



# IESE

Instituto de Estudios Sociales y Económicos

Universidad Mayor de San Simón  
Facultad de Ciencias Económicas

# BÚSQUEDA

# BÚSQUEDA

REVISTA SEMESTRAL AÑO 23 No. 42. SEMESTRE II/2013

Los mercados en sí mismos no tienen la capacidad para imaginar o crear una sociedad justa para todos. Sólo las “manos visibles” del gobierno y los seres humanos con un sentido firme del bien público pueden lograrlo.

**UNRISD, 2000**

### **Comité Editorial**

Crecencio Alba P.  
Jhonny Ledezma R.  
Nelson Manzano A.  
Gustavo Rodriguez O.  
Cesar Romero P.  
Oscar Zegada C.

### **Cuidado de Edición**

Crecencio Alba Pinto  
Cesar Romero Padilla

---

# **BÚSQUEDA**

## **Revista semestral**

---

**Depósito legal:** 2-1-889-05  
**ISBN:** 99905-77-77-3  
**Impresores:** Talleres Gráficos “KIPUS”  
Cochabamba – Bolivia

*Impreso en Bolivia*  
*Printed in Bolivia*

# BÚSQUEDA

---

Es una revista semestral de Ciencias Sociales y Económicas, publicada por el Instituto de Estudios Sociales y Económicos - IESE de la Facultad de Ciencias Económicas - FCE de la Universidad Mayor de San Simón - UMSS

Los artículos que se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente el pensamiento de la Universidad Mayor de San Simón

**Dentro la línea de apoyo a las investigaciones del Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE) el presente número es publicado con el auspicio del Programa de Cooperación a la Investigación Científica (PCIC).**

**El PCIC se inserta en el marco de la cooperación internacional entre la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y la Universidad Mayor de San Simón.**

---

Los trabajos de colaboración y solicitudes de canje se deben remitir a:

**INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS**

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Mayor de San Simón

Teléfono: 591-4-4540204

E-mail: [dir@iese.umss.edu.bo](mailto:dir@iese.umss.edu.bo)

Casilla N° 4973

Cochabamba - Bolivia

# UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN SIMÓN

---

Rector	Lucio Gonzales Cartagena
Vicerrector	Waldo Jiménez Valdivia
Director de Investigación Científica y Tecnológica	Guillermo Bazoberry Chaly
Directora de Planificación Académica	Elena Ferrufino Coqueogniot
Director de Interacción Social Universitaria	José Decker Marquez
Director Administrativo Financiero	Elmer Pérez Amador

## FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

---

Decana	Mercedes Alborno Hayashida
Director Académico	Ricardo Villazón Arandia

### CARRERA DE ECONOMÍA

Director	Félix Apaza
----------	-------------

### CARRERA DE ADMINISTRACIÓN

Director	Gonzalo Guzmán
----------	----------------

### CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA

Directora	Rosmery Villacorta
-----------	--------------------

### INSTITUTO DE ESTUDIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS - IESE

Director	Crecencio Alba Pinto
----------	----------------------

**Investigadores:** Cesar Romero Padilla, Nelson Manzano Anzaldo, Fernando Salazar Ortuño, Tania Aillón Gomez, Lorgio Orellana Aillón, Fernando Suaznabar Claros, Karl Hoffmann Barrientos, Juan Carlos Sejas Choque, Fernando Gonzales Fernandez, F. Pablo Grigoriú Monroy, Raúl Delgado Burgoa y Miguelina Leibson Quispe.

**Auxiliares de Investigación:** Hugo Esteban Calizaya Aranda, Carlos Bruno Delgadillo Chavarria, Jenny Huanca Alconz, Wara Huayta Llanovarcad Torrico, Mauricio Oscar Piejko Patiño, Diego Vega Fernández.

El desarrollo económico sigue siendo un proceso de transformación de la economía y la sociedad, fundado en la acumulación de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo, y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales la sociedad resuelve sus conflictos y moviliza su potencial de recursos (Ferrer, 2007: 432, en Vidal-Guillen).

En este marco, la estrategia de desarrollo no se refiere solamente al crecimiento económico y a la intervención de los organismos para distribuir los recursos públicos limitados, sino también a la política. Consecuentemente, el crecimiento económico es solo un medio, no es el fin. Es un medio para lograr desarrollo.

En este sentido, la búsqueda de niveles crecientes de desarrollo económico amerita realizar transformaciones conducentes a la organización de una estructura social y económica que guarde los equilibrios sociales, humanos y ecológicos con los procesos de acumulación y crecimiento económico. Por ello es necesario encontrar un nuevo equilibrio entre el interés público y el privado.

En este proceso, se considera importante una mayor intervención del Estado en la economía, el mismo que se ha expresado de diversas formas a lo largo de la historia, en cuyas coyunturas la renovación de ideas, en cuanto a las políticas económicas y la integración de lo social y lo económico en la política de desarrollo, ha sido una agenda propia del Estado.

En el caso boliviano, en el marco del modelo neoliberal aplicado, se tuvo un Estado observador. El mercado fue el mecanismo autorregulador del proceso económico. Hubo una mínima participación del Estado en la economía, la que

estuvo centralizada en la iniciativa privada, donde el crecimiento estuvo en función de la demanda externa, principalmente. El mercado fue un mecanismo corrector de desequilibrios y asignador de recursos y la explotación de recursos naturales estratégicos ha estado acompañada de una alta transferencia de excedentes al exterior.

En el modelo actual, el Estado participa activamente en la economía principalmente como planificador, inversionista y regulador. El Estado es promotor de la economía plural (estatal, privada, cooperativa y comunitaria), donde el crecimiento está en función de la demanda interna y externa. Interviene para corregir las fallas del mercado y tiene el control de los recursos naturales estratégicos.

*Crecencio Alba*  
*DIRECTOR IESE*

# ÍNDICE

Editorial

5

Indicadores Macroeconómicos y Macrosociales desde la Perspectiva de la Seguridad Alimentaria en Bolivia (1985-2012)

*César Romero Padilla*

9

El “Proceso de Cambio” Siete Años Después

*Andrés Uzeda Vásquez*

59

Nuevo Paradigma de Política Económica y Acumulación de Capital Industrial en la Era del MAS

*Tania Aillón Gómez*

81

Las Teorías del Neo-Gerencialismo Público y su Implantación en los Países Precursores

*Fernando Amadeo Pérez*

117

Los Efectos Escala, Composición y Tecnología del Comercio Internacional en la Economía y Medio Ambiente Boliviano

*Alejandra Saravia López*

149

Gobernanza del Agua: La Mesa de Concertación Público Social de la Micro Cuenca del Río Tupiza, Bolivia.

*Raúl Delgado Burgoa*

193

# INDICADORES MACROECONÓMICOS Y MACROSOCIALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN BOLIVIA (1985-2012)

CÉSAR ROMERO PADILLA<sup>1</sup>

## RESUMEN

En el presente documento se realiza un análisis de la seguridad alimentaria a partir del desempeño de indicadores macroeconómicos y macrosociales en Bolivia, llegándose a demostrar la existencia de obstáculos de carácter económico y social para alcanzar fundamentalmente la dimensión acceso de la seguridad alimentaria. En este marco, se sostiene que si bien Bolivia ha tenido un aceptable desempeño en algunos indicadores macroeconómicos y macrosociales, sin embargo el desempeño de otros indicadores macrosociales no necesariamente ha sido aceptable, en la medida que no se ha contribuido mucho al bienestar de las personas. Lo anterior, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, significa que no se tendría mucho problema en el país en la dimensión disponibilidad de alimentos, sino que el problema fundamental estaría en el acceso a los mismos, principalmente por parte de las personas que destinan la mayor parte de sus gastos a los alimentos.

*Palabras claves:* Seguridad Alimentaria, Indicadores Macroeconómicos, Indicadores Macrosociales, Obstáculos a la Seguridad Alimentaria.

---

<sup>1</sup> Catedrático-Investigador del Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE) de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), Cochabamba-Bolivia. E-mail: c11rp@yahoo.es



## INTRODUCCIÓN

En el documento *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria* del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA, 2008), se entiende que la producción de los alimentos es parte de un todo, en el que los productores combinan intereses económicos, sociales, ambientales y culturales, en el marco del derecho humano a la alimentación. El proceso de construcción de la seguridad y la soberanía alimentaria en Bolivia supone, paralelamente, avanzar en la formación de un nuevo patrón de desarrollo económico y social. El nuevo patrón de desarrollo se basa en la comprensión de la alimentación como un derecho fundamental de las personas, privilegia el fortalecimiento de la agricultura familiar (campesina, indígena y originaria), enfatiza el desarrollo de la agricultura ecológica y reclama por la igualdad de oportunidades para acceder a los recursos naturales que promueven la producción de alimentos, e impulsa la participación del conjunto de los actores públicos y privados en varios niveles y esfuerzos multisectoriales para alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria.

La Ley de la Revolución Productiva N° 144, del 26 de junio de 2011, constituye otra de las acciones objetivas del actual gobierno en procura de promover la seguridad y soberanía alimentaria en nuestro país. Esta normativa tiene por finalidad lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos. Por otro lado, el D.S. N° 831, publicado el 30 de Marzo del 2011, crea el programa “Más Inversión para el Agua – MIAGUA” (que a la fecha se encuentra en su tercera fase, MIAGUA 3), para la dotación de agua para el consumo humano y riego, con los siguientes objetivos: garantizar la soberanía alimentaria del país y la reducción de la pobreza; incrementar la producción y la productividad agrícola; mejorar las condiciones de vida de la población.

En general, en nuestro país, a raíz del escenario mundial y a un contexto interno de elevación de precios de varios productos alimenticios desde el año 2008, se ha presentado un debate sobre la problemática de la seguridad y la soberanía alimentaria. Es más, el gobierno ha venido reivindicando la seguridad alimentaria con soberanía (autoabastecimiento) en diferentes documentos (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011: lineamientos estratégicos, política de seguridad y soberanía

alimentaria) y eventos internacionales, como la 42 Asamblea General de la OEA, donde se logró aprobar la Resolución AG/DEG.69 (XLII-0/12), Declaración de Cochabamba sobre “Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas”.

Sin embargo, los anteriores esfuerzos se considera que necesitan ser abordados de manera integral y estructural, es decir, abordar la seguridad alimentaria con soberanía no solo pasa por considerar aspectos relativos a la disponibilidad de alimentos en términos de autosuficiencia (oferta de productos producidos localmente), sino pasa sobre todo por aplicar políticas públicas que permitan un mayor *acceso* a los alimentos, principalmente a los estratos que se encuentran en situación de pobreza y de pobreza extrema.

Si bien el PIB y el PIB per cápita real han crecido en los últimos años de manera importante, una gran parte de la población todavía se encuentra en condiciones de pobreza moderada y de pobreza extrema, además de observarse una fuerte desigualdad en la distribución del ingreso a nivel de población boliviana y entre estratos pobres y ricos, es decir, parece haber un escaso impacto de la expansión económica en la reducción de los niveles de pobreza moderada y pobreza extrema, así como en la desigual distribución del ingreso. Lo anterior, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, significa, por un lado, que no se tendría mucho problema en el país en la dimensión disponibilidad de alimentos, sino que el problema estaría en el acceso a los mismos, principalmente para las personas que se encuentran en los quintiles más bajos, quienes destinan la mayor parte de sus gastos a los alimentos. De esta manera, la pobreza y la desigualdad en la distribución de ingresos acaban constituyéndose en obstáculos o limitantes para el acceso a los alimentos y, por ende, para el cumplimiento del primer objetivo del Milenio, que es erradicar la pobreza extrema y el hambre, que a nivel de meta implica reducir a la mitad la pobreza extrema (del 40.4% en 2001 al 24.1% en 2015).

En este marco, el presente documento está estructurado en cuatro partes. En la segunda parte, se hace referencia a algunas definiciones sobre seguridad alimentaria. La tercera parte aborda la inseguridad alimentaria y las causas que la generan. En la cuarta parte, se realiza un pequeño análisis de la seguridad alimentaria en Bolivia a partir de indicadores macroeconómicos y macrosociales. Al final, se presentan algunas conclusiones.

## 2. ALGUNAS DEFINICIONES SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA

La definición oficial de seguridad alimentaria nutricional fue introducida formalmente en la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, la cual fue mejorada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996 (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial), llevado a cabo en Roma (Graziano da Silva, 2008: 13). En la referida cumbre, según Salcedo (2005: 3), los 12 jefes de Estado y de Gobierno y otros dirigentes de 186 países señalaron que existe seguridad alimentaria *“cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”*. Riveros (2011: 33) señala que es esta la definición de seguridad alimentaria que ha ido difundiendo la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus iniciales en inglés). En el marco de la 42 Asamblea General de la OEA, en la Resolución AG/DEG.69 (XLII-0/12), Declaración de Cochabamba sobre la “seguridad alimentaria con soberanía en las Américas”<sup>2</sup>, también se consideró la anterior definición.

En general, muchas instituciones internacionales (Comunidad Andina de Naciones, 2008 y 2010; Programa Mundial de Alimentos, 2009) e investigadores (Jiménez, 1995; Figueroa, 2005; Ramos et al, 2007; Zeballos, 2011) han replicado la definición realizada por la CMA (1996). Precisiones puntuales sobre la seguridad alimentaria a nivel familiar han sido señaladas por Jiménez (1995: 1) y Figueroa (2005: 2), en sentido de que la seguridad alimentaria se refiere a la capacidad de las familias para obtener los alimentos suficientes para cubrir sus necesidades nutricionales, ya sea produciéndolos o comprándolos.

En la CMA de 1996 se establecieron cuatro dimensiones que requieren ser satisfechas para que ninguna persona, nunca, padezca de hambre, a saber: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad (Graziano da Silva, 2008: 13). Por tanto, en el contexto de la anterior definición de seguridad alimentaria y considerando su evolución planteado por Salcedo<sup>3</sup>, los cuatro componentes de

---

<sup>2</sup> Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2012.

<sup>3</sup> Véase la evolución de la definición de seguridad alimentaria en Salcedo (2005: 1).

la seguridad alimentaria se interrelacionan en un proceso dinámico y descansan sobre una base institucional que determina su desempeño<sup>4</sup>.

La *disponibilidad* se refiere a la existencia de cantidades adecuadas y suficientes de alimentos de calidad, suministrados a través de la producción del país, mediante importaciones y/o ayuda alimentaria (Salcedo, 2005: 3; Riveros, 2011: 33). Según el PMA (2009: 28), la disponibilidad de alimentos es la cantidad de alimentos provenientes de todos los medios de producción interna, importaciones comerciales y asistencia alimentaria que están físicamente presentes en el área de atención. Este sentido, plantea que la disponibilidad de alimentos está determinada por los siguientes cuatro factores: producción (alimentos que se producen en el área), comercio (alimentos traídos al área a través de los mecanismos de mercado), existencias (alimentos en inventario de comerciantes y reservas gubernamentales) y transferencias (alimentos suministrados por el gobierno y/o agencias que brindan asistencia). Estos cuatro factores en cierta manera han incidido en la estabilidad disponible de alimentos, ocasionando, en algunos casos, la subida de precios de los productos, por lo cual se han recomendado tomar medidas respecto a cada factor, para no tener brechas que ocasionen perjuicios a la población en general.

Según el INCAP (2012: 19-20), la disponibilidad de alimentos se ve afectada por diferentes y múltiples factores, tanto desde el nivel nacional como a nivel local. En el primer caso, solo se puede asegurar la disponibilidad de alimentos nacionales cuando los recursos alimentarios son suficientes para proporcionar una dieta adecuada a cada persona en ese país, independientemente de que si es producido localmente o proviene de importaciones o donaciones. Por lo tanto, la disponibilidad nacional de alimentos debe ser:

- *Suficiente*: En cantidad y calidad para satisfacer las necesidades nutricionales de toda la población. La disponibilidad es un requisito esencial para el bienestar nutricional, y éste va a depender del volumen de producción, de la reducción de las pérdidas post-cosechas, del equilibrio entre las importaciones y exportaciones, así como de las donaciones.

---

<sup>4</sup> Según Salcedo (2005: 3), el *componente institucional* puede convertirse en el quinto componente de la seguridad alimentaria, dada su importancia en cuanto al éxito o fracaso para alcanzarla.

- *Estable*: No debe presentar fluctuaciones de uno o varios alimentos, es decir, el país debe tener capacidad para neutralizar las variaciones cíclicas en la producción y en los precios internacionales.
- *Autosuficiente*: Debe reducir al mínimo la dependencia de la oferta externa.

Entre los principales factores que inciden en la disponibilidad de alimentos, el INCAP (2012: 19-37) identifica a los siguientes a nivel nacional: producción y comercialización interna de alimentos, importaciones y exportaciones, asistencia alimentaria externa, reserva de alimentos y pérdida post-cosecha. A nivel local, se identifican, entre otros, a los siguientes: ecológicos, tipos de cosecha, manejo de cultivo, métodos de almacenamiento, roles sociales y transporte.

Finalmente, la CAN (2010: 10) señala que la disponibilidad de alimentos es la cantidad con que se cuenta a nivel nacional, regional y local. Está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. En este sentido, la disponibilidad está determinada por los siguientes elementos: estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial), sistemas de comercialización internos y externos, factores productivos (tierra, crédito, agua, tecnología, recurso humano), condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad), políticas de producción y comercio, y tensiones sociopolíticas (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores).

El *acceso* se define como la capacidad que tiene un hogar para adquirir los alimentos disponibles en cierto período de tiempo. El acceso a los alimentos o capacidad para adquirirlos debe estar disponible a toda la población, tanto física como económicamente, debiendo ser adquiridos en cantidades suficientes mediante uno o más medios, sea producción y existencias propias, compras, trueque, obsequios, préstamos y asistencia alimentaria (PMA, 2009: 28). Por tanto, su función es el de asegurar el acceso a los suministros de alimentos a todos los consumidores, dependiendo del nivel de ingresos y de los precios (Jiménez, 1995: 3).

Al ser el acceso económico y físico, las personas deben tener los medios necesarios para conseguir los alimentos, ya sea por producción propia o por compra en el mercado (Riveros, 2011: 33); en otras palabras, la carencia de

acceso a los alimentos puede ser económica (pobreza determinada por el desempleo, subempleo, bajos salarios y dificultad de acceso a la tierra para sembrar; altos precios de los alimentos; falta de créditos,) y física (deficientes carreteras e infraestructura de mercado<sup>5</sup>) (Jiménez, 1995: 3; Figueroa, 2005: 3; Ramos et al, 2007: 5). Respecto al acceso de carácter económico, Salcedo (2005: 3) señala que *los bajos niveles de ingreso*, la *inequidad* y la *marginación*, ponen en *riesgo el acceso a los alimentos* para grandes segmentos de la población, tanto en zonas rurales como urbanas.

Para el INCAP (2012: 41-45) el acceso económico hacia los alimentos, es considerado como la capacidad de un hogar para manifestar su demanda, la misma que se expresa a través del consumo, siendo este un gasto total realizado por los individuos, hogar o por el país. En este sentido, sostiene que el acceso económico hacia los alimentos está determinado por los siguientes factores:

- *Ingreso económico*. Hace referencia a la cantidad de dinero que una familia puede gastar en un periodo determinado sin aumentar ni disminuir sus activos netos, entre los que se encuentran las fuentes de ingresos económicos, salarios, dividendos, ingreso por intereses, pagos de transferencia, alquileres, etc.
- *Precio*. Es el monto al que se vende un producto por unidad.
- *Desempleo*. Se define como la falta de oportunidades para el trabajo, por lo tanto una persona desempleada es aquella que puede y quiere trabajar, pero no encuentra la oportunidad para hacerlo. Por otro lado, el *subempleado* es la persona que quiere y puede trabajar, pero involuntariamente tiene un empleo por tiempo parcial o de tiempo completo, aunque sólo durante determinadas temporadas del año.
- *Salario*. Es la remuneración por servicio o trabajo realizado.

La *utilización* se refiere, según el PMA (2009: 29), al uso que hacen los hogares de los alimentos a los que tienen acceso y a la capacidad de los

---

<sup>5</sup> Para Villamarín (2005: 58), el acceso físico es contar con una infraestructura vial, eso quiere decir que las carreteras tienen que estar en buen estado, para que de esa manera se pueda llevar los alimentos producidos a todas las comunidades del país; por otra parte, se tiene que contar con mercados en las comunidades o almacenes de alimentos.

individuos de absorber y metabolizar los nutrientes, por lo que la población debe hacer un buen uso o aprovechamiento de los alimentos, los cuales deben ser inocuos. En este sentido, la utilización de alimentos incluiría los siguientes aspectos: *formas de almacenamiento* (procesa y preparan los alimentos, incluyendo el agua y combustible para cocinar y las condiciones higiénicas); *prácticas de alimentación* (en especial para los individuos con necesidades nutricionales especiales tales como bebés, niños pequeños, adultos mayores, enfermos y mujeres embarazadas o lactantes); *distribución de los alimentos* (dentro del hogar y la medida en la que ésta corresponde con las necesidades nutricionales de los individuos en las distintas etapas de su crecimiento, embarazo, lactancia, etc.) y el *estado de salud* de cada miembro del hogar.

En la perspectiva de Kuan (2009: 115), existe un reconocimiento de que la situación, por ejemplo, en los países andinos, con altos índices de malnutrición, desnutrición e inseguridad alimentaria, obedece más a un problema de *acceso* (especialmente de la población pobre y extremadamente pobre) y *buen uso* (que incluye a la población no pobre), que de *disponibilidad* de alimentos, es decir, no hay falta de disponibilidad de alimentos, porque en los países andinos la oferta supera a la demanda.

Finalmente, la *estabilidad* hace referencia a la continuidad de la provisión de alimentos en el tiempo, es decir, los suministros deberían ser estables a lo largo del tiempo (Riveros, 2011: 33), para lo cual debe existir estabilidad de la producción y de los precios entre las diferentes zonas (Jiménez, 1995: 4; Ramos et al, 2007: 5). En la perspectiva de Salcedo (2005: 4), la disponibilidad de alimentos, por el carácter biológico de éstos, constantemente se ve amenazada por factores climáticos o por la presencia de plagas y enfermedades. Por otro lado, el acceso a los alimentos, sobre todo de aquellas poblaciones más vulnerables, podría verse en riesgo por cambios bruscos en los precios de los alimentos, por la inestabilidad macroeconómica, o por disturbios sociales y políticos.

Para organismos como la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA), existiría un problema general en el tema de la seguridad alimentaria, el mismo que estaría relacionado, por un lado, con el nivel de empleo, la capacidad adquisitiva de los salarios y la distribución de los ingresos; por otro, sería consecuencia de las políticas de liberalización de

los mercados alimentarios, que habrían ocasionado una creciente dependencia de los países en desarrollo al reducir su capacidad de producir sus propios alimentos. A ello se sumaría el hecho de que tales mercados estarían íntimamente ligados con la producción y el precio del petróleo, cuya alza repercutiría en el aumento mundial de los insumos agroquímicos, afectando especialmente a los pequeños productores (Torres, 2008: 46).

### **¿Cuál es la concepción de seguridad alimentaria dentro el Estado Nacional Productivo?**

En el marco del Estado Nacional Productivo, en documentos oficiales, también se han esbozado algunas definciones y alcances de la seguridad alimentaria. En este sentido, la Constitución Política del Estado Plurinacional se establece que el Estado tiene, entre otros objetivos, el logro de la soberanía alimentaria de la población (Art. 309, punto 4), para lo cual, en el marco del desarrollo rural integral sustentable, como parte fundamental de las políticas económicas del Estado, por un lado, se busca priorizar la seguridad y soberanía alimentaria (Art. 405), a través, entre otras acciones, del fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria; por otro, se busca garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el territorio boliviano (Art. 407, punto 1).

En el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011* (2007: 136-137), en la dimensión Bolivia Productiva, Políticas Nacionales Productivas, se plantea explícitamente la Política de Seguridad con Soberanía Alimentaria (política 5). Al respecto se dice que para cumplir el paradigma Vivir Bien es necesario lograr la seguridad alimentaria, complementada con la soberanía alimentaria. En esta perspectiva, el Estado, como promotor y protagonista del desarrollo, establecería esta política como un instrumento de desarrollo y fortalecimiento de la capacidad productiva para dotar oportunamente alimentos básicos y de consumo masivo a precios justos. En el marco de esta política, se tiene previsto dar prioridad a la producción diversificada de alimentos para el autoconsumo y para el mercado nacional, basada en la producción agropecuaria y de transformación, con énfasis en la producción agroecológica y acorde con las necesidades de la población y el potencial de los ecosistemas. También se piensa

impulsar la asociatividad, el comunitarismo y todas las formas socioeconómicas de organización de los productores. Lo anterior implicaría que la política de seguridad alimentaria con soberanía va a privilegiar la producción nacional en términos de cantidad y calidad para el mercado interno, destinar los excedentes al mercado internacional, lograr transformar y consolidar los sistemas productivos alimenticios, ecológicos, sustentables con responsabilidad social. Asimismo se tiene contemplado desarrollar investigaciones aplicadas que faciliten la toma de decisiones y mejoren los procesos productivos, además de cambiar los patrones alimenticios mediante la educación, información, comunicación y capacitación.

Por otro lado, también en la dimensión Bolivia Productiva, una de las políticas para el desarrollo del sector agropecuario es la política orientada a la transformación de los patrones productivos y alimentarios (política 2). Al respecto se señala que “esta política está dirigida a lograr una profunda transformación de los sistemas productivos de los productores rurales de pequeña, mediana y gran escala, apoyándoles a consolidar sistemas productivos y alimentarios más eficientes, ecológicamente sustentables y socialmente responsables, que garanticen la seguridad y soberanía alimentaria y el desarrollo productivo rural, recuperando sus propias visiones culturales y fortaleciendo el poder autogestionario de sus organizaciones sociales y económicas. En esta dirección, se fortalece, por una parte, el rol de la agricultura familiar campesina, indígena y originaria con base comunitaria, para promover el incremento en cantidad y calidad de la producción de alimentos por parte de dichos productores, valorizando, en primer lugar, el consumo de alimentos por parte los integrantes de dichas unidades familiares y su articulación favorable con el mercado interno” (PND, 2007: 187)

Esta política se implementa a través de tres estrategias, que son: a) construir seguridad y soberanía alimentaria, b) desarrollar integralmente la producción alimentaria y el desarrollo productivo rural, y c) impulsar nuevos patrones de organización de la producción y distribución de los alimentos. Estas estrategias, a su vez, están vinculadas a tres programas articuladores del conjunto de las intervenciones en desarrollo agropecuario, de acuerdo al siguiente detalle:

- El programa SEMBRAR, cuyo propósito es promover la institucionalidad, estrategias y mecanismos para impulsar la seguridad alimentaria en el ámbito local.
- El programa CRIAR (Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales), que tiene como objetivos fortalecer la agricultura familiar campesina, indígena y originaria de base comunitaria, basada en la producción agroecológica y sistemas integrales para la producción de alimentos, principalmente para el consumo familiar y el mercado local en las regiones con mayor pobreza extrema. A través de este programa se implementaría el componente productivo de los programas intersectoriales, como ser: Desnutrición Cero y Comunidades en Acción.
- El programa EMPODERAR (Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario), cuyo objetivo es apoyar al desarrollo de iniciativas productivas agropecuarias, forestales maderables y no maderables, agroforestales, de transformación y de otras iniciativas productivas no agropecuarias, aumentando la producción y productividad del agro boliviano (PND, 2007: 189).

Otro documento oficial, denominado “*La Revolución Agraria, Rural y Forestal*” es, según Elías y Jaldín (2008: 17-18), el Plan presentado por el Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (MDRAyMA) que se enmarca en un nuevo modelo en el que se pretende avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país, ampliar la contribución de la producción agropecuaria y forestal a los medios de vida de la población y al desarrollo del país e impulsar la gestión sustentable de los recursos naturales. La Revolución Agraria, apunta a la transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, la eliminación del latifundio, la reversión de tierras ociosas, promueve la consolidación de la propiedad de las tierras trabajadas y la redistribución de las tierras improductivas para los campesinos, indígenas y originarios vía asentamientos humanos. La Revolución Rural impulsa intervenciones integrales para mejorar los sistemas productivos del conjunto de actores rurales, promoviendo una economía rural plural: estatal, asociativa, comunitaria y empresarial. Potencializa las capacidades productivas de los territorios rurales y la transformación de los sistemas productivos en el área

rural, impulsando la consolidación de sistemas productivos y alimentarios eficientes y tecnificados.

Según Elías y Jaldín (2008: 19), dentro la revolución rural se estaban desarrollando los programas EMPODERAR, CRIAR, repoblamiento ganadero, provisión de semillas, FONADAL y programa de emergencia, que en conjunto tenían previsto ejecutar 38 millones de dólares. Finalmente, la Revolución Forestal impulsa el aprovechamiento integral y sustentable de los bosques y recursos de la biodiversidad.

La *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria*, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 172, de junio de 2008, publicado por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA), se inscribe en el marco general de políticas y programas del Plan para la “Revolución Rural, Agraria y Forestal” del MDRAyMA, que corresponden particularmente a la Transformación de los Patrones Productivos y Alimentarios (Política N° 2) y al Apoyo a la Producción y Transformación de los Recursos Naturales Renovables (Política N° 3).

En el referido documento se indica que esta política rescata la definición de seguridad alimentaria de la CMA (1996). En este contexto, se considera que la oferta de alimentos por sí sola no es suficiente para asegurar que la población boliviana pueda tener la posibilidad de acceder a los mismos, y entiende que la seguridad alimentaria no depende solo de la cantidad de alimentos producidos y disponibles, sino también de otros factores económicos, sociales y culturales que permiten el acceso a los mismos por parte de la población de manera oportuna. Finalmente, se asume que la seguridad alimentaria es también producto de la calidad de los alimentos producidos.

El proceso de construcción de la seguridad y la soberanía alimentaria en Bolivia supone, paralelamente, avanzar en la formación de un nuevo patrón de desarrollo económico y social. El nuevo patrón de desarrollo se basa en la comprensión de la alimentación como un derecho fundamental de las personas, privilegia el fortalecimiento de la agricultura familiar (campesina, indígena y originaria), enfatiza el desarrollo de la agricultura ecológica y reclama por la igualdad de oportunidades para acceder a los recursos naturales que promueven

la producción de alimentos, e impulsa la participación del conjunto de los actores públicos y privados en varios niveles y esfuerzos multisectoriales para alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria<sup>6</sup>.

El Nuevo Modelo Nacional Productivo Rural, según Rubio (2010), forma parte de la Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria en Bolivia, cuyos ejes centrales son: expansión del rol del estado; industrialización de los recursos naturales; modernización y tecnificación de la pequeña y mediana producción rural; producción para satisfacer el mercado interno y luego la exportación; distribución de la riqueza generada como resultado de las actividades agropecuarias. pone en marcha un nuevo esquema institucional para la implementación de programas y proyectos, el mismo que se ilustra en el siguiente cuadro.

La *Ley de la Revolución Productiva N° 144*, del 26 de junio de 2011, constituye otra de las acciones del actual gobierno en procura de promover la seguridad y soberanía alimentaria en nuestro país. Los aspectos sobresalientes de la Ley 144 relativo a la seguridad y soberanía alimentaria se sintetizan en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1**  
**Aspectos sobresalientes de la Ley 144 con relación a la**  
**seguridad alimentaria**

<b>Seguro Agrario Universal “Pachamama” Art. 30</b>
Creación del seguro Agrario Universal “Pachamama”, para asegurar la producción agraria afectada por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres naturales adversos.
<b>Beneficiarios del Seguro Agrario Universal “Pachamama”, Art. 31</b>
Las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas con producción colectiva. Las familias indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas con producción individual. Las y los productores agrarios sean personas naturales o colectivas.

---

<sup>6</sup> Véase ampliaciones al respecto en MDRAyMA (2008: 46).

**Instituto Del Seguro Agrario, Art. 32**

Se crea el Instituto del Seguro Agrario – INSA, como institución pública, estableciendo la fuente de financiamiento, y la dirección general.

**Creación de la empresa estratégica de apoyo a la producción de semillas, Art. 39**

Se crea la Empresa Estratégica de Apoyo a la Producción de Semillas como entidad pública autárquica, bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Encargada de construir bancos de semillas, producir semillas de alta calidad y Desarrollar y fortalecer emprendimientos comunitarios.

**Creación de la empresa de producción de abonos y fertilizantes, Art. 40**

Se crea la Empresa de Producción de Abonos y Fertilizantes – EPAF, como entidad pública autárquica, bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. deberá: Priorizar la producción de abonos orgánicos, Apoyar emprendimientos, Desarrollar y fortalecer iniciativas y Aprovechar los insumos.

**Empresa de apoyo a la producción de alimentos – EMAPA, Art. 41**

Se autoriza a la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos – EMAPA constituir una Sociedad de Economía Mixta (SAM) para conformar la Empresa Gran Nacional de Producción de Alimentos, con el objeto de potenciar y fortalecer la producción de alimentos estratégicos, para cubrir la demanda interna y posterior intercambio de excedentes.

**Creación del fondo crediticio comunitario, Art. 51**

Se crea el Fondo Crediticio Comunitario – FCC, a ser administrado en fideicomiso por el Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. – BDP S.A.M., Banco de Segundo Piso, con la finalidad de otorgar créditos para la producción agropecuaria a Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM, Organizaciones Económicas Campesinas y las y los pequeños productores, al menor costo financiero posible, con recursos del TGN.

**Banco de desarrollo productivo S.A.M., Art. 56**

El BDP S.A.M., Banco de Segundo Piso, establecerá líneas de financiamiento para acompañar la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, con la finalidad de facilitar un mayor acceso de las y los productores agropecuarios pequeños y comunitarios.

Fuente: Elaboración propia, con base a la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (N° 144), 26 de junio de 2011.

Sobre la base de la Ley 144 y para promover su aplicación, se han emitido dos Decretos Reglamentarios. El primer D.S. N° 0942, promulgado en fecha 2/08/2011, entre los aspectos sobresalientes, señala:

- Reglamentar parcialmente el Seguro Agrario Universal “Pachamama”, mediante la implementación del Seguro Agrario para Municipios con mayores niveles de Extrema Pobreza–SAMEP; así como la naturaleza y financiamiento institucional, el rol y atribuciones de la Máxima Autoridad Ejecutiva del Instituto del Seguro Agrario – INSA (Art. 1).
- El SAMEP cubre las pérdidas derivadas de daños causados por heladas, inundaciones, sequías y granizos que afecten a la producción agrícola, de los productores que pertenecen a los municipios con mayores niveles de extrema pobreza (Art. 4).
- Para el desarrollo de sus actividades, el INSA accederá a las siguientes fuentes de financiamiento: Tesoro General de la Nación (de acuerdo a su disponibilidad financiera), recursos propios, transferencias internas, financiamiento interno y externo (Art. 20).

El segundo D.S. N° 0943, también promulgado en fecha 2/08/2011, en el único artículo que lo conforma señala: “Se establece el diferimiento del Gravamen Arancelario – GA por un plazo de cinco años a las mercancías identificadas en las subpartidas arancelarias que forma parte del presente D.S., en cumplimiento al Parágrafo I de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley N° 144, de 26 de junio de 2011, Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”.

Otra normativa directamente relacionada con la seguridad alimentaria es la *Ley de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques*, Ley N° 337 aprobado el 11 de enero 2013, que tendrá una duración de cinco años a partir de su reglamentación. Esta Ley tiene por finalidad incentivar, en predios que hubieren sido objeto de desmontes sin autorización, la producción de alimentos para garantizar el derecho fundamental a la soberanía y seguridad alimentaria y la restitución de áreas de bosques afectadas (Art. 2). En el Art. 4 se contempla la creación del Programa de Producción de Alimentos y

Restitución de Bosques (PAYREBO), con el objetivo de incentivar la producción de alimentos y la reforestación de áreas afectadas, que estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) y de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT). El referido programa tiene dos los siguientes dos componentes: a) Componente de Producción de Alimentos, que se orientará a la producción agrícola y pecuaria, eficiente, sustentable y priorizada, en base a regímenes diferenciados por región, actividad productiva desarrollada y clase de propiedad; b) Componente de Restitución de Áreas de Bosque afectadas, que se orientará a la restitución y protección de las servidumbres ecológicas legales, y reforestación de áreas de bosque afectadas.

### **3. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y CUÁLES SON SUS CAUSAS?**

La definición de inseguridad alimentaria está relacionada con el tema de vulnerabilidad que, a su vez, está asociado con el nivel de riesgo que puedan presentar las familias al momento de adquirir sus alimentos. En este sentido, se define la inseguridad alimentaria como la disponibilidad limitada o incierta de alimentos, nutricionalmente adecuados e inocuos, que permiten cubrir los requerimientos nutricionales de las personas, así como la capacidad limitada o incierta para adquirir alimentos adecuados en formas social y culturalmente aceptables (Melgar et al, 2005: 414; ELCSA, 2012: 11).

Según Mallea (2010: 238), muchas pueden ser las causas que dan origen a la inseguridad alimentaria, como el crecimiento migracional, ocasionando que en las ciudades se incremente la demanda de servicios básicos, viviendas, alimentos y empleos, traduciéndose de esa manera en familias urbanas más pobres y con mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Por otro lado, está las dimensiones que corresponden a la seguridad alimentaria y, por ende, también estarían correspondiendo, de un lado contrario, a la inseguridad alimentaria. Desde esta perspectiva, se identifican las siguientes cuatro causas de la inseguridad alimentaria.

- *Causas relacionadas con la disponibilidad de alimentos*, en las que el componente común es la ausencia o la escasez de alimentos fundamentales

para la canasta familiar, debidas, por ejemplo, a una baja producción agrícola doméstica, restricciones al comercio internacional, elevados precios internacionales, ausencia de mercados domésticos, cambios climáticos severos y convulsiones sociales graves.

- *Causas relacionadas con el acceso a los alimentos.* Suponiendo que exista disponibilidad de alimentos, sin embargo ciertos sectores de la población no podrían acceder a los mismos por diversas razones: pobreza, aislamiento geográfico, discriminación, baja productividad, desempleo, entre otras. ¿De qué serviría disponer de alimentos si uno no logra acceder a los mismos? Esta perspectiva complementa la primera. Según el PESA, citado por Mallea (2010: 247), esta falta de acceso y control puede tener un origen físico (cantidad insuficiente de alimentos debido a varios factores, como son el aislamiento de la población, la falta de infraestructuras) o económico (ausencia de recursos financieros para comprarlos debido a los elevados precios o a los bajos ingresos). Una de las causas fundamentales sería la pobreza, producto del desempleo, situación que se expresaría en bajos ingresos familiares.
- *Causas relacionadas con el uso de los alimentos,* que tiene que ver con las combinaciones nutricionales que la población realiza dado cierto nivel de disponibilidad y de acceso a los alimentos. En muchos lugares del mundo, se tienen los alimentos, pero se los utiliza o combina de manera inadecuada, generando algún nivel de inseguridad alimentaria.
- *Causas relacionadas a la estabilidad de alimentos,* que se genera de una manera transitoria a través de componentes cíclicos o estacionales; relacionados con componentes climatológicos que pueden ocasionar discontinuidad en la producción de alimentos. En este componente juegan un papel importante la existencia de almacenes o silos en buenas condiciones, así como la posibilidad de contar con alimentos e insumos de contingencia para las épocas de déficit alimentario (Mallea, 2010: 249).

Desde esta perspectiva existirían al menos dos clases de inseguridad alimentaria:

- *Inseguridad alimentaria transitoria*, que tendría un carácter pasajero y que sería ocasionada por algún cambio coyuntural relevante en las condiciones del medio que determina un paso temporal de la seguridad a la inseguridad. Ramos et al (2007: 6) señalan que la inseguridad alimentaria crónica procede de una disminución temporal del acceso de los hogares a los alimentos necesarios. Los factores para esta forma de inseguridad alimentaria serían la inestabilidad en los precios de los alimentos, del suministro de productos o de los ingresos.
- *Inseguridad alimentaria crónica*, que tendría una dimensión estructural, en la cual la población viviría en constante situación de déficit alimenticio debido a diversas causas, ya sea de disponibilidad, de acceso o incluso de uso de los alimentos. Según Peña et al (2007: 5), la inseguridad alimentaria crónica es cuando las personas presentan una dieta insuficiente durante períodos prolongados, a causa de la incapacidad continua en los hogares para adquirir los alimentos necesarios, ya sea comprándolos en el mercado o produciéndolos.

Según la FAO, citado por Haquim (2007: 174), los fenómenos meteorológicos extremos, como el aumento en la frecuencia y la intensidad de los mismos, tendrán consecuencias más serias para la inseguridad alimentaria crónica o transitoria de aquéllas producto de los cambios en los patrones de temperaturas promedio y de participación.

Según Thomson y Metz (1996: 6), el punto de vista temporal es otro de los factores muy importantes en la determinación de la índole de los problemas de la seguridad alimentaria. Desde esta perspectiva existirían también dos tipos de inseguridad alimentaria.

- La *inseguridad alimentaria crónica*, que correspondería a una dieta inadecuada continua, causada por una persistente incapacidad de obtener alimento y que estaría reflejarse en un estado nutricional masivo deficiente; es decir, cuando las personas o grupos de personas carecen permanentemente de seguridad alimentaria.

- La *inseguridad alimentaria transitoria*, que se manifiesta cuando los hogares hacen frente a una reducción pasajera de su acceso a los alimentos. Este tipo de inseguridad alimentaria se subdivide en:
  - *Inseguridad alimentaria temporal*, que sería un estado delimitado en el tiempo, generalmente de menor duración, dañino, pero que no causaría efectos nutricionales masivos irrecuperables. Se presenta cuando existen shocks económicos, climatológicos (sequías, ataque de plagas) y desastres naturales, es decir, trastornos repentinos e imprevisibles. El desempleo inesperado también podría provocar inseguridad alimentaria transitoria en los hogares urbanos.
  - *Inseguridad alimentaria cíclica o estacional*, que se presentaría cuando existen desajustes en la dieta por razones estacionales o cuando hay una estructura periódica de acceso insuficiente a los alimentos. Según Thomson y Metz (1996: 6), esta inseguridad a menudo se asocia con las campañas agrícolas, en especial cuando los hogares tropiezan con dificultades para obtener préstamos a fin de distribuir de forma equitativa las corrientes de alimentos en el tiempo.

Finalmente, tomando en cuenta los cinco componentes que implica la interpretación de seguridad alimentaria que realiza Riveros (2011: 33-34), se habla de inseguridad alimentaria cuando existen limitaciones en uno o más de ellos, por lo que se puede hablar de inseguridad alimentaria por escasa disponibilidad, por escaso acceso, por incapacidad de uso, por inestabilidad y por no inocuidad.

### **¿Cuáles son las causas de la inseguridad alimentaria en Bolivia?**

En el caso particular de Bolivia, se identifican también algunas causas de la inseguridad alimentaria. Así, por ejemplo, en la página web de [constituyentesoberana.org](http://constituyentesoberana.org) (2011: 2), se señala que Bolivia es un país con un bajo nivel de autonomía respecto a los alimentos que consume (es importador neto de alimentos), además de ser un país que tendría un crítico nivel de abastecimiento de las necesidades alimenticias de su población. En otras palabras, Bolivia sería un país donde un porcentaje de la población rural sufre de inseguridad alimentaria crónica y otro porcentaje vive en situación de

inseguridad alimentaria transitoria. De manera general, las principales razones de la inseguridad alimentaria serían la extrema pobreza de la mayoría de su población rural, un ineficiente uso de la tierra agrícola en términos de seguridad alimentaria (tipos de cultivos no apropiados ambientalmente y políticas públicas que privilegian la exportación), una inequitativa distribución de la tierra, un deterioro progresivo de la condiciones de fertilidad de suelos y un escaso acceso al agua para riego, empeorados ahora con el cambio climático.

A nivel de las diferentes regiones de Bolivia se identifican también algunas características sobre la inseguridad alimentaria. En este sentido, se señala que la inseguridad alimentaria en el altiplano sería muy distinta a la de las tierras bajas del país, así como lo sería también entre realidades urbanas distintas, como las ciudades de El Alto y Tarija. Asimismo, una cosa sería la inseguridad alimentaria a nivel nacional y otra a nivel de determinados sectores de la sociedad, regiones o familias<sup>7</sup>.

En la perspectiva de Ormachea (2009: 30-31), el acceso económico de los pequeños productores rurales a sus alimentos básicos ha sufrido transformaciones porque “su economía se ha monetizado más y por el deterioro de su producción alimenticia tradicional, factores que han hecho que el sector en su conjunto haya pasado a depender, en mayor o menor grado, de la compra de sus alimentos.” Por otro lado, indica que “una parte creciente de sus ingresos proviene de actividades extraprediales e incluso de las remesas del exterior”, por lo que si bien la disponibilidad de ingresos económicos ha mejorado en general, hasta el punto que los alimentos más consumidos (sino la totalidad) de algunos estratos de estos productores dependen enteramente de la compra de ellos”, sin embargo, el acceso a estos alimentos por gran parte de estos productores llegaría a ser más vulnerable, considerando que los ingresos monetarios se originan “en remesas variables del exterior y/o en la producción para la exportación a un mercado sujeto a crisis de precios muchas veces profundas y extensas”.

---

<sup>7</sup> Según la FAO/MACIA (2003), citado por Prudencio (2005: 27), estudios realizados hasta el 2005 habrían logrado identificar, a través de un mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, a los municipios y a las organizaciones comunitarias con mayor probabilidad de sufrir hambre. Se estableció que el 52.86% de las comunidades bolivianas se encontraban en los grupos de mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Asimismo, el 16% de la población total de Bolivia estaba concentrado en 7.718 comunidades más vulnerables y el 78% de esa población era extremadamente pobre. En los departamentos de Chuquisaca y Potosí, 8 de cada 10 comunidades eran altamente vulnerables, mientras que el 50% de las comunidades de Oruro, Cochabamba y La Paz se ubicaban entre las comunidades de vulnerabilidad más alta.

En contraposición a este estrato de pequeños productores, se señala también sobre la existencia de familias de campesinos ya empobrecidas o en procesos de mayor o menor empobrecimiento que enfrentan situaciones de inseguridad alimentaria como la falta de acceso a alimentos, renuncia a alimentos cotidianos y/ o consumo de alimentos que no son de su agrado. Por tanto, aquellos estratos de productores que han logrado o decidido mantener su agricultura alimenticia estarían menos expuestos a crisis alimentarias y a la inseguridad alimentaria, más allá de sus condiciones de pobreza. Por el contrario, los estratos que han pasado a depender esencialmente de ingresos por actividades extraprediales o de remesas del exterior, serían víctimas inesperadas de crisis alimentarias y se constituirían en potenciales candidatos de la inseguridad alimentaria. Finalmente, los estratos exitosos que dependen de los ingresos de actividades agrícolas comerciales no alimenticias, podrían estar expuestos a crisis alimentarias eventuales, ya que sus ingresos estarían en función de fluctuaciones de precios de sus productos en el mercado internacional.

#### **4. SEGURIDAD ALIMENTARIA E INDICADORES MAROECONÓMICOS Y MACROSOCIALES EN BOLIVIA**

En el marco de lo anotado por Jiménez (1995: 3), Figueroa (2005: 3), Salcedo (2005: 3), Ramos et al (2007: 5), Torres (2008: 46), Kuan (2009: 115), Mallea (2010: 247), Riveros (2011: 33) y el INCAP (2012: 41-45), a continuación se analizará la dimensión acceso de la seguridad alimentaria con algunos indicadores macroeconómicos y macrosociales.

Tal como se verá mas adelante, nuestro país ha tenido un aceptable desempeño en algunos indicadores macroeconómicos (PIB) y en algunos indicadores macrosociales (principalmente incidencia de pobreza extrema), sobre todo en el período correspondiente al denominado Estado Nacional Productivo, sin embargo el desempeño de otros indicadores macrosociales (tasa de desempleo, tasa de subempleo, GINI, Kuznets) no necesariamente han sido aceptables, es decir, no se ha contribuido mucho al bienestar<sup>8</sup> de las personas.

