

LA ECONOMÍA BOLIVIANA «MÁS ALLÁ DEL GAS» *The Bolivian economy «beyond the gas»*

George GRAY MOLINA
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
✉ george.gray@undp.org

BIBLID [1130-2887 (2006) 43, 63-85]

Fecha de recepción: mayo del 2006

Fecha de aceptación y versión final: junio del 2006

RESUMEN: El 1° de mayo de 2006, el gobierno del presidente boliviano Evo Morales promulgó un decreto de nacionalización de los hidrocarburos que, en escuetos 9 artículos, abrió un nuevo ciclo de participación estatal en la economía boliviana. Si bien muchas de las reacciones iniciales a dicho decreto se circunscribieron a las virtudes o riesgos del acto nacionalizador, pocos análisis dan cuenta del impacto de largo plazo de este proceso. Más allá del debate coyuntural sobre el rol del Estado en la economía, parece ser de importancia evaluar qué significa el mayor peso de la «economía del gas» desde una perspectiva histórica. Este artículo describe la emergencia de una nueva «economía más allá del gas» que articula a exportadores de joyas, textiles, cueros, madera y agricultura orgánica con miles de actores de la economía popular urbana y rural. Esta nueva economía de base ancha tiene el potencial de generar empleo, redistribuir ingreso y construir una nueva base productiva para clases medias emergentes en áreas urbanas. Tender un puente entre la «economía del gas» y la nueva «economía más allá del gas» es el reto central de la presente coyuntura.

Palabras clave: Bolivia, economía, hidrocarburos, desarrollo, pobreza.

ABSTRACT: On May 1 of 2006, the President of Bolivia Evo Morales passed a decree to nationalise hydrocarbons which, in nine brief clauses, inaugurated a new cycle of State participation in the economy. The initial reactions tended to be concerned with the merits and risks of nationalisation itself, but few analyses have considered the long term impact of this process. Beyond the conjunctural debate on the role of the State in the economy, it seems relevant to assess the implications of a «gas led economy» from a historical perspective. The article examines the prospects of an economic model «beyond the gas», which includes exports of jewellery, textiles, leather goods, timber, and organic produce, with the participation of actors from the urban and rural sectors. This economy structured around a broader productive base has the potential to generate employment, redistribute income and establish a new productive base for the emerging middle class in the urban areas. The principle challenge at present is building a bridge between a «gas economy» and a new «economy beyond the gas».

Key words: Bolivia, economy, hydrocarbons, development, poverty.

I. INTRODUCCIÓN*

El 1 de mayo de 2006, el gobierno del presidente boliviano Evo Morales promulgó un decreto de nacionalización de los hidrocarburos que, en escuetos 9 artículos, abrió un nuevo ciclo de participación estatal en la economía boliviana. Si bien muchas de las reacciones iniciales a dicho decreto se circunscribieron a las virtudes o riesgos del acto nacionalizador, pocos análisis dan cuenta del impacto de largo plazo de este proceso¹. Más allá del debate coyuntural sobre el rol del Estado en la economía, parece ser de importancia evaluar qué significa el mayor peso de la «economía del gas» desde una perspectiva histórica. En la Bolivia preconstituyente y prenacionalización, el debate económico parecía haber desalojado la agenda de la controversia pública. Desde hace cinco años, el país no hablaba de otra cosa que no fuera la necesidad de transformar las reglas del juego político y todos los caminos parecían conducir hacia escenarios de cambio constitucional/estatal. Al mismo tiempo, y contraria a la primacía de lo político, se debatía encendidamente sobre la importancia del gas natural y sus múltiples usos. Poseedor de la segunda reserva continental más rica de gas, Bolivia comenzó a transitar por esta ruta altamente política a partir del análisis del destino de los recursos encontrados en el sur y sudeste de la república.

La renovada afición por la explotación de los recursos naturales resucita una larga memoria nacional caracterizada por la dependencia de un patrón de desarrollo mono-productor. El gas es, en el imaginario nacional, un hallazgo prodigioso en el que se encierra una gran promesa; la posibilidad de acabar, para siempre y de un plumazo, con el atraso, el hambre y la postergación². Vivimos hoy en la Bolivia «desde y para el gas». Por ello, el presente artículo describe la economía «más allá del gas», que genera fuentes de empleo e ingresos para 3,9 de los 4 millones de personas económicamente activas en el país. El reto central de este período histórico es pasar de una economía «de base estrecha», anclada en el recuerdo del estaño y la promesa del gas, a una economía «de base ancha», que diversifique sectores y multiplique actores productivos³. Detrás de este reto se apuesta por un gran impacto distributivo y también de crecimiento a favor de la base de la pirámide productiva.

* Coordinador del Informe de Desarrollo Humano de Bolivia del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El presente artículo está basado en la sinopsis del Informe de Desarrollo Humano de Bolivia *La economía boliviana más allá del gas* (PNUD, 2005) y en el artículo de GRAY MOLINA y ARANÍBAR (2006).

1. Ver Bolivia's nationalising president and his anti-American allies. *The Economist*, 4 de mayo de 2006; Hydrocarbons nationalisation poses risks. *Oxford Analytica*, 8 de mayo de 2006 y Bolivia's Nationalization of Gas! *Counterpunch*, de Jeffery WEBBER, 3 de mayo de 2006.

2. En esto, el imaginario gasífero se asemeja a imaginarios de recursos naturales a lo largo del siglo XX en torno al petróleo (S. ALMARAZ, 1958 y M. QUIROGA SANTA CRUZ, 1977) y el estaño (J. ALBARRACÍN, 1972).

3. La literatura reciente de crecimiento económico acentúa el impacto del «autodescubrimiento» y «diversificación» exportadora, en el contexto de una acelerada integración financiera y comercial. En particular, ver R. HAUSMANN, D. RODRIK y A. VELASCO (2004), R. WAZCIARG y J. IMBS (2003) y P. AGHION y B. ARMENDÁRIZ (2004).

II. ¿CAMBIO DE MODELO O CAMBIO DE PATRÓN DE DESARROLLO?

De inicio, vale la pena zafarse de la discusión en torno al llamado «modelo económico» (Gray Molina, 2003). ¿Seguimos debatiendo si Bolivia necesita más o menos Estado?, ¿vale la pena preservar la polarización entre liberales que defienden el inmovilismo, y radicales que depositan todas sus fuerzas en el vuelco nacionalista del Estado? Este ensayo plantea, de inicio, que si el patrón de desarrollo no cambia, más allá de las variantes liberales, mixtas o nacionalistas, Bolivia seguirá siendo uno de los países más pobres y desiguales de América Latina.

Atravesemos entonces por la primera respuesta de fondo: ¿qué distingue un modelo económico de un patrón de desarrollo? y ¿por qué es más importante cambiar el segundo, que seguir debatiendo sobre el sello ideológico del primero? Entendemos por patrón de desarrollo la manera en la que se vinculan, funcionan, cooperan u obstruyen los factores de producción de una economía, en un contexto de ventajas o desventajas competitivas, que dinamizan o no dicho entramado productivo. Así, el modelo viene a ser el «cómo», mientras el patrón termina siendo el «qué». El patrón de desarrollo describe tanto la dotación de factores (¿somos un país rico en capital?, ¿tecnología?, ¿mano de obra?, ¿recursos naturales?) como la modalidad de inserción internacional (¿nos cerramos al comercio?, ¿nos abrimos de par en par? O ¿buscamos nichos en los cuales podemos competir?). En ese sentido, el modelo económico es simplemente la manera en la cual se administra el patrón de desarrollo. Se lo puede hacer con un Estado fuerte e interventor, desde una visión que le dé más poder a las fuerzas del mercado, o desde una visión mixta que combina Estado y mercado. El modelo es la forma, mientras el patrón es el contenido, la sustancia.

