

## ■ BOLIVIA

# Reclamos de participación en las decisiones y los beneficios económicos



La aplicación de programas neoliberales frustraron esperanzas e incrementaron la pobreza y la desigualdad social en Bolivia. El eje de las movilizaciones sociales de 2003 y 2005 es el reclamo de una reforma de la política económica y de la democracia representativa que incorpore formalmente la participación social con miras al desarrollo y asegure una distribución más justa de los beneficios provenientes de la explotación de los recursos naturales.

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

Han transcurrido 10 años desde que numerosos gobiernos nacionales asumieron en Copenhague, en el ámbito de las Naciones Unidas, compromisos para promover el desarrollo social en los países que no lo han alcanzado. Basados en una retórica del "alivio" de la pobreza, esos compromisos sólo han dejado una esperanza minada por la realidad. Al discurso de la equidad le siguieron el ajuste estructural, la liberalización de los mercados y los consiguientes impactos de mayor pobreza e inequidad.

En Bolivia, el credo neoliberal profesado por los programas de ajuste estructural atacó por todos los flancos la estructura del capitalismo de Estado y sentó las bases para la economía de libre mercado. Las consecuencias fueron enormes costos sociales, mientras los principales problemas de la economía nacional aún están por resolverse.

### Cómo debilitar el Estado

La reforma del Estado se orientó a excluirlo de toda actividad económica y a modificar sus roles, causando una profunda vulnerabilidad fiscal y elevados costos sociales y financieros, que actualmente constituyen una de las mayores amenazas la estabilidad económica y política en el país.

El cierre o privatización de empresas públicas y la absorción de los elevados costos de este proceso generó una pérdida de fuentes de ingresos que colocó al Estado en una situación de insolvencia y déficit fiscal permanentes. Entre 1980 y 1986, 77% de los ingresos públicos corrientes provenía de las empresas estatales, pero en la última década éstos se redujeron a 23%.<sup>1</sup>

Para reducir el déficit, por un lado se recortaron gastos asignados a cubrir las necesidades sociales (salud, educación, vivienda, entre otros), lo que socavó la cobertura universal de muchos servicios públicos, facilitando su privatización.

Por otro lado, se apeló a una severa reforma tributaria que comenzó en 1987 y aún no ha concluido. Los impuestos se convirtieron en la princi-

pal fuente de ingresos del Estado (54% del total), con una política impositiva regresiva, que grava más los ingresos bajos que los altos. En los últimos cinco años, 72% de la recaudación tributaria provino de los consumidores y 28% de las empresas. Mientras tanto, el aporte de las cinco principales empresas privatizadas es mínimo, pues en promedio solo declaran una utilidad del 5% anual.<sup>2</sup>

Los gastos de las reformas sugeridas por las instituciones financieras internacionales fueron elevados. La privatización del sistema de pensiones, por ejemplo, representó 60% del déficit fiscal en 2003,<sup>3</sup> aun cuando las proyecciones del Fondo Monetario Internacional no previeran estas cifras.

A su vez, el aumento del déficit fiscal condujo a un mayor endeudamiento externo. Entre 2000 y 2003, y en su calidad de país pobre fuertemente endeudado, Bolivia contrajo una nueva deuda de USD 2.231 millones que, sumada a la deuda interna, pone en riesgo la sustentabilidad fiscal y restringe la flexibilidad del gasto público.

En 2004 el monto de la deuda externa alcanzó USD 7.074 millones, alrededor del 88% del PBI, y su servicio representó USD 758 millones, equivalentes a 134% de la inversión pública promedio de los últimos cuatro años.<sup>4</sup>

### Apertura comercial, productos agrícolas importados

Siguiendo la orientación del Consenso de Washington (considerado el paradigma de las políticas neoliberales de los años 80 y principios de los 90), los sucesivos gobiernos bolivianos impulsaron la liberalización de mercados y la apertura comercial irrestricta.

Las consecuencias de esta política fueron desastrosas para el aparato productivo y la economía. La industria nacional es extremadamente débil. Tras basar su incipiente evolución en las políticas proteccionistas del Estado, debió enfrentar des-

de 1985 la fuerte competencia de productos importados, bajo el supuesto de que la apertura comercial provocaría su transformación con la llegada de capitales y tecnología.