---

<sup>8</sup> El bienestar de un país, según Alarcón (2001: 3), depende de muchos factores, por un lado, existe un conjunto de necesidades básicas que se debe cubrir simplemente para garantizar la subsistencia de las personas (alimentación, vestido, salud, vivienda); por otro, existe otro conjunto de necesidades que van surgiendo con el proceso mismo del desarrollo de una sociedad (educación, recreación, acceso a la cultura) y que se convierten en necesidades indispensables para poder funcionar

## 4.1 Indicadores macroeconómicos y la dimensión acceso de la seguridad alimentaria

### 4.1.1 La poca relación entre el crecimiento de la producción y la disminución del desempleo y subempleo: un obstáculo para alcanzar la seguridad alimentaria

Los indicadores macroeconómicos relacionados con la producción muestran que nuestro país, en el período 1985-2012, ha tenido un aceptable crecimiento en el PIB, en la medida que en 18 de 26 años han existido tasas de crecimiento del PIB por encima de la tasa de crecimiento poblacional (2.74%), tal como puede ilustrarse en el siguiente gráfico.

**Gráfico 1**  
**Bolivia crecimiento del PIB**  
**(1985-2012)**

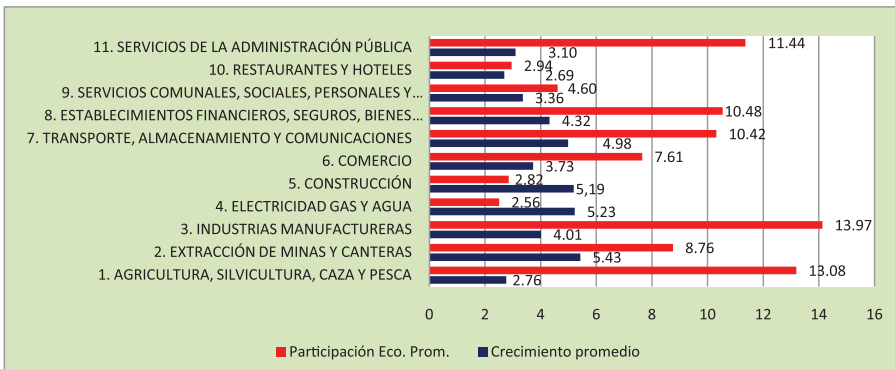


Fuente: Elaboración propia, con base al INE

A nivel de los sectores económicos, se observa que los 11 sectores de la economía boliviana han tenido un crecimiento promedio mayor al 2.6% en el período 1988-2011, destacándose sectores como extracción de minas y canteras (5.43%); electricidad, gas y agua (5.23%); y construcción (5.19%), que han crecido en promedio por encima del 5%.

socialmente. De esta manera, el bienestar tiene múltiples dimensiones que son dinámicas en el tiempo. En cada momento, el nivel de *necesidades básicas* depende del nivel de desarrollo alcanzado (las características de la vivienda, su equipamiento, la calidad de los alimentos que se consume, las características del vestido, las necesidades de recreación, educación, cultura, etc., se van refinando a medida que avanza el desarrollo de los países) y de los *usos y costumbres* de cada sociedad en particular, en otras palabras, en la determinación del concepto de bienestar hay un elemento histórico-moral muy importante.

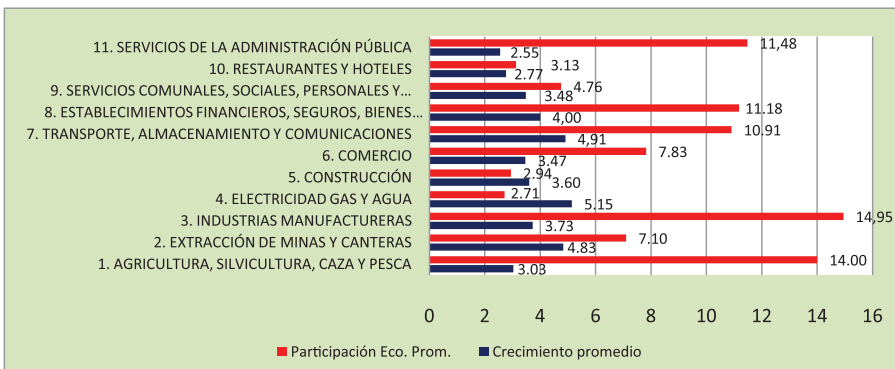
**Gráfico 2**  
**Bolivia: crecimiento y participación promedio de actividades económicas (1988-2011)**



Fuente: Elaboración propia, con base al INE

Cuando se analiza el crecimiento de los sectores económicos a nivel de las formas de Estado, se observa que durante el Estado neoliberal (1985-2005) hubo un solo sector económico (electricidad, gas y agua) que tuvo una tasa de crecimiento mayor al 5%.

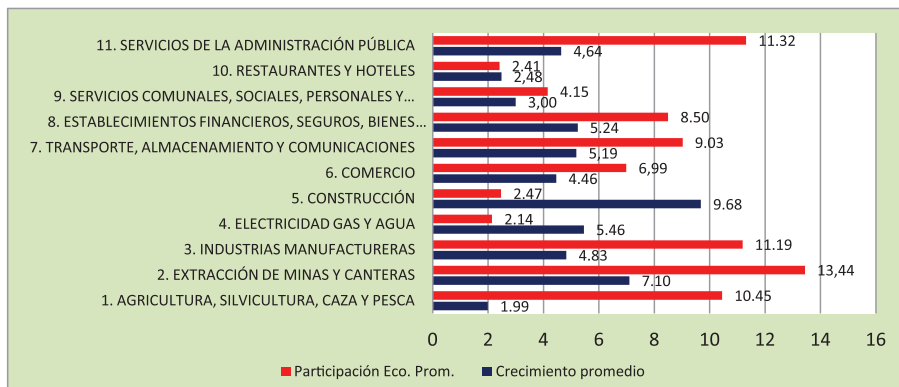
**Gráfico 3**  
**Bolivia: crecimiento y participación promedio de actividades económicas (1988-2005)**



Fuente: Elaboración propia, con base al INE

En cambio, en el período correspondiente al denominado Estado Nacional Productivo (2006-2011), hubieron cinco sectores económicos (construcción; extracción de minas y canteras; electricidad, gas y agua; establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y seguros a empresas; transporte, almacenamiento y comunicaciones) con crecimientos mayores al 5%, en dos de los cuales (construcción y, extracción de minas y canteras) se alcanzaron tasas de crecimiento del 9.68% y 7.10%, respectivamente.

**Gráfico 4**  
**Bolivia: crecimiento y participación promedio de actividades económicas (2006-2011)**



Fuente: Elaboración propia, con base al INE

De los anteriores datos se puede concluir, sobre todo para el período correspondiente al Estado Nacional Productivo, que la mayor parte de los sectores económicos del país han tenido tasas de crecimiento importantes. Si el crecimiento promedio de los sectores económicos se relaciona con la participación promedio que tienen en el PIB, se observa, para el período 1988-2011, que ninguno de los tres sectores económicos que tuvieron las mayores tasas de crecimiento promedio están entre los cinco sectores que más aportaron al PIB (Gráfico 2), es decir, no necesariamente los sectores que crecen más son los que más contribuyen al PIB; en otras palabras, ninguno de los cinco sectores económicos<sup>9</sup> que tuvieron las

<sup>9</sup> Industrias manufactureras; agricultura, silvicultura, caza y pesca; servicios de la administración pública; establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas; transporte, almacenamiento y comunicaciones.

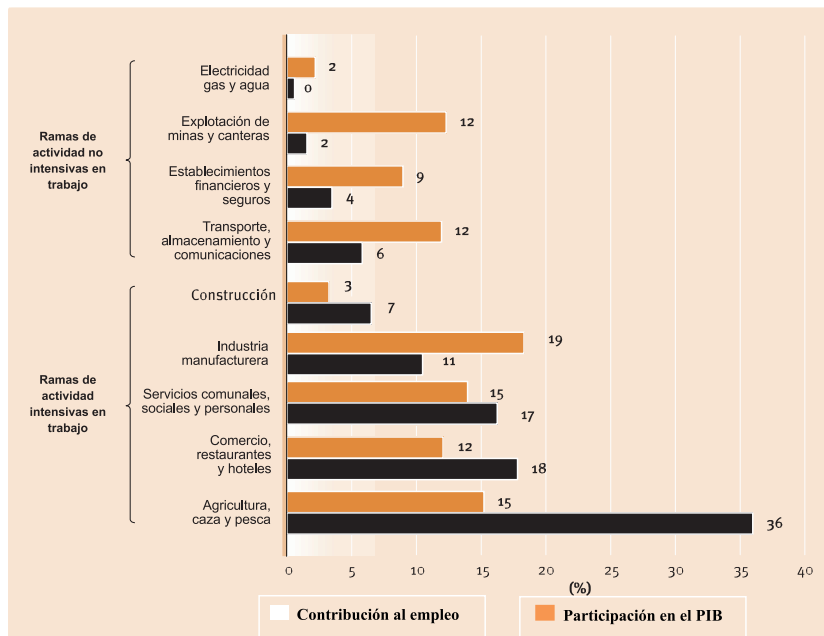
mayores contribuciones promedio al PIB aparecen entre los tres sectores con mayores crecimientos promedio.

Lo observado anteriormente se reitera cuando se analiza las tasas de crecimiento promedio y las participaciones o contribuciones promedio de los sectores económicos al PIB en la forma de Estado neoliberal. Sin embargo, en el denominado Estado nacional productivo se presentan algunos matices interesantes. Por ejemplo, el sector extracción de minas y canteras tuvo la mayor tasa de crecimiento promedio y también fue el sector con mayor participación promedio en el PIB, aunque otros sectores que crecieron por encima del 5% (establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios a empresas; transporte, almacenamiento y comunicaciones) ocuparon el quinto y sexto lugar en la participación promedio en el PIB, es decir, por debajo de sectores económicos que si bien no estaban entre los sectores con mayores tasas de crecimiento promedio, sin embargo tuvieron participaciones promedio importantes en el PIB, como fueron los casos de los sectores extracción de minas y canteras; servicios de la administración pública; industrias manufactureras; y construcción.

La anterior relación de tasas de crecimiento y participación de los sectores económicos en el PIB, sirve para analizar hasta qué punto el crecimiento del PIB y de los diferentes sectores económicos que lo conforma, tienen incidencia en la disminución del desempleo y subempleo.

En el *primer caso*, tal como se ilustra en el siguiente gráfico, se observa que algunos sectores que tienen una participación importante en el PIB (explotación de minas y canteras; establecimientos financieros y seguros; transporte, almacenamiento y comunicación) se caracterizan por no ser intensivos en trabajo, es decir, por tener una baja contribución al empleo; otros sectores económicos (industria manufacturera) que también tienen una participación importante en el PIB no necesariamente son los que más contribuyen a la generación de empleo, aún estando consideradas como intensivas en trabajo.

**Gráfico 5**  
**Bolivia: contribución al empleo y participación en el PIB**  
**según ramas de actividad, 2007**



Fuente: PNUD-Bolivia. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia, 2010

Si a lo anterior se añade las tasas de crecimiento de los sectores, se puede concluir que los sectores que más contribuyen en la generación de empleo (agricultura, caza y pesca; comercio, restaurantes y hoteles; servicios comunales, sociales y personales) están entre los que han tenido menores tasas de crecimiento, tanto en el período 1988-2011, como en los años correspondientes a las dos formas de Estado. Los sectores económicos que más han crecido, en los mismos períodos de referencia, se encuentran entre aquellos que se caracterizan por tener una menor contribución a la generación de empleo (Gráficos 2, 3, 4 y 5). Por tanto, tasas importantes de crecimiento del PIB y de algunos sectores económicos, no necesariamente han implicado la generación de empleo, en la medida que se ha tratado de sectores económicos con poca contribución al empleo.

**Cuadro 2**  
**Ciudades capitales (1): distribución porcentual de la población desocupada**  
**cesante (2) por actividad económica del último empleo**  
*(Total y porcentaje)*

DESCRIPCION	2009	2010
POBLACIÓN DESOCUPADA TOTAL	144.283	111.564
Agricultura, ganadería, caza, pesca	2,34	2,3
Explotación de minas y canteras/Suministro electricidad, gas y agua	1,93	1,69
Industria manufacturera	14,83	14,17
Construcción	11,17	10,31
Comercio por mayor y por menor y reparación de vehículos	18,17	18,15
Hoteles y restaurantes	7,46	6,83
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,79	6,64
Intermediación financiera	1,44	2,25
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	7,39	8,5
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	5,22	6,95
Educación	4,48	5,25
Servicios sociales y de salud	4,62	6,07
Servicios comunitarios, sociales y personales y servicio de org.	5,08	5,13
Actividades de hogares privados	6,27	5,64
Ns/Nr(3)	1,83	0,14

Fuente: INE. Encuesta de Empleo (EE) 2009-2010.

(1) Incluye la ciudad de El Alto.

(2) La población desocupada son aquellas personas que buscan activamente un trabajo, se dividen en quienes ya tienen experiencia (cesantes) y quienes lo buscan por primera vez (aspirantes). Entonces la Población Desocupada = Cesante + Busca por primera vez

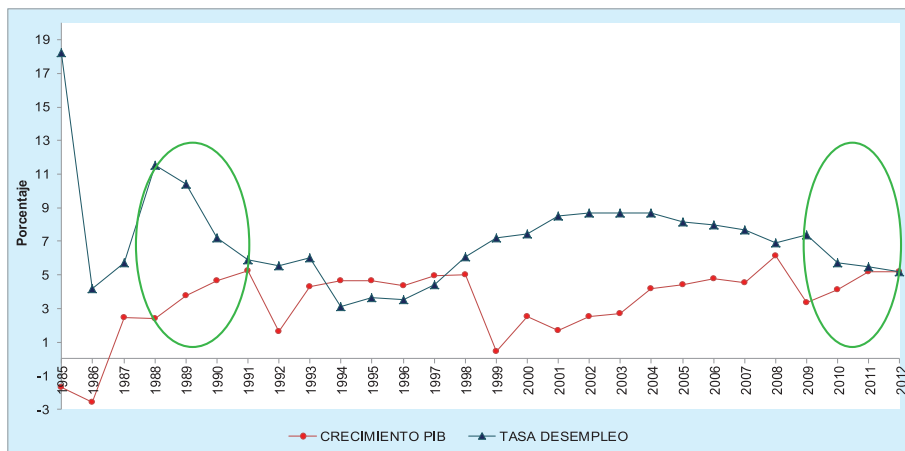
(3) Ns/Nr: No sabe o No responde; los valores correspondientes no tienen representatividad estadística.

Nota: Resultados obtenidos de la Base Anual consolidada de los trimestres correspondientes.

Lo señalado anteriormente se corrobora también cuando se considera las mayores tasas de desempleo cesante en ciudades capitales (Cuadro 2), las que corresponden precisamente a aquellos sectores económicos catalogados por el PNUD (2010) como intensivos en trabajo, los cuales, en el período 1988-2011, a excepción del sector construcción, no estaban entre los cuatro sectores económicos que registraron los mayores crecimientos promedios. En este marco, es posible comprender porqué el crecimiento de PIB no necesariamente ha disminuido el desempleo.

En el siguiente gráfico se observa que la relación inversa entre el crecimiento de la producción y la disminución del desempleo no necesariamente se ha presentado en el caso de Bolivia. Solo en los períodos 1988-1991 y 2009-2012 un mayor crecimiento del PIB ha estado acompañado de una disminución del desempleo; en el resto de los años dicha relación no se presenta.

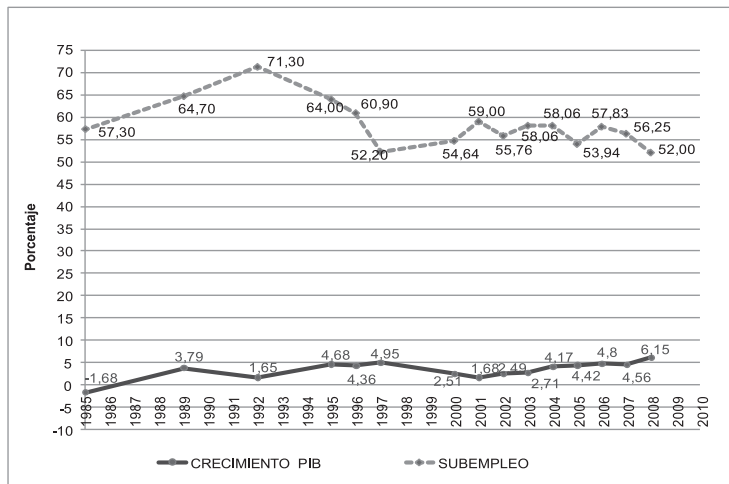
**Gráfico 6**  
**Bolivia: relación crecimiento del PIB y desempleo**  
**(1985 - 2012)**



Fuente: Elaboración propia, con base al INE, UDAPE y Cariaga (1996), UDAPE (2001), UDAPE (2009) y OIT.

Asimismo, un mayor crecimiento del PIB tampoco ha implicado necesariamente una disminución en el subempleo (*segundo caso*), aunque, a diferencia de la ausencia de relación inversa entre el PIB y el desempleo, es posible encontrar más períodos (1992-1997, 2006-2008) en los que el mayor crecimiento del PIB ha estado acompañado de un menor subempleo.

**Gráfico 7**  
**Bolivia: relación crecimiento del PIB y subempleo**  
**(1985-2010)**



Fuente: Elaboración propia, con base al INE

La información del PNUD-Bolivia (2010) muestra de alguna manera las observaciones realizadas anteriormente, en sentido de que un mayor crecimiento del PIB no necesariamente ha estado acompañado de una disminución en el desempleo y en el subempleo. Esta situación tiene implicaciones importantes a nivel de la seguridad alimentaria, es decir, si bien a través del crecimiento del PIB y de los diferentes sectores económicos se puede estar contribuyendo a la dimensión *disponibilidad* de la seguridad alimentaria, sin embargo al tener poco o ningún impacto en el desempleo y el subempleo, se está afectando con el logro de la dimensión *acceso* de la seguridad alimentaria; en otras palabras, las personas que se encuentran en situación de desempleo y subempleo, al no tener fuentes de ingreso o ingresos bajos, están teniendo problemas en el acceso a los alimentos y, por ende, se está afectando a su bienestar y al denominado *vivir bien*, expresión entendida como el *acceso* y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos (Plan Nacional de Desarrollo, 2006: 10).

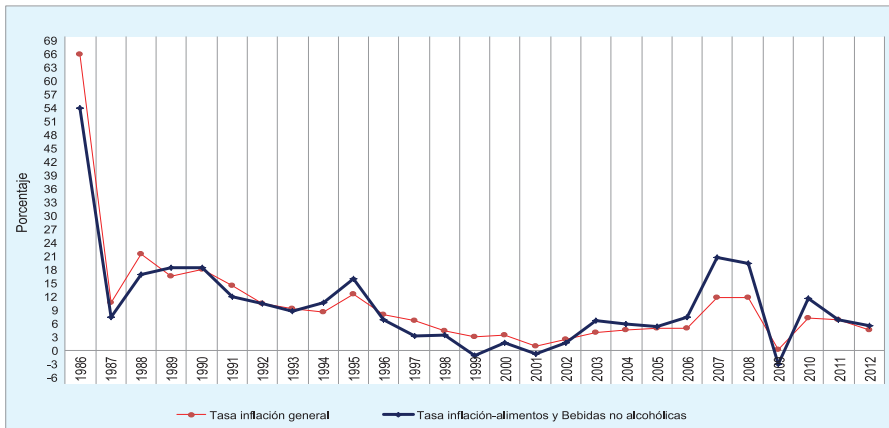
#### **4.1.2. La inflación de alimentos: otro obstáculo para alcanzar la seguridad alimentaria**

Considerando la estructura de gastos de los hogares más pobres, el incremento de precios de los alimentos afecta en mayor medida a los sectores vulnerables, teniendo mayor impacto en el poder adquisitivo de su bajo nivel de ingreso. La composición de gasto de los hogares demuestra que mientras más pobre es un hogar, mayor es su proporción de gasto en alimentos (Fundación Jubileo, 2011 y 2012). Por ello, la inflación de los pobres es explicada fundamentalmente por la variación de precios de los alimentos y bebidas no alcohólicas, es decir, la inflación del conjunto de bienes y servicios no refleja necesariamente la realidad de los pobres, si se toma en cuenta la estructura de sus gastos de alimentos sobre el gasto total, que según el BID, citado por Jaramillo (2009: 25), alcanza para el decil más pobre en Bolivia al 72% y a 67% en el área rural.

En este marco, en el Gráfico 8 se describe el comportamiento de los precios tanto del conjunto de bienes y servicios como de los alimentos y bebidas no alcohólicas para el período 1986-2012. En el marco del Estado neoliberal (sin considerar el año 1985), la tasa de inflación general acumulada alcanzó a 230.55% y la tasa de inflación acumulada de alimentos y bebidas no alcohólicas fue del 206.35%, es decir, la tasa de inflación de alimentos estuvo 24.2% por debajo de la tasa de inflación general. Considerando solo siete años del Estado neoliberal (el mismo número de años que del Estado nacional productivo) la anterior situación se mantiene, es decir, la tasa de inflación acumulada de alimentos (19.55%) está por debajo de la tasa de inflación acumulada general (23.38%) en 3.83%.

Sin embargo, en el período correspondiente al Estado nacional productivo, se observa que la tasa de inflación acumulada de los alimentos y bebidas no alcohólicas (68.66%) ha estado por encima de la tasa de inflación acumulada del conjunto de bienes y servicios (47.40%), es decir, los precios de los alimentos han estado 21.26% por encima de los precios del conjunto de bienes y servicios.

**Gráfico 8**  
**Comportamiento de la tasa de inflación del conjunto de bienes y servicios, y de la tasa de inflación de alimentos y bebidas no alcohólicas (1986-2012)**



Fuente: Elaboración propia, con base al INE, Fundación Jubileo (2011-2012), UDAPE (2010) y FAO (2012)

En consecuencia, el incremento de los precios de los productos alimenticios han incidido de forma negativa en el poder adquisitivo de los hogares de bajos ingresos (población desempleada y subempleada) durante el Estado nacional productivo, con la consecuencia de mayor hambre y desnutrición, lo que afecta la dimensión *acceso* de la seguridad alimentaria y al denominado *vivir bien* (*acceso* y disfrute de los bienes materiales).

## 4.2 Indicadores macrosociales y la dimensión acceso de la seguridad alimentaria

### 4.2.1 La pobreza: otro obstáculo para alcanzar la seguridad alimentaria

Haciendo referencia a otras dimensiones sociales, además del desempleo y el subempleo, uno se pregunta si el crecimiento del PIB ha permitido disminuir la pobreza y/o mejorar la distribución del ingreso en el país. Para abordar la pobreza<sup>10</sup> se recurrirá, fundamentalmente por disponibilidad de información, a

<sup>10</sup> El término pobreza tiene distintos significados en las ciencias sociales, tal como lo plantean Alarcón (2001), el PNUD (2007), Feres y Mancero (2001: 7), Spicker (1999), Green (2008), Altimir (1978 y 1981), Dane (1987), Farah (1990), entre otros. Por otro lado, la descripción de la pobreza en Bolivia, en general, se caracteriza por ser puramente estadística,

dos indicadores: la incidencia de pobreza moderada<sup>11</sup> y la incidencia de pobreza extrema<sup>12</sup>. En el *primer caso*, según la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE, 2012) y el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012), tal como se ilustra en el Gráfico 9, la incidencia de pobreza moderada en Bolivia alcanzó al 45% de la población el 2011, disminuyendo en 15.63% con respecto al año 2005 y en 19.79% con respecto a 1996. La incidencia de pobreza extrema alcanzó al 20.9% de la población el año 2011, registrándose una reducción significativa de 17.26% con respecto al 2005 y de 20.29% con respecto a 1996. Es decir, durante el Estado nacional productivo hubo disminuciones significativas en la pobreza moderada y más aún en la pobreza extrema, mucho mayores que durante el Estado neoliberal.

Los anteriores indicadores no sufren mucha variación cuando se analiza a nivel de las áreas urbana y rural (Gráficos 10 y 11), observándose que tanto la incidencia de pobreza moderada como la incidencia de pobreza extrema son mucho mayores en el área rural que en el área urbana. En el *área rural*, la incidencia de pobreza el año 2009 alcanzó al 66.43% de la población, menos 11.17% que el año 2005 y menos 18% que en 1996; en cambio la incidencia de pobreza extrema alcanzó al 45.48% de la población el año 2009, obteniéndose reducciones significativas de 17.42% de lo registrado el 2005 y 22.34% de lo registrado en 1996.

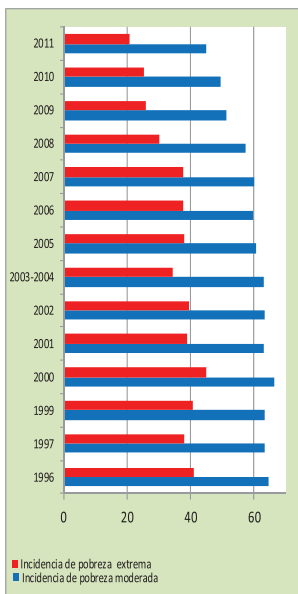
---

es decir, por un lado, no se han desarrollado indicadores que midan las diferentes variables de carácter cualitativo que permitan comprender de mejor manera la pobreza, tal como lo plantean los autores referidos; por otro lado, no se han identificado a los “autores” o “instituciones” que han definido quiénes son o no pobres, tampoco se han identificado las causas de la generación de pobreza, así como no se han identificado a los agentes que producen pobreza. Es en el marco de estas limitaciones y a sabiendas de que la pobreza no se reduce a bajos ingresos, por la disponibilidad de información, es que la medición de la pobreza se aborda recurriendo a los indicadores incidencia de pobreza e incidencia de pobreza extrema.

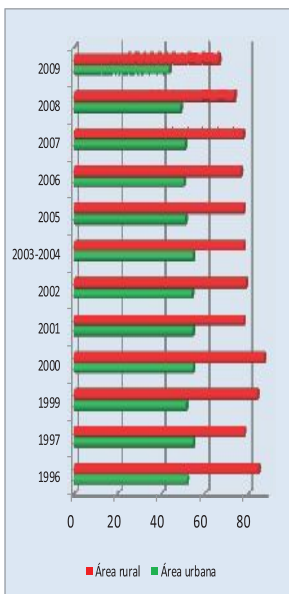
<sup>11</sup> Porcentaje de la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza, la cual es calculada en función a un ingreso mínimo (dos dólares de los Estados Unidos) requerido para satisfacer las necesidades básicas (UDAPE, 2009).

<sup>12</sup> Porcentaje de la población cuyo ingreso total es tan bajo (un dólar de los Estados Unidos) que aún destinándolo exclusivamente a la alimentación no llegará a satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos (UDAPE, 2009).

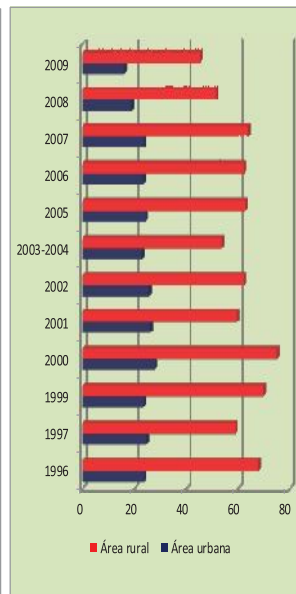
**Gráfico 9**  
Bolivia: Incidencia de pobreza moderada y pobreza extrema (1996-2011)



**Gráfico 10**  
Bolivia: pobreza moderada según área geográfica (1996-2009)



**Gráfico 11**  
Bolivia: pobreza extrema según área geográfica (1996-2009)



Fuente: Elaboración propia, con base a UDAPE (2012) y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012).

Fuente: Elaboración propia con base a UDAPE (2012).

La incidencia de pobreza en el *área urbana* alcanzó el 2009 al 43.55% de la población, registrando una disminución importante del 7.5% con respecto a 2005 y del 8.36% con respecto a 1996; en cambio la incidencia de la pobreza extrema alcanzó a 16.09% de la población el 2009, registrándose una disminución significativa de 8.21% con respecto al 2005 y de 7.63% con respecto a 1996.

Como se señaló líneas arriba, durante el Estado nacional productivo hubo disminuciones significativas, tanto en la pobreza moderada como en la pobreza extrema, a nivel urbano y sobre todo en el *área rural*, mucho mayores que durante el Estado neoliberal.

Relacionando la situación de la pobreza en Bolivia con las tasas de crecimiento del PIB, se puede concluir que los crecimientos importantes que tuvo la producción en el país, particularmente del 2005 al 2012, cuyo promedio es del 4.72%, han estado acompañados de disminuciones significativas en la incidencia de pobreza moderada (15.63%), y más aún todavía en la incidencia de pobreza extrema (17.26%). A nivel de áreas, los crecimientos importantes en la producción han estado acompañados de disminuciones importantes en la incidencia de pobreza moderada (11.17%) y sobre todo en la incidencia de pobreza extrema (17.42%) en el área rural; en el área urbana la incidencia de pobreza moderada ha registrado una disminución significativa (7.95%) y la disminución en la incidencia de pobreza extrema todavía ha sido mayor (8.21%).

En la descripción anterior no debe dejarse de lado el papel que pudo haber jugado el movimiento migratorio campo-ciudad-país, puesto que puede haber influido en las disminuciones de la incidencia de pobreza moderada y/o de la incidencia de pobreza extrema. De todas maneras, se puede concluir diciendo que en algunos períodos en los que el PIB tuvo tasas importantes de crecimiento (por ejemplo 2005-2012) la incidencia de pobreza y principalmente la incidencia de pobreza extrema disminuyeron sobre todo en el área rural.

La reducción de la pobreza (moderada y sobre todo extrema) es uno de los objetivos primordiales del actual gobierno. Según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012: 153), la continuidad de las políticas de redistribución (renta dignidad, bono Juancito Pinto, bono Juana Azurduy) habría permitido que Bolivia deje de ser el país con los mayores índices de pobreza de Sudamérica. Antes de 2006, el 38% de los bolivianos habrían estado en situación de extrema pobreza, es decir, disponían de menos de un dólar de ingreso diario para sobrevivir. Ahora, en cambio, ya solo 21% de los bolivianos se encontrarían en condiciones de pobreza extrema, lo que significaría que el 17% de los bolivianos habrían superado dicho grado de pobreza. En términos cuantitativos, lo anterior significaría que aproximadamente 1.4 millones de bolivianos habrían salido de la pobreza extrema. La evolución de los niveles de pobreza moderada muestra también que durante el período 2000-2005 no hubo cambios significativos, ya que, en promedio, disminuyó aproximadamente en 0.6% cada año. Sin embargo, desde 2006 hasta 2011, la pobreza moderada

se habría reducido de 59.9% a 45%. En 2005, 61 bolivianos de cada 100 habrían estado sumidos en la pobreza moderada. Por áreas, en el área rural, la pobreza extrema habría disminuido de 62.9% en 2005 a 41.3% el 2011. En el área urbana, la pobreza extrema fue de 10.7% el 2001, teniéndose una disminución de 13.5% desde la gestión 2005. Respecto a la pobreza moderada, en el área rural se registró una disminución de 16.2%, es decir, de 77.6% en 2005 a 61.4% en 2011. Para el mismo período, en el área urbana bajó de 51.1% en 2005 a 36.8% en 2011.

#### **4.2.2 La desigualdad en la distribución del ingreso: otro obstáculo para lograr la seguridad alimentaria**

Para conocer si los crecimientos de la producción en el país estuvieron acompañados de la distribución del ingreso o riqueza, se recurrirá a dos indicadores: la razón de Kuznets<sup>13</sup> y el coeficiente de Gini<sup>14</sup>. Respecto al primero, el Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 del PNUD (2007: 285-286), muestra la distribución del ingreso o gasto de la población más pobre y más rico para el año 2002. En este sentido, tal como se observa en el Cuadro 3, el 10% de la población más pobre participó apenas del 0.3% del ingreso o gasto nacional (casi nada), mientras que el 10% más rico de la población participó del 47.2% del ingreso o gasto nacional (cerca de la mitad), generando una brecha entre ricos y pobres del 47.17% en la distribución del ingreso<sup>15</sup>. Cuando se hace referencia al 20% de la población más pobre y más rico, la desigualdad en la distribución del ingreso aumenta significativamente, es decir, aumenta la brecha entre los más ricos y los más pobres: el 20% de la población más pobre apenas participa de un 1.5% del ingreso o gasto nacional, mientras el 20% de la población más rico participa del 63%, aumentando la brecha en la distribución del ingreso a 61.5%.

---

<sup>13</sup> Este indicador mide la desigualdad en la distribución de ingresos en una sociedad, a través de comparaciones entre los *ingresos de los individuos más ricos y los ingresos de los más pobres*. Normalmente se compara el ingreso del 20% de los individuos más ricos respecto a los ingresos del 20% de los individuos más pobres (o el 40% más rico respecto al 40% más pobre, o el 10% más rico respecto al 10% más pobre). Mientras mayores sean las anteriores relaciones, mayores serán las distancias de ingresos entre pobres y ricos y, por tanto, habrá mayor desigualdad (Alarcón, 2001: 9).

<sup>14</sup> Este indicador permite hacer una medición de la desigualdad entre *todos* los individuos. Su valor varía entre cero y uno, y cuando más desigual es la distribución de los ingresos, mayor es el coeficiente (Alarcón, 2001: 10-11).

<sup>15</sup> Según el enfoque de la desigualdad distributiva de la CEPAL (2003), el decil más rico captó en Bolivia el 41% de los ingresos el año 2002, nivel que está por encima del promedio del decil más rico de los países América Latina (36.1%).

**Cuadro 3****Bolivia: Distribución del ingreso desde la perspectiva de la razón de Kuznets**

	<b>10% más pobre</b>	<b>10% más rico</b>	<b>20% más pobre</b>	<b>20% más rico</b>
<b>PNUD (IDH 2007-2008)</b>	2002 = 0.3%	2002 = 47.2%	1.5%	63%
<b>CEPAL (2003)</b>		1989 = 38.2%; 2002 = 41% Promedio A. Latina= 36.1%		
<b>CEDLA (2009)</b>			3.7%	58.5%
<b>PNUD (2010) Inf. Nal. Desa. Humano Bolivia</b>			1970-74 = 4% 2007 = 2%	1970-74 = 59% 2007 = 60%

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que la relación entre el 10% más rico respecto del 10% más pobre de la población es de 168.1, es decir, los ingresos de los más ricos superan 168 veces el ingreso de los más pobres, el mismo que disminuye a 42 veces cuando se toma en cuenta al 20% más rico respecto del 20% más pobre de la población boliviana. Finalmente, es de resaltar el planteamiento de la CEPAL (2003: 74), en sentido de que los datos expuestos para el decil más rico permiten verificar que la abultada participación de este grupo es uno de los rasgos más característicos de la concentración del ingreso en Bolivia.

Según el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA, 2009), Bolivia es uno de los países más desiguales de la región, donde el quintil (20%) más rico se apropia del 58.5% de la masa total de ingresos frente al 3.7% al que accede el 20% más pobre (Cuadro 3). Esta desigualdad distributiva lleva a que el 20% más rico reciba 14 veces más que el 20% más pobre. Esta cifra sería más alta en ciudades como Santa Cruz (30 veces) y La Paz (18 veces); reduciéndose en ciudades como Cochabamba y Potosí (12 veces), siendo baja en la ciudad de El Alto, por la concentración de sus ocupados en puestos de trabajo menos calificados.

Finalmente, según el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2010), la desigualdad en la distribución del ingreso en Bolivia ha aumentado entre el período 1970-1974 y 2007, cuando se hace referencia al 20% de la población más pobre y más rico, es decir, aumentó la brecha entre los más ricos

y los más pobres: el 20% de la población más pobre participaba entre 1970 y 1974 de un 4% del ingreso o gasto nacional y en el 2007 solo lo hacía con el 2%, mientras el 20% de la población más rico que participaba del 59% entre 1970 y 1974, el año 2007 aumentaba su participación a un 60%.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012: 153), la continuidad de las políticas de redistribución habría permitido que Bolivia sea, a nivel de Sudamérica, el país donde más se ha avanzado en la reducción de la brecha entre pobres y ricos. Durante la administración de los gobiernos anteriores al 2006, el 10% más rico de la población boliviana habría concentrado alrededor de 96 veces el ingreso del 10% más pobre, brecha que se habría reducido en los últimos seis años, con el nuevo modelo económico, a 36 veces.

Las anteriores desigualdades entre los más ricos y los más pobres de la población boliviana también pueden reflejarse a través del *coeficiente de Gini*. Según UDAPE (2012), el índice de Gini para el año 2011 fue de 0.51, menor que los que se tenían registrados en los años 2005 (0.60) y 1996 (0.59), aunque mayor que el año 1989 (0.50), significando que el 2011 si bien hubo una disminución en la desigualdad de la distribución del ingreso con respecto al período 1996-2005, sin embargo hubo un leve aumento respecto a 1989, tal como se ilustra en el Gráfico 12, es decir, la desigualdad en la distribución del ingreso que existía el 2011, a nivel del conjunto de la población boliviana, no es mejor que el que se tenía ya en 1989.

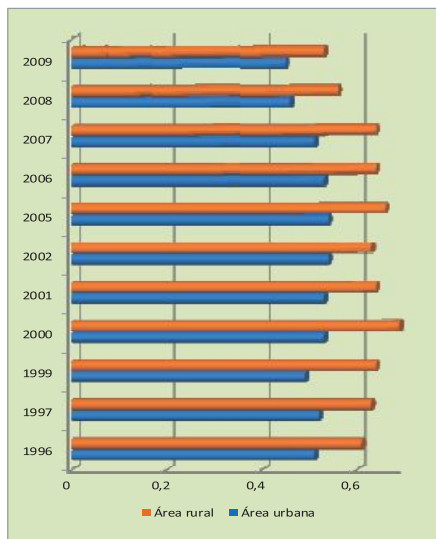
El referido indicador sufre algunas variaciones cuando se analiza a nivel de las áreas urbana y rural, observándose que la desigualdad en la distribución del ingreso es mayor en el área rural que en el área urbana (Gráfico 13). El índice de Gini en el área urbana fue de 0.45 el 2009, mucho menor que el registrado el 2005 (0.54), y también menor que el registrado en 1996 (0.51), lo que significa que en 13 años ha existido un leve mejoramiento en la distribución del ingreso a nivel de la población del área urbana o que el nivel de concentración del ingreso ha disminuido en el área urbana. El índice de Gini en el área rural fue 0.53 el 2009, mucho menor que el registrado el 2005 (0.66) y menor también respecto a 1996 (0.61), lo que significa que en el período 1996-2009 también mejoró, más que en el área urbana, la distribución del ingreso a nivel de la población en el área rural o que disminuyó la concentración del ingreso.

**Gráfico 12**  
**Bolivia: distribución del ingreso desde la perspectiva de GINI (1989-2011)**



Fuente: Elaboración propia, con base a Landa y Jiménez (2005), UDAPE (2012), [www.paginasiete.bo/Economía](http://www.paginasiete.bo/Economía) (Luis Arce Catacora)

**Gráfico 13**  
**Bolivia: GINI según área geográfica (1996-2009)**



Fuente: Elaboración propia con base a UDAPE (2012)

Finalmente, relacionando la distribución del ingreso, tanto desde la perspectiva de la razón de Kuznets como del coeficiente de Gini, con las tasas de crecimiento del PIB, se concluye que los crecimientos importantes que tuvo la producción en el país, si bien han estado acompañados con la mejora en la distribución del ingreso a nivel de la población urbana y sobre todo de la población rural (medido con el coeficiente de Gini), sin embargo, empeoró la distribución del ingreso entre los estratos más pobres y más ricos (medido con la razón de Kuznets).

## CONCLUSIONES

Lo desarrollado en el presente documento, permite vislumbrar, por un lado, un panorama relativamente optimista en cuanto a la disminución principalmente de la pobreza extrema en el área rural y la leve mejora en la distribución del ingreso a nivel de la población en general (Gini), principalmente en el marco del Estado Nacional Productivo; por otro, un panorama también optimista sobre el cumplimiento del primer objetivo del Milenio, que consiste en erradicar la pobreza extrema, es decir, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día (del 40.4% en 2001 al 24.1% en 2015).

A pesar de lo señalado anteriormente, queda claro, en general, para el período de estudio, que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no se traduce automáticamente en la disminución del desempleo, de la pobreza (moderada y extrema) y en mejorar la distribución del ingreso. En este sentido, se comparte lo planteado por la FAO (2012), cuando señala, por ejemplo, que los pobres no se benefician en forma suficiente del crecimiento económico, lo cual puede ocurrir porque el crecimiento se origina en sectores que no generan suficiente empleo para los pobres, o porque estos carecen de un acceso seguro y equitativo a activos productivos (tierra, el agua, crédito, etc.). O bien podría deberse a que los pobres no pueden aprovechar de forma inmediata las oportunidades que brinda el crecimiento como consecuencia de la desnutrición, los bajos niveles de educación, la mala salud, la edad o la discriminación social. En este sentido, se admite de manera explícita que *el crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la mal nutrición*. El crecimiento económico tardaría tiempo en llegar a los pobres y podría no llegar a los más pobres de los pobres.

Por tanto, en Bolivia todavía queda mucho por trabajar en políticas públicas de carácter coyuntural y estructural, que permitan que el poco, moderado o mucho crecimiento de la producción, acabe satisfaciendo necesidades sobre todo de *acceso* a la alimentación, principalmente de la población que menos participa de los ingresos generados y de aquella población que tiene ingresos bajos (pobres moderados y pobres extremos) que no le permiten satisfacer necesidades de básicas, tomando en cuenta que la satisfacción del consumo de

alimentos mejora sus condiciones materiales y la calidad de vida y, por ende, constituye un elemento fundamental para funcionar socialmente .

En este sentido, se comparte lo planteado por Jean Dreze y Amartya Sen, citado por la FAO (2012: 4), cuando señalan la necesidad de políticas públicas activas que aseguren una amplia distribución de los frutos del crecimiento económico y el buen uso de los ingresos públicos generados por el crecimiento económico en favor de servicios sociales, especialmente de la sanidad y la educación públicas.

Compatible a los planteamientos anteriores, debe considerarse un Estado con un rol integrador, cuyo principio orientador básico sea la igualdad de oportunidades. En esta perspectiva debería promoverse un Estado democrático que: 1) cuente con una estructura de poder que permita que los sectores marginados y excluidos históricamente estén presentes en las decisiones de políticas públicas (incluidas su gestión) y en las decisiones del Estado en su conjunto; 2) establezca mecanismos para la democratización de la propiedad, que le permita al Estado y a la sociedad participar activamente en la economía y en la generación de riqueza; 3) establezca mecanismos para favorecer una distribución más democrática del ingreso, la tierra y de la riqueza en general; 4) establezca canales para el acceso abierto al conocimiento, a los servicios estatales, sociales y productivos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alarcón, Diana. 2001. *Medición de las condiciones de vida*. Documento de Trabajo del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Serie Documentos de Trabajo I-21, Págs. 1-31.

Albarracín Deker, Jorge. 2007. *La imperiosa necesidad de construir políticas de estado versus políticas de gobierno*. En publicación: *Umbrales*, no. 16. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia. Diciembre. 2007. Acceso al texto completo: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales16.pdf>

Baldivia Urdininea, José. 2011. *El sector agropecuario y la seguridad alimentaria*. En “Seguridad Alimentaria en Bolivia”. Fundación Milenio, Coloquios Económicos, N°22, Julio de 2011, La Paz.

Comunidad Andina de Naciones (CAN). 2008. *Indicadores para medición de la seguridad alimentaria en la Comunidad Andina*. Lima-Perú, mayo 2008.

Comunidad Andina de Naciones (CAN). 2010. *Información sobre seguridad alimentaria y nutricional de la población indígena en los países de la Comunidad Andina*. Décimo séptima reunión del grupo ad hoc de seguridad alimentaria para poblaciones indígenas en la Comunidad Andina, videoconferencia, 26 de febrero de 2010.

CEPAL. 2003. *Manifestaciones multidimensionales de la pobreza (Sección C); La desigualdad distributiva a inicios del nuevo milenio (Sección D)*. En “Capítulo I: pobreza y distribución del ingreso”, Págs. 68-80.

CIPCA. 2011. *Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria: Comentarios y propuestas*. Bolivia, junio 2011.

Elías, Bishelly; Jaldín, Rossmary. 2008. *Efectos de la crisis alimentaria en Bolivia (Análisis de Coyuntura: Enero-Septiembre de 2008)*. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA), La Paz.

Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA). 2012. *Manual de uso y aplicaciones*. Comité Científico de la ELCSA. ISBN 978-92-5-307354-2, Mayo de 2012.

Farah H. Ivonne. 1990. *Las transformaciones de la pobreza*. Universidad Mayor de San Andrés, Carrera de Sociología, La Paz, Bolivia, Págs. 1-52.

Feres, Juan Carlos; Mancero, Xavier. 2001. *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*. CEPAL, División de Estadística y Proyecciones Económicas, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, N° 4, Santiago de Chile, Págs. 1-46.

Figueroa, Dixis. 2005. *Medición de la seguridad alimentaria y nutricional*. Brasil

Fundación Jubileo. 2008. *Los objetivos de desarrollo del milenio a la mitad del camino*. Reporte de coyuntura N° 5, La Paz, Bolivia. Disponible en [www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)

Fundación Jubileo. 2008. *La pobreza extrema afecta al 64% de la población rural*. Noviembre-Diciembre 2008, N° 13, La Paz, Bolivia. Disponible en [www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)

Fundación Jubileo. 2011. *La inflación para los pobres llega a 5.64% hasta septiembre de 2011*. Octubre 2011, La Paz, Bolivia. Disponible en [www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)

Fundación Jubileo. 2011. *La inflación para los pobres llega a 6.62%*. Diciembre 2011, La Paz, Bolivia. Disponible en [www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)

Fundación Jubileo. 2012. *Bolivia registra una inflación de alimentos de 0.83% en el primer trimestre*. Abril 2012, La Paz, Bolivia. Disponible en [www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)

Fundación Jubileo. 2012. *Bolivia registra una inflación de pago de alquiler de vivienda de 3.4% hasta abril de 2012*. Mayo 2012, La Paz, Bolivia. Disponible en [www.jubileobolivia.org.bo](http://www.jubileobolivia.org.bo)

Graciano da Silva, José. 2008. *Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y El Caribe* (versión preliminar para

discusión). En Diálogo Rural Iberoamericano “Crisis Alimentaria y Territorios Rurales”, septiembre de 2008, San Salvador.

Green, Duncan. 2008. *Capítulo I: Introducción al mundo desigual*. En Green, Duncan (Compilador), “De la pobreza al Poder: ¿cómo pueden cambiar el mundo ciudadanos activos y estados eficaces?”, 1ª edición, Intermón Oxfam, Págs. 1-18.

Haquim, David. 2007. *El tratamiento de la seguridad y soberanía alimentaria en el PND*. En publicación: Umbrales, N° 16, diciembre. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Bolivia. Texto completo en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales16.pdf>

INCAP. 2001. *Seguridad alimentaria y nutricional (SAN) a nivel local: una estrategia para el desarrollo*. Organización Panamericana para la Salud (OPS), Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). El Salvador, Centro America, Enero 2001.

INCAP. 2012. *Disponibilidad y acceso a los alimentos*. Diplomado a distancia en seguridad alimentaria y nutricional. Instituto de nutrición de centro América y Panamá INCAP/OPS. Publicación INCAP MDE/154.

INE. 1989. *Bolivia en Cifras*. La Paz, Bolivia.

