de suma alzada de Bs 200 (alrededor de USD 27) por niño. El MAS acaba también de enviar al Congreso un proyecto de ley para otorgar una renta anual de vejez (renta dignidad) de Bs 2400 (alrededor de USD 310), pagable mensualmente, a todos los bolivianos mayores de sesenta años.²³ El financiamiento de este bono confronta empero la oposición de los gobiernos subnacionales, que tendrían que ceder una fracción considerable de lo que les toca por coparticipación en la renta petrolera.

En la medida en que las transferencias condicionadas no sean empleadas en consumo sino ahorradas e invertidas de mejor manera que lo que hacen los gobiernos nacionales y subnacionales, la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía podía aumentar. En especial, las inversiones en capital humano podrían tener un impacto importante en el crecimiento. En sentido contrario al efecto esperado positivo de estas transferencias, otras medidas del MAS como la de imponer techos salariales muy bajos para los altos funcionarios del sector público, que tienen el efecto además de interferir en las remuneraciones del sector privado, desincentivan la acumulación de capital humano y provocan problemas de selección adversa así como de riesgo moral.²⁴

4.- Contemporaneidad del gobierno del MAS con cambios en la coyuntura internacional

Las políticas económicas del MAS no chocan ni con una restricción externa ni con una fiscal. Las holguras dadas por un nivel sin precedentes de las reservas internacionales netas y de los ingresos fiscales marcan una fuerte diferencia con otras experiencias populistas y les pueden dar un horizonte de relativamente larga duración a las políticas en curso. Sin embargo, se debe hacer notar que las situaciones inéditas actuales conllevan una gran vulnerabilidad, en tanto son completamente dependientes de factores exógenos ya que se deben a la buena fortuna de contar con yacimientos considerables de gas natural, en un momento de una demanda regional creciente de energía, y de precios internacionales para las exportaciones bolivianas de hidrocarburos (y de metales) los más altos, en términos reales, desde principios de la década de los setenta (gráficos 7A y 7B).²⁵

Los precios del gas natural están indexados a los precios internacionales de una canasta de combustibles, en fin de cuentas al precio del petróleo. Si bien todo apunta a que los precios de los hidrocarburos y de los metales se van a mantener o van a seguir

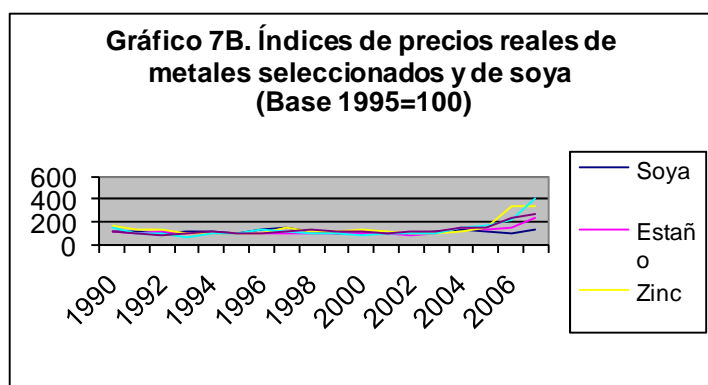
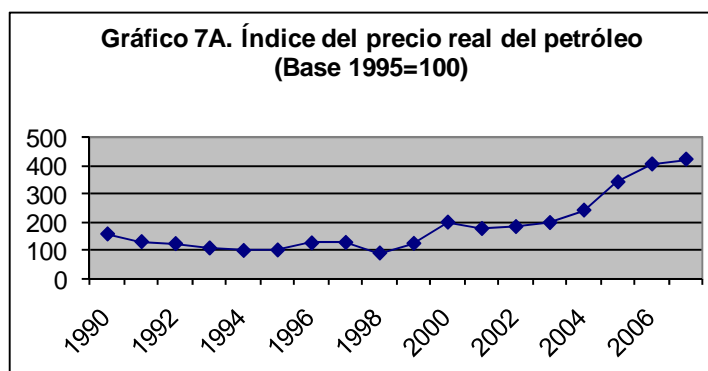
²² De hecho son aplicadas también por gobiernos “neoliberales”.

²³ De Bs. 2160 para aquellos que gozan de una jubilación.

²⁴ Una de las razones más importantes que impiden el despegue de la empresa estatal de petróleos YPFB, es la falta de personal calificado por el bajo nivel de remuneraciones en una industria donde los salarios suelen ser muy competitivos.