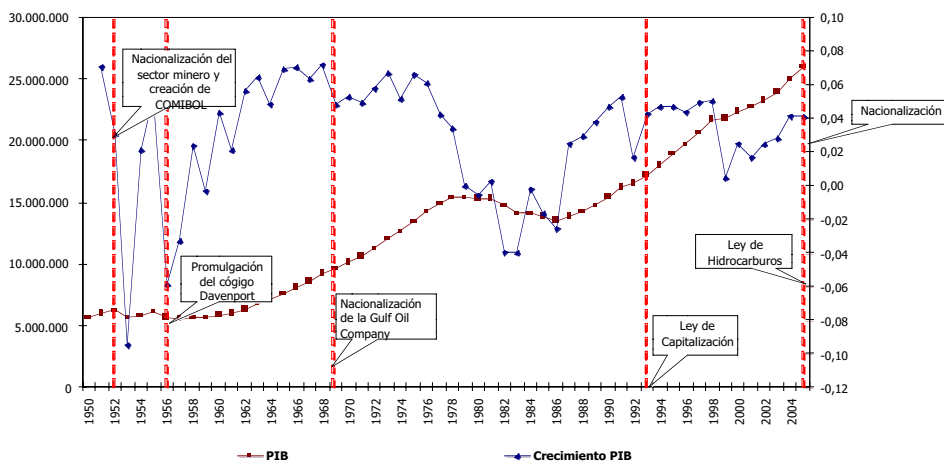
Bolivia ha cambiado varias veces de modelo, pero nunca ha intentado transformar su patrón de desarrollo de manera sostenida. Entre 1900 y 1920, el país se embarcó en el liberalismo. El patrón de desarrollo se hizo «estaño-dependiente», así como ya había girado antes en torno a la plata, la goma o la castaña. En 1937, la nacionalización de la *Standard Oil* y el nacimiento de YPFB movieron el péndulo hacia la nacionalización de una parte del patrón extractivo. La segunda parte llegó en 1952 con la nacionalización del sector estañífero y el nacimiento de COMIBOL.

El péndulo volvió a liberalizarse en los años 60 con nuevas inversiones privadas en minería e hidrocarburos, hasta la nacionalización de la *Gulf Oil* en octubre de 1969, que selló el último recuerdo estatista del patrón monoprodutor. Los años que transcurren entre 1985 y 2005 describen una ventana de oportunidad perdida para diversificar la economía y multiplicar actores en sectores competitivos. El nacimiento del «patrón gas», con la promulgación de la Ley de Hidrocarburos de 2005, abre un nuevo cambio de modelo sobre el mismo patrón de desarrollo extractivo, anclado en recursos naturales primarios.

Ya sea desde COMIBOL o YPFB, con nuevas leyes de inversiones e intentos de privatizar hasta los servicios, la economía boliviana no ha dejado de concentrar la mayor parte de sus esfuerzos en la explotación y aprovechamiento de un núcleo reducido de recursos naturales. Persiste entonces un patrón administrado desde distintos modelos,

que se caracteriza por la concentración de la economía nacional en la exportación de pocos productos, la mayor parte de ellos entregados a los mercados sin procesamiento o valor agregado.

GRÁFICO I
 PRODUCTO INTERNO BRUTO (EN MILES DE BOLIVIANOS DE 1990)



Fuente: Elaboración propia en base a UDAPE.

¿Cómo describir la economía boliviana a partir de este legado? El resultado más visible de la persistencia de un patrón de desarrollo centrado en la dependencia mono-productora es una economía «de base estrecha». Entendemos por base estrecha una configuración particular de la estructura productiva. ¿En qué consiste? En que para el sector de industria manufacturera el 83% de la fuerza laboral, organizada en unidades familiares, campesinas o microempresariales de menos de cinco personas, produce apenas el 25% del ingreso. Al mismo tiempo, sólo un 7% de los trabajadores, agrupados en empresas de más de 50 empleados, genera el 65% del ingreso. En medio de esta doble pirámide, que parece separar empleo de ingresos, están las medianas empresas que producen el 10% de lo producido y reclutan al 10% de la masa laboral.

Es esa relación inversamente proporcional entre empleo e ingreso la que caracteriza a la economía boliviana y la que la convierte en una de las menos equitativas del continente. Cuando se miran estos datos, se entiende por qué persisten las asimetrías entre unos pocos privilegiados y una cantidad abrumadora de operarios y agricultores depauperados. La riqueza en Bolivia se genera de forma concentradora y exclusiva, porque no existe como contraparte un aparato productivo ampliador de oportunidades.

III. EFECTOS DE LA «ECONOMÍA DE BASE ESTRECHA»

El primer motivo para transformar el patrón de desarrollo económico es el bajo nivel histórico de crecimiento económico. A pesar de un entorno macroeconómico estable y un período de apertura económica favorable, Bolivia no ha podido generar el impulso necesario para promover el desarrollo y reducir la pobreza. La tasa de crecimiento promedio para el período 1950-2005 fue de 2,8%, el cual se traduce en un crecimiento promedio per cápita de 0,5%, nivel extremadamente bajo para superar las necesidades socioeconómicas por las que atraviesa el país. Elementos tales como la acentuada crisis fiscal –traducida en un alto endeudamiento público–, y bajo nivel de ahorro interno, que amplió la brecha ahorro-inversión, combinados con fluctuaciones en los términos de intercambio, a la baja productividad y a los efectos negativos de la mediterraneidad provocaron que en los últimos 20 años Bolivia mantenga tasas de crecimiento menores a las observadas en los años 60 y 70.

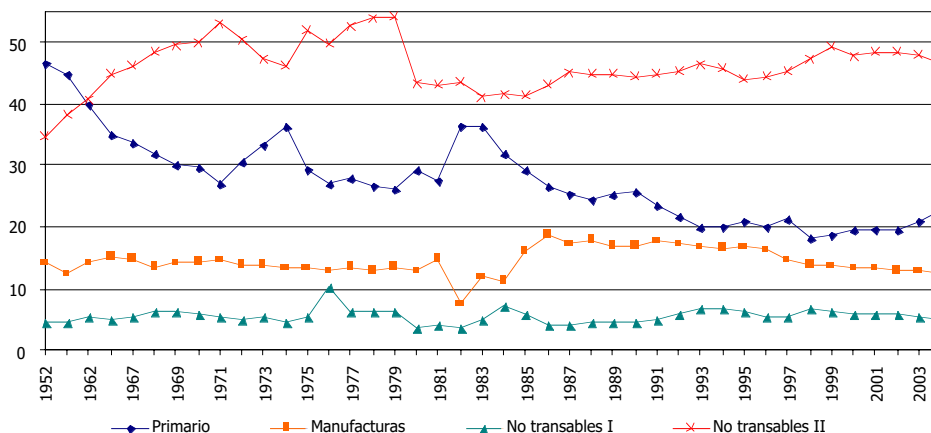
El segundo motivo es la alta concentración en pocos productos exportables. Dada la estrechez del mercado interno boliviano, su inserción en mercados externos es fundamental para su crecimiento. Esta característica promueve la necesidad de una búsqueda de mejores condiciones de inserción internacional que permitan que la contribución de las exportaciones al crecimiento sea una constante y no un fenómeno vulnerable derivado de cambios en la coyuntura externa. Históricamente, Bolivia no ha podido incrementar el valor de sus exportaciones ni diversificar su oferta. Una mirada al sector exportador para el período 1992-2003 revela que las áreas más importantes son bebidas y tabaco (20,67%), minerales metálicos (19,78%), petróleo y gas natural (15,47%), agricultura y caza (8,89%) y finalmente bienes de industrias metálicas básicas (6,1%). Si bien la evolución de la estructura de las exportaciones muestra cambios sustanciales desde mediados de la década de 1990 –cuando se dio paso a las exportaciones no tradicionales– los logros en términos de diversificación e innovación no han cambiado el patrón de fondo de las exportaciones, el cual sigue siendo altamente dependiente de la explotación de pocos recursos naturales y de su limitada transformación en algunos productos manufacturados.

El tercer motivo es una baja productividad de los factores de producción. Las fuentes del crecimiento, desde un punto de vista contable, pueden entenderse como el resultado de la acumulación de factores productivos y de la productividad que se da a su uso. En este sentido, el crecimiento económico de los últimos 20 años se debe más que nada a una acumulación de factores (trabajo de calificado), que a un incremento en la productividad de los mismos. En efecto, mientras el trabajo y el capital han mostrado aportes cercanos al 90% y 50% respectivamente, la Productividad Total de los Factores (PTF) ha restado al crecimiento aproximadamente un 40%. Aunque en el período 1970-1980, la PTF representaba un fuerte impulso al crecimiento económico, la misma muestra una significativa reducción en la década de 1980 y una incipiente recuperación en la década de 1990. Si bien la acentuada caída de los 80 encuentra su explicación en los desequilibrios que enfrentó el país, la debilidad del aporte de la PTF en los últimos años se explica por la debilidad institucional del país y la ausencia de mano de obra calificada.

