

Anexo A

DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL

I.	ESTADO DEL CONOCIMIENTO ECONOMÍA REGIONAL, SECTORIAL Y EMPRESARIAL DE COCHABAMBA.....	25
II.	PROPUESTA DE ESTADO DEL ARTE Y PROBLEMÁTICAS DE INVESTIGACIÓN SOBRE ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN BOLIVIA.....	49
III.	MODELOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN BOLIVIA: MARCO ESTRATÉGICO PARA INICIATIVAS DE INVESTIGACIÓN Y PROYECTOS EN EL ÁMBITO SOCIO-ECONÓMICO ¹	76

I. ESTADO DEL CONOCIMIENTO ECONOMÍA REGIONAL, SECTORIAL Y EMPRESARIAL DE COCHABAMBA

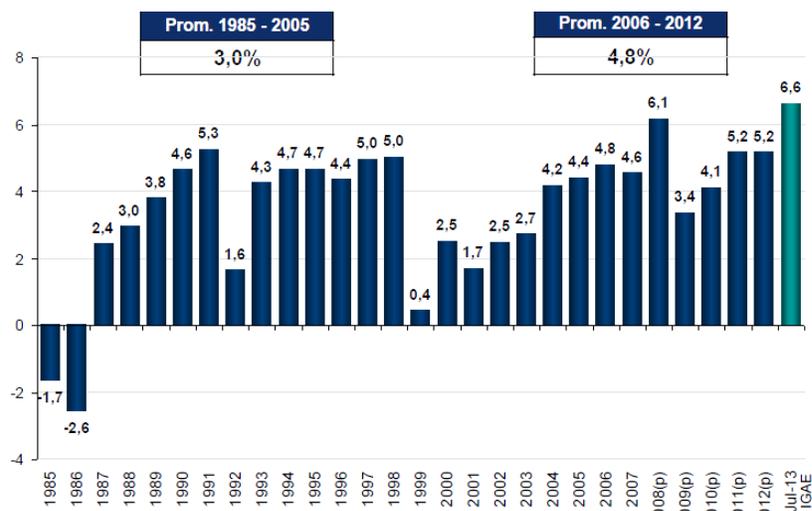
Fernando A. Suaznabar Claros

1. CARACTERIZACIÓN DE LA SITUACIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL DEPARTAMENTO DE COCHABAMBA Y A NIVEL DE LAS MACROREGIONES CORRESPONDIENTES

1.1 Características Económicas de Bolivia

Cochabamba, al formar parte del Estado Plurinacional de Bolivia. Es también reflejada por las estadísticas reportadas por el Instituto Nacional de Bolivia.

Figura 1 Bolivia: Crecimiento del PIB real 1985 – 2012 A Julio 2013 (En porcentaje)



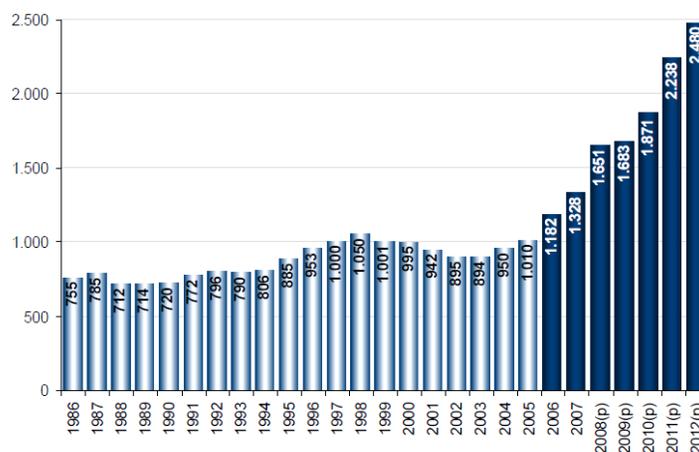
(p) Preliminar

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Red de Análisis Fiscal (RAF)

La figura 1 establece el comportamiento del PIB real desde 1985 a Julio de 2013 expresado en porcentaje. De donde se determina que para este año está previsto un crecimiento del 6.6%, estableciéndose un promedio de crecimiento entre el año 2006 a 2012 del 4.8%.

Figura 2 Bolivia: Producto Interno Bruto per capita 1986 – 2012(p)
(En \$us)



(p) Preliminar

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Red de Análisis Fiscal (RAF)

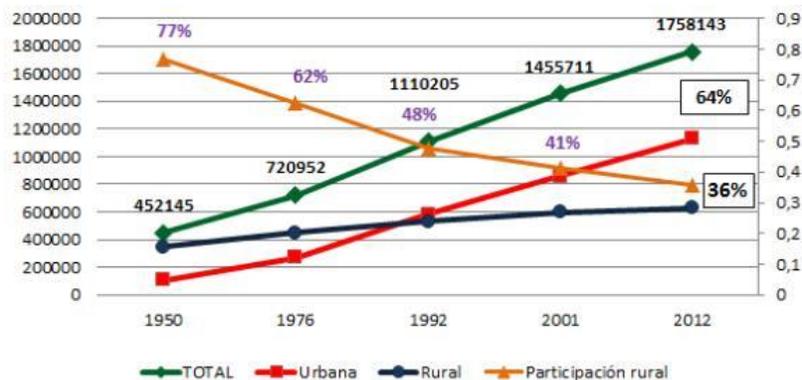
Asimismo según la Figura 2, el Producto interno Bruto per cápita desde 1986 a 2012 expresado en \$us ascendió de 1182 \$us en 2006 a un proyectado de 2480 \$us el 2012.

1.2 Características del Departamento de Cochabamba

1.2.1 Aspectos Demográficos

Según el Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017. En 1950, la población urbana de Cochabamba registraba un 33%; en la actualidad representa el 64%.

Figura 3 Cochabamba – Crecimiento de la Población Urbana y Rural Según Censos



Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

Para el año 2012, según datos oficiales del último censo se tiene una población departamental de 1'758.143 habitantes, más de 300 mil de los registrados en el Censo 2001. La densidad de población es de 27,01 hab./km² (considerando una superficie de 65.089,66 km². según el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial -2011). La tasa media anual de crecimiento para el periodo 2001-2012 es de 1.68 %. La siguiente tabla resume los indicadores demográficos más relevantes del departamento:

Tabla 1 Indicadores Demográficos de Cochabamba 2012

Descripción	Cochabamba	Bolivia
Densidad de Habitantes (Habitantes por Km ²)	27,01	9,13
Porcentaje de población masculina (*)	49,44	49,89
Porcentaje de población femenina (*)	50,56	50,11
Tasa media anual de crecimiento 2001-2012 (porcentaje)	1,68	1,71
Tasa bruta de natalidad (por mil) (*)	26,49	26,31
Tasa bruta de Mortalidad (por mil) (*)	7,82	7,29
Tasa global de fecundidad (hijos por mujer) (*)	3,29	3,29
Esperanza de vida al nacer (años) (*)	64,29	65,51
Población Económicamente Activa (PEA) (2011)	958.143	5.508.191

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2012

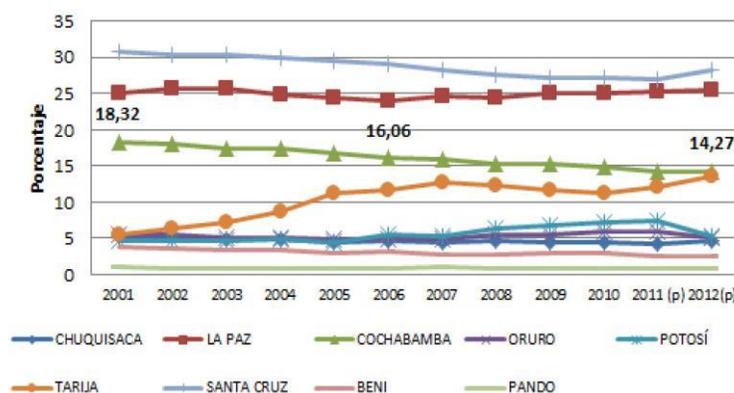
(*) Estimaciones INE 2010

1.3 Estado de Situación Económico

1.3.1 Economía

Cochabamba ha disminuido paulatinamente, en los últimos 10 años, su participación en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional de un 18,3% en 2001 a 14,3 % en 2012, situación que se traduce en una desaceleración del crecimiento productivo. No obstante, esto se debe a un mayor crecimiento de otros departamentos, en función a la creciente producción de hidrocarburos en Tarija y de los minerales en Potosí, principalmente.

Figura 4 Bolivia – Participación Departamental en PIB 2001-2012



Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

Durante el año 2012 el departamento de Cochabamba tuvo un PIB nominal de 26.652 millones de bolivianos. El PIB per cápita para la gestión 2012 fue de 13.761 bolivianos, monto inferior en un 20 % al PIB per cápita nacional que fue de 17.261 bolivianos.

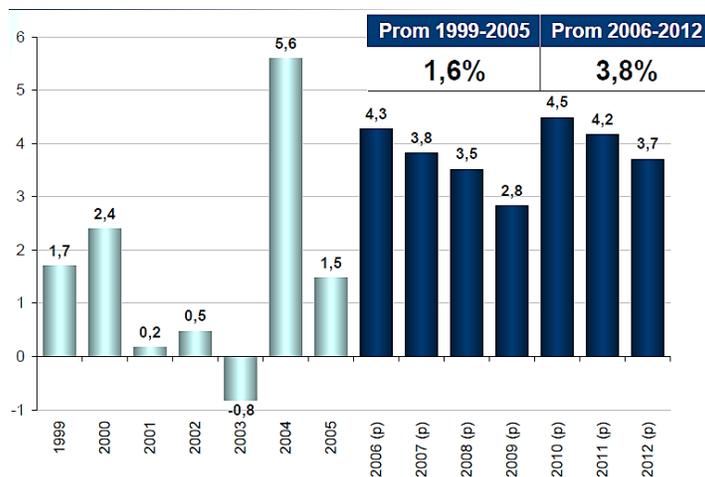
Tabla 2 Indicadores Económicos de Cochabamba

Descripción	2011	2012
PIB Real en millones de bolivianos de 1990	5.478,60	5.681,5
PIB Nominal en millones de bolivianos corrientes	23.677,94	26.652,8
PIB Nominal en millones dólares estadounidenses	3.387,40	3.829,4
PIB per capita en bolivianos corrientes	12.466,00	13.761,0
PIB per capita en dólares estadounidenses	1.783,00	1.977,0
Participación en el PIB nacional	14,25	14,27
Crecimiento Económico	4,17	3,71

Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

Asimismo, en la figura 5, el crecimiento del Producto Interno Bruto en porcentaje estable que desde el año 2006 al 2012 en promedio Cochabamba registro un crecimiento del 3.8%

Figura 5 Cochabamba: Crecimiento del Producto Interno Bruto 1999-2012 (En porcentaje)

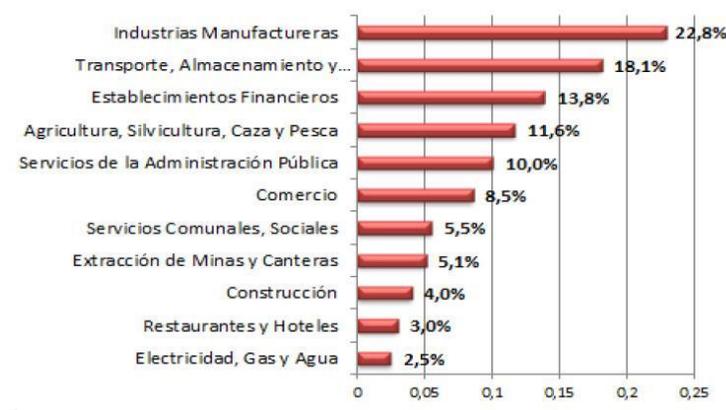


Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Red de Análisis Fiscal (RAF)

Por otra parte, la economía departamental tiene una base productiva diversificada, constituida principalmente por la industria manufacturera, servicios (transportes, financieros, comercio, restaurantes y hoteles) y actividades agropecuarias.

Figura 6 Participación Porcentual de las Principales Actividades Económicas en el PIB Departamental, 2012

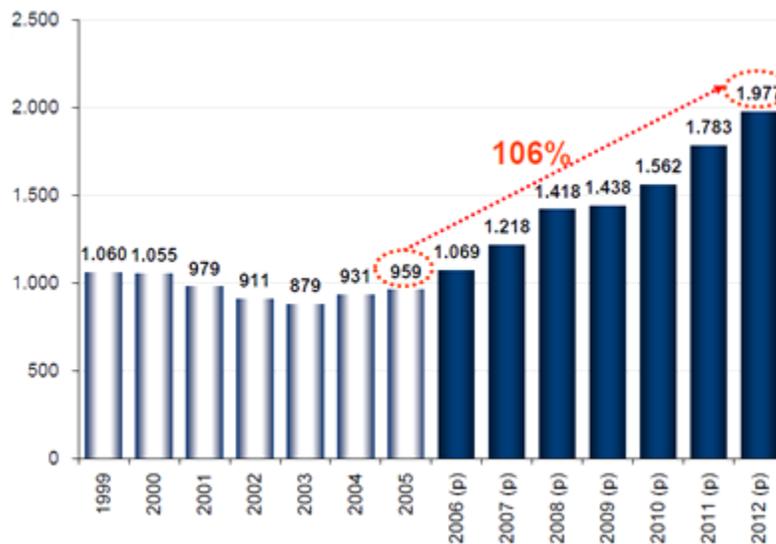


Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

El año 2012, la participación de la Industria Manufacturera fue del 22,8 % del PIB departamental, seguido por los sectores transporte, almacenamiento y comunicaciones que tuvieron en conjunto una participación del 18,1 %. La agricultura, silvicultura, caza y pesca tiene una participación del 11,6 %, los establecimientos financieros con 13,8 %, son las actividades más relevantes.

Por otra parte de la figura 7 es necesario remarcar que el producto interno bruto per cápita alcanzó un crecimiento del 106% a partir del año 2006 al 2102 donde alcanza el valor de \$us 1977.

Figura 7 Cochabamba: Producto Interno Bruto per Cápita 2000-2012 (En \$us)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Red de Análisis Fiscal (RAF)

1.3.2 Sector Externa

1.3.2.1 Balanza Comercial

Un análisis comparativo de las importaciones y exportaciones, arroja una tendencia creciente de las importaciones compuestas, en su mayor parte, por insumos y bienes de capital destinados al sector productivo. Por otra parte, las exportaciones, se sustentan por el rubro de combustibles y lubricantes, reflejan una tendencia creciente. Se puede observar que se importa más de lo que se exporta, a excepción de los años 2005 y 2006. El déficit más significativo de la balanza comercial se registró durante el año 2009 con 175 millones de dólares.

Tabla 3 Cochabamba- Balanza Comercial, en Miles de Dólares Americanos

Descripción	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Exportaciones (Precios FOB)	107,9	118,8	127,7	181,9	291,4	372,3	312,2	418,7	253,1	313,5	393,6
Importaciones (Precios CIF)	157,2	184,1	179,3	187,8	238,9	302,1	370,2	516,0	429,0	445,4	768,7
Saldo Balanza Comercial	-49,4	-65,3	-51,6	-5,9	52,5	70,1	-57,9	-97,4	-175,9	-131,9	-375,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, 2012

1.3.2.2 Exportaciones

Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas el gas natural fue el principal rubro de exportación el año 2012, en Cochabamba, representando el 80% de los ingresos del departamento.

Tabla 4 Cochabamba: Valor de las Exportaciones según Productos exportados en 2012 (p)
(En millones de US\$ y Miles de Toneladas)

	Valor En Millones de US\$	% Participación Valor	Volumen En miles de toneladas	% Participación Volumen
EXPORTACIONES	433,3	100%	1.066,6	100%
Gas Natural	267,2	62%	862,3	81%
Productos Alimenticios	43,1	10%	23,1	2%
Frutas y Frutos Comestibles	24,9	6%	102,8	10%
Sustancias y Productos Químicos	17,9	4%	8,7	1%
Cueros y Manufacturas de Cuero	13,4	3%	3,6	0%
Productos de la Refinación del Petróleo	8,4	2%	6,5	1%
Wolfram	7,8	2%	0,8	0%
Mineral de Plata	7,0	2%	0,0	0%
Maderas y Manufacturas de Madera	7,0	2%	4,8	0%
Otras Manufacturas	6,1	1%	15,6	1%
Resto de productos	30,6	7%	38,4	4%

(p) preliminar

Nota: No incluye efectos personales y reexportación

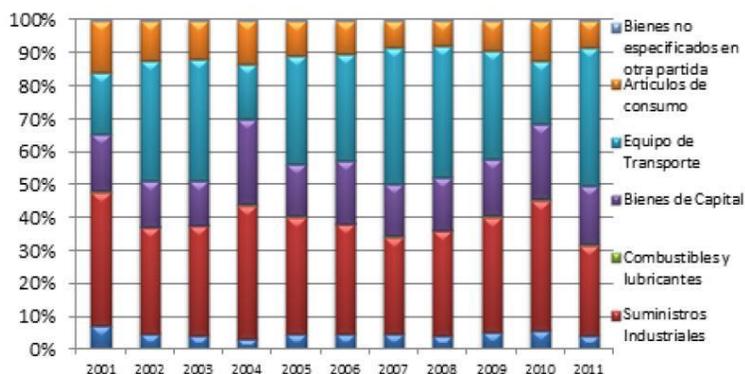
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Elaboración: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Red de Análisis Fiscal.

1.3.2.3 Importaciones

Para el sector productivo son relevantes las importaciones registradas como bienes de capital, que para los años 2002, 2003, 2006 y 2008, se constituyeron en la mayor parte de las importaciones en términos monetarios.

Figura 8 Cochabamba – Participación Monetaria de las Importaciones, por Clasificación, uso o Destino Económico - CUODE



Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017
* Comprende diversos efectos personales.

1.3.2.4 Ingresos e Inversión Pública

a) Ingresos del Departamento

Entre los años 2003 a 2012, los ingresos se incrementaron de 676 a 2.822 millones de bolivianos.

Tabla 5 Cochabamba – Ingresos por IDH, IEDH, Regalías, Coparticipación y HIPC II 2003 – 2012 (Millones Bs.)

Descripción	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Municipios	287	361	402	615	727	1014	1032	1153	1477	1770
Gobierno Departamental	212	279	348	508	573	490	363	377	486	540
Universidades	177	187	208	266	300	352	349	373	445	512
Total	676	827	958	1.389	1.600	1.856	1.744	1.903	2.048	2.822

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Contabilidad Fiscal, 2011

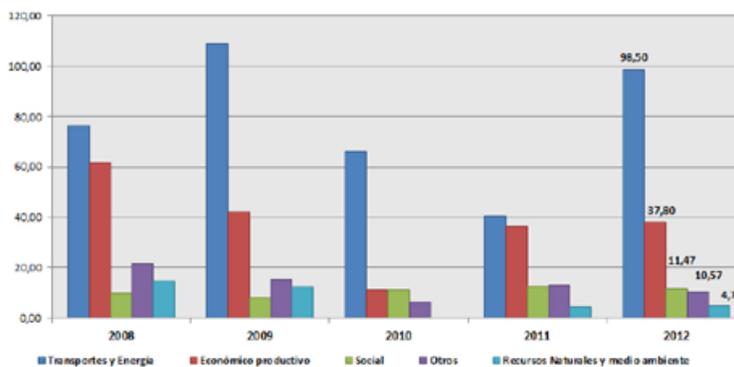
Los gobiernos municipales son los que mayor ingreso recibió para el periodo 2003 – 2012. El 2012 percibieron un total de 1.770 millones de bolivianos que representa el 62% del total de los ingresos departamentales, el resto se dividió entre el Gobierno Departamental con el 19% y la UMSS con el 18%. Los ingresos departamentales provienen de: Coparticipación tributaria (50%), Impuesto

Directo de los Hidrocarburos (IDH) (31%), Regalías por hidrocarburos (12%), Recursos de la ley del dialogo HIPC II y el impuesto especial a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD) (7%).

b) Inversión Pública

Según la figura N°7 la mayor parte de la inversión está destinada al sector transporte y energía, seguido del sector económico productivo.

Figura 9 Gobernación: Inversión Pública Ejecutada por Sectores 2008-2012 (Millones de Bs.)



Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

1.4 Estado de Situación Social

1.4.1 Desarrollo Humano

El municipio de Cochabamba tiene el mayor índice de desarrollo humano en Bolivia (IDH¹) y Arque es el municipio con el IDH más bajo en el departamento. De acuerdo a un análisis comparativo para el periodo 2001– 2005, existe una leve mejoría en los municipios. También se hace referencia al índice de Vulnerabilidad Social, que hace énfasis en el impacto de eventos económicos, sociales extremos sobre las capacidades de las personas. Cochabamba y Punata son los municipios con menor vulnerabilidad y los municipios de Alalay y Tacopaya los de mayor vulnerabilidad social (Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017, 2013).

1.4.1.1 Situación Según Grupos de Población²

Niñas, Niños y Adolescentes: Para el año 2010, el INE estimó una población de niñas, niña y adolescente, de 42% de la población del departamento.

Jóvenes: Los jóvenes llega al 23.8% de la población del departamento. La estructura poblacional registra mayor cantidad de jóvenes.

¹ Índice de Desarrollo Humano (IDH) en base a los indicadores de salud, educación e ingreso

² Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

Personas adultas mayores: En Bolivia, el porcentaje de población mayor de 60 años ha crecido, particularmente en Cochabamba, la población de personas adultas mayores, según el Censo 2012, registró un aproximado de 9%, de esta cifra el 52% son mujeres. Según reportes de la Red Latinoamericana de Gerontología (2005) el 53,6% de personas adultas mayores del departamento vive en pobreza entre moderada, indigente y marginal.

1.4.1.2 Pobreza

En Cochabamba la línea de pobreza muestra que cada persona vive con 742 Bs al mes, mientras que las personas que viven en la extrema pobreza o indigencia sobreviven con 372 Bs al mes según los datos de la Encuesta a Hogares, 2011 realizada por el INE. La población que se encuentra en la línea de pobreza es aquella que tiene un ingreso mínimo requerido para satisfacer sus necesidades básicas, mientras que las personas de la línea de extrema pobreza solamente cubren sus necesidades de alimentación, sin satisfacer los requerimientos mínimos de nutrición.

Según la Encuesta Hogares 2011 la pobreza extrema se redujo a 18,83%. Mientras que en Bolivia la extrema pobreza disminuyó de 40,4% a 20,87%, de 2001 a 2011, según la misma fuente.

1.4.1.3 Educación

Según la Ley Avelino Siñani - Elizardo Pérez, la Estructura Educativa Plurinacional comprende:

- a) Subsistema de educación regular, que incluye educación inicial, primaria y secundaria.
- b) Subsistema de educación alternativa y especial.
- c) Subsistema de educación superior de formación profesional, que incluye formación de maestros, formación técnica, artística y universitaria.

1.4.1.3.1 Educación Técnica Superior

La educación técnica superior consta de un periodo de un máximo de 3 años para obtener un título académico de técnico medio o superior. En Cochabamba funcionan 165 Institutos de Educación Superior.

Tabla 6 Cochabamba – Oferta Académica Institutos Superiores, 2011

Áreas de Oferta Académica	Número de Ofertas	Ofertas Destacadas
Comerciales	291	Secretariado ejecutivo, Administración de empresas y Contabilidad
Informáticos	288	Operador en Computadoras y Programador
Servicios	144	Corte y confección, peluquería y Cosmetología
Salud	46	Auxiliar de Enfermería y Veterinaria
Idiomas	33	Ingles
Agroindustrial	20	Agroindustria y Floricultura
Agropecuario	21	Agropecuaria
Ambiental	4	Medio Ambiente y Promotor

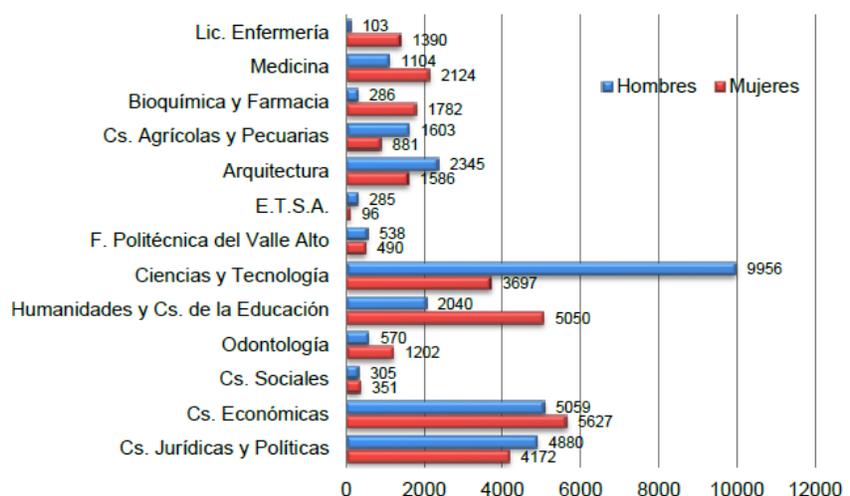
Áreas de Oferta Académica	Número de Ofertas	Ofertas Destacadas
Educación	4	Parvulario
Teología	7	Teología
Ciencias Forenses	15	Varios
Arte	7	Varios
Industriales	393	Auxiliar Técnico y Mano de obra Calificada

Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

1.4.1.3.2 Educación Superior Universitaria

La oferta académica de la UMSS abarca tanto niveles de licenciatura, como de técnicos medios y superiores, además de una creciente gama de programas de postgrado. En la gestión 2010, la UMSS acogió 57.522 alumnos, distribuidos a nivel facultativo, de la siguiente manera.

Figura 10 Distribución de la Población Estudiantil por Facultades, UMSS – 2010



Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

Por otra parte, San Simón ha realizado esfuerzos para desconcentrar varios de sus programas. Los programas son implementados en función a la demanda de necesidades de formación profesional de los estudiantes y el análisis de las potencialidades de las regiones.

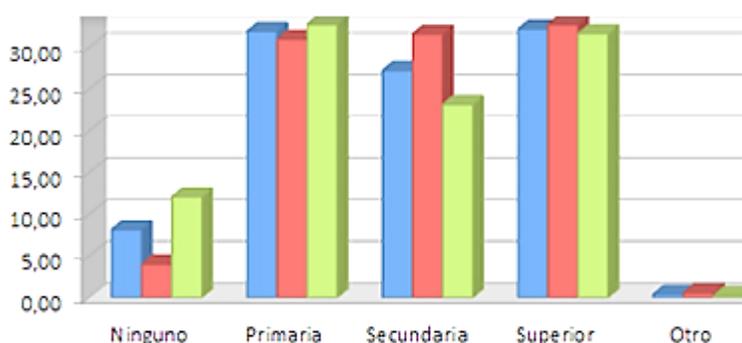
Universidades Privadas: Las universidades privadas conforman la Asociación Nacional de Universidades Privadas (ANUP) y se rigen bajo las normas del Viceministerio de Educación Superior del Ministerio de Educación y Culturas. Según el SEDUCA (2011), el departamento de Cochabamba cuenta con: Universidad Privada del Valle (UNIVALLE), Universidad Técnica Privada Cosmos (UNITEPC), Universidad Central (UNICEN), Universidad Privada Abierta Latinoamericana (UPAL), Universidad Franz Tamayo (UNIFRANZ), Universidad de Aquino (UDABOL), Universidad

Privada Boliviana (UPB), Universidad Simón I. Patiño (USIP), Universidad Adventista de Bolivia (UAB), Universidad Católica Boliviana “San Pablo” (UCB), Escuela Militar de Ingeniería (EMI), Universidad Privada de Ciencias Administrativas y Tecnológicas (UCATEC), Universidad Privada Domingo Savio (UPDS)

1.4.1.3.3 Nivel de Instrucción Alcanzado

La participación de las mujeres en relación a los hombres es menor en los diferentes niveles de instrucción educativa; según la Encuesta de Hogares 2011, el 12,09% de la población femenina no tiene ningún nivel de instrucción, frente al 4,05 % que corresponde al de hombres.

Figura 11 Nivel de Instrucción Alcanzado por Sexo y Nivel de Educación



Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 la tasa de alfabetismo total es de 94.38 %, el 91,39 % corresponde a las mujeres y un 97,58 % corresponde a la población masculina.

1.5 Diagnóstico con Enfoque Territorial

1.5.1 Situación Actual de las Regiones en Cochabamba

Las regiones de Cochabamba se caracterizan por su diversa ecología, cultura, historia y economía. Las organizaciones sociales, en el proceso de planificación contribuyeron a formular la propuesta desde la lógica de su propia organización.

Tabla 7 Cochabamba Población, Territorio y Densidad por Regiones 2012

Región	Población estimada	Superficie Km ²	% de población respecto del Dpto.	% de territorio respecto del Dpto.	Densidad hab/km ²
Andina	110.905	12.545,24	6,31	19,27	8,84
Cono Sur	146.132	17.353,85	8,31	26,66	8,42
Trópico	197.850	28.840,49	11,25	44,31	6,86
Valle Central	1.160.309	3.542,54	66,00	5,44	327,54

Región	Población estimada	Superficie Km ²	% de población respecto del Dpto.	% de territorio respecto del Dpto.	Densidad hab/km ²
Valles	142,947	2.807,56	8,13	4,31	50,92
Total	1,758.143	65.089,66	100	100	27,01

Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

Del cuadro anterior, la mayor cantidad de población equivalente a las dos terceras partes del total departamental está concentrada en la región del valle central o metropolitano, en un territorio que abarca 3.542 km² y corresponde al 5,44 % del total. Esta región está compuesta por los municipios de Cochabamba, Colcapirhua, Quillacollo, Tiquipaya, Sacaba, Sipe Sipe, Vinto y Colomi, en la que el área urbana es de 23.820 has (238,2 km²), que corresponde al 8,13 % de la superficie de la región del valle central, donde, en contraste, habita cerca del 90 % de la población de la región, siendo eminentemente urbana.