INE. 1997. *Anuario Estadístico*. La Paz, Bolivia.

INE. 2001. *Anuario Estadístico*. La Paz, Bolivia.

INE. 2009. *Anuario Estadístico*. La Paz, Bolivia.

INE. 2010. *Anuario Estadístico*. La Paz, Bolivia.

INE. 2011. *Anuario Estadístico*. La Paz-Bolivia.

Jiménez A., Santa. 1995. *Métodos de medición d la seguridad alimentaria*. Cuba

Kuan Cubillas, Judith (Editora). 2009. *La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes*. Centro Internacional de la Papa (CIP), Serie: Contribuciones para el Desarrollo Sostenible de los Andes, N° 9, junio 2009, Perú.

Mallea, Isabel. 2010. *Situación actual y prioridades básicas de la seguridad alimentaria nutricional en Bolivia*. CienciAgro, Vol.2 Nr.1 (2010) 237-252. Disponible en [www.ibepa.org/index-Dateien/237-252\\_mallea.pdf](http://www.ibepa.org/index-Dateien/237-252_mallea.pdf)

Melgar Hugo et al. 2005. *Validación de un instrumento para vigilar la inseguridad alimentaria en la Sierra de Manantlán, Jalisco*. Salud Publica México/2005vol.47, no.6, noviembre-diciembre.

Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA). 2008. *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. 2012. *Memoria de la Economía Boliviana 2012*. La Paz, Bolivia.

Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2006. *Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien", 2006-2011*. Junio 2006, La Paz, Bolivia.

Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2007. *Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien: Lineamientos Estratégicos", 2006-2011*. Septiembre de 2007, La Paz, Bolivia.

Ministerio de Salud y Deportes; Dirección de Servicios de Salud; Programa Nacional de Alimentación y Nutrición. 2005. *Estudio de caso Bolivia: La alimentación y nutrición en los procesos de desarrollo*. Sistema de las Naciones Unidas, 32ª Sesión anual del Comité Permanente de Nutrición Proceso Preparatorio, enero de 2005, La Paz, Bolivia.

Organización de Estados Americanos (OEA). 2012. *Asamblea General OEA Bolivia 2012: Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas*. Cuadragésimo segundo período ordinario de sesiones, 3 al 5 de junio, Cochabamba, Bolivia.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).2011. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011*. FIAT-PANIS, ISSN 0251-1371, ISBN 978-92-5-306768-8, Roma, Italia.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2011. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo ¿Cómo*

*afecta la volatilidad de los precios internacionales a las economías nacionales y la seguridad alimentaria?*. FIDA-WFP, ISBN 978-92-5-306927-9, Roma, Italia. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/014/i2330s/i2330s00.htm>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2011. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011*. FIAT-PANIS, ISSN 0251-1371, ISBN 978-92-5-306768-8, Roma, Italia.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), FIDA y PMA. 2012. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición*. ISBN 978-92-5-307316-0, ROMA, FAO.

Ormachea S., Enrique. 2009. *Soberanía y seguridad alimentaria en Bolivia: políticas y estado de la situación*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), noviembre 2009, La Paz, Bolivia.

Øyen, Else. 2002. *Producción de pobreza: un enfoque diferente para comprender la pobreza*. Comparative Research Programme on Poverty (CROP), International Social Science Council, Noruega, Págs. 1-14.

Paz Méndez, Alfredo. 2007. *Los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro la concepción de desarrollo del PND*. En publicación: Umbrales, N° 16, diciembre. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Bolivia. Texto completo en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/bolivia/cides/umbrales/umbrales16.pdf>

PNUD. 2007. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*. Indicadores del Desarrollo Humano, Cuadro 15: desigualdad de ingresos y gastos, Nueva York, EE.UU., Págs. 283-286.

PNUD. 2010. *Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia. Los cambios detrás del cambio: desigualdades y movilidad social en Bolivia*. 2ª Edición, ISBN 978-99954-711-3-2, La Paz.

Programa Mundial de Alimentos (PMA). 2009. *Manual para la Evaluación de la Seguridad Alimentaria en Emergencias*. 2ª Edición, Servicio de Análisis de la Seguridad Alimentaria.

Prudencio Böhrtr, Julio. 2005. *Hacia una estrategia de seguridad alimentaria en Bolivia* (Capítulo 3). En “Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina”: Bolivia- Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO, Salomón Salcedo Baca-Editor, ISBN 92-5-305419-0, ISSN 1014-1138, Santiago de Chile. Disponible en [http://www.comunidadandina.org/public/libro\\_47.htm](http://www.comunidadandina.org/public/libro_47.htm)

Ramos, Esteban et. al. 2007. *Reflexiones sobre derecho, acceso y disponibilidad de alimentos*. Laboratorio de Nutrición Poblacional, Centro de Investigación en Nutrición y Salud Pública, Facultad de Salud Pública y Nutrición, Universidad Autónoma de Nuevo León, Revista Salud Pública y Nutricional, Volumen 8, N° 4, Monterrey, N.L., México.

Riveros Gámez, Vanessa. 2011. *Seguridad alimentaria*. En “Seguridad Alimentaria en Bolivia”. Fundación Milenio, Coloquios Económicos, N° 22, Julio de 2011, La Paz.

Romero P., César. 2012. *Crisis, seguridad y soberanía alimentaria en América Latina y Bolivia: de las causas y efectos a las políticas públicas*. UMSS-ASDI-DICyT-IESE, Depósito Legal 2-1-2435-12, ISBN 978-99954-69-24-5, Cochabamba-Bolivia.

Rubio Vega, Blanca Aurora. 2010. *Crisis mundial y soberanía alimentaria en América Latina*. Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 24 de marzo de 2010. Disponible en: [www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/28.pdf](http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/28.pdf)

Salcedo Baca, Salomón. 2005. *El marco teórico de la seguridad alimentaria* (Capítulo 1). En “Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina”: Bolivia- Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO, Salomón Salcedo Baca-Editor, ISBN 92-5-305419-0, ISSN 1014-1138, Santiago de Chile. Disponible en [http://www.comunidadandina.org/public/libro\\_47.htm](http://www.comunidadandina.org/public/libro_47.htm)

Salcedo Baca, Salomón; Lora Aguancha, Alberto. 2005. *Propuesta de una estrategia regional de seguridad alimentaria para los países de la Comunidad Andina* (Capítulo 8). En “Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina”: Bolivia- Colombia-Ecuador-Perú-Venezuela. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO, Salomón Salcedo Baca-Editor, ISBN 92-5-305419-0, ISSN 1014-1138, Santiago de Chile. Disponible en [http://www.comunidadandina.org/public/libro\\_47.htm](http://www.comunidadandina.org/public/libro_47.htm)

Thomson, Anne; Metz, Manfred. 1999. *Aplicaciones de las Políticas Económicas en la Seguridad Alimentaria. Manual de Capacitación*. Servicio de apoyo para políticas agrarias, Dirección de Asistencia para las Políticas de la FAO y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), ISBN 92-5-303933-7, Roma, Italia.

Torres Villarroel, Ninett. 2008. *Evidencias y paradojas de la crisis alimentaria mundial*. En Revista Bien Común, Año 14, N° 163, Julio 2008, Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Disponible en [www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc163/N\\_Torres.pdf](http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc163/N_Torres.pdf).

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). 2001. *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*. Volumen N° 11, La Paz, Bolivia.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). 2009. *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*. Volumen N° 19, La Paz, Bolivia.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). 2010. *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*. Volumen N° 20, La Paz, Bolivia.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE). 2012. *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*. Volumen N° 22, La Paz, Bolivia.

Villamarín Octavio. 2005. *Estrategias nacionales para mejorar la seguridad alimentaria y nutricional en Colombia* (Capítulo 4). En “Políticas de seguridad alimentaria en los países de la comunidad andina”: Bolivia-Colombia-Ecuador- Pág. 9, Santiago de Chile.

Zeballos H., Hernán. 2011. *Seguridad alimentaria*. En “Seguridad Alimentaria en Bolivia”. Fundación Milenio, Coloquios Económicos, N° 22, Julio de 2011, La Paz.

## Páginas web

[www.ine.gob.bo](http://www.ine.gob.bo).

[www.udape.gob.bo](http://www.udape.gob.bo)

[www.constituyentesoberana.org](http://www.constituyentesoberana.org).

[www.eldeber.com.bo](http://www.eldeber.com.bo)

[www.la-razon.com.bo](http://www.la-razon.com.bo)

[www.jornadanet.com](http://www.jornadanet.com)

[www.lostiempos.com.bo](http://www.lostiempos.com.bo)

[www.correodelsur.com](http://www.correodelsur.com)

[www.noticias24.com](http://www.noticias24.com)

[www.eldiario.net](http://www.eldiario.net)

[www.opinion.com.bo](http://www.opinion.com.bo)

[www.americaeconomia.com](http://www.americaeconomia.com)

[www.elmundo.com.bo](http://www.elmundo.com.bo)

[www.constituyentesoberana.org](http://www.constituyentesoberana.org)

[www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/vieu/NCPE](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/vieu/NCPE).

[www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/](http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/)

# EL “PROCESO DE CAMBIO” SIETE AÑOS DESPUÉS

## Grandes familias de opinión en el departamento de Cochabamba a siete años de gobierno del MAS en Bolivia (2006-2013)

A. UZEDA VÁSQUEZ<sup>1</sup>

### RESUMEN

Luego de su apabullante victoria electoral en 2005, Evo Morales se encuentra en una segunda gestión de gobierno y a punto de iniciar otro proceso electoral que le permitiría emprender una tercera gestión. El presente artículo recoge la opinión de la población del departamento de Cochabamba acerca del desempeño del gobierno de Morales hasta el presente; lo que ha permitido, a su vez y en base a un tratamiento multivariado, clasificar a esta población en determinadas familias de opinión.

*Palabras claves:* opinión política, gobierno del MAS, análisis de datos.

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigación de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales (INCISO-FACSO-UMSS). Sucre y Oquendo. Telf.: 4504909. Correo electrónico: a.uzeda@umss.edu.bo



## INTRODUCCIÓN

El artículo que sigue continuación es parte de los resultados del trabajo de investigación, *Culturas Políticas y Proceso de Cambio. Conflicto y Pluralismo Democrático en Cochabamba 2006 – 2010. (Bolivia)*, realizado en el marco del convenio UMSS<sup>2</sup>-CUD<sup>3</sup>, a través de la convocatoria de proyectos “concurables” DICyT<sup>4</sup>-CIUF<sup>5</sup>.

Este proyecto fue llevado a cabo por el Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales (FACSO), INCISO; el IICJyP<sup>6</sup> de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas; y el Centro de Investigación de Ciencia Política (CICP) también de esta última facultad.

El artículo presenta un análisis multivariado de un conjunto de variables seleccionadas de las que formaron parte de la encuesta *Culturas políticas y proceso de cambio Cochabamba 2006-2010*, que fue aplicada en el mes de octubre de 2013 en el departamento de Cochabamba. Este análisis consta de tres métodos estadísticos para variables categóricas: el *análisis factorial de correspondencias múltiples* (AFC), *clasificación jerárquica* y *elaboración de tipologías*.

De manera previa a este análisis y sus conclusiones se presenta una descripción univariada de las variables seleccionadas, la cual ha sido extraída del trabajo de investigación mencionado.

## 2. ANTECEDENTES

La encuesta, *Culturas políticas y proceso de cambio Cochabamba 2006-2010*, fue aplicada en la ciudad de Cochabamba y en las provincias de Tapacará, Esteban Arce, Chapare y Campero del departamento, abarcando una muestra aleatoria total de 1400 individuos.

---

<sup>2</sup> Universidad Mayor de San Simón

<sup>3</sup> *Commission Universitaire pour le Développement*

<sup>4</sup> Dirección de Investigación Científica y Tecnológica (UMSS).

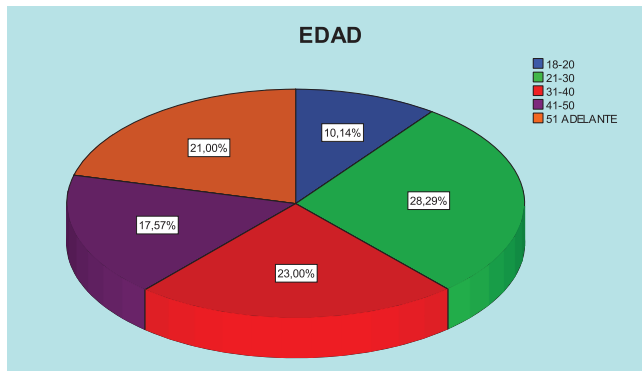
<sup>5</sup> *Conseil Interuniversitaire de la Communauté Française*

<sup>6</sup> Instituto de Investigaciones de Ciencias Jurídicas y Políticas

### 3. ALGUNOS RESULTADOS INICIALES

Realizando el análisis univariado de los datos de la encuesta (ver documento final del trabajo de investigación mencionado), se encontró que de los 1400 encuestados 698 (49,9%) fueron hombres y 702 (50,1%), mujeres. Se encuestó a personas desde los 18 años de edad hasta los 51 y más; la distribución de los encuestados por edad puede verse en el gráfico 1:

**Gráfico 1**



FUENTE: Encuesta, Culturas políticas y proceso de cambio Cochabamba 2006-2010 (INCISO-IICJyP-CICP). 2013<sup>7</sup>

El cuadro 1 muestra las características educativas de las personas encuestadas:

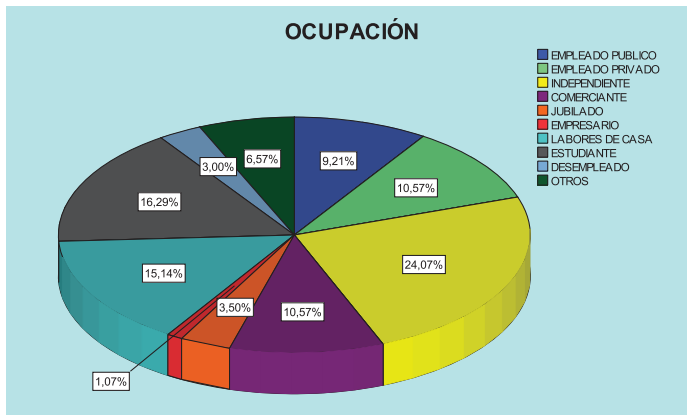
**Cuadro 1**  
**INSTRUCCIÓN**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos Primaria	239	17,1	17,1	17,1
Secundaria	391	27,9	27,9	45,0
Técnica	144	10,3	10,3	55,3
Universitaria	277	19,8	19,8	75,1
Profesional	242	17,3	17,3	92,4
Posgrado	30	2,1	2,1	94,5
Ninguno	77	5,5	5,5	100,0
Total	1400	100,0	100,0	

<sup>7</sup> Todos los gráficos, cuadros y tablas que siguen tienen esta fuente.

El gráfico 2 muestra la ocupación de los(as) encuestados(as):

**Gráfico 2**



Las variables anteriores (a saber, *sexo, edad, educación y ocupación*) han sido utilizadas como *variables ilustrativas*<sup>8</sup> para la identificación de grupos de opinión respecto al “proceso de cambio”, en base a un análisis multivariado cuyas *variables activas*<sup>9</sup> han sido las siguientes: *nivel de satisfacción con la situación actual de la democracia en Bolivia, participación en protestas y movilización social, percepción de la gestión presidencial, y percepción del manejo de la economía por el gobierno.*

Observando las frecuencias simples de cada una de estas variables se tienen resultados interesantes que se presentan para luego pasar al análisis multidimensional. Así, en lo referente al *nivel de satisfacción con la situación actual de la democracia en Bolivia:*

<sup>8</sup> Variables que no entran en los cálculos estadísticos de los ejes factoriales pero que pueden situarse en relación a ellos.

<sup>9</sup> Las variables en base a las cuales se hacen los cálculos estadísticos multivariados.

**Cuadro 2**  
**¿Con la situación actual de la democracia en Bolivia usted esta:**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Muy satisfecho	74	5,3	5,3	5,3
	Satisfecho	285	20,4	20,4	25,6
	Poco satisfecho	632	45,1	45,1	70,8
	Nada satisfecho	409	29,2	29,2	100,0
	Total	1400	100,0	100,0	

Se puede ver claramente que casi la mitad de las personas encuestadas se encuentran “poco satisfechas” con la situación de la democracia en el país y si a éstas se les suman las “nada satisfechas” se llega a prácticamente a dos terceras partes de la población (74,3%). En cuanto a la variable, *participación en protestas y movilización social* se puede observar lo siguiente:

**Cuadro 3**  
**Durante el año 2012, ¿participó Ud. en alguna manifestación, marcha, protesta, bloqueo o huelga?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	En varias ocasiones	208	14,9	14,9	14,9
	Casi nunca	212	15,1	15,1	30,0
	Nunca	980	70,0	70,0	100,0
	Total	1400	100,0	100,0	

Como puede verse, sólo un 15% ha participado de manera seguida en protestas sociales. Si a este porcentaje se adicionan los individuos que rara vez han participado en protestas, se llega a un 30%. Con respecto a la variable *percepción de la gestión presidencial*, el cuadro 4 nos muestra lo siguiente:

**Cuadro 4**

**Diría Ud. que la gestión que está realizando el Presidente Evo Morales es:**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Muy bueno	82	5,9	5,9	5,9
	Bueno	275	19,6	19,6	25,5
	Regular	753	53,8	53,8	79,3
	Malo	191	13,6	13,6	92,9
	Muy malo	99	7,1	7,1	100,0
	Total	1400	100,0	100,0	

La mayor parte de los encuestados (54%) califica como regular la gestión del presidente. Quienes la consideran buena o muy buena llegan a un 25,5%. Los que califican como negativa su gestión resultan ser la minoría (21%) pero con poca diferencia de los que aprueban la gestión. Por último, con relación a la variable, *percepción del manejo de la economía por el gobierno*, se recogió la siguiente información:

**Cuadro 5**

**Con la manera como el gobierno ha manejado la economía del país usted está:**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	Muy satisfecho	108	7,7	7,7	7,7
	Satisfecho	335	23,9	23,9	31,6
	Poco satisfecho	688	49,1	49,1	80,8
	Nada Satisfecho	269	19,2	19,2	100,0
	Total	1400	100,0	100,0	

El cuadro 5 nos muestra que quienes están insatisfechos con el “manejo” de la economía nacional por el gobierno son una amplia mayoría (el 68,3%), mientras los que se encuentran satisfechos –o muy satisfechos– no llegan sino a una tercera parte del total.

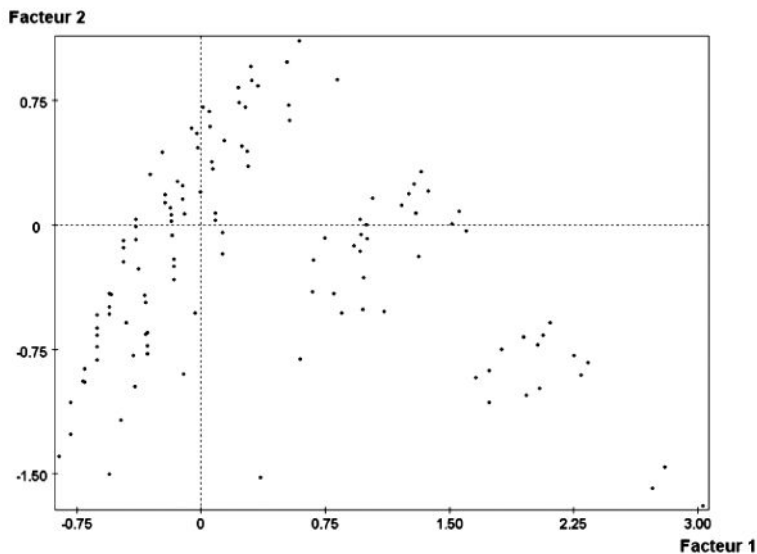
#### 4. UNA APRECIACIÓN MULTIDIMENSIONAL

Para hacer un análisis multivariable de las variables descritas en la sección anterior se ha recurrido a dos métodos muy conocidos de análisis de datos: el

*análisis factorial de correspondencias múltiples* que correlaciona el conjunto de las variables y la *clasificación jerárquica* que permite dividir en clases a los individuos y las variables. Primeramente se presentarán los resultados del análisis factorial.

El gráfico 3 muestra la nube de puntos (individuos encuestados) del primer plano factorial, conformado por los ejes o factores (*facteurs*) 1 y 2<sup>10</sup>.

**Gráfico 3**

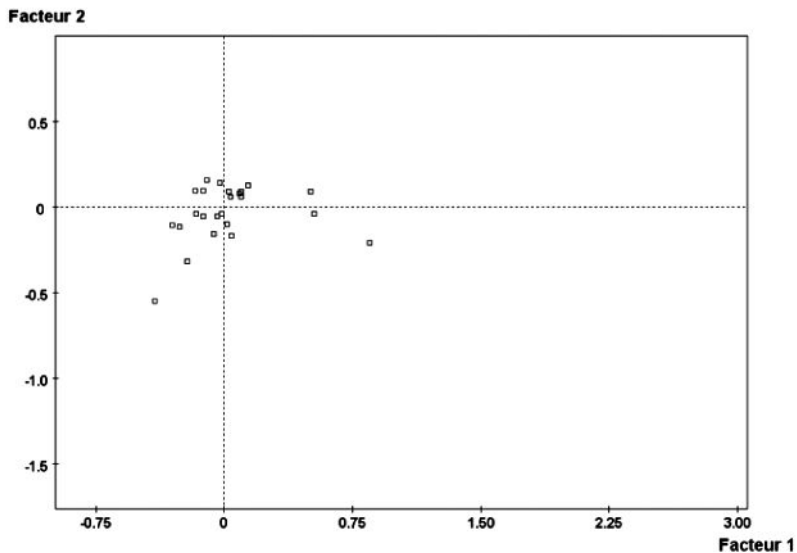


Se puede observar que el gráfico evidencia la segmentación de los individuos en ciertas agrupaciones (por su proximidad o distancia de unos respecto de otros), lo que ya hace pensar en grupos de opinión o percepción diferenciados. Por su parte, las variables ilustrativas (atributos de los individuos) nos muestran el siguiente panorama (menos diferenciado) del gráfico 4.

---

<sup>10</sup> Se tomó la decisión de considerar solamente este primer plano factorial debido a que, de acuerdo al histograma de los valores propios (*eigenvalues*), explica el 35,76% de la varianza total, lo que no deja de ser apreciable en estos casos.

Gráfico 4



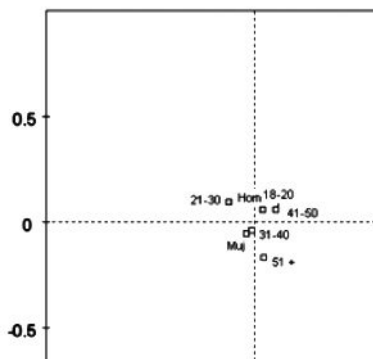
Para poder distinguir mejor la ubicación de las categorías de estas variables se ha subdividido el gráfico en otro que describe en detalle las mismas (gráfico 5).

Gráfico 5

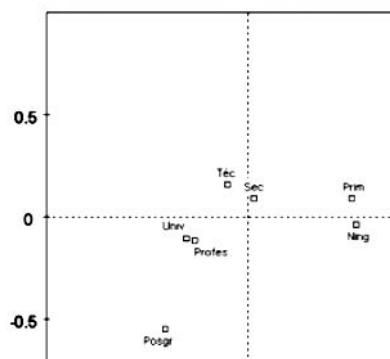
5a: Edad y sexo

5b: Educación

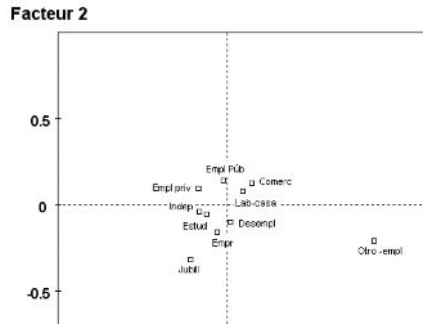
Facteur 2



Facteur 2



5c: Ocupación



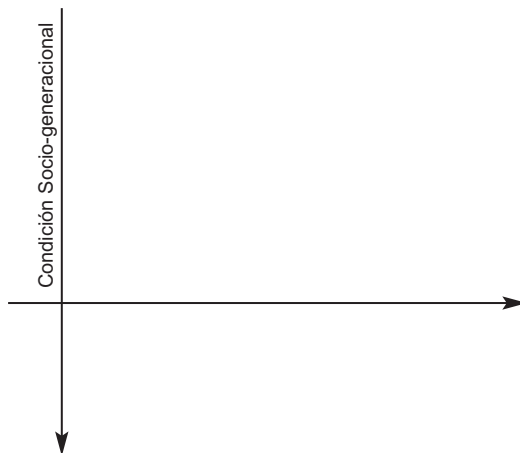
Observando la sección 5a del gráfico 5 se puede percibir que la población más joven se ubica por encima del eje de las coordenadas (factor 1) y, la más vieja, debajo de éste; lo mismo sucede con los géneros: los hombres arriba y las mujeres abajo. En la sección 5b, que muestra la variable educación, se ve que hacia abajo se encuentran los individuos con mayor nivel educativo (en congruencia con lo que sucede con edad y sexo). La sección 5c, concerniente a ocupación, ilustra algo relativo: hacia arriba están los empleados, comerciantes y amas de casa y, hacia abajo, encontramos un panorama más difuso. Para precisar mejor lo observado y hacer una interpretación más acertada de la disposición de las variables ilustrativas recurriremos al cuadro resumen de éstas en el factor 2 (ordenadas). Ver cuadro 6.

Cuadro 6

PAR LES MODALITES ILLUSTRATIVES					
ID.	COORD.	LIBELLE MODALITE	LIBELLE DE LA VARIABLE	POIDS	NUMERO
IN06	-0.55	Posgr	INSTRUCCION	30.00	1
OC05	-0.32	Jubill	OCUPACION	49.00	2
OC10	-0.21	Otro -empl	OCUPACION	92.00	3
ED05	-0.17	51 +	Edad	294.00	4
OC06	-0.16	Empr	OCUPACION	15.00	5
IN05	-0.12	Profes	INSTRUCCION	242.00	6
Z O N E C E N T R A L E					
IN01	0.09	Prim	INSTRUCCION	239.00	19
ED02	0.09	21-30	Edad	396.00	20
OC02	0.09	Emplpriv	OCUPACION	148.00	21
OC04	0.13	Comerc	OCUPACION	148.00	22
OC01	0.14	EmplPúb	OCUPACION	129.00	23
IN03	0.15	Téc	INSTRUCCION	144.00	24

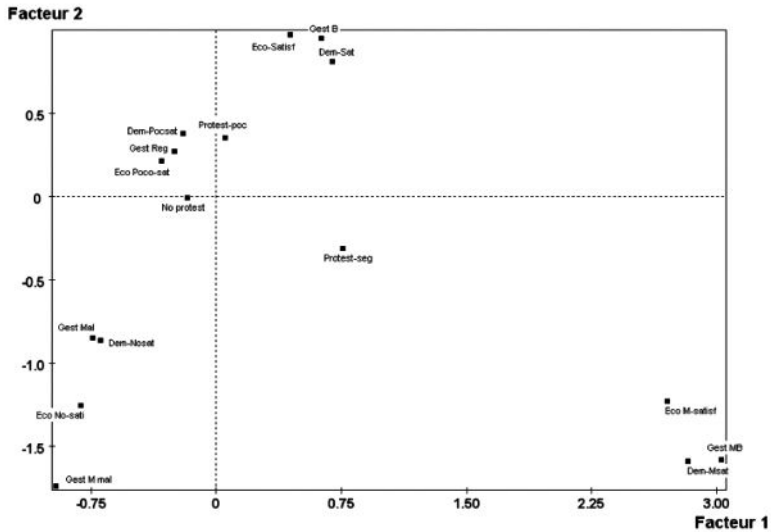
Aquí encontramos que las oposiciones que se dan entre los que están encima de la zona central (Zone Centrale) y por debajo de ella tienen que ver sobre todo con la instrucción, la ocupación y la edad. Efectivamente, en la parte de arriba se encuentran los que tienen mayor nivel educativo, son jubilados, tienen "otro empleo" (sobre esto volvemos luego) o son empresarios o profesionales. En términos de edad son mayores a 51 años. Los que están debajo de la zona central son empleados, comerciantes; con una educación técnica o primaria; y son los más jóvenes (21-30 años). Sintetizando todas esas diferencias denominaremos al Factor 2 condición socio-generacional, tal como lo ilustra el gráfico 6:

**Gráfico 6**



En el caso de las variables activas éstas presentan una situación más dispersa y, digamos, "clusterizada". Ver gráfico 7.

Gráfico 7



Repetiendo el mismo procedimiento realizado con las variables ilustrativas recurriremos al cuadro que muestra las oposiciones entre variables, en este caso el cuadro 7, para el factor 1 (coordenadas).

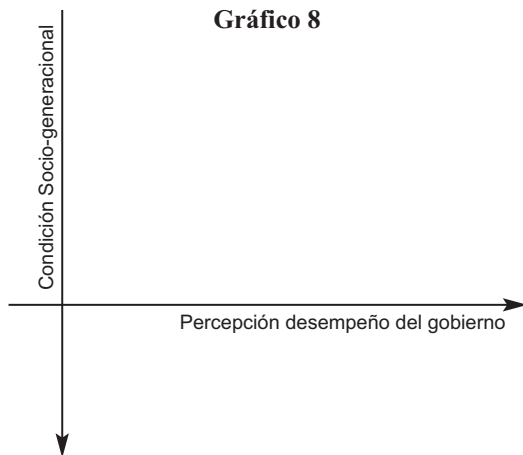
Cuadro 7

PAR LES MODALITES ACTIVES

ID.	COORD.	LIBELLE MODALITE	LIBELLE DE LA VARIABLE	POIDS	NUMERO
GE05	-0.96	Gest M mal	Gestión del presidente	99.00	1
GO04	-0.81	Eco No-sati	Manejo de la economía por el gobierno	269.00	2
GE04	-0.74	Gest Mal	Gestión del presidente	191.00	3
SI04	-0.69	Dem-Nosat	SITUACION DEMOCRACIA	409.00	4
Z O N E   C E N T R A L E					
PR01	0.76	Protest-seg	Participación en protestas	208.00	14
GO01	2.71	Eco M-satisf	Manejo de la economía por el gobierno	108.00	15
SI01	2.83	Dem-Msat	SITUACION DEMOCRACIA	74.00	16
GE01	3.03	Gest MB	Gestión del presidente	82.00	17

Las oposiciones se dan claramente entre los que muestran una opinión muy favorable al desempeño del gobierno y los que la consideran pésima. Arriba de la zona central se sitúan los últimos calificando como muy mala la gestión del presidente estando nada satisfechos con el manejo de la economía y la situación

de la democracia. Por debajo de la zona central, los primeros, que ven la gestión como muy buena y se hallan muy satisfechos con la economía y la democracia; también son los que participan en protestas de manera seguida (sobre esto volvemos luego). En base a lo anterior y denominando el factor 1 como percepción del desempeño del gobierno podemos completar el primer plano factorial como muestra el gráfico 8.

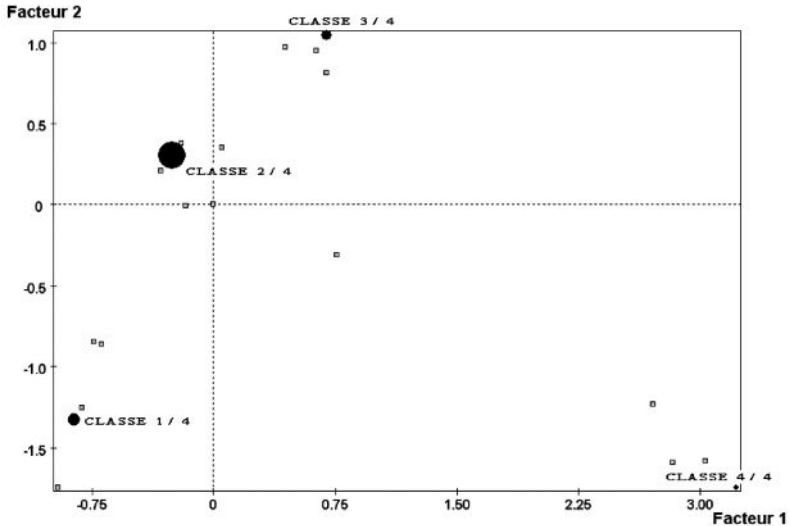


Teniendo los ejes factoriales identificados seguidamente se pasará a la determinar los grupos de opinión existentes.

## 5. CLASIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN ESTUDIADA

En base a las particularidades descritas arriba se propone la división de los individuos en 4 clases tal como muestra el gráfico 9.

**Gráfico 9**



La clasificación en cuatro grupos de percepción muestra una buena diferencia entre la inter y la intra-varianza tal como puede verse en el cuadro de descomposición de la inercia en el anexo. Las características de cada clase también se encuentran allí en cuadros específicos tanto en lo que concierne a las variables activas como a las ilustrativas. Evitando la descripción sobrecargada que muestran estos cuadros se ha realizado una construcción tipológica para cada clase elaborando unas “familias de opinión”.

## 6. TIPOLOGÍA DE LAS GRANDES FAMILIAS DE OPINIÓN

La caracterización de las 4 clases establecidas en tipologías se presenta en el cuadro 8, clase por clase.

**Cuadro 8**

CLASE 1 / 4									
V.TEST	PROBA	POURCENTAGES			MODALITES	DES VARIABLES		IDEN	POIDS
		CLA/MOD	MOD/CLA	GLOBAL	CARACTERISTIQUES				
				20.36	CLASE 1 / 4			aa1a	285
26.31	0.000	83.27	78.60	19.21	Eco No-sati	Manejo de la economía porel gobierno		GO04	269
22.61	0.000	59.41	85.26	29.21	Dem-Nosat	SITUACION DEMOCRACIA		SI04	409
17.17	0.000	95.96	33.33	7.07	Gest M mal	Gestión del presidente		GE05	99
17.07	0.000	72.25	48.42	13.64	Gest Mal	Gestión del presidente		GE04	191
3.61	0.000	29.34	24.91	17.29	Profes	INSTRUCCION		IN05	242
3.11	0.001	46.67	4.91	2.14	Posgr	INSTRUCCION		IN06	30
2.82	0.002	26.53	27.37	21.00	51 +	Edad		ED05	294
2.79	0.003	26.71	25.96	19.79	Univ	INSTRUCCION		IN04	277
CLASE 2 / 4									
V.TEST	PROBA	POURCENTAGES			MODALITES	DES VARIABLES		IDEN	POIDS
		CLA/MOD	MOD/CLA	GLOBAL	CARACTERISTIQUES				
				54.71	CLASE 2 / 4			aa2a	766
27.00	0.000	86.59	85.12	53.79	GestReg	Gestión del presidente		GE03	753
26.77	0.000	89.24	80.16	49.14	Eco Poco-sat	Manejo de la economía porel gobierno		GO03	688
20.36	0.000	83.70	69.06	45.14	Dem-Pocsat	SITUACION DEMOCRACIA		SI03	632
3.08	0.001	57.45	73.50	70.00	No protest	Participación en protestas		PR03	980
2.61	0.005	60.35	31.20	28.29	21-30	Edad		ED02	396
CLASE 3 / 4									
V.TEST	PROBA	POURCENTAGES			MODALITES	DES VARIABLES		IDEN	POIDS
		CLA/MOD	MOD/CLA	GLOBAL	CARACTERISTIQUES				
				19.29	CLASE 3 / 4			aa3a	270
24.48	0.000	76.36	77.78	19.64	Gest B	Gestión del presidente		GE02	275
23.76	0.000	66.87	82.96	23.93	Eco-Satisf	Manejo de la economía porel gobierno		GO02	335
20.76	0.000	66.67	70.37	20.36	Dem-Sat	SITUACION DEMOCRACIA		SI02	285
4.72	0.000	39.96	27.41	17.07	Prim	INSTRUCCION		IN01	239
3.04	0.001	27.36	21.48	15.14	Protest-poc	Participación en protestas		PR02	212
2.55	0.005	27.70	15.19	10.57	Comerc	OCUPACION		OC04	148
V.TEST	PROBA	POURCENTAGES			MODALITES	DES VARIABLES		IDEN	POIDS
		CLA/MOD	MOD/CLA	GLOBAL	CARACTERISTIQUES				
				5.64	CLASE 4 / 4			aa4a	79
20.60	0.000	85.37	88.61	5.86	Gest MB	Gestión del presidente		GE01	82
20.34	0.000	69.44	94.94	7.71	Eco M-satisf	Manejo de la economía porel gobierno		GO01	108
16.08	0.000	71.62	67.09	5.29	Dem-Msat	SITUACION DEMOCRACIA		SI01	74
5.90	0.000	15.87	41.77	14.86	Protest -seg	Participación en protestas		PR01	208
5.39	0.000	21.74	25.32	6.57	Otro-empl	OCUPACION		OC10	92
4.22	0.000	12.13	36.71	17.07	Prim	INSTRUCCION		IN01	239

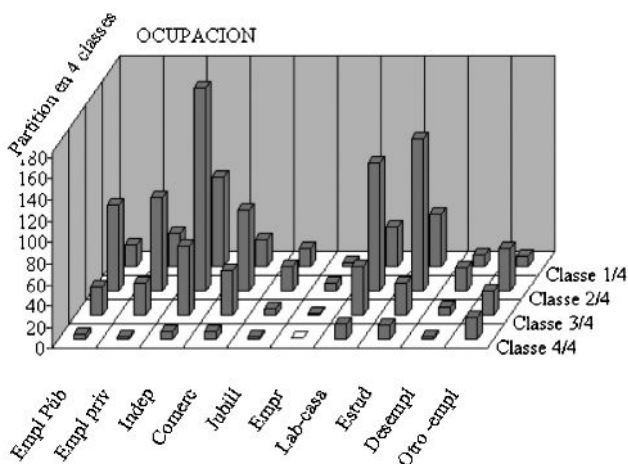
El primer tipo (clase 1/4) o familia de opinión está conformado por los individuos que tienen una percepción totalmente negativa del desempeño del gobierno: completamente insatisfechos con la economía, la democracia y la gestión del gobierno. Se trata de individuos mayores (51 años y más) con un alto nivel de instrucción (universitaria y de posgrado). A esta primera familia la hemos denominado como la de los “descontentos”.

La segunda familia (clase 2/4), presenta una valoración de relativa insatisfacción respecto del gobierno calificando de regular su gestión, encontrándose poco satisfecha con la economía y la democracia. Se trata de una población joven (21-30 años) que no participa en protestas sociales. A esta segunda familia de opinión la hemos llamado la de los “poco satisfechos”.

La tercera familia de opinión (clase 3/4) se halla constituida por los individuos que hemos identificado como los “satisfechos” con el régimen: perciben la gestión del presidente, el manejo de la economía y la democracia como buenos. Su nivel de instrucción es básico (primaria), se trata principalmente de comerciantes y participan poco en protestas sociales.

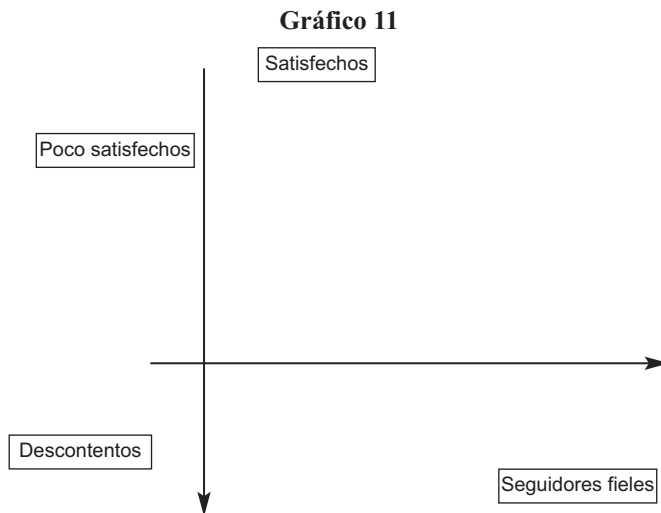
La última gran familia de opinión (clase 4/4), guarda una percepción excelente del gobierno, la economía y la democracia. Tienen una instrucción básica (primaria) o ninguna, participan a menudo en protestas sociales y su ocupación está etiquetada como “otro empleo”. A esta familia la hemos llamado la de los “fieles seguidores” del régimen. Para verificar la relación de la clase con “otro empleo” se hizo una correlación entre ambas variables que se muestra en el gráfico 10.

Gráfico 10



Efectivamente, se puede ver que para la cuarta clase (4/4) “otro empleo” es la categoría ocupacional de mayor peso. El misterio que encierra la imprecisión de esta categoría parece deberse a una deficiencia del cuestionario de la encuesta que fue pensado más en términos urbanos que rurales. Así, esta categoría podría corresponder a la de “agricultor” con la que comúnmente se identifica la población campesina del medio rural. Otra interrogante surge sobre algo que, en principio, parece contradictorio: si se trata de fieles seguidores del régimen ¿por qué participan a menudo en protestas sociales? Para responder esto nos puede servir el anglicismo “demonstrations”. En realidad, esta clase o grupo –más rural que urbana– estaría participando en “demostraciones” o manifestaciones a favor del gobierno (o convocadas por éste).

En base al gráfico 9 de clasificación se ha elaborado el gráfico 11, que sintetiza las grandes familias de opinión sobre el desempeño del régimen actual a siete años de gobierno.



Para los pragmáticos intereses electorales –para los cuales esta tipología puede resultar poco significativa– la cantidad de efectivos (es decir, votos) por clase será más relevante. Si bien este dato se lo puede encontrar en anexo en el relativo a la descomposición de la inercia, reproducimos abajo los datos respectivos.

Clase 1 (descontentos) total efectivos:	285 (20%)
Clase 2 (poco satisfechos) total efectivos:	766 (55%)
Clase 3 (satisfechos) total efectivos:	270 (19%)
Clase 4 (seguidores fieles) total efectivos:	79 (6%)
Total efectivos:	1400 (100%)

Se puede observar un pequeño porcentaje de seguidores fieles, correspondiendo el mayor porcentaje a los que están “poco satisfechos” quienes sumados a los “descontentos” llegan a un 75%.

### ALGUNAS CONCLUSIONES

Luego de realizar un análisis de los datos de la encuesta, Culturas políticas y proceso de cambio Cochabamba 2006-2010 se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1. La dispersión de los encuestados y de las variables seleccionadas para el análisis multivariado (AFC) muestra como plausible su agrupación en diferentes clases o familias de opinión con relación al desempeño del gobierno de Evo Morales y el MAS a siete años de su gestión.
2. En base a las variables ilustrativas y activas se han podido identificar los ejes del primer plano factorial de la siguiente manera: El eje o factor 1 (el de las abscisas) corresponde a la *percepción del desempeño de gobierno*, mostrando una oposición entre percepciones claramente opuestas: la favorable al gobierno y la contraria al mismo. El eje o factor 2 (de las ordenadas) ha sido denominado condición socio-generacional debido a que opone a los individuos en términos de condición social y edad: en la parte superior los más jóvenes (21 a 30 años), que son empleados o comerciantes y que tienen una educación básica o técnica. Hacia abajo, una población mayor (51 años y más), en parte con alto nivel educativo y que en cuanto a ocupación son jubilados, empresario o tienen “otro empleo” (deduciéndose en el artículo que se trataría probablemente de agricultores).
3. En base a esta primera diferenciación a nivel de los factores se ha procedido a una segunda clasificando la población en cuatro grupos o clases,

lográndose grupos bastante homogéneos internamente y bastante heterogéneos entre ellos (es decir, con un buen cociente de inter inercia/inercia total).

4. Seguidamente se ha propuesto una tipología de grandes familias de opinión sobre el desempeño del gobierno de Evo Morales, identificando estas familias como:
  - *Seguidores fieles* del gobierno
  - *Satisfechos* con el gobierno
  - *Poco satisfechos* con el gobierno
  - *Descontentos* con el gobierno
  
5. Con referencia al peso o los valores numéricos de cada familia de opinión (lo que electoralmente es relevante), se ha encontrado que aquellos que aprueban la gestión de gobierno (los *seguidores fieles* y los *satisfechos*) sólo llegan a ser un cuarto de la población (25%). La mayor parte de ésta estaría poco satisfecha o nada satisfecha con el desempeño del actual gobierno. No obstante se debe remarcar que, aparte de la provincia Cercado, la muestra de la encuesta sólo abarcó algunas localidades de cuatro provincias del Departamento (Tapacarí, Esteban Arce, Chapare y Campero). Sabiéndose que el apoyo del gobierno del MAS es principalmente rural, esta deficiencia de la muestra –debido a limitaciones logísticas y económicas– supondría un cierto sesgo urbano.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Escofier, B. et Pages, J., (1984). «L'analyse Factorielle Multiple», Cahiers du BURO (Bureau Universitaire de Recherche Opérationnelle), vol. 42, p. 3-68.

(1990). Analyses factorielles simples et multiples. Objectifs, méthodes et interprétation. Paris: Dunod.

(1997). Initiation aux traitements statistiques. Méthodes, méthodologie, Presses universitaires de Rennes.

SPAD 7.0, (2007). Guide de l'utilisateur.

[http://research.edu.uoi.gr/sites/default/files/files/docs/spad\\_7\\_guide.pdf](http://research.edu.uoi.gr/sites/default/files/files/docs/spad_7_guide.pdf)

EL "PROCESO DE CAMBIO" SIETE AÑOS DESPUÉS

ANEXOS

HISTOGRAMME DES 12 PREMIERES VALEURS PROPRES

NUMERO	VALEUR PROPRE	POURCENTAGE	POURCENTAGE CUMULE	
1	0.5921	19.74	19.74	*****
2	0.4806	16.02	35.76	*****
3	0.3860	12.87	48.62	*****
4	0.2530	8.43	57.06	*****
5	0.2458	8.19	65.25	*****
6	0.2328	7.76	73.01	*****
7	0.2020	6.73	79.74	*****
8	0.1642	5.47	85.21	*****
9	0.1571	5.24	90.45	*****
10	0.1142	3.81	94.26	*****
11	0.1085	3.62	97.87	*****
12	0.0638	2.13	100.00	*****

DECOMPOSITION DE L'INERTIE  
CALCULEE SUR 4 AXES.

