

## Estado y mercado en Bolivia: una relación pendular

Desde la recuperación de la democracia en 1982, Bolivia ha atravesado diferentes etapas en la relación entre mercado y Estado: una primera fase de desorden, una segunda fase neoliberal, durante la cual se privatizaron las empresas públicas de naturaleza estratégica, y la etapa actual, caracterizada por un intento de recuperar la primacía del Estado sobre la economía. El artículo argumenta que las nuevas orientaciones del gobierno de Evo Morales enfrentan importantes desafíos: aumentar la dimensión del excedente en términos sostenibles, capacitar a la elite que ha asumido el control de los principales resortes del Estado, recuperar las inversiones en el sector de hidrocarburos tras la nacionalización y desplegar medidas adecuadas para enfrentar la crisis económica.

**HORST GREBE LÓPEZ**

**E**n la actual coyuntura de crisis global, resulta oportuno reflexionar sobre las relaciones entre el Estado y el mercado. Sin embargo, no se pueden considerar tales relaciones desde una perspectiva simplemente teórica, ya que obedecen a una construcción histórica y dependen de la ubicación de cada país en el sistema internacional. Por lo tanto, es preciso tomar en cuenta la asimetría de los Estados en el mundo. La reflexión sobre las funciones

---

**Horst Grebe López:** economista boliviano, doctor en Economía Política, fue funcionario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). Ex-ministro de Trabajo y Desarrollo Social, de Minería y Metalúrgica y de Desarrollo Económico, actualmente es presidente del Instituto Prisma.

**Palabras claves:** Estado, mercado, historia, hidrocarburos, Bolivia.

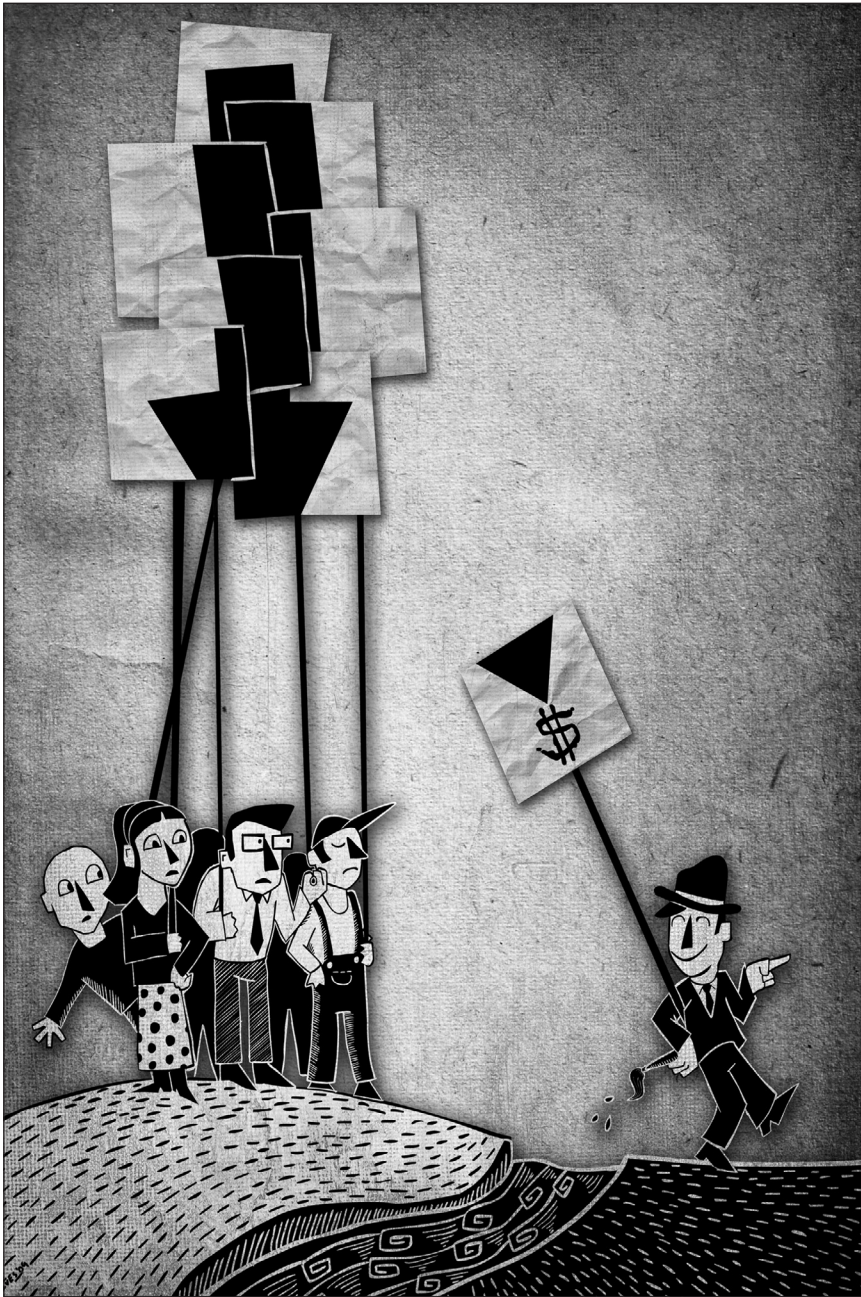
y competencias económicas del Estado debe considerar además la configuración estructural específica de la economía mundial, así como la división internacional del trabajo y los circuitos correspondientes de generación y apropiación del excedente.