La tercera parte de la población se halla distribuida en las cuatro regiones restantes que juntas alcanzan una superficie mayor al 90% y con una población fundamentalmente rural. Mientras la región del valle central es la menos pobre, con una población equivalente al 36,3 % del total departamental, la región Andina es la más pobre, con el 98,5 % de su población.

1.5.1.1 Las Regiones como Espacios de Planificación y Gestión Pública

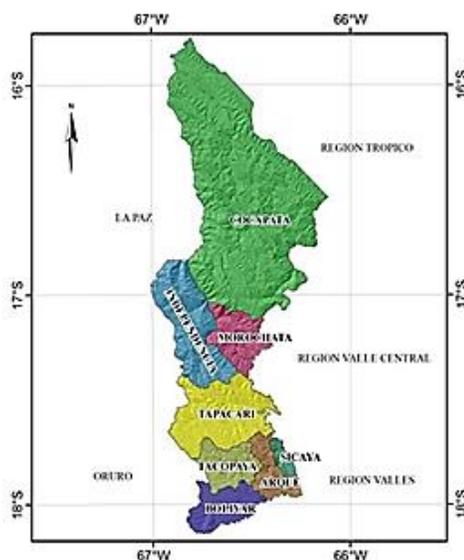
Según el Plan de Desarrollo Departamental, 2013-2016. Cochabamba se divide, para efectos de planificación y gestión pública regional, en las denominadas Unidades Territoriales de Planificación (UTP's) que constituyen espacios de territorio identificados a objeto de planificar la descentralización de las políticas de desarrollo del Gobierno Departamental.

a. Región Andina

La región andina se ubica al oeste de Cochabamba, entre los paralelos 15° 46' 30" y 18° 8' 20" de latitud sur y entre los meridianos 67° 0' 30" y 66° 6' 45" de longitud oeste. Limita al norte con el departamento del Beni, al sur con Potosí, al oeste con los departamentos de La Paz y Oruro y al este con las regiones trópico, valle central y valles.

Dentro los Complejos Integrales Territoriales de la región Andina tiene a la minería (siderurgia y cemento) como núcleo dinamizador, y se halla compuesto además por los complejos productivos integrales de Camélidos, Agrícola y Turismo, agroforestería y agricultura comunitaria. La población de la región andina presenta una tasa de migración negativa (-10.01%), lo que significa que por cada mil personas, 10 abandonan la región y optan

Figura 12 Ubicación de la Región Andina



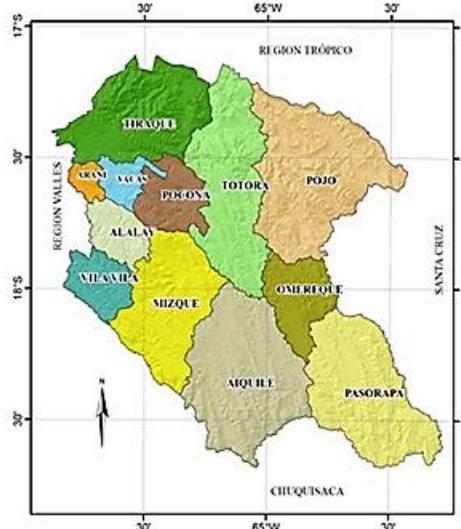
por trasladarse a otras zonas del mismo departamento, a los departamentos vecinos como Santa Cruz, o bien, a países europeos como España.

b. Región Cono Sur

La región cono sur está conformada por 12 municipios y se localiza al sur este del departamento, entre los paralelos 17° 6' 40" y 18° 41' 0" de latitud sur y entre los meridianos 65° 52' 50" y 64° 16' 40" de longitud oeste. Limita al norte con el trópico; al sur con los departamentos de Chuquisaca y Potosí; al oeste con los Valles y al este con el departamento de Santa Cruz.

El Complejo Territorial Integral de la región del Cono Sur tiene como Núcleo Dinamizador la Industria Agroalimentaria basado en la producción de cereales, tubérculos, hortalizas y frutas. La región del cono sur es la mayor productora en el sector agropecuario y tiene una diversidad de climas y pisos ecológicos. La extensión territorial de esta región es de 17.353 km², su densidad es de 8,4 habitantes por km². La región del cono sur tiene una población mayoritariamente rural con el 91,3% y solamente el 8,7% de la población es urbana. Los principales centros urbanos del cono sur con poblaciones mayores a los 2.000 habitantes son Aiquile, Araní, Mizque y Tiraque.

Figura 13 Ubicación de la Región Cono Sur

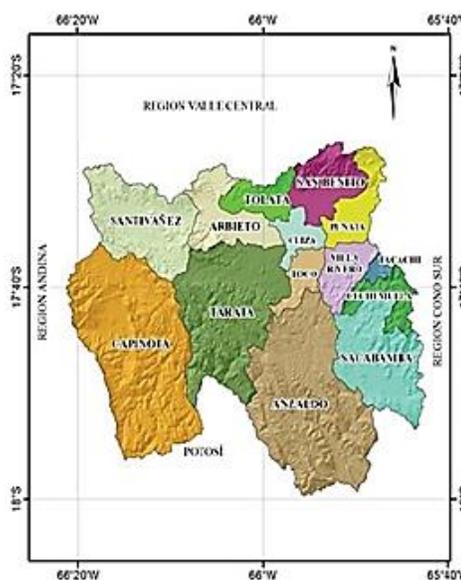


c. Región Valles (Alto y Bajo)

La región de los valles está conformada por 14 municipios, se ubica aproximadamente en el centro de Cochabamba, entre los paralelos 17° 26' 13" y 17° 59' 40" de latitud sur y entre los meridianos 66° 21' 20" y 65° 42' 3" de longitud oeste. Los valles, limitan al norte con el valle central; al sur con el Departamento de Potosí; al oeste con la región andina y al este con la región del cono sur.

El Complejo Territorial Integral de la región de los Valles (Alto y Bajo) tiene como núcleo dinamizador de su economía y territorio 4 complejos productivos: hortalizas y frutas, trigo y maíz, lechería, turismo, y el aprovechamiento de los áridos.

Figura 14 Ubicación de la Región Valles



La región de los valles tiene una población al 2012 de 142.947 habitantes, que corresponde a 8,31 % del total departamental. De los 14 municipios que

comprenden la región, Punata tiene el más alto nivel poblacional, le siguen Cliza y Capinota. La superficie de la región de los valles es 2.807 km². La densidad promedio es de 50 habitantes por km². Punata y Cliza son la excepción, en donde, la mayoría de la población, de esta región, se encuentra en el área rural, que se caracteriza por tener una población altamente migrante, casi todos los municipios tienen tasas migratorias netas negativas, exceptuando Arbieta y Punata. Del total de la población, el 71,3% vive en área rural, y solamente 28,6% vive en las denominadas “ciudades intermedias”, como ser Punata, Cliza, Tarata, Tolata y San Benito.

d. Región Valle Central (Metropolitana)

La región del valle central está conformada por ocho municipios, abarca 3.542 km² y corresponde al 5,4 % del territorio departamental, se encuentra entre los paralelos 16° 55' 10" y 17° 42' 12" de latitud sur y entre los meridianos 66° 31' 0" y 65° 42' 3" de longitud oeste. No obstante, la superficie de su área urbana es de aproximadamente 238,2 km². La región es la de mayor infraestructura educativa y de salud, debido a la gran cantidad de población que la habita, cabe mencionar que cuenta con 14 hospitales generales y cuatro institutos especializados según datos del Ministerio de Salud y Deportes.

e. Región Trópico

La región del trópico de Cochabamba está conformada por cinco municipios y está ubicada en el noreste del departamento, entre los paralelos 15° 13' 20" y 17° 33' 10" de latitud sur y entre los meridianos 66° 48' 15" y 64° 12' 50" de longitud oeste. La región limita al norte con el departamento de Beni, al sur con las regiones del cono sur y Valle central, al oeste con la región andina, al este con el departamento de Santa Cruz.

El Complejo Territorial e Integral de la Región del Trópico, tiene como núcleo dinamizador la Industrialización del Gas y Líquidos como: gasolina, diesel, obtención de gas licuado de petróleo. Además, permite la obtención de energía eléctrica mediante la termoeléctrica y así mismo realizar la

Figura 15 Ubicación de la Región Metropolitana

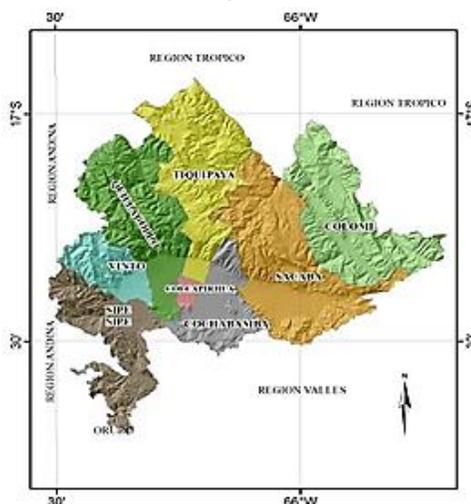
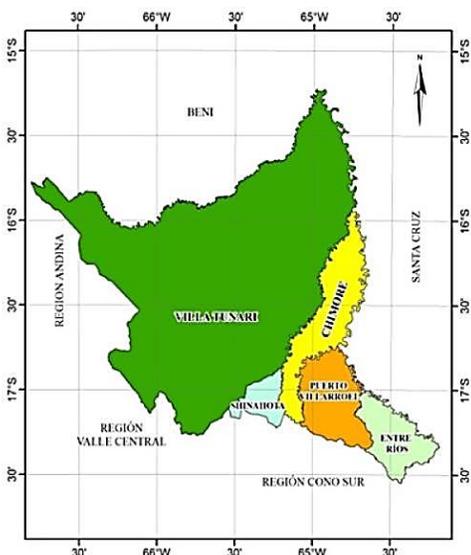


Figura 16 Ubicación de la Región Trópico



instalación de redes de gas domiciliario, comercial e industrial en todo el departamento de Cochabamba.

La superficie aproximada de la región del trópico es 28.840,49 km², el 44% del total del territorio departamental. Esta región abarca tierras comunitarias de origen (TCO) con una extensión de 14.321 km², correspondientes al 52 %. En base a los datos del Censo 2012, se determinó una población aproximada de 197.850 habitantes. Más del 82% de su población habita en zonas rurales. Los principales datos socio- demográficos de la región figuran en anexos

El municipio más grande en cuanto a población es Puerto Villarroel, seguido de Villa Tunari, el de menor población es Shinahota. La migración más alta se presenta en los municipios de Chimoré y Puerto Villarroel. Otro rasgo es que en su mayoría son personas jóvenes entre 15 a 34 años.

2. DESCRIPCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS ACTUALES (TECNOLOGÍA, RECURSOS HUMANOS, CRÉDITOS, INDUSTRIALIZACIÓN...) DE LOS SECTORES ECONÓMICOS Y DE LAS ORGANIZACIONES PRODUCTIVAS/EMPRESAS; ADEMÁS DEL EMPLEO-SUBEMPLEO EN COCHABAMBA

2.1 Investigación e Innovación Tecnológica

Históricamente, en Bolivia, no se ha priorizado la importancia estratégica que tiene la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) para el desarrollo productivo y social. La inversión de un país, en esas áreas, refleja un importante desarrollo. Bolivia sin embargo, invierte poco en el sector, sólo el 5% del gasto en CTI, en comparación a países como Argentina y Chile. Uno de los indicadores para medir la cantidad de recurso humano en investigación, revela que en el país, no existe ni un investigador por cada mil habitantes.

2.1.1 Centros de Investigación e Innovación

Existen varias experiencias en la universidad pública que con el apoyo de la cooperación internacional, durante más de 30 años, han tenido una interacción permanente con los sectores productivos agropecuarios desarrollando innovaciones de conocimiento y tecnología a partir del dialogo de saber y la investigación - acción participativa, en alianza con sectores de carácter privado. (ver Anexo IV)

2.1.1.1 Investigación e Innovación Agropecuaria

Entre 1949 y 1966, existían cuatro estaciones experimentales, periodo donde la investigación e innovación tecnológica alcanzó niveles aceptables de prestigio y equipamiento con una dotación presupuestaria adecuada. Estos centros desarrollaron investigación sobre la implementación y manejo agrícola para la producción de cereales, tubérculos, frutales, ganadería, piscicultura, entre otros. Dichas estaciones fueron las de San Benito, Toralapa y Chipiriri. La investigación aplicada en

el departamento actualmente es escasa, desarticulada y genera limitada tecnología, con reducida asistencia técnica para los productores. El funcionamiento de estaciones experimentales depende de la Gobernación. (PDDES, 2010).

El Sistema Boliviano de Innovación Tecnológica Agropecuaria (SIBTA) reemplazó de forma parcial al IBTA en las áreas de investigación aplicada, investigación adaptativa, difusión de tecnologías y conservación de recursos genéticos. En Cochabamba se implementaron los Proyectos de Innovación Tecnológica Agropecuaria (PITA's); además del fortalecimiento a los bancos de germoplasma: forestal (BASFOR), tubérculos alto andinos (PROINPA), cereales (Pairumani) y forrajes (La Violeta).

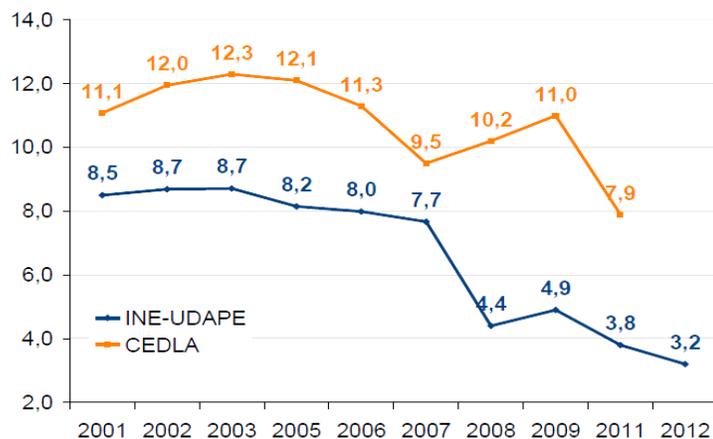
2.1.1.2 Conocimientos y Saberes

El conocimiento indígena se fundamenta en la observación y la experimentación; sin embargo, la forma de adquirir el conocimiento indígena se basa en tradiciones históricas que a menudo están codificados en sus rituales, creencias y prácticas de su vida diaria.

2.2 Ocupación y Empleo

Según el INE y UDAPE la tasa de desempleo en Bolivia disminuyó desde 8% el año 2006 hasta 3.2% el año 2011. Por otra parte, según el CEDLA la tasa de desempleo de 11.3% bajo a 7.9% año 2011.

Figura 17 Bolivia: Tasa de desempleo abierto urbana 2001-2012 (p) (En porcentaje)



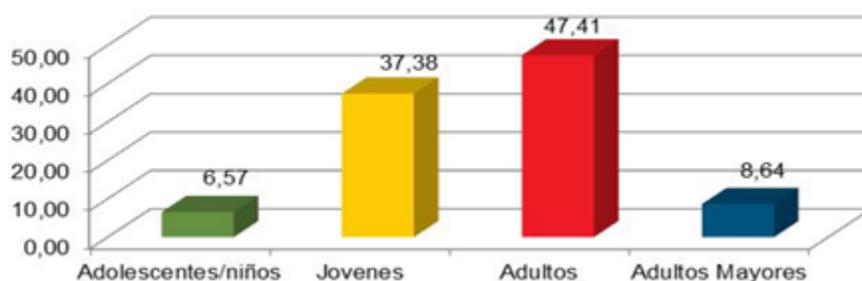
(p) Preliminar

Fuente: UDAPE en base a Encuesta de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE) y CEDLA Elaboración Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Red Nacional Fiscal (RAF)

Para el departamento de Cochabamba, la ampliación de la capacidad productiva del departamento contribuyó moderadamente a la generación de empleos y trabajo. La mayor parte de la población

ocupada corresponde a adultos y jóvenes (85%), llama la atención los niños/as y adolescentes (6,65%) que trabajan y aportan a sus hogares. Cochabamba tiene una población económicamente activa (potencial demandante) muy pequeña, que presenta altas tasas de desempleo abierto y subempleo y condiciones laborales que denotan una precarización del trabajo. Además, el nivel de pobreza de la mayoría de la población hace que la demanda real y potencial sea de bajo poder adquisitivo, orientada por precios bajos y de un nivel muy poco exigente en términos de calidad de los productos y servicios.

Figura 18 Cochabamba Población Ocupada por Rango Generacional (en %)



Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

En Cochabamba, la mayor parte de la ocupación empresarial está concentrada en las microempresas y una menor proporción, en las empresas grandes; estas últimas. Si se toma en cuenta la relación entre el personal ocupado total y el número de empresas, se observa que el sector de la industria ocupa mayor personal por empresa (2,92 personas), seguido del sector de servicios (2,69 personas) y del sector comercial (1,85 personas por empresa) (Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017).

**Tabla 8 Cochabamba: Generación y Mantenimiento de Empleos
Acumulado junio 2007 – Junio 2013
(En número de empleos)**

Tipo de Crédito	Directos	*Indirectos	TOTAL
Total	25.965	46.737	72.702
Individual	22.990	41.382	64.372
Empleos que se mantienen	16.657	29.983	46.640
Empleos que se generan	6.333	11.399	17.732
Asociativo	2.975	5.355	8.330
Empleos que se mantienen	752	1.354	2.106
Empleos que se generan	2.223	4.001	6.224

(*) Multiplicado por un factor de 1,8 veces al número de empleos directos

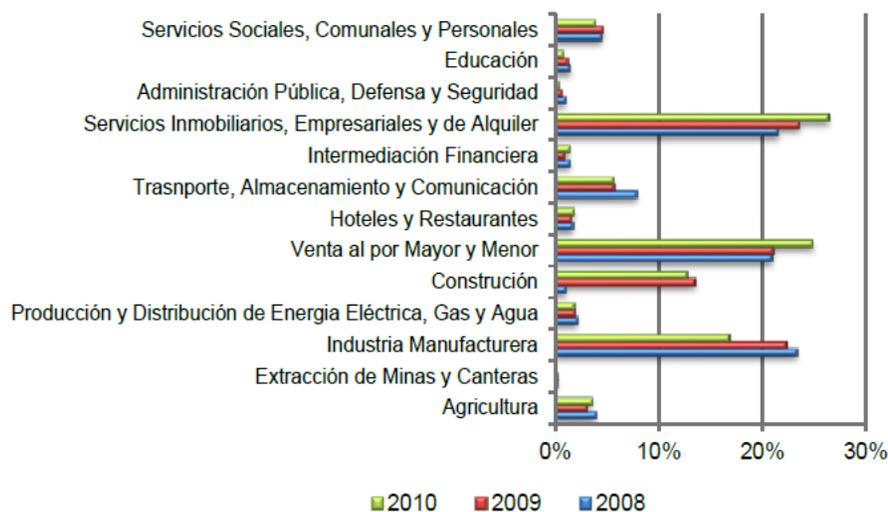
Fuente: Banco de Desarrollo Productivo (BDP)

Elaboración: Unidad de Análisis y Estudios Fiscales (UAEF), MEFP

2.3 Sector Financiero

El sistema financiero como sector dinamizador, representa alrededor del 12% del PIB departamental, con un crecimiento sostenido, superior al crecimiento económico departamental. El sistema bancario privado en Cochabamba otorgó créditos entre los años 2008 a 2010 principalmente a los sectores de servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler; venta al por mayor y menor; e industria manufacturera, que en suma representa una cartera crediticia del 68% para el año 2010.

Figura 19 Cochabamba – Clasificación de Cartera del Sistema Bancario, actividad Económica de Destino del Crédito, 2008-2010



Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

*Comprende silvicultura, ganadería, caza y pesca

**Comprende petróleo, gas natural, minerales metálicos y no metálicos

***Comprende servicios domésticos a organizaciones extraterritoriales y actividades atípicas.

El total de la cartera crediticia bancaria para el 2010 fue 6.143,13 millones de bolivianos, con una tasa de crecimiento promedio nominal del 8,6% (2003 - 2010). Para el año 2009, existían en Bolivia 420 establecimientos micro financieros de los cuales 67 se encontraban en Cochabamba. En el mismo año, se otorgaron 294,8 MM \$us en microcréditos, superando en casi 50 MM \$us a la misma cartera en 2008.

2.4 Industria y Manufactura

La industria manufacturera es la primera actividad económica en importancia en el departamento, aportando alrededor del 23,1 % al PIB departamental entre los años 2001 al 2011, lo que sitúa a Cochabamba entre los departamentos con mayor grado de industrialización a nivel nacional, por su aporte al PIB y la generación de ingresos y trabajo.

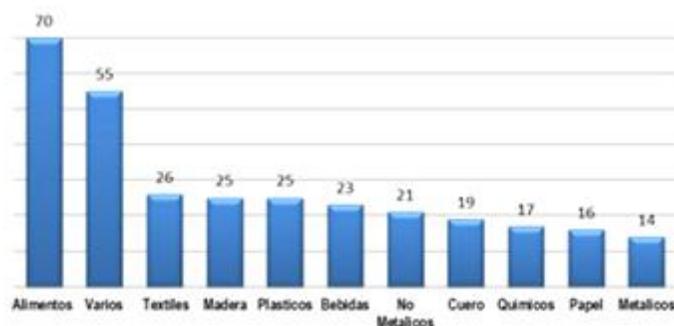
Figura 20 Participación de Actividades Económicas- Industria Manufacturera Cochabamba en % (2011)



Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

El sector alimentos se constituye en el sector más importante de las manufacturas con el 28 %. Los productos de refinación del petróleo constituyen el segundo rubro de la industria manufacturera Cochabambina. Los mismos se industrializan en la mayor planta de refinación de productos de petróleo a nivel nacional (YPFB Gualberto Villarroel) y representan una participación del 26 %.

Figura 21 Cochabamba – Número de Empresas Formales – Industria Manufacturera



Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

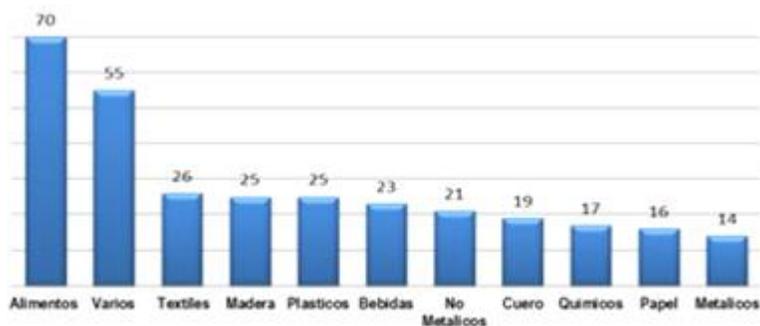
Los textiles y productos de cuero con el 6 % son los rubros más importantes que contribuyen a la generación de ingresos, empleos y en las exportaciones de productos manufacturados.

De acuerdo a datos de la encuesta de la industria manufacturera, el departamento de Cochabamba tiene

311 empresas, que representan el 24 % de la industria manufacturera a nivel nacional. Los sectores con un mayor número de empresas son: los alimentos (22,5%), las confecciones (8,4 %), la madera (8 %), los plásticos (8 %) y las bebidas (7,4 %).

Según datos del INE para el año 2007, la industria manufacturera generó 11.282 puestos de trabajo. A su vez, la micro y pequeña empresa con 4.312 empresas facilitó la creación de 13.918 puestos de trabajo, lo que evidencia la importancia de las MYPES en la generación de empleos e ingresos.

Figura 22 Cochabamba – Número de Micro y Pequeñas Empresas de la Actividad Industrial Manufacturera



Fuente: Plan Departamental de Cochabamba, 2013-2017

3. IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS RELEVANTES, EVIDENCIANDO AUSENCIAS NOTORIAS (VACÍOS) EN LAS ORIENTACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DE POLÍTICAS, INSTRUMENTOS, ESTUDIOS, INVESTIGACIONES Y OTRAS FUENTES DOCUMENTALES EXISTENTES PARA EL DESARROLLO DE LA ECONOMÍA REGIONAL, SECTORIAL Y EMPRESARIAL, EN BOLIVIA Y EN COCHABAMBA

3.1 Macroproblemas

De la bibliografía se han identificado los siguientes macroproblemas:

- Educación técnica, media y superior no articulada a las necesidades y vocaciones productivas de las regiones.
- Limitado desarrollo del sistema de la salud, donde aún persisten las insuficiencias de infraestructura, equipamiento y personal, especialmente en el área rural, que origina un lento avance en los indicadores de salud principalmente en mortalidad materna y desnutrición.
- Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, caracterizado por el crecimiento urbano no planificado con pérdida de suelos productivos y deficiencias en la provisión de servicios básicos.

3.1.1 Económico Productivo, Industria Manufacturera

- Producción agrícola estancada con bajos rendimientos, debido a la escasa incorporación de tecnología; degradación de suelos por erosión y salinización; uso irracional de agroquímicos; reducción de suelos fértiles por la expansión urbana, entre otros.
- Disminución gradual en la producción de hidrocarburos, insuficiente inversión en actividades de prospección y exploración.

- Escasa inversión en la explotación de minas y canteras,
- Escaso impulso a la industrialización de hidrocarburos y de recursos mineralógicos.
- Ausencia de estudios de las cooperativas mineras para la producción e industrialización de recursos mineralógicos, aplicando normas ambientales compatibles con la madre tierra.
- Limitado desarrollo de los complejos productivos en el marco de los Complejos Territoriales Integrales – CTI’s
- Escaso fomento de las MIPyMEs privadas, comunitarias, mixtas y cooperativas para la manufactura, agroindustria y artesanía.
- La formación de plataformas de servicios e infraestructura de apoyo a los sectores productivos a través de centros de acopio, parques industriales, zonas francas, centros logísticos, información, comunicaciones y otros.
- Fomento y articulación de las cooperativas, empresas mixtas y organizaciones económicas comunitarias – OECOM
- Centros de promoción y comercialización directa de productos con identidad regional para la economía comunitaria.
- Ausencia de fomento de la producción, transformación y comercialización con enfoque de género Ausencia de un programa Departamental de Generación y transferencia de tecnología para optimizar la productividad y mejorar la calidad.
- Escaso establecimiento de empresas comunitarias y asociativas a través de la conformación de productos agropecuarios.
- Ausencia de estímulos a la producción agropecuaria para generar ingresos, trabajo y alimentos sanos y suficientes con soberanía. Además, de la producción agropecuaria ecológica.

3.1.2 Tecnología e Investigación

- Insuficiente inversión del sector privado y público en investigación y desarrollo, escaso número de investigadores dedicados a las actividades de ciencia y tecnología.
- Débil articulación de los centros de investigación con los sectores productivos. Pérdida y escasa valorización de los saberes y conocimientos ancestrales.
- Escasa generación y transferencia de tecnología para optimizar la productividad y mejorar la calidad de la transformación de los productos agropecuarios
- Funcionamiento limitado del parque industrial y la ausencia de incentivos y fortalecimiento a un conjunto de *clusters*,
- Poco desarrollo de capacidades y la cultura emprendedora.

- Escasa construcción de emprendimientos económicos comunitarios, que requieren de acciones especialmente de formación, capacitación y asesoría técnica, y con participación de los municipios.
- Escasa aplicación de una política de incentivos para el registro y fortalecimiento de la MYPES no formales.
- Burocracia que evita la simplificación de trámites y reducción de costos (registros y obtención de licencias),
- Poco incentivo a la articulación de MYPES y formación de redes de ofertantes para enfrentar a la demanda de forma asociativa.
- Ausencia de acciones de fortalecimiento y registro de MYPES incluido también el emprendimientos constituidos formalmente, particularmente los clusters, en funcionamiento como la de alimentos cuero y madera.

3.1.3 Gestión del Conocimiento

- Ausencia de estudio de Mercados y oportunidades de inversión para los emprendimientos unipersonales, pequeños y de la economía comunitaria, incluye el conocimiento a profundidad del sistema de ferias que tiene Cochabamba.
- Ausencia de Oportunidades de financiamiento para las MIPYMES y la economía comunitaria. Estudio de las alternativas de cambio e innovación tecnológica y nuevos mercados para las Empresas maduras.
- Inexistencia de un estudio del sistema ferial del departamento, los flujos comerciales, volúmenes, características y especialidades regionales, contextos culturales, valores simbólicos y significancias sociales.
- Ausencia de un Sistema de monitoreo u observatorio que permita sistemáticamente y con regularidad observar el desempeño de la economía plural y sus avances.
- Ausencia de formación y asesoría técnica en programas estructurados para fortalecer las capacidades productivas de las MYPES, “a medida del cliente” y “justo a tiempo”.
- No existen acciones para la gestión del conocimiento, aunque se requiere buscar y procesar información y conocimientos sobre las oportunidades de inversión, para su difusión y socialización entre los productores.

3.1.4 Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones

- Insuficiente infraestructura de vinculación vial con el resto del país. Actualmente solo se tiene articulación vial directa con Oruro, Santa Cruz y Chuquisaca.
- Deterioro de la red ferroviaria que dificulta la rehabilitación del servicio del transporte. Red fluvial con limitaciones de navegabilidad en determinadas épocas del año.
- Ausencia de un proyecto de Transporte urbano masivo, Garantizar la inversión pública en infraestructura vial.

- Poca aplicación de la Normativa para regular el sistema de transporte y la implementación y funcionamiento de los centros de acopio regionales.
- Ausencia de una agresiva inversión estatal en la mejora y construcción de vivienda social y productiva, la construcción de infraestructura vial, de servicios y productiva en el departamento.
- El “boom” de la construcción a partir de las remesas internacionales provenientes de los emigrantes del departamento.