Transcurridos 20 años de esta aventura, la situación de la industria boliviana desmiente las virtudes proclamadas por dichas políticas y presenta rasgos de atraso cada vez más evidentes. El sector sigue teniendo escasa participación en la economía nacional. Constituye 17% del PBI, y su aporte a las exportaciones nacionales se mantiene en un escaso 15%.

A la vez, la actividad industrial sigue concentrada en la producción de bienes de consumo, la cual se sitúa en 60%, mientras 37% se dedica a los bienes intermedios y 2% a los bienes de capital. Peor aun, la escasa productividad de la industria permanece atada a la creciente participación de unidades económicas pequeñas, de menos de 10 ocupados, que constituyen 95% de las unidades productivas del sector y absorben 49,5% del empleo.<sup>5</sup>

Las unidades productivas estatales, que a fines de la década de los 80 eran alrededor de 3%, han desaparecido, mientras las unidades empresariales privadas se redujeron de 36% a sólo 26% a fines de los años 90 y las informales, que a fines de los años 80 sumaban 61%, llegaron a ser 73% en los años 90.<sup>6</sup>

Ante la apertura comercial extrema, los empresarios buscaron reducir los costos laborales, imponiendo una competitividad espuria que ocasionó enormes costos sociales sin resolver el problema de la escasa inversión tecnológica.

La economía campesina, principal proveedora de productos de consumo al mercado interno y continente de unos 3,1 millones de habitantes, 37,7% de la población nacional,<sup>7</sup> también se vio minada por la apertura comercial, y en varios de sus rubros quedó al borde de la quiebra. La producción agropecuaria redujo la oferta de muchos de sus productos, entre ellos algunos tan importantes como la papa, la yuca, la cebolla y el arroz.

1 CEDLA. "Impuestos a los ingresos: Un fácil recurso para un Estado insolvente". Septiembre 2003. [http://cedla.org/boletin/lista\\_especific.php?tipo\\_boletin=8](http://cedla.org/boletin/lista_especific.php?tipo_boletin=8)

2 CEDLA. "Análisis comparativo del Presupuesto General de la Nación 2000-2005". Enero de 2005. [http://cedla.org/pub/lista\\_especific.php?tipo\\_publicacion=10](http://cedla.org/pub/lista_especific.php?tipo_publicacion=10)

3 Espada, Juan Luis. "La vieja sujeción de la política fiscal". *Economía y sociedad boliviana después de octubre de 2003*. En Documento de coyuntura N° 9. CEDLA, 2004, pp. 13-19.

4 CEDLA (2005), *op cit*.

5 Escóbar, Silvia y Lourdes Montero. *La industria en su laberinto. Reestructuración productiva y competitividad en Bolivia*. La Paz: CEDLA, 2003.

6 *Ibid*.

7 Instituto Nacional de Estadística (INE). "Censo de Población y Vivienda-2001". [www.ine.gob.bo](http://www.ine.gob.bo)

Esta reducción fue cubierta con la oferta externa, y el valor anual de la importación de productos agrícolas se multiplicó por diez durante el período neoliberal, a partir de 1985.<sup>8</sup>

La liquidación sostenida de la producción campesina desembocó en un proceso de vaciamiento del campo - particularmente de la región del Altiplano - a través de la migración hacia áreas urbanas y países limítrofes.

### Privatización esquizofrénica

La privatización de las empresas estatales, promovida mediante el discurso de la "capitalización", fue el golpe más duro asestado a la economía nacional y al Estado. La transferencia del patrimonio estatal y el excedente económico a los inversionistas extranjeros tuvo el agravante de no atraer nuevos ingresos a las arcas fiscales debido a la forma adoptada por la asociación entre el Estado y los capitales foráneos.

Los capitalistas extranjeros invirtieron un monto similar al capital originario a cambio de más del 51% de las acciones y la administración de las empresas, mientras el valor del capital inicial, en forma de acciones, pasó a manos de Administradoras de Fondos de Pensiones representantes de los ciudadanos bolivianos, convertidos en beneficiarios de los futuros dividendos de las empresas.

La privatización adoptó un carácter esquizofrénico al tomar dos sentidos diferentes. Por un lado, la economía se basó en el mercado interno y en determinados sectores, con presencia mayoritaria de productores nacionales medianos e informales con bajos niveles de productividad, evidente atraso tecnológico y productos destinados a un mercado de bajísimo poder adquisitivo, pero con una enorme participación en la demanda de fuerza de trabajo.