La autonomía de cada Estado para intervenir en el proceso económico no es igual, así como son diferentes las responsabilidades de unos y otros, puesto que solo algunos Estados ejercen competencias monetarias, financieras, tecnológicas e incluso de legitimación ideológica del sistema económico internacional en conjunto. Uno de los datos más notables de la actual coyuntura consiste precisamente en la ampliación de la cantidad de países encargados de asumir la responsabilidad compartida de restablecer la gobernanza económica global.

Los Estados centrales cumplen con funciones diferentes de las de los Estados periféricos. Dichas funciones dependen de las características del sistema y se modifican según los cambios hegemónicos en el centro, lo que a su vez da lugar a nuevas configuraciones de las economías periféricas y semiperiféricas. Las economías primario-exportadoras son altamente sensibles a las características del sistema impuestas por la idiosincrasia de los países centrales y pueden sufrir severos daños por el traslado estructural del centro cíclico.

Actualmente se trata de constituir una nueva gobernanza económica internacional, que deberá distribuir las responsabilidades y los costos del restablecimiento del sistema financiero, atender el calentamiento global y administrar la nueva geopolítica de la energía. Por sus alcances y consecuencias, pareciera que estamos ante una crisis que alude a las principales contradicciones del régimen internacional de acumulación de capital. Todo indica que se extenderá hasta que se consoliden nuevos patrones de producción y comercio internacional y, a tales efectos, será menester el paso de la hegemonía de Estados Unidos a un esquema más equilibrado de poder y funciones internacionales, lo cual exigirá a su vez nuevos paradigmas teóricos.

Pero los reacomodos en el sistema financiero internacional no serán suficientes para solucionar el aumento generalizado del desempleo que trae consigo la crisis, que depende a su vez de varios factores, tales como la tecnología, la relocalización de la producción y las migraciones. Por eso se atisban ya esfuerzos para restituir la primacía de la producción y el empleo frente a la economía especulativa y sus excesos. Esta es la cuestión que está en el centro



del debate actual, en tanto ha sido el predominio de la economía financiera el que ha generado los principales descalabros de la economía real.

Las relaciones entre el poder político y el poder económico no han sido las mismas a lo largo de las diferentes etapas de desarrollo del capitalismo; su dinámica ha dado lugar a configuraciones peculiares y formas institucionales específicas. El problema actual se explica por el agotamiento de la capacidad hegemónica de EEUU y la imposibilidad de su sustitución por parte de otra economía individual, como ocurrió en el pasado<sup>1</sup>.

Las funciones económicas de cada Estado dependen de su ubicación estructural en la economía en proceso de globalización. Los países económicamente más poderosos necesitan un tipo de articulación estatal diferente de la de los países dependientes para regular, dirigir y orientar los circuitos del excedente.