El cuarto motivo por el cual se hace necesario el cambio de patrón económico es la desarticulación entre sectores transables y no transables. La estructura del Producto Interno Bruto ha cambiado a lo largo de los últimos años, la cual alentó un crecimiento del sector de no transables (principalmente comercio y servicios), no sólo en cuanto a la absorción de empleo, sino también en la generación de Producto. Así mientras en 1980 sectores como el sector primario y el manufacturero representaban cerca del 29% y 14% del producto respectivamente, en el año 2003 su participación se reduce a 21% en el primer caso y a 13% en el segundo. Por otro lado, los no transables que en 1980 constituían alrededor del 47% de la estructura del PIB, el año 2003 pasan a representar más del 54% del producto generado en el país. Por tanto, se evidencia la existencia de tres senderos en los componentes del Producto: en el caso del sector primario, el patrón es decreciente; para la manufactura se observa muy poca fluctuación y para los bienes no transables el sendero es creciente. Los sectores no transables que incrementan su participación son el de comercio y otros servicios, mientras que los sectores vinculados a los servicios de energía y construcción no muestran grandes variaciones. Respecto al empleo, éste se retrae en sectores ligados a la agricultura y minería, se mantiene con poca fluctuación en la manufactura y en los no transables ligados a la generación de energía, gas, agua y construcción y se incrementa en sectores como el comercio, transporte y otros servicios. La relación inversa que existe entre el sector de no transables y el primario indica que el primero es un refugio del segundo en tiempos de recesión económica.

El quinto y último motivo para dar un viraje es la persistencia de la pobreza y desigualdad y baja movilidad social. Todas las implicaciones anteriores retrataron un crecimiento que resulta incapaz de generar un efecto de rebalse que permita a Bolivia abandonar su puesto entre los países más pobres y desiguales de Latinoamérica. De acuerdo a la Encuesta de Mejoramiento de las Condiciones de Vida (MECOVI), cerca de 174.419 personas ingresan al mundo de la pobreza cada año. Asimismo, para el período 1999-2002, cuando el crecimiento alcanzó en promedio una tasa de 1,76%, la pobreza (en términos absolutos) se incrementó de 5 a 5,5 millones de personas, de las cuales 3,5 millones son consideradas indigentes. Se estima que la tasa de crecimiento económico que neutraliza el crecimiento demográfico por debajo de la línea de pobreza es de 6%, por lo tanto, con niveles de crecimiento muy por debajo de un 6% y un índice Gini (de desigualdad) de 0,57, el patrón de crecimiento boliviano resulta siendo empobrecedor. Un cálculo basado en proyecciones de población y crecimiento económico revela que bajo una tasa promedio de crecimiento per cápita de 0,3%, Bolivia tardaría 178 años en salir de la pobreza, lo cual implica que 9 generaciones no mejoren su condición definida como umbral de ingresos mínimos. Por otro lado, la movilidad social en Bolivia es reducida y las implicaciones de la misma son desincentivadoras para luchar contra la pobreza e impulsar el crecimiento económico de largo plazo.

GRÁFICO II
MENOS ESTAÑO, MÁS COMERCIO: 50 AÑOS DE PRODUCTO INTERNO BRUTO



III.1. ¿Por qué persiste la economía de base estrecha?

La economía de base estrecha persiste a través de prácticas, valores e instituciones, a pesar del colapso del patrón estaño en 1985, pese al decreto 21.060 y de las reformas económicas de la década de 1990. La convivencia de prácticas e instituciones diversas que definen dinámicas económicas con bajos niveles de articulación entre sí ha inducido en el país a una alta fragmentación del patrón de desarrollo, que depende de estrategias de vida, supervivencia y diversificación culturalmente arraigadas. El «abigarramiento» del tejido social y económico boliviano es parte del problema y de la solución para superar la economía de base estrecha, basada en recursos naturales, administrada de manera liberal, nacionalista o mixta.

Este Informe sostiene que el motivo principal de la persistencia de la economía de base estrecha son las articulaciones existentes entre actores y sectores productivos que reproducen la «base estrecha» como sistema. Así, a pesar del aparente divorcio entre la «economía popular» de pequeños productores, artesanos, cooperativistas y comunidades campesinas e indígenas y la «economía exportadora» de acopiadores, procesadores y financiadores, es útil destacar que ésta no es una mirada maniquea de la realidad.

No estamos ante dos economías enfrentadas, una capaz de dar sustento a la mayoría de los bolivianos en edad de trabajar frente a otra que sólo vela por sus dividendos y excluye de su disfrute a la gran masa laboral. No hay un sistema noble y empobrecido frente a otro elitista y exclusivo. En otras palabras, bajo este esquema no se contempla la posibilidad de que la economía «buena» triunfe sustituyendo a la «mala». Lo que se plantea aquí es que lo que denominamos la «economía popular»

y la «economía exportadora», conforman un solo sistema productivo: la economía de base estrecha.

Así, la proliferación de condiciones precarias de empleo, la atomización constante de talleres idénticos o la falta crónica de vinculaciones virtuosas entre los factores de producción son síntomas del funcionamiento perverso de un patrón de desarrollo que eslabona a todos los productores, grandes o pequeños, bajo parámetros compartidos y recíprocos que consolidan la estrechez de la base económica del país.

Por ello, a partir de cuatro estudios de caso, realizados en El Alto, Llallagua, Villamontes y San Pedro, se obtienen tres conclusiones sobre la economía popular boliviana. La primera es que los pequeños productores tienden a diversificarse, pero sin poderse especializar, es decir, son un espacio de proliferación de cientos y miles de clones productivos. Cada operario parece tener como proyecto íntimo reproducir su fuente de empleo apenas cuente con las condiciones para independizarse. Cada aprendiz es un microempresario en potencia. Sin embargo, esta diversificación no implica especialización. De cada unidad productiva sale otra con las mismas características, así, cada una de ellas genera un ramillete de competidores que pulveriza las ganancias y se retacea a los ya pocos clientes.

Sin embargo, ¿por qué los pequeños productores buscan proveer todos los eslabones de su cadena productiva en vez de especializarse en alguno de ellos y construir sociedad e interdependencia con sus similares? La explicación viene con la segunda conclusión de los estudios de caso. Se observa que los pequeños productores son solidarios dentro de su tejido social y familiar, pero que a la hora de producir, optan por ser solitarios. Uno de los problemas detectados por la investigación es justamente la falta crónica de confianza entre pares dentro del ámbito de los negocios. Entre los sectores estudiados se percibe una aguda reticencia a depender de sus similares en el momento de construir su supervivencia y reproducción material. El resultado de este comportamiento receloso es la atomización de cientos de actores económicos con escasas posibilidades de competir activamente en mercados mayores.

El tercer hallazgo de nuestros estudios de caso descarta explicaciones fáciles o simplistas para los dos anteriores. Allí se advierte que los pequeños productores multiplican sus unidades sin especializarlas y son reacios a asociarse en la escena económica, porque las instituciones en el país no generan los incentivos suficientes para crear un entorno favorable a la socialización de riesgos, lo que implica la articulación entre unidades económicas en procesos de agregación de valor. El hecho de que se siga apostando desde el Estado al crecimiento con base en los recursos naturales ha generado un marco institucional y de políticas económicas dirigido a un reducido sector formado por las empresas privatizadas/capitalizadas, mientras un amplio sector de la economía boliviana siguió careciendo de los incentivos y las condiciones para integrarse de manera sostenida a la estrategia de diversificación de las exportaciones. De ahí se deduce que uno de los principios del cambio está en los entramados institucionales diseñados para beneficiar a pocos actores y actividades económicas, y en la cultura rentista y patrimonial propia del patrón de crecimiento centrado en la explotación de recursos

naturales, los que hasta el momento han favorecido a la perduración de una economía de base estrecha.

IV. LA EMERGENTE «ECONOMÍA DE BASE ANCHA»

Un estudio reciente retrata la estrechez de la economía del gas y la magnitud del efecto multiplicador del sector exportador que está «más allá del gas» (ver INE *et al.*, 2006). Lo interesante del estudio estadístico liderado por el Instituto Nacional de Estadísticas es que cuantifica, por primera vez, el impacto de generación de empleo directo e indirecto del sector exportador boliviano. Algunos sectores son más generadores que otros, pero el perfil emergente es de una «economía de base ancha» que vincula a centenas de exportadores con miles de productores de la economía popular urbana y rural. Los sectores que generan más empleo son, a la vez, sectores altamente competitivos en mercados externos (joyería, textiles, cueros, muebles de madera certificada, agricultura orgánica, entre otros)⁴.