3.1.5 Electricidad Gas y Agua

- Deficiente gestión y uso de los recursos hídricos (agua potable y agua para riego) por parte de las empresas municipales, sindicatos, cooperativas y usuarios.
- Manejo inadecuado de acuíferos subterráneos mediante una sobre explotación a través de pozos que afecta su reserva y productividad y genera deterioro hidráulico, agrícola y pecuario.
- Deficiente gestión de recolección y tratamiento de aguas residuales.
- Contaminación de los recursos hídricos por la descargas de centros urbanos, industria y actividades mineras que se constituyen en peligros para la salud humana y ambiental.
- Cuantificación de las instalaciones de gas domiciliario en la zona metropolitana, y el parque automotor de Cochabamba que funciona con gas vehicular.
- Limitaciones de Misicuni para entrar en funcionamiento con todos sus servicios (agua potable, riego y energía eléctrica).

3.1.6 Turismo, restaurantes, hoteles

- Actividad turística incipiente, con un turismo centrado en la región metropolitana y el trópico, además de deficiencias en la provisión de servicios turísticos en las otras regiones.
- Ausencia de programas el desarrollo de investigaciones aplicadas para las ferias y el turismo con el objetivo de establecer procesos de articulación intra-inter regionales, departamentales, nacionales e internacionales.
- Poco estímulo al fomento del desarrollo de emprendimientos comunitarios, asociativos y privados dirigidos al desarrollo del turismo en el departamento.

3.1.7 Madre Tierra (Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca)

- Deterioro de cuencas y ecosistemas, por sobre explotación de los recursos, como ser suelos, bosques, pastoreo intensivo y deforestación.
- Debilidad institucional en la aplicación de normas y reglamentos para realizar monitoreo, control y penalización de la gestión ambiental.

- Insuficiente y deficiente gestión de tratamiento de residuos sólidos.
- Débil capacidad institucional para construir un sistema departamental de preservación y desarrollo sustentable de los sistemas de vida. Base para la seguridad y soberanía alimentaria departamental y nacional.

3.1.8 Político Institucional

- Asimetría en el desarrollo de las regiones con escasos espacios de concertación y articulación. Débil articulación interinstitucional entre los actores sociales, públicos y privados.
- Escasa información estadística desagregada.
- Estudiar las condiciones para hacer más eficiente al sistema público es un cambio organizacional en consideración a los nuevos roles y funciones establecidos en el marco autonómico departamental y regional.

3.1.9 Temas Priorizados para Líneas de Investigación Economía Regional, Sectorial y Empresarial (Taller 30 de Octubre 2013)

- Actividades informales y economía de la coca
- Factores del desarrollo regional
- Finanzas publicas
- Economía ambiental
- Economía Empresarial Regional

4. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. Agencia de Desarrollo Económico Departamental ADED, 2012. Instituto de Planificación, Monitoreo y Desarrollo Organizacional, Cochabamba, Bolivia.
2. Arce Catacora. L. (2013). El Modelo Económico Social Comunitario y Productivo y sus Resultados. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disertación UMSS.
3. Ferraro C. 2011. Apoyando a las PyMEs: Políticas de Fomento en América Latina y el Caribe, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile.
4. Fundación Milenio (2013). Informe de Milenio sobre la Economía, Primer Semestre 2013 Octubre 2013. La Paz, Bolivia.
5. Gobierno Autónomo Departamental de Cochabamba, 2012. Plan Departamental de Cochabamba 2013-2017. Cochabamba, Bolivia.
6. Instituto Nacional de Estadística INE, 2013. Principales Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 (Censo Nacional Población y Vivienda, 2012)
7. Instituto de Planificación, Monitoreo y Desarrollo Organizacional (Emprende S.R.L.), 2012. Agencia de Desarrollo Económico Departamental, Cochabamba, Bolivia.

II. PROPUESTA DE ESTADO DEL ARTE Y PROBLEMÁTICAS DE INVESTIGACIÓN SOBRE ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN BOLIVIA

Lorgio Orellana Aillón

Introducción

El presente documento presenta las principales discusiones teóricas internacionales y nacionales sobre acumulación de capital, extrayendo de dichos debates los principales aportes con miras a estudiar la configuración del régimen de acumulación del capital, posterior a la crisis de los regímenes neoliberales de inicios del siglo XX.

1. EL DEBATE INTERNACIONAL SOBRE LA ACUMULACIÓN

1.1 El enfoque clásico

A partir de la publicación de *El Capital* de Marx, el estudio de la acumulación del capital ha sido definido como la dilucidación de las leyes que rigen el desarrollo y la crisis del modo de producción capitalista: “Las leyes básicas del movimiento del sistema capitalista son las de la acumulación de capital, y la acumulación de capital tiene su origen en la producción de mercancías, valor y plusvalor, y en su subsiguiente realización” (Mandel 1995: 7).

Desde esta perspectiva, “los indicadores clave son movimientos que se refieren a la producción y venta de mercancías”, como por ejemplo el crecimiento de la producción y las exportaciones (Mandel 1995: 1-2).

Dado que la acumulación del capital es la reinversión del excedente para los efectos de la reproducción ampliada del patrimonio productivo, otro indicador adecuado para identificar esta dinámica, es la inversión (Cfr. Valenzuela 1990: 68).

Partiendo de este enfoque clásico, la dinámica de la acumulación D-M-D' puede describirse adecuadamente a partir del comportamiento de indicadores como las inversiones, la producción y las exportaciones.

Así, Ernest Mandel describe ondas largas del desarrollo capitalista de una duración aproximada de 50 años, con sus respectivas fases expansivas y recesivas (cada una de aproximadamente 25 años). El período de la postguerra se habría caracterizado por un boom en las inversiones, en la producción y en las exportaciones.

Dentro del espectro teórico clásico, una clave para comprender estas fases del desarrollo capitalista, son las transformaciones que acontecen en el proceso de trabajo. Ya en su obra clásica, Marx periodizaba dos etapas en el desarrollo capitalista, el de la manufactura y el de la gran industria. En la primera la característica del proceso de trabajo residía en la destreza

artesanal del trabajador, en tanto en la segunda etapa, el trabajador se convertía en un apéndice de la maquinaria.

Desde esta misma óptica, Ernest Mandel identifica como uno de los rasgos de las fases expansivas del capitalismo, revoluciones tecnológicas que además de revolucionar la productividad del trabajo, cambian su forma de organización. Los cambios en el proceso de trabajo se convierten en un criterio de periodización de la dinámica del capitalismo, junto al estudio de sus fases expansivas y recesivas.

Siguiendo la teoría marxista de la crisis, para Mandel la caída en la tasa de ganancia y la crisis de sobreproducción, son un resultado del aumento de la composición orgánica del capital, de la disminución relativa de la fuerza de trabajo y, por tanto, de la fuente del plusvalor, y del origen principal de la demanda. En el capitalismo se produce más de lo que los trabajadores pueden consumir. Pero a sí mismo, esa gran producción, tiene cada vez menos valor; fenómenos que se traducen en crisis cíclicas de sobreproducción y caída de la tasa de ganancia.

En tanto la crisis se explica a partir de las leyes de la acumulación, las posibilidades de una nueva fase expansiva, depende de factores como la expansión del mercado mundial, de la depresión en los salarios, de la capacidad de la clase capitalista para imponer cambios en la organización del trabajo, procesos que a su vez dependen de la capacidad de los trabajadores para resistir y contra-atacar. En este sentido, una nueva fase expansiva depende de la correlación de fuerzas de clase, no acontece automáticamente.

Desde la perspectiva clásica de las ondas largas del capitalismo, ¿en qué fase nos encontraríamos hoy? En la Tesis doctoral de José de Jesús Díaz, dirigida por Pedro López Díaz, la tasa promedio de crecimiento industrial de los Estados Unidos del período 1996-2000 habría alcanzado las tasas promedio de la postguerra, crecimiento que lleva al autor a concluir el inicio de una nueva onda larga, ligada a las nuevas tecnologías de la información y del internet.

Dentro de la misma escuela clásica mandeliana, otro autor como Daniel Albarracín (2009), por el contrario sostiene que, si bien las tasas de acumulación mundiales (calculadas en base a la inversión) siguen siendo positivas, se hallan en proceso de ralentización, el salario relativo sigue deteriorando las condiciones de vida, y aumentando los conflictos; la legitimidad del capitalismo se cuestiona una y otra vez ante nuevos problemas sociales y contradicciones que no puede resolver. En síntesis, el capitalismo tardío se prolongaría en una larga agonía, cuya salida dependería de la propia dinámica de la correlación de fuerzas.

Síntesis

El legado principal del enfoque clásico, útil para el estudio de la dinámica de la acumulación, es la dilucidación de la forma de organización del proceso de trabajo, del proceso de producción de mercancías y de su subsecuente realización (D-M-D'); la explicación de la crisis capitalista, así como el papel de la correlación de fuerzas de clase y de la dinámica de los conflictos sociales en la orientación del propio proceso de acumulación.

1.2 Regulacionismo y teoría de la estructura social de acumulación

El problema principal que se ha planteado la teoría regulacionista, es el de saber ¿cómo es posible una cohesión social en medio de los antagonismos inherentes al proceso de acumulación y los conflictos sociales que éste genera? (Aglietta 1997: 13) referidos en el apartado precedente. Según Aglietta, instituciones sociales como la moneda, regulan el conflicto inmanente al propio proceso de acumulación, posibilitando una dinámica expansiva en el largo plazo, que el autor llama un “régimen de crecimiento”.

El regulacionismo concibe un régimen de acumulación como una articulación relativamente estable entre la producción y el consumo en el largo plazo (Lipietz, 1987: 14 citado por Mc.Caughan 1993: 6); relación expresada en una dinámica regular de expansión económica. Un régimen de acumulación, se relaciona con cambios institucionales que promueven dicho proceso expansivo; y que tienen en el Estado y las reformas de las instituciones políticas, su concretización fundamental; una estructura institucional que en lenguaje regulacionista se denomina modo de regulación. En palabras de Bob Jessop: “podemos definir una economía integral... como un régimen de acumulación + un modo de regulación” (Jessop 1990, citado en Jessop 1999: 25, pie 7).

Adam David Morton (2007: 117), por ejemplo, caracteriza el neoliberalismo mexicano como una estrategia de acumulación; es decir, un “modelo de crecimiento” económico específico, incluyendo varias de sus precondiciones extraeconómicas y apropiadas estrategias para su realización. Coincidentemente, 10 años antes el sociólogo de la Universidad de California Edgard J. Mc.Caughan (1993: 7), caracterizó el emergente neoliberalismo mexicano como un nuevo régimen de acumulación y un nuevo modo de regulación: es decir, una asignación de la producción social entre consumo y acumulación relativamente estable en el largo plazo; regulada por un conjunto de estructuras socioeconómicas y político-culturales que más o menos garantizan el comportamiento de los actores en conformidad con el esquema de reproducción vigente.

Recientemente, el concepto regulacionista de Boyer sobre régimen de acumulación, también ha sido utilizado por los argentinos Eduardo Basualdo y Enrique Arceo, para un estudio más abarcador sobre neoliberalismo y sectores dominantes en América Latina. Desde esta perspectiva, un régimen de acumulación es el “conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación de capital, es decir que permitan reabsorber y posponer las distorsiones y desequilibrios que nacen permanentemente del mismo proceso” (Boyer 1989 citado por Basualdo 2006: 130, pie. 2).

Un rasgo común de estas definiciones, es que otorgan a las nociones de régimen de acumulación y modo de regulación una orientación progresiva del desenvolvimiento económico en el largo plazo: el neoliberalismo es visto como un “modelo de crecimiento”; una “progresión general de la acumulación de capital” o una “asignación de la producción social entre consumo y acumulación relativamente estable en el largo plazo”.

La discusión de autores como Kotz con la variante norteamericana de la escuela de la regulación, la teoría de la estructura social de acumulación, es útil para identificar algunas dificultades del enfoque regulacionista. “La teoría de la estructura social de acumulación (SSA) [escribe Kotz] argumenta que la creación de un conjunto coherente de instituciones favorable para la acumulación de capital (the SSA) inicia un largo período de rápido crecimiento, el cual termina cuando la estructura social de acumulación colapsa, conduciendo a un largo período de relativa estagnación.” (Kotz 2003: 263).

Según los teóricos de la estructura social de acumulación, sin un ambiente externo estable y favorable, la inversión capitalista en la producción no puede proceder. Este ambiente externo se define como una estructura social de acumulación, es decir todas aquellas instituciones que inciden en el proceso de acumulación de capital (Gordon, Edwards y Reich 1983: 23, citados por Wolfson 2003: 255).

La principal objeción de Kotz (2003: 263-264) es que no obstante que el neoliberalismo se constituyó a partir de un conjunto coherente de instituciones que inciden en el proceso de acumulación, el crecimiento económico en los Estados Unidos y en el Mundo se ha caracterizado por estándares mas bien pobres durante la era neoliberal. Sin crecimiento económico, no puede caracterizarse al neoliberalismo como una nueva estructura social de acumulación¹.

Para Kotz las razones por las cuales el neoliberalismo no promovió un rápido proceso de acumulación de capital fue porque este tendió a bajar los salarios y disminuir el gasto público provocando la caída de la demanda agregada; en segundo lugar, porque el Estado renunció a una política de gastos e impuestos de orientación contracíclica, redujo el control público sobre el sector financiero y disminuyó sus programas de asistencia social, creando inestabilidad a un nivel macroeconómico (Kotz 2003: 265).

La paradoja de los más recientes usos del concepto regulacionista de régimen de acumulación para describir el neoliberalismo en América Latina, es que los resultados de estas investigaciones parecen contradecir las formulaciones teóricas de partida. Así, las evidencias recogidas de las investigaciones de experiencias nacionales sobre neoliberalismo y sectores dominantes en América latina, muestran que “el lado real de la economía ha tenido un desempeño mediocre desde inicios de la década de 1980. Además, los datos han empeorado a partir de 1985. Ese argumento es válido para la tasa de crecimiento económico, acumulación de capital, desempleo y la tasa de crecimiento” (212).

Los casos estudiados muestran que se ha reprimarizado la economía y ha habido un proceso de “desindustrialización durante el último cuarto de siglo” (Basualdo y Arceo 2006: 22); procesos coincidentes con el predominio de “la valorización financiera del capital”, que durante el período neoliberal devino “el eje ordenador de las relaciones económicas” (ibib.: 130). En vez de confirmarla, estas evidencias refutan la caracterización del neoliberalismo como “modelo de

¹ O´ Hara (2002, 2004) por su parte ha presentado más evidencias en el mismo sentido

crecimiento”, “progresión general de la acumulación de capital” o régimen de acumulación, según la definición regulacionista.

Síntesis

No obstante, el aporte del regulacionismo está en mostrar la importancia del estudio de las instituciones, es decir de las normas sociales, que interactúan en estrecha ligazón con las metamorfosis del capital; ellas también tienen un rol en la explicación de la propia dinámica de acumulación, y en la estabilización o el aplazamiento de las crisis cíclicas.

1.3 El aporte del enfoque neo-gramsciano

Para autores como Andreas Bieler y Werner Bonefeld, los cambios que acontecen en la dinámica de la acumulación, como las transformaciones en las formas de organización del proceso de trabajo, en las modalidades de intercambio y de consumo, se traducen en la emergencia de nuevas fuerzas sociales – por ejemplo se configura un nuevo proletariado con características distintivas, o nuevas fracciones capitalistas.

Eventualmente, la pugna de estas nuevas fuerzas sociales, que han surgido a partir de las transformaciones en el propio seno del capitalismo, modifica el mismo escenario de la sociedad civil, del Estado y de sus instituciones. La formación de alianzas y de

coaliciones en el seno de la sociedad civil, constituye la base de la formación de un nuevo “bloque histórico”, que al controlar las instituciones del Estado, inaugura un nuevo período histórico, objetivándose en una nueva estructura de poder.

Coincidente con este enfoque, es el que propuso Karl Polanyi. Para Polanyi una estructura de poder se asienta “en un mecanismo institucional definido” (18), es decir: una “conexión principal entre la organización política y la organización económica” (23), que representa un determinado balance de las fuerzas. En palabras de Gramsci, la unidad orgánica de la estructura y la superestructura es posibilitada por la formación de un nuevo bloque histórico.

Es precisamente eso lo que propone el enfoque neo-gramsciano, para el cual una nueva hegemonía se asienta en la unidad de una nueva estructura económica, más una nueva estructura social, mas una nueva estructura política. Sin la introducción de estas dimensiones de análisis, son incomprensibles las nuevas instituciones emergentes, e inexplicables las políticas de Estado en relación con la orientación de la propia dinámica de la acumulación.

Según estos autores, la reestructuración transnacional de los procesos de producción, ha reconfigurado a las clases y las fuerzas sociales a una escala global; modificando a su vez los estados capitalistas. Estos se han convertido en “correas de transmisión” de la política neoliberal, que expresa a las nuevas clases y fracciones de clase hegemónicas a una escala mundial, dirigidas por los consorcios internacionales.

La globalización no consiste en la expansión del capital más allá de los límites de los estados nacionales, sino que al interior de los distintos estados nacionales se ha internalizado la lógica de funcionamiento del capital transnacional (93).

Síntesis

El enfoque neo-grasmsciano introduce el estudio de la dimensión social vinculada con los procesos precedentemente enunciados desde una óptica de economía política. Analiza la emergencia de determinadas estructuras de poder, vinculadas con los cambios en el proceso de acumulación y en las institucionales que modifican los estados y sus políticas.

1.4 La escuela del sistema-mundo

Partiendo de un concepto alternativo de acumulación al propuesto por los neomarxistas, para el economista italiano Giovanni Arrighi, “[u]na agencia es capitalista siempre que su dinero esté dotado del “poder de reproducirse”... de modo sistemático y persistente, con independencia de la naturaleza de la mercancía y actividades particulares que sean, incidentalmente, el medio para ello en un momento dado.” (Arrighi 1999: 3). Desde esta perspectiva, la acumulación de capital es simplemente la reproducción del dinero.

A partir de este enfoque, Arrighi identifica ciclos sistémicos de acumulación, constituido por etapas de expansión material, donde las inversiones se orientan predominantemente al comercio y a la producción; seguido de etapas de financiarización, donde los capitalistas invierten preferentemente en las finanzas, o sea donde la reproducción del dinero es menos costosa y más rápida.

Dichos ciclos sistémicos de acumulación se hallan regidos por regímenes de acumulación, un conjunto de estrategias y estructuras mediante las que un conjunto de agencias gubernamentales y empresariales particulares, promueven, organizan y regulan la expansión o la reestructuración de la economía-mundo capitalista (Arrighi 1999: 23).

Síntesis

Propone un enfoque integral que vincula los cambios institucionales del Estado, y sus relaciones con los grupos de poder cuyos intereses definen la orientación de la dinámica de acumulación de capital.

1.5 El debate internacional en torno a la financiarización de la economía

Una de las principales limitaciones del enfoque clásico, es que no explica un rasgo característico de la dinámica actual del capitalismo, a saber, el predominio de las finanzas en detrimento de la producción.

“Desde un punto de vista marxista, escribía Mandel, resulta una tautología decir que un marcado ascenso a largo plazo de la tasa media de crecimiento de la producción industrial sólo puede ser expresión de subidas marcadas en la tasa de acumulación de capital y de la tasa media de

ganancia, al menos dentro del marco del modo capitalista de producción. Una repentina duplicación de la tasa de crecimiento a largo plazo de la producción industrial, coincidiendo con un estancamiento a largo plazo de la acumulación de capital (o, peor todavía, con un descenso a largo plazo de la tasa media de ganancia), es una hipótesis absurda dentro del contexto del análisis marxista.” (Mandel 1995: 8).

Ahora bien, uno de los rasgos del capitalismo actual es una creciente distancia entre la evolución de la tasa de rentabilidad y la evolución de la tasa de acumulación. Se trata de un “desacople” de dos indicadores cuya evolución otrora era concomitante: las tasas de rentabilidad crecen mucho más que lo que crecen la tasas de acumulación: “Las tasas de rentabilidad en los últimos 25 años, una vez pasada la crisis de los años 70, y coincidiendo con la imposición de las políticas neoliberales (desregulación de los mercados laborales y del derecho societario y mercantil, ajuste salarial, privatizaciones, desmantelamiento del Estado del Bienestar) no han descendido, sino al contrario, se han situado a los niveles de la II posguerra mundial” (Albarracín 2009).

No se trata de una “hipótesis absurda”, como creía Mandel, hoy es una realidad que la teoría debe explicar. El proceso de financiarización parece ser la causa de este desacople:

“Las estadísticas mostraban unos volúmenes de transacciones extraordinariamente elevados, un papel creciente de los mercados financieros, bursátiles, de divisas y de derivados, que superaban varias veces los intercambios e inversiones reales. De hecho, se ha comprobado cierta distancia entre la inversión y la evolución de los excedentes, que cada vez en mayor porcentaje iba a destinarse a los mercados financieros, y a satisfacer intereses financieros de préstamos y dividendos de un accionariado global. Esta brecha daba a entender que las finanzas y la especulación interrumpían la relación entre rentabilidad e inversión clásica” (Albarracín 2009).

Frente a la tendencia decreciente de la tasa de ganancia que experimentan las inversiones hechas en el sector productivo, se produce una huida de capitales de la esfera de la producción hacia la esfera de las finanzas, donde la tasa de rotación y los dividendos son mucho más altos. El enfoque clásico ha denominado a este fenómeno “capital ficticio”, siguiendo la caracterización que hizo Marx en el tomo III de El Capital: el capital ficticio es una deuda futura no satisfecha, que se traduce en una brecha entre la ganancia esperada y la realizada.

Por tanto no existe una división entre la dinámica de acumulación y la financiarización; muy por el contrario, la segunda es expresión de la crisis de la primera: las llamadas “crisis financieras” no serían más que una expresión de las crisis cíclicas del capitalismo: “Obviamente, no es posible la desconexión total entre las burbujas financieras (o inmobiliarias) y la dinámica de la producción real. Pero precisamente por eso la crisis sobreviene: porque el divorcio no es posible, y la ley del valor “llama” finalmente al orden. Hace que todas las deudas que había contraídas con el futuro en forma de títulos o propiedades no se correspondan con el valor nominal actual, y no vaya a ser posible la rentabilización real de esos activos.” (Albarracín 2009). Lejos de negar el enfoque clásico sobre la acumulación de capital, la financiarización más bien lo confirmaría.

Síntesis

Varios autores, tanto desde enfoques neomarxistas como post-marxistas, coinciden en que la financiarización es una expresión de la crisis: los neomandelianos sostienen que ella expresa la larga agonía del capitalismo tardío; Samir Amin le llama capitalismo senil; Giovanni Arrighi – aunque partiendo de una teoría de la crisis a partir del enfoque de los rendimientos decrecientes- sostiene que la financiarización anuncia el ocaso de un régimen de acumulación².

1.6 El enfoque neoclásico

Nitzan y Bichler (1995: 452), en su estudio sobre los intereses de las multinacionales petroleras y de armamento y los conflictos bélicos de medio oriente, parten del concepto de acumulación del economista Thorstein Veblen (citado por Nitzan y Bichler 1995: 452); o sea de una definición monetaria del capital y de la acumulación, incorporando como criterio el punto de vista de los empresarios.

Para el dueño de una gran corporación, decía Veblen (citado por Nitzan y Bichler 1995: 452), el capital no son las maquinarias, las estructuras o las materias primas, y la acumulación tiene poco que ver con el aumento de estos objetos (como creen los marxistas). Para el inversor el capital es simplemente el valor monetario de sus títulos y la acumulación simplemente representa el incremento temporal de dicho valor.

La acumulación de capital refleja, no el incremento de la capacidad de producción, sino de limitaciones restrictivas. En el mundo de “los grandes negocios”, particularmente donde transitan las corporaciones transnacionales, el poder reside en la habilidad de poner restricciones a los demás agentes económicos.

Según Nitzan y Bichler (1995: 453), el propósito principal de la búsqueda de la acumulación de capital, es la búsqueda de poder. “Las grandes corporaciones están animadas por la misma fuerza fundamental que parece haber animado a todas las civilizaciones previas: la lucha por el control de la naturaleza y las personas. Como acontecía con la conquista de tierras y la captura de esclavos en el pasado, el moderno proceso de acumulación de capital no es sólo la principal consecuencia del poder, sino su principal manifestación” (Ibid: 453).

Puesto que el fin de la acumulación es el poder, la ganancia de una firma por sobre los demás competidores, es la variable principal del poder. Desde este punto de vista, los autores proponen dos indicadores de poder: 1) la tasa diferencial de retorno, definida como el ratio entre la tasa de retorno de una firma particular o de un grupo de firmas, y la tasa de retorno de un grupo más grande de firmas y 2) la distribución de la ganancia, definida como la división de la ganancia entre un universo dado de firmas, y un subgrupo de firmas perteneciente a dicho universo (Nitzan y Bichler 1995: 455).

² En el ámbito marxista, una de las pocas excepciones es la de Leo Panich y Sam Gindin para quienes “es un imperio norteamericano fortalecido, y no debilitado por la financiarización, lo que debemos confrontar” (2005: 71).

El poder, por tanto, determina el proceso de acumulación de capital, en el terreno de la concurrencia entre capitalistas inversores. De su seno emerge un grupo privilegiado cuya tasa de retorno y cuya ganancia, es superior a la de los demás capitalistas, sobre quienes se aplican determinadas restricciones. Esa capa es la que tiene más poder.

Síntesis crítica

En tanto los neomarxistas partían de un concepto “objetivo” de acumulación, localizando su objeto de interés en las inversiones que se realizan en la producción, Veblen (citado por Nitzan y Bichler 1995) por el contrario parte de un concepto más bien “subjetivo” de acumulación: este autor elabora su concepto de acumulación a partir del punto de vista y los intereses de los empresarios.

Este concepto tiene la virtud de describir la motivación que conduce a los inversores a actuar: incrementar el valor monetario de sus títulos. La limitación es que el análisis de dicha “motivación” y dicha “acción” se halla desligado de consideración alguna sobre las condiciones económico-sociales en las cuales operan dichos inversores. Nitzan y Bichler (1995) se representan procesos macro-socio-económicos (oscilaciones de los precios del petróleo, de la tasa diferencial de rentabilidad, la escalada de conflictos de medio oriente), como el efecto de las decisiones de un pequeño grupo de empresarios racionales, egoístas y maximizadores, atribuyéndoles, sin proponérselo, “un poder personal de iniciativa que no tiene paralelo en la historia universal” – para retomar una crítica de Marx (1981) a Victor Hugo.

Al restringir conceptualmente el análisis de la acumulación a sólo una etapa de la distribución del excedente económico: la ganancia capitalista, se deja de lado (sin posibilidad de una reconsideración posterior) el análisis de otros procesos concomitantes (producción y realización), que a lo largo del ciclo de reproducción del capital, involucran los intereses de otros agentes económicos, como los trabajadores, los compradores, los funcionarios del Estado; cuyas relaciones de poder complejizarían el análisis de un proceso de acumulación igualmente más complejo que el simple acrecentamiento del “valor monetario” de los títulos de propiedad.

Primera conclusión

El núcleo en torno al cual giran los distintos enfoques presentados hasta aquí, es el de la acumulación de capital: el capitalismo experimenta una dinámica expansiva – de desarrollo- en tanto acontece la reproducción ampliada. Cuando las inversiones, la producción y las ventas se ralentizan, entonces aparecen los síntomas del ocaso y, cuando dichos indicadores caen, entonces sobreviene la crisis.

Por el contrario, el concepto de acumulación de los neoclásicos, no necesariamente se relaciona con una dinámica expansiva: los hombres de negocios pueden estar muy bien, en tanto la sociedad experimenta un proceso regresivo. El enfoque neoclásico permite estudiar casos como la acumulación en el negocio del narcotráfico, a partir de la corrupción y distintos tipos de tráfico ilícito, en tanto estas dinámicas no involucran procesos expansivos de la economía. Muy por el contrario, tienden a prosperar en etapas de decadencia.

Volviendo al espectro marxista, para ciertos autores, como los regulacionistas, son las instituciones políticas las que posibilitan una nueva dinámica expansiva; para otros autores, como los de la escuela de Mandel, son las luchas de clases, en particular la capacidad de la clase capitalista para imponer sus reformas a los trabajadores, las que pueden permitir el relance de una nueva etapa expansiva.

Ahora bien, desde la perspectiva del enfoque neogramsciano, las transformaciones que acontecen en el proceso inmediato de producción y en las modalidades de intercambio y de consumo, reconfiguran a las clases sociales y las fracciones de clase, proceso que se traduce en la emergencia de nuevas fuerzas sociales que pugnan por la supremacía política. Nuevas instituciones y nuevas políticas surgen cuando se cristalizan nuevas estructuras de poder en la dirección del Estado, que rigen la dinámica de la acumulación durante un período histórico determinado. Así por ejemplo, el proceso de financiarización de la economía, habría posibilitado la emergencia de las fracciones financieras, en detrimento de los sectores industriales, hacia la dirección del Estado, posibilitando el diseño de la política neoliberal.

Una de las dificultades que plantean estas teorías es que estos grupos dominantes han regido una reforma institucional y de la dinámica de acumulación desde la década de los 80, en un franco proceso regresivo ¿Formaron entonces un nuevo régimen de acumulación? Durante dicho período, no obstante que las tasas de inversión tuvieron un comportamiento mediocre, las tasas de rentabilidad alcanzaron los niveles de la postguerra.

En tanto el propósito de los capitalistas no es desarrollar las fuerzas productivas, sino lograr mayores ganancias, uno podría colegir que la financiarización ha sido una expresión de su victoria. Sin embargo, la crisis que estalló el año 2008 indica los límites de esta afirmación. La ausencia de respaldo real de los valores nominales, que caracterizan al capital ficticio, se traducen finalmente en una crisis de las propias ganancias de los capitalistas.