Fue el economista Raúl Prebisch uno de los primeros en señalar que el mercado carece de horizonte estratégico y es insensible en materia de equidad<sup>2</sup>. El mercado no es capaz de corregir por sí solo las asimetrías distributivas que ocasiona, ni tampoco puede considerar los daños ambientales que producen la utilización insostenible de los recursos naturales y la generación de todo tipo de desechos ambientalmente nocivos.

El objetivo estatal de la cohesión social ha sido instrumentado históricamente mediante diversas políticas económicas y sociales, la mayor parte de las cuales fueron incluidas bajo el concepto amplio de Estado de Bienestar. En Europa, el Estado de Bienestar fue el resultado del pacto social que se adoptó en respuesta a las condiciones internacionales y políticas imperantes después de la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo con Amartya Sen, «la naturaleza del Estado de Bienestar consiste en ofrecer algún tipo de protección a las personas que sin la ayuda del Estado puede que no sean capaces de tener una vida mínimamente aceptable según los criterios de la sociedad moderna (...) La idea fundamental versa en torno a la interdependencia entre los seres humanos»<sup>3</sup>.

En su momento, el desmantelamiento del Estado de Bienestar y el reemplazo del paradigma keynesiano por el enfoque neoliberal no fueron el resultado de una victoria teórica. Fueron las condiciones históricas de mediados de los

---

1. Giovanni Arrighi: «La globalización, la soberanía estatal y la interminable acumulación del capital» en *Iniciativa Socialista* N° 48, 3/1998.

2. Además de otros textos anteriores del autor, v. «Hacia una teoría de la transformación» en *Revista de la Cepal* N° 98, 12/2008.

3. «El futuro del Estado de Bienestar» en *La Factoría* N° 8, 2/1999.

años 70 las que demandaron el retorno de un enfoque más conveniente para los intereses de la transnacionalización emergente. En efecto, el nivel de transnacionalización adquirido por las empresas y los bancos había convertido en sabiduría convencional la idea de que el Estado nacional era demasiado pequeño para atender las cuestiones globales, y demasiado grande para atender las cuestiones locales.

La última consideración, antes de pasar al análisis de Bolivia, es la distinción entre las diferentes nacionalizaciones de empresas o bancos que actualmente se están implementando en varios países. Estas medidas difieren según los contextos institucionales y adquieren objetivos distintos según se apliquen en países centrales o periféricos. En los países desarrollados, la nacionalización constituye una medida de excepción con miras a reparar las unidades económicas quebrantadas; en el caso de las economías periféricas, la nacionalización tiende a ser un mecanismo para recuperar soberanía, reconstruir el sector estatal o captar una porción mayor del excedente.

**En los países desarrollados, la nacionalización constituye una medida de excepción con miras a reparar las unidades económicas quebrantadas; en el caso de las economías periféricas, la nacionalización tiende a ser un mecanismo para recuperar soberanía, reconstruir el sector estatal o captar una porción mayor del excedente ■**

### ■ Estado y mercado en Bolivia

Los antecedentes presentados permiten abordar el examen de las experiencias de Bolivia, cuyo desempeño económico ha sido altamente sensible a las condiciones de la economía internacional y las emisiones ideológicas provenientes de los organismos multilaterales de financiamiento. Se trata de un país que ha puesto en práctica estrategias de desarrollo diametralmente opuestas a lo largo de las últimas décadas, siguiendo en sus propios términos en alguna medida las tendencias latinoamericanas más generales. Desde la recuperación de la democracia en 1982, Bolivia ha transitado por tres etapas diferentes desde el punto de vista de la relación entre sociedad, mercado y Estado, que se analizan a continuación.

**La turbulencia: 1982-1985.** La recuperación de la institucionalidad democrática en 1982 abrió una disputa entre distintas fuerzas que pugnaban por proporcionar un cauce estratégico al país. Entre 1982 y 1985 se enfrentaron dos estrategias de

desarrollo claramente distintas: la primera buscaba reconstruir el sector estatal de la economía y fortalecer el cogobierno y la cogestión obrera (posición representada principalmente por la Central Obrera Boliviana, COB), mientras que la segunda, alentada por los sectores empresariales formados en décadas pasadas, pretendía la consolidación de la incipiente economía de mercado.