Por otro lado, la economía quedó compuesta por empresas de gran magnitud, alta productividad y utilización de tecnología de punta, con mercados externos de alta capacidad adquisitiva o monopolios internos otorgados por el Estado, escasamente eslabonadas al resto de las actividades económicas y con la desventaja de ser irrelevantes en términos de demanda de fuerza de trabajo.

Esta dicotomía puede observarse en enormes diferencias de productividad. Mientras la productividad promedio (medida en bolivianos constantes de 1990 por trabajador) de la agricultura, la industria y la construcción, se situaba en 1997 en BOB 2, BOB 8,7 y BOB 3,9 respectivamente, de los sectores con amplia participación de capital extranjero como extracción de minas y canteras, electricidad y agua, y establecimientos financieros, era de BOB 31,3, BOB 38,1 y BOB 31,4, respectivamente.<sup>9</sup>

La enorme importancia adquirida por la industria hidrocarburífera (en especial la explotación de gas natural) reedita el establecimiento de enclaves

en una economía atrasada, con una escasa vinculación al resto de la economía nacional, un irrelevante efecto positivo sobre las condiciones sociales como el empleo o los ingresos laborales y un cuestionable impacto sobre el financiamiento del Estado.

### ¿Y el desarrollo social?

Finalmente, la aplicación de las políticas impuestas por los organismos financieros multilaterales ocasionó un drástico cambio del empleo y las condiciones laborales, definible como un proceso de profundización de la precariedad del trabajo.

En el empleo urbano se destacan la reducción de la participación estatal en el empleo de 25% a 12% del total de ocupados, entre 1985 y 1995 respectivamente,<sup>10</sup> el estancamiento del crecimiento del empleo dependiente de la empresa privada y el aumento explosivo del denominado sector informal.

Las condiciones de trabajo se deterioraron en extremo, generando una flexibilización laboral subterránea aunque la Ley General del Trabajo no fue modificada. Favoreciendo el interés empresarial en incrementar las ganancias, los sucesivos gobiernos violentaron los derechos adquiridos, primero a través de la liberalización del mercado de trabajo y luego mediante reformas parciales de diversas normativas sectoriales.

A la reducción de salarios, la liquidación de beneficios sociales colaterales, la extensión de las jornadas laborales y el incremento del empleo temporal se sumó la privatización del sistema de seguridad social, que dejó sin la protección de una renta de jubilación a miles de trabajadores.

Todas estas transformaciones impuestas desembocaron en un proceso de creciente pobreza y desigualdad social. Sólo a manera de ilustración, baste mencionar que, según la línea nacional de pobreza, 64,3% de la población es pobre (53,5% en el área urbana y 82% en el área rural) y que la desigualdad en la distribución del ingreso se refleja en el hecho de que el 20% más rico de la población se apropia del 57,9% del total de ingresos laborales, mientras el 20% más pobre sólo obtiene 3,15% del total.<sup>11</sup>

A lo anterior se suma que durante el último quinquenio, de acuerdo a estimaciones propias, aumentó la tasa de desempleo en las ciudades. En 2001, fue de 10,3%, en 2002 fue de 11,7%, en 2003 fue de 12,3%, en 2004 fue de 11,6% y la proyección para 2005 se estima en 10,7%. Por su parte, el Banco Mundial calcula esa tasa en 5% para 2001.

El sector informal todavía mantiene una alta participación en la absorción de mano de obra (alrededor del 60% de la población económicamente activa),<sup>12</sup> con quizás peores niveles de calidad en el empleo, lo que convierte a la combinación entre

desempleo y subempleo en una bomba de tiempo para la conflictividad social del país.

### Movilización social: las demandas

El 12 y 13 de febrero de 2003, protestas populares y un motín de varios regimientos policiales en La Paz y la aldea ciudad de El Alto contra la aplicación de un nuevo impuesto a los salarios fueron reprimidos por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada con un saldo de 30 muertos.

En la semana del 10 al 17 de octubre del mismo año, la movilización de obreros, campesinos y pobladores de El Alto y La Paz contra la venta de gas natural a Estados Unidos a través de un puerto chileno y exigiendo la restitución de los yacimientos de gas al Estado y su industrialización, concluyó en una masacre en la que murieron 80 personas y varios cientos resultaron heridas. Estas jornadas de lucha popular culminaron con la renuncia de Sánchez de Lozada y su sustitución por el vicepresidente Carlos Mesa.