INERTIES	INERTIES		EFFECTIFS		POIDS		DISTANCES	
	AVANT	APRES	AVANT	APRES	AVANT	APRES	AVANT	APRES
INTER-CLASSES	1.1368	1.1726						
INTRA-CLASSE								
CLASSE 1 / 4	0.2193	0.1998	291	285	291.00	285.00	1.4736	1.5413
CLASSE 2 / 4	0.1809	0.2165	739	766	739.00	766.00	0.2707	0.2609
CLASSE 3 / 4	0.1439	0.0920	291	270	291.00	270.00	1.1918	1.4323
CLASSE 4 / 4	0.0308	0.0308	79	79	79.00	79.00	7.7950	7.7951
TOTALE	1.7117	1.7117						

QUOTIENT (INERTIE INTER / INERTIE TOTALE) : AVANT ... 0.6641  
APRES ... 0.6851

CLASSE 1 / 4

V.TEST	PROBA	— POURCENTAGES —		MODALITES		DES VARIABLES	IDEN	POIDS
		CLA/MOD	MOD/CLA	GLOBAL	CARACTERISTIQUES			
			20.36	CLASSE 1 / 4			aala	285
26.31	0.000	83.27	78.60	19.21	Eco No-sati	Manejo de la economia por el gobierno	G004	269
22.61	0.000	59.41	85.26	29.21	Dem-Nosat	SITUACION DEMOCRACIA	SI04	409
17.17	0.000	95.96	33.33	7.07	Gest M mal	Gestión del presidente	GE05	99
17.07	0.000	72.25	48.42	13.64	Gest Mal	Gestión del presidente	GE04	191
3.61	0.000	29.34	24.91	17.29	Profes	INSTRUCCION	IN05	242
3.11	0.001	46.67	4.91	2.14	Posgr	INSTRUCCION	IN06	30
2.82	0.002	26.53	27.37	21.00	51 +	Edad	ED05	294
2.79	0.003	26.71	25.96	19.79	Univ	INSTRUCCION	IN04	277
-2.42	0.008	16.11	22.11	27.93	Sec	INSTRUCCION	IN02	391
-4.33	0.000	10.46	8.77	17.07	Prim	INSTRUCCION	IN01	239
-4.86	0.000	1.35	0.35	5.29	Dem-Msat	SITUACION DEMOCRACIA	SI01	74
-5.77	0.000	0.00	0.00	5.86	Gest MB	Gestión del presidente	GE01	82
-6.77	0.000	0.00	0.00	7.71	Eco M-satisf	Manejo de la economia por el gobierno	G001	108
-10.51	0.000	1.40	1.40	20.36	Dem-Sat	SITUACION DEMOCRACIA	SI02	285
-10.55	0.000	1.09	1.05	19.64	Gest B	Gestión del presidente	GE02	275
-11.28	0.000	8.28	20.00	49.14	Eco Poco-sat	Manejo de la economia por el gobierno	G003	688
-11.78	0.000	1.19	1.40	23.93	Eco-Satisf	Manejo de la economia por el gobierno	G002	335
-12.84	0.000	5.85	12.98	45.14	Dem-Pocsat	SITUACION DEMOCRACIA	SI03	632
-14.19	0.000	6.51	17.19	53.79	GestReg	Gestión del presidente	GE03	753
-99.99	0.000	0.00	0.00	0.00		Manejo de la economia por el gobierno		0

ANDRÉS UZEDA VÁSQUEZ

CLASSE 2 / 4

V. TEST	PROBA	— POURCENTAGES —			MODALITES		IDEN	POIDS
		CLA/MOD	MOD/CLA	GLOBAL	CARACTERISTIQUES	DES VARIABLES		
		54.71			CLASSE 2 / 4			
27.00	0.000	86.59	85.12	53.79	GestReg	Gestión del presidente	aa2a	766
26.77	0.000	89.24	80.16	49.14	Eco Poco-sat	Manejo de la economía por el gobierno	GE03	753
20.36	0.000	83.70	69.06	45.14	Dem-Pocsat	SITUACION DEMOCRACIA	SI03	632
3.08	0.001	57.45	73.50	70.00	No protest	Participación en protestas	PR03	980
2.61	0.005	60.35	31.20	28.29	Edad	Edad	ED02	396
-2.34	0.010	42.39	5.09	6.57	Otro -empl	OCUPACION	OC10	92
-2.74	0.003	46.44	14.49	17.07	Prim	INSTRUCCION	IN01	239
-3.06	0.001	44.71	12.14	14.86	Protest-seg	Participación en protestas	PR01	208
-3.34	0.000	45.92	17.62	21.00	51 +	Edad	ED05	294
-6.63	0.000	17.57	1.70	5.29	Dem-Msat	SITUACION DEMOCRACIA	SI01	74
-8.31	0.000	37.41	19.97	29.21	Dem-Nosat	SITUACION DEMOCRACIA	SI04	409
-8.36	0.000	26.70	6.66	13.64	Gest Mal	Gestión del presidente	GE04	191
-9.91	0.000	4.88	0.52	5.86	Gest MB	Gestión del presidente	GE01	82
-9.96	0.000	31.04	13.58	23.93	Eco-Satisf	Manejo de la economía por el gobierno	GO02	335
-11.05	0.000	6.48	0.91	7.71	Eco M-satisf	Manejo de la economía por el gobierno	GO01	108
-11.23	0.000	4.04	0.52	7.07	Gest M mal	Gestión del presidente	GE05	99
-11.38	0.000	24.91	9.27	20.36	Dem-Sat	SITUACION DEMOCRACIA	SI02	285
-13.07	0.000	20.00	7.18	19.64	Gest B	Gestión del presidente	GE02	275
-14.82	0.000	15.24	5.35	19.21	Eco No-sati	Manejo de la economía por el gobierno	GO04	269
-99.99	0.000	0.00	0.00	0.00		Manejo de la economía por el gobierno		0

CLASSE 3 / 4

V. TEST	PROBA	— POURCENTAGES —			MODALITES		IDEN	POIDS
		CLA/MOD	MOD/CLA	GLOBAL	CARACTERISTIQUES	DES VARIABLES		
		19.29			CLASSE 3 / 4			
24.48	0.000	76.36	77.78	19.64	Gest B	Gestión del presidente	GE02	275
23.76	0.000	66.87	82.96	23.93	Eco-Satisf	Manejo de la economía por el gobierno	GO02	335
20.76	0.000	66.67	70.37	20.36	Dem-Sat	SITUACION DEMOCRACIA	SI02	285
4.72	0.000	30.96	27.41	17.07	Prim	INSTRUCCION	IN01	239
3.04	0.001	27.36	21.48	15.14	Protest-poc	Participación en protestas	PR02	212
2.95	0.005	27.70	15.19	10.5	Comerc	OCUPACION	OC04	148
-2.75	0.003	12.72	10.74	16.29	Estud	OCUPACION	OC08	228
-3.28	0.001	16.94	61.48	70.00	No protest	Participación en protestas	PR03	980
-4.29	0.000	10.47	10.74	19.79	Univ	INSTRUCCION	IN04	277
-6.23	0.000	0.00	0.00	7.07	Gest M mal	Gestión del presidente	GE05	99
-8.25	0.000	1.05	0.74	13.64	Gest Mal	Gestión del presidente	GE04	191
-8.60	0.000	9.49	22.22	45.14	Dem-Pocsat	SITUACION DEMOCRACIA	SI03	632
-9.71	0.000	1.49	1.48	19.21	Eco No-sati	Manejo de la economía por el gobierno	GO04	269
-10.99	0.000	3.18	4.81	29.21	Dem-Nosat	SITUACION DEMOCRACIA	SI04	409
-13.18	0.000	6.64	18.52	53.79	GestReg	Gestión del presidente	GE03	753
-17.03	0.000	2.33	5.93	49.14	Eco Poco-sat	Manejo de la economía por el gobierno	GO03	688
-99.99	0.000	0.00	0.00	0.00		Manejo de la economía por el gobierno		0

CLASSE 4 / 4

V. TEST	PROBA	— POURCENTAGES —			MODALITES		IDEN	POIDS
		CLA/MOD	MOD/CLA	GLOBAL	CARACTERISTIQUES	DES VARIABLES		
		5.64			CLASSE 4 / 4			
20.60	0.000	85.37	88.61	5.86	Gest MB	Gestión del presidente	aa4a	79
20.34	0.000	69.44	94.94	7.71	Eco M-satisf	Manejo de la economía por el gobierno	GO01	108
16.08	0.000	71.62	67.09	5.29	Dem-Msat	SITUACION DEMOCRACIA	SI01	74
5.90	0.000	15.87	41.77	14.86	Protest-seg	Participación en protestas	PR01	208
5.39	0.000	21.74	25.32	6.57	Otro -empl	OCUPACION	OC10	92
4.22	0.000	12.13	36.71	17.07	Prim	INSTRUCCION	IN01	239
3.15	0.001	15.58	15.19	5.50	Ning	INSTRUCCION	IN07	77
-2.50	0.006	2.55	8.86	19.64	Gest B	Gestión del presidente	GE02	275
-2.81	0.002	0.00	0.00	7.07	Gest M mal	Gestión del presidente	GE05	99
-2.88	0.002	2.17	7.59	19.79	Univ	INSTRUCCION	IN04	277
-3.06	0.001	2.37	10.13	24.07	Indep	OCUPACION	OC03	337
-3.12	0.001	1.65	5.06	17.29	Profes	INSTRUCCION	IN05	242
-4.37	0.000	0.00	0.00	13.64	Gest Mal	Gestión del presidente	GE04	191
-4.55	0.000	3.67	45.57	70.00	No protest	Participación en protestas	PR03	980
-4.83	0.000	0.90	3.80	23.93	Eco-Satisf	Manejo de la economía por el gobierno	GO02	335
-5.44	0.000	0.00	0.00	19.21	Eco No-sati	Manejo de la economía por el gobierno	GO04	269
-7.13	0.000	0.00	0.00	29.21	Dem-Nosat	SITUACION DEMOCRACIA	SI04	409
-7.41	0.000	0.95	7.59	45.14	Dem-Pocsat	SITUACION DEMOCRACIA	SI03	632
-9.80	0.000	0.15	1.27	49.14	Eco Poco-sat	Manejo de la economía por el gobierno	GO03	688
-10.19	0.000	0.27	2.53	53.79	GestReg	Gestión del presidente	GE03	753
-99.99	0.000	0.00	0.00	0.00		Manejo de la economía por el gobierno		0

# NUEVO PARADIGMA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL INDUSTRIAL EN LA ERA DEL MAS

TANIA AILLÓN GÓMEZ<sup>1</sup>  
AUX. MAURICIO PIEPKO

## RESUMEN

En esta ponencia se desarrolla una valoración de las características que asume el proceso de acumulación de capital industrial en Bolivia, en la era del MAS, en el marco del denominado “nuevo paradigma” de política económica. El análisis asume el enfoque teórico- epistemológico de la ley del valor trabajo, para explicar, no sólo las características del proceso de acumulación de capital en el sector industrial, sino también, sus limitaciones, alcances y posibilidades, dentro de una formación económico-social primario- exportadora, como la de Bolivia. La información empírica, que sirve de base de reflexión; por una parte, consiste en información primaria, obtenida mediante encuestas realizadas en empresas industriales y, mediante entrevistas levantadas a informantes clave (empresarios y representantes de la industria); por otra parte, en base a información secundaria, se desarrolla un análisis estadístico, sobre el desempeño macroeconómico en el que se encuentra involucrado el sector industrial.

*Palabras claves:* Acumulación de capital, Paradigma de Política Económica, sector industrial, mercado interno.

Clasificación JEL: E22, E6, H5.

---

<sup>1</sup> Socióloga-Economista, investigadora del Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE) – Universidad Mayor de San Simón (UMSS). ledailon@hotmail.com

- a) Esta ponencia se basa en una investigación apoyada financieramente por el Programa Horizontal de Fomento a la Investigación. Convenio UMSS-ASDI.
- b) El contenido del presente documento es de responsabilidad del autor y no compromete la opinión del Instituto de Estudios Sociales y Económicos.



## INTRODUCCIÓN

Esta ponencia centra su atención en las características que asume la acumulación de capital del sector manufacturero de Bolivia, sector que, tradicionalmente, ha presentado más dificultades para convertirse en motor del desarrollo económico en el país. Situación que se tornó aún más adversa, a consecuencia de las políticas neoliberales que predominaron durante dos décadas (1985-2005), políticas que minaron las posibilidades competitivas del sector. Con el inicio de una nueva era, cuando advino el MAS al gobierno, parecieron abrirse otras perspectivas, toda vez que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) propuesto por este gobierno, se manifestaba abiertamente, la intención de romper con el patrón primario exportador que caracteriza nuestra economía. De ahí que el objetivo fundamental que se planteó el PND fue *cambiar el patrón de desarrollo primario exportador y los fundamentos del neocolonialismo y el neoliberalismo que lo sustentan* (Aillón: 2010)<sup>2</sup>.

Se trataba de dar una respuesta a la contradicción que se profundizó en la etapa de auge neoliberal, *entre la necesidad de diversificar la economía en sectores que produzcan valor agregado, con el fin de disminuir el grado de dependencia de formaciones económico-sociales neo coloniales como la boliviana, y las necesidades de acumulación del capital a nivel mundial, que profundizan la tendencia mono productora y primaria de estas economías*.

En este sentido, esta ponencia trata de identificar, hasta qué punto se han conseguido condiciones para cambiar el carácter primario exportador de nuestra economía, a partir del análisis de un sector industrial manufacturero *entroncado*

---

<sup>2</sup> En este intento, en el PND se plantea una transformación de la matriz productiva, en base a la distinción de dos sectores productivos; de una parte, el denominado sector estratégico, en términos del volumen de excedente generado, en él se incluye el subsector de hidrocarburos, el de minería, el de electricidad y el de recursos ambientales. Respecto a este sector, la política sería la de maximizar el excedente económico producido en él, a la vez que se optimizaría su uso para la diversificación económica y el aumento del bienestar en un contexto de equilibrio con el medio ambiente. Dentro de este sector, la minería y el sector hidrocarburos, son actividades productivas consideradas como intensivas en el uso de capital, que demandan grandes inversiones a largo plazo, tecnología y mano de obra especializada a la vez que tiene pocos encadenamientos con el aparato productivo del país. En consideración a estas características, paradójicamente, pese al discurso populista de independencia y autodeterminación de los sectores populares, en el PND se justifica la alianza estratégica con el capital privado extranjero; es decir, el Estado no asume el control de la producción; más bien, la idea central, dentro de la estrategia de desarrollo, es que a partir del excedente generado en el sector estratégico por el capital transnacional, se provea de recursos al sector generador de empleo y de ingresos (pequeña y mediana industria) que sería el principal receptor de los beneficios del excedente hidrocarburífero y de otros sectores estratégicos, con el fin de que diversifiquen la economía y generen empleo; es decir, se trata del proyecto histórico de convertirlos en capitalistas (Aillón: 2010).

*a la reproducción de una formación económico social, que no ha dejado de ser eminentemente primario exportadora y que más bien, ha profundizado este su rasgo, desde el advenimiento del MAS al poder, por lo que nuestras preguntas de investigación recogen la problemática planteada de la siguiente forma: ¿Dentro de la política económica, inspirada en “nuevos” paradigmas, existe un proceso de acumulación de capital en el sector industrial, que nos permita apreciar el inicio de una transformación de la matriz productiva primario-exportadora, que caracteriza a nuestra formación económico-social?, de ser así, ¿cuáles son los pilares en que se asienta este proceso de acumulación de capital en el sector industrial?, ¿cuáles son las limitaciones y alcances de la acumulación de capital en el sector industrial, a partir de la forma de inserción de Bolivia, a la economía regional y mundial?; ¿Qué relación existe entre la política económica, inspirada en “nuevos” paradigmas, promovidas por el gobierno del MAS y los procesos de acumulación de capital existentes?*

La respuesta a estas preguntas, como no podía ser de otra manera, está mediada por una postura teórica y epistemológica, que para nuestro caso, es la ley del valor- trabajo; es decir que permeamos nuestro análisis, con la forma en la que la ley del valor- trabajo se manifiesta en los rasgos distintivos de la acumulación de capital industrial en Bolivia, como parte de la dinámica de acumulación del capital regional y mundial.

## **2. LA ECONOMÍA BOLIVIANA DENTRO DEL PATRÓN EXPORTADOR DE ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA**

El desenvolvimiento, tanto de la economía regional como nacional, en el último decenio, muestra que las políticas económicas que fueron implementadas por los regímenes políticos denominados “progresistas”, frente a los conocidos como neoliberales, profundizaron el régimen de acumulación apuntalado por el neoliberalismo en su período de auge, el que se basó en promover la IED (Inversión Extranjera Directa) dirigida a la producción y exportación de los denominados bienes comunes (commodities). Son varios los investigadores, que desde distintos enfoques, han constatado que las economías latinoamericanas basan su desenvolvimiento económico en un “extractivismo” fundado en la explotación irracional de recursos naturales no renovables (Gudynas:2009 Galafassi:2009, De Angelis: 2001, Bonenfild: 2001), situación

en la que se establecen nuevos espacios de acumulación de capital, que implican la transferencia de derechos de posesión y de gestión de recursos históricamente asumidos como estratégicos para los Estados y sus poblaciones (Villegas: 2003; Roux: 2007). De esta manera, dentro de la división internacional del trabajo, los países latinoamericanos, parecen haber profundizado el carácter primario exportador de sus economías dentro del sistema económico internacional (Basualdo y Arceo: 2006, Ortiz: 2008). Incluso países considerados de los más grandes e industrializados de América Latina, como el Brasil, jalados por la voráGINE del crecimiento de la economía China, habrían pasado de exportar productos con alto valor agregado a la exportación de materia prima, para la producción de acero en China (Ramirez: 2013).

En el caso de México, se observa también, que de constituir las manufacturas hasta el 60% de sus exportaciones en el año 2004, ya para el año 2006 el principal rubro de exportación fue el cobre y la cadena de autopartes –automóviles, sólo representó el 35,70%; este proceso se acentuó para el año 2010, cuando el cobre y el petróleo abarcaron las dos terceras partes de las exportaciones mexicanas a China. En el caso de la Argentina, el cambio en la composición de las exportaciones de Argentina a China muestra que en los últimos años, Argentina exporta productos con menor valor agregado que en años anteriores, así, la expansión de la molienda en China, ha provocado una gran demanda de soya, en desmedro de la demanda de aceites y harina de soya argentina.

Por todo lo expuesto, se habla sobre todo, en el caso de aquellos países que durante el período de la política de sustitución de importaciones, lograron algún grado de industrialización de sus economías, de una reprimarización de las mismas (Ramírez: 2013). China en su proceso expansivo, ha quitado mercados a países como Brasil, México y Centroamérica. Los informes de la CEPAL, en el mismo sentido, se refieren a que el efecto de la competencia de China en la región, ha desplazado a los productos manufacturados en rubros como maquinarias y equipos, textiles, calzados, caucho, plástico, metales, automotores y sus partes y otras manufacturas (CEPAL:2011)<sup>3</sup>. Estudios como el de Ricardo

---

<sup>3</sup> De esta manera, en el período 1996- 2001, los países más afectados por la competencia China, han sido Bolivia, Paraguay y Uruguay, que perdieron hasta el 5% de su participación en las importaciones de Estados Unidos, mientras que entre 2001 y 2006, los países más afectados fueron República Dominicana, México, El Salvador y Guatemala, que aún más que Bolivia, dependían de las exportaciones de textiles, dentro del acuerdo ATPDA durante 2000-2009.

Dussel (2012), afirman que más de las mitad de las exportaciones de la región se ven afectadas por la competencia china, que para un significativo grupo de países, esta amenaza supera el 90% de sus exportaciones, en el caso concreto de México, por ejemplo, desde el año 2008, este país ha sido desplazado por la China de su posición de segundo socio comercial de Estado Unidos.

Si al margen de indicar los efectos negativos que la dinámica de la economía china tiene sobre el sector industrial manufacturero en América latina, uno considera que los intercambios económicos entre China y América Latina han crecido significativamente durante los últimos dos decenios<sup>4</sup>, concluimos que no se puede llevar adelante un análisis serio de los rasgos que asume la acumulación de capital en el sector industrial en Bolivia, sin tomar en cuenta, el peso que a nivel mundial y regional tiene, en la actualidad, la dinámica de la economía china, que ha reconducido la economía de los países de América Latina, incluso de un país “emergente” como el Brasil, hacia una especialización productiva, en la producción de materias primas o de manufacturas con un relativo menor valor agregado. En esta dinámica, China, de modo acelerado se va imponiendo como un socio desigual en lo que respecta al intercambio comercial con la región (Svampa: 2013). El resultado de esta dinámica, ha sido el aumento del valor transferido desde las economías periféricas a las centrales a través del intercambio desigual<sup>5</sup>. En ítems como el pago de intereses de deuda

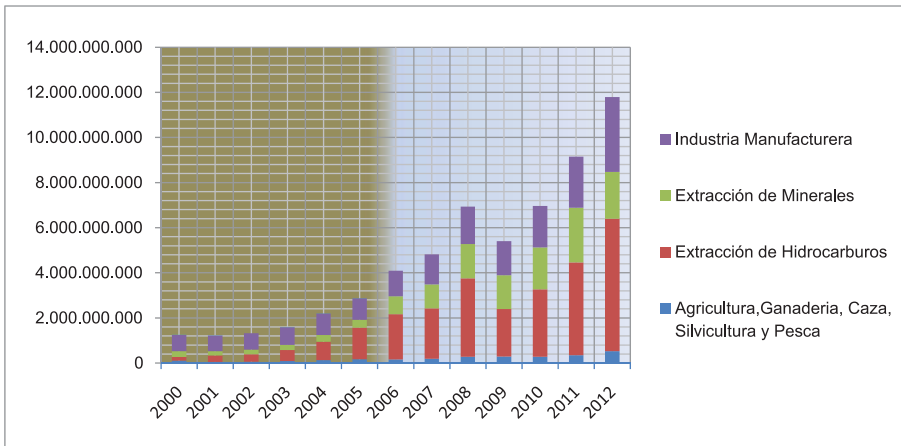
---

<sup>4</sup> El volumen comercial entre ambas pasó de US\$ 15.000 millones en 2001 a US\$ 183.068 millones en 2011, con un crecimiento anual promedio del 28,4 %, según estadísticas del Ministerio de Comercio chino, Es decir que el ritmo de crecimiento de las exportaciones y sus importaciones desde la región duplica el ritmo de las importaciones y exportaciones totales de China, según la CEPAL). Es decir, la relación tiene dos veces más dinamismo que todo el comercio de China con el mundo (Dussel: 2012).

<sup>5</sup> Esta transferencia de valor que se produce, principalmente, a través del intercambio desigual, que desde la ley del valor-trabajo, se explica como el resultado del intercambio entre países con distintos niveles de productividad, como China, con altos niveles de productividad en relación a los países de América Latina, incluido el Brasil. En este caso, las empresas que operan con una productividad inferior a la ganancia media obtienen menos de la ganancia media y que en última instancia esto corresponde al hecho de que han dilapidado trabajo social, porque trabajan a un nivel menor de productividad y eficiencia, todo lo que esta fórmula quiere decir es que parte del valor o la plusvalía realmente producida por los obreros de estas empresas es apropiada en el mercado por empresas que funcionan más eficientemente. De ninguna manera significa que han creado menos valor plusvalía de lo que indica el número de horas trabajadas en ellas. Esta es la única interpretación del capítulo X del tercer volumen del El capital que puede reconciliarse con el texto en conjunto y con el espíritu de la teoría del valor de Marx y simplifica claramente la noción de transferencia de valor. Todo el sistema capitalista aparece así, como una estructura jerarquizada de diferentes niveles de productividad, y como el resultado del desarrollo desigual y combinado de los estados, regiones, ramas de la misma industria y empresas particulares, desarrollo desencadenado por la búsqueda de ganancias extraordinarias (Mandel: 1989). Este sistema forma una unidad integrada, pero es una unidad integrada de partes no homogéneas y es precisamente la unidad lo que determina aquí la carencia de homogeneidad. En todo este sistema el desarrollo y el subdesarrollo se determinan recíprocamente, pues mientras la búsqueda de ganancias extraordinarias determina

externa y la transferencia de ganancias desde las filiales locales de las empresas extranjeras. Según la CEPAL (2011), la repatriación de utilidades en América Latina y el Caribe se multiplicó por cuatro entre 2000 y 2010, pasando de US\$ 20.000 a US\$ 80.000 millones). Cabe preguntarse; dentro de este panorama de especialización productiva, basada en ventajas comparativas, que han llevado a América Latina a un proceso de relativa “reprimarización” de su estructura productiva, cuál es el curso que ha seguido la economía boliviana, con la aplicación de políticas de corte neo-populista, que buscaban, una diversificación productiva, para romper con el patrón primario exportador.

**Gráfico No 1**  
**Bolivia, evolución y composición de las exportaciones, según actividad económica a precios reales, 2000-2012**



Fuente: Elaboración propia, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

De acuerdo a la información precedente (gráfico No 1), paradójicamente, el carácter primario exportador de nuestra formación económico-social se acentuó, es decir, el proceso que se dio a nivel latinoamericano y

y constituye la primera fuerza de los mecanismos de crecimiento económico, la ganancia extraordinaria sólo puede obtenerse a expensas de los países, las regiones, las ramas de producción y las empresas particulares menos productivos (Mandel: 1989), como en la actualidad se ve que China continúa acumulando capital, a costa de la menor eficiencia productiva de los países latinoamericanos, a los que va relegando al papel de proveedores de materias primas.

centroamericano, se reprodujo en Bolivia, pese a que nuestro país no es un socio comercial estratégico en materia de exportación de productos primarios a la China, aunque exista entre ambos países una dinámica bilateral importante en materia de donaciones y préstamos de China a Bolivia, por la posición geopolítica estratégica que tiene Bolivia para China, en su objetivo de acceder a importantes recursos naturales como el litio (Ramírez: 2013).

Esta dinámica comercial, que ha profundizado el carácter primario exportador de Bolivia, está promovida; principalmente, por la demanda de gas del Brasil, su principal socio comercial, que requiere energía barata con el fin de mejorar la competitividad de su industria, para defender su mercado interno y enfrentar la fuerte competencia China (como ya observamos) en otras latitudes<sup>6</sup>. En este sentido, un análisis de la estructura de las exportaciones del país, según zonas geopolíticas, muestra que los principales mercados de Bolivia son Brasil y Argentina, que participan del MERCOSUR como sus principales socios comerciales (ver cuadro No 1).

Constatamos de esta manera, por un parte, que durante el último decenio se ha producido un redireccionamiento de las exportaciones nacionales que antes se dirigían a Europa y Norte América (ver cuadro No 1), mientras que ahora se dirigen a países de la región latinoamericana. Este redireccionamiento se ha dado además, afianzando el carácter primario-exportador de Bolivia, que se ha convertido en uno de los principales países proveedores de materias primas en la región. Un análisis de la estructura de las exportaciones de Bolivia al MERCOSUR (ver gráfico No 2) muestra el alto grado de especialización del país en la producción y exportación de gas a la región y su insignificante participación en la exportación de productos manufacturados con mayor valor agregado.

---

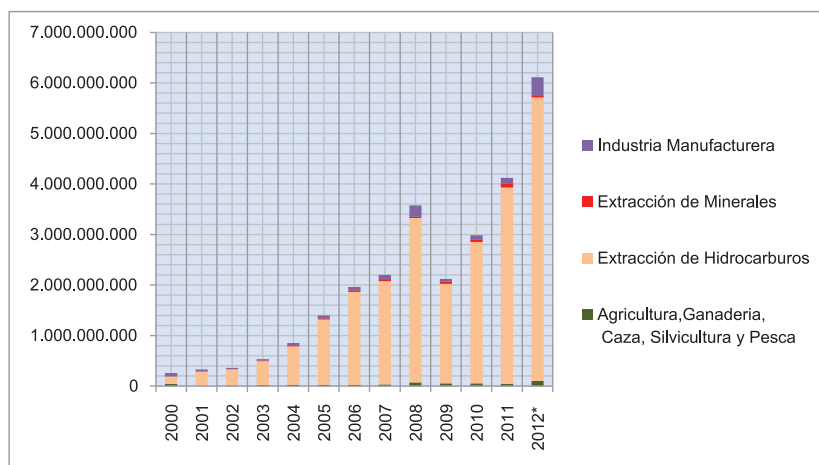
<sup>6</sup> En el marco de una fuerte competencia en el mercado mundial, el acceso a materias primas baratas permite a países como Brasil obtener una ganancia extraordinaria a costa de países como el nuestro, debido a que reducir el precio pagado por los diversos componentes del capital constante a un nivel inferior al del promedio social (al precio de producción y que en la práctica esto es normalmente posible sólo en el caso del capital constante circulante y no en el caso del fijo, cuando el capital de una empresa una industria o un país, tienen acceso a materias primas que son más baratas que las que usan los demás capitales.

**Cuadro No 1**  
**Bolivia, proporción de las exportaciones por continente y zonas geo- económicas de destino periodo 2000-2012 (en porcentaje)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MERCOSUR (Mercado Común del Sur)	20,8	26,8	27,3	33,6	39,0	48,7	48,0	45,7	51,5	39,3	42,9	45,1	51,8
CAN (Comunidad Andina de Naciones)	20,7	21,2	15,8	15,9	12,3	10,7	9,9	8,4	7,3	11,4	9,9	8,9	10,7
RESTO PAISES SUD AMERICA	6,1	9,7	15,6	13,5	12,9	7,2	6,4	6,2	4,7	6,8	6,1	4,8	1,9
CENTRO AMERICA	0,3	0,4	0,5	0,1	0,9	0,3	1,6	2,1	1,5	1,3	0,7	0,6	0,4
NORTE AMERICA	16,5	14,2	14,7	14,8	16,6	14,8	10,5	11,4	8,8	10,5	11,6	12,3	16,4
EUROPA	33,2	25,6	23,6	17,5	9,8	9,6	11,2	11,6	8,7	12,3	12,5	12,4	8,1
OCEANIA	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7	1,0	1,4	1,0
OTROS PAISES Y REGIONES	2,3	1,9	2,3	4,4	8,5	8,6	12,3	14,6	17,3	17,7	15,3	14,6	9,7
TOTAL EXPORTACIONES	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Periodo gobiernos neoliberales						Periodo gobierno del MAS						

Fuente: Elaboración propia, en base a datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE) - consultas dinámicas.

**Gráfico No 2**  
**Composición de las exportaciones al Mercosur según actividad económica (En dólares americanos)**



Fuente: Elaboración propia, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Desde la teoría de la ley del valor trabajo, este afianzamiento del carácter primario exportador de Bolivia a la vez que la reprimarización de otras economías de la región, relativamente más industrializadas, como Brasil y Argentina, se explica como el resultado de la incesante búsqueda del capital, de materias primas a menor costo, búsqueda que responde a la lógica interna del modo capitalista de producción.

El incremento de la productividad del trabajo, supone el aumento constante de una masa de mercancías que se pueden producir con una determinada cantidad de maquinaria y trabajo, esto conduce, a su vez, a una tendencia a la disminución de la parte de capital fijo- constante y variable en el valor promedio de la mercancía, es decir, a una tendencia a la elevación de la parte de los costos de las materias primas en la producción de la mercancía media (Mandel: 1989). En consecuencia, en la proporción en que se desarrolla la capacidad productiva del trabajo, nos encontramos con que el valor de la materia prima forma una parte integrante cada vez mayor del valor del producto-mercancía, porque en cada parte alícuota del producto total, va reduciéndose constantemente, la parte que repone el desgaste de la maquinaria y la que constituye el trabajo añadido. Y como resultado de esta curva descendente aumenta, relativamente, la otra parte del valor que forma la materia prima, siempre y cuando, que este aumento no se vea *contrarrestado por la correspondiente disminución de valor de la materia prima* (Mandel: 1989).

Esta tendencia inherente a la elevación permanente de la productividad del trabajo, en que se funda la competencia capitalista, explica, en gran medida, el boom de largo aliento, de los precios de las materias primas de la época actual, habida cuenta, si el principal país demandante de materias primas es China, un país que como resultado de las propias leyes de desenvolvimiento el desarrollo desigual y combinado, que caracteriza al modo de producción capitalista, ha absorbido a saltos la tecnología más avanzada de occidente y la ha adecuado y mejorado, por lo que trabaja con niveles de productividad, que conducen a que el valor de la materia prima integre cada vez más el valor del producto-mercancía, al reducirse constantemente, la parte que repone el desgaste de la maquinaria y la que constituye el trabajo añadido, de ahí la permanente necesidad de China, de acceder a materias primas a costos reducidos que

permitan disminuir un aumento del costo de producción, derivado del aumento del valor y el volumen requerido de materias primas.

En este hecho, propio a la dinámica de la reproducción capitalista a nivel mundial, encontramos la explicación a lo que Harvey (2004) denomina “acumulación por desposesión” en la era actual del capitalismo. Se trata de una forma de expansión del capital, que emprende la búsqueda de nuevos territorios para la explotación de recursos naturales de carácter extractivista (Gudynas, 2009, cit. Acsebrud: 2012) y que toma nuevo impulso a partir de la generación y al mantenimiento de la lógica del capital denominados “nuevos cercamientos”(Galafassi: 2009, De Angelis: 2001, Bonenfeld: 2001, Acsebrud: 2012). “Cercamientos” donde se sitúan nuevos espacios de acumulación que implican la transferencia de derechos de posesión y de gestión de recursos, históricamente asumidos como estratégicos para los Estados y sus poblaciones (Villegas Quiroga: 2003; Roux, 2007, cit. Acsebrud: 2012), provocando conflictos sociales y políticos por sus efectos ambientales y sociales<sup>7</sup>.

Si esta es la dinámica dominante del modo capitalista de producción a nivel mundial, regional y nacional, cabe preguntarse, cómo inciden las políticas económicas implementadas en la era del MAS (en un contexto caracterizado por la permanencia de la inversión transnacional y por la aplicación de políticas sociales compensatorias de redistribución del ingresos), en la acumulación de capital en el sector industrial manufacturero.

### **3. ACUMULACIÓN DE CAPITAL EN EL SECTOR INDUSTRIAL: BASES Y CARACTERÍSTICAS**

En este apartado analizamos el comportamiento de algunos indicadores de acumulación de capital<sup>8</sup> en los rubros industriales más dinámicos como los de

---

<sup>7</sup> En Bolivia, el conflicto por la desposesión de territorios y de formas de vida en regiones como el TIPNIS, en el Uruguay los conflictos que la población civil afectada sostiene por la minería a cielo abierto, debido a la alteración eco sistémica de considerables magnitudes que provoca esta actividad (territorios estériles.) (caso “Aratiri”). Otro conflicto emblemático, concierne al depósito de cobre de Río Blanco, uno de los yacimientos de cobre más importantes, todavía no explotado, en el planeta, en el norte de Perú, la empresa británica “Monterrico Metals”, pretende apropiarse ilegalmente de tierras de las comunidades indígenas, su población teme la contaminación de aguas y tierras( Durand y Saludjian: 2010).

<sup>8</sup> La información que aquí se presenta, es el resultado de un trabajo de terreno, realizado durante las gestiones 2011 y 2012 en las ciudades del eje, en el marco de los proyectos de investigación concursables, financiados por la DICYT-IESE-UMSS.

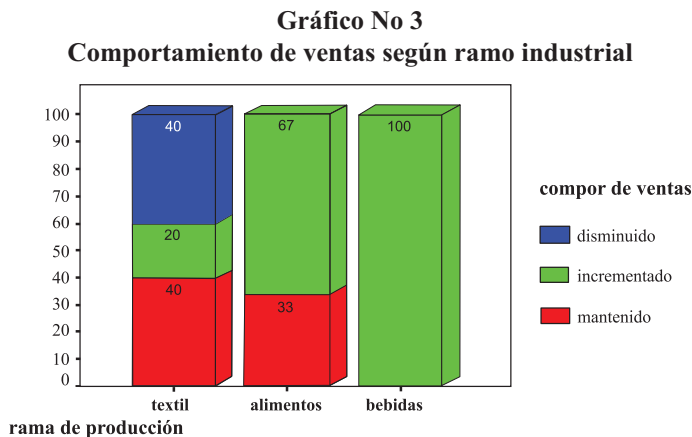
alimentos, bebidas y textiles, como muestra significativa, de cuál ha sido la dinámica del sector industrial en el país, en los últimos 5 años. Si como señala Marx (1985), el capital industrial es la única forma de existencia del capital en que es función de éste, no sólo la apropiación de la plusvalía o del producto excedente, sino también, la de su creación y realización<sup>9</sup>, el análisis de las condiciones de reproducción de los capitales invertidos en el sector industrial manufacturero debe tomar en cuenta, indicadores de la celeridad con que este capital en su forma mercantil, retoma la forma dineraria (se realiza), para poder ser reinvertido, dando lugar a la acumulación.

En este sentido, el grado de acción de un capital dado, no sólo depende de las condiciones del proceso de producción, independientes, hasta cierto punto, de su propia magnitud de valor; sino también, de las nuevas potencias en su grado de eficiencia, de contracción y expansión que se dan en la esfera de la circulación independientes de la magnitud de valor del capital. Además, la masa de mercancías ( $M'$ ), como exponente del capital valorizado, tiene que pasar por la metamorfosis  $M'-D'$  en toda su extensión (Marx 1985). La cantidad de lo vendido es aquí, un factor esencial, porque es a partir de la posibilidad de la realización del capital mercancía, en cuanto tal, que es posible reiniciar un nuevo ciclo de valorización del capital industrial; sin esta realización, la paralización o sobre estocamiento de mercancías, sólo se convierte en condición de pérdida para el capital invertido y pone en peligro su funcionamiento permanente como capital a escala ampliada, por lo que la fase de realización del capital mercancía juega un papel fundamental en las posibilidades de acumulación del capital. Con estas consideraciones, a continuación nos centraremos en ver las condiciones de realización de los capitales estudiados.

---

<sup>9</sup> El capital industrial es la única forma de existencia del capital en que es función de éste no sólo la apropiación de la plusvalía o del producto excedente, sino también su creación. Este capital condiciona, por tanto, el carácter capitalista de la producción; su existencia lleva implícita la contradicción de clase entre capitalistas y obreros asalariados. A medida que se va apoderando de la producción social, revoluciona la técnica y la organización social del proceso de trabajo, y con ellas el tipo histórico-económico de sociedad. Las otras modalidades de capital que aparecieron antes de ésta en el seno de estados sociales de producción pretéritos o condenados a morir, no sólo se subordinan a él y se modifican con arreglo a él en el mecanismo de sus funciones, sino que ya sólo se mueven sobre la base de aquél, y por tanto viven y mueren, se mantienen y desaparecen con este sistema que les sirve de base. El capital-dinero y el capital-mercancías, en la medida en que aparecen, con sus funciones, como exponentes de una rama propia de negocios al lado del capital industrial, no son más que modalidades de las distintas formas funcionales que el capital industrial asume unas veces y otras abandona dentro de la órbita de la circulación, modalidades substantivadas y estructuradas unilateralmente por la división social del trabajo (Marx: 1986).

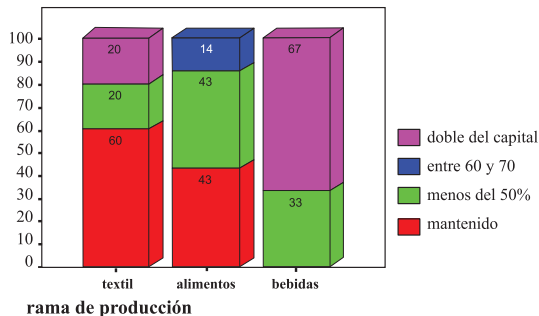
La celeridad de rotación del capital en los rubros estudiados, fue en aumento, debido a que aumentó la velocidad de realización del capital mercantil por el importante incremento de las ventas, principalmente, en el rubro de bebidas, aspecto que necesariamente permitió elevar la tasa de ganancia, para los capitales invertidos. En los últimos 5 años, una gran proporción de empresas del rubro de alimentos vieron incrementar el volumen de sus ventas de forma significativa. Sólo en el rubro de textiles encontramos un grupo importante de empresas que sufrieron las consecuencias del cierre de mercados externos de tamaño significativo, como es el mercado de Estado Unidos, con el cierre del ATPDA (gráfico No 3).



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta IESE-2011

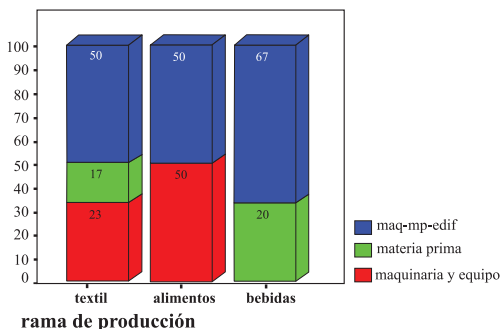
La dinamización de la conversión del capital mercantil en capital dinerario; sobre todo en el rubro de bebidas, ha hecho que una importante proporción de empresas dupliquen su capital. El caso de alimentos es notorio, donde gran proporción de empresas han aumentado su capital en una proporción de entre el 50 y 70%. En el caso del sector textil, antes de la caída del ATPDA, hay un sector de empresas que duplicaron su capitales, sin embargo, podemos decir que, en ningún caso, se ve una “desacumulación” de capital; es decir, una disminución o pérdida del monto de capital invertido (gráfico No 4).

**Gráfico No 4**  
**Proporción en la acumulación de capital según ramo de producción**

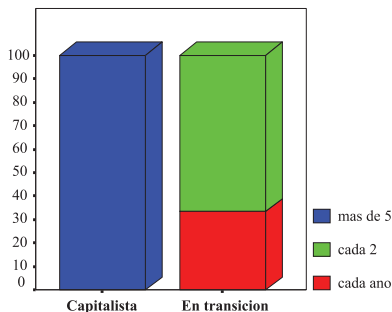


Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta IESE-2011

**Gráfico No 6**  
**Proporción de la inversión según ramo de producción**



**Gráfico No 7**  
**Frecuencia de reinversión según relación social de producción**

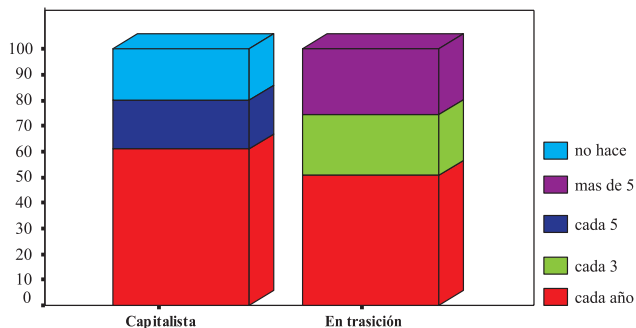


Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta IESE-2011

El indicador de que se han producido procesos de acumulación de capital, es que este capital dinerario que se ha conseguido por la dinamización de las ventas, ha sido destinado en una importante proporción, a la compra de capital constante (maquinaria y equipos); es decir que, la dinámica del mercado ha incidido en la ampliación y mejora de la capacidad productiva en los rubros estudiados (gráfico 4). El ramo con una mayor dinámica en la acumulación de capital es el de bebidas. La mayor celeridad en el proceso de acumulación se verifica, principalmente, entre las empresas en transición (empresas que no son

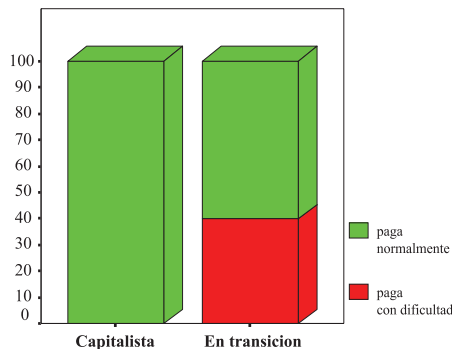
propiamente capitalistas, porque el propietario aún es productor directo, pues participa del proceso productivo); una proporción importante de ellas, reinvirtieron las ganancias cada 2 años (Gráficos No 6, 7 y 8).

**Gráfico No 8**  
**Frecuencia de reinversión según relación social de producción**  
**(alimentos y bebidas en %)**

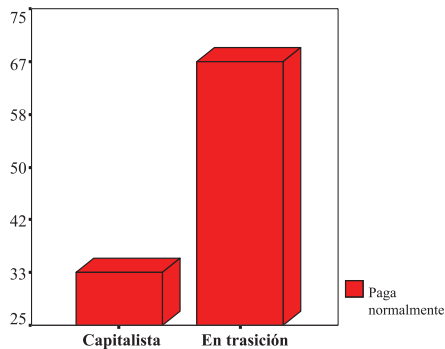


Las condiciones favorables a la acumulación de capital explican que la mayor parte de las empresas, sobre todo las capitalistas, no tengan problemas para el pago de los créditos adquiridos, esta tendencia es mucho más notoria en el rubro que ha sido el más dinámico en los últimos 10 años, el de bebidas (gráficos No 9 y 10).

**Gráfico No 9 Capacidad de pago según**  
**relación social de producción**  
**(Textil en%)**



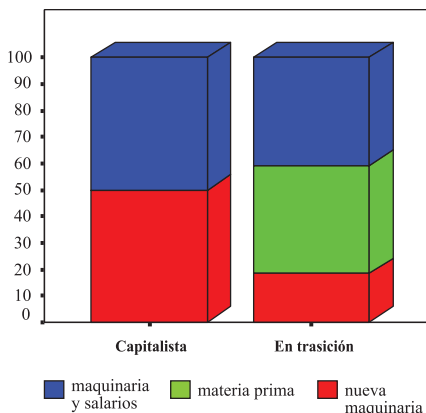
**Gráfico No 10 Capacidad de pago**  
**según relación social de producción**  
**(Alimentos y Bebidas en%)**



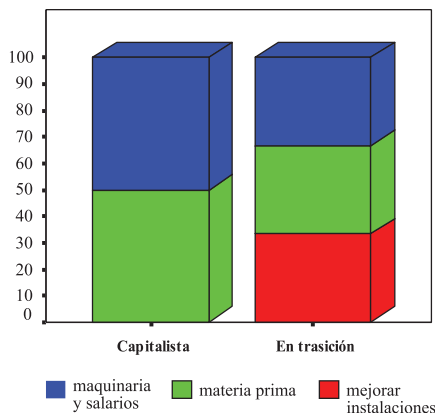
Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta IESE-2011.

La tendencia a la acumulación de capital aparece, también, cuando se aprecia que el crédito obtenido se ha destinado a mejorar las condiciones de producción, con la adquisición y mejora del capital constante (gráficos No 11 y 12).

**Gráfico No 11**  
**Destino de crédito según relación social de producción (Textil en%)**



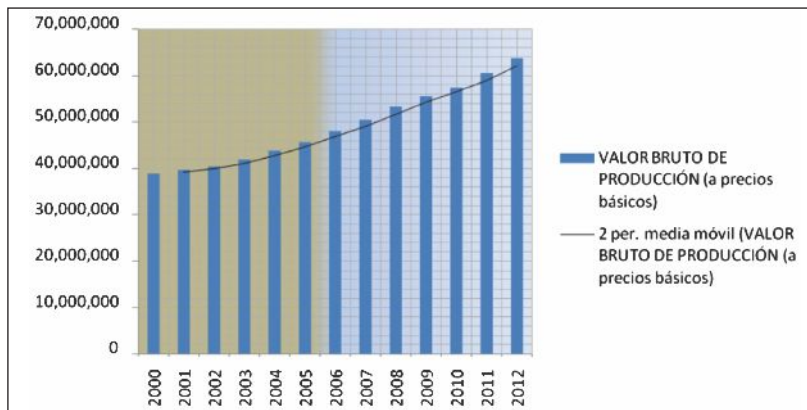
**Gráfico No 12**  
**Destino de crédito según relación social de producción (Alimentos y Bebidas en%)**



Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta IESE-2011

El comportamiento de la dinámica de acumulación de capital en los rubros estudiados, que son los que tradicionalmente, tienen mayor participación en el PIB industrial en el país, aparece reflejado en la tendencia al crecimiento que muestra el sector industrial a nivel general. Si observamos en las estadísticas siguientes, el valor bruto de la producción del sector ha crecido de forma permanente, durante todo el período que abarca 2000 y 2012 (Gráfico No13).