Como se sabe, en aquellos años el país atravesó por una traumática etapa de hiperinflación que trajo consigo un desquiciamiento del orden político y generó un reparto desigual de los recursos económicos menguantes entre los acreedores externos, los sectores laborales más poderosos y las clases privilegiadas en la etapa anterior.

Fruto del desorden imperante, las elecciones generales de 1985 dieron lugar a un gobierno que no trepidó en poner en marcha un esquema drástico de estabilización, conocido como el «Decreto Supremo 21.060», cuyos alcances demostraron ser bastante más amplios que los de una simple medida destinada a recuperar la estabilidad monetaria.

***El periodo neoliberal: 1985-2005.*** Los gobiernos que se sucedieron en las dos décadas siguientes se ciñeron de manera general a los lineamientos del Consenso de Washington, cuyas políticas son bastante conocidas. Sin embargo, merece una mención especial la privatización de empresas públicas llevada a cabo a mediados de los años 90, que adoptó la forma de una asociación estratégica entre el Estado y las compañías transnacionales, denominada «capitalización», en sectores como el de hidrocarburos, energía eléctrica, telecomunicaciones, ferrocarriles y transporte aéreo.

En tal contexto, los cambios en el sector hidrocarburífero contemplaron la construcción del gasoducto a Brasil, la capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y una nueva Ley de Hidrocarburos que determinó condiciones tributarias altamente favorables para las nuevas empresas incorporadas al sector. Como resultado de tales transformaciones, se produjo un aumento de las inversiones en exploración, que elevaron las reservas probadas de gas natural de tres trillones de pies cúbicos (TCF, por sus siglas en inglés) en 1996 a 29 TCF en 2003. Las reservas probadas de petróleo pasaron, en ese mismo lapso, de 80 a 486 millones de barriles<sup>4</sup>.

También se realizaron las reformas legales e institucionales necesarias para establecer un sistema de regulación independiente de los sectores capitalizados.

---

4. Ver Guillermo Aponte et al.: «La nacionalización bajo la lupa», Análisis de Coyuntura N° 4, Fundación Milenio, La Paz, 2006.

Para ello se crearon las superintendencias sectoriales encargadas de regular los ámbitos de operación de las empresas capitalizadas.

La política de capitalización estuvo orientada, sobre todo, a atraer capitales extranjeros. En ningún momento se pensó que dicha medida tendría que haber potenciado al capital nacional. A este último no se le ofrecieron las condiciones mínimas necesarias para poder ejercer una función relevante en la construcción del mercado interno y en la nueva inserción del país en la economía internacional. Por ello, los sectores empresariales de Bolivia no fueron habilitados como un actor protagónico en el funcionamiento de los mercados. Se trató de un tributo al dogmatismo ideológico, que suponía a la sazón que los mercados funcionan por sí solos y que cualquier configuración de los agentes económicos es por sí misma apropiada para generar niveles satisfactorios de crecimiento, exportaciones y empleo.

**La política de capitalización estuvo orientada, sobre todo, a atraer capitales extranjeros. En ningún momento se pensó que dicha medida tendría que haber potenciado al capital nacional ■**

Otra medida importante adoptada a mediados de los años 90 fue la sanción de la Ley de Participación Popular, que transfirió 25% de los ingresos tributarios a los municipios y a las universidades y alentó de esta manera el establecimiento de un nivel de administración pública local antes inexistente.

En general, las reformas neoliberales acentuaron la heterogeneidad estructural de la economía boliviana, profundizaron las desigualdades sociales y generaron un cambio espectacular en la configuración de los agentes económicos, ocasionando la consolidación de al menos tres grandes estratos.

El primer estrato es el propiamente capitalista, que se compone de unas dos decenas de empresas públicas (las anteriormente capitalizadas, en su mayoría), unos cien grupos económico-financieros y alrededor de 2.500 empresas de la industria mediana y pequeña. Se trata de los agentes con condiciones de generación de excedente y acumulación, innovación tecnológica y gerencial, así como con capacidad para generar ingresos crecientes, empleos calificados y exportaciones. La reversión de las empresas capitalizadas a empresas públicas es la principal modificación que se intenta en el presente.