La inestabilidad política no concluyó con la presidencia de Mesa. Pese a una agenda gubernamental que intentó rescatar las demandas sociales planteadas en octubre de 2003, su gobierno recrudesció la polarización de la sociedad boliviana. Los casi 20 meses de gobierno de Mesa se sintetizan en:

- La realización de un referéndum sobre la política de hidrocarburos, con cinco preguntas confusas, que en lugar de cerrar el debate dejó sin solución la demanda fundamental de recuperación de los hidrocarburos por parte del Estado.
- La aprobación - en un proceso largo, cerrado y confuso - de una nueva Ley de Hidrocarburos por parte del Congreso de la República, y su posterior promulgación por el Poder Ejecutivo<sup>13</sup> no detuvo la demanda de nacionalización de vastos sectores de la población que intensificaron las protestas hasta pedir la renuncia del presidente Mesa con bloqueos de caminos y un cerco a la sede de gobierno.

(continúa en pág. 258)

8 Pérez, Mamerto. *Apertura comercial y sector agrícola campesino. La otra cara de la pobreza del campesino andino*. La Paz: CEDLA, 2003.

9 Arze, Carlos. Global Policy Network. "Ajuste neoliberal y mercado de trabajo en Bolivia", 2001. [www.gpn.org](http://www.gpn.org)

10 *Ibid.*

11 INE. [www.ine.gov.bo](http://www.ine.gov.bo); CEDLA. "Dossier de estadísticas de empleo, condiciones laborales y dimensiones de género", 2004, <http://cedla.org/pub/slideshow/inicio.htm>. Según el Banco Mundial, entre 1985 y 2003, el coeficiente de Gini aumentó de 0,52 a 0,61: Banco Mundial. *Country Assistance Strategy 2004*, p. 2.

12 *Ibid.*

13 De acuerdo a esta nueva Ley, no se recupera la propiedad de los hidrocarburos en todas las fases de la cadena productiva, tal como exige la demanda de nacionalización. Sólo impone un Impuesto Directo a los Hidrocarburos de un 32%, que complementaría el 18% de regalías ya existente alcanzando un 50%. Sin embargo, "el gobierno proponía un régimen combinado de regalías e impuestos: 18% de regalías y un Impuesto Complementario a los Hidrocarburos (ICH) de 32%. Este impuesto sería escalonado según el nivel de producción de cada campo (desde un 5% hasta un 36%, en el caso del gas natural), sería también liquidable por campo y no por empresa y, finalmente, podía ser acreditable contra el Impuesto a las Utilidades de las Empresas. Debido a los altos niveles de producción de la escala, muchos campos de menor tamaño no pagarían el ICH; además, la acreditación ocasionaría que no se pague nunca el Impuesto a las Utilidades por ser, lógicamente, menor al ICH. Así, en este caso 18 más 32 no llegaría a ser 50%". Arze, Carlos y Pablo Poveda. *La nueva Ley de Hidrocarburos*. Documento de coyuntura N° 10. CEDLA, 2005, pp. 4-5.

## BOLIVIA

(viene de pág. 169)

- Un recrudecimiento de las demandas regionales de autonomías departamentales de los departamentos de Santa Cruz, al este, y Tarija, al sur, donde se concentran las reservas de gas natural. Esto promovió una polarización entre esas demandas y los reclamos de los movimientos sociales de occidente, que buscaban la nacionalización del gas y la realización de una Asamblea Constituyente.

El desenlace fue la renuncia del presidente Carlos Mesa el 6 de junio de 2005 y su reemplazo constitucional por el entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez Veltzé, cuya fundamental agenda se centra en la convocatoria a elecciones generales para fines de 2005.

Las rebeliones populares de 2003 y 2005 marcan el fin de un período histórico que implica por lo menos tres fenómenos: la crisis del modelo económico, la recomposición de las fuerzas sociales y la crisis del Estado democrático representativo, que si bien comprende el ejercicio electoral, no asegura ámbitos para canalizar las demandas y la participación populares. Estos fenómenos no pueden comprenderse sin mencionar la imposición del modelo neoliberal en los planos económico, social y político.