**Gráfico No 13**  
**Evolución real del Valor Bruto de la Producción del sector Industrial Manufacturero**  
**(En miles de Bolivianos de 1990)**



Fuente: Elaboración propia, según datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Ahora cabe preguntarse: *¿cuáles son los pilares que han sostenido este proceso virtuoso de formación de capital en el sector industrial en la era del MAS?*

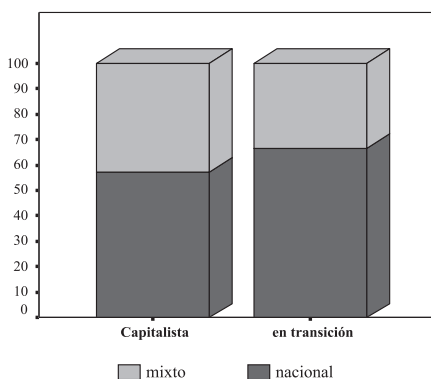
Desde la percepción de los actores involucrados, como los empresarios, el principal impulso, en los últimos años, ha venido del ensanchamiento del mercado interno, un empresario nos decía:

*“[N]o ahora, pero era un problema la poca capacidad, ¿no?, del mercado. De por sí ya es un mercado reducido en número y era muy débil, muy poca capacidad de compra o de poder adquisitivo. Hoy en día ha cambiado notoriamente ...Los últimos años ¿no?, desde que los precios de los hidrocarburos subieron y que se dio ese ¡boom!., que estamos., que yo no le atribuyo a la gestión del gobierno... Pero coincide, ¿no?, con el ingreso de... de Evo” (extracto de entrevista a un empresario privado, subrayado nuestro).*

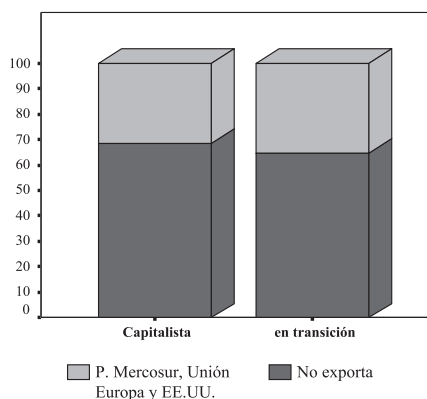
La medida de política económica sostenida por el gobierno del MAS, en el sentido de ensanchar el mercado interno, para la compra de productos nacionales, bajo el denominativo de: “compro boliviano”, alimenta esta

percepción de un aumento del tamaño del mercado interno; en la medida en que se trata de un sistema de compras, por parte de instituciones públicas, a empresas de producción nacional, en volúmenes que alcanzan hasta un millón de dólares (Decreto Supremo 27328, 21 de enero 2004). Que el ensanchamiento del mercado interno cuente como un aspecto determinante en el aumento de la capacidad de acumulación de capital industrial en el país, se prueba, del mismo modo, cuando se observa, en base a los datos obtenidos en nuestra encuesta, la importancia definitiva que tiene el mercado interno, en la realización de la producción del rubro de alimentos y bebidas como se ve en las estadísticas siguientes:

**Gráfico No 14**  
**Segmento de mercado según relación social de producción (Alimentos y Bebidas en%)**



**Gráfico No15**  
**Regiones y países de exportación según relación social de producción (Alimentos y Bebidas en%)**

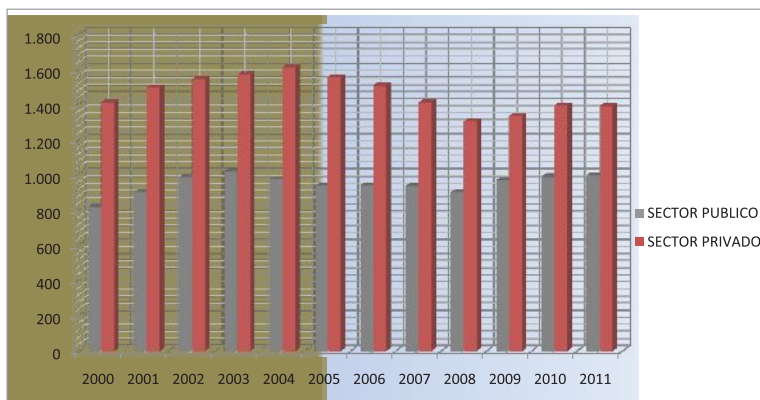


Fuente: Elaboración propia, en base a encuesta IESE-2011.

Por otra parte, la fuente principal del ensanchamiento del mercado interno, no parece ser la mejora salarial, es decir que, este impulso en la acumulación de capital en el sector industrial, en el caso de países como Bolivia, no se refleja; necesariamente, en una mejora del poder de compra de la clase obrera, como ocurrió con el desarrollo del mercado interno de los países industrializados, más bien, los países neocoloniales como Bolivia, tienen como característica, que los procesos de acumulación de capital se lleven a cabo a expensas de un

precio muy bajo de la fuerza de trabajo, que al mismo tiempo actúa, contradictoriamente, como un límite para la consecuente acumulación de capital, pues la extensión del mercado se mantiene dentro de un marco sumamente estrecho, debido al bajo nivel de los salarios reales y las modestas necesidades de los trabajadores (Mandel: 1989, Marini: 1974). Esta característica de la acumulación del capital en países como el nuestro, no parece haber cambiado, en la medida en que la tendencia a mediano plazo, en el período considerado, ha sido a la caída del salario real; es decir, del poder de compra de los asalariados, como podemos apreciar en la siguiente información:

**Gráfico No 16**  
**Gráfico. Evolución del Salario Medio Real del sector público y privado,**  
**2000-2011**  
**(En bolivianos) (Base 1995)**



Fuente: Elaboración propia, mediante datos obtenidos de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) - Dossier Estadístico 2011.

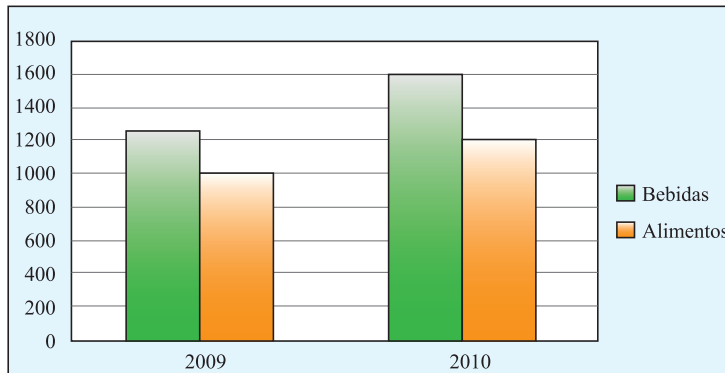
Esta caída del salario real en el sector privado, objeto de nuestro análisis, es más notoria a partir de 2004, viéndose una recuperación leve entre el 2009 y 2011, que no alcanza los niveles de 2004 (gráfico No16). Esto prueba además, que la acumulación se lleva a expensas de la sobreexplotación de la clase obrera, como nos muestran otros indicadores extraídos en base a nuestro trabajo de terreno, es el caso de las estrategias que asumen los industriales, para alargar e intensificar la jornada laboral. Se trata de ciertos métodos que permiten hacer

caer el precio de la fuerza de trabajo, sin necesidad de reducir el salario nominal, e incluso si se lo aumenta (Marx: 1985). En el caso de la industria textil, por ejemplo, el tiempo de trabajo necesario por prenda, que es la base de la competitividad de estas empresas, se traduce en un proceso de costeo, como menciona un manager de contabilidad:

*“[B]ueno, hay una cosa, mientras todos están haciendo esto, hay una persona que está costeando, diciendo cuánto vale esa prenda al está viendo coser, coser... cuánto vale el valor minuto... tantos minutos cuanto nos gastamos, hilo cuanto nos gastamos, en tela cuanto nos gastamos, en... te está diciendo al final miren señores usted sacan una prenda que tiene catorce minutos de confección, un consumo de 20 metros por... por docena... y, además de eso, esta prenda tiene catorce minutos de confección, tiene un costo por docena cincuenta dólares al final, con..., con todo lo que tiene que ver, materiales directos, indirectos, saber cuánta tela nos vamos a gastar como vamos a hacer la tela que hilo vamos a usar, todo lo sabemos, todo lo hemos normalizado, todo lo hemos estandarizado ahora si mandemos esa prenda a la realidad a la producción, entonces, vamos a... esto está organizado en cadena, en sistemas modulares ...”*

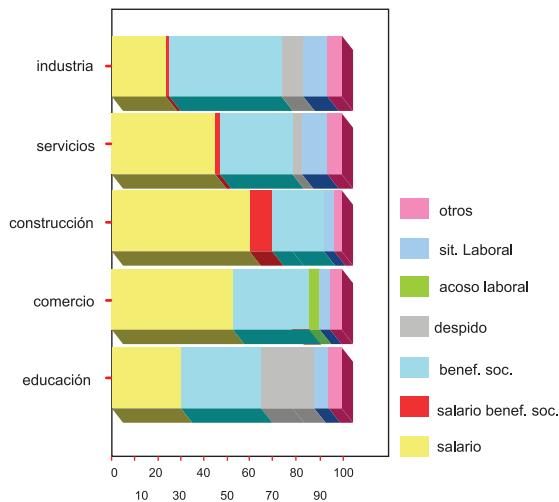
El que los obreros se ajusten a los tiempos normalizados, se garantiza con un sistema de salario por tiempo, con turnos de trabajo de ocho horas, en las cuales, de acuerdo al tiempo estandarizado, se espera se cumpla con un cupo de producción; en este sentido, la cadencia de los módulos de producción, está directamente relacionada con el cumplimiento del cupo de producción fijado para ocho horas. La superación del cupo establecido, hace que los obreros pertenecientes a un módulo, se hagan acreedores a un bono de producción, con lo que pueden alcanzar salarios de hasta 1.200 bolivianos (gráfico No17). Con salarios básicos tan bajos como de 800 bolivianos mes, la política del bono de producción se convirtió en un dispositivo efectivo para alargar e intensificar la jornada laboral, no sólo en el ramo de textiles. Otro indicador importante de que el nivel salarial de los obreros no es la causa de la expansión del mercado interno, se encuentra en que el motivo que concentra el mayor porcentaje de conflictos laborales es el salarial y la falta de pago de beneficios sociales (salario indirecto) (gráfico No 18).

**Gráfico No 17**  
**Escalas salariales en los sectores de bebidas y alimentos en Cochabamba**  
**(2009 - 2010)**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Trabajo.

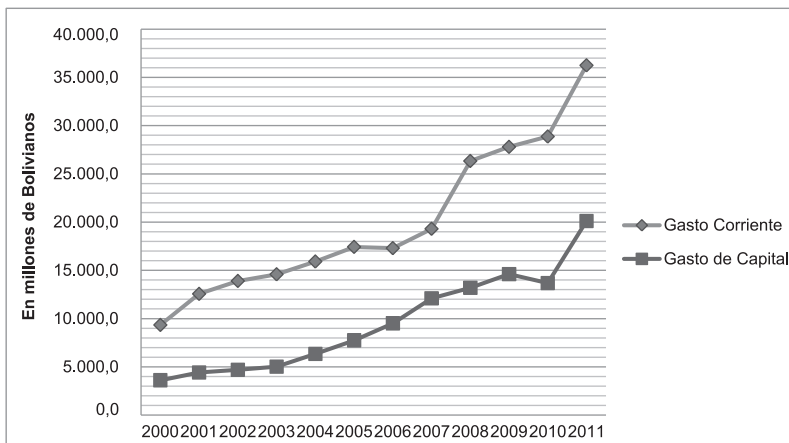
**Gráfico No 18**  
**Motivo de conflicto laboral según rubro productivo en la**  
**industria en ciudades del eje**  
**(2009-2011)**



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del Ministerio de Trabajo.

Esta sobreexplotación de la fuerza de trabajo, que es endémica a las formaciones capitalistas neocoloniales, no cambió en la era del MAS y en algunos casos se profundizó; entonces, la fuente de dinamización del mercado interno no se encuentra en la mejora de la capacidad adquisitiva de la clase obrera, sino en la mejora de la capacidad adquisitiva de otros sectores sociales, a los que ha favorecido el denominado “efecto derrame” de la política redistributiva, por la ruptura con el modo de regulación, típicamente neoliberal, que se caracterizó por el “achique” del Estado a su función más elemental, la defensa de la apropiación privada de las ganancias. En la era del MAS (del mismo modo que entre otros gobiernos de la región), el Estado asume un nuevo protagonismo en la “compensación social” de los efectos más regresivos del modo de producción capitalista, para frenar las movilizaciones que pusieron en jaque a los regímenes políticos de la antigua oligarquía. Uno de los mecanismos de compensación por excelencia, ha sido la política de bonos y subvenciones estatales a los sectores que se consideran menos favorecido económicamente (bono dignidad, bono Juancito Pinto, etc.etc).<sup>10</sup>

**Gráfico No 19**  
**Evolución del gasto del gobierno central por tipo de gasto, 2000-2011**

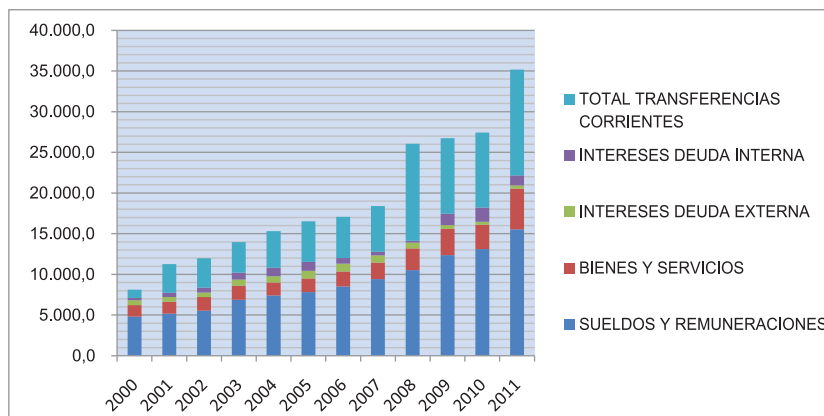


Fuente: Elaboración propia, según datos obtenidos de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)- Dossier Estadístico 2011.

<sup>10</sup> c.fr Aillón, La redistribución del excedente dentro la estrategia de poder del MAS, 2012, IESE- ASDI.

La evolución del gasto del gobierno central es creciente, principalmente, del gasto corriente (gráfico No 19), donde se inscribe el ítem de transferencias corrientes, uno de cuyos principales componentes son los bonos, que como política redistributiva, fue aplicando el gobierno del MAS, no en vano encontramos el crecimiento significativo de las transferencias (luego del gasto y sueldos y remuneraciones destinado a la burocracia estatal) desde el año 2008 (gráfico No 20).

**Gráfico No 20**  
**Evolución y composición del gasto corriente del gobierno general, 2000-2011**  
**(En millones de bolivianos)**



Fuente: Elaboración propia, según datos obtenidos de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)- Dossier Estadístico 2011

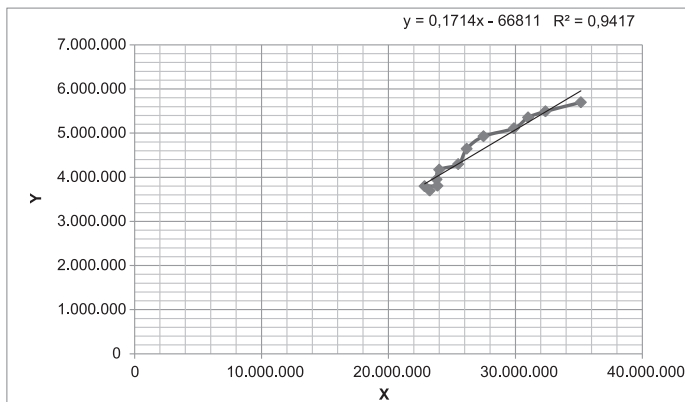
Esta política expansiva de la demanda, favoreció al aumento de las ventas, sobre todo, de la industria dirigida a las necesidades básicas de la población: alimentos, bebidas, vestimenta, construcción, etc. Esta incidencia positiva, entre el crecimiento de la demanda interna<sup>11</sup> y la dinámica del sector industrial en el país, la podemos observar, mediante un análisis de correlación que muestra que, las variaciones y fluctuaciones en el comportamiento productivo de la industria se explican en 94,1% por los cambios en la demanda interna (gráfico No 21).

<sup>11</sup> Sin duda, la dinámica de las remesas del exterior también incidieron en este aumento de la demanda interna, sin embargo, por cuestiones de espacio, no nos hemos dedicado a considerar en detalle este hecho en esta ponencia.

**Gráfico No 21**

**Diagrama de dispersión: Y=Producción bruta industria manufacturera (miles bs. precios corrientes 100=1990)**

**X=demanda interna (miles bs. precios corrientes 100=1990)**

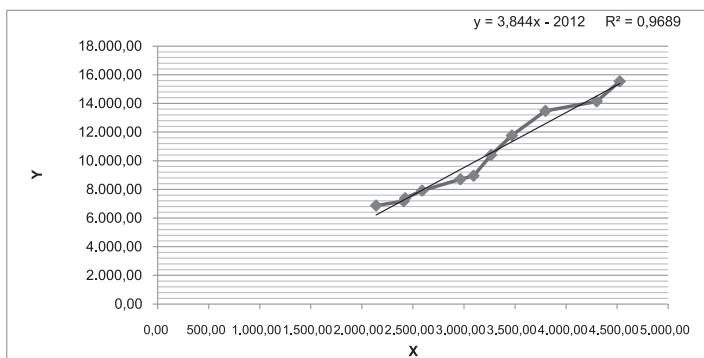


Fuente: Elaboración Propia, en base datos obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Unidad de Análisis de Política Social y Económica (UDAPE)

**Gráfico No 22**

**Diagrama de dispersión: Y= Producción Bruta Industria Manufacturera (Millones Bs.)**

**X= Pagos rentas y bonos (Millones de Bs.)**

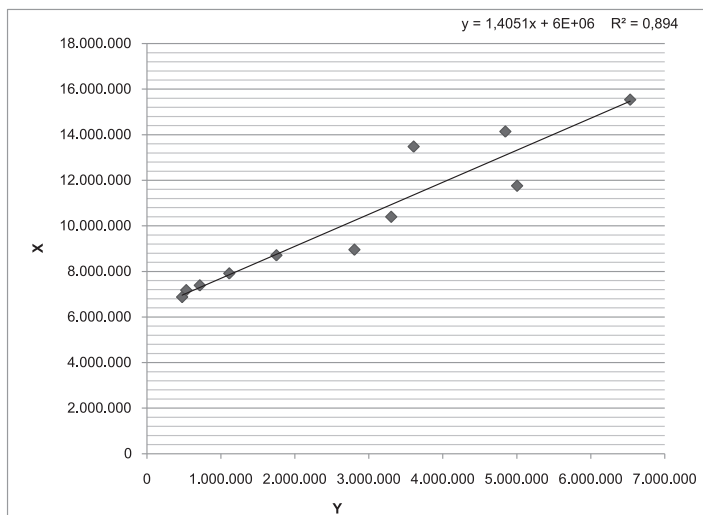


FUENTE: Elaboración propia, en base datos obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Unidad de Análisis de Política Social y Económica (UDAPE).

En el mismo sentido, se observa que casi en un 97% el crecimiento de la producción del sector industrial manufacturero en Bolivia, en el periodo analizado, es explicado por los bonos y transferencias monetarias directas que realiza el Estado a ciertos sectores sociales (gráfico No 22).

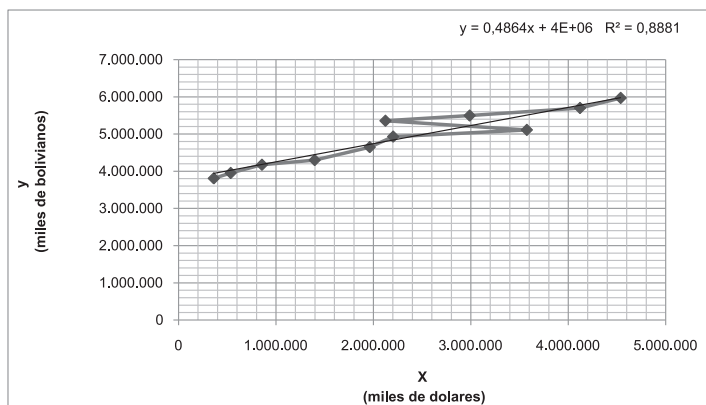
De la misma manera, la correlación entre la producción Bruta de la industria manufacturera y el valor de las exportaciones de hidrocarburos, nos muestra la relación positiva que existe entre estas variables, por una parte y por otra, que, la dinámica de crecimiento de la producción del sector industrial, se explica hasta en un 89% por el crecimiento del valor de las exportaciones de hidrocarburos (grafico No 23).

**Gráfico No 23**  
**Diagrama de dispersión: Y= Producción Bruta**  
**Industria Manufacturera (Miles de Bolivianos)**  
**X= Exportación hidrocarburos y minerales (Millones de dólares)**



FUENTE: Elaboración propia, en base datos obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Unidad de Análisis de Política Social y Económica (UDAPE).

**Gráfico No 24**  
**Diagrama de dispersión: Y= Producción Bruta**  
**Industria Manufacturera**  
**X= Valor exportaciones MERCOSUR**



Fuente: Elaboración propia, en base datos obtenidos en el Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Unidad de Análisis de Política Social y Económica (UDAPE).

A mayor abundamiento, los resultados de un análisis de correlación, entre las exportaciones al MERCOSUR, (que sobre todo consisten en materias primas como el gas), y la Producción Bruta del Sector Industrial Manufacturero, muestra que éstas se encuentran explicadas en un 88,8% de modo directo (positivo) por los cambios en el valor de las exportaciones hacia los países del MERCOSUR. Se trata de otro indicador, de la incidencia que tiene la dinámica del sector primario exportador en el sector industrial del país (gráfico No 24).

Si a este análisis agregamos el hecho de que el sector productivo en el país, no ha superado problemas estructurales como la limitada o ausente integración con otros sectores proveedores de materias primas, tecnología e insumos de todo tipo (salvo algunos rubros del ramo agroindustrial), como pudimos apreciar en la experiencia de nuestro trabajo de terreno en industrias de ciudades del eje, cuando los empresarios señalaban limitaciones de este tipo, solo como ejemplo, exponemos algunos extractos de nuestras entrevistas:

*“[E]l 80% de lo que uso aquí es importado, por qué, en el caso de los químicos, ....en el caso de los químicos, la producción nacional es cero Lo que son químicos colorantes, casi 90% es exterior....en el tema de botones, de las otras cositas, botones y etiquetas y eso....sí hay un poco más de producción nacional, pero tampoco es que sea mucho, no puede comprarse [en Bolivia]el 90%, digamos que es el 70% lo importo, que hago aquí entonces?, hago aquí, las cajas de LA PAPELERA, hago mis bolsas en varias empresas que hacen plásticos” (entrevista a un técnico comercial de una industria de textiles).*

Un técnico comercial de AMETEX, en este sentido, nos decía:

*“[Y]a, el tema del algodón nosotros lo compramos... nuestro proveedor más histórico, más grande ha sido el Perú...mjm.eh... desde el año pasado estoy... yo estoy teniendo un poco que ver con el tema del algodón, estoy viendo la posibilidad de que nuestro proveedor sea Santa Cruz eh... cual es... ¿Cuál es la diferencia fundamental?, la diferencia fundamental es la calidad” (extracto de una entrevista a un jefe de producción).*

Otro empresario mencionaba:

*“[...E]s un problema estructural ¿ya? Cuando digo estructural me refiero a que vivir con producción de algodón en pequeña escala, en parcelas muy pequeñas, usted no puede hacer ningún tipo de uniformidad... \_No puede homogeneizar... Entonces, claro, mientras parcelas productivas sean pequeñas y este gobierno; por ejemplo, las intenta dividir más todavía, entonces, la posibilidad de que eh... mi vecino produzca de la misma calidad que yo o la del otro es menor todavía ¿no cierto? esas formas asociativas no funcionan” (extracto de una entrevista a un manager de comercialización).*

La falta de competitividad por los altos costos de transporte, continúa siendo otra gran limitación para el crecimiento de la industria en el país, al respecto, los empresarios nos decían que:

*“[B]olivia es un país con muy poco... eh... poco... muy poca facilidad en el transporte de mercancías al exterior, cuando se trata de enviar a Estados Unidos solamente hay ahorita dos aerolíneas que prestan servicios, entonces, eso es muy complicado... muy complicado... a diferencia del Perú que en el*

*Perú hay cientos de aerolíneas que prestan el servicio hasta Miami, aui solo hay dos que es AEROSUR y TAM, entonces, ese es un problema... eh... AEROSUR solamente presta servicio con... avión de pasajeros, o sea, solamente existe un carguero para ir a estados Unidos... uno... un avión carguero...eh... también tenemos la... la desventaja de que, bueno, por vía marítima son, aproximadamente, treinta a treinta y cinco días que demora en llegar una carga a estados Unidos y... y de China a Estados Unidos más o menos demora lo mismo, entonces, no hay una gran ventaja en tiempo si alguien quisiera ponernos una... una producción a nosotros con eso de que llegue más rápido, entonces, ahí hay... esos dos problemas grandes tenemos con estados Unidos” (Extracto de una entrevista a un Gerente General de empresa).*

Otro Gerente Comercial mencionaba:

*“[T]odos los costos de transporte, aquí los costos son muy altos, la tonelada kilometro en Bolivia es , teniendo el combustible más barato, estamos, Chile es 80% de lo que cuesta acá, en el Perú es 60% de lo que cuesta acá, y argentina 50% y si se trata de despachos de ultramar digamos, te limita mucho, los tiempo de respuesta de ciertos productos, tiene que ver con modas, tiene menos conservantes, son más perecibles, blablabla..., nosotros nos cuesta llegar rápido, y nos cuesta sobre todo a los mercados de mayor consumo y que pagan mejores precios, y tienes que sacar por avión, yo consigo contratos por 50 toneladas, pero todas las empresas que puedan hacer eso, si hubieran hartas empresas hubieran hartos aviones si hubieran 10 empresas como estas habrían mas aviones y hubieran mejores costo, son caros, no porque el país sea más caro sino porque no tenemos la escala de logística que abarataría costos, que esta es otra de las restricciones que enfrentamos. Si hubieran 10 empresas como estas habrían más aviones y hubieran mejores costos..”.*

Concluimos entonces, que la base de la acumulación del capital industrial en el país, durante el último periodo, se explica, principalmente, por la sobreexplotación de la fuerza de trabajo y por la política rentista del gobierno, basada en los ingresos proveniente de la exportación de “commodities” como el gas, que han aumentado significativamente, por el incremento de la demanda de materias primas a nivel mundial, que desde la ley del valor- trabajo tiene su explicación en que, debido al aumento continuo de la productividad, como

recurso de la competencia intercapitalista, las materias primas, como capital constante circulante, constituyen una alícuota cada vez más alta del valor de las mercancías, en relación a la fuerza de trabajo y los medios de producción. No se trata de un hecho circunstancial, sino de una tendencia inherente a la lógica de reproducción del modo capitalista de producción, por lo que se vuelve un imperativo, la búsqueda incesante de materias primas a bajo costo, como fuente de obtención de ganancias extraordinarias (Mandel: 1989).

Ahora, cabe analizar: *¿cuáles son las limitaciones y alcances de la acumulación de capital en el sector industrial, a partir de la forma de inserción de Bolivia, a la economía regional y mundial, es decir, de un proceso de acumulación entroncado en una formación económica primario exportadora?*

#### **4. LA REPRODUCCION DE LAS CONTRADICCIONES QUE TRABAN EL PROCESO DE INDUSTRIALIZACION.-**

Un proceso de acumulación de capital impulsado por el ensanche del mercado interno, bien podría generar un círculo virtuoso, que dé lugar a cambios cualitativos en el propio proceso de producción (innovación tecnológica) e influya en la dinámica de los otros sectores como el agrícola-pecuario para articularse a un proceso sostenido de industrialización; sin embargo, el hecho de que este proceso se dé entroncado en una formación económica primario exportadora y que esté jalonado por la profundización del propio carácter primario exportador de nuestra economía, impone los límites a la acumulación de capital industrial al mismo tiempo que profundiza el carácter neocolonial de la economía en Bolivia.

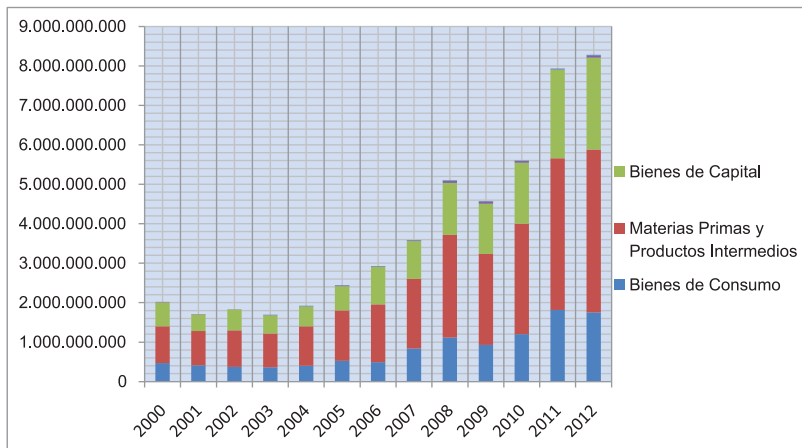
La primera gran limitación es que, la renta de la que se dispone para dinamizar el mercado interno, vía política de bonos, no está bajo el control del Estado boliviano, sino de las trasnacionales, que siguen controlando la producción de “commodities” como el gas. Se trata de procesos de acumulación jalonados por condiciones externas excepcionales, condiciones que explican el importante excedente con el que cuenta el gobierno, para sostener una política de renta de bonos que expanden la demanda interna privada y pública. Este proceso de acumulación no se sostiene en una demanda interna promovida por altos salarios, buenos y numerosos empleos o una alta productividad del trabajo

como sucedió en las economías capitalistas desarrolladas. Cualquier caída brusca del excedente hidrocarburífero, puede estrangular al mercado interno, desatando una crisis de acumulación en el sector industrial.

La otra gran limitación que se deriva de las contradicciones que reproduce la profundización del carácter primario exportador de nuestra economía, se relaciona con que el ingreso extraordinario de moneda internacional, que vía renta de los hidrocarburos, genera una presión que tiende a reducir el tipo de cambio real, es decir abaratar el dólar y/o incrementar los precios locales en moneda internacional. El resultado es que los capitales industriales locales que compiten con los foráneos (en tanto exportadores o importadores) ven caer su rentabilidad y, por lo tanto, ven reducida su capacidad de persistir como capitales, mas aun si consideramos que una industria con pocos recursos para competir en el exterior, utiliza el tipo de cambio como medio de protección y creación de competitividad (capacidad de valorizarse y acumular en el mercado mundial).

La ley del valor, que rige la lógica de valorización del capital a nivel mundial, hace que los capitales capaces de invertir la dimensión de capital requerido, para desarrollar una industria competitiva a nivel regional y mundial, fluyan precisamente, a las ramas capaces de apropiarse la mayor cantidad de rentas extraordinarias (hecho que se profundizó en el último periodo), que en el caso de Bolivia, coinciden con las localizadas en el sector primario y no con el secundario de la economía, si a esto sumamos que en la era del MAS, tampoco hemos encontrado una política industrial de largo plazo, avocada a dotar de condiciones generales de producción al capital industrial, que sostengan un proceso de industrialización de mediano y largo plazo, nos encontramos con la paradoja de que, la baja capacidad de producción del sector industrial en una situación de prosperidad macroeconómica y con una política expansiva de la demanda, crea las condiciones para una inflación importada. Si nos detenemos a analizar la evolución de la composición de las importaciones, observamos, que en el rubro de bienes de consumo, las importaciones tienen una notable tendencia a crecer en el componente de bienes de consumo (grafico No 25). Esto muestra que, las políticas de expansión de la demanda, en países con un aparato productivo tan débil, pueden más bien, incentivar la importación de bienes de consumo, que provocan una inflación importada.

**Gráfico No 25**  
**Evolución del valor CIF de las importaciones según su composición (2000-2012)**



FUENTE: Elaboración propia, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Se trata de la posibilidad de que si cambian las condiciones externas del precio y demanda de los “commodities” (condición que no controlamos), el desequilibrio de la balanza comercial, típico de las economías neocoloniales, se haga presente, bajo otras formas. Así, la pérdida de competitividad de la industria nativa por la sobrevaluación de la moneda nacional y el carácter dependiente del equilibrio macroeconómico, en relación al sector primario exportador, se combinan para profundizar las contradicciones del patrón primario exportador de la economía boliviana.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES.-

El proceso de acumulación de capital en el sector industrial, que se verifica en la era del MAS, tiene como característica fundamental, el estar ligado, umbilicalmente, al proceso de profundización del carácter primario-exportador de nuestra economía. Proceso que se explica porque el alto nivel de productividad del trabajo que caracteriza a la dinámica de acumulación del capital a nivel mundial, demanda grandes cantidades de materias primas a bajo costo.

Este rasgo definitivo, marca las características y límites a este proceso de acumulación de capitales. Se trata de un proceso que centra su dinamización en una variable que no es controlada internamente, sino que depende de lo que pase en el mercado de materias primas a nivel mundial, por lo que, un cambio de coyuntura externa puede significar la reducción drástica de los recursos que expanden la demanda interna (bonos y subvenciones estatales) y el estrangulamiento del mercado interno. De esta forma, la dinámica del sector industrial, continúa reproduciendo las contradicciones que lo caracterizan, en país neocoloniales como Bolivia: la incapacidad de generar un mercado interno, para su propia acumulación, que se base en niveles salariales que expandan la capacidad de compra de los asalariados entra en contradicción con el hecho de que su fuente principal de competitividad, es la sobreexplotación de la fuerza de trabajo.

En el mismo sentido, la propia hipertrofia del sector primario exportador, marca los límites a las posibilidades de industrialización, pues el peso estructural de la producción primaria exportadora, en el marco de las relaciones capitalistas de producción, impide una distribución equilibrada de los propios recursos de capital, que se concentran en el sector primario, al mismo tiempo que provocan distorsiones cambiarias que perjudican la propia competitividad externa de la industria nativa. Incluso la decisión política, desde el Estado, de transferir recursos para la industrialización, en desmedro de bonos y subvenciones, significaría para el régimen político, la posibilidad de enfrentar una desestabilización política, por la pérdida una legitimidad, que se asienta, en gran medida en la política rentista. En consecuencia, la hipertrofia del sector primario exportador incide, también, en el aumento de la tendencia a la importación de bienes de consumo que provocan una inflación importada, al mismo tiempo que se abre una puerta al desequilibrio de la balanza comercial, de cambiar bruscamente las condiciones en la demanda y nivel de precios de las materias primas.

Debido a los rasgos que asume la acumulación de capital industrial, en la etapa actual, , no podemos decir que estemos en camino de una diversificación de la economía vía industrialización, que pueda cambiar el carácter primario exportador de nuestra economía, sino, más bien, que paradójicamente, este

proceso de acumulación de capital industrial, por los rasgos que asume, hace aun más evidente, la profundización del carácter neocolonial de nuestra formación económico-social. Esto pone a la orden del día, el debate sobre los alcances de las políticas económicas de los proyectos reformistas (en sus diversas vertientes), para resolver el dilema provocado por el peso de la producción primaria para la exportación y su consecuencia inmediata, la llamada “maldición de los recursos naturales”.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acsebrud, E., (2012). “Espacios particulares de acumulación en relación a la megaminería metalífera a cielo abierto”, Revista Theomai, 25, pp. 102 - 112.

Aillón, T., (2010). “El Significado Histórico de la Redistribución del Excedente del Sector de Hidrocarburos en la Era del MAS-IPSP”, Revista Busqueda, 36, Semestre II, pp. 101 - 138.

Aillon, T., (2012). La Redistribución del Excedente del Sector Hidrocarburos dentro la Estrategia de Poder del Movimiento Al Socialismo, IESE - UMSS, Kipus, Cochabamba, Bolivia.

Basualdo, E. y Arceo, E., “Documento inicial. Los cambios de los sectores dominantes en América Latina bajo el neoliberalismo. La problemática propuesta” en Basualdo, E. y Arceo, E. (Eds.) Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales (2006). CLACSO, Buenos Aires, pp. 15 - 26.

Bonenfeld, W., (2001). “The Permanence of Primitive Accumulation: Commodity Fetishism and Social Constitution Disponible en: <http://www.commoner.org.uk/index.php?p=5> (Recuperado el 2 de septiembre de 2013).

CEPAL y OCDE (2011) Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el desarrollo. OECD publishing.

De Angelis, M., (2001). “Marx and primitive accumulation: The continuous character of capital’s ‘enclosures’”. Disponible en: <http://www.commoner.org.uk/>. (Recuperado el 2 de septiembre de 2013).

Durand, C. y Saludjian, A., “Las multinacionales en América Latina: expansión, impacto y resistencias” en Gaudichaud, F. (dir.)El volcán latino-americano. Balance de una década de luchas: 1999-2009 (2010). Disponible en: <http://www.rebellion.org/docs/115701.pdf> (Recuperado el 2 de septiembre de 2013).

Dussel, E., “Políticas chinas de comercio exterior e inversión extranjera y sus efectos “ en Bittencourt, G. (Ed.) El impacto de China en América Latina: comercio e inversiones (2012). IDRC, Red Mercosur, Montevideo, pp. 51 - 79.

Galafassi, G., (2009). “La predación de la naturaleza y el territorio como acumulación”, Herramienta, 42, pp. 71-90.

Gudynas, E., (2009). “Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. Contextos y demandas bajo el progresismo sudamericano actual”. Disponible, <http://www.extractivismo.com/documentos/capitulos/GudynasExtractivismoSociedadDesarrollo09.pdf> (Recuperado el 2 de septiembre de 2013).

Harvey, D., “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión” en Panitch, L. y Colin, L. (Eds.) Socialist Register 2004: The New Imperial Challenge, vol. 40 (2004). Merlin Press, Fernwood Publishing y Monthly Review Press. Londres, pp. 99 - 129.

Mandel, E., (1989). El capitalismo tardío, Ediciones Era, México D. F., México.

Marini, R., (1974). Subdesarrollo y revolución, Siglo XXI Editores, México D. F., México.

Marx, K., (1986). Elementos fundamentales para la crítica de la Economía Política, Vol. 1, Siglo XXI, México D.F., México.

Ortiz, R., (2008). “La extracción de recursos naturales y la persistencia de las reformas neoliberales en la Argentina progresista”. Disponible en: <http://www.foco.org.ar/oet-documentacion%20y%20base%20de%20datos/documentacion/La%20extraccion%20de%20recursos%20naturales%20y%20la%20persistencia%20de%20las%20reformas%20neoliberales%20en%20la%20Argentina%20progresista.pdf> (Recuperado el 2 de septiembre de 2013).

Ramirez, E., (2013). “Industrialización y desarrollo en la america latina del siglo XXI: perspectivas de la relación china - Bolivia, tesis de licenciatura en relaciones internacionales”. Disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2013/marzo/305248381/305248381.pdf> (Recuperado el 2 de septiembre de 2013).

Roux, R., (2007). “Marx y la cuestión del despojo. Claves teóricas para iluminar un cambio de época”. Disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-38/marx-y-la-cuestion-del-despojo-claves-teoricas-para-iluminar-un-cambio-de-e> (Recuperado el 2 de septiembre de 2013).

Svampa, M., (2013). “‘Consenso de los Commodities’ y lenguajes de valoración en América Latina”, Nueva Sociedad, 244, pp. 30 - 46.

Villegas, C., (2003). “Rebelión popular y los derechos de propiedad de los hidrocarburos”, Revista OSAL, Septiembre-Diciembre 2003, 12, pp. 27 - 34.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, “Dossier Estadístico 2011”. [http://www.udape.gob.bo/portales\\_html/dossierweb2011/htms/productos.htm](http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2011/htms/productos.htm) (Recuperado el 2 de septiembre de 2013).

# LAS TEORIAS DEL NEO-GERENCIALISMO PÚBLICO Y SU IMPLANTACIÓN EN LOS PAÍSES PRECURSORES

FERNANDO AMADEO PÉREZ<sup>1</sup>

## RESUMEN

Diversos autores intentan justificar la aplicación de la nueva gestión pública y darle un marco de cientificidad a través de supuestos teóricos provenientes de la economía y de la gerencia privada, que emanan de corrientes de pensamiento tales como la del Principal Agente, el *Public Choice* y el Neo-Institucionalismo Económico.

En el apartado primero del presente trabajo, se presenta el contexto intencional como caldo de cultivo del neo-gerencialismo y la teoría del principal-agente, para continuar con la expresión de las perspectivas del *public choice* y concluir con la teoría de las organizaciones, específicamente al neo-institucionalismo económico.

Finalmente, se expondrá el empleo de estas técnicas neo-gerenciales en los países modelos del *New Public Management*.

*Palabras claves:* Estado, *New public Management*, Principal-Agente, *Public Choice*, Neo-Institucionalismo Económico.

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Políticas.  
Universidad Nacional de Villa María, Córdoba- Argentina  
fernandoperezvm@gmail.com



## INTRODUCCIÓN

Luego de la crisis del capitalismo y de su modelo liberal, en la década de 1930 se comienzan a implementar políticas intervencionistas y de bienestar social; en consecuencia, tuvo su origen el Estado social de derecho, la ley fue su armazón jurídico y la burocracia su tipo de administración.

La crisis del petróleo en los setenta, las presiones de los organismos financieros internacionales, la caída del muro de Berlín, las sucesivas crisis fiscales del Estado benefactor impulsó a numerosos países, ya sean los recién “liberados”, los de Europa del Este y los países de América Latina que venían de padecer lo que se dio en llamar la década perdida<sup>2</sup>, a implementar nuevas políticas.

Hacia fines de los ochenta, el Estado administrativo-benefactor comienza su desarticulación. Con sus sucesivas crisis económicas en el interior y desde el exterior se emprende su desmantelamiento, no solo material e instrumental sino y fundamentalmente ideológico.

La organización estatal que se avecina es el neoliberalismo con su nuevo modo de gestionar la cosa pública. Aquella doctrina no es lo mismo que el liberalismo, comparten la defensa de la propiedad privada y libertad individual, mercados abiertos, privatización de propiedades y continua sosteniendo que el mercado es el mejor reasignador de recursos, distribuidor de salarios y de capital.

El modelo neoliberal pregona la eliminación de barreras tarifarias, la liberalización del comercio, la flexibilización de precios y mercados, la liberalización financiera, privatizaciones, reducción del tamaño del Estado, predominio del sector privado sobre el público, determinando que el motor de la economía es el ámbito de lo privado.

Este modelo trae una nueva forma de gestionar y es la que se conoció con el nombre de Nueva Gerencia Pública (NGP) y está basada en principios tales como el “mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la

---

<sup>2</sup> Fue la Comisión Económica para América Latina que denomina así a la década de 1980 por los indicadores socio-económicos que presentaba América del Sur y Central.

competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor y la reivindicación de la dicotomía política-administración” (Guerrero, 2001).

Así es que resurge un modelo de Estado orientado al mercado y con un nuevo tipo de administración que será la gerencial o generalmente denominada *new public management*.

La nueva gestión pública resulta del conjunto de políticas, técnicas y prácticas, provenientes de la gestión empresarial, que pretenden aplicarse en el sector público para que sea más eficiente, con miras a solucionar las exigencias de los clientes. Su basamento teórico se lo debe buscar en las premisas de la economía más exactamente, en su versión neo-clásica. Los promotores de la neo-gerencia pública se recuestan en las teorías del principal-agente, el *public choice* y el neo-institucionalismo en su vertiente económica.

A continuación, se presentará analítica y críticamente los puntos más sobresalientes de las teorías del Principial – Agente, *Public Choice* y neo-institucionalismo económico. Se pretende exponer que la nueva gerencia pública llevada a su máxima expresión es compatible con el nuevo liberalismo pero a su vez, incongruente con el interés general del Estado. Además, se analizan los ejemplos a nivel país de la aplicación de aquellas técnicas y políticas empresariales: el caso del Reino Unido y Nueva Zelanda.

## 2. TEORÍA DEL PRINCIPAL-AGENTE

En cualquier organización los funcionarios y agentes públicos trabajan bajo reglas formales con estatus institucionalizado de superiores y subordinados; no obstante, en la jerarquía se oculta una trascendente realidad. Los funcionarios políticos o ministros, debido a las normas institucionalizadas, ejercen la función ejecutiva, pero su desempeño está condicionado por sus empleados, ya que de ellos demandan asesoramiento para la gestión. Son dos los motivos por los que nace la relación “principal-agente<sup>3</sup>”: por un lado, a la hora de tomar decisiones, el tiempo que le dedique el principal al proceso es reducido y, por el otro, el conocimiento especializado suele ser mínimo.

---

<sup>3</sup> Esta traducción literal de principal-agente no será y no debe ser comprendida dentro de la lógica de las instituciones policiales, sino que, su utilización aquí en términos de la existencia de un cargo con igual nominación.

Lo antedicho justifica la relación entablada entre dos actores: principales y agentes. En esta relación, según Luis Aguilar Villanueva (2006), los funcionarios necesariamente dependen de los agentes administrativos y la obligación de los agentes es cumplir los requerimientos de su principal. Este tipo de vínculo se caracteriza por la discrecionalidad siempre latente en el espectro del agente; además, los intereses contrapuestos entre principales y agentes no sólo pueden ocurrir por la competencia entre ambos sino que puede ser sobre la base de criterios diferentes de lo que puede ser el interés del principal. Los seguidores sostienen que no necesariamente los agentes y sus acciones obrarán en beneficio exclusivo de su principal.

Continuando en esta línea de pensamiento, Douglas North expresó que si bien existe *“un supuesto conductual que maximice la riqueza, una de las partes del intercambio engañará, mentirá o robará cuando el resultado de esa actividad sea mayor que el valor de las oportunidades alternas que se le ofrezca”* (North, 1993: 47). Es decir, principal o agente, ante la presencia de altos beneficios por la asimetría de la información, tendrá todo dispuesto para que se produzca el engaño. También, si las normas no están claramente establecidas o existe debilidad en su aplicación, el oportunismo será la regla, cada cual actuará de acuerdo a su conveniencia.

Otro exponente importante de la teoría de la Agencia es Adam Przeworsky (2007), por su parte enuncia que por la falta de mercados y el acceso desigual a las fuentes de información por parte de particulares se establecen relaciones de principales y agentes; son los empleados que poseen información “diferencial” respecto de los funcionarios.

Así las cosas, la Teoría del Principal-Agente ingresa en la organización administrativa para describir la relación entre un ministro y un subordinado, un secretario y un director, un jefe de departamento y sus jefes de áreas, y así sucesivamente hasta llegar al escalafón más bajo de la administración. (Guerrero, 2000). Esto presupone que el principal cuenta con la responsabilidad y autoridad suficiente para el desempeño de sus funciones, pero que no puede llevarlas a cabo de manera solitaria y a la vez que existe una relación de dependencia con quienes son sus subordinados, asistentes y/o consejeros.

Podemos agregar que la información tiene su correlato en el poder y construye una relación asimétrica. Porque el mayor obstáculo e inconveniente entre mandante y mandatario se observa en el momento en que la información es incompleta, imperfecta<sup>4</sup>, distorsionada o insuficiente.

En los estudios sobre agenciación y sobre los bienes públicos se investigó acerca de las consecuencias de las asimetrías en la información, argumentando que en las grandes corporaciones los propietarios no tienen el control sobre la gerencia de la empresa, por esta razón, se induce pensar que la ausencia de control también se manifiesta en la gerencia del sector público.

Por consiguiente, uno de los obstáculos surgidos en las organizaciones tradicionales y destacados por los impulsores de esta teoría es cómo hacer que el agente trabaje para el principal y además, que lo haga con base en el interés de este último, sin modificar, sin embargo, los intereses de los agentes.

Al mismo tiempo, la vinculación entre agente y principal nos remite a la idea del problema de riesgo moral; es decir, a la probabilidad de que el agente trate de alcanzar metas e intereses personales que no son los buscados por el principal.

El obstáculo en la restricción de la información, según los exponentes de esta teoría, se puede solucionar con la aplicación de incentivos que estimulen a los agentes de la organización a prestar servicios eficientes. Caso contrario, los empleados tenderán a maximizar sus propios intereses.

Lo que acabamos de exponer es de vital importancia, ya que el problema suscitado por las complicaciones entre el conocimiento y la información circulante entre los agentes puede ser negada a los principales, hecho que avalará uno de los motivos para implementar medidas neo gerenciales en la gestión pública con el objetivo de canalizar la información hacia la sociedad. La burocracia weberiana se considera una estructura hermética, con un alto grado de secretismo y de escasa circulación de información hacia la ciudadanía; de allí, el aval para la aplicación de las nuevas tecnologías gerenciales.