El segundo estrato consiste en las unidades económicas que participan en el mercado en condiciones de reproducción simple, y cuenta con unos 900.000

establecimientos económicos urbanos sin capacidad de acumulación. En algunos casos, se agrupan gremialmente y participan en los debates sobre las principales políticas públicas como parte de la denominada «economía popular».

Por último, el estrato de la economía de supervivencia está compuesto de unas 650.000 unidades campesinas minifundistas que mantienen escasos vínculos permanentes con el mercado, porque solo comercializan sus excedentes, y en general combinan diversas fuentes de ingresos monetarios y no monetarios para su reproducción. Se ubican principalmente en el Altiplano y los valles.

A estos tres estratos económicos básicos hay que añadir el llamado «tercer sector», que si bien no persigue fines de lucro, tiene un carácter privado. Uno de los aspectos más notables de la evolución económica de Bolivia radica en el hecho de que en los años recientes se han creado más organizaciones no gubernamentales (ONG) que empresas, situación que expresa muy claramente el tipo de incentivos existentes. Estos no propician la multiplicación de emprendimientos productivos orientados al mercado, sino que alientan los diversos intentos por participar en la redistribución de recursos públicos provenientes del Tesoro General de la Nación, la cooperación internacional o las iniciativas de alivio de la deuda externa<sup>5</sup>.

Esta estructura de agentes económicos trae consigo problemas sumamente complejos para la gestión de las políticas públicas: no existen fuerzas centripetas que funcionen de manera espontánea de acuerdo con una lógica de mercado, se producen escasos efectos multiplicadores de la inversión y el gasto, y además resulta muy difícil concertar políticas y estrategias económicas dada la ausencia de capacidades de representación idónea por parte de los agentes básicos, tanto patronales como laborales.

A pesar de la incorporación de las empresas capitalizadas al sector estratégico de la economía, el desempeño económico en los años de neoliberalismo dejó mucho que desear. El crecimiento que impulsaron las inversiones de la capitalización fue modesto debido a que su efecto multiplicador se trasladó al exterior por la importación de equipos de capital y, además, en esos años la economía sufrió un severo deterioro de los términos de intercambio. Asimismo, el excedente disponible fue escaso y no se canalizó hacia la inversión reproductiva, lo que se expresó en tasas de crecimiento insatisfactorias, como se observa en el cuadro 1.

---

5. Bolivia se ha beneficiado de varias condonaciones de deuda bajo el marco del programa Iniciativa para el Alivio a la Deuda de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPA, por sus siglas en inglés) que ha condicionado la asignación de los recursos para fines de alivio de la pobreza.



Cuadro 1

**Tasa de crecimiento anual del PIB, 1997-2005 (en porcentaje)**

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
4,3	5,0	0,4	2,3	1,5	2,8	2,7	4,2	4,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, <www.ine.gov.bo>.

**El nacionalismo indigenista: 2006 hasta la fecha.** El Movimiento al Socialismo (MAS) no es propiamente un partido sino el instrumento político de un conjunto de movimientos sociales entre los que predominan los sectores campesinos, especialmente cocaleros. Las relaciones con la COB, en cuanto entidad matriz de los trabajadores y obreros del país, tienen un carácter más bien circunstancial y no constituyen un vínculo orgánico fundado en coincidencias programáticas. Las dos medidas estratégicas propuestas por el MAS consisten en la refundación del país por medio de la adopción de una nueva Constitución Política del Estado (CPE) y la reversión del neoliberalismo mediante la nacionalización de las empresas capitalizadas.

Respecto del primer punto, el régimen económico que deriva de la nueva CPE, aprobada mediante referéndum en enero de 2009, responde a una visión altamente ideologizada acerca de las bondades de la economía social comunitaria, en contraposición con las formas mercantiles y capitalistas de organización de la producción y el empleo. En cuanto al segundo punto, la medida más importante de Evo Morales desde su asunción como presidente ha sido la nacionalización de los hidrocarburos, iniciada el 1 de mayo de 2006 con la ocupación militar simbólica de los campos petroleros.