El año 2005, las exportaciones bolivianas sumaron 2.797 millones de dólares. Casi la mitad se debió al sector hidrocarburífero (1.294 millones), y un tercio a un emergente sector manufacturero vinculado a recursos naturales (926 millones)⁵. Hace apenas cinco años, el sector manufacturero boliviano contabilizaba 715 millones en exportaciones. Este patrón se mantuvo constante durante cerca de 50 años, en los que el sector manufacturero contabilizó entre 14 y 17% del PIB⁶. Los últimos tres años, sin embargo, vieron un despegue sólo igualado por el emergente sector gasífero. La diversificación de la economía boliviana, iniciada en los años ochenta, tuvo que madurar cerca de veinte años antes de producir una industria pujante y, lo más importante, competitiva en mercados internacionales.

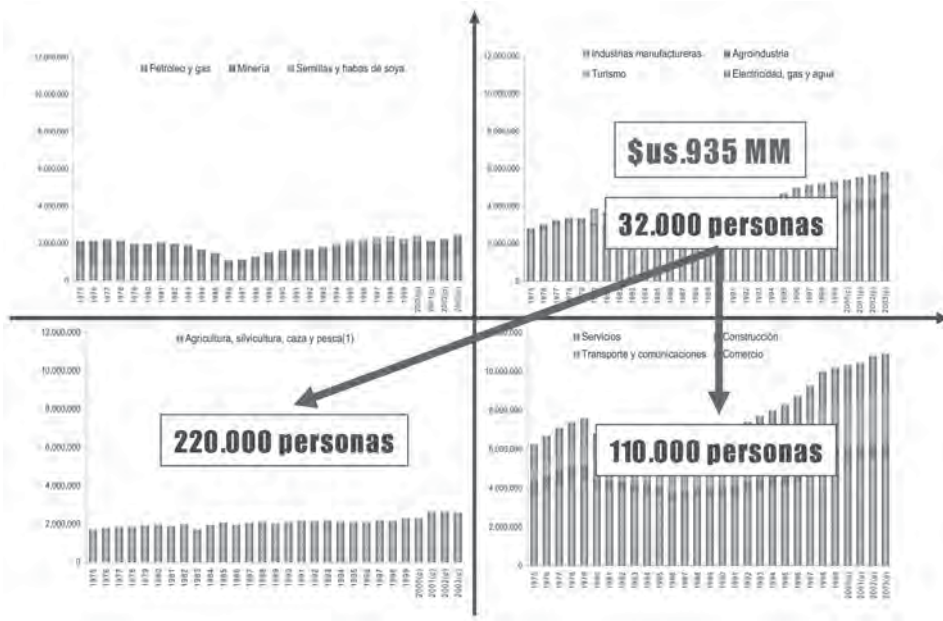
El Gráfico III muestra la estructura laboral de una «economía de base ancha» emergente. Según estimaciones del estudio del INE *et al.* (2006) 887 empresas exportadoras generan 32.000 empleos directos vinculados a industria manufacturera. Éstas a su vez generan 107.000 empleos indirectos en la economía popular urbana (servicios, construcción, comercio, transportes, entre otros) y 213.000 empleos en la economía popular rural (agricultura y servicios no agrícolas del área rural). El tamaño de la incipiente economía de base ancha sigue siendo minúsculo. Contabiliza 352.000 empleos de una población económicamente activa de cerca de 4 millones. Es decir, un 9% de la población económicamente activa es parte del nuevo núcleo dinámico «más allá del gas».

4. Ver la base de datos del *International Trade Centre*-UNCTAD (2006) que estima la competitividad dinámica de productos exportables para 100 países del mundo. Los sectores más dinámicos en Bolivia para el período 2000-2004 incluyen castaña, joyería, confecciones de cueros, textiles y productos procesados de madera.

5. Ver INE (2006), *Boletín Estadístico*, número 21.

6. Ver PNUD (2005) para la serie completa desde 1950.

GRÁFICO III
INDUSTRIA MANUFACTURERA Y EMPLEO EN BOLIVIA



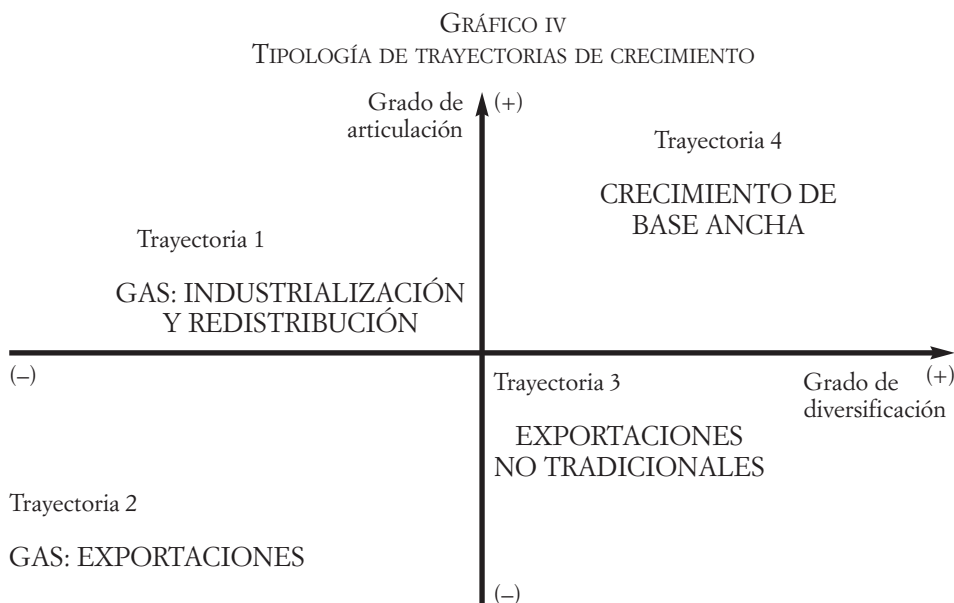
Fuente: Elaboración propia en base a INE.

V. ¿«CON», «SIN» O «MÁS ALLÁ DEL GAS»?

En la última década, el crecimiento exponencial de las reservas probadas y probables de gas natural, la emergencia de una moderna economía de servicios en torno a las principales transnacionales del gas, y más recientemente el inusitado dinamismo del sector externo y el incremento notable de las recaudaciones fiscales, son los cuatro síntomas visibles de la consolidación progresiva de la «Bolivia del gas natural». Que esta Bolivia sea más equitativa y menos pobre depende no sólo de la capacidad redistributiva del Estado sino, sobre todo, de la capacidad estatal para construir una economía *diversificada y articulada* «más allá del gas».

Precisamente, son estos dos conceptos los que permiten definir cuatro trayectorias de crecimiento económico con implicaciones distintas en términos de desigualdad y pobreza para los próximos años (Gráfico IV). La simulación utiliza un modelo macroeconómico de multiplicadores contables MCS y se basa en el supuesto de que el crecimiento de la economía boliviana se situará en torno al 4% en 2006. Supuestos diferenciados sobre los sectores de actividad que actúan como motores del crecimiento económico así como sobre su capacidad de arrastre del mercado interno, permiten

mostrar resultados distintos en términos de ingresos percibidos por los hogares urbanos y rurales del país⁷.



El *grado de diversificación de la economía* se refiere al número de sectores y actores productivos que explican el crecimiento económico. Una economía de base estrecha asienta su dinamismo en escasos productos obtenidos a partir de tecnologías de producción intensivas en capital. En la simulación, un crecimiento con *bajo grado* de diversificación se asienta en dos o tres sectores que crecen a tasas muy superiores al promedio de la economía (4%) y que tomados en conjunto representan entre el 6% y el 22% del PIB. Al contrario, un crecimiento con *alto grado* de diversificación se asienta en cuatro o más sectores con tasas cercanas o superiores al 4% y que representan al menos el 40% de la estructura productiva.

El *grado de articulación de la economía* se refiere a la capacidad de los sectores productivos que liderizan el crecimiento económico para arrastrar el mercado interno y generar una dinámica económica interesante en los sectores que les proveen insumos y servicios. En la simulación, un crecimiento con bajo grado de articulación con el mercado interno supone que los sectores que promueven el crecimiento actúan en una lógica de enclave productivo. Por ello, tanto el consumo privado de hogares –por el lado

7. Dado que se trata de un modelo macroeconómico no se obtienen datos de desigualdad y de pobreza. Sin embargo, el modelo distingue 11 tipos de hogares, 6 urbanos y 5 rurales. Ello permite esbozar algunas tendencias sobre indicadores de desigualdad.

de la demanda– como los sectores de servicios –por el lado de la oferta– crecen a tasas muy inferiores al promedio de la economía.