²⁵ Los yacimientos fueron descubiertos y desarrollados durante la llamada era neoliberal.

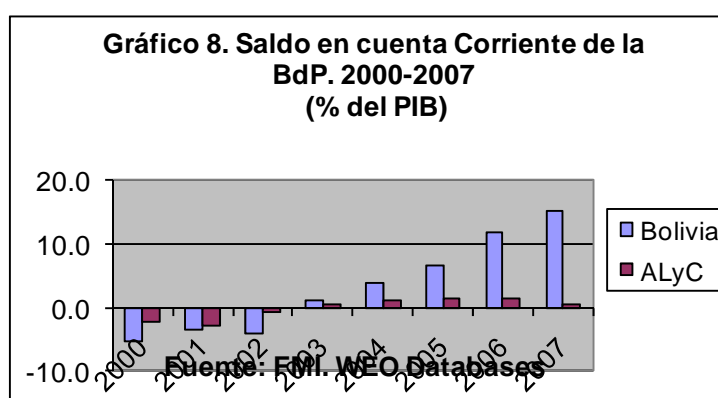
creciendo, los riesgos de precios no son empero despreciables. En el pasado, sobre periodos largos, las fluctuaciones han sido muy amplias.



Fuente: Elaboración del autor con datos del FMI. World Economic Outlook Databases y del Banco Mundial.

Nota: Precios reales = Precios deflactados por el Manufacturing Unit Value Index del Banco Mundial

Los choques exógenos favorables, no han provenido solamente del lado del crecimiento fenomenal de sus exportaciones en valor, sino también los flujos de remesas de emigrantes al exterior y el efecto de las muy significativas condonaciones de deuda externa.



El coeficiente de dependencia de las exportaciones de hidrocarburos y mineras es cercano a 80%; más de 40% de los ingresos fiscales dependen de la renta hidrocarburífera (cuadros 3 y 4). De hecho dependen muy fuertemente de los precios internacionales de las exportaciones. Aún si los precios se mantienen o aumentan, el riesgo mayor viene de los

bajos niveles de inversión, que podrían hacer insostenible la tasa de crecimiento de 2006 (de 4.6%). Los sustanciales superávits en cuenta corriente de la Balanza de Pagos están señalando, que para el nivel de recursos con que se cuenta, las tasas de inversión son muy bajas. El ahorro que está siendo generado por los ingresos de la bonanza externa en vez de estar siendo colocado en activos reales, lo está en activos financieros, a saber en Reservas Internacionales Netas. Se ha de hacer notar que el superávit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos en proporción del PIB llega a 15% el 2007, el cociente más alto de la región y mucho más que el promedio regional (gráfico 8).

El crecimiento de 2006 se explica por factores exógenos y un uso más intenso de la capacidad instalada y no por mayor ampliación de la capacidad instalada. Este tipo de crecimiento puede enfrentar pronto las restricciones de capacidad y, sorprendentemente, de disponibilidad de mano de obra.²⁶

Cuadro 3. Exportaciones en valor (millones de USD y porcentajes)

Productos	2202	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006 ^p	%	2007 ^p	%
Minerales	347.6	25.3	369.3	21.9	465.8	20.2	544.3	18.6	1,060.3	25.0	572.7	27.5
Hidrocarburos	330.8	24.1	490.9	29.1	838.9	37.1	1,427.5	48.9	2,039.8	48.2	992.3	47.7
Minerales +Hidrocarburos	678.5	40.4	860.2	51.0	1,294.6	57.3	1,971.8	67.5	3,100.1	73.2	1,564.9	75.2
Total	1,372.7	100.0	1,685.3	100.0	2,261.0	100.0	2,921.4	100.0	4,234.3	100.0	2,280.0	100.0

Fuente: Banco Central de Bolivia

Cuadro 4. Ingresos del sector Público por Hidrocarburos.

	En % del PIB			En % de Ingresos del Sector Público		
	Impuestos Hidrocarburos	Ventas Hidrocarburos	Total	Impuestos Hidrocarburos	Ventas Hidrocarburos	Total
2002	4.6	3.2	7.8	16.6	11.5	28.2
2003	4.6	4.2	9.0	15.8	15.2	31.0
2004	5.0	2.6	5.6	18.2	2.0	20.2
2005	9.1	0.8	9.9	28.2	2.5	30.8
2006	13.1	4.4	17.8	33.2	11.0	44.2

Fuente: Banco Central de Bolivia.