---

<sup>4</sup> *“Los individuos sólo difunden información si obtienen un beneficio marginal superior a los costos marginales que ha tenido que utilizar para alcanzar aquélla”* (Ayala Espino, J, 2004:168)

En una escala integral, el entramado social está constituido del mismo modo, observando regularmente las relaciones asimétricas entre principales y agentes. Es en el seno de aquél entramado que interesa destacar si los empleados están motivados para sus tareas cotidianas, si los gerentes poseen incentivos para obtener ganancias, si los empresarios cuentan con alicientes suficientes para asumir riesgos en sus inversiones, si los gobernantes tienen estímulos para propiciar el bienestar social y si los agentes están incentivados y dispuestos a llevar adelante los dictámenes de los políticos. Son las instituciones las encargadas de organizar todas estas relaciones y *“si se pretende que la economía opere bien, todas estas relaciones, deben estar estructuradas de manera apropiada.”* (Pzerworski, 2007:147)<sup>5</sup>.

A nivel político, parece que la mejor opción de los principales es conseguir en el mercado la ejecución de sus políticas. De esta manera, los agentes desarrollarán la actividad bajo un menor costo para los políticos, ya que la idea es ahorrar recursos y controlar al mismo tiempo de la manera más eficaz posible el desempeño y el cumplimiento de los objetivos de quienes asumen dicha responsabilidad

A nivel laboral, la relación de agencia puede manifestarse en un contrato, en donde un agente jerárquico puede tener mayor influencia en la decisión y puede desviar un resultado, previa evaluación.

La nueva gerencia pública propone la idea de gestión por resultados. Es decir, conforme a una serie de objetivos, metas y resultados alcanzados -previamente acordados en el contrato-, el incentivo puede variar.

Según esta perspectiva el mundo está compuesto de individuos interesados en satisfacer sus propias metas y, por este mismo, las estrategias que se empleen estarán direccionadas por su interés propio, y provocarán, eventualmente, “daños colaterales” a los otros miembros de la sociedad. Los déficits-fallas, tanto en el mercado como en las instituciones públicas, derivados de problemas en el mercado o errores del gobierno, se pueden solucionar aplicando los postulados del gerenciamiento privado.

---

<sup>5</sup> Otros estudios que aluden al tema pertenecen a Peter Aucoin (1995), Jan-Erik Lane (2000), Wayne Parson (2007), José Ayala Espino (2007), entre otros.

Vincent Ostrom (1974) comenta que la administración pública posee, en vez de una crisis de identidad, una crisis de confianza y para salir de ella recomienda aplicar como metodología la toma de decisiones colectivas cuyo origen se remonta a la disciplina económica.

Es Alexis de Tocqueville (1957) quién enuncia que uno de los males de la democracia es el Estado. Esta frase es tomada por Ostrom para referirse a que la “maldad” del Estado se debe a su alto costo de funcionamiento y financiamiento, a su capacidad legítima de imponer leyes, castigos y premios a los individuos en pos de lograr consensos y diseñar políticas públicas que se aproximen al bienestar general de la población. La necesidad de la existencia del Estado está dada por controlar a los individuos dentro de un parámetro de equilibrio (racional), para que de este modo, los responsables tomen decisiones que tiendan al bienestar social y propendan a la maximización del desarrollo o crecimiento individual.

Según Edgar Ramírez y Jesús Ramírez (2004), el Estado es necesario pero a bajos costos; la minimización de los costos “no deseables”<sup>6</sup> convertirá al Estado en eficiente y con amplias posibilidades de maximizar beneficios individuales. Basado en los principios de la elección pública, Ostrom introduce la idea de que las decisiones en la gestión pública no deben recaer en una sola persona, pues la autoridad jerárquica que trae aparejada el poder no es suficientemente eficiente como para solucionar los problemas que se presentan en la gestión.

Esta idea otorga valor a una administración pública democrática, a la cual se le da un impulso a través de participación, de apertura democrática y aceptación por parte de los organismos gubernamentales y sus autoridades, para así poder establecer los mecanismos de control y evaluación. Los gobernantes, ante esta nueva misión de la administración pública, deberán manejar sus recursos y conducir una gestión pública más transparente.

El mismo autor se propone un modelo de simplificación de las estructuras administrativas orientadas a reducir las organizaciones. La idea está basada en

---

<sup>6</sup> Entre los costos no deseables se encuentran la sanción de las leyes, la elaboración de sentencias, el diseño de las políticas y el logro de consensos.

alcanzar organizaciones de una diversidad fragmentada en estructuras públicas concurrentes. En vez de una sola autoridad jerárquica, se establecerían multi-organizaciones prestadoras de servicios en la administración pública; es decir, ella estaría compuesta por agencias con independencia relativa en su accionar y manejo presupuestario.

Para hacer que las organizaciones abandonen su ineficiencia según esta teoría, es necesario llevar adelante los siguientes postulados:

- Crear estímulos o incentivos dentro de la organización burocrática que no necesariamente deben ser económicos, ya que pueden ser cuestiones referidas a la calidad.
- Para evitar la corrupción y la ineficiencia, se deben establecer controles o frenos institucionales.
- Considerar una multiplicidad de directores o principales centrados en objetivos distintos; principales, inclinados al gasto; los otros, al ahorro.
- Crear mecanismos de mercado favorecedores de la competencia entre agencias públicas y/o privadas con el objeto de apuntar hacia los controles propios del mercado. (Alvarez y Pandiello, 2003: 98). Esto no excluye la lucha entre las agencias, en su afán de competencia y supervivencia en el mercado.

En resumen, bajo la lupa de esta perspectiva se pierde la confianza en la administración burocrática en sentido weberiano, la administración pública es vista como la responsable del debilitamiento del Estado. Los agentes estatales se consideran los enemigos de la sociedad, la única opción para acrecentar la confianza y la “amistad” con la sociedad es apelar al mercado. Esta teoría propicia la precarización laboral en las instituciones estatales a favor de la contratación temporal y precaria de nuevos agentes administrativos. Con el objetivo de satisfacer las necesidades del modo de producción capitalista es que se introducen este tipo de políticas en el corazón del Estado. El neoliberalismo se mimetiza en *new public management*.

### 3. TEORÍA DEL PUBLIC CHOICE

El punto de partida inicial de la Opción Pública<sup>7</sup> fue la contribución de Kenneth Arrow (1951). Quién “*demonstró que no hay forma de sumar todas las preferencias individuales y obtener una preferencia social consistente al menos que se impongan algunas premisas restrictivas sobre cómo se organizan las preferencias.*” (Buchanan, 2001: 4).

Resulta importante señalar la conformación intelectual que dio origen a donde se congregan las corrientes sobre conformación de coaliciones parlamentarias (Riker, 1962); las orientaciones sobre el análisis económico de la anarquía (Tullock, 1972, Buchanan, 1975); el manejo y la manipulación de la agenda como herramienta de contralor de los resultados políticos (Romer y Rosenthal, 1978); y la lógica de la acción colectiva (Olson, 1965). También se abordan temas como la teoría de la burocracia, la acción social con bases en los intercambios, el crecimiento gubernamental, los votantes movilizados por su propio interés, el papel de las ideologías, y la búsqueda de rentas (Buchanan, 2005: 211). James Buchanan y Gordon Tullock en su libro *El Cálculo del Consenso* (1993), cuya perspectiva está enmarcada dentro de la acción colectiva y cuyos argumentos están orientados hacia las motivaciones y los comportamientos de los individuos, condensa su mirada conjunta sobre el tema. (op.cit., 1993: 29). Este libro constituye la piedra angular de la nueva economía, en tanto versa sobre la organización política dominante de una sociedad compuesta por individuos libres que basan sus *modus* de vida, su organización e interacciones en los postulados de la organización económica.

---

<sup>7</sup> La opción pública tiene sus orígenes en la Escuela de Virginia, fue “*en la primavera de 1963, una pequeña conferencia de alrededor de 22 personas, economistas, científicos políticos, sociólogos, psicólogos, filósofos, todos ellos trabajando en estos temas. Esta conferencia de trabajo fue en Charlottesville, Virginia, muy emocionante porque todo lo que hicimos fue sentarnos a discutir e intercambiar ideas, por tres días, sobre lo que se debería hacer para desarrollar este programa de investigación*” (Buchanan, 2001:8). Entre los temas que se debatieron estaban la teoría de las decisiones colectivas, la formulación de decisiones no mercantiles y la teoría positiva del contrato social. Lo destacable del encuentro fue la aplicación de la economía a lo político y/o social. De allí surge lo que se denominó el Comité para el Estudio de las Decisiones Ajenas al Mercado. William Riker organizó un segundo evento en Nueva York y luego se sucedieron algunas reuniones en Chicago en 1967, en la Universidad de Roosevelt. Después de varias horas de discusión, pareció que no era muy simpático el título de sus estudios, especialmente en lo referido a las “decisiones ajenas de mercado”. De este encuentro surgió el nombre *Public Choice*. Desde 1967 se la llamó Opción Pública, y fue James Buchanan, uno de los precursores de aquella convención, presidente de la Sociedad Opción Pública (Guerrero, 2004:144). Luego se fundó el *Journal of Public Choice*, en el cual se difundieron los principales debates acerca de la nueva perspectiva.

La Opción Pública analiza la política del mismo modo en que se analiza la actividad del mercado, empleando los métodos y las herramientas del economista. El comportamiento de los electores es comparado con las acciones de los empresarios y los consumidores.

Como en el mercado, los individuos eligen y toman decisiones de acuerdo a su presupuesto y preferencias, lo mismo sucedería en el Estado y su administración pública, sin dejar de intentar maximizar sus ganancias.

Uno de los supuestos centrales del programa de investigación es el *individualismo metodológico*, por el cual los fenómenos sociales son explicados en términos de individuos a partir de considerar, creencias y objetivos.

El individualismo metodológico cuenta con enunciados como: a) Los objetivos de los individuos pueden afectar la conducta o el bienestar de otros individuos. b) Los atributos de los individuos son relacionales, por lo que la descripción de un individuo puede ser comparable a la de otros individuos. c) Poseen creencias supra individuales. (Elster, 1984:22).

Lo principal en la sociedad es la conducta del individuo, los cambios sociales y las instituciones surgen por la acción de los individuos. Las instituciones desarrollan funciones intentando alcanzar metas y ejecutando intenciones plasmadas mediante sus políticas; poseen y adquieren propiedades; se interrelacionan con otras instituciones y practican a veces conductas racionales. En tal sentido, la elección y acción racional de los individuos para qué alcance algún grado de optimización debe reunir creencias, deseos y la cantidad de pruebas necesarias que corroboren esas creencias y deseos.

Se interpreta entonces que moverse racionalmente conduce a elegir la opción más conveniente, surgida de un espectro de posibles opciones. Los elementos que deben aparecer ante una elección son *grupo de acciones*: que invitan a tomar un camino para satisfacer necesidades; *grupo de creencias racionales*: se asientan sobre las causas; a través de ellas podrá el elector saber cuáles serán las acciones a seguir para obtener la satisfacción de necesidades; y finalmente *grupo ordenado de alternativas posibles*: calculando las consecuencias. Desde esta óptica las organizaciones están constituida por

individuos racionales capaces de satisfacer su propio interés en vez de actuar, desde lo institucional, en pos de la sociedad en su conjunto.

La elección racional necesariamente implica un fin, un objetivo y cierto grado de capacidad de autonomía para decidir entre alternativas conducentes hacia aquél. Las derivaciones del accionar individual deben encuadrarse en un marco certero para que la persona se interrogue sobre un comportamiento plenamente racional. (Buchanan y Tullock, 1993:62).

El individualismo es la plataforma que sirve de base a *la nueva economía política* y proviene de los pensadores neo-clásicos de la economía<sup>8</sup>. La opción individual es primordial en esta teoría, pues es la demanda “soberana” de bienes y servicios. Se reconoce que lo subjetivo de la teoría se complementa con los objetivos y las acciones de los individuos. La sociedad y la participación de las personas a nivel grupal se dan gracias a la interacción.

Igualmente, se destacan las preferencias de los actores desde un plano subjetivo, mientras que por lo objetivo, se intenta dar cuenta de los parámetros o restricciones a las acciones individuales. Por lo tanto, las acciones son, en este sentido la relación entre las preferencias y restricciones de los actores.

Para Jon Elster (1991) este triángulo de relaciones -subjetivo-objetivo-restricciones- puede ser inestable o variable, pues las restricciones pueden amenazar o determinar las preferencias, adaptando el curso de las acciones a los parámetros de las restricciones. Este tipo de preferencias adaptativas<sup>9</sup> tiene origen en las situaciones de restricción que producen una limitación en la acción y se manifiesta, por lo tanto, cierto conformismo forzado en relación con la consecución del objetivo. Por añadidura, la solución al problema deriva de las posibilidades que quedan. Este tipo de salida sirve para eludir momentos frustrantes en la vida de las personas, por lo cual la alternativa más viable resulta la más valorada,

---

<sup>8</sup> Los economistas neo-clásicos prescribieron que la disciplina que estudiaban era la única capaz de asignar recursos de manera óptima. Lo relevante de las interpretaciones neo-clásicas es que están signadas por la escasez, y los precios son índice de la escasez de un producto en el mercado (Lavoine, 2004). En la administración pública los elevados gastos hacen que se derive en escasez de recursos para la prestación de los servicios de allí, que la mejor opción para ahorrar eficientemente recursos escasos provenga de la implementación del neo-gerencialismo.

<sup>9</sup> Estas se pueden visualizar en la fábula de la zorra y las uvas: ante la imposibilidad de poder materializar el objetivo de la zorra, que es alcanzar las uvas, ésta se retira, balbuceando que en realidad las uvas aun no han alcanzado su madurez para ser consumidas, por lo que no valía la pena arriesgarse para obtenerlas (Elster, 1983).

mientras que las otras serán un pasado negativo del individuo, que tenderá a ser menospreciado. De ahí que, se establecen en esta operación mecanismos de disonancia cognitiva; esto es, la actitud mental natural de reacomodar deseos y creencias para minimizar la tensión producida por la valoración elevada de objetos o la baja valoración de los mismos, que se estiman ineludibles.

En otras palabras, del pensamiento de Elster se desprende que cuando la persona se encuentra ante situaciones incómodas de restricción, de limitación, utilizará todos los medios necesarios para la reducción de la tensión que le producen esos momentos. O sea, la relación entre compradores, vendedores, necesidad, escasez<sup>10</sup> y los precios en un mercado libre, garantiza que cada oferente y demandante instale en el mercado cantidades de bienes y servicios “*tales que la utilidad marginal de los bienes y servicios intercambiados es para cada parte proporcional a sus precios.*” (Tribe, 2000:3). Esos intercambios hacen que tanto el comprador como el vendedor satisfagan sus necesidades.

No obstante, el individuo puede moverse en el mundo cotidiano dentro de restricciones en sus elecciones y, a la vez, en un contexto de aumento de la escasez -para él- porque racionalmente obtendrá una mayor recompensa. Los deseos, los recursos y la escasez son variables que imponen limitaciones al momento de las decisiones.

Al mismo tiempo, dentro del abanico de elementos y opciones a los que está sujeto el individuo racional y de modo similar a del Principal-Agente, no se debe dejar de lado el tema de la información: ante las decisiones que deben tomar los individuos, las instituciones públicas y privadas, deben contar con la información necesaria para alcanzar los resultados deseados.

Recordemos en este punto que, como hemos dicho, el mercado no proporciona información completa sin costo. En todos los ámbitos, la información es insuficiente y tiene alto costo adquirirla y transferirla; está

---

<sup>10</sup> Otro aspecto en la variabilidad de las relaciones es que las acciones pueden hacer mover las preferencias o las restricciones. Dentro de las últimas existe un aspecto fundamental en la elección y es la de los recursos escasos o sencillamente, la escasez. León Walras definió la *rareté* (escasez) como “*la intensidad de la última necesidad satisfecha por una cantidad consumida de bien.*” (Hicks, 1956: 587). Una de las inquietudes de Walras radicaba en cómo la riqueza y los bienes de la sociedad se podían ampliar apropiadamente, conforme a las necesidades y demandas de los que compran, en relación con los que ofrecen. La manufactura es regulada sobre la premisa de que cada consumidor consume no más de la utilidad marginal que produce.

asimétricamente distribuida en la sociedad, sus instituciones y el Estado. La asimetría en la información surge del acceso desigual de la información por parte de los individuos.

Es más, la información asimétrica en los mercados acarrea las siguientes consecuencias: mercados estrechos con escasos demandantes y oferentes; afianzamiento de la selección adversa en una transacción, una de las partes cuenta con mayor información para la toma de decisiones, ignorando la información del otro; ausencia de incentivos, los individuos no intervienen en situaciones por no estar estimulados o no ser recompensados. (Ayala Espino, 2004: 170).

Por esta razón y como uno de los elementos de la Nueva Gerencia Pública, se encuentran los incentivos a las agencias gubernamentales. Este es uno de los aspectos aplicables a las estructuras burocráticas públicas tradicionales: la idea de que la información es imperfecta y de que este hecho lleva a que los individuos no se arriesguen a intercambiar bienes ni a participar en la producción, es introducida y está presente en las administraciones públicas.

Buchanan establece que conceptos como el individualismo metodológico, la elección racional y finalmente, la noción de política como intercambio, constituyen los supuestos angulares de la *rational choice* y ratifica que las bases están en la economía.

Los economistas norteamericanos, Buchanan y Tullock (1993), advirtieron el peligro que acarrearían los poderes burocráticos y la politización de las políticas públicas y de la política económica. Para Gordon Tullock (1976) la política, la burocracia, la *policy* y la implementación de las políticas, debían ser estudiadas bajo los mismos preceptos que se daban para justificar las conductas empresariales y las de los consumidores; es decir, bajo una mirada centrada en el propio interés, tal como lo mencionáramos al comienzo del apartado.

A saber, el problema estaba dado en los Estados que no podían frenar el crecimiento. El gigantismo del Estado se debía al accionar de los políticos, pues eran ellos quienes mostraban una tendencia al desarrollo desmedido de la burocracia estatal, con el objetivo de permanecer en sus puestos; también los burócratas mostraban el mismo accionar.

A propósito de lo anterior, la solución a las fallas del Estado se plasmó en la introducción de herramientas mercantiles en su seno, pues las mismas harían más viable el poner un freno al desmedido interés individual de los burócratas y de los políticos. La competencia en y entre las administraciones públicas, a través de las privatizaciones y tercerizaciones, las políticas de rendimiento y el reconocimiento al desempeño serán algunas de las nuevas herramientas.

Para ilustrar, las políticas públicas contribuían a la ineficiencia de los mercados, principalmente en materia de competencia, impidiéndole al mercado actuar en óptimas condiciones y extender la prosperidad a toda la población.

De modo similar, la búsqueda de renta o *rent seeking* acentuó la presunción de que la intervención del Estado empeoraba la eficiencia y el bienestar colectivo. Buchanan (1967) propuso imaginar una situación hipotética en la que se presentara la posibilidad de producir algún valor o ganancia, en función de la cual sería posible invertir recursos y tiempo en pos de conseguir ese valor para satisfacción personal<sup>11</sup>. Los individuos que lograran sobrevivir en el mercado estarían en condiciones de soportar pérdidas y compensarse con las ganancias.

Estos argumentos a favor de la consecución de objetivos fueron fácilmente trasladados al Estado. Es así como el Estado, al ceder monopolios a determinados actores, hizo que éstos invirtieran en la competencia por alcanzar el “botín” y utilizaran todos los recursos necesarios para alcanzar esa meta.

Ahora bien, los motivos para la aplicación de la búsqueda de renta en las administraciones públicas son variados. Por ejemplo, los contratistas para la realización de obras públicas pueden crear el clima antedicho, orientado hacia la formación de actores interesados en la renta, de manera tal que serán los “anillos burocráticos” enquistados los que llevarán adelante las operaciones, tanto internas como externas. La renta será alcanzada por los actores externos gracias al accionar de las burócratas. De este modo, el Estado quedará preso de las presiones rentistas de los intereses privados y de quienes conforman la burocracia.

---

<sup>11</sup> “En 1967, Tullock prácticamente inventó el concepto de búsqueda de rentas “(…), [sosteniendo] (...) que si hay dinero que ganar en la política, uno puede esperar que las personas inviertan para tratar de acceder a él. Es lo mismo que tratar de sacar una ganancia con otras personas que están obteniendo utilidades, uno trata de meterse en el mercado y captar la utilidad.” (Buchanan, 2001:12)

Incluso, la administración pública otorgando privilegios a determinados grupos en desmedro de otros, orienta su conducta hacia la obtención de utilidades por causa del egoísmo de los que la componen.

La opción pública ha sido aplicada en el Estado a través de la “exo-privatización” y luego, cuando ya no quedaba más por hacer en aquel ámbito, se aplicó la “endo-privatización” (Guerrero: 2004)

Lo interesante de la “endo-privatización” es que intenta mostrar las ideas mercantiles que comienzan a tener vigor en las instituciones públicas.

Con el objeto de transformar las administraciones tradicionales, las propuestas neo-gerenciales surgidas de la elección racional, además de las mencionadas, son la transparencia en el manejo de los fondos, la rendición de cuentas, la gestión por resultados, el establecimiento de estándares, la escucha al cliente, la eficiencia, los indicadores de rendimientos. Lo trascendente es la mercantilización de los asuntos estatales y lo amenazador para la democracia es la des-politización de las políticas.

Resumiendo, ante estas teorías, lo colectivo es perjudicial para el desarrollo individual, o sea, el Estado a través de su administración pública, socaba al individuo en sus creatividades. Perspectiva asociada al interés individual en contraposición al interés general. Los que deben ocupar puestos estatales deben tener la mirada puesta en el juego mercantil competitivo, acciones que se deben trasladar a la gestión pública. La administración pública continúa apareciendo como la enemiga de la sociedad, la principal derrochadora de los escasos recursos existentes. De allí, que se comienza a amputar sus brazos “gastadores”, para convertirla en eficiente. El modelo político y burocrático weberiano debe morir para dar paso a la anti-política, el *new public management*. La política en el seno del Estado es perjudicial para la salud estatal y contamina la esfera social.

En el Reino Unido y Nueva Zelanda a finales de la década de 1970 y con mayor ímpetu en la década de 1990, han persistido las tendencias a introducir el mercado en el Estado, como así también la idea de que es la corporación privada la que tiene que llevar a cabo la prestación de servicios públicos. De esta manera, los modelos de reforma han estado regidos por la gerencia privada y la opción pública.

Uno de los mensajes que nos deja el análisis de este tipo de perspectiva, supone a la economía como una disciplina superior a la política. Parece que el ámbito de la política, se constituye en detrimento de la sociedad en su conjunto y es la conducta maximizadora individual la que debe primar en las acciones políticas.

Además, nótese el deslizamiento semántico del término ciudadano ampliamente utilizado por la administración pública clásica y que con el nuevo modelo neo-gerencial del sector público, se ha desplazado hacia las categorizaciones de cliente-usuario o consumidor. Terminología bastamente utilizada en las estrategias mercantiles.

#### **4. APORTES DESDE EL NEO- INSTITUCIONALISMO.**

El neo-institucionalismo apunta a la importancia de las instituciones para analizar, explicar y comprender la interrelación entre los individuos y sus preferencias<sup>12</sup>, pues estas instituciones parecen tener un sentido propio.

*La Internacional Society For New Institutional Economics*, fundada en 1997, presidida en sus inicios por Ronald Coase y luego por Douglas North, es el arco abarcativo del neo-institucionalismo, ya que allí se agrupan distintas áreas de estudios tales como derechos de propiedad, costos de transacción, nueva manera de organizar la empresa, nueva historia de la economía, comparación de sistemas económicos, contrato incompleto y la teoría de la agencia.

El neo-institucionalismo intenta complementar el interés de la economía con el entramado institucional-político. La distancia que existía entre los analistas de la economía clásica y la realidad era amplia, de allí que pretenda dar una visión integrada de los conflictos de la vida cotidiana con la disciplina económica<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Una de las ideas de los institucionalistas es que las preferencias de los individuos “no son afectadas por las instituciones”; sólo llevan adelante la “lógica del intercambio” entre actores. Estos, al maximizar sus utilidades, intervienen en el juego del intercambio de manera estratégica y racional. Las instituciones sólo establecen las reglas de ese juego. La idea de maximización de los beneficios a través de las acciones no es afectada por las instituciones, es decir que las preferencias continúan en la racionalidad de los individuos sin ser modificadas por las instituciones.

<sup>13</sup> “Su relevancia viene dada por tres razones: (a) ofrece respuestas que la economía neoclásica no consigue dar; (b) cambia el papel dominante que los ortodoxos concedieron al mercado durante la década de los ochenta y principios de los noventa; y (c) permite abordar el problema del desarrollo en términos del cambio institucional.” (Caballero Miguez, 2002: 170).

Los pensadores institucionalistas sostienen que las estructuras políticas son las que materializan, a través de un conjunto de instituciones, las pautas de comportamientos, las normas, roles, y representaciones, las cuales son flexibles, estables y reconocen a quienes poseen el poder formal; además, las instituciones están conformadas por actores que designan cuáles, quiénes y cuántos son y serán los jugadores, sus acciones e informaciones disponibles.<sup>14</sup> Un aspecto del enfoque neo-institucional es la capacidad del sistema para ir (re)adaptando y reformando las instituciones frente a la dinámica de los cambios económicos, sociales y políticos.

Esa capacidad depende de la respuesta de los individuos y grupos sociales o los incentivos contenidos en las instituciones existentes; y por otra parte, de la posibilidad de esos individuos o grupos para transformar sus decisiones y elecciones en reglas tendientes a afianzar su participación en la distribución del poder político y de la riqueza. Entre los puntos centrales del neo-institucionalismo económico, podemos destacar la conceptualización de que los individuos no sólo eligen por influencia de los precios relativos que se den en un mercado determinado de bienes, sino que la elección también está condicionada por las motivaciones derivadas de la influencia de las instituciones<sup>15</sup>; el intercambio de mercancía es costoso, por lo que se requiere del engranaje institucional para mover estos mecanismos.

Lo que se acaba de enunciar encuentra su razón en que el neo-institucionalismo económico detecta la existencia en los mercados de mecanismos entorpecedores para el intercambio y/o compra venta de mercancías. Los elementos que obstaculizan el desempeño son la escasez de información; la variedad e inestabilidad de los deseos y preferencias de los individuos; la incertidumbre y riesgos al momento de embarcarse en el mercado; y, por último, derechos de propiedad propensos a ser transgredidos.

Ronald Coase (1960) sostiene que el neo-institucionalismo económico parte de la base de que la producción de bienes comprende la transformación

---

<sup>14</sup> E. Jarquín y C. Losada (1999) entienden por instituciones no sólo a lo que se conoce por “*organización, sino a las normas que regulan su vida, las cuales a su vez son generadas por las instituciones mismas.*” (Jarquín y Losada, 1999:21)

<sup>15</sup> Los cambios en los precios relativos derivados de la evolución demográfica y de cambio tecnológico producen (también) cambio institucional (North, 1990).

material de insumos e involucra también los derechos de propiedad entre propietarios, mercancías y obreros. Como variante independiente en la sociedad las instituciones, afectan el “*desempeño económico ya que inciden en los costos de transacción y de transformación.*” (North, 1993:51).

Entonces, como se mencionara con anterioridad, son las instituciones las que están compuestas de reglas formales e informales. Las primeras son las que sufren modificaciones rápidas por parte de los miembros de la comunidad, mientras que en las segundas su transformación es mas lenta, ya que el cambio deviene si se produce en el ámbito de la cultura institucional<sup>16</sup>.

En esta línea de pensamiento, una clave de la política del desarrollo es crear sistemas políticos que creen y apliquen derechos de propiedad eficientes. Las instituciones constituyen la estructura de incentivos de una sociedad y en consecuencia, las instituciones políticas y económicas son las que determinan subyacentemente los resultados económicos. Las instituciones reflejan las oportunidades que brinda la matriz institucional. Aquellas son las que diseminan señales incentivadoras propicias para aminorar el desenfreno egoísta de los individuos. El intercambio se daría bajo ciertas normas garantidas por las instituciones.

En consecuencia, en la corriente de pensamiento neo-institucional se encuentran comprendidas las teorías de la agencia, la elección pública y la de los costos de transacción, tendencias que persiguen la reforma de la administración pública bajo el estímulo de la competencia, el control, los resultados, la eficiencia, la transparencia y el establecimiento de estándares.

#### **4.1. Costos de Transacción**

Como instrumento de análisis central planteados por el neo-institucionalismo se encuentra la estimación de los costos de transacción, en oposición a los costos de producción, tal como lo habían planteado los pensadores neo-clásicos.

---

<sup>16</sup> “Como señala North, la imposición de un conjunto de reglas formales a una cultura existente cuyas restricciones informales no son coherentes con el nuevo conjunto de reglas formales, es la receta para el fracaso político y económico. La receta de mercado exige de requisitos institucionales previos para que su aplicación permita resultados positivos. (Caballero Miguez, 2002: 170)

Siguiendo a Isabel Sanchez García (2007), se debe decir que son los costos de transacción los que aluden al contrato, la conducta y la firma de las partes; sus costos varían de acuerdo con las idas y venidas de los mercados y del cobro de gastos de los intermediarios; la existencia de los costos de transacción son los que brindan una explicación de las ventajas de ordenar la producción dentro o fuera del sector público, lo que implica que será provechoso realizar transacciones dentro del sector público cuando los costos de producción sean más elevados realizarlos por fuera de aquel sector. Por ello, la administración pública funcionaría óptimamente si tienen en cuenta los costes de transacción.

Al mismo tiempo, la perspectiva neo-institucional intenta establecer o fijar los costos que están fuera de la producción directa de bienes; es decir, los costos de los derechos de propiedad, la información, la transacción y el cumplimiento de los contratos.

Según uno de los principales pensadores del neo-institucionalismo económicos Ronald Coase (1960), existen objetivos necesarios y funcionales para intercambiar en el mercado, identificar con quién se realiza la transacción, informar a la gente sobre qué es lo que deseamos transar, establecer los términos de la transacción, conducir las negociaciones que lleven al convenio e inspeccionar lo necesario para que las negociaciones se concreten y se cumpla lo pactado en el contrato.

Aquellos objetivos son muy costosos, lo suficiente como para obstaculizar las operaciones del sistema mercantil. Por ello estima que se deben dejar en claro las reglas del juego o, lo que es lo mismo, las que limitan los derechos, ya que suponen un efecto en la eficiencia del mercado. La producción se verá incrementada en su valor gracias al ordenamiento legal de los derechos.

Por su parte, Oliver Williamson (1991) señala que la economía del costo de transacción implica tres operaciones fundamentales a tener en cuenta al momento de su aplicación: i) deben manifestarse la unidad de análisis; ii) deben reconocerse los atributos naturales del hombre, y iii) deben especificarse los cambios del proceso de la organización a través del tiempo (Ibarra, 2004).

Finalmente, de ambos autores se debe destacar que en las transacciones, el establecimiento de contratos es importante para la reducción de la

incertidumbre, el riesgo, las imperfecciones, el incumplimiento y la acción oportunista de los agentes. Establecer reglas de juego claras permite la coordinación de las instituciones en las estrategias de los individuos para llevar adelante las transacciones<sup>17</sup>.

Con lo expresado, todos estos problemas, sumados a la falta de transparencia y la imperfección de la información, engrosan los costos de transacción, al tiempo que intensifican la decadencia o el estancamiento de la economía. Su impacto en las empresas y en la producción de la manufactura se debe al debilitamiento y a la repercusión negativa de las instituciones en una sociedad. Consecuentemente, las condiciones de restricción impuestas por las instituciones en una sociedad tienden a estimular el clientelismo político y económico, favoreciendo el crecimiento de determinados grupos que cuentan con los recursos y con las relaciones para presionar a favor de sus intereses<sup>18</sup>.

Luego de exponer las máximas de las teorías que avalan al neo-gerencialismo público presentaremos a continuación su implementación, algunas coincidencias y diferencias en el Reino Unido y Nueva Zelanda, estados fértiles para aquella metodología.

## 5. EL CASO DEL REINO UNIDO

Durante 1988 en el Reino Unido se continuó con las críticas al tamaño del “civil service” y a las políticas implementadas en años anteriores. Se estimaba que en su esencia se alojaba la ineficiencia, debido a que estaba sustentado en una burocracia amorfa, defectuosa e imposibilitada para brindar prestaciones acordes a los nuevos tiempos<sup>19</sup>. La creación de la “Unidad de Eficiencia” fue

---

<sup>17</sup> Williamson (1985) contribuye a esclarecer el término diciendo “una transacción ocurre cuando se transfiere un bien o servicio a través de un interfase tecnológicamente separable. Termina una actividad y se inicia otra. Con una interfase que funcione bien, como en el caso de una máquina que funciona bien, estas transferencias ocurren suavemente. [...] La contraparte económica de la fricción (que pueda ocurrir para o al realizar la transacción) es el costo de transacción” (Ibarra, 2004: 6).

<sup>18</sup> Esto no significa que sea el mercado el único organizador económico, pues la reducción de los costos de transacción se abaratan en la empresa; es decir, el mercado no es el único ni el más económico organizador. A través de la empresa se pueden alcanzar los mismos resultados y de manera más eficiente. “Dentro de la empresa individual se eliminan los convenios entre los distintos factores cooperantes en la producción y las transacciones de mercado se substituyen por una decisión administrativa. El reordamiento de la producción tiene lugar entonces sin necesidad de convenios entre los propietarios de los factores de la producción.” (Coase, 1960:99).

<sup>19</sup> Longo considera que para la década siguiente se daba a conocer “el Senior Civil Service, que englobaba y ampliaba la anterior Open Structure del Service Civil e incorporaba los 3000 cargos superiores de británica.” (Longo, 2002: 5).

la agencia posibilitadora de la implementación de las medidas reformistas del sector público de la isla.

En busca de nuevos objetivos y con la idea de alcanzar eficiencia en la gestión, se crearon las nuevas “agencias ejecutivas”<sup>20</sup> vinculadas a algún ministerio. Se puso bajo la lupa “*el tema de la economía de los recursos en la creación de las agencias y la restrictiva prestación de servicio, abandonando la universalidad de la prestación*” (Van Thiel, 2004: 23).

Acompañando las medidas se impuso el traslado masivo -sin precedentes- de empleados dentro de las distintas reparticiones. Además, la reducción de los agentes del servicio civil fue drástica, sin olvidar el recorte presupuestario para los distintos departamentos. Christopher Pollitt (2005), entre otros autores, indicó que las reformas implementadas por gobiernos con sistemas mayoritarios permitían introducir cambios, revocaciones y alteraciones de manera más rápida. El Reino Unido, por ejemplo, se caracteriza por una agresiva mayoría del partido en el gobierno. Según estas afirmaciones, este país pudo llevar adelante sus transformaciones sin mayores obstáculos, de manera que podemos decir que las reformas de la nueva gestión pública encuentran mejor asidero en países donde el individualismo, como principio de acción y filosofía de vida resulta más marcado que en sociedades de tipo más bien colectivistas.

Por todo aquello, las nuevas unidades ejecutivas comenzaron a utilizar la expresión de “gerentes públicos”, categorización que se materializó mediante el desempeño asociado con cualidades personales<sup>21</sup> de quienes ocuparon ese cargo. No olvidemos que entre las cláusulas de los contratos laborales de los nuevos gerentes se precisan objetivos y resultados que debían ser alcanzados en la práctica de sus funciones, respondiendo a parámetros preestablecidos, y de maximización de la producción<sup>22</sup>. Esto estuvo acompañado de los objetivos estipulados respecto de la conducción de las agencias ejecutivas.

---

<sup>20</sup> En el Reino Unido se consideró primero que estuvieran controladas muy estrechamente por los ministerios de adscripción y luego que tuvieran un control más relajado, de manera que algunas agencias, o partes de ellas, han sido empujadas nuevamente hacia los ministerios y todo ello en el espacio de una década. (Pollitt, 2004: 6).

<sup>21</sup> Los autores hacen referencia a que los gerentes deben contar con ciertas cualidades personales entre ellas, pro-actividad, capacidad para la negociación, destreza en el manejo de personal, buena dicción, entre otras.

<sup>22</sup> Los objetivos de la agencia fueron establecidos por el ministro de cuyo ministerio dependió la nueva unidad. Las agencias establecieron sus objetivos internos que luego fueron publicados en las *Next Steps Review* anualmente.

Es importante reseñar que parte de los salarios de los gerentes estaba ligado directamente a su desempeño, al logro de los objetivos y a los resultados que se habían prefijados. El *Senior Civil Service* comprendió a los directores y gerentes de las agencias, algunos *managers* fueron contratados desde el exterior del servicio, de manera temporaria y con contratos precarios; sus cargos fueron evaluados periódicamente por la conocida *Job Evaluation for Senior Posts* y su salario dependió de su rendimiento.

Asimismo, es interesante destacar que el reporte de “Mejoramiento del Manejo en el Gobierno”, conocido como próximos pasos (*next steps*), hizo realidad muchas de las medidas tomadas en pro de la nueva gestión, principalmente en el tema de la fragmentación de la burocracia en pequeñas unidades. A partir de aquel momento fueron las agencias las proveedoras de determinados servicios. En este país también los cambios fueron aplicados de manera vertiginosa. La centralidad de las decisiones hizo que su aplicación en el sector público se llevara adelante rápida y convincentemente. (Pollitt, 2005:14). El *next steps* vino después del programa de Administración Financiera aplicado desde 1982, que no dio resultado debido a la falta de transferencia de recursos a los gerentes de servicios. Con los pasos siguientes, se intentó dar libertad a los gerentes en sus funciones. La nueva gestión pública innovó al momento de dar origen a las agencias, innovación acompañada de eficiencia, eficacia, rendición de cuenta, consecución de resultados, y reformas en el servicio civil, entre otras. La competencia en el sector público se manifestó a través del trabajo de los gerentes, de la conformidad de la ciudadanía por sus prestaciones, estructuras y empleados maleables a las exigencias.

No debemos olvidar que las políticas racionales de gestión, desagregación y contratos fueron ejecutadas en el Reino Unido a través del “*next step*” y en Nueva Zelanda, caso que se describirá y se analizará a continuación, con el “*crown agencies*”. Similitudes y diferencias en las políticas pero persiguiendo el mismo objetivo: el mercado como el mejor reasignador de los recursos.

Resumiendo lo expresado, Arellano Gault (2004) menciona que la reforma del sector público en el Reino Unido fue dada bajo dos concepciones: la idea de

---

(Arellano Gault, 2004: 193). Es importante destacar que los jefes de agencias fueron ejecutivos de carrera que, por lo general, no fueron cambiados a pesar de la sucesión de los gobiernos (Pollitt, 2005: 4).

que la prestación de los servicios a la población debe ser ejecutada por el mercado y que su gestión sea realizada por gerentes responsables de sus funciones, a los cuales se le otorgó recursos y autoridad para dicha tarea. En el Reino Unido la reforma tomo un viraje hacia el *managerialism*<sup>23</sup>. (Lynn, 1996:11).

## 6. EL CASO DE NUEVA ZELANDA

Puede considerarse a Nueva Zelanda como el caso más importante en materia de reformas gerenciales aplicadas en el sector público.

Antes de la apertura hacia el mercado de la economía neozelandesa, a través de las privatizaciones, tercerizaciones y/o concesiones, el país contaba con la mayoría de sus empresas en manos del Estado; su economía estaba regulada y su administración era centralizada (Arellano Gault, 2004; Barzelay, 1998).

Fue a principios de los ochenta que los laboristas se mostraron proclives al ideario neoliberal y al asumir el poder en Nueva Zelanda pusieron en marcha una serie de medidas modernizadoras del Estado, acciones todas que se condicen con políticas gerenciales, mercantiles y estimuladoras del individualismo microeconómico<sup>24</sup>, o sea, provenientes del ideario agencial, de la opción pública y de la nueva economía institucional.

Así las cosas, la modernización de la administración pública del país<sup>25</sup> radicó en sancionar legislación y normativa correspondiente a la reforma, marco

---

<sup>23</sup> “La agenda gerencial es muy sencilla. A los gobiernos les gustaría saber que el sector público se desempeña eficaz y eficientemente. Las técnicas de la planeación corporativas pueden ayudar a especificar qué deben hacer los departamentos; el presupuesto por programas intenta gestionar los recursos de manera más eficiente orientándolos a objetivos; el establecimiento de indicadores de desempeño permite alcanzar las metas; la flexibilidad en la contratación de personal posibilita recompensar a los más capaces y remover a los que no lo son.” Traducción propia de Lynn, (1996:11). Por otra parte, Anona Armstrong (1998) enumera ocho elementos que conforman el gerencialismo: reducción de costos, desagregación de las funciones (estructuras) burocráticas, separación entre el comprador y el vendedor, introducción de mecanismo de mercado o cuasi-mercados, gestión por desempeño, descentralización de la autoridad, satisfacción del consumidor, nuevas políticas de personal (Fleury, 2003: 91).

<sup>24</sup> Por individualismo microeconómico entiendo a la sobreexaltación calculadora del individuo en las acciones de la vida cotidiana, comprendiendo todas sus relaciones sociales. Este tipo de individuo, en sus relaciones humanas, lo que intenta es maximizar sus “relaciones estratégicas” de acuerdo a su costo- beneficio. Tomo como fuente de tal definición a los autores trabajados en la corriente de y más exactamente a Jon Elster (1984), tal cual se reviso en las pp.62 y sgts. del capítulo II.

<sup>25</sup> Laurence Lynn (1996) sostiene que la reforma del sistema de gobierno en ese país contó con los siguientes elementos: privatización de corporaciones hacia mercados competitivos, reorganización estructural de la administración hacia la eficiencia con el objeto de promover competencia, reducción de presupuesto y legislación orientada a establecer desempeño por objetivos (Lynn, 1996:310).

que brindó institucionalidad y legalidad a la transformación burocrática del sector público. Entre los impulsos reformistas en materia legislativa se encontraron normas como Ley de Empresas de Propiedad del Estado (1986), Ley del Sector Estatal (1988), Ley de las Finanzas Públicas y Ley de Responsabilidad Fiscal (1989 y 1994, respectivamente).

La sanción de *State-Owned Enterprises Act*<sup>26</sup> de 1986 fue la que sentó las bases para reestructurar las organizaciones estatales, dando origen a numerosas unidades organizacionales que se desarrollaron como empresas privadas, autónomas, buscadoras de renta, pero de propiedad estatal.

Mientras que la *Sector State Act* en 1988 aludió a la reforma en la función pública, emprendiendo la transformación de los ejecutores públicos, legislación que afectó a las condiciones para designar a los ejecutivos en jefe, reconfigurando las relaciones entre ellos y los ministerios.

Según Richardson (1988) la reforma en el país fue radical y agresiva, ya que existió un nivel elevado de devoluciones funcionales y de contratualismo. Entre los objetivos de las innovaciones se encontraban: optimizar costos y beneficios en la producción de servicios y bienes proveídos por el sector público; aplicar políticas de calidad en los servicios y bienes públicos; orientar el servicio público de manera más responsable a las necesidades de los consumidores; habilitar una mayor disponibilidad a los agentes en el manejo de los recursos otorgados.

Además esta ley comprendió la instrumentación de la nueva gestión en asuntos contables, rendición de cuentas, estándares de calidad, indicadores mercantiles, planeamiento estratégico, publicidad, se practicó la implementación de los “gerentes”.

En la Isla Neozelandesa, las agencias contaron con discursos a favor y en contra, positivamente se proclamó su supuesta eficiencia, la definición clara de las funciones en la cadena de mando-obediencia, un mayor control y coordinación a fin de dar garantía a la planificación política; las voces en

---

<sup>26</sup> La ley de Empresas de Propiedad del Estado, junto al resto de la normativa sancionada en la década de los 80, componen la primera etapa de la aplicación de políticas transformadoras del estado en Nueva Zelanda.

disonancia y en contra de las reformas, precisamente se levantaron con respecto a las dimensiones de las nuevas unidades descentralizadas. Estas voces sostuvieron que la pequeñez no implicaba una mayor o mejor prestación de servicio, ni tampoco una más efectiva coordinación o regulación de las organizaciones subordinadas<sup>27</sup>.

A pesar de todo, este país comenzó a gestionar numerosos servicios a través de novedosas estructuras. A la cabeza de las agencias se colocó a gerentes con capacidad para desenvolverse ante las exigencias de sus contratos, que les exigían cumplir con objetivos, alcanzar logros y superar los embates del mercado y los intereses del gobierno. La combinación de estos tres factores - alcanzar objetivos, logros y superar adversidades del mercado- pretendió acercar la ciudadanía a las organizaciones. (Arellano Gault, 2004). Aquella, antiguamente relegada, demandó nuevas exigencias en su calidad de cliente y trató de desempeñar un rol más activo en su relación con el Estado.

Interesante e importante lugar adquirió el ideario del *public choice*, plasmado en la revolución de los gerentes y en las agencias, estableciéndose como parámetro en la modernización neozelandesa.

Otro elemento, complemento, de las medidas fue la separación de funciones, es decir, las políticas por un lado y las administrativas por el otro. Los ideólogos de estas reformas estaban al tanto de las ideas que habían circulado casi un siglo atrás. La idea dicotómica entre política y administración, establecida por Blunsthli y Wilson, cobraba vigor<sup>28</sup>. En ese caso, el diseño y la formulación de políticas no estuvieron en correlación con la implementación y la ejecución.

A los nuevos gerentes, en semejanza a los del Reino Unido, se les otorgó un alto grado de discrecionalidad en el manejo, no sólo de los recursos sino también en la toma de decisiones. “*Anteriormente los departamentos y los administradores poseían poca discrecionalidad en el manejo de los recursos y*

---

<sup>27</sup> El establecimiento de *quangos* no es, en sí mismo, ninguna garantía de que la eficacia o la calidad la realización de la política mejoren (Van Thiel, 2004: 23).

<sup>28</sup> Para ver un estudio completo y pormenorizado de las distintas etapas en el estudio de y en referencia al pensamiento “dicotómico” entre política y administración, remitimos a Guerrero, O (1976). Además de los autores citados y para un excelente análisis de la dicotomía política- administración, recomendamos también Falcao Martins (1997).

*se basaban en tareas establecidas ex ante y no era necesario rendir cuentas en materia de resultados.” (Arellano Gault, 2004: 164).*

Enfocados en las nuevas medidas y para la contratación de los “gerentes” se creó una “comisión de servicio del Estado”, que demarcaba el perfil de los “nuevos agentes a incorporar”.

En resumen, Nueva Zelanda practicó medidas en pos de la reorganización de las instituciones públicas: introdujo herramientas del sector privado, reorientó los recursos financieros hacia las nuevas agencias, estableció nuevas funciones y presupuestos de acuerdo con resultados, impuso administradores que gestionaron de manera discrecional y flexible los recursos, diseñó objetivos a perseguir por las agencias y los gerentes, aplicó políticas de transparencia en la gestión y en la contratación externa, subcontratación o tercerización (*outsourcing*).

De ambos casos se puede rescatar, en las dos experiencias se llevaron adelante reformas racionalizadoras en sus sectores públicos, elementos que fueron pensados como favorecedores de la Nueva Gestión Pública. Se destacó entre estos aspectos la creación, bajo la idea de una eficiente prestación de servicios, de organismos descentralizados (agencias), autónomos y flexibles. El *New Public Management* desperdigó al sector público con el establecimiento de incentivos organizacionales individuales basados en la competencia más que en la colaboración y la coordinación. Esta última medida trató de eximir a estas organizaciones de los impactos sistémicos y las presiones políticas. En consecuencia, no sólo se estaba buscando alcanzar ahorros futuros y mejorar la eficiencia, sino que se pretendía el éxito. Se esperaba que las nuevas organizaciones buscaran y brindaran resultados positivos, dando satisfacción a sus clientes e incrementando su producción; en definitiva, se buscaban organizaciones públicas empresariales.