Este último se estima en torno al 2% en escenarios con bajo grado de articulación y en torno al 3% en escenarios con alto grado de articulación –esto último a fin de respetar la restricción de crecimiento promedio del 4% aun en escenarios de alta diversificación y alta articulación–. Por supuesto, como muestra el Gráfico II, la capacidad de arrastre de un crecimiento sustentado en las exportaciones no tradicionales es superior al que puede producir un crecimiento basado únicamente en exportaciones de gas natural.

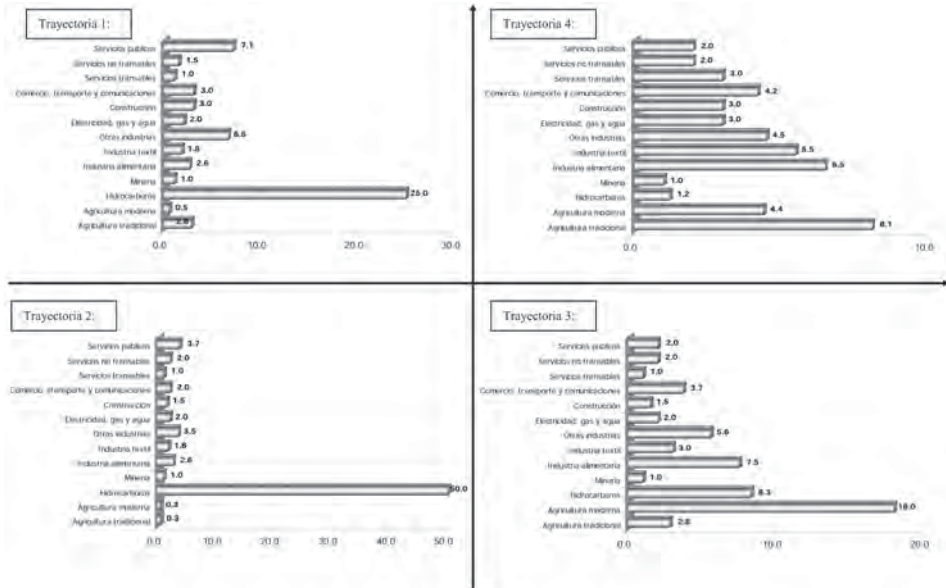
La Tabla I y el Gráfico V muestran los supuestos básicos de cada simulación y el vector de crecimiento sectorial en cada trayectoria. El crecimiento simulado del PIB es del 4% en todos los escenarios pero ellos difieren tanto por el grado de diversificación –medido por el peso relativo de los sectores motores en el PIB– como por la capacidad de arrastre del mercado interno –aproximada por la tasa de crecimiento de los sectores de servicios–.

TABLA I
SUPUESTOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO SEGÚN TRAYECTORIAS

	1. Gas industrialización y redistribución	2. Gas exportaciones	3. Exportaciones no tradicionales	4. Crecimiento de base ancha
Grado de diversificación (% sectores motores en el PIB)	21,7	7,0	44,7	53,7
Grado de articulación (% crecimiento servicios)	3,3	2,1	2,4	3,1

Como se observa en el Gráfico V, una misma tasa de crecimiento puede ser explicada por distintas fuerzas y dinámicas económicas. Unas que han tendido a consolidar el predominio de un recurso natural en distintas fases de la historia económica de Bolivia, con variaciones en cuanto al grado de industrialización del producto y a la capacidad redistributiva del Estado (trayectorias 1 y 2). Y otras que se asientan en un cambio estructural que promueve una mayor diversificación pero que presenta limitaciones también estructurales para articular el mercado interno, y por lo tanto para promover una reducción sustancial de la pobreza, fundamentalmente por su impacto neutro o regresivo en términos redistributivos (trayectoria 3).

GRÁFICO V
VECTORES SIMULADOS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO SECTORIAL



Los hechos estilizados de las tres primeras trayectorias permiten describir sendas de crecimiento económico que el país ha conocido en el pasado. La trayectoria 1, «gas con industrialización y con redistribución», describe un escenario en el cual el crecimiento reposa esencialmente en tres sectores productivos (hidrocarburos, 40%; industrias pesadas, 8% y sector público, 8%), y una cierta capacidad de arrastre del mercado interno (construcción, 3%; comercio, 3%). La interacción de estos sectores describe un escenario en el cual el Estado no sólo se erige en un agente productivo importante que promueve la industrialización del gas natural, sino que favorece políticas agresivas de crecimiento del sector público, esencialmente en las áreas de salud y de educación. Al mismo tiempo, la inversión privada de pequeña y/o gran escala en los sectores agrícola y manufacturero se ve desfavorecida, por el efecto de «enfermedad holandesa». Grosso modo, este escenario describe la dinámica de funcionamiento de la economía boliviana en los años sesenta, con un Estado de corte patrimonial-prebendal: escasa articulación sin diversificación.

La trayectoria 2, «exportaciones de gas natural», se construye exacerbando las tendencias presentes en el funcionamiento de la economía boliviana del período 2000-2004 para describir a Bolivia como monoexportador de gas natural materia prima. Concentración económica y enclave productivo. El crecimiento económico del 4% se sustenta esencialmente en la producción y exportación de gas natural (50%). Al igual que en la década de los sesenta, una sola materia prima sin valor añadido llega a explicar

el 70% de las exportaciones nacionales⁸ y su auge no resulta suficiente para dinamizar el mercado interno y cambiar la dinámica cuasi-recesiva del consumo de hogares. Con matices esto es lo que ha venido ocurriendo en los últimos años, en los que el auge de los hidrocarburos ha explicado más de la mitad de un magro crecimiento económico y la tasa de desempleo abierta se ha estabilizado en torno al 9-10%.

La trayectoria 3, «exportaciones no-tradicionales», reproduce las características del crecimiento económico de la primera mitad de los noventa: diversificación limitada con escasa articulación. En este período, que marca en cierto sentido el auge del modelo económico, no sólo la contribución del sector externo fue globalmente positiva sino que las exportaciones, que se expandieron a un promedio anual del 10%, se constituyeron en la fuente principal del crecimiento. En apenas ocho años, las exportaciones no tradicionales sustentadas en el dinamismo del complejo agroindustrial cruceño se multiplicaron por cinco. Grosso modo, como refleja el vector de crecimiento de este escenario, la dinámica económica se sustentó en la agricultura moderna (18%), el sector extractivo (4,5%), la industria manufacturera (6,1%) y el comercio, transporte y comunicaciones (3,7%).

En los años noventa y al menos por un tiempo, gracias a un contexto externo bastante favorable, Bolivia registró dos logros históricos: se pudo disminuir el elevado grado de concentración de las exportaciones en pocos sectores/productos⁹ y se consiguió modificar ligeramente el perfil exportador del país: las manufacturas basadas en recursos naturales y los productos de baja tecnología llegaron a representar de forma estable el 40% de las exportaciones totales entre 1993 y 1996. Si bien la tasa de desempleo abierta se redujo del 9% al 3% en este período, el crecimiento de la economía apenas alcanzó un promedio anual del 4% y la pobreza relativa se redujo en un punto porcentual al año, apenas lo suficiente para retomar el nivel de pobreza previo al ajuste estructural.

Finalmente, el escenario de «crecimiento de base ancha» que el país aún no ha sido capaz de construir combina el dinamismo de muchos sectores productivos con mejores eslabonamientos internos (escenario 4). El vector de crecimiento muestra por lo tanto, no el predominio de un sector de actividad, sino un crecimiento importante de distintos sectores de base ancha que representan dos tercios de la estructura productiva nacional y tienen una elevada capacidad de arrastre del mercado interno: agricultura (8,1%) e industria manufacturera (5,4%) además de comercio, transporte y comunicaciones (4%) y servicios transables (3,3%).

8. El peso relativo de las exportaciones de materias primas se estabiliza en torno a su nivel de 1985 –es decir, 70%–, el 60% de las ventas al exterior vuelve a ser explicado nuevamente por el sector tradicional y el 30% de las exportaciones totales se concentran en una sola materia prima: el gas natural.

9. La evolución del índice de Herfindhal muestra que el grado de concentración de las exportaciones bolivianas en 1999 (0,05) era muy inferior al registrado antes de que colapsara la economía del estaño (0,32).