Es evidente que el nuevo entramado de poder político e institucional que ha caracterizado al neoliberalismo, impulsado por determinadas fuerzas sociales, y que ha impreso una determinada dirección en el proceso de acumulación, merece nuestra atención, no obstante que su dinámica no haya sido precisamente la de un boom. Como bien indica Mandel, las fases expansivas no siguen automáticamente a las fases recesivas, inciden muchos otros factores cuya sincronización es necesaria para posibilitar el inicio de una nueva onda larga de signo progresivo.

El gran problema que plantea la dinámica actual del capitalismo, a los teóricos naomarxistas, es el siguiente: los cambios institucionales promovidos por la oligarquía financiera se tradujeron en una ampliación de las fronteras del mercado mundial, en cambios tecnológicos trascendentales que disminuyeron los costos de producción y abarataron los costos de las fuentes de energía, y en un drástico incremento de la tasa de explotación de la fuerza de trabajo. Y sin embargo, no se ha inaugurado un nuevo “régimen de crecimiento”. Más aún, sus reformas han conducido al estallido de una nueva crisis ¿Por qué?

2. El debate boliviano sobre la acumulación de capital

2.1 El debate boliviano clásico sobre la acumulación de capital

El problema que el caso boliviano ha planteado a la teoría de la acumulación es el de la propia existencia de la acumulación, en un país con un rezago tan marcado en sus fuerzas productivas.

Un ensayo clásico es el de Grebe López (1983), *El excedente sin acumulación. La génesis de la crisis económica actual*. El autor plantea que un excedente de dimensiones insólitas generado como resultado de una abrupta elevación de la tasa de explotación de la fuerza de trabajo durante la dictadura militar de Banzer (1971-1977), no derivó en inversiones que modificaran el parque productivo, sino que más bien fue asignado a la expansión del gasto de consumo de la cúpula social formada en torno a poder político (empresarios capitalistas y militares) (López 1983: 108).

El contexto internacional favorable - una situación de bonanza financiera externa atribuible al estado alcista de los mercados internacionales de productos primarios y la política crediticia de la banca privada internacional- no habría sido aprovechado para promover un proceso de reproducción ampliada del capital. Por el contrario, “[e]l prurito de las clases dominantes de satisfacer su sensualidad al margen de la esfera productiva será la característica que le da su matiz específico a la pauta de funcionamiento de la economía en el período” (López 1983: 110).

Las consecuencias que pueden sacarse del análisis de López son interesantes: no obstante existir las condiciones objetivas favorables para encausar un proceso de acumulación de capital, son pautas de consumo de los capitalistas – de origen más bien cultural- las que explican el uso improductivo del excedente económico.

“En Bolivia no ha sucedido todavía la condensación de la lógica del capital industrial al nivel de la sociedad civil” (López 1983: 97). Lo que existe como ámbito capitalista, dice López, no tiene la potencia para dismantelar los soportes de la estratificación social fundada en la desigualdad y el privilegio de castas. De esta forma, el uso improductivo del excedente, puede explicarse a partir del hecho de que en la mentalidad de los capitalistas no impera la lógica de la ganancia, sino la lógica feudal de la renta: “la idiosincrasia de las relaciones capitalistas en Bolivia” que paradójicamente conspira contra la misma dinámica de la acumulación de capital (López 1983: 97).

Sin embargo, este razonamiento dejaría sin explicar el hecho de que en Bolivia, después de la Revolución Nacional de 1952, si hubo uso productivo del excedente, que derivó en la constitución de la minería mediana y la agroindustria cruceña, como capas dominantes de la clase capitalista durante la década de los 70. ¿Por qué entonces las capas dominantes de la burguesía unas veces privilegian el uso productivo del excedente y otras veces el uso improductivo del mismo? Esta pregunta conecta el debate clásico boliviano con la preocupación de los marxistas fuera del país.

López (1983: 112) indica que la política cambiaria del gobierno de Banzer (supresión de todo tipo de controles sobre la adquisición de divisas, obligatoriedad de entregar divisas al Banco Central por concepto de exportaciones, congelamiento de paridad cambiaria a un nivel inferior al de su tipo real) fomentó que el sistema se expandiera por el lado de la especulación y la inversión improductiva: “siendo las empresas estatales las principales generadoras de divisas, el contenido real del proceso de sobrevaluación de la moneda nacional consiste en el traspaso de recursos del Estado hacia el sector privado, el cual puede expandir sus importaciones más allá de lo que justifica el cuadro global de recursos del país” (López 1983: 112). De manera general, dice López, el aparato del Estado se colocó al servicio del enriquecimiento acelerado de los sectores directamente vinculados con el aparato político.

No obstante, los gobiernos del MNR post revolución de 1952 también promovieron dicho proceso de enriquecimiento, salvo que por la vía del uso productivo del excedente. ¿Qué cambió en los 70? Tanto a nivel del comportamiento de los funcionarios del Estado como de las capas dominantes de la burguesía hay un “cambio de orientación” en los 70, que queda sin explicar.

Probablemente la reintroducción del análisis de la fase previa de acumulación de capital – esto es de la década de los 50 y 60 - permitiría comprender dicha reorientación. Ello supondría reintroducir la variable acumulación de capital, dentro de una serie de tiempo más larga. Probablemente, una baja tendencial de la tasa de ganancia de los años precedentes, permitiría explicar el cambio de orientación de las capas dominantes de la burguesía durante los años 70.

Ello supondría combinar el análisis de factores objetivos (acumulación) y subjetivos (“la idiosincrasia de las relaciones capitalistas de producción”) en la explicación de la crisis de los 80. Implicaría a sí mismo analizar, no el “excedente sin acumulación”, sino las relaciones entre excedente y acumulación durante un lapso más largo.

Tomando una serie de tiempo más corta, Villegas y Aguirre (1989), en su trabajo *Excedente y acumulación en Bolivia 1980-1987*, demuestran que el uso improductivo del excedente fue mayor entre los años 1985 y 1987, en tanto que en 1980, las inversiones en la producción fueron relativamente mayores: entre 75% y 87% del excedente se destinó a actividades improductivas entre los años 1985 y 1987. Por el contrario, las inversiones alcanzaron su mayor importancia relativa en 1980, cuando equivalían al 17% del total del excedente producido (Villegas y Aguirre 1989: 93).

En dicho período, hubo un gran incremento de la tasa de explotación de la fuerza de trabajo: “Se advierte que en 1980 la tasa de explotación de la mano de obra es de 173%, y que tiende a subir en los años siguientes siendo de 296% en 1987.” (Villegas y Aguirre 1989: 79).

Villegas y Aguirre (1989) confirman las tendencias ya identificadas por Grebe López (1983) para la década de los 70: aumento abrupto de la tasa de explotación de la fuerza de trabajo e incremento desmesurado del uso improductivo del excedente económico. La diferencia básica entre ambos análisis, es que Villegas y Aguirre (1989) procuran vincular el uso productivo del

excedente con las fases menos críticas del ciclo económico, y el incremento de los usos improductivos del excedente con las fases más críticas:

“[L]os gastos improductivos, la parte del excedente destinada a la inversión bruta improductiva, al consumo de los trabajadores improductivos, al consumo capitalista y al consumo del gobierno, se incrementan en forma considerable, explicando en gran medida el carácter terciario y parasitario que asume peligrosamente la economía nacional.”(Villegas y Aguirre 1989: 89-90).

“El escenario crítico de la economía nacional también provocó la movilidad de los capitales del proceso de producción al de la circulación, hecho motivado por la ágil rotación de los capitales y las altas tasas y montos de ganancia en actividades tales como el comercio, la banca y las operaciones especulativas.” (Villegas y Aguirre 1989: 93).

Una serie de tiempo más larga probablemente permitiría mostrar la sucesión entre: etapas expansivas de acumulación de capital, donde predominan los usos productivos del excedente, seguidas de etapas recesivas, donde predominan los usos improductivos del mismo. Para ello, no obstante, requerimos introducir el análisis de las relaciones entre excedente y acumulación de capital en el largo plazo.

2.2 Acumulación de capital y formación de la oligarquía comercial-financiera

Hagamos el intento de tomar una serie de tiempo más larga. Desde comienzos de la década de los 60, en Bolivia se inicia una onda larga de signo expansivo; es decir, un proceso de acumulación de capital en el largo plazo, que se evidencia a partir de la evolución de las inversiones (D). Si en 1958 la inversión pública representaba el 6,04 del PIB, cinco años después (1963), alcanzó al 12,45% del PIB. El dato más significativo de que este aumento en la inversión pública indicaba un proceso de acumulación de capital, es que su incremento coincidía con la progresión de las inversiones en medios de producción: el salto de la inversión pública del año 1963, coincidía con el incremento de la inversión en maquinaria, desde el 8% del PIB del año 1958, a casi el 13% del PIB de 1963.

CUADRO I
Inversión como porcentaje del PIB (por tramos entre 1958 y 1990)

Años	Inversión Pública	Inversión Privada	Inversión en construcción	Inversión en maquinaria
1958	6,04	8,51	6,55	8,00
1963	12,45	7,91	8,43	11,93
1968	12,53	12,20	10,48	14,24
1971	9,40	6,52	7,36	8,56
1975	7,42	10,69	9,15	8,95
1978	13,91	6,00	10,21	9,70
1984	7,51	2,67	6,70	3,48
1987	8,31	5,36	5,39	8,27
1990	8,16	4,58	6,25	6,49

FUENTE: Elaboración en base a datos de Ramírez 1992: table 1

Aquel impulso estatal a la producción, reflejaba el credo democrático-burgués de la época, difundido por los nuevos jefes del MNR, que asumieron el control del Estado después de la Revolución Nacional de 1952: la nueva filosofía propugnaba la necesidad de crear una burguesía nacional en Bolivia. La emergencia de un conjunto de instituciones de crédito y fomento a la producción, como las Corporaciones de Desarrollo, la Corporación Boliviana de Fomento, el Banco Agrícola, entre otras, que ciertamente impulsarán la creación de una nueva clase capitalista en Bolivia; proceso cuantitativamente reflejado por el aumento ulterior de la inversión privada durante la década de los 60: mientras que el año 1958 esta representaba el 8,51% del PIB; en 1968 llegó a representar 12,2% del PIB (Ramírez 1992: Anexo 1). Ese mismo año la inversión pública llegó al 12,53%. De modo global, la inversión en maquinaria ascendió del 8% del PIB en 1958, al 14,24% del PIB en 1968.

No obstante la tendencia decreciente de las inversiones durante la década de los 70, los datos globales de la inversión ocultan dinámicas sectoriales cuyo análisis es fundamental para identificar los sectores de la producción social donde se concentraba lo esencial del capital durante esta fase expansiva del capitalismo en Bolivia. La minería mediana y la agricultura comercial de Santa Cruz fueron los sectores más dinámicos durante esta expansión económica. Por ejemplo, a mediados de los 70 (1976), la inversión en la minería mediana (24.800.000 \$us) es prácticamente igual al de todo el quinquenio 1965-69 (24.845.000 \$us) (Cfr. Contreras 1989: 50). Siguiendo el curso declinante de la onda larga expansiva, al año siguiente (1977), las inversiones decrecen a 20 millones, y los siguientes años siguen descendiendo notoriamente, hasta llegar a su nivel más bajo el año 1982 (3.674.000 \$US) (Cfr. Contreras 1989: 50).

Respecto de la agricultura comercial de Santa Cruz, la evolución de los créditos, otorgados por el Banco Agrícola al sector, confirma esta misma dinámica expansiva: “De 1964 a 1971, un 42,9% de los préstamos se concentraron en Santa Cruz; las cifras del período 1972-1980 son mayores: 75 por ciento en 1972; 89 por ciento en 1973; 80 por ciento en 1974; 71 por ciento en 1975; 65 por ciento en 1976; 53 por ciento en 1977; 50% en 1978; 47% en 1979 y finalmente 50% en 1980” (Nueva Economía, del 13 al 19 de junio de 1995, N° 79: 12).

La evolución de las inversiones en la minería mediana y de los créditos a la agricultura comercial de Santa Cruz, muestran que esta dinámica expansiva, inaugurada durante la década de los 60, se extiende hasta la década de los 70. En los hechos, la inversión pública alcanza su nivel más alto el año 1978, cuando representa el 13,91% del PIB. A pesar de la disminución de la inversión en maquinaria, posterior al año 1963, a un nivel inferior al 9%, el nuevo auge de las inversiones provocará un aumento de la inversión en medios de producción, próximo al 10%; y, en términos relativos, un aumento de las inversiones en la construcción; pero también en los servicios y el comercio.

De modo global, entre 1961 y 1977, la tasa de inversión se acercó al 19% (Pacheco 2001: 204). El significativo incremento de la inversión pública y la inversión privada nacional durante la década de los 70, harán a De la Cueva escribir que “el período comprendido entre 1971 y 1978, constituye un lapso de tiempo en el que se realizan las mayores inversiones de nuestra historia, produciéndose en consecuencia un mayor crecimiento capitalista” (De La Cueva 1983: 67).

Si se considera que en los años 70 la IED no llegó a superar el 2% del PIB (Antezana 2000: 32); la inversión privada de la época estuvo “jaloneada” por la inversión privada nativa. En 1976, la inversión privada participaba con el 51% en la formación bruta del capital fijo. Tomando en cuenta que entre mediados de los 70 e inicios de los 80 la IED no superó el 1% del PIB, es factible colegir que la inversión privada nacional tuvo un papel relativamente importante en la expansión económica de los 70. Este dato es ciertamente relevante, pues indica el peso relativo de la burguesía nativa durante la época.

Ello, en ningún modo indica el desarrollo de una burguesía nacional, como consecuencia de la expansión económica de la época. En realidad, gran parte de este dinamismo de la inversión privada se explica a partir del endeudamiento externo. El desenvolvimiento de los sectores productivos fue igualmente en condición de subordinación al capital financiero internacional, cuyo dominio de la producción se estableció principalmente por la vía de las deudas pública y privada extranjeras.

La evolución de la deuda pública externa, como acontece con la inversión privada, tuvo igualmente una dinámica cíclica, coincidente con la onda larga de signo expansivo de las décadas de los 60-70. “A partir de 1961 la tendencia [del endeudamiento externo] fue expansiva, representando 1970 el año en el que se registró el incremento más fuerte”. Si en 1961 la tasa de incremento de la deuda era del 2,83%, el año 1970 equivalía al 26,42% (Pacheco 2001: 211).

No obstante que el destino principal de la deuda externa entre 1960 y 1970 fueron el transporte, las comunicaciones, la construcción de infraestructura de caminos y la generación de servicios básicos; “[e]n el ámbito productivo fueron la agricultura, agroindustria e industria (principalmente la agricultura comercial de Santa Cruz), los sectores que captaron la mayor parte de los recursos” (Pacheco 2001: 218); esto a través del Banco Agrícola de Bolivia.

Durante la década de los 70, el endeudamiento externo alcanzará proporciones excepcionales. Entre 1970 y 1978, período de la dictadura militar de Hugo Banzer Suárez, “aumentará en tres veces” (Villegas 2001: 283). Solo de modo referencial, indiquemos que el saldo de la deuda externa, con relación al PIB, durante el período comprendido entre 1960 y 1970, en promedio bordeaba el 50% (Pacheco 2001: 222). En 1973 la deuda externa alcanzó su nivel más alto: representaba el 54,3% del PIB (Huber 2001: 525). Los años 1974-75, el saldo de la deuda con relación al PIB, caerá al 36,3%. No obstante que a fines de los 70 (1979), la deuda asciende al 45%, como evidencia la evolución de la cartera del Banco Agrícola, analizada precedentemente, el destino de esta deuda es cada vez menos la producción.

Tomando en cuenta que la “exportación de capitales”, expresada en la fórmula D-M, indica la subordinación capitalista sobre los factores de la producción, es factible sostener que durante la década de los 70 la subordinación imperial de las empresas estatales y privadas locales se desarrolló principalmente por la vía del endeudamiento externo y el crédito (D). Entre 1971 y 1978, de 335 proyectos inscritos en el Instituto Nacional de Inversiones, por un monto de 520

millones de \$US, en 44 de ellos existía la inversión extranjera directa y en 172 proyectos el capital extranjero participaba por la vía del crédito (De La Cueva 1983: 81).

En la época, la subordinación del capital financiero sobre la producción, es ejercida predominantemente por la banca privada norteamericana: “Los préstamos consorciados estuvieron liderados por cinco bancos estadounidenses: Bank of América; Citicorp; Manufacturers Hanover; Chase Manhattan y Morgan Guaranty; los que imprimieron un sello a la composición del endeudamiento, ya que el privado resultó ser el más importante” (Villegas 2001: 276).

Hemos visto que este proceso de acumulación de capital, fue representado por un aumento de la inversión en medios de producción, principalmente durante la década de los 60; es decir, en un aumento de la composición orgánica del capital. Ahora bien, desde una perspectiva marxista, la acumulación de capital resulta de un proceso de subordinación y, luego, explotación de la fuerza de trabajo asalariada; de donde es importante analizar la evolución de la dinámica expansiva, en relación con la sujeción capitalista del “factor subjetivo” de la producción.

En 1950, 61.650 obreros y jornaleros trabajaban en la agricultura, ganadería, selvicultura, pesca y caza. En la minería trabajaban 33.369 obreros y jornaleros. Un dato temporalmente cercano, para ver la participación de la minería mediana en el conjunto del sector minero, es el año 1947, cuando 4.970 obreros trabajaban en dicho subsector (Contreras 1989: 77). Volviendo al año 1950, en el sector de la construcción laboraban 21.972 obreros y jornaleros (Cfr. INE 1950: 14). De modo general, los obreros y jornaleros entonces llegaban a 175.526, es decir, representaban casi el 13%, de una población económicamente activa, clasificada por las estadísticas de entonces en categorías como patronos, empleados, colonos, comunarios, trabajadores por cuenta propia y pariente colaborador.

Para 1976, 76.858 obreros laboraban en la agricultura y la caza; 41.522 en la explotación de minas, de los cuales 8.480 correspondían a la minería mediana (Contreras 1989: 77); y 48.351 en la construcción (INE 1981: 80). De modo global, la población obrera del año 1976 alcanzaba a 225.513 y representaba el 15% de la población económicamente activa. La expansión capitalista en el agro y la minería (principalmente la llamada *mediana*), promovió la subordinación de mas trabajadores proletarios en casi un 20%; en tanto que dentro del sector de la construcción el aumento de la masa obrera superó el 100%, entre los años 1950 y 1976.

El aumento más significativo de asalariados se dio en la construcción, sector donde existe una menor composición orgánica del capital; esto comparado, por ejemplo, con la minería, donde la composición orgánica es considerablemente superior. En la agricultura, la masa obrera de hecho representó casi el doble de la minería entre 1950 y 1976, esto aunque la participación del sector minero en el PIB fue considerablemente superior.

De modo global, la masa obrera predomina y crece a una tasa superior, allí donde menor es la composición orgánica del capital; y, en los sectores donde existe mayor acumulación, crece a una tasa relativamente inferior al del monto global de las inversiones. En estos sectores un

aumento significativo en las inversiones, se tradujo en un aumento no tan significativo del proletariado.

El aumento de alrededor del 20% de la población obrera entre 1950 y 1976 en los sectores más dinámicos de la expansión capitalista que se inaugura en la década de los 60, por un lado evidencia procesos de acumulación de capital. Las inversiones son un factor explicativo del aumento de las tasas de crecimiento, que analizaremos más adelante. El otro factor, se explica a partir del aumento de la explotación de la fuerza de trabajo asalariada.

Sólo de modo ilustrativo, indiquemos que el régimen militar de Barrientos, desde junio de 1965, en el sector minero impuso, por la fuerza de las armas, la disminución de las remuneraciones salariales en un 40% (Lora 1997: 360); arguyendo que “durante doce años se ejerció el más alarmante desenfreno demagógico [...] mediante la irresponsable política salarial que demandó y demanda la erogación improductiva de ingentes sumas para su satisfacción” (Lechín citado por Lora 1977: 359). Sobre las espaldas de los obreros es que se sostuvo la expansión económica de la década de los 60-70.

Hasta aquí, nuestro análisis del ciclo de reproducción del capital se ha centrado en la fase D-M (capital constante+capital variable). En la fase siguiente, resultante de la puesta en movimiento de los medios de producción por parte del trabajador, se generó un plusvalor, reflejado por la evolución del PIB durante nuestro período de análisis.

Las mayores tasas de crecimiento coinciden con los períodos de mayor inversión en medios de producción (Ver Anexo III); pero a su vez, el ascenso hacia las tasas más altas de crecimiento coincide con la política salarial implantada por el régimen militar de Barrientos el año 1965.

Durante el período comprendido entre 1961 y 1977, el PIB crecerá a una tasa promedio de 5,5% (Pacheco 2001: 204). Los sectores de mayor acumulación de capital (es decir, donde se realizaron las mayores inversiones), fueron los más dinámicos en términos de su participación en la composición del PIB.

“A partir de 1960, los extractores mineros del sector privado, agrupados en la Asociación de Mineros Medianos, constituyen, sin duda alguna, una de las categorías dirigentes más dinámicas del país. En efecto, si su parte activa en la producción de minerales oscila de 10% a 19% entre 1949 y 1959, asciende a 30% y aún más entre 1960 y 1970 (36% en 1970)” (Lavaud 1998: 307). Contreras señala que la fase de auge de la minería mediana es entre 1956 y 1976, período caracterizado por “un incremento de más de cuatro veces en el valor de la producción (de \$US 34.216.390 en 1956 a \$US 143.049.122 en 1977)”. Las tasas de crecimiento promedio de la minería mediana, durante la etapa 1970-1974, prácticamente duplican las tasas del sector minero en su conjunto: 6,8% contra 3,4% (Contreras 1989: 124).

En relación con la agricultura comercial de Santa Cruz, “el PIB de la región se cuadruplica desde 1952 a 1964, subiendo desde 10 millones de dólares anuales a 40 millones de dólares (2,6% de PIB a 9,1%)” (Lavaud 1998: 275). En 1971, “el departamento de Santa Cruz tenía ya el 17,59%

del PIB, en segundo lugar después de La Paz” (Sandoval et al 2003: 34). El año 1977 Santa Cruz llegará a representar el 19,2% del PIB nacional.

En la esfera de la producción, tres fueron las fracciones de clase nativas emergentes de la expansión capitalista de los años 60 y 70 en Bolivia: la minería mediana, la agricultura comercial de Santa Cruz y una pequeña fracción manufacturera, predominantemente productora de bienes de consumo; fracciones de clase comandadas por el capital comercial y bancario. De La Cueva nos proporciona un cuadro (ver Anexo I), que retrata los grupos económicos dominantes a fines de los años 70.

Las fracciones dominantes de la burguesía, inmersas en la esfera de la producción, como los mineros medianos, constructores, algodoneros, productores de azúcar, textiles, productos farmacéuticos y de bebidas (los más relevantes de las manufacturas), a la vez estaban inmersos en la intermediación comercial y financiera. En palabras de Lavaud, se trataba de una verdadera oligarquía comercial-financiera, con “intereses orgánicamente articulados al mismo tiempo en la industria, en la agroindustria, en la minería, en las finanzas, en el comercio importador-exportador, en el transporte”, según indica (De La Cueva 1983: 286).

Las fracciones productivas dominantes de la burguesía, eran exportadores de materias primas (minerales, productos agrícolas) y estaban inmersos en la actividad comercial y financiera. Grupos de importadores de maquinaria directamente vinculados a la explotación y exportación de minerales como el imperio *Grace*; o COMSUR, 38% de cuyas acciones pertenecían al First National City Bank.

Según Lavaud, este es el grupo social que asciende al poder en 1985, y que siguiendo a HCF Mansilla dirigirá las instituciones del Estado hasta el derrocamiento de Sanchez de Losada en octubre de 2003.

La oligarquía “comercial-financiera” era el estrato de clase que en la época dictaba su lógica y su mentalidad al conjunto de las categorías dirigentes; poder relativo que se explicaba por “su carácter oligopolista y sus relaciones con las transnacionales” (Lavaud 1990: 248).

El ciclo de acumulación inaugurado en la post-revolución, con sus distintas fases expansivas y recesivas, se concretizará en la formación de una oligarquía comercial- financiera, la cual no únicamente se alimentó del período de auge, sino también de la crisis. El neoliberalismo y sus políticas, estuvieron signados localmente por los intereses de estos grupos socio-económicos.

Síntesis

Las reformas neoliberales de primera y de segunda generación estuvieron signadas por los intereses de la oligarquía comercial financiera. Su ascenso comenzó durante las dictaduras militares, y su consagración se dio con el ascenso del Pacto por la Democracia de 1985. El ascenso de esta nueva fuerza social, posibilitada por los cambios en la dinámica de la acumulación de las décadas precedentes, y su posterior consagración con el ascenso del neoliberalismo desde 1985,

indican que un enfoque integrado de régimen de acumulación (ciclos de acumulación+fuerzas sociales+instituciones) es promisorio para el estudio de la dinámica del capitalismo en Bolivia.

El régimen de acumulación dirigido por la oligarquía comercial-financiera rigió el país hasta octubre de 2003. Fue destruido por dos insurrecciones populares. ¿Qué tipo de régimen de acumulación se ha ido constituyendo desde el ascenso del MAS al gobierno en enero de 2006?

3. Hacia un estudio del régimen de acumulación del capital en Bolivia

3.1 Planteamiento de la cuestión

Las insurrecciones de octubre de 2003, de mayo-junio de 2005 y el ascenso del MAS al gobierno en enero de 2006, han modificado la élite del poder y las propias instituciones del Estado que rigieron el país hasta octubre de 2003.

Dichas insurrecciones se orientaron contra las empresas transnacionales y contra los gobiernos neoliberales de turno, exigiendo la nacionalización y la industrialización de los hidrocarburos.

Con el ascenso del MAS al gobierno cesaron las luchas contra el Estado y las empresas transnacionales, no obstante que sigue el predominio del patrón de acumulación primario-exportador y el modelo extractivista que impulsa el gobierno aún se desarrolla en alianza con las empresas transnacionales.

Mientras el proyecto Pacific LNG de exportar gas a los Estados Unidos fue derrotado por una insurrección popular, por el contrario Evo Morales desarrolla una política extractivista de exportación del gas, en condiciones de relativa estabilidad. Una primera pregunta que emerge es la de saber ¿cuáles son las condiciones que posibilitan el desarrollo de un modelo de acumulación extractivista, dentro de condiciones de relativa estabilidad económica, social y política, durante el período histórico abierto con el ascenso del MAS al gobierno en 2006? Una investigación de este tipo se orientaría hacia el estudio de las condiciones materiales, sociales, políticas e institucionales que posibilitan la estabilidad del régimen de acumulación actual.

Los pocos estudios bolivianos de los últimos años referidos a la temática que nos ocupa, han enfatizado que la gestión gubernamental del gobierno de Evo Morales, reproduce el patrón de acumulación primario-exportador (Orellana 2007; CEDLA 2007, 2008; Aillón 2012), heredado por la oligarquía comercial-financiera.

Ciertamente, esta no es una característica exclusiva de los análisis sobre la dinámica del capitalismo de los últimos años. La desindustrialización, la reprimarización de las economías, el predominio de las oligarquías financieras, evidenciadas por los trabajos de Basoaldo y Arceo (), sobre los procesos neoliberales de los 90; han vuelto a ser confirmadas por estudios más recientes. Así, según Pierre Salama este proceso se habría profundizado durante el nuevo milenio: “Mientras que los países asiáticos están experimentando un fuerte proceso de industrialización, otros, particularmente en América Latina, avanzan hacia una “desindustrialización temprana” (Salama).

La afirmación de que el gobierno del MAS estaría profundizando el patrón de acumulación primario-exportador, es comprensible en el marco de ciertas tendencias del capitalismo contemporáneo, particularmente en América Latina.

El problema de dichos enfoques, es que se concentran en las continuidades institucionales y estructurales (se dice, por ejemplo, que el MAS es igual de neo-liberal), perdiendo de vista las diferencias específicas del presente período histórico que, en cuanto a las relaciones entre Estado y capitalismo presentan muchas innovaciones aún no investigadas por las ciencias sociales.

Una de las primeras, suponemos que tiene que ver con la transformación de las estructuras de poder del Estado, otrora localmente regidas por la oligarquía comercial-financiera, y hoy más bien dirigidas por nuevos grupos sociales en el poder, como los colonizadores del trópico de Cochabamba, los cooperativistas mineros, intelectuales de las ONG's.

El Plan de Desarrollo del MAS justamente busca fomentar el desarrollo de los medianos propietarios, con el excedente producido por la empresas transnacionales. Se trata entonces, al parecer, de nuevas alianzas entre las empresas transnacionales y grupos socio-económicos locales de pequeños y medianos propietarios, que exceden las alianzas de clase que definieron una orientación particular en la dinámica de acumulación y en las instituciones del Estado en la década de los 90.

3.2 Posibles preguntas, objetivos de investigación y ejes temáticos

3.2.1 Posibles preguntas

¿Quiénes son estos sujetos socioeconómicos que hoy dirigen las instituciones del Estado y cuáles son sus intereses? ¿Qué tipo de capitalismo están construyendo estos sujetos socioeconómicos hoy? ¿Qué procesos de diferenciación económico-social y jerarquización política acontecen en su seno? ¿Qué procesos de reproducción ampliada de capital están emergiendo del seno de la pequeña y la mediana propiedad agrícola, artesanal, manufacturera y minera? ¿Cuáles son las nuevas alianzas productivas y relaciones de interés que acontecen entre estos sujetos y las empresas transnacionales? ¿Cuáles son las modalidades de explotación de la fuerza de trabajo que existen en dichos sectores? ¿Cuáles son las diferencias específicas entre las modalidades de explotación de la fuerza de trabajo impulsadas por los sectores tradicionales de la oligarquía comercial-financiera, y las modalidades aplicadas por esta oligarquía en formación? ¿Cuáles son sus vínculos con las instituciones del Estado? ¿Qué relaciones existen entre las políticas del Estado y los intereses de estos nuevos sectores en el poder? ¿Cuáles son los alcances y las limitaciones de las instituciones del Estado en promover procesos de acumulación dentro de la pequeña y la mediana producción?