## CONCLUSIÓN

La mayoría de estos postulados aportaron para la fundamentación teórica de un nuevo paradigma en materia de gestión en el sector público, ya que contribuyeron, no sólo a examinar las relaciones sociales, sino a gestionar organizaciones públicas bajo aquellos parámetros y condiciones.

Las medidas de racionalización aplicadas en el ámbito privado y *a posteriori* de sus resultados fueron el caldo de cultivo para las medidas neo-gerenciales en el ámbito público. Como hemos puesto de manifiesto, las teorías que aludimos cuentan con principios orientadores hacia el mercado. Las perspectivas teóricas expuestas y sus conceptos aportaron ideas, nuevas visiones y metodologías que paulatinamente intentaron dejar atrás el modelo de administración clásica. Sobre todas las cosas depositaron un manto económico sobre las burocracias, pretendiendo transformarlas en espacios competitivos y rentísticos. Las burocracias deben tener una mirada económica y así convertirse en espacios lucrativos. En la nueva gerencia la racionalidad instrumental estuvo mayormente orientada hacia su máxima expresión, no sólo en lo que respecta a nivel individual sino también en lo organizacional; existe un inconveniente entre aquel tipo de prácticas y la administración pública tradicional, esta última estaba más preocupada por los procedimientos internos y no en los resultados externos visibles socialmente.

Agregamos, que el corolario que nos deja el estudio y análisis de este tipo de perspectiva, presume a la economía como una disciplina superior a la política. El espacio de la política parece constituirse como un daño hacia la sociedad y es la conducta estratégica individual la que toma fuerza en las acciones políticas. *“El futuro exigirá creciente capacidad administrativa al aparato público. Ella es imprescindible para que el mismo pueda cumplir sus fundamentales responsabilidades en el desarrollo económico y social; contar con dicha capacidad es esencial para el desarrollo y fortalecimiento de sociedades democráticas.”* (Kliksberg, 1984:489).

Las prescripciones de la neo-gerencia aplicada a lo público son proposiciones liberales que pregonan la reducción o extinción del Estado que, en muchas ocasiones, se convierten en necesarias para salvaguardar al

capitalismo en sus crisis inherentes. Además, sus objetivos son conducidos por verdaderos empresarios que reinventan y conducen sus operaciones hacia la supervivencia de la empresa que se mueve en un mundo de producción capitalista. Simplemente se observa que las propuestas de la nueva gerencia pública vienen a dar un salvataje al sistema capitalista luego de algunos años de modelo bienestarista. Entre los impulsores del modelo gerencial se encontraron a los pensadores que incitan la desaparición de la política, de la burocracia y del Estado mismo.

Los países precursores del modelo neo-gerencial exportaron sus técnicas, metodologías y políticas. Todas ellas alentadoras del mercado, de las fallas del Estado y desalentadoras de políticas que benefician al mayor número de ciudadanos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Aguilar Villanueva Luis F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: FCE.

Aucoin Peter (1990) “Administrative Reform in Public Management: Principles, Paradoxes and Pendulums”, *Governance*, Intenational Journal of Policy, Administration, and Institutions vol. 3, pp 115-137, Estados Unidos: Alasdair Roberts and Robert H. Cox .

\_\_\_\_\_ (1996) *The New Public Management: Canandain Comparative Perspective*, Quebec, Canadá: IRPP, Ashgate Publishing Company.

Arellano Gault David (2004) “Gestión Pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso” en Guerrero Omar (coord.) *Gerencia Pública: Una aproximación Plural*. México: UNAM, pp-17-66.

Arrow kenneth (1993) *Social choice and individual values*, Estados Unidos: Yale University Press.

Buchanan James y Tullock, Gordon (1993) *El Cálculo del Consenso*. España: Planeta-Agostini,

\_\_\_\_\_ (2005) “Elección Pública: génesis y desarrollo de un programa de Investigación” en *Revista Asturiana de Economía (RAE)*, N° 33 Asturias: Gráficas Rigel, S. A. – Avilés.

CEPAL (1996) América Latina y el Caribe quince años después. América Latina y el Caribe. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Elster Jonh (1984) “Marxismo, funcionalismo y teoría de juegos. Alegato en favor del individualismo metodológico.” España: *Zona abierta*, N° 33, pp. 21-62.

\_\_\_\_\_ (1991), *Juicios Salomónicos. Las limitaciones de la racionalidad como principio de decisión*. España: Gedisa.

Espino Ayala José (2004) *Mercado: elección pública e instituciones: Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México: Porrúa.

Guerrero Omar (2004), *Gerencia Pública: Una aproximación plural*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dirección General de Publicaciones, México, Fomento Editorial, UNAM.

\_\_\_\_\_ (2004), *Pública*, México. Fontamara.

Hood Christopher (1989) “A Public Management for all seasons?” en *Public Administration*, N° 69, pp. 3-19. .

\_\_\_\_\_ (1996) “Reforma Administrativa en : Paradojas y Péndulos”, Bruge, Quim y Subirats, Joan (comp.), *Lecturas de Gestión Pública*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.

Niskanen William (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: University of Chicago Press.

North Douglas C. (1990) “A Transaction Cost Theory of Politics”, in *Journal of Theoretical Politics*, 2 pp. 355-367.

\_\_\_\_\_ (1993), *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, Norton.

Przeworsky Adam (2007) “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”, Bs. As., en *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Programa de Modernización estatal, Jefatura de Gabinete de Ministros, CD.

Ramirez Edgar y Ramirez Jesús (2004), “Génesis y Desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno”, Capítulo III en Arellano Gault, (coord.), “*Mas allá de del Gobierno: Fundamentos de Pública y presupuestos por Resultados en América Latina*”, México, CIDE.

Tocqueville Alexis (1957) *en América México*, FCE.

Vilchis Martinez José. (2007) *Nueva Gerencia Pública: Un análisis comparativo de la administración estatal en México*, México, Porrúa.

# LOS EFECTOS ESCALA, COMPOSICIÓN Y TECNOLOGÍA DEL COMERCIO INTERNACIONAL EN LA ECONOMÍA Y MEDIO AMBIENTE BOLIVIANO

ALEJANDRA SARAVIA LÓPEZ, MSC.<sup>1</sup>

## RESUMEN

Dado que coexisten dos corrientes: por un lado, aquella que considera que el crecimiento económico incide positiva y automáticamente sobre el medio ambiente, y por otro, la que justifica la aplicación de una política ambiental activa, dado que la evidencia empírica no ha podido confirmar de manera contundente la existencia de esta relación, la presente investigación intenta aportar en este debate, planteándose la siguiente interrogante para el caso boliviano: ¿Cuál es la magnitud e impacto que los efectos escala, composición y tecnología de los flujos de comercio internacional, han tenido en la calidad ambiental de nuestro país, desde la década de los '90 hasta la actualidad? Para responder dicha inquietud se desarrolla un amplio estudio temporal de indicadores económicos, estructurales, de progreso tecnológico y ambientales para el periodo de análisis y se concluye que para el caso boliviano el análisis de los efectos del comercio internacional en el medio ambiente no son muy alentadores. Ciertamente, el efecto escala presenta un signo negativo, al igual que el efecto composición y tecnología. Por lo tanto en Bolivia el efecto escala no es compensado por los otros dos efectos, como usualmente indica la literatura, sino más bien es reforzado por los mismos.

*Palabras Claves:* Comercio internacional y medio ambiente, países en desarrollo, efecto escala, efecto composición, efecto tecnología.

---

<sup>1</sup> alejandrasaravia@hotmail.com. MSc. In Economics. Docente, Facultad de Ciencias Económicas- UMSS. Cochabamba-Bolivia.



## INTRODUCCIÓN

Una de las inquietudes académicas más relevantes en la actualidad es la incidencia que el crecimiento económico puede tener sobre la calidad del medio ambiente. El origen de este debate se encuentra en los años '70, cuando en el seno de las Naciones Unidas se planteó la necesidad de definir “límites al crecimiento”<sup>2</sup> con el fin de precautelar el acervo ambiental. A principios de los '90 se produjo un nuevo impulso al debate con la publicación del Informe sobre el Desarrollo del Banco Mundial, donde se concluía que existen indicadores ambientales que mejoran con el crecimiento y otros que se deterioran. Como consecuencia, hoy coexisten dos corrientes: por un lado, aquella que considera que el crecimiento económico incide positivamente sobre el medio ambiente, y por otro, la que justifica la aplicación de una política ambiental activa que minimice los impactos negativos del crecimiento económico.

En este marco y puesto que una de las principales corrientes promotoras de crecimiento económico, es el proceso de liberalización comercial; es imperante analizar los efectos de estos flujos comerciales en la calidad ambiental. La significancia de la dinámica del comercio internacional es tal que ha mostrado un desempeño espectacular en las últimas décadas. De acuerdo a datos de la OCDE, la participación del comercio internacional en el PIB mundial ha aumentado del 5,5% en 1950 al 20,5 % en el 2006 (OCDE, 2007). Este fenómeno se explica sobre todo por el impacto del cambio tecnológico, que ha reducido considerablemente los costos de transporte y comunicación. Otro evento que ha promovido esta situación, es el proceso mismo de liberalización de las políticas comerciales y de inversión en los distintos países del mundo.

Desde un punto de vista eminentemente económico (o economicista), se ha desarrollado una extensa literatura acerca de los potenciales impactos positivos que la liberalización comercial tendría en términos de generación de empleo, incremento de la productividad, competitividad, transferencia tecnológica, entre otros. Sin embargo, muy poco aun se ha analizado acerca de

---

<sup>2</sup> En 1970 se desarrolla la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo y Medio Ambiente, conocida como Conferencia de Estocolmo.

los efectos negativos que también podrían generarse, especialmente en términos ambientales. Así la presente investigación se plantea con el fin de aportar en la discusión y debate de los efectos de la liberalización comercial en la calidad ambiental, para el caso Boliviano. Es indudable la estrecha relación que existe entre comercio internacional y medio ambiente<sup>3</sup>, el desafío ahora consiste en cuantificar y precisar el efecto que los flujos internacionales comerciales tienen en la calidad ambiental. Este desafío se torna aún más relevante para un país como el nuestro, cuyo principal medio de vinculación con la economía internacional son las exportaciones primarias.

Con el fin de analizar los impactos ambientales del comercio, economistas especializados en el tema han desarrollado un marco conceptual particular. Este marco, aplicado por primera vez por Grossman y Krueger (1993) para estudiar el impacto ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), divide el impacto de la liberalización del comercio en tres efectos independientes: escala, composición y tecnología. Usualmente se afirma que los efectos tecnología y composición tienen impactos positivos en la calidad ambiental, los cuales serían suficientes para cubrir los impactos negativos del efecto escala. Distintos estudios para países desarrollados han mostrado resultados coherentes con dicha afirmación.

Sin embargo si contrastamos estas afirmaciones con la realidad de países en desarrollo, que se caracterizan por la presencia de importantes imperfecciones de mercado y profundos problemas sociales e institucionales, parece ser que las magnitudes de los tres efectos podrían ser diferentes, y consecuentemente las conclusiones y las implicancias en el diseño de políticas adecuadas. Es así que el presente estudio también se plantea con el fin de investigar contextos distintos a los usualmente utilizados por la teoría convencional.

Ahora bien, el caso boliviano presenta particularidades tanto en el ámbito económico como el ambiental, por lo que el estudio de la interacción entre

---

<sup>3</sup> Ciertamente, una determinada estructura de intercambio comercial define patrones de producción, composición de las exportaciones así como pautas de consumo, guiadas por los flujos de importación. Tanto la producción como el consumo son fenómenos que ejercen una presión sobre el medio ambiente, además del impacto de la propia actividad de transporte, inherente a los flujos comerciales.

liberalización del comercio internacional y calidad ambiental es relevante. En efecto, Bolivia en las últimas décadas ha registrado una recuperación importante de sus tasas de crecimiento económico pero, al mismo tiempo, afronta serios problemas ambientales y sociales que no pueden continuar siendo relegados, todo ello con miras a lograr un patrón de desarrollo sustentable.

Es así, que nos planteamos el siguiente problema de investigación: ¿Cuál es la magnitud e impacto que los efectos escala, composición y tecnología de los flujos de comercio internacional, han tenido en la calidad ambiental de nuestro país, desde la década de los '90 hasta la actualidad?

Para responder a esta interrogante, el presente artículo se divide en tres secciones. La primera hace un recorrido por los principales estudios y teorías que se han desarrollado en torno a la relación comercio internacional y medio ambiente. El segundo acápite, realiza una contextualización del estudio, analizando la situación comercial y ambiental de América Latina y Bolivia. A continuación se presenta la tercera sección, donde en base a la información secundaria y primaria, recopilada para el caso boliviano, se realiza un ejercicio de aproximación a los efectos, escala, composición y tecnología. Finalmente se presentan las conclusiones.

## **2. DISCUSIONES EN TORNO AL COMERCIO INTERNACIONAL Y LA CALIDAD DEL MEDIO AMBIENTE EN PAISES EN DESARROLLO**

### **2.1. El deterioro ambiental desde una perspectiva multidimensional y global**

La preocupación por el deterioro ambiental se constituye en uno de los problemas más importantes no solo para el bienestar del ser humano sino también para la continuidad de la vida en y de nuestro planeta en general. Este fenómeno es innegable y ha sido fuente para el debate y discusión creciente de lo que hoy denominamos Crisis Ecológica. La crisis ecológica se manifiesta por una serie de fenómenos tales como el cambio climático, la deforestación, la pérdida de biodiversidad biológica, etc.

Esta situación de profundos cambios a nivel global es una de las manifestaciones más directas de la globalización y de la interrelación e intercambio entre las distintas economías y sistemas productivos nacionales. Es por lo tanto, muy importante analizar y debatir acerca de la estrecha relación entre economía y medio ambiente y sus implicancias sobretodo en el largo plazo.

## **2.2. Desarrollo Económico, Desigualdad y Medio Ambiente**

En la actualidad los diseñadores de políticas parecen enfrentar una especie de dilema entre el objetivo de conservación y preservación de la naturaleza a nivel global, y el antiguo y pendiente del logro del desarrollo en las economías más atrasadas. Sin embargo, ambos objetivos tienen una conexión directa con el concepto de desarrollo sostenible, de tal manera que, el principal objetivo de las relaciones económicas Norte-Sur es, hoy en día, la consecución del desarrollo sostenible, no solamente del desarrollo.

De cualquier manera, los problemas ambientales no son los mismos en los países desarrollados y en desarrollo, al estar éstos definidos por las situaciones económicas dispares que se viven en cada uno de este grupo de países. Así, la solución de los problemas ambientales tampoco se puede afrontar de la misma forma, pero, la interdependencia ambiental obliga a que las estrategias para lograr el desarrollo sostenible global se lleven a cabo de manera coordinada y consensuada entre el Norte y el Sur.

Otra característica de la relación entre economía y medio ambiente en los países desarrollados, es que éstos han puesto en marcha políticas ambientales con objeto de disminuir la presión en el medio ambiente. Se menciona que estos países tendrían la posibilidad de diseñar este tipo de políticas ambientales, dado que la búsqueda de crecimiento y desarrollo económico ya ha sido alcanzada.

Por otro lado, en los países subdesarrollados se sostiene que el deterioro ambiental radica en la situación de pobreza y desigualdad que sufren. En efecto, “a la gente pobre le interesa más aprovechar hoy los recursos naturales al máximo que conservarlos para mañana, lo que a menudo produce el resultado opuesto a la sostenibilidad y se traduce en una excesiva explotación de bosques y suelos”.

Sin embargo, debemos ser cautos con estas afirmaciones pues también existen otros puntos de vista que mencionan que la pobreza más que una causa del deterioro ambiental es un catalizador del mismo, ya que limita la capacidad de respuesta y adaptación del medio ambiente a los cambios, permitiendo únicamente dos tipos de reacciones: agotar los bienes disponibles en el entorno, o emigrar a las zonas urbanas. Otro fenómeno que está relacionado con la situación de pobreza es la explosión demográfica, que impone presiones insostenibles sobre los recursos naturales.

Lo mencionado hasta el momento nos permite pensar que dada la diversidad de problemas ambientales tanto en el Norte como en el Sur, la cooperación entre estos bloques se hace necesaria para poder minimizar dicho problema. Ahora bien, considerando que, tradicionalmente, la relación Norte-Sur se ha basado en los intercambios comerciales, cabe preguntarse qué papel le asignan a los flujos comerciales las visiones que propugnan el logro de un desarrollo sostenible.

### **2.3. El comercio internacional y la conservación del medio ambiente**

Inicialmente puede pensarse que el comercio y el medio ambiente no tienen ninguna relación; sin embargo veremos a continuación que esto no es así. En efecto, el flujo comercial define un determinado patrón de intercambios asociado a ciertas pautas de producción, que se relacionan con las exportaciones, y determinadas pautas de consumo, relacionadas con las importaciones. Tanto la producción como el consumo son fenómenos que ejercen una presión sobre el medio ambiente, por lo que además del impacto de la propia actividad de transporte, el comercio internacional pone en contacto patrones ambientales que pueden ser tan divergentes como los propios patrones de especialización de las economías nacionales.

Así, hoy en día es un gran desafío determinar las consecuencias que puede imponerle al comercio internacional la necesidad de evitar o reducir el deterioro ambiental, aunque también desde otra visión alternativa, analizar acerca de la contribución que el comercio internacional pueda hacer a la solución de los problemas ambientales globales.

En el análisis teórico de la relación entre comercio y medio ambiente se identifican generalmente tres efectos:

***1-El efecto tecnología:***

Así se denomina al efecto positivo del libre comercio. Se dice que el libre comercio genera un excedente de renta que se traduce en una mayor renta per cápita, lo que llegando a un determinado nivel induciría una mayor demanda de protección ambiental; por tanto ese excedente de renta puede impulsar, en parte, la puesta en marcha de una política ambiental más eficaz. Se considera así que existe una relación en forma de U invertida entre la renta per cápita y el conjunto de emisiones contaminantes relativas al crecimiento del ingreso, a esta relación se le denomina Curva Ambiental de Kuznets.

Además, se sostiene que el libre comercio y la inversión favorecen la difusión de tecnologías verdes más favorables al medioambiente desde los lugares de innovación hacia el resto del mundo, y propician un cambio en la composición de la producción cuyo resultado puede ser ambientalmente muy positivo.

***2-El efecto escala:***

A partir de este efecto se afirma que el libre comercio promueve el crecimiento económico, lo que genera un incremento del capital manufacturado en detrimento del capital natural. Al ratio Capital Manufacturado/Capital Natural se le denomina escala de la economía. Así, con el comercio la escala de la economía tiende a incrementarse.

***3-El efecto composición:***

Con este término se hace referencia a la importancia de los impactos ambientales de la producción y el consumo de los bienes comercializados sobre el bienestar. Así, la importación de un artículo cuya producción propia genera una contaminación relativamente intensa mejora el medio ambiente y el bienestar de un país, en cambio, si el artículo se exporta, la apertura del comercio empeora la calidad ambiental de ese país, y si no existe una política ambiental adecuada, el bienestar puede o no mejorar.

Si la fuente de contaminación está ligada al consumo el resultado es el contrario: la apertura del comercio mejora el medio ambiente si el artículo se exporta, y empeora si se importa (siempre y cuando ese país no tenga una política ambiental adecuada).

Por otra parte, bajos estándares de protección ambiental pueden convertirse en ventajas comparativas, lo que puede influir en la especialización productiva en actividades contaminantes<sup>4</sup>.

Estos tres efectos, se entienden de forma distinta según la visión de desarrollo sostenible que se considere. De hecho, al hablar de la relación entre comercio y conservación del medio ambiente, y de cómo pueden conciliarse para alcanzar el desarrollo sostenible, se está hablando de la relación entre especialización, fundamento de las relaciones de librecambio, y de diversificación, condición necesaria para mantener la salud del ecosistema, y por tanto, para contribuir a la preservación del entorno.

#### **2.4. El comercio Norte-Sur como parte del camino hacia un desarrollo sostenible**

Entre los retos de las relaciones económicas internacionales está el logro del desarrollo sostenible, lo que implica, por un lado, la integración equitativa de las economías menos desarrolladas en la economía mundial y, por otro, la conservación del ecosistema.

Desde la acepción tecnocéntrica se considera muy favorable el comercio entre los países del Norte y del Sur como medio para alcanzar el desarrollo sostenible. El comercio favorecería el crecimiento económico, la creación de empleo, el desarrollo de actividades productivas, la diversificación e incremento de las posibilidades de consumo, etc. y todo ello redundaría en una mejora de las condiciones de vida de la población, lo que contribuiría a erradicar la pobreza. Así, gracias al comercio, se puede erradicar la principal amenaza al medio ambiente en las economías del Sur, y así, el comercio se constituye en un instrumento que contribuye de manera directa al logro del desarrollo sostenible.

---

<sup>4</sup> La denominada hipótesis de los “paraísos o refugios” de contaminación.

Sin embargo, los beneficios ambientales del comercio Norte-Sur no quedan sólo ahí. Gracias al efecto tecnología, ese comercio, promovería un crecimiento económico, que llegado a un punto, haría que se intensifique la demanda de calidad ambiental, y dado que los recursos económicos serían en ese punto suficientemente grandes, los países del Sur podrán poner en marcha políticas ambientales. Por otro lado, a través de las exportaciones y la inversión provenientes de los países del Norte, penetrarán en esas economías tecnologías nuevas y menos agresivas con el medio ambiente, dentro de la lógica de la transformación dinámica de las ventajas comparativas, que de otra forma no podrían haberse adquirido. En definitiva, desde una visión tecnocéntrica, se postula que debe propiciarse el libre comercio, pero sometido a una regulación ambiental.

Aun así y como se indicó anteriormente, estas conclusiones deben ser consideradas con sumo cuidado y cierta duda, algunas razones son las siguientes:

En primer lugar, no está claro que el libre comercio entre el Norte y el Sur vaya a erradicar la pobreza. De hecho, tras más de treinta años de políticas encaminadas a esa liberalización comercial, la mayoría de las economías en desarrollo no han consolidado su camino al progreso, más aún, la fragilidad del sistema se ha visto acentuada precisamente por el incremento de la vulnerabilidad de las economías en desarrollo. No obstante, lo que sí parece claro es que, al menos, la participación en el comercio internacional es una condición necesaria, aunque no sea suficiente y está cargada de riesgos para el desarrollo.

En segundo lugar, los estudios empíricos sobre la curva ambiental de Kuznets no son concluyentes, en muchos casos la relación no se contrasta. Además, por el efecto composición del comercio sobre el medio ambiente, al problema de la reducción de reservas de los recursos naturales en los países del Sur se está empezando a yuxtaponer otro de contaminación ambiental. Hoy en día, estos países no tienen políticas ambientales, así los efectos de esa contaminación incontrolada pueden ser mayores que si la misma se emitiera bajo control desde los países del Norte.

Por otro lado, desde los postulados ecocéntricos, se considera que el comercio Norte-Sur debe ser regulado para conseguir un desarrollo sostenible.

Sin embargo, en el caso de la relación Norte-Sur, se entiende que, aunque, lo fundamental para lograr un desarrollo sostenible, no es que el libre intercambio genere un excedente de renta gracias al que pudiera desarrollarse una política ambiental eficiente tanto en el Norte como en el Sur, sino que, el Norte debe ser capaz de estabilizar el consumo de recursos, con mejoras de productividad y con una disminución de los flujos de energía que atraviesan el sistema económico productivo. De esta forma, el Norte estaría “liberando más recursos y más espacio ambiental para que los pudieran utilizar más y mejor los países subdesarrollados”.

El problema es que, desde esta perspectiva, se hace hincapié en algunos análisis empíricos que muestran que el comercio Norte-Sur ha establecido un tipo de relación insostenible para los países del Sur y para el planeta en general: “los países ricos son capaces de importar de diferentes maneras sostenibilidad de los países pobres, y así preservar su capital natural local aunque consuman más biomasa y capacidad de sumidero que la que producen dentro de sus fronteras”. Se entiende, pues que los países del Sur están especializados en la producción de productos intensivos en recursos naturales, sobre todo de materias primas, que aún constituyen el 45% de los ingresos de exportación de los países en vías de desarrollo. De esta forma, la situación es justamente la contraria que la que sería deseable, ya que es el Sur el que está liberando recursos y espacio ambiental hacia el Norte.

### **3. POSICIONAMIENTO COMERCIAL Y AMBIENTAL DE BOLIVIA CON RESPECTO AL MUNDO**

Considerando los cambios que se han presentado en la dinámica comercial, tanto en los que se refiere a su composición así como a su velocidad, en esta sección analizaremos de qué manera dicha situación también ha afectado al panorama comercial boliviano.

Iniciaremos haciendo un recorrido por los indicadores tradicionales de comercio internacional, es decir exportaciones, importaciones y balanza comercial; para posteriormente complementarlos con el análisis de indicadores adicionales, como los términos del intercambio, los precios de los *commodities*, y el índice de competitividad, entre otros.

### **3.1. Una Mirada a la Situación Comercial Latinoamericana**

Ciertamente uno de los rasgos económicos más importantes que ha marcado el desarrollo de las economías latinoamericanas en las últimas décadas ha sido la amplia liberalización que han llevado a cabo las mismas en distintos niveles. Aunque en este proceso han participado distintos elementos tales como las privatizaciones, reformas fiscales y desregulaciones financieras, los cambios más rápidos y significativos se han dado en la apertura de las economías de la región mediante la liberalización del comercio y la modificación de las políticas sobre inversión extranjera directa (IED) (Jenkins, 2003).

De los tres países latinoamericanos más grandes, México fue el primero en abrir su economía, a mediados de los 80. Luego siguieron Argentina y Brasil, y una larga lista de países en los que la apertura comenzó alrededor de 1990. La liberalización comercial implicó una reducción de los aranceles de importación hacia niveles más uniformes, el descenso de la proporción del comercio sujeto a barreras no arancelarias y la disminución de los impuestos a la exportación.

A la vez que se dismantelaban las barreras al comercio, en estas economías se flexibilizaron los controles de las inversiones entrantes. Una vez más, México fue el primero en abrir las puertas al capital extranjero. En Argentina, a partir de 1989 se eliminaron las restricciones a la inversión extranjera en varios sectores, entre ellos la informática, las telecomunicaciones y la electrónica. En 1993 se aprobó la Ley de Inversiones Extranjeras, mediante la cual se abrió aún más la economía a los capitales extranjeros (Chudnovsky y López, 1997). Alrededor de 1994, Argentina había desregulado totalmente las inversiones extranjeras (Edwards, 1995). En Brasil el cambio fue menos acelerado que en México y Argentina.

#### **3.1.1. Estudios sobre el comercio y la contaminación en América Latina**

Existen un conjunto de estudios que se han desarrollado para América Latina. Por ejemplo un trabajo realizado por el World Resources Institute estimó la contaminación total atribuible a la producción destinada a la exportación en varios países latinoamericanos, sobre todo a principios de la década de 1990.

Asimismo, examinó los cambios en la proporción de la producción destinada a la exportación de varias industrias y llegó a la conclusión tentativa de que los sectores que producen menor contaminación tienden a tener una incidencia levemente mayor en el aumento de las exportaciones que los sectores altamente contaminantes (Runge y otros, 1997).

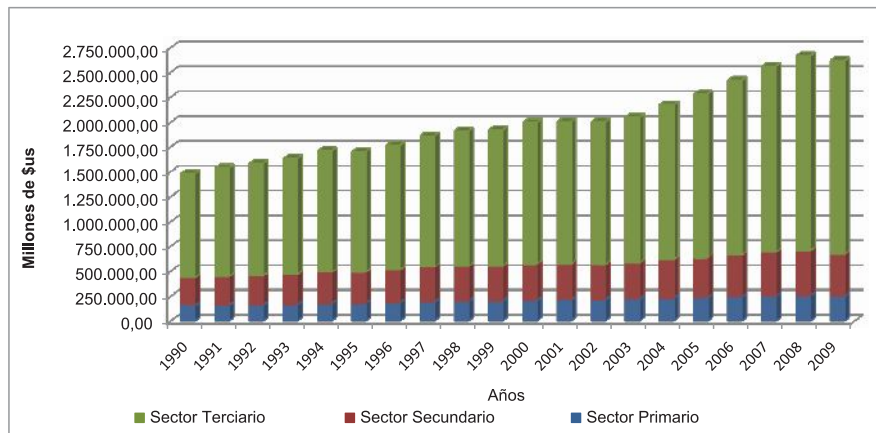
En un estudio más reciente y detallado de la CEPAL acerca de nueve países latinoamericanos se determinó que, desde principios de la década de 1980, en todos ellos el volumen de las exportaciones de industrias “sucias” tendió a aumentar en términos absolutos. Sin embargo, la participación de estas industrias en las exportaciones disminuyó considerablemente a fines del decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 en todos esos países, salvo Brasil (Schaper, 1999). La tendencia reciente, por lo tanto, ha favorecido a las industrias menos contaminantes.

En otro estudio de la CEPAL sobre ocho de los nueve países considerados por Schaper, el panorama fue más variado: en Brasil, Colombia y Costa Rica aumentó la participación de las exportaciones de manufacturas provenientes de industrias contaminantes (Schatan, 1999); en los otros cinco países, el aumento de la contaminación asociada a las exportaciones se debió al mayor volumen de éstas y no a un cambio en su composición hacia industrias más contaminantes.

### **3.1.2. La situación comercial en América Latina y Caribe**

Ahora veremos con más detalle cual ha sido el desempeño comercial de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas.

**Grafico 1**  
**América Latina y el Caribe: PIB por sectores**  
**(a precios constantes del 2000)**

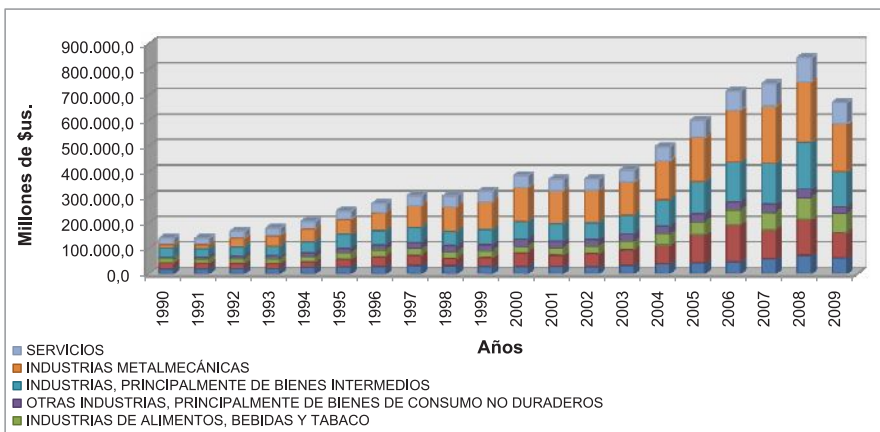


Fuente: CEPAL Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010.

El gráfico 1 nos muestra la evolución del PIB sectorial en América Latina y el Caribe entre 1990 y 2009. Observamos que las últimas décadas el PIB ha presentado una tendencia ascendente, lo que refleja la buena salud económica de la región, así como su fortaleza y estabilidad frente a las distintas crisis financieras mundiales afrontadas en este periodo. En lo que se refiere al análisis sectorial del PIB, podemos mencionar que las actividades del sector terciario han sido mayoritarias, entre ellas destacan las comunicaciones y la banca. En segundo lugar tenemos al sector secundario, caracterizado por la actividad industrial y manufacturera, aunque aun en baja escala. Finalmente tenemos con una mínima participación al sector primario, donde podemos mencionar el despeño de sectores tradicionales tales como la minería, hidrocarburos, agricultura, entre otros.

En conclusión, la región latinoamericana ha mostrado un desempeño positivo en cuanto a su crecimiento económico; sin embargo se debe resaltar que el mismo descansa sobre todo en las actividades del sector terciario, siendo mínimo el aporte del sector primario. Esto se explica sobre todo por el desempeño de los países más grandes como México, Brasil y Chile.

**Grafico 2**  
**América Latina y el Caribe: Exportaciones por Actividad Económica**  
**(En millones de dólares)**

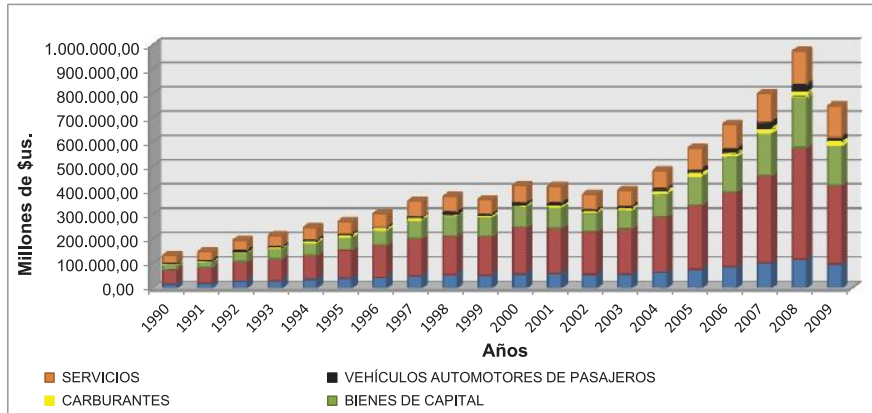


Fuente: CEPAL Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010.

El perfil exportador de la región no ha presentado cambios significativos en las últimas décadas, como se puede observar en el gráfico 2 la región exporta principalmente tres tipos de productos, bienes intermedios, metalmecánica y productos derivados de la actividad de explotación de minas y canteras. Es decir el patrón exportador aun descansa en actividades bajas en cuanto a agregación de valor se refiere.

Por otro lado, las importaciones presentan un desempeño caracterizado por el peso cada vez mayor de los bienes de capital. Ciertamente estos han ido creciendo a una tasa elevada. También es relevante la participación de los bienes intermedios y el sector servicios. Es decir, las importaciones, en concordancia con lo mencionado por la teoría del comercio de Heckscher & Ohlin, se concentran en actividades en las cuales la región no presenta aun una ventaja comparativa ni competitiva relevante.

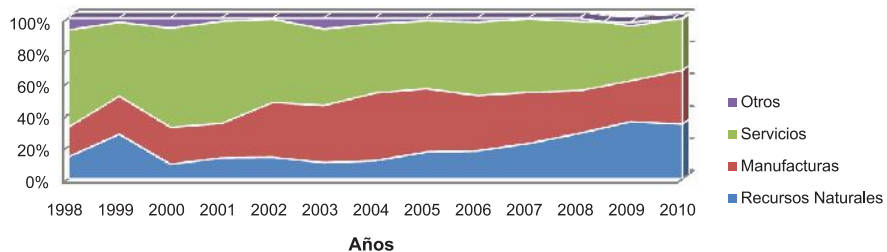
**Grafico 3**  
**América Latina y el Caribe: Importaciones por Categoría Económica**  
**(En millones de dólares)**



Fuente: CEPAL Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010.

/a: Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay, Venezuela

**Grafico 4**  
**América Latina y el Caribe: IED por sector de destino**  
**(en Porcentaje)**



Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010.

Finalmente y para complementar el análisis anterior es interesante observar qué ha sucedido con los flujos de IED hacia la región, a partir de la implementación de las llamadas reformas de segunda generación, las cuales descansan en la

liberalización creciente de los mercados financieros y de bienes y servicios. En consecuencia, como se observa en el gráfico 4 la IED ha fluido hacia la región de manera creciente, concentrándose los sectores primarios y de servicios.

#### **4. UNA APROXIMACION A LOS EFECTOS ESCALA COMPOSICION Y TECNOLOGIA EN BOLIVIA**

Estudios relativos al cálculo del efecto escala, composición y tecnología son escasos aun. Los estudios para países como el nuestro, son mínimos, y para el caso boliviano en particular, inexistentes. En este punto, se pretende aportar realizando una primera aproximación a los efectos tecnología, composición y escala para Bolivia. Iniciaremos realizando el estudio del efecto escala, posteriormente el efecto composición, para finalizar con el efecto tecnología.

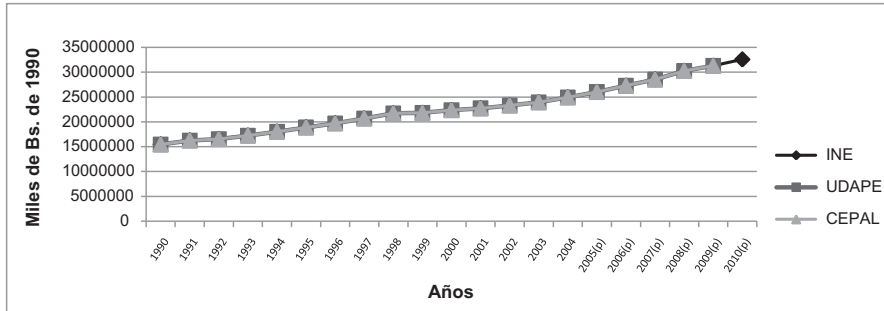
##### **4.1. El efecto escala**

El Efecto Escala, en base a la definición brindada en el marco teórico, se estima a partir de dos variables: absoluta y relativa, el PIB, y el PIB minero/PIB Total y/o el PIB Hidrocarburos/PIB Total, respectivamente. Los datos fueron obtenidos de fuentes oficiales tales como el INE, Banco Central, UDAPE, Penn World Tables.

Un primer indicador que nos ayuda a referirnos al efecto escala del comercio internacional, es el producto interno bruto (PIB). En el caso boliviano observamos que entre 1990 y 2010 el PIB ha presentado una tendencia ascendente sostenida. En efecto, una vez que la NPE es implementada en la década de los 80 a partir de las reformas de primera generación, la década de los 90 se presenta ya mostrando algunos de los resultados de la liberalización comercial y la promoción de las exportaciones.

En términos del efecto escala, esta evolución ascendente del PIB nos permite afirmar que el mismo presenta un signo positivo, es decir una relación directa entre flujos de comercio internacional e intensidad de la actividad económica; y por lo tanto, a priori una relación dañina o negativa con la calidad ambiental. Esta última afirmación se justifica considerando que, como veremos posteriormente, la economía boliviana descansa sobretudo en actividades intensivas en el uso de recursos naturales.

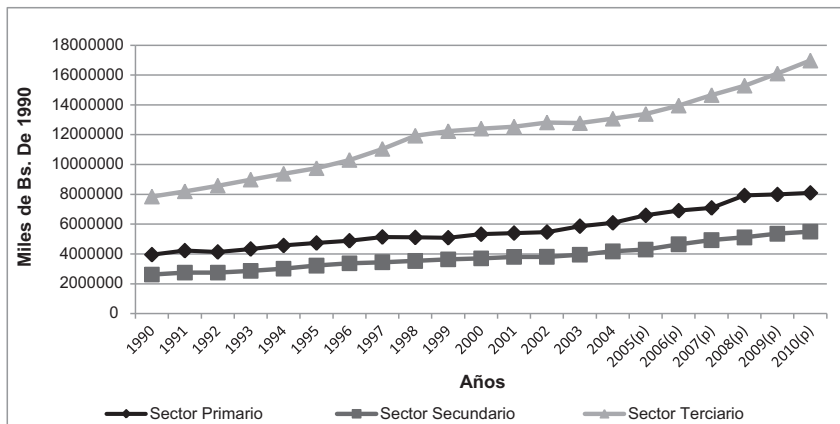
**Gráfico 5**  
**Bolivia: PIB a precios constantes**  
**(En miles de Bs. de 1990)**



Fuente: Elaboración propia en base a INE, UDAPE y CEPAL.

Sin embargo lo recién mencionado necesita ser justificado y complementado con otros indicadores. Es así que a continuación veremos precisamente como es que la estructura del PIB ha evolucionado en las últimas décadas.

**Gráfico 6**  
**Bolivia: PIB según grandes categorías económicas**  
**(a precios constantes de 1990)**

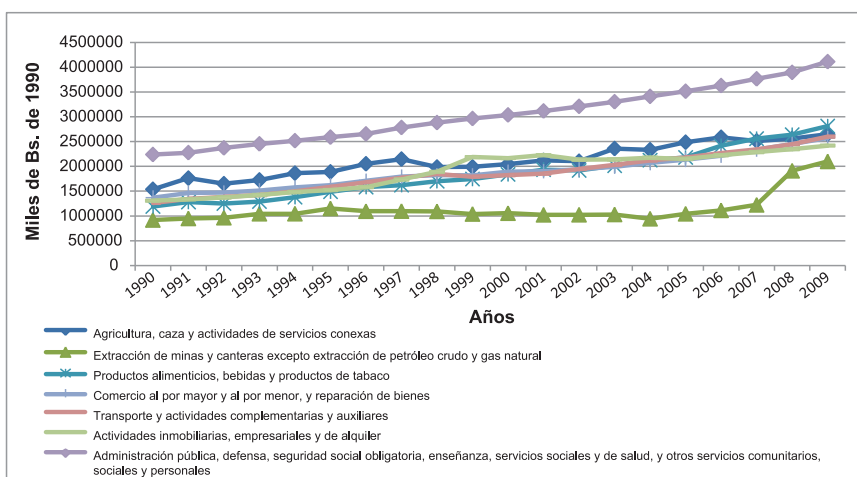


Fuente: Elaboración propia en base a INE.

En el gráfico anterior se observa que la estructura del PIB en Bolivia no ha presentado mayores cambios en las últimas dos décadas, es decir que a partir de la liberalización comercial el patrón de desarrollo se ha enraizado aun mas siendo el sector terciario o de servicios el que ocupa el primer lugar, seguido por el sector primario o extractivo, para terminar con el sector manufacturero en último lugar. Es decir, la economía boliviana presenta una gran probabilidad de evolucionar positivamente pero generando un mayor deterioro ambiental a partir de la promoción de actividades extractivas e intensivas en el uso de RRNN.

Realizando un análisis más exhaustivo, el siguiente gráfico se presenta la evolución del PIB por clase de actividad económica. Observamos que entre 1990 y el 2010 la primera actividad económica del país es extracción de petróleo y gas natural, seguido por las actividades agrícolas. Ambas actividades se basan en el uso y explotación intensiva de RRNN, por lo que el efecto escala que causan en la calidad del medio ambiente es negativa. Así también y como se mencionó anteriormente, su relación con los flujos de comercio internacional es positiva en tanto gran parte de las mismas se dirige a la exportación.

**Gráfico 7**  
**Bolivia: PIB por Clase de Actividad Económica**  
**(En miles de Bs. de 1990)**

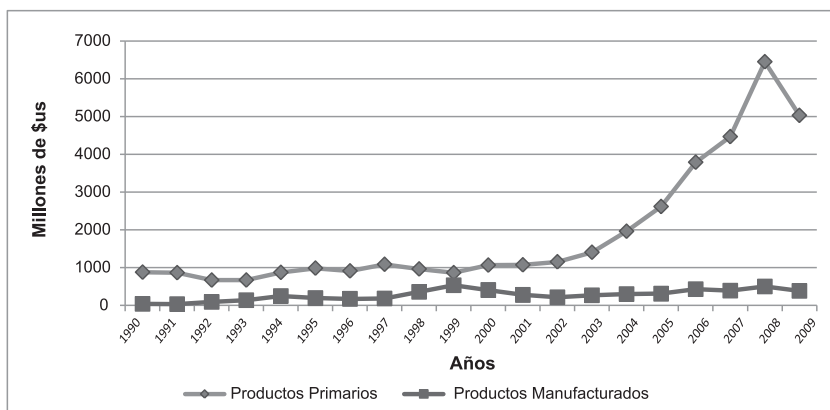


Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL.

Una vez analizado el PIB, veamos ahora que ha sucedido con las exportaciones en cuanto a su volumen y valor se refiere. Con respecto al valor de las exportaciones, el siguiente gráfico nos muestra una comparación interesante entre el valor de los productos primarios y manufacturados que Bolivia exporta. Cabe mencionar que para fines de interpretación del efecto escala, debemos entender que los productos primarios se asocian con un mayor deterioro ambiental, en tanto que los productos manufacturados tendrían una relación positiva en la medida en que la matriz productiva descansa menos en los RRNN y tiende a usar tecnología limpia.

Como se puede observar en el gráfico 8 el valor de las exportaciones bolivianas ha sido ascendente particularmente en el caso de los productos primarios, lo que ciertamente ha repercutido en una buena salud económica en tanto la estructura productiva boliviana descansa en el sector primario. En el caso de los productos manufacturados, escasamente exportados por Bolivia, su valor no ha presentado mayores cambios en las últimas décadas.

**Gráfico 8**  
**Bolivia: Valor de Exportaciones por Grupos de Productos**  
(En millones de dólares)



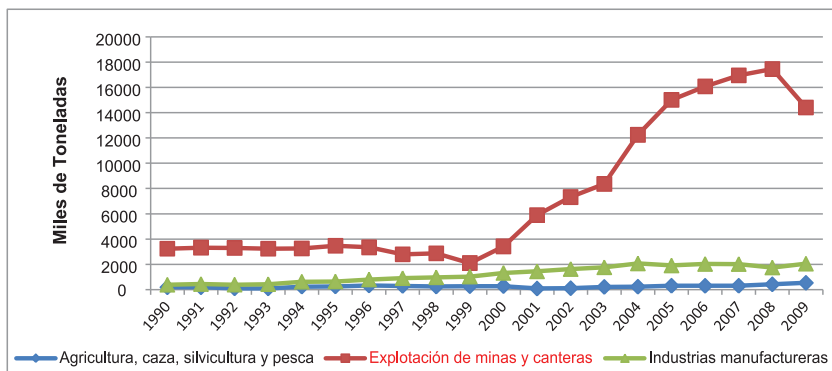
Fuente: CEPAL, Base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior BADECEL.

Ahora bien, en lo que se refiere al volumen físico de las exportaciones, se ha mencionado que este sería un indicador más objetivo del efecto escala, de

acuerdo a datos de CEPAL (2010) se afirma que ésta ha sido sostenidamente ascendente en la década de los 90 y 2000, lo que refleja la vigencia del modelo de promoción de exportaciones.

En el siguiente gráfico observamos lo sucedido con el volumen de las exportaciones por sector económico. Se destaca el hecho de que el sector extractivo de minas y canteras sobresale en comparación a los sectores de agricultura y manufactura. La distancia de estas diferencias es mucho más marcada que la presentada por el valor de las mismas. Siendo el volumen un indicador físico de las exportaciones, su trascendencia en el deterioro ambiental y en la explotación intensiva de los RRNN, es mucho más preponderante. La conclusión a la que llegamos es que el efecto escala del comercio internacional sobre la calidad ambiental es ratificado como negativo.

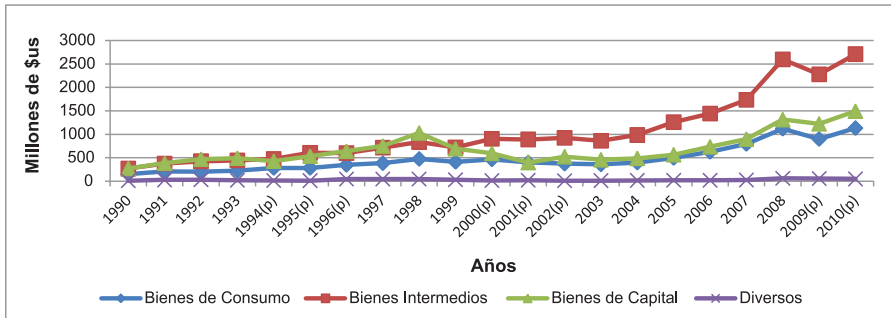
**Gráfico 9**  
**Bolivia: Volumen de las Exportaciones por Grandes Sectores**  
**(En miles de toneladas)**



Fuente: Base de datos estadísticos de comercio exterior (BADECEL) de la CEPAL

Si siguiendo con el análisis, en el siguiente gráfico se observa que nuestro país importa principalmente bienes intermedios, seguido por la importación de bienes de capital y de consumo. Esto no hace más que reflejar la estructura primaria de la economía boliviana lo que la obliga a importar productos que tendrían un contenido más amigable con el medio ambiente, esto siempre y cuando el uso de tecnologías limpias en su producción sea un supuesto valedero.