VI. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA «ECONOMÍA DE BASE ANCHA» EN BOLIVIA

¿Cuáles son los elementos de la actual economía de base estrecha que podrían potenciarse a fin de provocar un cambio en el patrón de desarrollo?, es decir, ¿qué de la actual realidad podría servir para transformarla? Nuestro punto de partida es la necesidad de construir articulaciones diarias entre actores de la economía popular y exportadora. Cambios en estas articulaciones generarían escenarios alternativos para evaluar si la economía se ensancha o se vuelve cada vez más estrecha. Desde nuestras simulaciones emerge una nueva estructura económica, que apuesta por el sector manufacturero vinculado a recursos naturales (incluyendo manufacturas de textiles, madera, cuero, joyería, oleaginosas y otros) y aumenta la productividad de la economía rural agraria y no agraria. ¿Qué sería, en consecuencia, esta «economía de base ancha»? En principio, una reconciliación entre la creación de empleos y la generación de ingresos.

Se trata de que la mayor cantidad de trabajadores produzca el mayor volumen de ingresos, de democratizar los factores de producción, de que más y más bolivianos accedan a las oportunidades de prosperar y hacer prosperar a sus semejantes. Por eso, el desafío de esta perspectiva analítica consiste en pensar la economía más allá del gas, es decir, más allá de la adición a los recursos naturales y más acá de la manufactura, de la elaboración de materias primas y del ensanchamiento de la base productiva del país.

Ensanchar la base es también multiplicar más y mejores actores productivos que ya existen en la economía popular. Es abogar para que aquellos que ya generan la mayor parte del empleo puedan también multiplicar sus ingresos e insertarse en los mercados mundiales. Ensanchar es, en las claves de comprensión de este Informe, promover un Estado capaz de generar las condiciones para que renovados actores populares de la economía se beneficien de un impacto redistribuidor eficaz. Implica que los productores atomizados puedan asociarse sin temores con los medianos y grandes exportadores de la economía.

Ensanchar es sobre todo articular para crecer, construir puentes entre habilidades diversas y flexibilidades variadas. Implica una reforma profunda en la dotación de activos, multiplicar las condiciones favorables para que cada productor pueda explotar al máximo sus actuales capacidades desprovistas de confianza y lazos virtuosos.

A lo largo de este Informe planteamos la necesidad de ir «más allá de la economía del gas», para sentar las bases de una economía competitiva, pero también redistributiva. Ya no es suficiente aprovechar una buena coyuntura económica, sino que es necesario hacerlo para avanzar hacia una transformación estructural que sienta las bases de una «economía de base ancha». La pregunta esencial es «cómo», evitando caer en los lugares comunes de la discusión académica y teórica, o en los del propio debate coyuntural en nuestro país.

VII. PRIMERO, ARTICULAR PARA CRECER

El principal problema de los actores y sectores que ya generan valor agregado en base a la explotación de los recursos naturales es que no pueden aprovechar más el mercado ya existente. Para ellos, Bolivia tiene acceso a cien o mil veces más mercado de lo que pueden abastecer con cadenas de producción atomizadas, apuntaladas por una integración vertical inflexible, o amenazadas por una fragmentación microempresarial ultraflexible. En otras palabras, viven un problema de oferta, no de demanda.

VII.1. *Cola de león: articular para acceder a mercados*

Desde el punto de vista de la mayoría de los actores de la economía popular, ser parte de una cadena de valor agregado se traduce en la experiencia de ser «cola de león», es decir, de actuar como trabajadores o empresas contratistas, portadores de mano de obra barata, que no reciben grandes beneficios de la cadena de valor. Si bien éste es un patrón común en las cadenas de recursos naturales, no tiene por qué ser siempre así. Intervenciones estatales focalizadas y dirigidas a atacar cuellos de botella y estructuras de mercado no competitivas ayudan a incentivar la articulación. Éstas son, en síntesis, políticas que redistribuyen nichos de mercado dentro de la propia cadena de valor. Veamos algunas de ellas.

a) Subsidios de articulación debajo del eslabón de procesamiento. Un problema de muchos productores agropecuarios en Bolivia es que la estructura de acopio de su producción es monopsonía (existe un solo comprador). Esta realidad tiende a desincentivar la articulación, porque los productores prefieren «saltar» el eslabón de acopio y encarar su propia comercialización de manera dispersa e irregular. El acopiador, a su vez, tiene motivos fundados para dispersar territorialmente a los productores a fin de mantener su poder de compra exclusivo. En este contexto, podrían aplicarse subsidios focalizados para productores que logran acuerdos con sus compradores a precios mutuamente aceptables. Así se ayudaría a generar un mercado más competitivo y a expandir la producción en los eslabones iniciales de cadena de valor. Lo importante es que este subsidio vaya dirigido a ampliar accesos a mercados, no a compensar la pobreza, ni a moderar la exclusión de manera genérica. La filosofía detrás de este tipo de intervención consiste en ayudar a que los productores pequeños no asuman todo el riesgo de un nuevo emprendimiento o de la expansión de la producción existente.

b) Capital de riesgo e instrumentos financieros para articular encima del eslabón de procesamiento. Cuando se sube en la cadena de valor hacia procesadores y comerciantes, emergen otras fallas de mercado que hacen difícil expandir la producción en el punto de comercialización. Para los pequeños procesadores de madera o cuero, el problema central no sea quizás la producción en sí, ni el procesamiento, sino los períodos muertos entre entrega y entrega hacia el eslabón comercializador. Hay que sumar a esto que,

en algunos casos, el pago por la venta de sus productos se dé 60 ó 90 días después de la entrega, una vez que el comercializador de mercado final (interno o externo) ha acomodado su producto. La incertidumbre entre pedido y pedido y las brechas en el tiempo de pago son incentivos perversos para «diversificar sin especializar». Tenemos acá una falla de mercado crónica que premia las transacciones de corto plazo, castiga la confianza y alarga los períodos de subutilización de la mano de obra y del capital de los pequeños productores. Para esta falla de mercado existe un abanico de instrumentos de política que premian la articulación de largo plazo entre eslabones de procesamiento y comercialización. Uno de los más conocidos es el factoraje. Se trata de un instrumento financiero por el cual, mediante un descuento, se paga el «recible» del procesador, 60 ó 90 días antes de la venta final. Este pago hace posible que se reduzcan al máximo los tiempos muertos y transfiere el riesgo de productores pequeños a comercializadores internos o externos armados con más liquidez financiera.

c) Asociatividad para acceder a mercados. Las estructuras de mercado monopólicas y monopsonicas inducen a que los productores se asocien para lograr mejores precios para su producto (asociación competitiva), y en algunos casos, se integren hacia adelante, con eslabones de valor más altos (asociatividad vertical). La asociatividad competitiva se hace más efectiva si emerge en torno a un mercado semipúblico apropiable para los socios. La apropiación debajo del eslabón de acopio tiende a girar en torno a un acceso a mercado que no sería posible de acceder de manera fragmentada y dispersa. Esto ocurre tanto en los mercados de acopio de la soya como en la minería cooperativizada. La asociatividad vertical es más dificultosa, porque supone crear competencia a los eslabones superiores de la cadena de valor. Ejemplos exitosos de integración desde la asociatividad tienden a derivar en nuevas empresas, asociaciones o cooperativas, «incubadas» por el eslabón anterior. En ambos casos, tanto para acceder a mercados en mejores condiciones, como para integrar verticalmente sobre la cadena de valor, la asociatividad puede crear economías de escala y redistribución de riesgo que hacen posibles negocios que, solos y fragmentados, serían poco rentables para los pequeños productores urbanos o rurales.