¿Qué relaciones de interés, de concurrencia y/o contraposición se han establecido entre los sectores tradicionales de la oligarquía comercial financiera y estas nuevas pequeñas burguesías ascendentes? ¿Cuál es la posición de la tradicional oligarquía comercial financiera y de la pequeña burguesía ascendente en el dominio local de la producción, el comercio y las finanzas locales?

3.2.2 Posibles objetivos de investigación

Describir los distintos circuitos del capital (productivo, comercial, dinerario) que acontecen en la pequeña y la mediana producción, identificando procesos de acumulación de capital y de formación de capitalistas.

Analizar las formas en que las instituciones y las políticas del Estado inciden en la reproducción del dinero de la pequeña burguesía minera, artesanal, campesina y comercial.

Estudiar los cambios en las formas de organización del proceso de trabajo, en las modalidades de explotación de la fuerza de trabajo y en las modalidades de intercambio, en el seno de la pequeña y la mediana producción artesanal, campesina, minera y comercial.

Describir y analizar la configuración de la estructura del poder del MAS durante sus dos gestiones gubernamentales, y su relación con las instituciones y las políticas diseñadas desde su ascenso al gobierno en 2006.

Analizar la influencia de los grupos de interés de la pequeña burguesía comercial, campesina, minera, comercial y de la oligarquía comercial financiera, sobre las instituciones del Estado y sobre la élite estatal.

Identificar, analizar e interpretar los vínculos/contradicciones, entre los intereses de la pequeña burguesía artesanal, campesina, minera, comercial, los intereses de la oligarquía comercial-financiera y los intereses de los capitalistas transnacionales.

Estudiar los impactos de los procesos de acumulación de las pequeñas burguesías sobre los procesos de industrialización de la economía y/o de reproducción de un patrón de acumulación primario-exportador.

Analizar e interpretar el “espíritu del capitalismo” (ética económica) existente en las pequeñas burguesías minera, campesina, artesanal y comercial. Estudiar los distintos usos del excedente (productivo e improductivo)

3.2.3 Ejes temáticos

1. Reconfiguración institucional (formal e informal), uso productivo (acumulación de capital) e improductivo (comercio) del excedente.
2. Régimen de acumulación y nuevas estructuras socioeconómicas de poder.
3. Mercados internos y externos en la dinámica de acumulación de capital.
4. Reestructuración de los procesos de trabajo dentro de la dinámica de acumulación de capital.
5. Acumulación por desposesión en sector agrícola pecuario, mineros y comunidades indígenas.
6. Reglas informales y acumulación de capital (reproducción del dinero) en el narcotráfico y el comercio.

4. Bibliografía

Aglietta, Michel (1997), *Régulation et crises du capitalisme*, Paris: Éditions Odile Jacob, Octubre.

Aillón, Tania (2012), *La redistribución del excedente del sector hidrocarburos dentro de la estrategia de poder del Movimiento Al Socialismo*. Cochabamba: IESE - ASDI, Instituto de Estudios Económicos y Sociales - Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional. Diciembre

Arrighi, Giovanni (1999), *El largo siglo XX*. Madrid: Ediciones Akal

Barrow, Clyde W (1993), *Critical Theories of the State. Marxist, Neo Marxist, Post Marxist*. Madison: The University of Wisconsin Press.

Basualdo, Eduardo M. y Arceo, Enrique (2006), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Agosto.

Bieler, Andreas, Bondefeld Werner, Burnham Peter and Morton Adam Davis (2006), *Global Restructuring, State, Capital and Labor. "Contesting Neo-gramscian perspectives"*. New York: Plagrave Macmillan.

Boltanski, Luc y Chiapello, Eve (1989). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.

Borón, Atilio (2003), *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Bourdieu, Pierre (1989), *La noblesse d'état. Grandes écoles et esprit de corps*, Paris: Les éditions de minuit.

_____ (2000), *Les structures sociales de l'économie*, Paris: Senil.

Bowles, Samuel y Gents, Herbert (1992), "Power and wealth in a competitive capitalist economy", en *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 21, Nº 4, 324-353.

Domhoff, William (1996), *State autonomy or class dominance? Case studies on policy making in America*, New York: Aldine de Gruyter.

De la Cueva, José Manuel (1983), *Bolivia: Imperialismo y Oligarquía*. La Paz: Ediciones ROALVA.

Domhoff, William (1996), *State autonomy or class dominance?* New Jersey: Transaction Publishers.

Fernández, Roberto (2009), *Gas, petróleo e imperialismo en Bolivia*. La Paz CESU-UMSS/IBP/Plural Editores.

Gill, Stephen (2005), "Las Contradicciones de la supremacía de Estados Unidos" en Panitch, Leo y Leys Colin (2005, Ed.), *El imperio recargado*, 39 – 67. Buenos Aires: Clacso

Huanca, Efraín. (2003) [*Economía Boliviana: Evaluación del 2002 y Perspectivas para el 2003.*](#) Documentos de Trabajo. n. 29. Julio. La Paz: CEDLA.

Kondratieff, N. D. (1935), "The long waves in economic life" en *The Review of Economic Statistics*, Vol 17, Nº 6, Noviembre, 105 – 115.

Lavaud, Jean Pierre (1990) *L'instabilité politique de l'Amérique Latine. Le cas de la Bolivie*, Paris: L'Harmattan.

López, Grebe Horst (1983), "Excedente sin acumulación. La génesis de la crisis actual" en René Zavaleta Mercado (Comp.), *Bolivia Hoy*. México: Siglo XXI Editores.

Mandel, Ernest (1995), *Long Waves of Capitalist Development*. Verso, London. Revisited Edition.
Marx, Karl (1985a), *El Capital*, Tomo I, Vol. 1. México: Siglo Veintiuno. 18 Edición.

___ (1985b), *El Capital*, Libro I, Capítulo VI (Inédito). México: Siglo XXI Editores. 12 Edición.

___ (1986), *El Capital*, Tomo I, Vol. 3. México: Siglo Veintiuno. 14 Edición.

Marx, Karl y Engels, Federico (1981), *Obras escogidas en tres tomos*, Moscú: Editorial Progreso. Tomo I, 404 - 498.

McCaughan, Edgard (1993), "Mexico's Long Crisis: Toward New Regimes of Accumulation and Domination", en *Latin American Perspectives*, Vol. 20, Nº3. México: Political Economy, Social Movements, and Migration. Summer. 6 – 31.

Miliband, R. (1997), *El Estado en la sociedad capitalista*.- 17ª ed. México: Siglo XXI Editores.

Mills, Wright (1957) *La elite del poder*, México: Fondo de Cultura Económica

Mitre, Antonio (1981), *Los patriarcas de la plata. Estructura socioeconómica de la minería boliviana en el siglo XIX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Nitzan, Jonathan y Bichler, Shimshon (1995), "Bringing capital accumulation back in: the Weapondollar-Petrodollar Coalition military contractors, oil companies and

Middle East 'energy conflicts'" en *Review of International Political Economy* 2:3 Summer 1995: 446 - 515

Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza

Universidad.

Offerle, Michel (1998), *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris: Montchrestien, 2 edición

Orgáz García, Mirko (2003), *La guerra del gas* (La Paz, Bolivia).

Orellana, Lorgio (2006), "El Gobierno del MAS no es nacionalista ni revolucionario. Un análisis del Plan Nacional de Desarrollo." En *Documentos de Coyuntura* Nº 13. La Paz: CEDLA, Noviembre.

____ (2009a), "Estado y capitalismo. Reflexiones teóricas y metodológicas en torno a la cuestión autonómica" en *Búsqueda*. Año 19, Nº 33, Semestre I/ 2009. 41- 59.

____ (2009b), "Qué son las Clases Sociales según Marx?" en *Búsqueda*. Año 19, Nº 34, Semestre II/ 2009. 89 – 112.

Panitch, Leo y Gindin, Sam (2005), "Las finanzas y el imperio norteamericano", en *El imperio recargado*, Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Noviembre

Poulantzas, Nicos (1987), *Las clases sociales en el capitalismo actual*. México: Siglo Veintiuno Editores. 9 Edición.

Poveda, Pablo y Rodríguez, Álvaro (2006), *El gas de los monopolios*. La Paz: CEDLA.

Rodríguez, Gustavo (2008), "Alcances y límites de la tercera nacionalización" en Gandarillas, Marco; Tahbub, Marwan y Rodríguez, Gustavo. (2008). *Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia. La lucha de un pueblo por sus recursos naturales*. Barcelona: Icaria Editorial.

Rodríguez Vargas, José de Jesús (2005), *La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo Mundial*. Tesis de Doctorado en economía, DEP-FE, UNAM. **Valenzuela, José** (1990), *¿Qué es un patrón de acumulación?* México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Villegas, Carlos y Aguirre, Álvaro (1989), *Excedente y acumulación en Bolivia (1980-1987)* La Paz: CEDLA

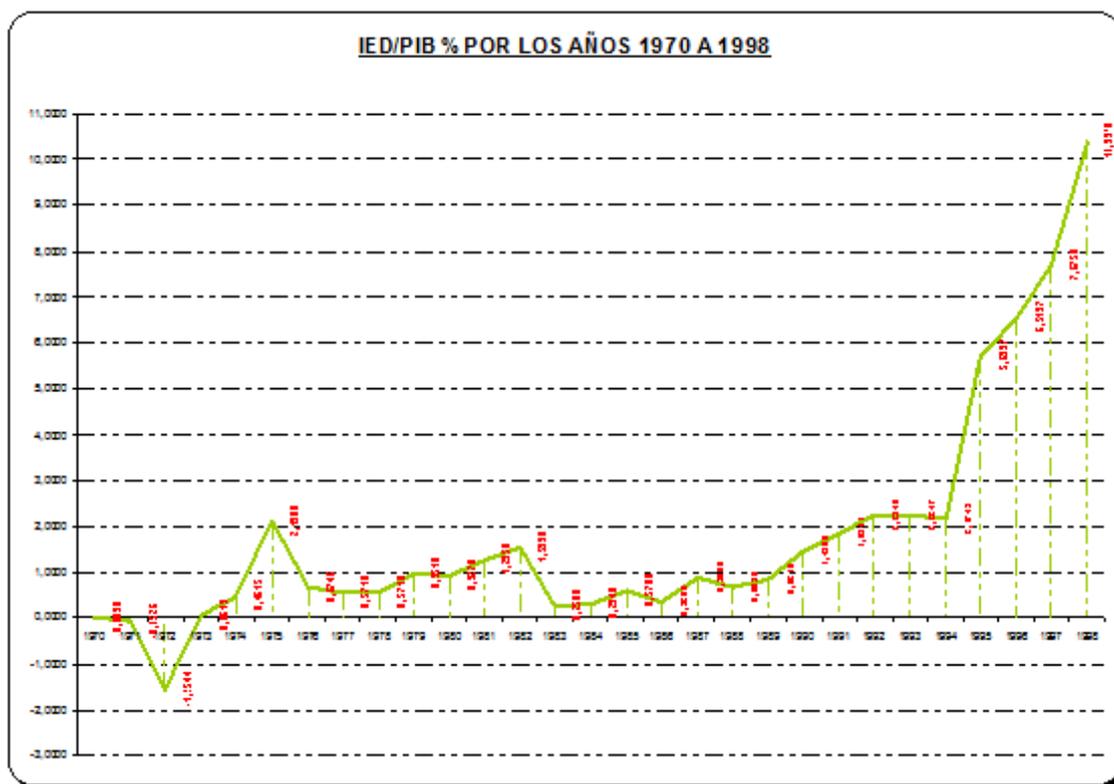
Gráficos y tablas

i. GRUPOS ECONOMICOS LOCALES POR NUMERO DE EMPRESAS EN QUE PARTICIPAN Y RAMAS DE ACTIVIDAD EN QUE SE DIVERSIFICAN

Orden	Nombre del Grupo	N°	N° de ramas	Categoría
1	Grace	53	7	1
2	EMUSA	32	7	1
3	Hansa	30	7	1
4	Lonsdale y otros	31	6	1
5	Bedoya Ballivián	24	6	1
6	Said	22	6	1
7	Carlos Calvo	19	6	1
8	Passer Bowles	19	6	1
9	Roda Daza	19	6	1
10	Asbún	25	5	1
11	Salviatti-Willie-Lemaitre	17	5	1
12	Elsner	35	4	1
13	Handal	25	4	1
14	Alke & Cía	11	6	2
15	Mendoza Castellón	13	5	2
16	Meier	13	5	2
17	Hawai-Sato	11	5	2
18	Pabón	10	5	2
19	Ferrari Ghezzi	10	4	2
20	COMSUR	15	5	2
21	Saenz Pacheco	13	4	2
22	Siles	8	5	3
23	Apt-Friedheim	7	5	3
24	Ochiay	9	4	3
25	Linale Weiss	9	4	3
26	Orlandini	8	4	3
27	Urzic	7	4	3
28	Jiménez Hinojosa	6	4	3
29	Jonson	9	3	3
30	Prudencio Claros	7	3	3
31	Bleyer	6	3	3
32	Trident Investments Co.	5	3	3
33	Kavlin Adler	3	3	3
34	Fernando Illanes	5	2	3

Fuente: De La Cueva 1983: 278

ii. Gráfico IED/PIB 1970 - 1998



iii. Bolivia: Crecimiento del PIB por año (1959-1979)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
PRODUCTO INTERNO BRUTO		4,30	2,09	5,58	6,43	4,82	6,90	7,01	6,33	7,18	4,77

ACTIVIDAD ECONÓMICA	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
PRODUCTO INTERNO BRUTO		4,90	5,80	6,68	5,15	6,60	6,10	4,21	3,36	1,83

iv. Formación Bruta de Capital Fijo
Años 1976 a 1990

AÑO	F.B.K. FIJO	TASA DE CRECIMIENTO	PARTICIPACIÓN PÚBLICA %	PARTICIPACIÓN PRIVADA %	INVERSIÓN PÚBLICA	TASA DECRECIMIENTO INVERSIÓN PÚBLICA	INVERSIÓN PRIVADA	TASA DE CRECIMIENTO DE INVERSIÓN PRIVADA
1976	20.981,00		49,000	51,000	10.310,11		10.670,89	
1977	22.323,00	6,396	57,000	43,000	12.645,74	22,654	9.677,26	-9,312
1978	24.784,00	11,025	59,000	41,000	14.719,74	16,401	10.064,26	3,999
1979	23.053,00	-6,984	52,000	48,000	12.013,98	-18,382	11.039,02	9,685
1980	17.514,00	-24,027	49,000	51,000	8.669,00	-27,842	8.846,00	-19.866,000
1981	17.085,00	-2,449	56,000	44,000	9.492,00	9,494	7.593,00	-14,165
1982	12.149,00	-28,891	78,000	22,000	9.459,00	-1,348	2.690,00	-64,573
1983	10.360,00	-14,725	64,000	36,000	6.588,96	-30,342	3.771,04	40,187
1984	11.472,00	10,734	54,000	46,000	6.229,30	-5,459	5.242,70	39,025
1985	13.804,00	20.328,000	39,000	61,000	5.424,97	-12,912	8.379,03	59,823
1986	14.550,00	5,404	51,000	49,000	7.376,85	35,980	7.173,15	-14,392
1987	15.254,00	4,838	60,000	39,000	9.152,40	24,069	6.001,60	-16,332
1988	15.639,00	2,524	62,000	38,000	9.696,18	5,941	5.942,80	-0,980
1989	16.154,00	3,293	48,000	52,000	7.753,90	-20,031	8.400,10	41,349
1990	15.414,00	-4,581	58,000	42,000	8.940,12	15,298	6.473,88	-22,931

III. **MODELOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN BOLIVIA: MARCO ESTRATÉGICO PARA INICIATIVAS DE INVESTIGACIÓN Y PROYECTOS EN EL ÁMBITO SOCIO-ECONÓMICO¹**

Rubén Ferrufino

1. El péndulo de las políticas públicas

Las visiones de desarrollo y la intención de implementar modelos económicos en Bolivia han sido pendulares durante muchas décadas; las oscilaciones han sido importantes y los periodos de asentamiento y consolidación de iniciativas cortos. Esta característica contrasta con otras regiones del mundo donde una misma visión ha perdurado por periodos extensos. Por ejemplo, las visiones de apertura al mundo y competencia global de las economías asiáticas tienen larga data; en Taiwán prevalece la misma visión desarrollo desde la década de los 50 del siglo pasado.

En Bolivia, luego de la Gran Depresión de 1929 y la Guerra del Chaco (1934-1936), el Estado boliviano asumió un rol más activo en la definición de políticas económicas hasta llegar a participar directamente, mediante la intervención en las actividades productivas. La creación de YPFB (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos) en 1936 y de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) en 1942 (para industrializar la economía a partir del Estado) devela una estrategia clara donde el sector público asume el rol de precursor y gestor directo en la economía.

A inicios de la década del 50 se lanzó la Nacionalización de las minas y el Estado asumió un rol más directo en el sector productivo. El modelo del nacionalismo revolucionario posicionó al Estado en un rol más activo aún, haciéndolo gestor del segmento productivo más importante de la época. Entonces, se consideró que la forma de capturar la riqueza de los minerales era la gestión directa de los emprendimientos mineros por parte del Estado y sus organismos como la COMIBOL.

Más tarde luego de la mitad de los 50, el Estado comenzó a sentir limitaciones en sus recursos, particularmente en los sectores primarios y de recursos naturales, donde las inversiones requeridas fueron inmensas. Entonces, se abrió con timidez y sin una estrategia clara el espacio a la inversión extranjera. El Estado vio sus restricciones y en cierta medida se redujo la tasa de expansión estatal en la economía. No existían entonces capacidades estatales para la fiscalización y control de

¹ Versión final corregida con insumos del taller en Cochabamba 30 y 31 de octubre

operadores privados y tampoco claridad respecto al marco impositivo que le permita al Estado capturar la mayor parte de las rentas correspondientes.

A principios de la década del 70 con la nacionalización de la Bolivian Gulf Co. el Estado nuevamente asumió el rol central y tomó la propiedad de toda la producción y la exportación de petróleo y gas (además de los minerales). El Estado amplió su participación en actividades productivas directas tales como la Empresa Nacional de Fundiciones (ENAF), orientada a fundir el estaño concentrado y la CBF creó nuevas empresas agroindustriales en un intento de diversificar, desde el Estado, una economía que se había concentrado en la Minería y los Hidrocarburos (hecho último más reciente).

Durante esta década el capitalismo de Estado se acentuó; se buscó una mayor industrialización (que entonces era incipiente y posiblemente hoy es aún insuficiente) de la economía. El Estado asumió un rol protagónico y se convirtió en el principal empresario nacional. Predominó entonces un esquema de crecimiento cerrado y hacia adentro, con muy poca intención de articulación con los mercados internacionales. Intelectualmente predominaba la estrategia de sustitución de importaciones, como condicionante de la industrialización en Latino América. Las políticas comerciales fueron restrictivas, con esquemas arancelarios proteccionistas, la banca estatal asumió un rol importante con el Banco Agrícola, el Banco Minero y en general se asumió una corriente de pensamiento predominante que fue el proteccionismo y argumento de la industria infante. La inversión pública fue clave y la inversión privada nacional acompañó tibiamente el proceso; el periodo se caracterizó por el alto endeudamiento público, un resultado limitado en cuanto a la reducción de problemas grandes como la pobreza (rural especialmente) y el déficit estatal en materia de generación de equidad. Prevalció también el rol Estatal como planificador central del desarrollo, su intervención directa en los mercados mediante normativa que fijaría precios en general y en particular las tasas de interés y el tipo de cambio.

A inicios de la década de los 80 se produjo un nuevo giro político y se intentó un modelo económico que desde diferentes ópticas ha sido calificado como populista. El gasto público se incrementó de manera agresiva, se incrementó el empleo público y las remuneraciones, mientras que los balances fiscales y monetarios se debilitaron. Gradualmente, la mayor parte de las empresas públicas cayeron en déficits crónicos que el Estado debió asumir. La brecha fiscal subió y el acceso a financiamiento del déficit se redujo. En medio de una institucionalidad débil se acudió al crédito interno neto del Banco Central que llevó las cifras de inflación a niveles solo comparables con la hiperinflación de Alemania en los años 20. El modelo y las políticas públicas hicieron aguas no solo por la gestión gubernamental de entonces, sino por las herencias de endeudamiento público y empresas deficitarias que requerían subvenciones para subsistir.

Más tarde, a mediados de los 80, se marcó un nuevo cambio de políticas y modelo, donde el Estado se retrajo del sector productivo, buscó crear condiciones para la estabilidad de precios, la recuperación de los equilibrios macroeconómicos y la retoma del crecimiento con la participación del sector privado nacional y extranjero. En este nuevo escenario el Estado se alejó de iniciativas

productivas directas y no pudo desarrollar política social². Entonces, se produjeron serios vacíos en materia de redes de protección social requeridas para una transición menos traumática hacia una economía de mercado. Fueron años en los que el incipiente sector privado, que había vivido de la mano del Estado, tuvo que aprender a buscar eficiencia y competitividad. La economía se liberalizó, se abrió el comercio, se abrió el flujo de capitales, se desmontó la estructura arancelaria proteccionista y se impulsó el flujo del comercio exterior. Durante estos años quedó igualmente pendiente en la industrialización, no obstante emergió un sector dinámico de agro industria en el oriente del país.

Los 90 fue un periodo de continuas reformas y se ampliaron las visiones de crecimiento hacia afuera, la Inversión Extranjera Directa creció sustancialmente y el país recibió capitales privados externos para desarrollar sectores estratégicos. Se reconoció la importancia del mercado internacional, la integración económica y los tratados que permitan el libre flujo de comercio, se impulsó la exportación de productos no tradicionales para ampliar la base productiva y la generación de divisas, se iniciaron políticas distributivas con herramientas como el BONOSOL que hoy perdura junto a más transferencias importantes. Se reformó el sistema de pensiones a partir de un sistema de reparto actuarialmente quebrado, se trabajó en la condonación de deuda pública que se concretaría durante la segunda mitad de los 2000, llevando a Bolivia a una posición de privilegio en Latinoamérica.

También en ese periodo se gestaron proyectos importantes que hoy explican gran parte del aprovechamiento de la bonanza, como la exploración de hidrocarburos y la construcción del gasoducto al Brasil que luego permitiría al país recibir importantes ingresos por la venta de gas (en la segunda parte de los 2000). Otras iniciativas fueron un fracaso como el intento de fortalecer la línea aérea nacional así como los ferrocarriles.

Esas reformas tuvieron costos sociales importantes; el principal empleador nacional (que fue el Estado) tuvo que contraerse. Los reclamos sociales no fueron suficientemente atendidos y tampoco se pudo impulsar una fuerte participación privada en el desarrollo de industrias que amortiguaran el desempleo. Consecuentemente emergió una economía de subsistencia con la informalidad. El desbalance entre lo económico y social hizo que la aceptación al modelo se deteriore al punto que en la década de los 2000 se inició un proceso serio de cuestionamiento a su permanencia. No obstante, ese modelo dejó institucionalidad, normativa, comercio exterior, exportaciones no tradicionales y algo de diversificación. También dejó estabilidad en el sistema financiero, estructuras impositivas fiscales más equilibradas y avances importantes para enfrentar un hecho insoslayable que es la globalización.

A mediados de los 2000 se produjo una nueva oscilación pendular y se implementó un modelo y políticas públicas que ponen nuevamente al Estado al frente de la economía. Se nacionalizaron

²Por un lado el Estado no tenía recursos luego de tan grande crisis y por el otro, la idea predominante fue alejar al Estado de todo lo que le pudiera significar transferencias, subvenciones y gasto adicional.

muchas empresas estratégicas y no estratégicas³, se sigue impulsando la creación de empresas estatales en diversos ámbitos, y al tiempo, determinadas políticas estatales generaron problemas con los que el sector privado nacional se sintió afectado y se contrajo. Fueron años en los que la inversión privada nacional llegó a niveles marginales, argumentando dificultades como la inseguridad jurídica, la vulneración de la propiedad privada, el intervencionismo en precios, el desincentivo a las exportaciones (a efectos de generar excedentes en el mercado interno y así controlar presiones inflacionarias), etc. Durante los años 2007 a 2010 la demanda de crédito en sector privado fue tan baja que la más de la mitad de la liquidez de los bancos fue destinada a la compra de títulos emitidos por el Banco Central.

La política pública en estos años tuvo virtudes y problemas grandes. La mayor virtud, presente en los países vecinos también, fue la puesta en marcha de políticas sociales como las transferencias condicionadas, los bonos y otros componentes que ayudaron a reducir la incidencia de la pobreza y la desigualdad. El mayor problema todavía es la incipiente industrialización; se ha acentuado la primarización de las economías que hoy son más vulnerables al contexto externo y el precio de las materias primas (términos de intercambio). La bonanza de estos años permitió expandir la inversión pública, pero al mismo se desplazó a la inversión privada.

En suma, este resumen refleja la volatilidad en la permanencia de visiones de desarrollo, modelos y políticas públicas nacionales. Sin embargo, más allá de las coyunturas existe una realidad que marca un conjunto de problemas a resolver. Solo por mencionar algunos se tiene i) la necesidad de mayor industrialización (particularmente desde el ámbito privado, ii) generación de empleo formal decente, iii) la siembra inteligente de las rentas de los recursos naturales que son finitos, iv) el fortalecimiento de la institucionalidad que se ha debilitado en los últimos años, vi) una inversión más acelerada en el desarrollo de capital humano y social; y vii) la mejora en la gestión pública, que abarca la descentralización.

Partiendo de este breve recuento, el presente documento tiene la finalidad de plantear un marco estratégico que ayude a visualizar una agenda de desarrollo económico a partir de los problemas no resueltos en el país. Es dentro ese marco que la Universidad Mayor de San Simón desarrollará varias actividades de investigación y desarrollo de proyectos que contribuyan a la búsqueda de soluciones. El concepto es claro, se requiere focalizar esfuerzos entorno a iniciativas que deben perdurar en el tiempo como políticas de Estado, y siendo que los recursos humanos y financieros son siempre limitados, corresponde concentrar esfuerzos para incidir y contribuir a cambiar realidades.

El trabajo está organizado en 5 secciones además de esta introductoria; en la segunda sección se presenta una síntesis de los enfoques que están surgiendo sobre el desarrollo en América Latina. La intención es revisar las versiones o enfoques del desarrollo, diseño y gestión de políticas públicas y sus correspondientes indicadores económicos y sociales.

³El concepto de “nacionalización” difiere del de los 50, puesto que entonces se transfirió la propiedad al Estado sin compensación, cosa que sí sucedió en la mayor parte de los casos más recientes.

La tercera sección describe las características básicas del actual modelo de desarrollo en Bolivia y los elementos básicos del modelo de gestión pública. En este caso se contrastan las orientaciones en las normas, partiendo con la Constitución, contra los hechos reales que, luego de casi dos periodos de gobierno, sirven para valorar preliminarmente brechas entre los planes y los resultados.

La cuarta sección del trabajo identifica algunos problemas, en materia socio-económica, ligados al modelo vigente y la realidad nacional, evidenciando ausencias notorias (vacíos), donde se concentrará la contribución intelectual de la UMSS. Esta es la parte principal del trabajo y servirá para la formulación de una “matriz de prioridades” que servirá de límites fronterizos y de contenido a los trabajos que emprenda la universidad en el futuro inmediato. Por su importancia, dicha matriz reflejará los i) problemas, ii) resultados que describan un escenario de solución (imagen objetivo) y algunos lineamientos para políticas y estudios que contribuyan a transitar desde el estado actual hacia el escenario de mejora en cada uno de esos campos. Esta matriz servirá de conclusiones a este estudio y será expuesta en la quinta sección del mismo.

2. Enfoques de Desarrollo en América Latina

Con matices y turbulencias importantes en cada país, son dos visiones generales las que han prevalecido en los últimos 50 años en la Región: la que visualiza al desarrollo con el Estado como actor principal y la que visualiza al mercado y el sector privado en ese rol. En 1985 se identificó tres elementos centrales que corresponden a la visión estatista del desarrollo: i) una fuerte intervención gubernamental en diferentes áreas de la economía; ii) la industrialización a partir del Estado y la concepción de grandes corporaciones estatales, inspiradas en experiencias como las de la ex Unión Soviética (entonces no se concebía como opción posible la pequeña y mediana empresa); y iii) las políticas concentradas en el control de las variables de la Balanza de Pagos (Comercio – cuenta corriente) y flujo de capitales y deuda (cuenta capital).

La intervención estatal partió con el objetivo de controlar de cerca las variables de la balanza de pagos, puesto que con frecuencia la caída en los precios de las materias primas acarreó problemas en la disponibilidad de divisas. Restricciones a las importaciones (dentro el esquema de proteccionismo), tipos de cambio fijos o en otros escenarios la intervención para la creación de mercados cambiarios duales, impuestos a las exportaciones, estructuras arancelarias altas y complejas, son algunas políticas públicas de aquella época. Pero el intervencionismo estatal fue más amplio que lo descrito en relación a la Balanza de Pagos; los Estados fueron activos proporcionando incentivos fiscales a industrias nuevas y proporcionaron financiamiento concesional a través de la “banca de fomento” como BNDES en Brasil, CORFO en Chile, IFI en Colombia o NAFINSA en México. En otros países se instaló la banca estatal de primer piso como fue la experiencia del Banco del Estado en Bolivia. El impulso crediticio estuvo dirigido a sectores pre definidos desde los gobiernos y concebidos como estratégicos. Acompañó a la banca estatal una red de entidades autárquicas encargadas de impulsar estos sectores desde otros ámbitos. Por ejemplo, en el caso de la agricultura se diseñaron entidades para la extensión agropecuaria y el desarrollo científico propio en cada país.