Aunque no lo expresen explícitamente, las demandas de los movimientos sociales apuntan a cambios sustanciales en las reformas aplicadas desde 1985. Los diversos conflictos vividos en el país en estos últimos cinco años demuestran que la sociedad y las organizaciones sociales bolivianas se plantean desafíos:

- *Recuperación de la propiedad de los hidrocarburos* en general y el gas en particular. La sociedad boliviana demanda un nuevo marco estatal y normativo en que la exploración, explotación y propiedad de los yacimientos, las regalías, los tributos y las oportunidades de industrialización sean definidas soberanamente por el pueblo boliviano, en función de sus intereses nacionales.
- *Cambio de las reglas del comercio internacional* que permitan al Estado brindar nuevas condiciones a la producción nacional. Proteger la industria nacional y al pequeño productor es imprescindible para una visión y un desarrollo más inclusivos, que no subordinen la equidad a la protección de las inversiones extranjeras y a los intereses de empresas nacionales ligadas al comercio internacional que fomentan la sobreexplotación de la mano de obra.
- *Reforma del Estado*, expresada en la demanda de una Asamblea Constituyente que modifique la estructura estatal para incorporar la participación de representantes de colectividades étnicas y regionales y que cuestione las propias bases socioeconómicas del régimen político así como la legitimidad de la democracia

representativa. En otras palabras, que busque la participación real de las organizaciones laborales, campesinas e indígenas en la definición de la propiedad, el acceso, el control y el uso de los recursos productivos y de un régimen de protección social que permitan, de manera concreta, transformar sus condiciones materiales de vida.

- *Desmercantilización de los servicios básicos*. Se pretende anular los contratos que privatizaron los servicios de agua potable y alcantarillado, subordinando un servicio básico a la rentabilidad de las empresas multinacionales.
- *Condonación total de la deuda*. La viabilidad fiscal del Estado requiere la condonación total de la deuda externa. Hasta ahora los mecanismos de alivio, además de ineficaces, han sido insuficientes para lograr el equilibrio macroeconómico y reducir la pobreza.
- *Reforma tributaria*. El sistema vigente exige aportes mínimos a las transnacionales y al sector de la población que percibe altos ingresos.

La satisfacción de estos objetivos acercaría a Bolivia al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio aprobados por la ONU en 2000. ■

### Referencias

Arze, Carlos. *Fin de la era neoliberal en Bolivia: las rebeliones populares y la demanda de nacionalización de los hidrocarburos*. Inédito. La Paz: CEDLA, 2004.

Varias organizaciones sociales. *Manifiesto de las organizaciones e instituciones de la sociedad civil frente al próximo Grupo Consultivo para Bolivia*, La Paz, 2005. [www.wemos.nl/Documents/cg-bolivian-manifesto-march-2005.pdf](http://www.wemos.nl/Documents/cg-bolivian-manifesto-march-2005.pdf)

## BRASIL

(viene de pág. 171)

La ausencia de cambios sustanciales en la posesión del total del ingreso de estos dos estratos sociales indica que la importante reducción en la inflación del período (cuyo promedio anual en esos 10 años fue de 9% en comparación con 1.024% en la década anterior) no bastó para mejorar la distribución del ingreso en el país. La clara estabilidad del índice de Gini en torno a 0,6 durante el período entero confirma esta observación.

### La prioridad del ajuste

Brasil gastó mucho más en 2004 que en 1995 en la amortización de la deuda (454,79% más), y en los intereses y recargos de la deuda (443,59% más) que en la inversión (229,95% más). Las decisiones relativas a las partidas de fondos dejaron en claro cuáles son las prioridades políticas. Los recursos y las políticas públicas no se destinaron a superar las desigualdades ni a erradicar la pobreza. Las directivas del gobierno llevaron al ajuste fiscal y se alejaron cada vez más de los compromisos asumidos en Copenhague y Beijing, que se basaron en el marco ético y político de los derechos humanos, y siguen representando una victoria frente a la perspectiva neoliberal. No obstante, el gobierno sí otorga prioridad a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ya que, como bien señalara Camurça,<sup>14</sup> constituyen simplemente el rostro social de las políticas de ajuste e integración comercial implementadas con los fondos y la voluntad política de los países poderosos en el ámbito internacional.

Los ODM no afectan los cimientos del desarrollo económico-productivo-técnico. Este tipo de desarrollo es insostenible en términos socioambientales, concentra la riqueza y el poder, genera pobreza y exclusión, y promueve desigualdades en las sociedades y entre los países. El mantenimiento de este modelo y de sus instituciones y la consecución de objetivos que toleran la exclusión de muchas personas de las condiciones básicas para llevar una vida digna, significa negar la universalidad de los derechos humanos. Evidentemente, éste no era el camino hacia el desarrollo que pretendían construir las conferencias de Copenhague y Beijing. ■