Con las políticas que se está siguiendo no sólo que la inversión es más baja que lo que sería de otra manera sino que ellas invitan a comportamientos oportunistas del sector privado, que hace que tanto la calidad de la inversión como la de los inversionistas caiga. Dado el ambiente de incertidumbre se puede esperar que las tasas de descuento de los inversionistas aumenten y se orienten a inversiones más especulativas, desdeñando las inversiones de largo plazo. De hecho, algunos de los contratos de explotación de recursos naturales se parecen en sus términos a los contratos que firmaban los gobiernos anteriores, supuestamente lesivos para el país. A veces, son hasta más desventajosos y con empresas internacionales con reputación menos establecida.²⁷

5. La conflictividad en aumento

A pesar del triunfo electoral masivo del MAS los problemas de gobernabilidad, que fueron un flagelo para Bolivia en el periodo 1997-2006, han persistido. Es de hacer notar que una

²⁶ La emigración boliviana de los últimos años ha sido considerable. En algunas industrias, como las de la construcción, se reporta ya una situación de pleno o sobreempleo.

²⁷ Se estuvo a punto de firmar un contrato en el área de hidrocarburos con una empresa china, que no tenía siquiera registro de comercio en China y menos calificación de riesgo. Hay también otros ejemplos.

parte del electorado votó por el MAS con la expectativa que los conflictos sociales, que los lideraba estando en la oposición, se atenuaran cuando fuera gobierno. Si bien es cierto que ha habido una reducción de los conflictos de actores tradicionales de los movimientos sociales, en cambio han surgido nuevos frentes con gran virulencia. El de más difícil manejo tiene que ver con la relación entre el gobierno central y las regiones (los departamentos) tanto por la distribución de recursos como por la atribución de competencias.

En efecto, un tema central de confrontación es el proyecto de Constitución Política, que el MAS quiere imponer y que es muy resistido en siete de los nueve departamentos del país. Los mayores forcejeos provienen de los departamentos del oriente y el sur del país (la llamada media luna) que es justamente donde están localizados los yacimientos hidrocarburíferos. La bandera de esos departamentos es la autonomía, cuyas bases conceptuales y jurídicas no están claras y que se asientan en las recriminaciones contra el estado centralista. Las discrepancias entre el gobierno central y las regiones son tan agudas que ponen en riesgo la unidad del país.

La gran capacidad de organización de los movimientos sociales, que el MAS maneja muy hábilmente, interactúa con la economía política de la tributación. El financiamiento del gobierno ha descansado históricamente en la tributación de su sector de recursos naturales. Esta situación se ha exacerbado en la bonanza de los mercados externos, particularmente de hidrocarburos. Dados esos ingresos, que transitan por el sector público, se han creado una multiplicidad de derecho-habientes, quienes se benefician con el gasto público pero no internalizan sus costos porque no tienen que tributar. Como una proporción creciente de los ingresos del estado proviene de impuestos a los hidrocarburos, el esfuerzo de ampliar la base de impuestos no hidrocarburíferos y de otros recursos naturales ha sido abandonado. Por otra parte, por el lado del gasto, se ha de hacer notar que los subsidios al consumo interno de combustibles son considerables. Los precios internos de los combustibles están además muy alejados de los precios internacionales.²⁸ Los subsidios deben ser vistos como una forma de trasladar la renta hidrocarburífera a los consumidores internos.

Por disposiciones de la ley de hidrocarburos de 2005, los gobiernos subnacionales (prefecturas departamentales y municipalidades), universidades y otros pretendientes menores coparticipan en la renta hidrocarburífera.²⁹ Estas entidades le dejan solamente una pequeña fracción de esa renta al gobierno central. La coparticipación no ha creado una situación de equilibrio estable entre las regiones y los otros derecho-habientes. Los departamentos en donde están los yacimientos hidrocarburíferos desearían aumentar su coparticipación, mientras que los departamentos no productores pero más densamente poblados quisieran hacer lo propio. Dentro de cada departamento, las provincias en donde se localizan los yacimientos exigen incrementar su participación, al igual que los pueblos indígenas que se consideran propietarios de todos los recursos naturales. La coparticipación en la renta hidrocarburífera agrava los problemas de bolsa común y lleva a una situación de conflicto persistente entre las regiones y el gobierno, entre las regiones y dentro de las regiones. El objetivo final de las pugnas políticas es la distribución de esas rentas naturales, aún si aparentemente hay otros motivos de confrontación.