El modelo estatal latinoamericano impulsó la industrialización con empresas públicas en todos los ámbitos. Una explicación para ello residía en el hecho que en varias economías, todavía pequeñas, no existía un segmento social capitalista capaz de realizar emprendimientos, sea por falta de visión o por falta de recursos. Ante ello, el Estado debía asumir el rol que en otras circunstancias podía quedar a cargo de privados. Con excepción de Cuba, la mayoría de los países asumió un modelo estatista moderado, donde se reconoció una posible convivencia entre el Estado y el Mercado, siempre que éste estuviera sometido al primero, hipótesis que demostró tener límites pues es imposible regular todo, fijar el precio a todo y planificar la actividad económica de todos, a menos que se asuma un esquema radical como el cubano en aquella época.

Es interesante notar que en ese momento no estaba fuera de las opciones de la Región tomar la vía del comunismo que fue la que se instaló en varios otros países del globo (Asia -China, el este de Europa y África). En ese sentido, Latinoamérica en su conjunto buscó un esquema donde bajo el fuerte intervencionismo del Estado se pueda concebir un sector privado, considerado quizá, en algunos países, como “complementario” al Estado.

Las políticas de industrialización a partir del Estado fueron, en general, insuficientes. Es importante remarcar, en lo positivo, que el Estado fue un actor central en la generación de servicios públicos y las industrias básicas como las telecomunicaciones, la energía o el transporte (Férreo por ejemplo). Lo esencial (que fue la salud y la educación pública) prosperó con la intervención estatal, aspecto que posiblemente en los países pequeños hubiera sido postergado de otra manera, puesto que no son áreas donde sea bienvenida la posibilidad de lucro, misma que motiva al capital privado.

Cuando se argumenta que las acciones para la industrialización fueron insuficientes, se contrastan algunos resultados diferenciados que solo pueden entenderse en el tamaño de las economías y los mercados de consumo. Las políticas proteccionistas y de limitación al comercio, junto al impulso de la industria local, fueron más efectivas en los países grandes como Brasil, México y la Argentina. Ejemplos de empresas estatales con presencia actual son Petrobras y Embraer en Brasil, mientras que en México están PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad, Caminos y Puentes Federales y otras. Es indudable que la estrategia de crecer hacia “adentro” con la intervención y liderazgo estatal fue más efectiva allá donde el mercado interno, por su dimensión, pudo absorber la producción local y asumir costos iniciales ligados a la ineficiencia. Lo anterior expresado en servicios no siempre adecuados o productos de calidad intermedia o inferior a lo que implicaría un producto importado (que por protección no estuvo disponible).

El tamaño de esas economías explica logros de industrialización más acelerados que los alcanzados en economías pequeñas. Las inversiones grandes requieren de ventas importantes para, primero, cubrir costos fijos y luego alcanzar la amortización y las utilidades. Esas condiciones estuvieron ausentes en economías pequeñas que también se cerraron asumiendo que la receta funcionaría con mercados domésticos reducidos en número y capacidad adquisitiva.

Una valoración equilibrada de los resultados del Estatismo pasa por considerar el rol Estatal en varios frentes donde los privados difícilmente hubieran logrado desarrollar capacidades. Para

muchos países (con limitaciones de servicios públicos, infraestructura, etc.) la estrategia estatal fue muy pertinente en ese momento. Posiblemente hubiera hecho una gran diferencia cambiar la combinación de modo que el Estatismo de entonces se hubiese complementado con una estrategia de crecimiento hacia afuera (particularmente donde los mercados internos fueron incipientes). Lo anterior también explica el empresariado de entonces, dependiente en sus negocios del Estado. Puesto que culturalmente y fácticamente el mundo no era considerado un mercado potencial, no quedaba otra que acudir a principal comprador interno que era el Estado.

Con todo, el desarrollo (no necesariamente industrial) liderado por el Estado fue en muchos casos necesario y apropiado. El momento lo requería y los resultados fueron positivos si se comparan contra las líneas de base; los países partían de muy atrás, con poca infraestructura, telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, sin electrificación rural, sin grandes hidroeléctricas, etc. Todo eso lo hizo el Estado y corresponde señalar que fue fundamental para las siguientes fases del desarrollo. En contraparte, también cabe señalar que el objeto de industrialización a partir de empresas estatales en otros rubros fue, cuando menos, infructuosa. En consecuencia, el crear una base industrial diversificada, fuerte y con participación privada relevante, es un tema pendiente en la Región y en particular en economías pequeñas como la boliviana.

El otro paradigma que comenzó a tomar fuerza hacia finales de los 70 fue el sustentado en el mercado. Las críticas al modelo estatal se acumularon pues a pesar de los avances logrados en los frentes previamente citados, las oportunidades de prosperidad todavía estaban ausentes para la mayor parte de la población que no tenía relación con la burocracia pública. Una fracción importante de ciudadanos vivía en el ámbito rural y otra parte urbana no tenía dependencia laboral con el Estado. Así, la industrialización estatal no se tradujo en una mejor distribución del ingreso y la generación de equidad.

La situación empeoró en varios países en la medida que las presiones contra el Estado lo forzaron a tomar decisiones que pusieron en riesgo los equilibrios macroeconómicos básicos. Comenzaron a generarse problemas de inflación y desequilibrios propios de la laxitud en la disciplina macroeconómica; ello afectó más a los que ya estaban descontentos con el Estado. Al tiempo, las fuentes de ingresos de los Estados se fueron reduciendo. Por un lado, la volatilidad de los precios de las materias primas hicieron más vulnerables los ingresos, de modo que el Estado benefactor tenía cada vez más restricciones. Por otra parte, el acceso a financiamiento también se limitó por las señales de “default” que aparecieron en varios países, lo que impulsó un repliegue de la banca privada internacional.

Mientras ello sucedía en la Región, fuera de ella emergieron luces de éxito que apuntaban en otro sentido. Países pequeños del Asia comenzaron a mostrar resultados envidiables de crecimiento en base a una estrategia de crecimiento hacia afuera, con apertura comercial y con políticas explícitas para atraer capital desde los países desarrollados. La industrialización añorada en la Región estaba prosperando en otras latitudes, la exportación de manufacturas asiáticas estaba mostrando un camino diferente al Estatismo y la visión de crecimiento hacia adentro con proteccionismo. De igual manera, los problemas asociados a la planificación centralizada (que prevaleció en países como la

Unión Soviética) se hicieron visibles. Se hizo evidente que el Estado no podía señalar la producción como lo hacía el mercado. Finalmente, los hechos políticos de los 80 con la desaparición de la Unión Soviética, la unificación de Alemania y la caída de los países comunistas, contribuyeron al cuestionamiento del Estatismo en Latinoamérica.

La crisis de la deuda pública, a principios de los 80, fue decisiva para el abandono del modelo estatal en la Región. Los gobiernos que habían sido precursores de iniciativas empresariales vieron la caída de sus ingresos por exportación de materias primas (los precios habían bajado) y el cierre del financiamiento comercial internacional. Con ello, ya no fueron capaces de seguir financiando empresas públicas (varias deficitarias) y quedó abierto el espacio para el cambio de paradigma de mercado que prevaleció en los 80 y 90. A partir de 2000 se cuestionó al mercado en algunos países, particularmente los del bloque denominado ALBA⁴ y se relanzó un nuevo periodo de predominio estatal.

En el extremo liberal se calificó al Estado como un obstáculo para el crecimiento. Se cuestionó el peso e ineficiencia de la burocracia pública y se apuntó al sector privado y al mercado como faros de la prosperidad. El viraje hacia el crecimiento hacia afuera junto a la competencia por atraer capital externo se convirtió en los nuevos objetivos de política pública. Para entonces no solamente se contaban con ejemplos de países en Asia sino también la experiencia de Chile, donde la escuela de pensamiento económico de Chicago había implementado reformas en medio de una dura dictadura.

El rol de organismos multilaterales de financiamiento fue también importante en la medida que los créditos requeridos por la Región venían condicionados a la adopción de reformas orientadas al mercado. Esto, a mediados de los 2000, daría lugar a una lectura de “imposición” y vulneración de soberanía, que fue empleada en algunos países como argumento para el retorno al Estado. La sistematización conceptual y teórica de las dos grandes tendencias que se analizan fueron el “Manifiesto Latinoamericano” gestado al interior de Naciones Unidas y la CEPAL⁵ para el paradigma estatal y el “Consenso de Washington” para el caso de las reformas de mercado.

Uno de los ejes principales del paradigma de mercado se apoyó en el argumento de que los precios son los mejores señalizadores de la economía y por lo tanto es un error distorsionarlos con intervenciones. Este argumento impulsó reformas para la liberalización de los sistemas financieros y la eliminación de regulaciones a las tasas de interés; otros precios clave como el tipo de cambio se dejaron flotar dentro bandas o con intervención indirecta de los Bancos Centrales (Flotación sucia). Dejar que los precios señalicen también fue el argumento para eliminar los controles de precios a productos agrícolas y lograr que, ante situaciones de insuficiente oferta, se realicen inversiones y expansión del producto.

⁴Alianza Bolivariana para los pueblos de América (ALBA)

⁵Comisión Económica para América Latina y el Caribe, parte de las Naciones Unidas.

En lo institucional, se partió del diagnóstico en el que los Bancos Centrales fueron inducidos por el poder político a expandir el crédito a los gobiernos y ello terminó en alta inflación. Entonces, en el esquema de contra reforma (a favor del mercado) se definió construir independencia total en los entes emisores. No obstante, en ciertos países las expectativas inflacionarias hicieron que esta sea muy difícil de controlar e incluso hubo periodos en los que se tuvo que mantener un tipo de cambio apreciado para reducir presiones sobre precios, aspecto que refleja incoherencia con el argumento de dejar que los precios señalicen.

Una de las recomendaciones del Consenso de Washington fue mantener las finanzas públicas dentro un grado adecuado de sostenibilidad (aspecto que aún hoy parece totalmente racional y sano). Entonces, los gobiernos tuvieron que reducir las entidades públicas, retroceder en materia de empresas estatales (deficitarias) y todo ello generó un proceso socialmente duro que se llamó “ajuste estructural”. Surgió el desempleo junto a las condiciones de subempleo e informalidad y ciertamente esos problemas sembraron desaliento y menor apoyo a estas nuevas reformas.

Aquí vale la pena distinguir problemas teóricos en el nuevo modelo, respecto de problemas en su implementación. Un ajuste con o sin mallas de seguridad social tiene un diferente destino, pero también cabe matizar que las mallas de seguridad implican costos, que muchos países fueron incapaces de cubrir pues luego de la crisis de los 80 estaban poco menos que quebrados; tal es así que durante algunos periodos no pudieron pagar su deuda externa.

En materia de inserción internacional se impulsaron procesos de integración a partir de iniciativas políticas antes que iniciativas sustentadas en intereses y necesidades económicas y empresariales. Muchos acuerdos de comercio sustentados en iniciativas políticas no tuvieron mayor repercusión; se buscaron acuerdos multilaterales para revitalizar esquemas como la Comunidad Andina (Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena) y crear nuevos como el Mercosur. Chile fue un país que siguió una estrategia diferente con el predominio de tratados bilaterales conducidos con la participación de empresarios que visualizaron oportunidades de negocios y ello generó resultados diferentes.

En materia arancelaria se desmontaron complejos sistemas proteccionistas que habían perdido sintonía con las estrategias de desarrollo. Llenos de exenciones, con problemas de transparencia y sujetos a discrecionalidad, los viejos sistemas fueron sustituidos por otros más uniformes y con muy pocos niveles arancelarios y sin exenciones. Algunos países fueron al extremo y bajaron a casi cero los aranceles, de modo que esto encontró, en contraparte, un sistema productivo local poco competitivo (que venía de vivir del Estado). La apertura al comercio significó competencia para la que no todas las empresas estaban preparadas y nuevamente esto se tradujo en problemas de cierre de centros productivos, desempleo e insatisfacción. Como en el caso del ajuste del sector público que dejó desempleados a muchos, el ajuste en el esquema arancelario encontró muchas empresas sin capacidades para subsistir.

El argumento técnico fue que era natural esperar que las empresas sin factores de competitividad tengan que desaparecer y ello ayudaría a que las que permanezcan y las nuevas que emerjan tengan necesariamente esas fortalezas. Esa sobre simplificación de la realidad y la subestimación del costo

social fueron problemas serios, no de concepción de un modelo de crecimiento, sino de implementación.

Otro problema fue que en la interpretación extrema del mercado, éste explicitaría las ventajas comparativas y competitivas de cada país y las industrias emergerían en conformidad a esa realidad. Entonces, se argumentaba que la mejor política industrial sería no tener ninguna. Varios países asumieron esa postura y con ello simplemente postergaron su meta de crear industria. Algunos Estados eliminaron (incluso en el área de agricultura) la poca capacidad institucional que se había desarrollado para incorporar insumos indispensables como la tecnología y el conocimiento⁶.

En suma, en los párrafos previos se ha hecho un recorrido de las dos grandes tendencias de desarrollo y políticas públicas en la Región, evitando expresamente la calificación detallada de ellas. El Estatismo fue necesario y positivo en cierto momento, aunque no necesariamente la política de empresas estatales y la estrategia de crecimiento hacia adentro. En contraparte, las reformas de mercado no llevaron directamente a la prosperidad y hubo grandes vacíos de política social. Como en el caso del Estatismo se dejó sin respuesta la industrialización como medio para agregar valor a la producción primaria que hoy está recrudescida en la Región.

Si se compara América Latina hoy con aquella de los 80 se podrán evidenciar importantes avances producidos por el modelo abierto y de mercado. Lo propio sucede al compararla en los 70 contra décadas previas, periodo en el que el Estatismo mejoró la precaria infraestructura (por mencionar solo una dimensión del contraste). Sin duda que es mucho más fácil encontrar errores ex post, cuando la evidencia de éstos es inequívoca, pero es más importante valorar los aciertos y entender que determinados momentos de la historia requirieron diferentes enfoques de acción.

En los últimos años se han implementado avances sociales y reducción de pobreza. Muchos ejemplos de políticas efectivas están en las transferencias y los planes como el “cero hambre” en Brasil y los diversos bonos en Bolivia. Eso es totalmente positivo puesto que equilibra el escenario de mercado (que parece que prevalecerá por mucho tiempo más) con las brechas de equidad que todavía existen en la Región. Lo preocupante, sin embargo, es que una parte importante de estas redes de protección social (que son indispensables) depende del contexto de precios y bonanza externa. Entonces, un reto importante es consolidar ese rol estatal en base a balances fiscales fortalecidos y capacidades contra cíclicas en las economías.

3. El actual modelo de desarrollo en Bolivia

El presente documento partió reflejando el péndulo en la concepción del desarrollo, el modelo económico y las políticas públicas en el país. La sección previa contribuyó mostrando que este

⁶Más tarde, ya hacia finales de los 90 y durante los 2000 se enfatizó en el crecimiento basado en economías donde el conocimiento es clave.

problema no ha sido propio del país sino se ha manifestado en toda la Región. Lo que parece propio del país son los movimientos extremos del péndulo y la frecuencia con la que se produjeron.

Muchos de los factores descritos previamente agotaron la aceptación del modelo de mediados de los 80 y hacia los 2000 crearon las condiciones para la búsqueda de un cambio. En esencia, hoy prevalece en Bolivia un modelo de mercado con una intervención estatal directa en la producción. La participación estatal se ha ampliado desde entonces con alcances positivos y negativos que se explicitan más adelante.

El punto de partida del modelo vigente es la Constitución del Estado Plurinacional donde se expresa una visión del desarrollo nacional. Se define que el modelo económico boliviano es plural y se constituye por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegura el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en el desarrollo económico productivo.

Se define implícitamente una economía mixta donde el Estado reconoce, respeta y protege la iniciativa privada y el pleno ejercicio de las actividades empresariales. Se establece que la organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad pública que deben administrar los derechos propietarios de los recursos naturales y ejercer el control estratégico de las cadenas productivas y los procesos de industrialización de dichos recursos. Se faculta al Estado a producir directamente bienes y servicios así como ejercer la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación (se abre el espacio para la planificación estatal-centralizada de la economía). Se dispone la industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia de la exportación de materias primas.

El Estado asume un rol activo en la producción, distribución y redistribución justa de la riqueza y de los excedentes económicos para reducir las desigualdades de acceso a los recursos productivos. El Estado debe planificar y dirigir la economía; regular los procesos de producción, distribución /comercialización de bienes y servicios. También ejerce la dirección y el control de los sectores estratégicos y participa mediante la producción de bienes y servicios económicos y sociales para promover la equidad económica.

El Estado debe determinar una política productiva industrial y comercial que garantice una oferta de bienes y servicios suficientes para cubrir de forma adecuada las necesidades básicas internas, y para fortalecer la capacidad exportadora. El Estado fortalece la infraestructura productiva, manufactura e industrial y los servicios básicos para el sector productivo. El Estado promoverá y apoyará la exportación de bienes con valor agregado. Se sostiene que la industrialización de los recursos naturales será prioridad en las políticas económicas.

Todo lo expuesto devela un modelo donde está implícito el funcionamiento del mercado y también se enfatiza en competencias estatales ampliadas. Es redistributivo, su prioridad es el ciudadano y las políticas están dirigidas a generar capital humano. Se reconoce a la actividad privada, pero de la lectura del texto se deduce que no se la concibe como un área de prioridad; al contrario son las

organizaciones productivas no tradicionales que se incorporan al modelo plural las que tienen primacía.

El Estado mantiene el control de los recursos naturales como fue en el pasado, con la diferencia que es fundamentalmente éste el operador en su explotación. Sobre este punto, tal decisión no necesariamente asegura que sea el Estado el principal beneficiario de dicha explotación (como debería ser). Más allá del texto, la realidad ha demostrado que en ciertos casos el Estado se beneficia menos a partir del control directo. Es posible encontrar en la minería estatal un ejemplo en el cual el Estado podía lograr mayores ingresos a través de impuestos, regalías, participación sobre utilidades, etc. respecto de la situación actual donde la explotación genera ingresos, casi exclusivamente, para sus trabajadores⁷.

La estrategia fundamental que denota el texto es la explotación de los recursos naturales para generar ingresos públicos. Estos a su vez se dedicarían a la industrialización para reducir la dependencia exportadora de éstos. Todo lo descrito, de suceder con éxito, acontecería en el marco del sector público, lo que induce a preguntarse en qué queda una estrategia de industrialización más integral donde el sector privado tradicional y plural sea parte de la misma. Si bien se plantea la necesidad de una política productiva industrial y comercial, los hechos, luego de varios años de gestión, se limitan a la creación de empresas estatales de diversa naturaleza tal como sucedió con los esfuerzos de la CBF en el pasado. La política industrial se centra en la generación de valor agregado a la explotación que lleva adelante el Estado, pero no se percibe una política industrial que contribuya a similar resultado en el resto de la economía.

a. Reprimarización

Un hecho evidente en la economía ha sido el contexto favorable de precios y demanda que explican el periodo de mayor auge que haya experimentado el país desde su fundación. Lo señalado impulsó una “reprimarización” de la economía, donde el peso de los recursos naturales es mucho mayor que en el pasado y su efecto es transversal en varios ámbitos. El balance del sector externo se sustenta fuertemente en el desempeño de las exportaciones primarias y la captura de las rentas es lo que ayuda a entender el resultado fiscal superavitario de varias gestiones.

La dependencia de la economía respecto de la producción de recursos naturales es mayor y la vulnerabilidad ante cambios (particularmente de precios) hace que no solo los mencionados equilibrios, sino el crecimiento económico en su conjunto, sean susceptibles a oscilaciones en mercados externos, sobre las cuales no se tiene control en el país. Los procesos de industrialización que se enfocan en materias primas tienen tiempos largos de maduración y aún con cierto valor agregado, no logran aislar totalmente la volatilidad mencionada.

⁷En Huanuni el número de trabajadores subió en 2006 de cerca de 1000 a 5000 y 70 por ciento de los ingresos por ventas se destinan a remuneraciones, lo que compromete la estabilidad y sostenibilidad de la empresa. Las utilidades son limitadas o negativas, dependiendo de la rigurosidad contable. En consecuencia, el Estado percibe muy poco de las rentas por la explotación de RRNN.

La reprimarización ha implicado que al mismo tiempo que los sectores en bonanza se expandan, otros sectores sean afectados adversamente. La participación de las manufacturas en el total del producto ha experimentado una tendencia a la bajada, lo que implica un desempeño muy modesto en esta importante área (particularmente por el empleo que genera)⁸.

b. Estado empresario

Ha resurgido la idea que el Estado debe involucrarse activamente en la producción de bienes y servicios y en una etapa inicial se consolidó la operación estatal de sectores estratégicos mediante la nacionalización. Los servicios básicos pasaron a manos públicas bajo el criterio que no puede perseguirse lucro a través de la prestación de éstos servicios y que la sociedad no debería financiar la acumulación privada de capital cuando demanda agua potable, electricidad, telecomunicaciones y otros similares. En la visión planteada, implícitamente se descalificó el rol Estatal como regulador de operadores privados y se puso en duda que la competencia privativa del Estado como generador de políticas y normas pueda disponer que los operadores realicen inversiones y generen servicios de la más alta calidad, cobrando por ellos tarifas dentro lo racional. Entonces, el Estado directamente asumió la responsabilidad de producción.

Posiblemente los servicios públicos es el área donde se puede entender con más facilidad la decisión estatal, siendo que existían problemas importantes de cobertura y donde se requiere de importantes esfuerzos de subvención para ampliar los servicios. Sin embargo, también cabe señalar que así como no es razonable que el consumidor financie la acumulación de capital por parte de operadores privados, tampoco es racional que el consumidor pague por las ineficiencias de operadores estatales. En consecuencia, un aspecto claro de agenda es velar por calidad de estos servicios y alcanzar estándares de eficiencia más altos.

El Estado asumió el control directo y gestión de áreas estratégicas con el propósito de capturar la mayor parte de los beneficios de la explotación de recursos naturales. Retomando lo expuesto en la Constitución, se entiende que esta acción tiene la finalidad de lograr el mayor ingreso público para redistribuirlo mediante la política social (Estado generador de excedentes). Adicionalmente, la estrategia responde a la industrialización de estos recursos con el objetivo de reducir el peso del sector primario en el aparato productivo nacional.

Los resultados relativos a lo expuesto son mixtos luego de varios años de gestión. En lo positivo, se aprecia que se han dado pasos en áreas como la separación de líquidos en la explotación de gas natural; existen otras metas sobre las cuales los resultados son menos tangibles⁹. Cuando menos, son inciertos los resultados en materia de industrialización del hierro en el yacimiento del Mutún al igual que la producción e industrialización de Litio. Por su parte, la nacionalización de la minería no parece tener resultados en cuanto a programas de exploración, certificación de reservas y el

⁸Este resultado es más notorio cuando se excluyen de las cifras oficiales los componentes de downstream de recursos naturales, lo que devela con mayor claridad la situación del sector manufacturas.

⁹Son más dudosos los resultados en cuanto a exploración y certificación de reservas, por ejemplo.

lanzamiento de nuevos proyectos de envergadura. Son los mismos centros mineros de décadas atrás los que ahora en manos estatales presentan problemas serios, donde la estrategia de estatización y operación directa no ha significado mayor beneficio para el conjunto de la sociedad.

Con todo, al amparo de la nueva Constitución y la visión prevaleciente, es posible entender (aunque no necesariamente aceptar como adecuada) la presencia estatal como operador empresario en estas áreas de la economía y con los fines declarados.

Lo que es más difícil de racionalizar es la presencia del Estado como empresario en otras áreas como las manufacturas. Existen empresas públicas para la producción de papel, cartón, almendras, leche, oro, derivados de la coca, cemento, palmitos, textiles y azúcar, por mencionar algunas. Pero también existen empresas públicas de transporte aéreo (las dos principales del mercado), para la comercialización de alimentos, para la industrialización de cítricos, el transporte naviero, televisión y otros medios de comunicación, tractores, municiones, perforación de pozos, banca de segundo y primer piso, etc.

c. Pro Ciclicidaden las Políticas

El desempeño de las políticas económicas se mantiene pro cíclico. En periodos de subida del auge, como sucedió entre 2006 y 2008, el crecimiento de la inversión pública fue importante como también el gasto corriente. En contraste, durante la crisis de 2009 el gasto fiscal se contrajo cuando posiblemente debió incrementarse para atenuar la contracción del ciclo en ese periodo.

La abundancia de recursos, generada por el gas en particular, ha acentuado el patrón procíclico que acentúa las fluctuaciones del producto. Este tipo de movimiento no favorece el crecimiento, pero además limita la capacidad de las políticas para generar ahorro estatal (en sus diferentes niveles) que pueda contribuir a invertir cuando más se requiere (en periodos de bajada en el ciclo).

En una perspectiva de largo plazo las rentas de los recursos son consideradas finitas y en un determinado momento podrían ser insuficientes frente a las necesidades de financiamiento. Entonces, un riesgo es que el Estado no tenga recursos para financiar gastos que están creciendo y son inflexibles a la baja (por ejemplo, el empleo en el aparato estatal y las empresas públicas).

Al revisar las cuentas fiscales en el BCB es posible advertir que una parte del flujo de la renta de los recursos naturales ha sido ahorrada y ello, de acuerdo a criterio de las propias autoridades, estaría asociado a la baja capacidad de ejecución, particularmente en los niveles sub nacionales. Entonces, dicho ahorro no es resultado de una política explícita de previsión fiscal o de un esquema de balance estructural en el que por norma se ahorre un excedente durante las coyunturas favorables, que por definición no son permanentes.

d. Descalce Inversión Pública y Privada

El modelo de crecimiento efectivamente observado en los últimos años da cuenta de un impulso fuerte desde la inversión pública. Los montos de gastos de capital del Estado han crecido para multiplicarse por más de 6 veces desde 2006. Por su parte, el crecimiento económico promedio en

este periodo de bonanza ha estado sólo un punto por encima del crecimiento promedio antes de la bonanza y el modelo actual.

Si se realiza un corte en 2003 año en que comienza la subida del ciclo de bonanza, se tiene que para el periodo 1993-2002, el PIB real se expandió a un promedio de 3.51 por ciento. Entre 2003 y 2012, la cifra promedio subió a 4.47 por ciento. Es decir, todo el auge traducido en la inversión pública, sin contemplar los otros canales del gasto corriente y el consumo en la economía, ha logrado acelerar en 0.96 por ciento el producto. Dado el fuerte ingreso de recursos y la bonanza, se cuestiona porqué solamente se aceleró en esa fracción el crecimiento del producto; una respuesta coherente a esa pregunta pasa por verificar que la inversión privada nacional no acompañó la expansión de la inversión pública.

Se enfrenta un efecto desplazamiento “crowdingout” por el cual sustituye una a la otra, de modo que la economía en su conjunto está invirtiendo alrededor del 20 por ciento del producto con una participación estatal mayoritaria.

El modelo no ha logrado cautivar a la inversión privada y esta no acompaña y complementa los esfuerzos desde el sector público. Para lograr un crecimiento mayor y principalmente duradero, es indispensable estimular la inversión privada. La economía requiere que ambas coincidan en un proceso expansivo de modo que no solamente se desarrollen proyectos estatales, sino que alrededor de ellos la inversión privada genere prosperidad. Lo anterior pasa por tener un contexto favorable a la inyección de capital privado, lo que implica generar confianza y recuperar iniciativas de mejora en competitividad, apropiación de tecnología, mayores y mejores mercados (de mayor ingreso y consumo), etc. En suma, lo que se plantea como parte de las características en la implementación del modelo de desarrollo es el divorcio entre estas dos categorías de inversión.

e. El Mercado Interno

Un claro énfasis del modelo actual es el mercado interno. Explícitamente las autoridades de gobierno han manifestado prioridad por el mercado interno, mismo que tiene mayor dinámica que en el pasado. La explicación a ese crecimiento del mercado interno está asociada también a la bonanza que puso liquidez en los bolsillos de diversos sectores.

La producción de bienes no transables y entre ellos el más visible (construcción) ha subido debido a una mayor demanda interna. Sin embargo, en un contexto de contracción el mercado interno estaría igualmente expuesto a disminuir su absorción. Entonces, queda la preocupación respecto de políticas para el mercado externo, la inserción internacional, la productividad, la facilitación al comercio exterior, la búsqueda de mercados internacionales para acuerdos en el marco de intereses comerciales y económicos, antes que políticos.

El modelo actual se ha alejado de políticas que en su momento visualizaron el mercado externo como parte del crecimiento. Las iniciativas de competitividad, el acceso a información y oportunidades para llegar a mercados ampliados, así como la mejora competitiva para sustituir algunas importaciones, deberían ser parte de un modelo plural donde se tenga claridad respecto de

la volatilidad del mercado interno, que en esencia es reducido pero ha logrado ampliarse en los últimos años producto de mayores ingresos, no necesariamente permanentes.

Políticas de Industrialización más allá de la frontera de los recursos naturales (RRNN)

El modelo actual ha avanzado poco en cuanto al diseño e implementación de políticas de industrialización fuera del espacio de los RRNN. Revisando lo expuesto previamente, se comprueba que en el modelo Estadista de décadas pasadas existía como meta la industrialización y tuvo pocos resultados (problemas con el concepto de crecimiento hacia adentro y proteccionismo). En el modelo liberal deliberadamente se sostuvo que la mejor política industrial era no tener ninguna (cuando menos en la concepción conocida en el modelo Estatal), aunque ciertamente se hicieron esfuerzos para impulsar las exportaciones no tradicionales, se implementaron programas de competitividad, etc.