A diferencia de las nacionalizaciones de los años 50 y 60, la medida imperante ahora se ha basado en la compra del paquete de acciones en fideicomiso en las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con el objetivo de que el Estado asuma el control en el directorio de las empresas. Esta operación se acompañó de la renegociación de los impuestos, las regalías y los precios de referencia de los contratos con las empresas petroleras, en cumplimiento de la nueva Ley de Hidrocarburos aprobada en 2005.

El aumento de los ingresos fiscales fue inmediato y espectacular, ya que las nuevas condiciones contractuales coincidieron con el incremento de los precios internacionales de los hidrocarburos. El aumento de la recaudación cambió radicalmente la situación fiscal, como puede observarse en el cuadro 2.

Cuadro 2

**Índice de los ingresos consolidados del sector público  
 no financiero, 1997-2007 (1997=100)**

	1997	2001	2003	2005	2007
<b>Ingresos totales</b>	<b>100</b>	<b>133,4</b>	<b>145,8</b>	<b>198,3</b>	<b>365,6</b>
Renta interna	100	133,2	160,2	244,3	321,4
Renta aduanera	100	96,6	95,6	134,2	186,8
Regalías mineras	100	71,0	86,4	206,0	929,6
Impuestos sobre hidrocarburos	100	222,2	231,4	564,4	636,1
Otros ingresos	100	119,0	121,3	88,2	356,7

**Fuente:** elaboración del autor a partir de cifras oficiales.

Además de un incremento de la recaudación, las nuevas reglas que ha impuesto el actual gobierno generaron todo tipo de problemas, desde renegociaciones forzadas hasta arbitrajes en tribunales internacionales<sup>6</sup>, por lo que las inversiones en el sector de hidrocarburos se contrajeron drásticamente. Así, el país se ha visto forzado a importar hidrocarburos para abastecer sus necesidades internas y no ha podido cumplir con los contratos vigentes con Argentina y Brasil.

En cualquier caso, los ingresos fiscales se incrementaron notablemente. Hasta 2005, esto se debió básicamente a una mayor eficiencia de la recaudación, y a partir de esa fecha se explica por el aumento de los recursos obtenidos del sector de hidrocarburos y, en menor medida, de la minería. La nueva situación fiscal le ha permitido al gobierno utilizar el excedente para otorgar diferentes bonos en efectivo: la Renta Dignidad para la tercera edad, por un monto anual de us\$ 340 para cada beneficiario; el Bono Juancito Pinto para los niños en edad escolar, por un monto de us\$ 29 al año; y el Bono Madre Niño Niña para las mujeres embarazadas y sus hijos menores de dos años, por un monto de us\$ 257 pagadero en un lapso de dos años y nueve meses.

El beneficio político que produce la distribución clientelar del excedente fiscal explica la querrela del gobierno central con las prefecturas administradas por la oposición. Este problema se relaciona con la gestión económica del excedente en una situación en la que el poder está centralizado en el nivel nacional, al tiempo que se impulsa un proyecto de descentralización y construcción de autonomías.

Otro sector que refleja los cambios de estrategia económica es el de la minería. Cabe recordar que la nacionalización de las minas y la creación de la

6. Bolivia ha abandonado el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi) del Banco Mundial (BM).

Corporación Minera de Bolivia (Comibol) fue una de las medidas emblemáticas de la Revolución de 1952. En 1985, la crisis de la industria mundial del estaño determinó la defunción de la Comibol y el despido de la mayoría de sus trabajadores mediante un procedimiento denominado «relocalización», que consistió en una indemnización monetaria calculada a partir de los años de servicio prestados a la empresa.

Una parte de los mineros «relocalizados» se trasladó a la región del Chapare y se dedicó al cultivo de la hoja de coca; otros migraron hacia diferentes zonas del país o incluso al exterior. En cambio, un importante contingente sobrevivió precariamente en la actividad minera y se organizó en forma de cooperativas mineras de muy diversa capacidad. Hasta el momento, el actual gobierno no ha logrado restablecer a la Comibol como eje del sector minero en el país. La principal oposición provino de las cooperativas mineras establecidas en las dos últimas décadas, cuyo número de trabajadores duplica actualmente el de la empresa minera estatal en sus momentos de mayor expansión (el periodo 1983-1985).