Para los proponentes de las autonomías departamentales, éstas carecerían de razón de ser sin el control de las rentas de los recursos naturales que se producen en los

²⁸ Según estimaciones del FMI, los subsidios directos e indirectos al consumo interno de combustibles representa el 7% del PIB.

²⁹ Ley N° 3058 del 18 de mayo de 2005.

departamentos. Admiten, a lo sumo, que la coparticipación de estas rentas con los departamentos no productores y con el gobierno central se debería hacer en un fondo de solidaridad por decisión voluntaria de los gobiernos de los departamentos productores.³⁰ La naturaleza fluctuante de la renta hidrocarburífera, muy contingente a lo que pase con el precio del petróleo, parece no ser percibida por los distintos pretendientes.

En este contexto, los problemas de rentismo y de bolsa común adquieren gran relevancia: no sólo porque el gasto es más alto que el que sería de otra manera sino porque se da muy poco espacio al ahorro necesario para periodos de menor bonanza externa. Cada pretendiente a la renta insiste en beneficiarse con el mayor gasto posible y lo más pronto, por el temor de que se lo quiten.³¹

El populismo, sumado a la puja distributiva por las rentas de los recursos naturales, han exacerbado los corporativismos. Grupos de intereses particulares o bien se arrogan la representación de los intereses nacionales o bien los defienden sin tomar en cuenta el daño que pueden causar al resto del país.³² El corporativismo era, de una cierta manera, inherente a los sindicatos obreros y también a los gremios empresariales durante el siglo 20 y los gobiernos de ese siglo mostraban una cierta condescendencia hacia ello. Lo que es nuevo en el populismo boliviano del siglo 21 es la aparición de movimientos sociales, no organizados alrededor de la lucha de clases, sino con las banderas amplias de lucha contra la pobreza y el descontento, que, sólo en apariencia, van más allá de la defensa de intereses propios. Es así que las juntas vecinales de El Alto lograron la expulsión de la empresa con capital extranjero, proveedora de los servicios de agua potable y alcantarillado para las ciudades de El Alto y La Paz. También están exigiendo la expulsión de la compañía privada que provee electricidad. Los gremios de comerciantes minoristas se oponen sistemáticamente a cualquier intento de tributación o a ejercer su comercio en áreas señaladas por los gobiernos locales y no en las calles más céntricas. Los cooperativistas mineros se oponen a cualquier forma de tributación. Más grave aún, ante el evidente aumento de la inseguridad ciudadana, hay juntas de vecinos que ajustician sumariamente a delincuentes o supuestos delincuentes.

El cabildeo de estos grupos de presión no sería muy diferente del que se ejerce en otros países. Lo que es particular es la violencia con la que se presentan sus reivindicaciones: marchas con estruendosos dinamitazos, huelgas de hambre y ocupaciones de propiedades públicas y privadas.

El gobierno, por temor a perder el apoyo electoral de estas organizaciones sociales es extremadamente tolerante con su violencia y no toma ninguna medida coercitiva para contenerla, ni siquiera en el caso de los linchamientos. Hay que decir que el conjunto de la población está también acostumbrado a ella y ha encontrado maneras de convivir con estas manifestaciones.

6. Conclusiones

La experiencia boliviana de nuevo populismo está todavía en sus inicios y es difícil entrever todas las implicaciones. Si bien contiene elementos que son tradicionales al populismo de

³⁰ Bolivia, desde hace varios años, se está orientando hacia un país más descentralizado, basado en autonomías departamentales, pero sin llegar a un federalismo y, menos aún, a un federalismo fiscal.

³¹ Macías (2006) y Morales (2007b) examinan *inter alia*, los problemas de rentismo, de bolsa común y de gobernanza asociados a la bonanza de recursos naturales en Bolivia.

³² Cuando esta actitud se generaliza se convierte en otra manifestación de la tragedia de la bolsa común.

todas las épocas, con todo hay elementos nuevos, siendo el principal la emergencia de reivindicaciones basadas en la etnicidad y la cultura. Forzando un poco las caracterizaciones se puede hablar de etno-nacionalismo, aunque algunos autores prefieren el término nacional populismo.