El modelo vigente podría aprovechar de importantes avances en la pequeña y mediana empresa, su articulación hacia abajo con otros eslabones proveedores como es el caso de los agricultores que producen materia prima para la agroindustria de baja escala.

En suma, un aspecto que caracteriza el actual esquema de desarrollo es la ausencia de una política de industrialización que recoja las experiencias y aprendizajes del pasado y sea capaz de impulsar al sector privado en su conjunto, en el entendido que la empresa grande (y con más razón la PYME) requiere políticas y normativas estables y predecibles.

f. Priorización en Inversión Social

Conceptualmente, el modelo de generación de excedentes e inversión estatal en el ámbito social reconoce el valor del capital humano en el desarrollo. Si bien en los últimos años la inversión social ha crecido en valor absoluto, el peso relativo de ésta en el PIB y en la inversión pública se ha estancado (en algún año reducido).

Además de lo señalado existe el riesgo que las diversas obligaciones estatales como empresario y empleador consuman recursos que de otra manera el Estado podría destinar a la inversión social. En la subida del auge no se perciben necesariamente las presiones como en la bajada. Es entonces cuando los trabajadores estatales organizados exigen beneficios que pueden mermar la capacidad estatal de llevar adelante un rol fundamental que es invertir en la equidad social y la generación de oportunidades para los más rezagados.

En consecuencia, hace falta diseñar herramientas que garanticen que el rol social protagónico del Estado sea suficientemente financiado. Los presupuestos públicos, la normativa de planificación estatal y otras regulaciones deben priorizar fondeo para este rol crítico del Estado en el modelo actual.

g. Inversión en Capital Humano (Educación para la Producción)

El desempeño del modelo, durante los pasados años, ha generado un crecimiento en la demanda de bienes y servicios (no transables en su mayoría). La construcción ha creado una fuerte demanda de mano de obra y los mayores ingresos exigieron mayor calidad y cantidad de trabajo en servicios. En consecuencia, esta demanda está impulsando un cambio de precios relativos de modo que actividades de muy baja remuneración (en el pasado) se están convirtiendo gradualmente en actividades que logran atraer jóvenes que en otras circunstancias hubieran optado por más educación.

La gestión del modelo ha estado acompañada de mensajes no siempre adecuados y señales que han cuestionado el retorno a la inversión en educación. En determinados episodios abiertamente se han ponderado atributos como la experiencia sindical, de trabajo con movimientos sociales, etc, en detrimento de la capacitación profesional.

Lo señalado no tiene por qué ser parte del modelo pero es claro que desde el punto de vista del empleo, la gestión gubernamental tiene un sesgo definido para la incorporación de otros valores adicionales que pueden diluir la correlación entre la educación y empleo en el sector público (en particular). En consecuencia, ante el problema del desempleo (particularmente en jóvenes) es relevante profundizar en un criterio que tiene ya algún tiempo de discusión y es la formación de profesionales para la producción, capaces de generar sus propias fuentes de empleo y eventualmente crecer para generar demanda de mano de obra para terceros.

h. Desarrollo Regional y Local

Es durante la implementación de este modelo y la nueva Constitución que el Estado ha dado un paso más hacia la descentralización. Desde el primer artículo del texto constitucional se hace mención a las autonomías y por lo tanto, esa es una característica importante que no existía en el pasado y abre oportunidades para el desarrollo regional. Un régimen autonómico requiere de capacidades fortalecidas en los gobiernos sub nacionales a efectos de planificar con mayor pertinencia las acciones de desarrollo en el ámbito de su competencia.

A diciembre de 2012 las gobernaciones y municipios del país habían logrado acumular, en sus cuentas fiscales, algo más de US\$ 1200 millones (ver Cuadro 1). Esta acumulación (casual y por ineficiencia como se anotó previamente) calza con el concepto de ahorro para la generación de políticas anticíclicas a nivel regional además de nacional.

En consecuencia, es importante el desarrollo de condiciones para la formulación de planes y proyectos que reflejen las prioridades que tengan el mayor impacto posible en el desarrollo de las regiones. En el caso de Cochabamba, se tenían US\$ 58 millones al cierre de 2012 en cuentas de la gobernación, mientras que en los municipios del departamento se sumaron US\$ 97 millones. La ejecución de estos recursos y otros que llegarán producto de las rentas de recursos naturales requiere de apoyo, desde la identificación de resultados esperados, impacto y formulación de proyectos regionales.

Cuadro 1

SALDOS EN CUENTAS FISCALES
(EN MILLONES DE BOLIVIANOS y US\$)

GOBERNACIONES POR DEPARTAMENTO	2005	2012	US\$ MM
Chuquisaca	109	182	26
La Paz	154	435	63
Cochabamba	300	401	58
Oruro	149	254	36
Potosí	165	1.221	175
Tarija	509	1.364	196
Santa Cruz	178	1.010	145
Beni	95	190	27
Pando	91	178	26
TOTAL	1.750	5.235	752
MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO	2005	2012	US\$ MM
Sucre	29	394	57
La Paz	46	684	98
Cochabamba	66	675	97
Oruro	23	23	3
Potosí	17	17	2
Tarija	31	405	58
Santa Cruz	135	863	124
Beni	8	76	11
Pando	11	86	12
TOTAL	366	3.223	463

Fuente: Banco Central de Bolivia

i. Medio ambiente, producción y bienes públicos

Otro aspecto nuevo en el texto constitucional es el de medio ambiente. Se dice que el Estado tiene la función de conservación de éste y además de los roles a nivel del gobierno nacional existen roles importantes a nivel de los gobiernos sub nacionales.

Los problemas ambientales dañan de manera casi directa a las regiones involucradas aunque también existen problemas más generales como el Cambio Climático. Este último tiene impacto importante no solo en la producción (por ejemplo agrícola) sino también en otras áreas como la salud pública. El deterioro ambiental genera costos importantes en la atención de enfermedades; el calentamiento abre puertas para nuevas enfermedades que llegan con nuevas especies de plagas, insectos y otros factores que afectan la calidad de vida de los ciudadanos. Mucho de lo que se puede emprender para adaptarse y/o mitigar los impactos tiene que ser diseñado e implementado a nivel regional.

Las previsiones son a la radicalización de los extremos climáticos y entre otros factores, la desaparición de glaciales que son reservorios de agua. En consecuencia, los impactos sobre la producción agropecuaria se anticipa serán importantes así como en la disponibilidad o costo en general del agua, en los próximos años.

j. Agenda 2025

El gobierno viene trabajando en una agenda al 2025 que se sustenta en 13 puntos que no pueden quedar sin consideración en la caracterización del modelo de desarrollo que se busca consolidar. Los puntos son los siguientes:

1. Erradicación de la extrema pobreza.
2. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien.
3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integro.
4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.
5. Soberanía comunitaria financiera, sin servilismo al capitalismo financiero.
6. Soberanía Productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista.
7. Soberanía sobre los recursos naturales, con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para el Vivir Bien.
9. Soberanía ambiental con desarrollo integral respetando los derechos de la Madre Tierra.
10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía.
11. Soberanía de la transparencia en la gestión pública bajo los principios de no mentir, no robar y no ser flojo.
12. Disfrute y felicidad plena de fiestas y el medio ambiente.
13. Reencuentro soberano con el mar.

En una sección posterior se consideran estos alcances en la definición de la matriz de prioridades anunciada en la parte introductoria de este documento.

4. Problemas pendientes y vacíos de política pública

En la sección previa se han presentado un número de características de la economía, mismas que están siendo planteadas como orientación de futuro (meta a la que se quiere llegar, como por ejemplo un Estado que tenga un peso relativo importante en el PIB), o son hechos que más allá de la visión predominante del desarrollo, son incontrastables y tienen peso en la actualidad. Estos criterios ayudan a identificar problemas pendientes de solución y retos donde se puede trabajar desde la universidad para contribuir en la búsqueda de respuestas. En lo que sigue se exponen y articulan cada una de estas áreas temáticas con la necesidad de responder con insumos para la formulación de políticas públicas, lo que permite construir ejes de trabajo relevantes, donde el esfuerzo académico tiene el potencial de influir positivamente en la realidad regional y nacional.

Con base a un taller de trabajo al interior de la Universidad y con la participación de otros actores externos se han formulado 5 ejes temáticos que son:

- Políticas Publicas: lógica productiva y de inversión estatal
- Políticas para la diversificación y una industrialización transversal
- Políticas para el desarrollo regional, local y las autonomías
- Políticas para el desarrollo de capacidades contra cíclicas y gestión del auge
- Políticas ambientales en una dimensión regional

4.1 Políticas Públicas: lógica productiva y de inversión estatal

Este eje temático engloba dos pilares interrelacionados que tienen que ver con i) la lógica productiva del Estado (bienes y servicios) y ii) el gasto de inversión estatal en áreas de prioridad como la social y el capital humano.

4.1.1 Lógica Productiva del Estado

La Constitución ha consolidado la decisión de ampliar la presencia del Estado en la economía; en el campo de los Recursos Naturales la lógica productiva estatal se sustenta en la hipótesis que la gestión directa de la producción es la mejor manera de capturar el excedente para devolverlo a la sociedad a través de la inversión pública. En consecuencia, la medida de éxito de esta política debería pasar por evaluar i) la selección de aquellas áreas donde el valor de producción sea importante y ii) la gestión misma, que debe reflejar que el Estado captura la mayor parte de los beneficios de la explotación cuando se involucra directamente en ella.

En un segundo ámbito están las inversiones estatales que no obedecen a la lógica descrita; es decir, el Estado invierte y asume el rol de gestor en otras áreas totalmente diferentes a lo estratégico como los Recursos Naturales o los servicios básicos; tal es el caso de las diversas iniciativas en manufacturas y servicios diversos. ¿Cuál es la lógica productiva en estos casos?

Sin lugar a dudas existe un costo de oportunidad muy alto para los recursos públicos en un contexto donde problemas de déficit en inversión social y brechas no resueltas. Recursos públicos que se destinan a la producción podrían fluir a la inversión social y generar rendimientos importantes medidos en capital humano. Entonces, existe un vacío de herramientas que permita valorar adecuadamente la lógica que induce a decisiones de producción estatal, y que permita medir el costo de oportunidad descrito.

Desde el espacio académico, la Universidad tiene posibilidades de contribuir con métodos y estudios de caso, experiencias internacionales y valoraciones técnicas que ayuden a construir una lógica clara y ventajosa que gobierne las decisiones de involucrar al Estado en diversas áreas de la producción. Esto, además de buscar el mayor retorno económico y social para los recursos públicos, ayudaría a orientar al sector privado de modo que no se produzcan efectos de desplazamiento de iniciativas privadas que en esencia, son bienvenidas y necesarias para un desarrollo balanceado.

En cuanto a la evaluación de la gestión, el Estado requiere de instrumentos eficaces para monitorear, evaluar y medir desempeño en sus empresas. Se parte de la necesidad de diseñar modelos de gobernanza donde no se produzca el desenlace recurrente en el que no existen afectados por el mal desempeño de empresas públicas. En el pasado, éstas se deterioraron y llegaron a la pérdida de su capital, en parte debido a que en el modelo estándar de gobierno no existen “dolientes” y en caso de quiebra (si acaso el Estado permite que ello suceda y no aplica subvenciones y otros medios artificiales de vida) nadie es afectado en sus intereses individuales. Ningún individuo ha puesto su patrimonio en juego y ninguno se ve comprometido más allá de lo que significa la desaparición de una fuente de empleo que puede ser sustituida con otra.

Pero además de los retos de diseño de gobernanza, están los retos de formulación de instrumentos de medición de desempeño. El conocimiento estándar sobre economía y administración no basta. No se trata de emprendimientos que se midan con estados financieros solamente sino con otros alcances de impacto social. Esa batería de herramientas de medición de desempeño, evaluación y gestión requiere de apoyo académico en el que la Universidad puede ser un factor importante de aporte.

La experiencia del país y de otras regiones refleja con claridad los problemas asociados al Estado empresario y el objetivo es evitar replicar el pasado. Si bien existe una definición de política por la cual el Estado Nacional seguirá impulsando la creación de empresas públicas, existe un claro vacío respecto a la evaluación regular de estas iniciativas. La Universidad es parte del Estado y tiene un rol en esta materia; desde la perspectiva de su independencia puede contribuir con el desarrollo de herramientas, métodos, software e indicadores de resultados. Existen ejemplos de éxito de empresas estatales en diversas regiones del mundo. El rol de la universidad es sistematizar esas experiencias y encontrar los factores de éxito que puedan ser replicados en el espacio nacional y regional.

Pero la noción de impulsar un estado emprendedor o al menos promotor de emprendimientos ha bajado hasta lo local. Ya antes del modelo actual los municipios tenían responsabilidades de promover actividad económica en sus territorios. Ahora, con la visión vigente, lo anterior es más evidente. Se visualizan a las empresas estatales locales (en municipios medianos y pequeños) para resolver no solamente servicios básicos sino también para dar forma a la economía plural donde emergen actores nuevos que no son públicos pero tampoco privados (en la visión de empresa tradicional). Empresas públicas locales para el fomento, iniciativas mixtas y otras alternativas son parte de las discusiones; el reto es contribuir al surgimiento de soluciones desde una perspectiva multidisciplinaria que dé forma legal, social y financiera a iniciativas que requieren fundaciones en todas esas áreas del conocimiento y la técnica.

Volviendo a algo importante que es la gobernanza y respondiendo a un reto regional, cabe recordar que la Constitución sustenta el accionar del llamado “Control Social” que no termina de tener una forma operativa definida y hace falta trabajar en ello. Ese es el tipo de reto en el que la universidad puede aportar con ventaja respecto a otros actores; puede contribuir a diseñar la gobernanza de empresas públicas donde el control social sea efectivo, oriente el avance estratégico, evalúe gestión, resultados e introduzca ajustes.

En suma, la decisión de impulsar al Estado Empresario parece irreversible, pero además puede ser pertinente en ciertos casos donde los mercados no funcionan. Entonces, lo que corresponde es contribuir a que esta experiencia no sea reflejo de lo que sucedió en el pasado. Una deficiencia que suele ser recurrente está relacionada a la gobernanza de estas iniciativas y la forma en la que los trabajadores participan en ella. Otro vacío importante es la definición de la forma en la que la sociedad forma parte del monitoreo a estos emprendimientos y para ello, el marco general está establecido en la Constitución con el llamado “Control Social”.

4.1.2 Gasto de Inversión Estatal

La lógica del Estado productor y el circuito de captura del excedente - devolución de éste a la sociedad en la forma de bienes y servicios públicos se completa con el análisis del gasto público. Lo último impulsa a la discusión sobre la necesidad de que el gasto de capital sea cada vez mayor mientras que el gasto corriente refleje más eficiencia en la burocracia en todos los niveles de gobierno. El gasto de capital puede involucrar varias categorías y rendimientos económico-sociales y por ello es sujeto de priorización; dicho sentido de importancia relativa requiere de un conjunto de esfuerzos de investigación que lo sustente, pero también de un número de herramientas técnicas que contribuyan a la implementación de las prioridades.

Inversión Social

Los gobiernos nacional y sub nacionales son directos responsables de inversión social en el país. Dentro las políticas públicas y en particular en lo que corresponde a la norma de presupuesto y tesorería nacionales no se tiene un mecanismo para proteger el gasto social. Muchas veces, ante situaciones de restricción de recursos, se da curso al gasto que representa menor asignación financiera y en el camino quedan postergados gastos sociales importantes. Predomina la selección en base a los montos y la liquidez disponible, puesto que no se tienen normas expresas y de jerarquía que definan operacionalmente la prioridad para la ejecución del gasto social.

La inversión social debería estar al centro de la discusión de las políticas públicas y para fortalecer y empoderar a la sociedad, se requiere de información regular que permita valorar los planes, su ejecución y los resultados. En un contexto similar han surgido, en diversos países, los observatorios de política social y otras instancias institucionales que contribuyen a la formulación, ejecución y evaluación del gasto social. Los trabajos y estudios que develan los montos asignados a gasto social, los proyectos y particularmente los impactos, contribuyen a la eficiencia en los mismos. El gasto social no es exclusivo del interés gubernamental, al contrario le importa a la sociedad y por lo tanto es importante capturar, analizar y difundir trabajos que reflejen las fortalezas, debilidades e ineficiencias en el gasto social.

A partir del enfoque de derechos, y la política social involucra a los derechos humanos, el Estado es portador de obligaciones y la sociedad es titular de derechos frente al Estado. En ese marco, mucha de la cooperación internacional, particularmente de Naciones Unidas, va enfocada al apoyo para que los titulares de derechos cuenten con las herramientas institucionales y operativas para poder hacer efectivos estos derechos ante los Estados. Es decir, los medios para el monitoreo, seguimiento y exigencia de cumplimiento de estos derechos.

Ligado a lo anterior están las reformas presupuestarias y el “blindaje” al gasto social en los niveles nacionales y sub nacionales (Federal y de Estados como en el caso de México). Estos avances que todavía requieren de trabajo en Bolivia, apuntan a la consecución de dos metas importantes:

1. Garantizar el acceso equitativo, no discrecional, a los recursos públicos para el desarrollo social y la superación de la pobreza.

2. Focalizar, concentrar y ejecutar eficientemente los recursos públicos para el combate a la pobreza y la atención de los grupos vulnerables de la población.

En suma, toda iniciativa de investigación, desarrollo de propuestas, proyectos y otros que apunten a i) incrementar el gasto social; ii) hacerlo más efectivo y menos discrecional iii) promover su transparencia iv) evaluar su impacto y lograr mayor involucramiento, está dentro un área de prioridades donde el rendimiento será muy alto. Es importante fortalecer las políticas y la normativa que permita proteger el gasto social; que se priorice éste en la planificación, que se fiscalice y evalúe su desempeño y los resultados logrados. Cabe finalizar este punto remarcando que la política de gasto social es transversal a todo el Estado e involucra a todos los niveles de gobierno.

A nivel Latinoamericano existen varios observatorios sociales cuya misión es contribuir en los sentidos señalados. Estos asesoran para identificar demandas, definir prioridades, desarrollar planes sociales y evaluar impactos; capacitan a funcionarios públicos y equipos técnicos y diseñan programas para abordar problemas sociales específicos.

Inversión en Capital Humano (Educación para la Producción)

No existen dudas respecto al rol de la inversión en capital humano para superar problemas de pobreza, inequidad social y exclusión. Sin embargo, cada vez es más evidente la necesidad de identificar con precisión el tipo de educación que demanda la economía y el tipo de retorno que se puede esperar de esa inversión. No obstante el crecimiento económico y el auge de los últimos años, el desempleo se mantiene alto en determinados sectores de la población. El subempleo es una variable que no se mide regularmente y refleja problemas pendientes de solución; por ejemplo, la incidencia de profesionales jóvenes que habiendo terminado una carrera universitaria tienen que optar por una opción laboral en la que no ejercen su profesión. Se desempeñan en actividades para las cuales se requiere menor capacitación como las ventas, el comercio o el auto transporte (por a citar ejemplos que permitan visualizar el problema).

El crecimiento de los servicios, el comercio y las actividades informales, junto a las limitaciones de empleo para profesionales (particularmente de carreras tradicionales) ha cuestionado el paradigma de la capacitación superior y universitaria como fuente estable de ingresos. La educación por sí misma no contribuye a superar los problemas del individuo si esta no se convierte en bienes o servicios demandados por la sociedad y en una remuneración a ella (que es el retorno a la inversión más importante que realiza el ciudadano promedio). Son pocos y menos difundidos los estudios que contrasten la oferta académica con la evolución del mercado de trabajo, y el contexto en general es de rezago en la actividad empresarial privada como componente importante de la demanda de trabajo.

Los individuos son protegidos por el Estado en varios roles que desempeñan. Por ejemplo, cuando un ciudadano invierte sus recursos en el sistema financiero (con la compra de un certificado de depósito), el Estado precautela dicha inversión y exige mecanismos de seguridad y transparencia.

Existe un órgano especializado en el seguimiento y monitoreo a las entidades financieras y se valoran permanentemente los activos de las carteras a efectos de proteger a los ciudadanos.

Se ha mencionado que la inversión más importante del ciudadano promedio es la educación, que le demanda varios años de esfuerzo (costos de oportunidad) y costos en efectivo. En consecuencia, debería ser rol del Estado también proteger a quienes realizan esta inversión y hacer explícitas las características de los productos educativos que se hacen disponibles para la sociedad. La motivación central del individuo al demandar educación es mejorar su ingreso permanente y por ello, el Estado junto a otras instituciones deben hacer visibles las posibilidades de empleo, remuneraciones y otros factores que hacen al rendimiento señalado.

No solo pierde el individuo cuando su educación resulta con bajo retorno, pierde el conjunto de la sociedad debido a que i) recursos públicos y privados han sido empleados en esa educación que no encuentra retorno y en el tiempo ii) estos ciudadanos con ingresos bajos requerirán en algún momento apoyo estatal, sea mediante acceso a salud y educación públicas, asistencia social o finalmente un aporte para una pensión mínima de retiro con co-financiamiento estatal.

En línea con lo señalado y más allá del modelo económico, los hechos muestran que la educación y las capacidades para producir deben ser más convergentes; en tal sentido, existen vacíos de políticas y programas que contribuyan a una mejor sintonía en este campo. ¿Qué tipo de profesionales requiere la economía regional? ¿Cuáles son las perspectivas de empleo y remuneraciones? ¿Cómo se puede orientar efectivamente en la selección de una opción educativa? Estas son preguntas que requieren respuestas regionales a partir de ventajas de conocimiento del mercado laboral local y la oferta educativa. Es un área donde la universidad puede llenar un vacío importante

4.2 Políticas para la diversificación y una industrialización transversal

Tres componentes hacen a este eje temático priorizado: el primero tiene que ver con la reprimarización de la economía, hecho que hace referencia a una mayor dependencia de los sectores extractivos y un estancamiento en la diversificación productiva. El segundo componente tiene relación con el impulso a la inversión privada; llama la atención que en medio de la bonanza y varios años de extraordinario flujo de recursos, el sector privado no hubiera acompañado con la expansión de negocios, industrias y eslabones de cadenas productivas. El crecimiento económico de los últimos años se sustenta en una combinación de consumo y exportaciones netas (viendo el producto por el lado del gasto) y no así en la inversión nacional privada que ha permanecido baja. El tercer componente tiene relación con los mercados; se busca aportar para retomar iniciativas para desarrollar mercados externos además del mercado interno (donde ha existido un énfasis de política). El cuarto y último componente recupera el objetivo de industrialización que persigue el país hace décadas, y con ello se busca el complemento a la política de industrialización de los recursos naturales que es importante pero también lo es la industria manufacturera, la agroindustria y otras que son cercanas a la vida del ciudadano pues le representan oportunidades como empleo.

a. Reprimarización

La renovada dependencia que tiene la economía respecto de la explotación de recursos naturales es un problema que afecta a la economía. Los principales balances como es el externo y el fiscal dependen fuertemente de los ingresos generados en los sectores primarios y los hacen vulnerables ante cambios en el contexto. Por un lado, el resultado fiscal sin materias primas es deficitario y las transferencias a las regiones serían reducidas en una situación de reversión de precios. Por otro lado, con un menor flujo de reservas asociadas a la exportación de gas el resultado en balanza de pagos sería también deficitario, de modo que la capacidad de acumular nuevas reservas estaría limitada, lo que contrasta con el crecimiento de las importaciones, mismas que requieren de crecientes montos de divisas para concretarse. Parte de la política de revaloración de la moneda nacional depende también del flujo de dólares, que de ser menor podría llevar a pensar en devaluaciones graduales.

La reprimarización no solo afecta a los balances macroeconómicos sino también al sector real de la economía. Se produce un rezago en los sectores productores de bienes transables no asociados a la bonanza (por ejemplo exportaciones no tradicionales) y la liquidez interna impulsa a los sectores no transables. Este escenario genera dificultades particularmente para los sectores con vínculos con el comercio exterior; el tipo de cambio real tiende a sobrevalorarse y ello hace más difícil la competitividad al sector exportador. En contraparte, también estimula el consumo de importados y afecta a los transables que sustituyen importaciones.

En suma, si bien el flujo de la renta de recursos naturales tiene importantes ventajas, también tiene potenciales problemas sobre los cuales es importante generar conciencia y una agenda de trabajo de investigación.

Desde la perspectiva regional, importa identificar y cuantificar los efectos que tiene la reprimarización en las manufacturas regionales y sobre el desplazamiento de la producción local por parte de bienes importados (particularmente de consumo). Productos agropecuarios en los cuales la región fue proveedora nacional hoy se importan.

En contraparte a la primarización, es necesario el impulso a segmentos productivos que tengan potencial de inserción internacional y se sustenten en ventajas basadas en conocimiento. Igualmente, los procesos de apropiación de tecnología que puedan ser impulsados desde los espacios regionales y locales podrán contrarrestar los efectos no deseados de la reprimarización.

b. Impulso a la Inversión Privada

Una deficiencia en la implementación del modelo y las políticas económicas es la falta de acompañamiento de la inversión privada. En este ámbito existen importantes vacíos de políticas y proyectos para incentivar la inversión privada nacional; el trabajo con pequeñas y medianas empresas es un punto de partida para lograr resultados en el corto plazo, pero también se deben estimular cadenas de valor completas, considerando las vocaciones regionales y locales.

Con base en estudios e investigaciones rigurosas se puede contribuir a identificar y actualizar las vocaciones productivas de la región, determinar los eslabones débiles en las cadenas de valor e inducir a mejoras en estas instancias productivas. De manera directa las regiones no pueden tomar acciones en el ámbito macroeconómico, pero los vacíos en lo microeconómico son un potencial importante de contribución a la formación de políticas regionales y municipales.

Durante varios años se ha argumentado que la macroeconomía estaba relativamente bien, pero la microeconomía mal. Dicha expresión reflejaba, entonces y también ahora, un vacío claro de conocimiento y políticas para estimular sectores productivos con potencial; para identificar cuellos de botella en cadenas industriales existentes y emergentes y con ello impulsar una mayor producción. Cuando se habla de microeconomía se hace referencia a las unidades productivas, a los segmentos productivos encadenados, a los mercados donde estos emprendimientos monetizan su producción y en general a la organización industrial como rama de estudio de la economía que tiene especial relevancia al nivel sub nacional.

La gestión empresarial, particularmente al nivel de las PYMES suele ser deficiente en temas estratégicos, de planificación, controles internos, finanzas, etc. A menudo el valor de estas unidades productivas está en su impulsor principal antes que en una organización empresarial madura. En este campo, las unidades empresariales requieren de transferencia de conocimientos y herramientas para consolidar una gestión empresarial más profesional. Programas y proyectos de capacitación así como la implementación de herramientas fundamentales como la contabilidad de costos, suelen hacer una diferencia importante. Los impulsores de PYMES son expertos y dedicados en el giro central y la ventaja competitiva de la empresa (por ejemplo, son expertos en productos orgánicos) pero no son expertos en mercadeo, logística, contabilidad de costos, presupuesto, programación de operaciones, etc. Entonces, el apoyo que se pueda lanzar en programas de fortalecimiento empresarial tendrá importantes réditos en la gestión y crecimiento de los pequeños negocios.

Más aún, entidades financieras de desarrollo además de las entidades públicas de financiamiento, requieren de terceros actores capaces de fortalecer debilidades de gestión para poder habilitar mayores asignaciones de crédito. Entonces, se abren espacios para establecer alianzas y proyectos conjuntos, donde unos transfieren y aportan conocimientos y herramientas de gestión y otros aportan capital en mejores condiciones de riesgo.

De manera más amplia, un vacío y déficit del modelo de desarrollo es el estímulo del sector privado. Entonces, las iniciativas académicas, de estudios y proyectos que apunten a mejorar este indicador, tendrán un impacto importante, particularmente en el Departamento. El punto de partida es un plan de desarrollo productivo regional y es entorno a ese plan que la mayor parte de la institucionalidad pública y privada debe sumar conocimiento, capital humano, financiero y políticas públicas.

c. Mercado Interno y también mercado externo

De manera pública las autoridades han señalado que el actual modelo se sustenta en el mercado interno (más que en las exportaciones). Es importante anotar que la capacidad del mercado interno es limitada y al igual que durante la estrategia de crecimiento hacia adentro (descrita previamente), el resultado puede ser modesto en cuanto al desarrollo productivo nacional.

Durante los años de auge a partir de 2003 ha crecido la liquidez en la economía y el ingreso se ha elevado impulsando el consumo. Sin embargo, en la bajada del ciclo es posible que el mercado interno reduzca su capacidad para absorber la producción nacional. Entonces, el vacío de acciones para seguir impulsando la inserción en mercados internacionales puede pasar factura por haber dejado sin atención una estrategia que es pragmática y debería trascender la ideología; tener más y mejores compradores para la producción.

En el caso de inversiones de importancia se requiere el aprovechamiento de economías de escala y la producción debe ser masiva. En consecuencia, las acciones que permitan contar con acceso a mercados ampliados facilitan las decisiones de implementación de proyectos privados de relevancia donde el mercado doméstico no puede proporcionar la demanda para alcanzar los niveles de producción requeridos. Por otra parte, la presencia en mercados externos induce a una mejora en la calidad y competitividad empresarial. Por un lado, los bienes deben cumplir con estándares que los hacen más atractivos para el consumidor global y por lo tanto, también ayudan a que estos productos puedan competir con mayor éxito en la sustitución de importaciones en el mercado local. Por otro lado, las empresas con presencia internacional tienen que lograr estándares de eficiencia y costos que les permita permanecer y competir en esos espacios. La presencia internacional amplía ventas y permite amortizar inversiones relevantes en tecnología, lo que no sería posible de contar solo con el mercado doméstico.