Por eso, compiten en el sector minero dos estrategias contrapuestas por la renacionalización de la minería boliviana después de la privatización neoliberal: la reconstrucción de empresas estatales a la vieja usanza *versus* el fortalecimiento del cooperativismo y el asociacionismo en general. El dilema se torna aún más complejo debido a la demanda de las comunidades indígenas de ejercer sus nuevos derechos constitucionales respecto del aprovechamiento de los recursos mineros. Hasta ahora, el gobierno ha tomado sus decisiones a partir de la cuantificación de la importancia numérica de los sectores en conflicto y de su posibilidad de concurrir a las urnas. Los números electorales se han impuesto por encima de la lógica económica.

***El desempeño económico reciente.*** En los tres últimos años, Bolivia ha disfrutado de condiciones internacionales excepcionales que se han traducido en resultados macroeconómicos de carácter inédito. Se destaca, sobre todo, el aumento en más de seis veces de las exportaciones de hidrocarburos y minerales, tal y como se aprecia en el cuadro 3.

La gestión de Evo Morales se ha beneficiado de los excepcionales precios de los principales productos de exportación, así como del aumento de las remesas enviadas por los trabajadores emigrados. Como resultado, las reservas internacionales han aumentado desde algo menos de us\$ 1.000 millones en 2003 a us\$ 7.700 millones a fines de 2008. Sin embargo, tales cifras no se han traducido, como podría esperarse, en un cambio descollante en las tasas de crecimiento de la economía, tal como revela el cuadro 4.

Cuadro 3

**Exportaciones según sectores de actividad económica,  
 2003-2008 (en millones de us\$)**

	2003	2004	2005	2006	2007*	2008*
Hidrocarburos	485	815	1.400	2.011	2.239	3.433
Industria manufacturera	781	950	945	1.124	1.310	1.617
Minería	229	298	351	794	1.056	1.517
Agropecuaria	94	132	172	160	188	270
<b>Totales</b>	<b>1.590</b>	<b>2.195</b>	<b>2.867</b>	<b>4.088</b>	<b>4.793</b>	<b>6.836</b>

\* Información preliminar.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Cuadro 4

**Tasa de crecimiento anual del PIB, 2006-2008 (en porcentaje)**

2006	2007	2008
4,7	4,0	6,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

En general, de lo señalado hasta ahora, es posible inferir que los sectores productivos carecen de una articulación estratégica derivada del mercado. Las fuerzas motrices de las principales actividades tienen un carácter exógeno y dependen de las condiciones de los mercados internacionales.

La minería se caracteriza por la presencia de diversos tipos de empresas: estatales, transnacionales, algunas nacionales y un conjunto heterogéneo de cooperativas. En el sector de hidrocarburos se destaca la presencia de la brasileña Petrobras junto con YPF, cuya reorganización ha sido severamente afectada por las impericias de su gerencia después de la nacionalización, y los hechos de corrupción revelados recientemente. Por su parte, la industria manufacturera está compuesta por unas pocas empresas que atienden el mercado interno y las exportaciones beneficiadas por tratados internacionales, en medio de una enorme cantidad de unidades microempresariales que se mantienen gracias al incumplimiento de las normas laborales y tributarias. El comercio y el transporte son las actividades de mayor ocupación, pero no se caracterizan por el respeto a las disposiciones tributarias y laborales. En este rubro se incluye también un enorme contingente de personas vinculadas al contrabando a gran escala.

A pesar de los problemas expuestos, esta heterogeneidad es interpretada como una virtud que merece un tratamiento privilegiado por parte de las

políticas públicas. La nueva Constitución confiere derechos, privilegios y exenciones tributarias a muchos sectores de la economía popular.

Sin embargo, por las características descritas, los únicos sectores capaces de generar excedente, cuando las circunstancias internacionales lo permiten, son la minería y los hidrocarburos.