VII.2. Cabeza de ratón: articular para crear mercados

Para una minoría de los actores de la economía popular que ya participan como líderes de cadenas de valor en mercados competitivos, el freno mayor a su capacidad de expansión son los obstáculos que encuentran para encontrar mercados seguros para sus propios proveedores de bienes y servicios. Los segundos, terceros y cuartos eslabones de la mayoría de las cadenas de valor están firmemente anclados en las prácticas de «diversificación sin especialización» de la economía popular. Un micro o pequeño productor en el segundo o tercer eslabón no tiene incentivos para especializarse, porque, entre otras cosas, carece de horizontes de certidumbre para acomodar su producción. ¿Cómo revertir este patrón en beneficio de todos los productores? Aquí tenemos algunas propuestas para su discusión.

a) *Incubar más Pequeñas y Medianas Empresas (PYME)*: La creación de más unidades productivas viables y competitivas desde la economía popular es en parte causa y en parte efecto de una economía anclada en un patrón de desarrollo de recursos naturales primarios. Muchas de las barreras para la creación de más PYME vinculadas a la industria de recursos naturales surgen del clima de inversión y las «desventajas de la formalización», percibidas en el corto plazo. Sin embargo, casos exitosos de asistencia técnica financiera y no financiera en América Latina y Bolivia muestran las ventajas de mediano y largo plazo de la formalización en torno a negocios rentables. Por «formalización» entendemos más que la mera legalidad en la constitución de una unidad productiva o su estatus tributario. Incluye, de manera clara, el paso de la lógica gerencial de base familiar a una de cimientos estrictamente gerenciales, pero también la adopción de tecnología apropiada para la especialización flexible y el acceso a nichos dinámicos de mercado. La literatura internacional muestra que la mayor parte de los negocios realizados por las PYME se da con otras similares, para lo cual es necesario ir construyendo un tejido empresarial más denso.

b) *Mercados financieros para PYME*: Además de los obstáculos usuales para el financiamiento productivo en Bolivia, los escollos para el financiamiento específico de las PYME son significativos. Entre ellos están los altos costos fijos de los préstamos para los pequeños productores, los elevados costos de monitoreo de pequeños y numerosos créditos y los contratos imperfectos que generan incentivos a la mora o al no pago. Estos factores dificultan la provisión de servicios financieros a las PYME, que a diferencia del microcrédito, requieren de análisis y calificación de riesgo continuos para garantizar la continuidad del negocio. Las PYME están atrapadas en una paradoja: son demasiado «grandes» para merecer tratamiento microcrediticio, pero muy «pequeñas» para amortiguar los costos de operaciones, supervisión y recolección del mercado de créditos. Algunos instrumentos financieros que encaran este dilema incluyen: 1) garantías muebles que agilicen el mercado colateral, 2) factoraje y otros mecanismos de descuento entre proveedores y compradores finales, 3) garantías recíprocas entre compradores y vendedores sobre una cadena de valor, y 4) asistencia técnica no financiera para preparar a las PYME.

c) *Asociatividad para crear mercados*: La asociatividad que genera valor para los «cabezas de ratón» es distinta en naturaleza a la de los «cola de león». Lo imprescindible para los pequeños propietarios no es romper la estructura monopólica de mercado, sino construir un tejido horizontal de confianza, especialización y creación de valor con otros pequeños productores. Los ejemplos de los distritos industriales de Gamarra en Lima o de los pequeños productores en el norte italiano sugieren un patrón a ser imitado. Los distritos industriales funcionan mejor si se construye un tejido industrial complementario, de alta especialización y flexible a las demandas del mercado. La asociatividad para la creación de valor se sustenta en potenciales economías de escala que ayuden a confrontar fallas de coordinación e información en los mercados.

La literatura internacional sobre «clusters» o «conglomerados» sugiere aplicaciones para algunos sectores industriales y microindustriales que, a lo largo de la cadena, ganan sinergias y confianza mediante el aprendizaje horizontal, que forja una cultura emprendedora entre pequeños productores en competencia a través de proximidad geográfica. Más importante que la asociación en sí es el motivo de la misma, que puede crear nuevos mercados a partir de procesos dinámicos de innovación entre productores, procesadores y comercializadores.

VIII. REDISTRIBUIR PARA ARTICULAR

Hace 30 años, el caso de Malasia era equivalente al de la Bolivia de hoy, salvo por una importante excepción: la desigualdad. Así, una «economía de base estrecha» como la malaya, basada en enclaves de estaño y una economía agrícola de subsistencia, se transformó en tres décadas en un emporio «de base ancha» con una inserción internacional diversificada, cimentada en manufacturas livianas y recursos naturales con valor agregado. En este período, bajaron los niveles de pobreza del 52,4% al 5,5% de la población. La diferencia entre Bolivia y Malasia es que allá los niveles de desigualdad de partida eran bajos (un coeficiente de concentración de 0,3 comparado con el de 0,57 de en nuestro país). Algunas de las intervenciones de política pública requeridas para articular cadenas de valor, descritas arriba, serán impracticables por la desigualdad y la pobreza absoluta reinantes en Bolivia. Se requiere, sin lugar a dudas, un nuevo impacto redistributivo para impulsar a miles de pequeños productores incipientes. Sin embargo, ¿cómo encaminar una redistribución compatible con una economía abierta, que aspire a crear riqueza de manera sostenible? Discutamos, a continuación, algunas salidas.

a) Redistribuir activos: A diferencia de los ingresos, que son flujos volátiles, los activos son concentraciones de capital que generan ingreso. En los últimos 30 años, incrementos en los activos de capital humano (educación y capacidades laborales) han creado oportunidades para una generación de bolivianos. En los últimos 50 años, la redistribución de activos de capital físico (tierra) mediante la Reforma Agraria, también ofreció oportunidades a una generación de actores productivos. Sin embargo, estos cambios no fueron lo suficientemente agresivos como para modificar la estructura de distribución total de ingresos en el tiempo. Hoy, la concentración de activos es una limitante estructural que inhibe la emergencia de nuevos emprendimientos: acceso a activos físicos y de capital.

Este «cuello de botella» no se resuelve con crédito, porque así se plantearía un clásico problema del huevo o la gallina, es decir, ¿cómo dar crédito o apalancar riesgo para actores que no llegan al umbral requerido para ser sujetos de crédito o apalancamiento? Ayer como hoy, la respuesta está en la redistribución de activos. Esta vez, sin embargo, dos tercios del problema se encuentran en la economía urbana, donde los activos útiles deben ser fungibles en capital para varios emprendimientos. Se requiere de una

«reforma agraria» para activos que no son la tierra. Muchos de los instrumentos que se discuten en este Informe apuntan hacia esa salida. Se necesita de una política focalizada de intervención en cuellos de botella que limitan o extinguen la capacidad de hacer negocios. En algunos casos, el activo podría ser un horno de secado de madera para los carpinteros; en otra, un silo que acopia grano para productores agropecuarios. En todos los casos, es un activo físico o de capital, que no podría materializarse sin ayuda directa del Estado.

b) Redistribuir mercados: Para cada fase de la cadena de valor, sea cual fuere el rubro, «el mercado» es, en términos prácticos, el eslabón inmediatamente superior. Al pensar en «redistribución de mercados», lo que sugerimos es visualizar las ventanillas competitivas y redistributivas de hacer cada vez menos monopólico o monopsonico cada eslabón de la cadena de valor. En algunos casos, esto significa redistribuir mercados del primer eslabón (compras estatales, compras del mercado interno o nichos de mercado de exportación), pero frecuentemente implica redistribuir potencial de mercado a actores de los eslabones intermedios de la cadena. Esto lleva a «abrir» mercados que estaban capturados por un solo actor (alianzas con el acopiador, procesador o comercializador final), pero también a «crear» mercados que no existen (nuevas subcadenas en función de las ya existentes).

Desde un punto de vista más macro, el reto de expansión de oferta en el cuadrante de recursos naturales industrializados pasa por profundizar el tejido productivo, que vincula actores y mercados heterogéneos entre sí. La acción del Estado ayudaría a redistribuir, en este caso, del comercio hacia la industria, y de los grandes hacia los medianos y pequeños productores.

IX. NUEVAS REGLAS PARA LA ECONOMÍA

Por todo lo visto hasta aquí, se percibe la necesidad de que el Estado asuma nuevos roles de intervención. Describimos, a continuación, lineamientos de dicho papel, que, sin duda, se aplicarán de manera diferenciada con actores productivos heterogéneos, a lo largo y ancho del país.

a) Alianzas público/privadas para la innovación: Quizás la «falla de Estado» más importante que queda del período 1985-2005 es la ausencia de escenarios de concertación público-privados. Por ello se presentan vacíos de coordinación e información que caracterizan a la construcción y ampliación de mercados en el actual contexto mundial. Dicha coordinación no debe estar tan cerca que induzca a la captura estatal de uno u otro sector, ni tan lejos que deje toda la política económica en manos de burócratas y técnicos bien intencionados, pero apartados de la realidad de los pequeños y medianos productores. La labor principal de la alianza público-privada no debe ser «escoger ganadores» ni satisfacer «demandas», sino asegurar innovaciones productivas, comerciales e industriales continuas que aseguren la competitividad de la economía nacional.