La resurgencia del populismo y de temas que parecían enterrados con la ola de neoliberalismo que sacudió a la región después de la década perdida de los años ochenta del siglo pasado no apareció por generación espontánea ni en un vacío. Fue fruto del excesivo énfasis en el desarrollo de los recursos naturales, sin tomar en cuenta las vulnerabilidades políticas de las empresas que operan en este sector. También se explica la negligencia de los gobiernos en los temas de distribución del ingreso y por el desprestigio progresivo de los partidos políticos. Igualmente ha de mencionarse la persistencia de los problemas de exclusión de la población indígena, que es mayoritaria en Bolivia. La percepción del público de que había ausencia de gobernancia y un gran inmovilismo en materia social fue incubadora de movimientos radicales para salir de él.

La buena fortuna de contar con yacimientos de gas natural considerables, que se los encontró y desarrolló en una época privatista, con un contexto internacional de altos precios de la energía así como por una demanda regional importante y en expansión, le ha dado al gobierno del MAS el financiamiento necesario para llevar adelante políticas, que en un contexto internacional menos auspicioso, no podría llevarlas a cabo. El MAS ha sido con todo cuidadoso en sus políticas fiscales y monetarias, El MAS tampoco ha revertido las políticas de liberalización comercial y crediticia que venían desde los años ochenta, aunque no ha querido profundizarlas ingresando a tratados de libre comercio.

Todo lo anterior no hubiese desembocado en el populismo actual, sin los cambios del contexto internacional. Después de la severa crisis de 1999 a 2003, que exigió una fuerte dosis de austeridad, la reversión repentina y significativa de las condiciones de los mercados internacionales le han permitido al gobierno del MAS los recursos necesarios para financiar una agenda heterodoxa. Queda la interrogante de hasta cuándo será esto posible.

Otra diferencia importante, que hay que mencionar desde el principio, con experiencias previas de populismo es el cambio de actores sociales. Mientras los gobiernos populistas anteriores se apoyaban en las organizaciones de trabajadores asalariados, el gobierno del MAS se apoya más bien en los llamados “movimientos sociales”, que es un concepto difuso.

Con más fuerza que en experiencias anteriores la puja por la distribución de la renta hidrocarburífera está en el centro mismo del debate. Es la principal oposición de las regiones entre sí y con el gobierno central, aún si la confrontación se disfraza con otros temas como el de la autonomía departamentales. Hay una multiplicidad de derecho-habientes sobre la renta hidrocarburífera, incluyendo a una fracción importante de la población que se beneficia con los subsidios al consumo interno de los combustibles.

No cabe duda que las ideas han sido también importantes. El cuestionamiento incesante al modelo neoliberal creó una gran dosis de escepticismo aún en las clases medias. Algunos de estos cuestionamientos venían además de fuentes académicas muy respetadas y de ONGs muy militantes. Estas críticas engancharon rápidamente con la tradición nacionalista que siempre había habido en el país y que encontraba al experimento neoliberal de 1985 a 2005 como alógeno. Es interesante subrayar que ya no es tanto el análisis marxista el que provee el soporte del discurso sino los llamamientos a los movimientos sociales y a la multitud, como característica social dotada de vida propia.

El gobierno del MAS ha tomado iniciativas muy audaces, no solamente con las nacionalizaciones sino imponiendo virtualmente un proyecto de constitución estatista, a la vez que indigenista, contra la oposición de las elites tradicionales y gran parte del país. Las reacciones políticas han sido muy fuertes, pero el MAS parece estar mostrando una gran habilidad política en contenerlas. Las reacciones de los inversionistas y del sector privado en general son más difíciles de controlar y lo que el gobierno tiene que enfrentar ahora es una tasa muy baja de inversión y, después de muchos años, riesgos de inflación.