**Los problemas emergentes.** La experiencia boliviana pone claramente de manifiesto la dificultad de articular tres procesos diferentes: la adopción de un nuevo marco constitucional que corrija la distribución de poder y avance en la inclusión de los sectores sociales excluidos; el establecimiento de una nueva estrategia de desarrollo capaz de imprimir dinamismo y equidad a la economía mediante la reconversión productiva y el uso regenerativo del excedente; y, por último, la capacitación del funcionariado público para establecer un nuevo tipo de gestión económica y gerencia social.

El Estado es una construcción histórica en sus componentes institucionales, ideológicos y personales. No hay reconstrucción del Estado sin una elite intelectual capaz de proponer a la sociedad un horizonte estratégico en sintonía con las condiciones internas e internacionales. La constelación de poder emergente de las consultas populares le ha permitido al MAS proceder a una sustitución masiva del personal del Estado. Este nuevo personal ya no proviene principalmente de las capas medias urbanas, que disponían de algún tipo de preparación para el ejercicio de funciones y competencias en la administración pública. El reemplazo de los partidos políticos por los movimientos sociales y la sustitución de la antigua burocracia son aspectos relevantes en la presente coyuntura boliviana.

Hasta ahora, la gestión gubernamental no está haciendo el esfuerzo de capacitación necesario para fortalecer y dotar de competencias técnicas a las nuevas elites. No basta con empoderar; también es preciso construir las capacidades necesarias para llevar adelante la gestión pública con profesionalismo y ética. El empoderamiento per se de los grupos excluidos es una condición necesaria, pero no suficiente, para una nueva gestión del Estado. La administración de las políticas públicas no puede organizarse a partir del reparto de los órganos administrativos a los movimientos sociales, como sucedía en el pasado con los partidos políticos.

## ■ Reflexiones finales

Las doctrinas y prácticas de retorno del Estado en los países centrales y en la periferia obedecen a circunstancias y demandas diferentes. En uno y otro

caso, se requieren profundas reformas institucionales y liderazgos apropiados que permitan separar el poder político de los intereses particulares.

La reconfiguración de las bases sociales del Estado es sin duda una de las tareas más importantes de la democratización social. Pero requiere de un mínimo de condiciones a fin de que no derive en una pura sustitución de privilegios y caudillismos. En Bolivia, los sectores tradicionalmente excluidos han ganado poder; sin embargo, no se han creado todavía las condiciones para que el ejercicio de tales derechos avance en la dirección de una mayor productividad y equidad de la economía en su conjunto.

El abrupto cambio en las condiciones económicas internacionales generará efectos sobre el desempeño de la economía boliviana. Las incertidumbres se refieren a la duración de la recesión internacional, la evolución de los términos del intercambio, los precios de los principales productos de exportación y la política económica que despliegue el gobierno.

Hasta los comicios de diciembre de 2009, la situación estará marcada por el proceso electoral. No obstante los perjuicios para las actividades productivas, es probable que el gobierno mantenga el tipo de cambio en su nivel actual, recurriendo a una parte de las reservas internacionales. También se puede anticipar que, para evitar escasez de combustibles, se requerirán cuantiosas importaciones de diesel y otros derivados del petróleo; esta operación consumirá otra parte de las reservas. No se descarta tampoco la posibilidad de que se implementen subsidios clientelares y financiamiento excepcional para algunas empresas públicas y sectores particulares, como los cooperativistas mineros.

Tales medidas generarán presiones sobre la situación fiscal y se anticipa un déficit relativamente abultado para este año. La holgura que caracterizó a la macroeconomía de los últimos tres años probablemente sea reemplazada por una complicada disputa por los remanentes del excedente fiscal, especialmente entre el gobierno central con las prefecturas y municipios.

Esta situación podría cambiar radicalmente después de las elecciones. Cualquiera sea el resultado, todo indica que la crisis económica demandará una mayor atención. Las respuestas que se ensayen dependerán de la constelación política imperante, pero es poco probable que se mantengan las orientaciones del pasado reciente, cuando el cuantioso excedente fiscal facilitó la gestión de una política económica de corte redistributivo. ☐