Las innovaciones del cuadrante de industrialización de recursos naturales tienden a ser mayores a las del cuadrante de recursos naturales primarios, por lo que se requiere de ductilidad para aprovechar nichos de mercado existentes o crear nuevos en función de cambios internacionales o domésticos. Los últimos meses han mostrado que la economía exportadora boliviana está preparada para asumir el reto: el número de productos de exportación, la mayoría por montos y volúmenes mínimos, saltó de 800 a 1.300 productos entre 2003 y 2004. Esto sugiere que la búsqueda de nuevos nichos en coyunturas favorables y la consolidación de los ya existentes es práctica habitual de los empresarios bolivianos. El Estado necesita apoyar a estos innovadores, muchos de los cuales sentarán las bases de las nuevas exportaciones no tradicionales de los próximos años.

b) Promover actividades, no sectores: La nueva política industrial no debería concentrar sus esfuerzos sobre sectores de la economía, sino en actividades específicas que signifiquen cuellos de botella para actores a lo largo de la cadena de valor. Los resabios del enfoque sectorial son aún reconocibles en la propia organización del Poder Ejecutivo y los instrumentos de concertación corporativos entre Estado y sector privado. Las actividades que merecerían la intervención son heterogéneas, pero tienen un punto en común: tendrían que ser las que ayudan a promover la capacidad de innovación de actores articulados entre sí. Entre dichas actividades recomendadas aquí están los subsidios focalizados sobre la cadena de valor, la promoción de instrumentos financieros para la producción, los mecanismos transparentes de asignación de activos urbanos y rurales, los que redistribuyen mercados y otros instrumentos que promueven el uso y la creación de nuevos mercados en el cuadrante de recursos naturales industrializados.

c) La mejor incubadora es la propia economía popular: Parecería trillado afirmar que la mayoría de los exportadores bolivianos no nacieron exportadores, sino que ensayaron sus primeras armas en los sectores de comercio y/o el mercado interno de producción y procesamiento. Sin embargo, y en el lenguaje de este Informe, nacieron en la «economía popular». Bolivia tiene hoy una franja de actores pequeños y medianos demasiado reducida para la demanda de articulación externa existente. Al mismo tiempo, genera empleo escaso o subutilizado para la oferta de articulación interna. Se requiere de nuevos actores productivos que emergerán de la economía popular urbana y rural en los próximos años. Haremos bien en reconocer este potencial productivo y promoverlo desde el Estado.

El énfasis sobre la economía popular no pretende excluir a los otros actores de la economía. Sin embargo, más allá de la economía del gas, los actores de la economía popular construyen espacios de supervivencia y, en algunos casos, nichos de competitividad que merecen ser promovidos desde la política pública. Más que «microdesarrollo», este sector necesita articulación con otros actores competitivos del país.

X. NO OLVIDAR EL GAS

Sin duda, el futuro económico de Bolivia puede y debe construirse sobre el gas. No existe hoy otro sector económico que pueda competir con él en cuanto a volúmenes de inversión, generación de divisas e impuestos para el financiamiento del desarrollo¹⁰. El año 2006 se estima que los recursos fiscales provenientes de regalías e impuestos sobre el gas natural superarán los \$US 650 millones (aproximadamente \$US 230 en regalías y \$US 420 en el IDH). Esto significa cerca de 8 puntos del PIB nacional, 5 de los cuales se deben a los cambios incluidos en la Ley de Hidrocarburos promulgada en 2005. Un prolongado debate nacional acerca de la distribución de los nuevos recursos fiscales tiende a confirmar las intuiciones recogidas en este artículo. El gas induce a una concentración en materia de inversiones, pero también a una nueva fragmentación en materia de distribución de rentas. La «cultura rentista» domina el debate nacional, regional y local. La «economía del gas» promete una larga discusión sobre rentas y relativamente menos debate sobre cómo aprovechar inversiones y rentas en una transformación sostenible de la economía.

¿Qué rol debe jugar el gas a futuro? Este ensayo centra la atención en la «economía más allá del gas», pero no descuida la importancia del nuevo eje hidrocarburífero. El paso de una economía de base estrecha a una de base ancha requiere la sustitución de fuentes poco sostenibles de ahorro e inversión por fuentes más seguras de ahorro, menos dependientes de la volatilidad externa y, en lo posible, de la propia cooperación internacional en el mediano y largo plazo. Hoy, cerca de 10 puntos del PIB del ahorro provienen de la cooperación internacional (donaciones, crédito concesional y semi-concesional). Estos recursos financian valiosos emprendimientos en infraestructura, educación, salud y muchas áreas del desarrollo nacional, regional y local. Complementan el importante, pero insuficiente, ahorro interno generado por hogares, empresas y gobierno nacional.

En el curso de los próximos 10 años, Bolivia enfrentará dos retos en su política de fortalecimiento fiscal y financiero. El primero será sustituir gradualmente fuentes volátiles de ahorro por otras más seguras en sintonía con una nueva vocación agresiva de integración comercial e internacional. Los recursos fiscales del gas podrán jugar un rol fundamental en esta sustitución, como también lo harían nuevas fuentes de ahorro e inversión vinculadas al comercio exterior y a la atracción de inversión extranjera directa en áreas dinámicas de la economía. El segundo desafío será transformar fuentes de renta pública en instrumentos de promoción público-privada. Esto significa construir nuevos vínculos institucionales como los fondos de estabilización para el gas, que ahoren valiosas rentas nacionales en momentos de aceleración o auge económico y las inviertan en momentos de recesión o desaceleración.

10. El Informe de Desarrollo Humano en Bolivia de 2004 ya profundizó en la noción de «informativismo» como rasgo central de una nueva dinámica productiva a ser inducida en la economía boliviana. Y es que en la era de la globalización, la competitividad descansa en la capacidad de generar y procesar conocimientos. Por ello, como se dijo en ese documento: «La economía posible supone una explotación más eficiente e informativada de las ventajas comparativas que tiene el país».

El gas tendrá aún una importante contribución que hacer al cambio de patrón económico en Bolivia. No podrá, sin embargo, sustituir el enorme potencial de generación de empleo e ingresos de las economías popular y exportadora. Sí podrá, no obstante, acelerar la multiplicación de nuevos actores. En ambos casos, se requerirá de una visión de desarrollo de mediano y largo plazo que escoja bien los mecanismos de articulación externa e interna en el país. Así, con una economía que repliegue sus insuficiencias y potencie sus capacidades atomizadas, podremos pensar con optimismo en una mejor vida para los bolivianos.

XI. BIBLIOGRAFÍA

- AGHION, Philippe y ARMENDÁRIZ, Beatriz. *A New Growth Approach to Poverty Alleviation*. Boston: Harvard University, 2004.
- ALBARRACÍN, Juan. *El poder minero*. La Paz: Empresa Editora Urquiza, 1972.
- ALMARAZ PAZ, Sergio. *Petróleo en Bolivia*. 1ª edición. La Paz: La Juventud, 1958.
- GRAY MOLINA, George. Crecimiento de base ancha: entre la espada y la pared. *Tinkazos: Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, 2003, n.º 15: 95-101.
- GRAY MOLINA, George y ARANIBAR, Antonio. *La economía boliviana en 2006: «Una buena coyuntura para salir de la estructura»*. Documento de Trabajo 1/2006, Informe de Desarrollo Humano. La Paz, Bolivia, 2006.
- HAUSMANN, Ricardo y RIGOBÓN, Roberto. *An Alternative Explanation for the Natural Resource Curse*. NBER Working Paper n.º 9424. Cambridge, MA: NBER, 2003.
- HAUSMANN, Ricardo; RODRIK, Dani y VELASCO, Andrés. *Growth Diagnostics*. Working Paper. Cambridge: Harvard University, 2004.
- Hydrocarbons nationalisation poses risks. *Oxford Analytica*, 2006.
- INE. *Boletín Estadístico N.º 21*. La Paz, 2006.
- INE, UDAPE, IBCE, CANEB. *Empleo y Percepciones socio-económicas en las empresas exportadoras bolivianas, Bolivia 2006*. La Paz: INE, 2006.
- PNUD. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano: Multiculturalismo y Globalización: La Bolivia Posible*. La Paz: PNUD, 2004.
- *Informe Temático sobre Desarrollo Humano: La Economía más allá del gas*. La Paz: PNUD, 2005.
- QUIROGA SANTA CRUZ, Marcelo. *Oleocracia o patria*. México: Editorial Siglo XX, 1977.
- RODRIK, Dani. *Industrial Policy for the Twenty-First Century*. Working Paper. John F. Kennedy School of Government, Cambridge, MA: Harvard University, 2004.
- Bolivia's nationalising president and his anti-American allies. *The Economist*, 4 de mayo de 2006.
- WACZIARG, Román. *Structural Convergence*. Documento preparado para el seminario internacional en macroeconomía de Dublín, Irlanda, 2001.
- WACZIARG, Román e IMBS, Jean. Stages of Diversification. *American Economic Review*, 2003, vol. 93, n.º 1: 63-86.