Referencias

- Bolivia, Ministerio de Planificación del Desarrollo (2006). Plan Nacional de Desarrollo. La Paz. Bolivia. Asamblea Constituyente (2007). “Nueva Constitución Política del Estado.” Publicación Oficial (Diciembre)
- Dornbusch, R. y Edwards, S. (1991) “The Macroeconomics of Populism” en Dornbusch, R. y Edwards, S (compiladores) The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago: The University of Chicago Press. pp 7-14.
- Drake, P.W (1982) “Conclusion: Requiem for Populism” en Coniff, M.L. (compilador) Latin American Populism in Comparative Perspective. Albuquerque: University of New Mexico Press.
- Drake, P.W (1991) “Comment to ‘The Political Economy of Latin American Populism’” en Dornbusch, R. y Edwards, S (compiladores) The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago: The University of Chicago Press. pp 45-40.
- Evia, J.L, Laserna, R.,y Skaperdas, S. (2007) “Socio-political conflict and economic performance in Bolivia.” Mimeo. Cochabamba: CERES.
- Hausman, R, Rodrik, D. y Velasco, A, (2004)”Growth Diagnostics” Working Paper. ” John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Cambridge, MA. (Septiembre)
- Hogan, W., Sturzenegger, F. y Tai,L. (2007) “Contracts in natural resources: a primer.” Ponencia presentada en la conferencia “Populism and Natural resources”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Cambridge, MA. (Noviembre)
- Jemio, L.C. y Antelo, E. (2000). Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus Impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad. La Paz: Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. Universidad católica Boliviana.
- Kaufman, R.R. y Stallings, B. (1991) “ The Political Economy of Latin American Populism” en Dornbusch, R. y Edwards, S (compiladores) The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago: The University of Chicago Press. pp 15-34.
- International Monetary Fund (2006). Bolivia. Country Report No 06/270 (Julio)
- International Monetary Fund (2007) “Bolivia. Selected Issues.” IMF Country Report No 07/249. Washington , DC: IMF
- Mansilla, H.C.F (2007) “La Identidad Boliviana y Sus Aspectos Controvertidos” en Revista Cultural No 49. La Paz: Fundación Cultural del Banco Central de Bolivia. (Diciembre) pp. 28-37.
- Macías. I. (2006) “El Caso *Andina* en Bolivia: Una Señal Para los Mercados” en en Prats i Catalá, J. (coordinador) A los príncipes Republicanos. Gobernanza y Desarrollo Desde el Republicanismo Cívico. La Paz: Plural. pp 717-720
- Mendoza, P.A., Montaner, C.A., y Vargas Llosa, A. (1996) Manual del Perfecto Idiota Latinoamericano. Barcelona: Plaza y Janes Editores S.A.
- Molina, F. (2007) Conversión Sin Fe. El MAS y la Democracia. La Paz: Eureka.
- Morales, J.A. (2007a) “Desarrollo Económico y Social: Una Mirada de Conjunto” en Opiniones y Análisis: Temas de Coyuntura Nacional. Tomo II, vol.85 (junio) pp 63-100.
- Morales, J.A. (2007b). “Distribución Directa a las Personas de la Renta Hidrocarburífera. Impactos Macroeconómicos”. Fundación Milenio. Coloquios Económicos N°8 (Noviembre).
- Morales, J.A. (2008). “Bolivia in a Global Setting: Economic Ties” en J; Crabtree y L.Whitehead (ed.) Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. (por publicarse),
- Navajas, F (2007) “ Hydrocarbons policy shocks and collective imagination: what went wrong in Bolivia? Ponencia presentada en la conferencia “Populism and Natural Resources”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Cambridge, MA. (Noviembre)

- Prats i Catalá, J. (2006 a) « El Proyecto de Poder de Evo Morales » en Prats i Catalá, J. (coordinador) A los príncipes Republicanos. Gobernanza y Desarrollo Desde el Republicanismo Cívico. La Paz: Plural. pp 714-717
- Prats i Catalá, J. (2006 b) «El Ciclón Evo» en Prats i Catalá, J. (coordinador) A los príncipes Republicanos. Gobernanza y Desarrollo Desde el Republicanismo Cívico. La Paz: Plural. pp 727-728
- Prats i Catalá, J. (2006 c) « Tomando los Populismos en Serio » en Prats i Catalá, J. (coordinador) A los príncipes Republicanos. Gobernanza y Desarrollo Desde el Republicanismo Cívico. La Paz: Plural. pp 729-733
- Rigobón, R. (2007) “Dealing with expropriations: general guidelines for oil production contracts.” Ponencia presentada en la conferencia “Populism and Natural Resources”, John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Cambridge, MA. (Noviembre)
- Sachs, J. (1989) “Social conflict and populist policies in Latin America.” NBER Working Paper No 2897. Cambridge, MA. Marzo.
- Schneider, F. (2005) “Shadow Economies Around the World- What Do We Really Know? European Journal of Political Economy 21(3) pp 77-114
- Stiglitz, J.E.(2007) Making Globalization Work. New York: W.W. Norton and Company.
- World Bank (2005) “Bolivia. Country Economic Memorandum. Policies to Improve Growth and Employment.” Report No 32233-BO. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank (2007) Informality, Escape and Exclusion. Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC: The World Bank.