Ligado a lo anterior están las políticas de integración comercial del país. El rol del comercio exterior ha sido, en cierta medida, postergado en la visión del modelo de desarrollo actual. Los esfuerzos de articulación con otros mercados (que no han sido muchos) han estado motivados por objetivos políticos antes que comerciales, de modo que este es otro importante espacio para trabajar. Por un lado, los estudios pueden apuntar a sensibilizar sobre la relevancia de una política de integración nacional más fundada en acuerdos comerciales (bilaterales por ejemplo), pero quizá la más importante contribución desde el espacio Regional está relacionada al impulso para que el productor invierta para llegar a mercados externos.

Por muchos años el Estado boliviano ha desarrollado acuerdos comerciales que han quedado en intenciones con pocos frutos. Los gobiernos han realizado la tarea de crear los marcos normativos y las políticas consideradas necesarias; sin embargo, la respuesta del sector privado, medida en el aprovechamiento de estos esquemas, ha sido limitada. Un primer paso a dar es conocer por qué estos acuerdos no han sido explotados con mayor intensidad (por ejemplo por las empresas de la Región) y a partir de ello plantear programas y políticas regionales que tiendan a que más productores incluyan en su visión de negocios la llegada a nuevos mercados fuera del país.

d. Industrialización más allá de la frontera de los RRNN

La industrialización, entendida como el proceso por el cual se transforman materias primas para generar un producto con mayor valor, no puede limitarse al ámbito de los recursos naturales. De hecho, los procesos de industrialización de recursos naturales como el gas o los minerales, son intensivos en capital y no generan el empleo que requieren las regiones y el país en su conjunto.

A efectos del análisis se puede considerar que existen industrias basadas en la explotación de recursos naturales; basadas en el uso intensivo de la mano de obra; en el aprovechamiento de economías de escala; industrias basadas en la diferenciación de productos en los mercados; y basadas en el desarrollo tecnológico y científico. Cada uno de estos tipos de industria y los factores que las hacen crecer son diferentes.

En el caso de industrias de recursos naturales el principal factor de competitividad es la combinación de demanda (mercado) y abundancia relativa de recursos naturales junto a precios internacionales atractivos. En el caso de las industrias que compiten en base a trabajo, el factor de ventaja competitiva son los costos de mano de obra y la productividad de ésta. Para las industrias basadas en escala (grandes industrias), el factor clave es el tamaño del mercado y la producción masiva. Por su parte, en el segmento de industrias con producción diferenciada, el éxito está asociado en adaptar la producción a necesidades especiales de varios nichos de mercado. Entonces, la flexibilidad en la producción y la adaptación de ésta son variables importantes. Finalmente, en el segmento de desarrollo tecnológico y ciencia, los factores de éxito son la capacidad de incorporar conocimiento científico a la producción y poder financiar costos de desarrollo por periodos relativamente largos.

Una rápida mirada al aparato productivo nacional muestra que existen unidades productivas en casi todas las categorías citadas. Sin embargo, unos tipos de industrias son predominantes en número, mientras que las otras son la excepción. Con todo, lo expuesto ayuda a argumentar que la meta de industrialización no solo puede estar enfocada en los recursos naturales y que las políticas para un tipo de industria no siempre son suficientes para las otras.

Lo anterior también ayuda a plantear preguntas relevantes en los espacios regionales y el grado de conocimiento que existe de los aparatos productivos en cada Departamento del país. ¿Cuán detallado y completo es el conocimiento del aparato productivo de la Región? ¿Dónde están las cifras y estadísticas microeconómicas para la Región? ¿Cuál es el predominio de tipo de empresas siguiendo la clasificación presentada o una alternativa? ¿Es posible que desde las competencias de las instituciones regionales se pueda generar estadísticas y cifras, por segmentos industriales, productos, etc? En suma, lo que se refleja es un vacío claro de información y análisis de la realidad productiva regional y de sus potencialidades.

La industrialización requiere del conocimiento señalado y la formulación de políticas no es posible sin dicha comprensión. Es posible y además necesario impulsar la industrialización desde el ámbito de la microeconomía y para realizar ello no siempre es indispensable un cambio grande en las políticas macroeconómicas de competencia del gobierno nacional.

4.3 Políticas para el desarrollo regional, local y las autonomías

Esta es un área prioritaria en la que el país aún no tiene toda la experiencia debido al centralismo que predominó durante la mayor parte de la historia republicana. Las respuestas a los desafíos económicos desde el desarrollo local son diversas; unas se dirigen a mejorar la infraestructura, otras tratan de suplir las carencias y optimizar los factores inmateriales del desarrollo, y otras se proponen fortalecer la capacidad organizativa del territorio. Las inversiones en infraestructura y capital social se proponen hacer más atractivas las ciudades y regiones, para convertirlas en un lugar más apto para producir y trabajar. En este sentido, entre las medidas de desarrollo local hay que considerar las que se orientan a mejorar las redes de transporte y comunicaciones; facilitar la localización de las empresas; o construir instalaciones para servicios básicos (como hospitales o escuelas). Se trata de acciones características de una primera fase de políticas regionales.

En una segunda fase, el desarrollo regional incluye todas las iniciativas que buscan mejorar los aspectos cualitativos del desarrollo. Figuran aquí las medidas que inciden sobre factores como la calificación de los recursos humanos, el conocimiento, la innovación, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora, la información existente en las organizaciones y empresas, y la cultura local de desarrollo. Las iniciativas locales más frecuentes, en este sentido, son las encaminadas a estimular la capacidad empresarial y organizativa en el territorio. Los nuevos instrumentos apuntan a fomentar el surgimiento de empresarios, como sucede con los centros de empresas y de innovación, las incubadoras de empresas, o las iniciativas que tratan de incidir sobre grupos de población específicos.

Otras iniciativas tratan de favorecer el desarrollo de las empresas a fin de proporcionarles servicios financieros (capital de riesgo, fondos de garantía y aval para pequeñas empresas, capital semilla) o servicios reales (como información sobre materias primas y tecnología, asesoramiento tecnológico, capacitación empresarial, o acceso a los mercados internacionales). Sin duda, uno de los pilares de la política de desarrollo local son las iniciativas que favorecen la difusión de las innovaciones en el tejido productivo de la localidad o el territorio y la mejora de la calificación de los recursos humanos, por medio de la adecuación de la oferta de capacitación a las necesidades de los diferentes sistemas productivos locales (educación para la producción). La transferencia de tecnología y la utilización de los resultados de la investigación mediante la implantación de parques tecnológicos articulados con similares industriales son iniciativas –entre otras- que se proponen estimular la competitividad de las empresas y territorios y, por lo tanto, su posicionamiento en los mercados.

En suma, el potencial para el diseño e impulso a políticas públicas económicas en el espacio local son ilimitadas considerando el punto de partida de la mayor parte de las regiones del país y debería ser un área de privilegio en las estrategias de acción de las instituciones regionales, puesto que es parte directa de la competencia y rol que desempeñan en sus territorios.

4.4 Políticas para el desarrollo de capacidades contra cíclicas y gestión del auge

Tanto el Estado Nacional como los sub nacionales tienen como responsabilidad desarrollar mecanismos para actuar contra el ciclo económico nacional y regional, de modo que se puedan estabilizar las expansiones y contracciones. En el primer caso reducir el recalentamiento de las economías y en el segundo estimular para mitigar la desaceleración. Lo anterior se sustenta en el hecho que las rentas de los recursos se distribuyen de manera automática a las regiones y municipios, de modo que es en tales instancias como en el gobierno central donde se define el gasto en el plazo inmediato o se puede disponer el ahorro de recursos para contrarrestar la bajada del ciclo.

En el caso de Cochabamba, entre el 2005 y 2012, la gobernación habría recibido US\$ 439 millones y el municipio US\$ 378 millones, recursos que provienen de la coparticipación del IDH, Regalías y otras coparticipaciones. En consecuencia, se trata de recursos importantes que pueden atenuar los ciclos económicos regionales y ello requiere de políticas que permitan generar ahorros en tiempos de auge para gastarlos después (ver cuadro 2).

Cuadro 2

**TRANSFERENCIAS A GOBERNACIONES Y
MUNICIPIOS (IDH) ACUMULADAS + REGALIAS A
DEPARTAMENTOS ACUMULADAS (2005-2012)**

(Millones de Bs. / Millones de US\$)

GOBERNACIONES POR DEPARTAMENTO	2005	2012	US\$ MM (2012)
Chuquisaca	112	2.075	298
La Paz	113	1.157	166
Cochabamba	293	3.056	439
Oruro	113	1.157	166
Potosí	113	1.157	166
Tarija	1.083	14.553	2.091
Santa Cruz	316	4.569	656
Beni	202	2.332	335
Pando	157	1.744	251
TOTAL	2.502	31.800	4.569
MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO	2005	2012	US\$ MM
Chuquisaca	17	1.952	280
La Paz	48	3.733	536
Cochabamba	27	2.634	378
Oruro	26	1.970	283
Potosí	26	1.970	283
Tarija	34	2.632	378
Santa Cruz	37	3.329	478
Trinidad	26	1.970	283
Cobija	26	1.970	283
TOTAL	267	22.161	3.184

Fuente: Elaborado con cifras del Ministerio de Economía y Finanzas

Tanto la gobernación como los municipios deberían asumir como estrategia el gasto contra cíclico de modo que se estimule la economía regional cuando su producto se desacelere. Para ello, se tienen que desarrollar reglas numéricas que permitan ahorrar todo el ingreso no esperado. Por ejemplo, las transferencias que se producen por un incremento en el precio del gas o por un incremento no anticipado en las ventas, no deberían incorporarse a los presupuestos públicos para el gasto inmediato sino acumularse en cuentas fiscales para ser ejecutados cuando ciertos

indicadores de actividad regional alerten sobre una desaceleración de su economía. Todo el instrumental necesario, traducido en normas regionales, debe ser desarrollado y también corresponde a la Región proponer y coordinar estas herramientas con el nivel nacional.

4.5 Políticas ambientales en una dimensión regional

De acuerdo a la contabilidad del crecimiento y el concepto del Ahorro Neto Ajustado, que mide la riqueza global de un país en el tiempo, los activos como los bosques, la disponibilidad y calidad del agua, el clima, la baja contaminación y otros no tangibles suman al total, mientras que el deterioro en todos estos ámbitos reducen la riqueza.

Por su parte, las manifestaciones de efectos crecientes como el cambio climático o la degradación de suelos tienen particularidades regionales. El impacto del calentamiento se manifiesta en menor disponibilidad de agua en ciertas regiones mientras que en otras se manifiesta en lo contrario (inundaciones frecuentes). La calidad del clima y de otros factores relacionados al medio ambiente son bienes públicos y por definición, los organismos estatales (además de la sociedad en general) tienen como mandato la protección y preservación de éstos.

Existen déficits importantes de políticas públicas en estos temas y el conocimiento que se tiene de los impactos futuros es limitado. Por otra parte, las acciones de adaptación también tienen carácter regional. Ante cambios grandes en factores ambientales, la producción tiene que adaptarse tal como es previsible en la agricultura. Se necesitarán nuevos procesos de cultivo, riego, semillas adaptadas a mayores temperaturas y menos disponibilidad de agua, se deberán generar sistemas para la captura de humedad del medio ambiente, sistemas de cosecha de agua de lluvia, etc. En lo citado, existe una gran necesidad de desarrollo de conocimiento y de transferencia del mismo al productor, rol que difícilmente podrá ser desarrollado desde el ámbito privado a menos que éste tenga fines de lucro.

5. Matriz de Prioridades que configura el marco estratégico para iniciativas en materia socio-económica.

Tal como se anunció en la introducción, a manera de cierre y conclusiones se presenta la matriz de prioridades que configura el marco estratégico para el accionar de la Universidad de San Simón y sus centros de investigación socio económica. Se trata de 5 ejes temáticos priorizados en un taller de trabajo efectuado en Cochabamba los días 30 y 31 de octubre de 2013.

PROBLEMAS/EJES TEMÁTICOS	OBJETIVO	LINEAMIENTOS DE PRODUCTOS RELEVANTES.
I. Políticas públicas: lógica productiva y de inversión estatal		

<p>Lógica Productiva del Estado</p> <p>Constitucionalmente se ha definido un modelo por el cual el Estado debe ser el principal beneficiario de la explotación de recursos finitos. La gestión estatal de empresas en ese ámbito obedece fundamentalmente a la noción de que el Estado, en calidad de gestor, logrará el más alto ingreso posible de esa explotación. En el pasado, la presencia estatal como empresario ha llevado a serios problemas económicos y el propósito es contribuir a que ello no suceda. Internacionalmente existen ejemplos (aunque no abundantes) de empresas estatales exitosas y esa evidencia ayuda a desvirtuar cualquier pre juicio en contra de ellas. Lo central, sin embargo, es que existan instrumentos técnicos, normativos y legales, que ayuden a asegurar su éxito.</p>	<p>Contribuir a que no se repitan los problemas asociados al Estado empresario.</p>	<p>Iniciativas que muestren la relevancia o no de iniciativas estatales en el sector productivo. Los recursos públicos invertidos en el ámbito social tienen mucho mayor retorno que los invertidos en la fabricación de bienes y servicios que pueden ser producidos por privados. Un centro de salud (por supuesto bien atendido) genera mayor valor que una fábrica de cartón o una de papel. Si bien la decisión de regresar al Estado empresario está dada, es importante colaborar con éste para que pueda tener control en estos emprendimientos. Iniciativas desde lo económico, administrativo y legal que permitan la conformación de gobiernos corporativos en empresas públicas y que sea este control social, ordenado y representativo, el que ayude a la fiscalización y control.</p> <p>El campo de los servicios públicos la presencia estatal tiene mayor fundamento, pero igualmente se requiere conocer y valorar la calidad de éstos servicios y sugerir políticas de mejoras en el marco de que son empresas que tienen que tender a la autosostenibilidad y tener capacidad de financiar nuevas inversiones para universalizar el acceso de sectores marginados.</p> <p>En el caso de empresas estratégicas, los espacios de aporte se centran en la valoración de la gestión de éstas como generadoras de excedentes para el mismo Estado. La propia Constitución establece que estas empresas deben proveer recursos para que el Estado pueda desarrollar políticas sociales y de desarrollo con estos fondos. El criterio es apoyar iniciativas que sumen a asegurar que ese resultado se concrete.</p> <p>Trabajos que sistematicen la experiencia internacional de empresas estatales y detallen los factores de éxito de éstas para poder adaptarlos a la realidad nacional. Por ejemplo, comparar estructuras entre YPF y Petrobras, entre COMIBOL y CORFO, etc.</p> <p>Esta prioridad calza con el inciso 2 de “universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien” fijado en la agenda 2025.</p>
<p>Inversión Social</p> <p>El rol de inversionista en lo social es fundamentalmente estatal (nacional, regional y municipal). El Estado, con sus nuevas competencias (por ejemplo empresario) tiene que atomizar sus recursos y destinar a inversión social, menos de lo que haría si no tuviera estas nuevas obligaciones. Si bien en valor absoluto la inversión social ha subido, medida ésta como porcentaje de la inversión pública total se ha estancado y bajado en algunos de los años</p>	<p>Contribuir a fortalecer el rol Estatal como actor central en la inversión social. Colaborar para que ésta sea una prioridad fijada en normas financieras públicas en los diferentes niveles del gobierno (nacional y sub nacional),</p>	<p>Iniciativas en el marco de las finanzas públicas para blindar y priorizar el gasto social. Iniciativas para legislar respecto a la protección y priorización del gasto social desde la perspectiva de la planificación pública, como desde la asignación de recursos (presupuesto y tesorerías).</p> <p>Desde lo social, impulsar iniciativas que ayuden a que los portadores de derechos sociales puedan exigirlos ante el Estado. Lograr que la educación, la salud, las políticas de equidad y redistribución del ingreso, etc sean privilegiadas en cuanto a la asignación de recursos para su ejecución.</p> <p>Analizar y difundir trabajos que reflejen las fortalezas, debilidades e ineficiencias en el gasto social.</p> <p>Iniciativas de trabajo para el desarrollo de propuestas, proyectos y otros que apunten a i) incrementar el gasto social; ii) hacerlo más efectivo y menos discrecional iii) promover su transparencia iv) evaluar su impacto, esto último con énfasis en el ámbito regional.</p> <p>Iniciativas que permitan identificar demandas, definir prioridades, desarrollar planes sociales y evaluar impactos;</p>

<p>recientes. Es necesario contribuir a priorizar y blindar los gastos sociales debido a su predominio de importancia social y retorno económico, dado el todavía contexto de pobreza, inequidad y bajos ingresos en diferentes sectores de la sociedad.</p>		<p>también, capacitar a funcionarios y equipos técnicos y diseñar programas para abordar problemas sociales específicos. Esta prioridad calza con el inciso 1 de la agenda 2025 “ Erradicación de la extrema pobreza”, y el número 3 “ Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integro”</p>
<p>Inversión en Capital Humano (Educación para la Producción)</p> <p>Cada vez es más evidente la necesidad de identificar con precisión el tipo de educación que demanda la economía y el tipo de retorno que se puede esperar de esa inversión. No obstante el crecimiento económico y el auge de los últimos años, el desempleo se mantiene alto en determinados sectores de la población.</p>	<p>Contribuir a adecuar la oferta académica nacional y especialmente la regional, a las condiciones de la economía y la demanda de trabajo. Aportar en la formación de emprendedores, orientar sobre las tendencias del mercado laboral y explicar los retornos a la inversión en educación.</p>	<p>Iniciativas que ayuden a desarrollar el rol estatal de proteger a quienes realizan la inversión en educación y hacer explícitas las características de los productos educativos que se hacen disponibles para la sociedad y su retorno, medido en indicadores de empleo y remuneraciones. Iniciativas que ayuden a mantener informada a la población sobre las condiciones y demanda de habilidades en los mercados de trabajo nacional y particularmente regional. Iniciativas que permitan establecer vínculos más fuertes entre la universidad y la empresa, con el doble propósito de favorecer el empleo pero también fortalecer las unidades productivas con conocimiento y capacidades que se generan en el ámbito académico. Iniciativas que den forma operativa efectiva a programas de pasantías y otros que ayuden a los centros de estudio a alinear su rol como formadores de profesionales para la producción. Esta prioridad calza con los incisos 3 y 4 de la agenda 2025, cuyo detalle ha sido expuesto en la sección correspondiente de este trabajo.</p>
<p>II. Políticas para la diversificación e industrialización transversal</p>		
<p>Reprimarización</p> <p>El retorno al predominio de la explotación de RRNN genera dependencia y vulnerabilidad en toda la economía. Además, tiene impactos que se traducen en un desbalance que particularmente afecta a la producción de transables en sectores como las manufacturas.</p>	<p>Contribuir al desarrollo de una economía balanceada, donde además de los sectores de RRNN existen otros segmentos en expansión y con potencial inserción internacional.</p>	<p>Iniciativas que sumen al conocimiento de los efectos de la reprimarización a nivel nacional y regional. Problemas de apreciación cambiaría en el sector productivo regional, problemas con una menor diversificación del aparato productivo regional, concentración de exportaciones regionales en menos productos y menos mercados.</p> <p>Iniciativas que representen alertas de efectos de la reprimarización, como el incremento del gasto público regional inflexible a la baja con cargo a ingresos de transferencias que pueden ser volátiles.</p> <p>Desde la visión positiva, iniciativas que apunten a contrarrestar los efectos de la reprimarización, iniciativas que ayuden a controlar las vulnerabilidades, estimulen nuevos segmentos productivos que basen su competitividad en la incorporación</p>

		<p>de conocimiento, tecnología y otras capacidades para transformar materias primas con valor agregado.</p> <p>Esta prioridad se enmarca dentro el inciso 6 “Soberanía Productiva con diversificación y desarrollo integral...”de la agenda 2025 que viene trabajando el gobierno nacional.</p>
<p>Impulso a la Inversión Privada</p> <p>La inversión pública ha crecido fuertemente en los últimos años (6 veces más que en el pasado). Sin embargo, ello no ha logrado un cambio sustancial en el crecimiento del PIB nacional que solo se ha expandido en 0.96 por ciento, considerando promedios entre 2003 y 2012 contra periodos previos a la bonanza. La inversión pública sola no podrá cambiar realidades.</p>	<p>Contribuir a que exista un adecuado acompañamiento de la inversión privada a la pública, complementándose una a la otra en búsqueda de crecimiento y desarrollo.</p>	<p>Las iniciativas que partan por cuantificar la inversión privada regional, los sectores donde esta se ejecuta y los vacíos de inversión privada dadas las potencialidades del departamento. Los problemas de desplazamiento de la inversión privada por parte de la pública. Las mejoras y deterioro de las condiciones de entorno favorable para la inversión privada en la región.</p> <p>Iniciativas que contribuyan a la formulación de políticas y proyectos para pequeñas y medianas empresas. Diseños de incubadoras de empresas, fondos de capital de riesgo, etc. Programas e iniciativas de apoyo directo a PYMES en capacitación en área de gestión empresarial, desarrollo de capacidades para el mercadeo, normas y legislación laboral, ambiental, etc. Diseño de acuerdos y alianzas con proveedores, integración de cadenas; complementación con otros actores como las entidades de financiamiento.</p> <p>Estudios regulares que mapeen las cadenas de valor y contrasten las potencialidades y vocaciones regionales sobre la base de análisis rigurosos de oportunidades, dotación de recursos, capacidades y mercados.</p> <p>Diversidad de trabajos en el campo microeconómico y social que ayuden a impulsar la producción regional.</p> <p>Esta prioridad podría converger con el inciso 6 de la agenda donde se plantea la “Soberanía Productiva con diversificación y desarrollo integral” aunque es importante anotar que ese inciso presenta una declaración de orden político que podría generar problemas de sintonía cuando se dice “soberanía sin la dictadura del mercado capitalista” Con todo, es importante notar que esa postura política puede referirse a una regulación estatal que limite monopolios y posiciones de ventaja con las cuales todos están de acuerdo y son parte de lo que el país requiere.</p>
<p>Mercado Interno y también mercado externo</p> <p>Existe un claro predominio de interés en la política nacional por el mercado interno. Sin embargo, también ser requiere retomar acciones para desarrollar mercados externos ante la eventualidad de que el mercado interno cambie cuando la liquidez y el</p>	<p>Remarcar la importancia del mercado interno, pero también reflejar sus limitaciones y riesgos. Con ello, sensibilizar sobre la necesidad de contar con políticas para un mayor desarrollo</p>	<p>Iniciativas que permitanrevitalizar esfuerzos inconclusos y nuevos en materia de inserción internacional de la producción nacional y regional.</p> <p>Estudios y trabajos dirigidos a renovar los esfuerzos de integración y acuerdos comerciales sobre la base de datos que reflejen intereses económicos antes que políticos. Datos de potencialidades exportadoras de la producción regional, datos y análisis de mercados externos, precios, y otros insumos que ayuden a sectores productivos locales a visualizar oportunidades de expansión e internacionalización. Trabajos que contribuyan al cumplimiento de normas y estándares para</p>

<p>ingreso que hoy permite el contexto de auge pueda revertirse. No existe razón para retomar como estrategia central de desarrollo el crecimiento “hacia adentro” que lamentablemente fue infructuoso en varios países de la región.</p>	<p>de los mercados externos.</p>	<p>el comercio, como normas de calidad, inocuidad y sanidad animal (cuando corresponda). Certificaciones (como en el caso de productos orgánicos, etc). Contribuir con iniciativas para que los acuerdos comerciales vigentes puedan ser aprovechados por los productores. Difundir las ventajas de estos acuerdos y contribuir a diseñar programas de integración efectiva, a cargo de los productores que deben interactuar con sus pares en mercados externos. Iniciativas para difundir la oferta exportable regional; iniciativas para impulsar eventos comerciales y de negocios, ferias de productores, etc. Esta prioridad calza con el inciso 10 de la agenda 2025 donde se identifica a la “Integración complementaria de los pueblos con soberanía” concepto amplio que engloba los intereses comerciales y productivos de las naciones.</p>
<p>Industrialización más allá de la frontera de los RRNN</p> <p>La meta de industrialización del país está pendiente desde hace muchas décadas atrás. Este propósito ha sido explícito en el modelo estatista de los años 60 y 70 y bajo otros formatos como la competitividad, el desarrollo de PYMES y las estrategias de exportación en el modelo de los 80 y 90. Sin embargo, a la fecha los avances son insuficientes. La visión del modelo actual enfatiza en la industrialización de los RRNN y esa perspectiva resulta limitada frente la necesidad de desarrollar industria (de todo tamaño) transversalmente en todos los sectores de la economía.</p>	<p>Contribuir a que se concrete un proceso de generación de industrias y valor agregado en todos los sectores y en particular en el espacio de producción relevante para la realidad regional.</p>	<p>Iniciativas que reflejen los factores por los que la meta de industrialización no solo puede estar enfocada en los recursos naturales y muestren las ventajas de políticas de industrialización transversales a todos los sectores. Iniciativas que apunten a conocer el aparato productivo regional, mapear cadenas, detectar cuellos de botella, vacíos en eslabones, la presencia o ausencia de conglomerados, etc. Iniciativas que ayuden a visualizar la necesidad de políticas para el impulso a la industria regional, iniciativas que desde la competencia del gobierno regional y municipal se puedan implementar para atraer industrias e inversiones. Esta prioridad calza con el inciso 6 de la agenda 2025.</p>
<p>III. Políticas para el desarrollo regional, local y las autonomías</p>		
<p>El país aún no tiene toda la experiencia debido al centralismo que predominó durante la mayor parte de la historia republicana. Se requiere de desarrollo de capacidades locales para la gestión pública</p>	<p>Contribuir a que en las regiones exista capacidad fortalecida para el desarrollo de proyectos y programas con visión microeconómica.</p>	<p>Iniciativas de desarrollo regional que buscan mejorar los aspectos cualitativos del desarrollo. Figuran aquí las medidas que inciden sobre factores como la calificación de los recursos humanos, el conocimiento tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora, la información existente en las organizaciones y empresas, y la cultura local de desarrollo. Iniciativas para estimular la capacidad empresarial y organizativa en el territorio.</p>

		<p>Iniciativas que permitan fortalecer la capacidad de gestión en el ámbito de entidades públicas a nivel local. Fortalecimiento de capacidades en municipios que permitan un mejor proceso de planificación, gestión de recursos y proyectos de relevancia, así como el desarrollo de políticas locales. Lo señalado se inscribe también en el marco de la construcción de institucionalidad, como variable determinante del crecimiento local.</p>
IV. Políticas para el desarrollo de capacidades contra cíclicas y gestión del auge		
<p>Las rentas de RRNN han favorecido mucho al país en diversas formas. Sin embargo, también han acentuado la prociclicidad de las políticas públicas. Los gobiernos (Nacional y sub nacionales) expanden el gasto en el auge y lo contraen en la bajada del ciclo. Es necesario desarrollar capacidades contra cíclicas que ayuden a estabilizar el crecimiento nacional y regionales.</p>	<p>Contribuir a contar con herramientas técnicas que ayuden a estabilizar el ciclo. Mecanismos institucionales para generar ahorro en la bonanza y gastar en la contracción, con una visión regional en su aplicación.</p>	<p>En esta línea están las iniciativas que permitan entender las ventajas de mitigar la volatilidad en el crecimiento nacional y regional. Iniciativas que ayuden a definir reglas de prudencia fiscal y permitan generar ahorros, tanto en el nivel nacional como regional. Las gobernaciones y municipios deben desarrollar capacidades contra cíclicas y eso pasa por establecer mecanismos y canales para el ahorro y el desahorro (impulso fiscal regional dentro un marco nacional coordinado).</p> <p>Trabajos y estudios que extrapolen iniciativas regionales al nivel nacional en la línea descrita. A todo el país le conviene tener capacidad anti cíclica y a todos los niveles de gobierno les importa coordinar acciones para lograr impacto.</p> <p>Esta prioridad sintoniza con el inciso 5 de la agenda 2025 donde se busca “Soberanía comunitaria financiera...”. La disponibilidad de ahorro para uso contra cíclico reduce la necesidad de acudir a financiamiento vía deuda pública con fuentes de capital externo”</p>
V. Políticas ambientales en una dimensión regional		
<p>Las manifestaciones de deterioro del medio ambiente y problemas crecientes como el cambio climático o la degradación de suelos tienen particularidades regionales. A nivel nacional no es mucho lo que se ha avanzado en estos temas y a nivel sub nacional posiblemente menos.</p>	<p>Contribuir a generar conocimiento y alertas sobre los cambios fuertes al medio ambiente y aportar al desarrollo de políticas públicas regionales, en particular entorno a las acciones de adaptación a los cambios ambientales.</p>	<p>Iniciativas dirigidas a sensibilizar sobre los impactos de los cambios ambientales en la producción, los costos de productos, las condiciones de vida regionales. Iniciativas que muestren los peligros y riesgos de la inacción frente a estos problemas que están ya presentes y se manifiestan en problemas que también afectan a la salud pública; develar los costos actuales y las previsiones futuras en la materia.</p> <p>Iniciativas de diseño e implementación de acciones de adaptación a los cambios ambientales en diversos sectores, partiendo por la agricultura, la agroindustria, la industria que demanda importantes caudales de agua, etc.</p> <p>Los problemas ambientales y de calentamiento tienen manifestaciones regionales que deben ser explicitadas, cuantificadas y sujetas a iniciativas de política pública para contrarrestarlas.</p> <p>Esta prioridad calza con el inciso 9 de la agenda 2025 referido a “Soberanía ambiental con desarrollo integral respetando los derechos de la Madre Tierra”</p>