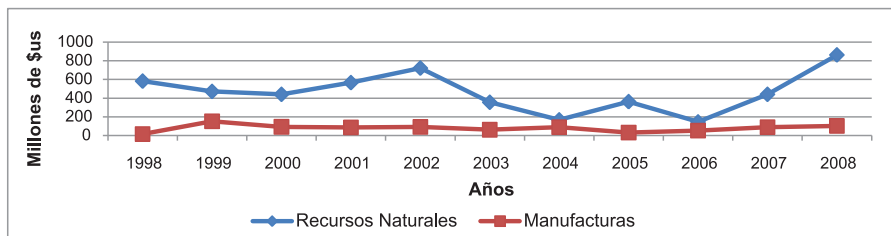
**Gráfico 10**  
**Bolivia: Valor de las Importaciones Según Uso o Destino Económico**  
**(En millones de dólares)**



Fuente: BCB, Boletines del Sector Externo N° 44, 37 y 34.

Finalmente para concluir lo referido al efecto escala, analizaremos el comportamiento de los flujos de IED en el periodo de estudio, en particular sus sectores destino en Bolivia. El gráfico 12 nos indica que como resultado de la liberalización comercial también en el sector financiero y la apertura amigable hacia la inversión extranjera, ésta ha fluido hacia Bolivia de manera significativa, pero con la característica de concentrarse en el sector de RRNN y no así en el sector manufacturero. Es decir, los flujos de IED han coadyuvado de manera significativa a la primarización cada vez más intensa de la economía boliviana, con los efectos negativos, ya mencionados, en el medio ambiente.

**Gráfico 12**  
**Bolivia: Inversión Extranjera Directa (IED) según Actividad Económica**  
**(En millones de dólares)**

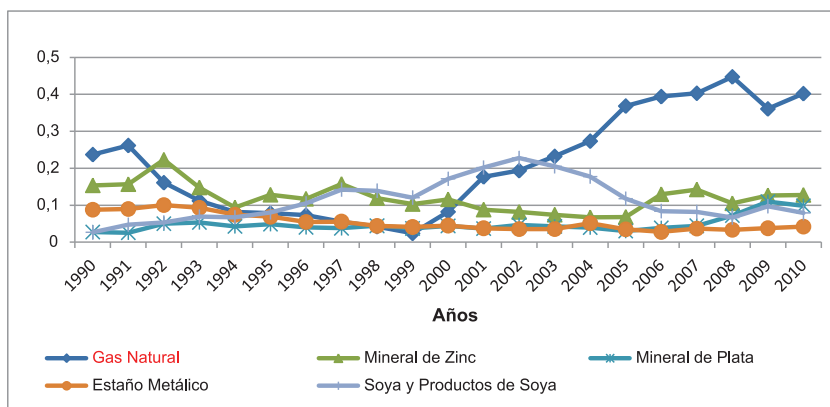


Fuente: CEPAL, La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2010.

## 4.2. El efecto composición

El Efecto Composición se estima a partir de la recopilación de información referente a la evolución de la estructura del PIB boliviano a lo largo del periodo de estudio, esto nos permitirá ponderar el peso relativo de los distintos sectores en la economía de nuestro país. Los datos fueron obtenidos de fuentes oficiales como el INE, Banco Central y UDAPE.

**Gráfico 13**  
**Bolivia: Contribución a las Exportaciones por productos principales**  
**(En porcentajes)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

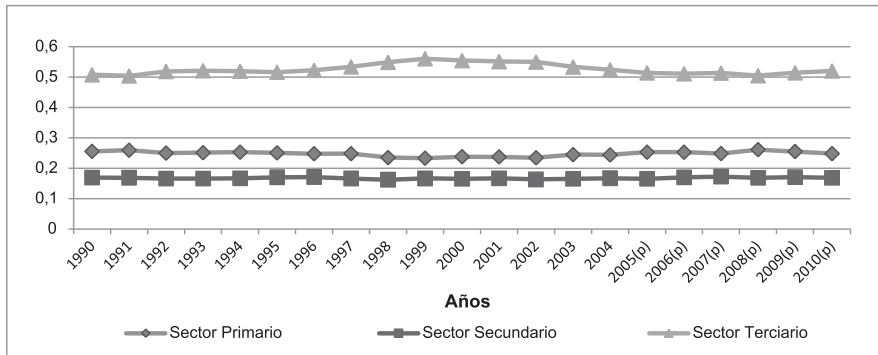
El gráfico 13 nos indica que entre los principales productos de exportación, entre 1990 y el 2010 la composición de las exportaciones no ha presentado variaciones significativas, siendo el gas natural, el zinc y la soya, los productos que tiene una mayor participación relativa. En otras palabras, aun y cuando el modelo de desarrollo cambió hacia una economía más abierta al comercio internacional, el patrón de desarrollo extractivista e intensivo en la explotación de RRNN, no ha cambiado; por el contrario dicho patrón se ha profundizado.

Entonces, como una primera aproximación al efecto composición, que de acuerdo a la teoría promovería un cambio en la estructura productiva hacia sectores menos contaminantes y depredadores de los RRNN, vemos que en este

caso, dicha situación no se cumple. Por el contrario en el caso boliviano el efecto composición tendría un signo negativo, pues una mayor apertura comercial ha generado una mayor intensidad en el uso y explotación de los RRNN, y por ende ha generado crecimiento económico pero a costa de un mayor deterioro ambiental.

Con respecto al desempeño del PIB y los cambios que en su estructura productiva se habrían dado una vez en marcha el proceso de liberalización comercial, observamos en el siguiente gráfico, que de acuerdo a las grandes categorías económicas, manejadas por el INE, Bolivia no presenta ninguna modificación en su estructura productiva en el periodo de estudio, siendo el sector primario el que sostiene más del 50% del PIB, seguido de lejos por el sector secundario y terciario. Este análisis nos permite reafirmar lo expuesto anteriormente sobre el signo negativo del efecto composición.

**Gráfico 15**  
**Bolivia: Contribución del PIB según grandes categorías económicas**  
**(En porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE.

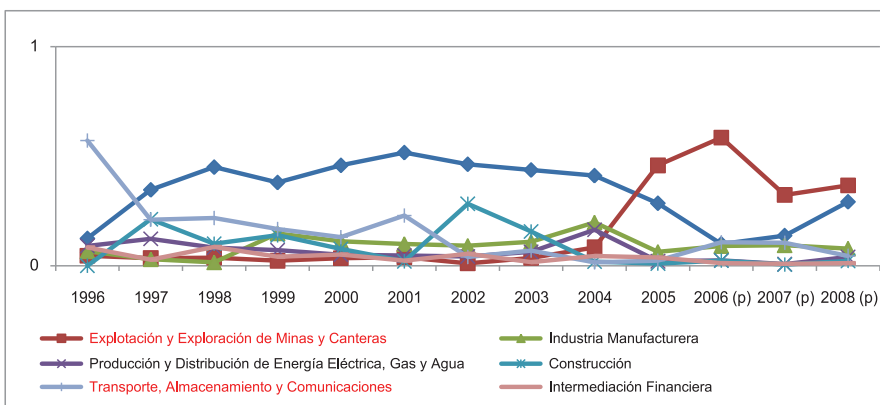
(p): Preliminar

Realizando un análisis más minucioso de los sectores destino de la IED, observamos que destacan la exploración y explotación de petróleo y gas natural; seguido por la explotación de minas y canteras. En efecto, una vez que en la década de los 90 emerge una nueva Ley de Inversiones en nuestro país, reflejando una actitud amistosa y abierta a la IED, es que fluyen de manera

significativa capitales extranjeros, pero se dirigen a determinados sectores clave, sectores con cierta desventaja competitiva y comparativa.

El gráfico 16 nos muestra esta situación. El capital ha fluído sobretodo al sector de petróleo y gas natural, seguido por la explotación de minas y canteras. Como se observa la tendencia ha sido sostenida, por lo que el efecto composición queda definido como negativo para el medio ambiente, dada la creciente incidencia en la explotación de RRNN.

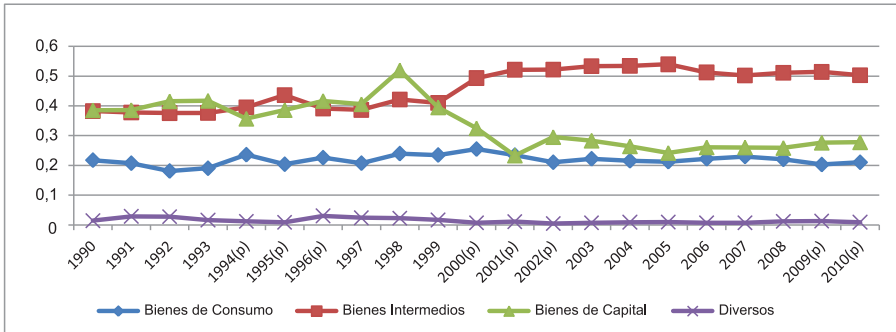
**Gráfico 16**  
**Bolivia: Tendencia de la IED Bruta Relativa Sectorial**  
**(En porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base a datos del INE y BCB(p): Preliminar

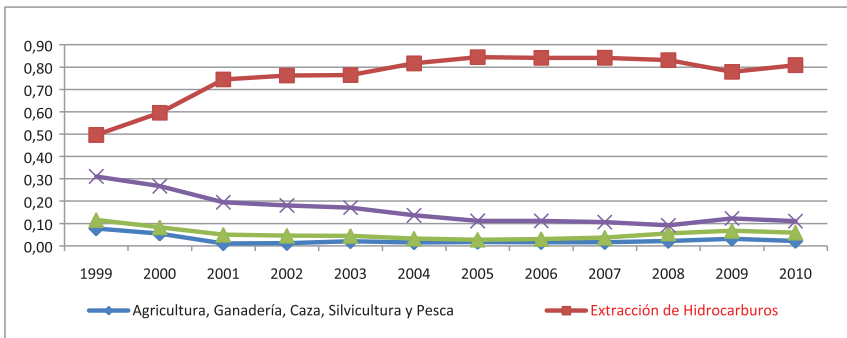
Para complementar nuestro análisis de los efectos del comercio internacional en el medio ambiente, analizaremos ahora la evolución relativa de las importaciones. En términos de su valor, observamos en el gráfico 17, que los bienes de capital ocupan el primer lugar entre los productos que Bolivia importa, con una participación promedio mayor al 50%. Como se mencionó anteriormente esto se explica por la ausencia de ventajas comparativas y competitivas en este tipo de productos, situación que no ha cambiado aun y cuando el modelo económico ha sido modificado.

**Gráfico 17**  
**Bolivia: Contribución a las Importaciones Según Uso o Destino Económico (Valor) (En porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con base a datos del BCB.  
 (p) Preliminar

**Gráfico 18**  
**Bolivia: Contribución a las Exportaciones según Actividad Económica (Volumen) (en porcentaje)**



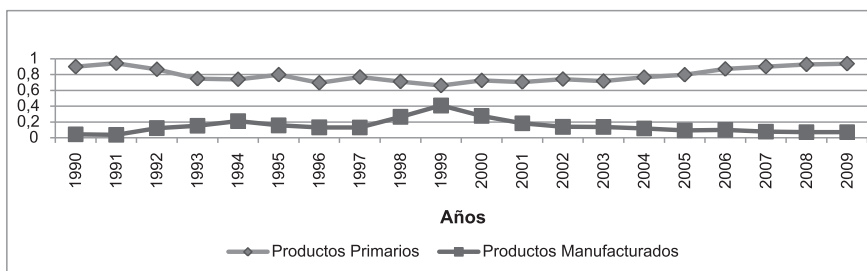
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INE

Con respecto al desempeño que las exportaciones han tenido en términos relativos, a continuación se presentan las exportaciones en términos de su valor y volumen. Las exportaciones expresadas en volumen nos permiten analizar el incremento físico de las mismas, como se observa en el gráfico 18 la extracción

de hidrocarburos ha incrementado su participación desde 1990, de un 50% de las exportaciones, hasta un 75% el 2010. Es decir el efecto composición no ha sido potente al momento de lograr modificar la matriz productiva boliviana, por el contrario su efecto es casi nulo, pues la composición de las exportaciones no ha cambiado en absoluto. Este efecto es negativo para el caso boliviano.

Las exportaciones en términos de su valor, tampoco presentan cambios significativos, sino más bien nos permiten confirmar lo mencionado anteriormente, la exportación de productos primarios fue y sigue siendo el principal pilar económico de nuestro país, con la consiguiente intensa explotación de los RRNN.

**Gráfico 19**  
**Bolivia: Contribución a las exportaciones por Grupos de Productos**  
**(Valor) (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Datos Estadísticos de Comercio Exterior BADECEL de la CEPAL

### 4.3. El efecto tecnología

El Efecto Tecnología, a su vez se estima a partir de la variable I&D (Investigación y Desarrollo), que reporta anualmente el Banco Mundial. Cabe mencionar, que este indicador será complementado con datos disponibles al respecto de bases de datos de la CEPAL.

La presencia de la tecnología en un país es un tema crucial para el desarrollo. El acceso y uso de la tecnología contribuye al mejoramiento del país en distintos ámbitos. En términos de su incidencia en el medio ambiente, se menciona que este efecto es el más determinante al momento de hablar de los

efectos positivos de los flujos comerciales en la calidad ambiental. Es así que si existe aún evolución tecnológica positiva, entonces podemos afirmar que esta repercutirá de manera contundente en una mejora ambiental.

Existen varios indicadores que miden el grado de tecnología presente en un país, pero la limitante se encuentra en la disponibilidad de información para determinados países; es decir, existen pocos datos o datos incompletos para algunos países como es el caso de Bolivia.

Entre los indicadores tecnológicos que se analizan en este acápite tenemos a los siguientes:

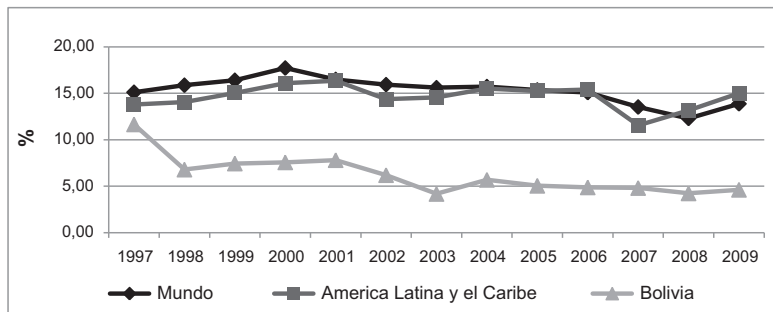
- Importaciones de Bienes TIC's
- Exportaciones de alta tecnología
- Gasto en Investigación y Desarrollo (I&D) como porcentaje del PIB
- Pagos y recibos por regalías y derechos de licencia
- Artículos de revistas científicos y técnicos
- Uso de internet
- Gasto en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB
- Solicitudes de patentes
- Patentes otorgadas

Los primeros 7 indicadores se obtuvieron del World Development Indicators (WDI) del Banco Mundial con los que se realizó una comparación de Bolivia respecto a América Latina y el Mundo. La variable uso de internet se la obtuvo de la CIA World Factbook. Finalmente, los últimos indicadores se obtuvieron de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT). A continuación se analizan cada uno de los indicadores antes mencionados.

#### **4.3.1. Importaciones de bienes de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's)**

Las importaciones de bienes de TIC's, medidas como porcentaje de las importaciones totales de bienes, incluye las telecomunicaciones, audio y video, equipos de cómputo, equipos electrónicos, y otros bienes de TIC's, excluyendo al Software.

**Gráfico 20**  
**Mundo. Importaciones de TIC's**  
**(como % de las Importaciones Totales de Bienes)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los WDI del BM.

En el Gráfico 20 se observa la relación de las importaciones de bienes TIC's de Bolivia con Latinoamérica y el Mundo. El periodo constituido por 13 años nos muestra que la brecha existente entre Bolivia y América Latina es muy grande, especialmente desde 1998 a 2009. Algo similar ocurre con los datos a nivel mundial donde la brecha aumenta aún más en algunos años. Cabe destacar la similitud existente entre América Latina y el Mundo, similitud a la que Bolivia se acerca únicamente en el año 1997.

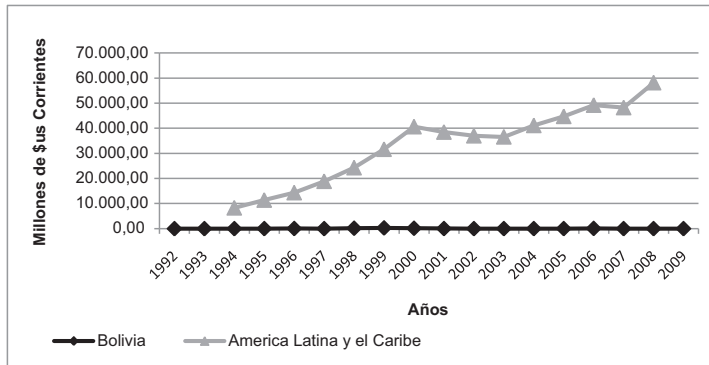
Se podría decir que las importaciones de bienes de TIC's constituyen una proporción importante de las importaciones totales de bienes para América Latina y el Mundo. Por otro lado la baja proporción de estas importaciones en Bolivia que se encuentran muy por debajo de América Latina y tiene una tendencia en general decreciente durante el periodo con un leve aumento para el 2009. Por lo que en primera instancia podemos hablar de la presencia de un efecto tecnología negativo en el caso boliviano.

#### 4.3.2. Exportaciones de alta tecnología

Se consideran productos de alta tecnología, aquellos con intensidad de Investigación y Desarrollo (I&D), de acuerdo a datos del Banco Mundial América Latina y el Caribe, así como Bolivia, presentan un rezago importante frente a las exportaciones de alta tecnología a nivel mundial.

Ahora bien si comparamos simplemente la situación latinoamericana y el posicionamiento boliviano veremos en el siguiente gráfico que el rezago permanece y continúa siendo significativo.

**Gráfico 21**  
**América Latina. Exportaciones de Alta Tecnología**  
**(En millones de dólares)**

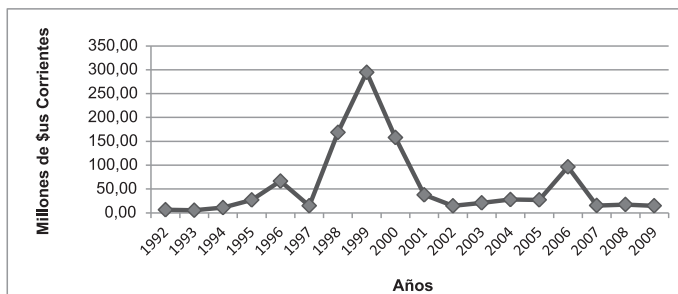


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los WDI del BM.

La brecha que se muestra entre las exportaciones de alta tecnología entre Bolivia y América Latina y el Caribe es muy grande. Esta brecha que empezó a crecer desde 1994 sigue en aumento. Las exportaciones de alta tecnología de Bolivia fueron muy pocas teniendo únicamente ciertos años en los que verdaderamente se exportó un valor importante con alta tecnología. Nuevamente este dato nos permite reafirmar el efecto tecnológico negativo que ha presentado Bolivia.

Como nos muestra el gráfico 22 los únicos años en los que se tuvo una exportación importante de productos de alta tecnología fue en los años 1996, 2006 y especialmente en el año 1999. Se debe resaltar este comportamiento frente al de una América Latina y el Caribe con exportaciones de alta tecnología crecientes.

**Gráfico 22**  
**Bolivia: Exportaciones de Alta Tecnología**  
**(en millones de dólares)**

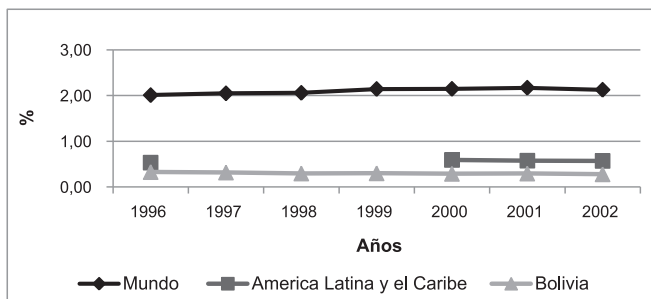


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los WDI del BM.

#### 4.3.3. Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB

Considerado como los gastos corrientes o de capital tanto públicos como privados que se utilizan para incrementar el conocimiento y usarlo para nuevas aplicaciones. La I&D cubre la investigación básica, aplicada y el desarrollo experimental.

**Gráfico 23**  
**Mundo. Gasto en I&D como % del PIB**

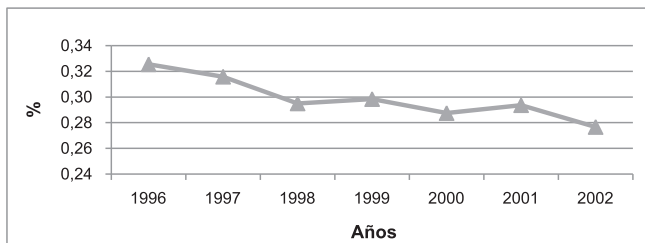


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los WDI del BM.

En el gráfico 23 se puede observar la relación entre Bolivia, América Latina y el Caribe, y el Mundo en cuanto al porcentaje del PIB gastado en I&D. El

gráfico muestra claramente a Bolivia por debajo del nivel de América Latina y del Mundo con un gasto en I&D que se encuentra por debajo del 0.35%, a comparación de un 0.60% debajo del cual se encuentra América Latina y el Caribe y de un 2.10% alrededor del cual fluctúa el gasto en I&D (como porcentaje del PIB) a nivel Mundial.

**Gráfico 24**  
**Bolivia: Gasto en I&D como % del PIB**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los WDI del BM.

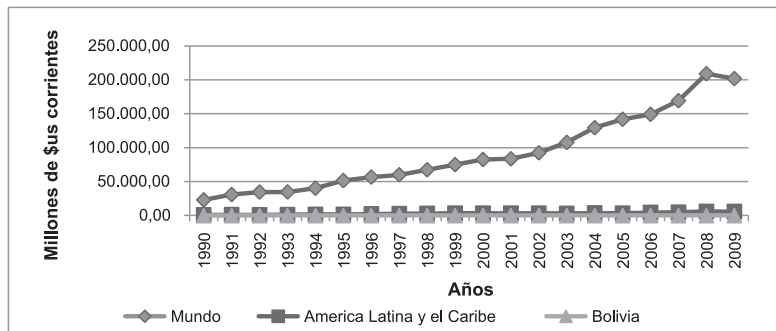
El gráfico 24 nos muestra la tendencia, en general decreciente, que tiene Bolivia en el gasto de I&D. Cabe destacar el intervalo de tiempo del análisis el cual llega solo hasta el año 2002; esto debido a que la información para los años siguientes no se encuentra disponible. Sin embargo se puede prever que la situación no ha cambiado hasta la fecha, ciertamente Bolivia está muy lejos de aplicar tecnologías limpias aun en su matriz productiva, lo que repercute en una producción mayormente contaminante y dañina para el medio ambiente.

#### **4.3.4. Pagos y recibos por regalías y derechos de licencia**

Son pagos entre los residentes y no residentes por el uso autorizado de activos intangibles no financieros, no producidos y derechos de propiedad; y para el uso, bajo licencia, de prototipos originales.

El gráfico 25 nos muestra la relación de Bolivia y América Latina y el Caribe respecto al mundo, claramente se puede observar la relación dominante de los pagos de regalías y derechos de licencia a nivel mundial.

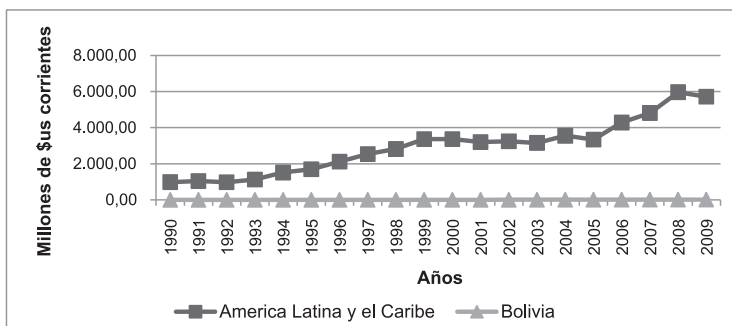
**Gráfico 25**  
**Mundo. Pagos de Regalías y Derechos de Licencia**  
 (en millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los WDI del BM.

La relación Bolivia - América Latina y el Caribe se muestra en el gráfico 26.

**Gráfico 26**  
**América Latina. Pagos de Regalías y Derechos de Licencia**  
 (en millones de dólares)



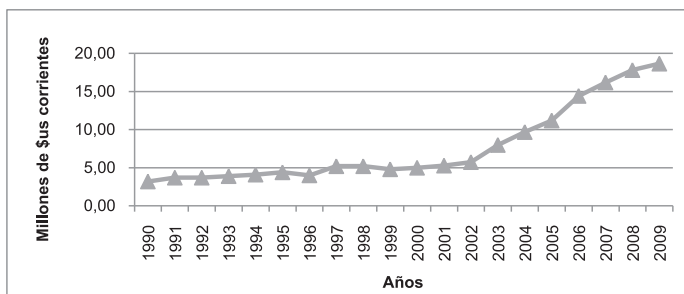
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los WDI del BM.

En este gráfico se observa que Bolivia también queda rezagada en relación al resto de América Latina de manera considerable y mucho más a partir de 1995.

Pero el incremento de estos pagos por parte de Bolivia muestra una tendencia en general creciente que va en aumento a partir del año 2002. Si bien

los pagos parecen insignificantes en relación al Mundo y a América Latina y el Caribe, estos se fueron incrementando a partir de 1990.

**Gráfico 27**  
**Bolivia: Pagos de Regalías y Derechos de Licencia**  
(en millones de dólares)

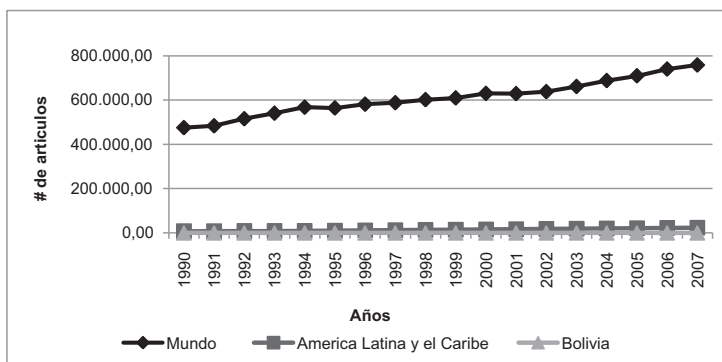


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los WDI del BM.

### Artículos de revistas científicas y técnicos

En cuanto a los artículos científicos y técnicos publicados, Bolivia queda claramente rezagada, al igual que América latina y el Caribe, respecto al Mundo.

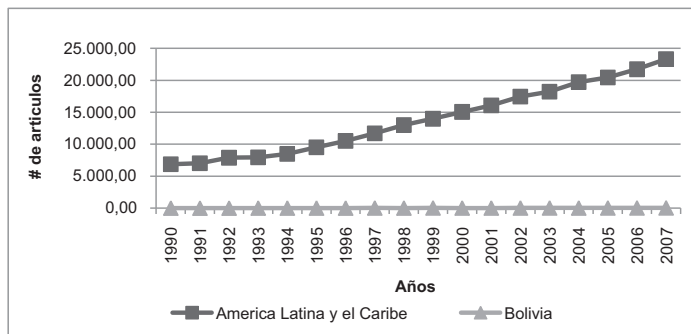
**Gráfico 28**  
**Mundo: Artículos de Revista Científicos y Técnicos**  
(en unidades)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los WDI del BM.

La situación se repite si se compara a Bolivia únicamente con América Latina y el Caribe como lo muestra el gráfico 29. Cabe resaltar el crecimiento constante de América Latina en cuanto a la publicación de artículos científicos y técnicos llegando a bordear los 24.000 artículos para el año 2007.

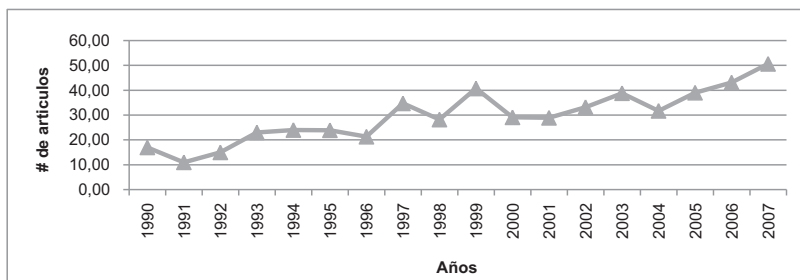
**Gráfico 29**  
**América Latina: Artículos de Revista Científicos y Técnicos**  
**(en unidades)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los WDI del BM.

Por otro lado, considerando únicamente a Bolivia, los artículos publicados muestran una tendencia en general creciente, llegando a un número aproximado de 60 para el año 2007 como lo muestra el gráfico 30.

**Gráfico 30**  
**Bolivia: Artículos de Revista Científicos y Técnicos**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los WDI del BM.

#### 4.3.6. Uso de internet

Medido con el número de servidores de internet disponibles en un país, es un indicador del grado de conectividad a internet. Considerando este indicador, es EE.UU. quien domina en cuanto al número de servidores disponibles seguido muy de lejos por Japón que ocupa el segundo lugar. Bolivia se encuentra dentro de los 100 países con más servidores disponibles de internet ubicándose en el puesto número 74 a nivel mundial rondando los 125.500 servidores.

Comparando a los países de América del Sur se puede observar la predominancia de Brasil en el número de servidores disponibles, seguido muy de lejos por Argentina y ubicándose en el tercer lugar Colombia. El cuadro N°3 muestra la posición que ocupan los distintos países de Suramérica de acuerdo al número de servidores disponibles. Cabe resaltar el penúltimo puesto que ocupa Bolivia en la región solo por encima de Ecuador.

**Cuadro N°3**

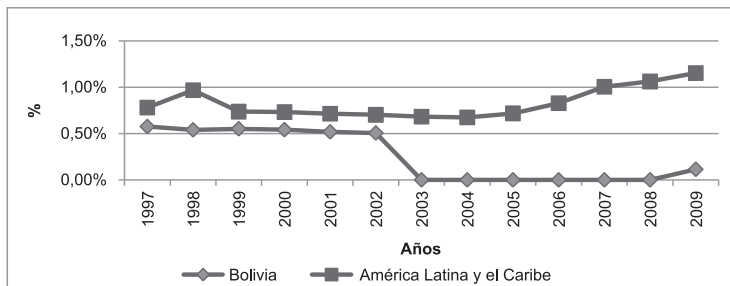
<i><b>País</b></i>	<i><b>Servidores</b></i>
Brasil	19,316,000
Argentina	6,025,000
Colombia	2,527,000
Chile	1,056,000
Uruguay	765,525
Perú	268,225
Venezuela	238,665
Paraguay	167,281
Bolivia	125,462
Ecuador	67,975

Fuente: CIA World Factbook.

#### 4.3.7. Gasto en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB

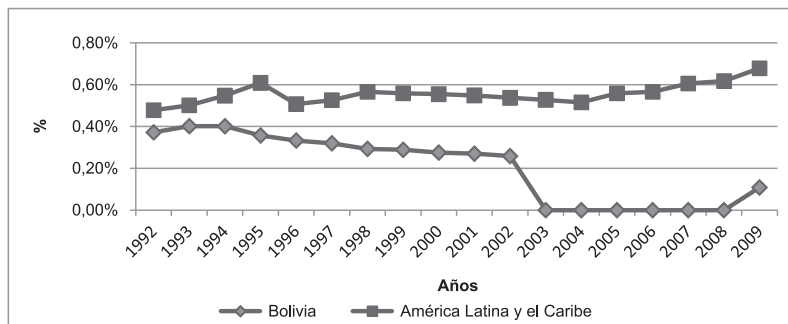
El gasto en ciencia y tecnología como porcentaje del PIB, tanto en actividades científicas y tecnológicas como en I&D, está por debajo del 1.20% tanto para América Latina y el Caribe como para Bolivia.

**Gráfico 33**  
**América Latina: Gasto en Ciencia y Tecnología en relación al PIB**  
**(Actividades Científicas y Tecnológicas, en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT).

**Gráfico 34**  
**América Latina: Gasto en Ciencia y Tecnología en relación al PIB**  
**(I&D) (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT).

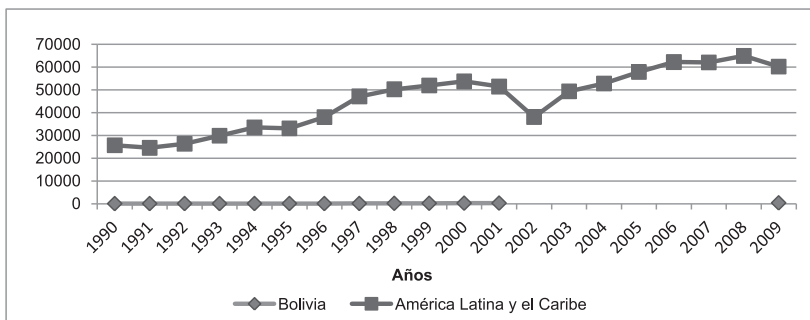
Los gráficos 33 y 34 nos muestran la relación entre Bolivia y América Latina y el Caribe para el gasto en ciencia y tecnología en relación al PIB considerando a las actividades científicas y tecnológicas por un lado y la I&D por el otro. El gráfico que considera las actividades científicas y tecnológicas nos muestra una diferencia mínima en el periodo 1997-2002, pero esta diferencia aumenta de manera considerable para el año 2009.

En cuanto a la I&D, se puede observar la constancia del gasto en América Latina y el Caribe así como la tendencia decreciente de Bolivia que comienza en 1994 hasta llegar a su punto mínimo en 2009 ampliando la brecha que era bastante reducida a principios de la década del 90.

#### 4.3.8. Solicitud de patentes

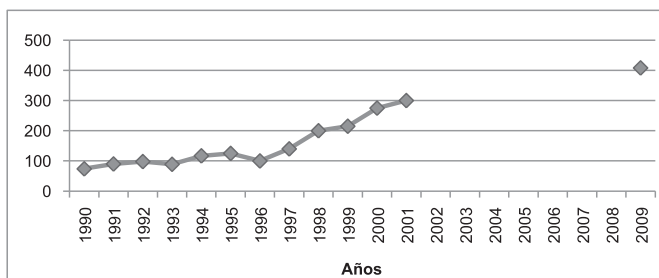
En cuanto a la solicitud de patentes, podemos observar claramente en el gráfico 40 la gran diferencia de Bolivia respecto a América Latina y el Caribe que tiene una tendencia en general creciente en las solicitudes de patentes, registrando una caída importante únicamente en el año 2002.

**Gráfico 40**  
**América Latina: Solicitudes de Patentes**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la RICYT.

**Gráfico 41**  
**Bolivia: Solicitudes de Patentes**



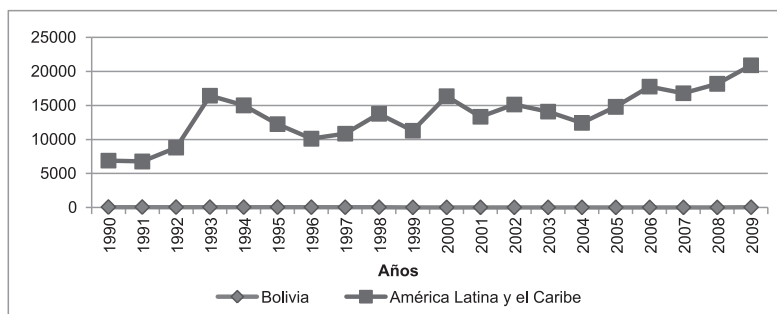
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la RICYT.

Pero considerando únicamente a Bolivia, si bien no se tiene la misma magnitud de peticiones en las solicitudes de patentes que América Latina y el Caribe, también se muestra una tendencia creciente (considerando que no tienen datos para el periodo 2002-2008) hasta llegar a un número de 408 solicitudes en 2009.

#### 4.3.9. Patentes otorgadas

En cuanto a las Patentes otorgadas resalta el comportamiento cíclico de América Latina y el Caribe pero con una tendencia en general creciente.

**Gráfico 42**  
**América Latina: Patentes Otorgadas**

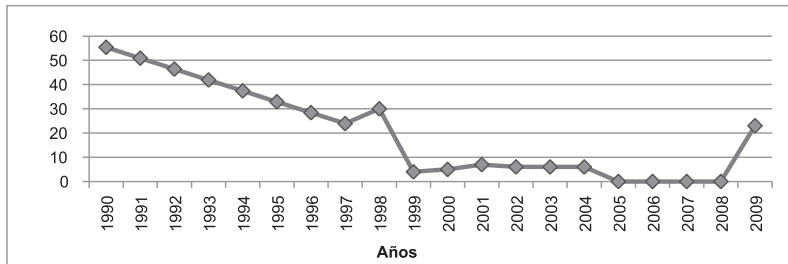


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la RICYT.

Bolivia, en la otorgación de patentes no tiene similitud alguna con América Latina y el Caribe, además se debe resaltar la tendencia decreciente que muestra el país desde el año 1990, año en el que se tuvo el máximo número de patentes otorgadas.

En síntesis para terminar el análisis de este efecto, una vez observadas las tendencias podemos afirmar que en general Bolivia no ha presentado cambios relevantes en su matriz productiva, puesto que sus indicadores tecnológicos en general permanecen constantes o decrecen, entre 1990 y 2010. El periodo de estudio debería reflejar el impacto positivo de la liberalización económica y comercial, pero esta situación en el caso boliviano y el efecto tecnológico en particular no se cumple, con las repercusiones negativas en la calidad ambiental ya mencionadas anteriormente.

**Gráfico 43**  
**Bolivia: Patentes Otorgadas**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la RICYT.

## CONCLUSIONES

No existe un consenso general sobre los efectos de los flujos comerciales sobre la calidad del medio ambiente. Esto se debe a la ambigüedad que existe en los fundamentos teóricos de esta relación. Por ejemplo, se señala que el incremento de la escala de producción puede deteriorar el medio ambiente pero que éste puede verse compensado por la incorporación de tecnologías limpias y por la reducción de la participación de la industria en beneficio del sector servicios.

Algunos autores sugieren que la mejor política para los países en desarrollo es intentar cambiar la IED hacia sectores que no sean primarios con el fin de diversificar su oferta productiva. Otros sugieren implantar una política ambiental global que regule el comercio internacional, o que controle la demanda de RRNN.

Es importante entender al medioambiente como bien público, es decir un bien del cual nadie puede ser excluido de su disfrute y en cuya producción cabe introducir el principio de solidaridad, bajo el cual los principios la responsabilidad colectiva universal son destacados. De esta manera, la diversificación económica se hace compatible con la biodiversidad y la seguridad ambiental y el intercambio comercial puede llegar a ser un elemento de transmisión, no solamente de positivos impulsos de crecimiento económico sino de estabilidad ambiental.

Para el caso boliviano en particular hemos visto que los efectos del comercio internacional en el medio ambiente no son muy alentadores. Ciertamente, el efecto escala presenta un signo negativo, el efecto composición también y finalmente el efecto tecnología sigue la misma tendencia, Por lo tanto en Bolivia el efecto escala no es compensado por los otros dos efectos, sino mas bien es reforzado por los mismos. Así nuestro país se halla inmerso en la parte ascendente de la curva ambiental de Kuznets, es decir creciendo económicamente pero a costa de un, también, creciente deterioro ambiental, por lo tanto llevando adelante un patrón de desarrollo no sostenible.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguirre, C.; et al. (2007). “*Tecnologías Convergentes en los Países Andinos: El Caso de la Nanotecnología*”. Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico. N° Especial, 7-191.

Azqueta, D.; Alviar, M.; Domínguez, L. & Ryan, R. (2007). Introducción a la Economía Ambiental. Plural editores. La Paz.

Banco Central de Bolivia – BCB (2011). Estadísticas del Sector Fiscal y del Sector Externo de Bolivia. BCB. La Paz.

Birdsall, N. (1999). Política de Comercio y Contaminación Industrial en América Latina: Donde Están los Lugares Libres de Contaminación. En J. I. Varas (ed.), *Economía del Medio Ambiente en América Latina*. (pp.55-65). Alfa omega. Colombia.

Borregaard, N. (2005). Liberalización del Comercio en Chile: ¿Qué Evidencias se Tienen de sus Efectos y Cómo Puede Salvaguardarse el Desarrollo Sustentable? En H. Blanco, L. Togeiro de Almeida y K. P. Gallagher (editores), *Globalización y Medio Ambiente. Lecciones Desde la sAméricas* (pp. 201-247). RIDES-GDAE. Santiago, Chile.

Central Intelligence Agency - CIA (2011). The World Factbook.

Cerdá, E. (2009). “*Comercio Internacional y Medio Ambiente*”, ICE-Economía y Medio Ambiente, 847, 111-126.

Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. (1995) Medio Ambiente y Comercio Internacional en América Latina y el Caribe. En SELA/UNCTAD, *Comercio y Medio Ambiente, el Debate Internacional* (pp. 63-99). SELA/UNCTAD/Nueva Sociedad. Venezuela.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2007). La Inversión Extranjera

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2010). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. CEPAL. Santiago de Chile.

Esty, D. (2001). “*Comercio Internacional y Medio Ambiente*“. Journal of Economic Perspectives, 15, 3, 113-130.

Evia, J. & Molina, R. (1997). Estudio Medio-Ambiental de la Minería Mediana, Pequeña y Artesanal en Bolivia. Documento de Trabajo No. 02/97. Instituto de Investigaciones Socio Económicas (IISEC). La Paz.

Field, B. & Azqueta, D. (1996). Economía y Medio Ambiente (tomo II). McGraw-Hill. Colombia.

Frickmann, C. (2004). Trade, Foreign Investment and the Environment: The Brazilian Experience. Discussion Paper N° 2. Working Group on Development and Environment in the Americas.

Gallagher, K.; Togeiro de Almeida, L. & Blanco, H. (2005) Globalización y Medio Ambiente: Lecciones desde las Américas. En H. Blanco, L. Togeiro de Almeida y K. P. Gallagher (editores), *Globalización y Medio Ambiente. Lecciones desde las Américas* (pp. 9-22). RIDES-GDAE. Santiago, Chile.

He, J. (2005). Environmental Impacts of International Trade: The Case of Industrial Emission of Sulfur Dioxide (SO<sub>2</sub>) in Chinese Provinces. Document de Travail de la Série Etudes et Documents. CERDI.

Instituto Nacional de Estadística - INE (2005). Anuario Estadístico de Exportaciones e Importaciones Bolivia 2005. INE - UDAPE – IBCE. La Paz.

Instituto Nacional de Estadística - INE (2006). Comercio Exterior de Bolivia 1981-2005. INE. La Paz.

Instituto Nacional de Estadística – INE (2011). Estadísticas Sobre el Comercio Exterior de Bolivia. INE. La Paz.

López, R. (1999). Comercio y Medio Ambiente: Alternativas de Política para América Latina. En J. I. Varas (ed.), *Economía del Medio Ambiente en América Latina*. (pp. 39-53). Alfaomega. Colombia.

Morales, J. & Evia, J. (1995). Minería y Medio Ambiente en Bolivia. Documento de Trabajo No. 04/95. Instituto de Investigaciones Socio Económicas (IISEC). La Paz.

Panayotou, T. (2003). "*Economic Growth and the Environment*." *Economic Survey of Europe*, 2, 45-72.

Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología - RICYT (2011).

Schaper, M. (1999). "*Impactos Ambientales de los Cambios en la Estructura Exportadora en Nueve Países de América Latina y el Caribe: 1980-1995*". Serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL. Santiago de Chile.

Schatan, C. (1999). "*Contaminación Industrial en los Países Latinoamericanos Pre y Post Reformas Económicas*". Serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL. Santiago de Chile.

Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales - UDAPE (2011). *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas, Versión 21*. UDAPE, La Paz.

World Bank. (2011). *World Development Indicators*.

# GOBERNANZA DEL AGUA: LA MESA DE CONCERTACIÓN PÚBLICO SOCIAL DE LA MICRO CUENCA DEL RÍO TUPIZA, BOLIVIA.

RAÚL DELGADO BURGOA<sup>1</sup>

## RESUMEN

En los últimos años, en Bolivia se propone el Plan Nacional de Cuencas con el objetivo de crear un marco legal amplio que posibilite la gestión integrada del agua. En esta perspectiva, diversos proyectos exploran diferentes formatos de gestión de cuencas: comités de cuencas, comités de riego o de agua potable, plataformas de deliberación, mesas de micro cuencas, etc., como mecanismos que puedan promover efectivamente la gobernanza del agua. Mediante este artículo, se examina la experiencia de una mesa de deliberación y concertación que fue implementada en la cuenca del Río Tupiza<sup>2</sup>, con el objetivo de facilitar información, comunicación e interacción entre los diferentes actores sociales y públicos involucrados en la gestión del agua de la cuenca, promoviendo procesos de diálogo y concertación, y haciendo posible el planteamiento y puesta en marcha de acciones públicas-sociales en materia de prevención, seguimiento y control de la calidad del agua.

*Palabras claves:* gobernanza del agua, gestión de cuencas hidrográficas, mesas de deliberación - conciliación, redes políticas.

---

<sup>1</sup> Investigador del IESE. Arquitecto, Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Email: [rdelgadob@supernet.com.bo](mailto:rdelgadob@supernet.com.bo); Teléfonos: 71794111, 4510169, 4297494.

<sup>2</sup> La mesa de deliberación y concertación objeto de este estudio, fue impulsada por el Centro de Apoyo para la Gestión Sustentable del Agua y el Medio Ambiente (Agua Sustentable), en el marco del Proyecto de Aguas Transfronterizas.



## INTRODUCCIÓN

La Guerra del Agua suscitada en Cochabamba el año 2000, constituye un caso representativo de los permanentes conflictos socio ambientales que se generan en Bolivia debido a la inexistencia de una ley nacional que integre los diferentes usos de agua, y a la vigencia de una legislación sectorizada (agua potable, riego, actividades mineras, etc.) fuertemente ligada a operaciones extractivas.

Los primeros intentos de crear un marco legal más amplio, que den respuestas integrales a la gestión de los recursos hídricos, se reflejan en la creación del Ministerio del Agua (2006), del que se esperaba que articule los tres sectores hídricos históricamente separados (agua potable y saneamiento, riego y cuenca); y, el planteamiento del Plan Nacional de Cuencas (2006) que asume la cuenca hidrográfica como unidad básica de planificación y gestión social del agua. De esta manera se intenta “territorializar” y “sociabilizar” la gestión del agua, a fin de reconocer las estructuras de órganos y atribuciones locales, de reglas de conducta y de sistemas de sanciones, sobre cuya base se resolverían los conflictos derivados del uso, goce y disposición de los recursos<sup>3</sup> (Gentes, 2006).

La nueva Constitución Política del Estado de diciembre del año 2007 confirma y fortalece este enfoque, declarando que “respetar y reconocer “los usos y costumbres de las comunidades, sus autoridades locales, y organizaciones indígenas campesinas, sobre el derecho, el manejo y la gestión del agua” (art. 38); definiendo además la propiedad colectiva y comunitaria tanto del recurso mismo, como de la infraestructura adyacente en su función social, cultural y ambiental e impidiendo su apropiación privada (art. 37, II).

En paralelo a estas determinaciones que se generan en el nivel de las políticas y normativa nacional, a partir de la década de 1990<sup>4</sup>, las normas

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, en los denominados ‘territorios comunitarios de origen’ (TCO), concedidos a las comunidades indígenas por ley agraria, a menudo las negociaciones sobre el uso del agua y redes de riego suelen involucrar no solo intereses indígenas, sino que implican las relaciones e intereses de otros grupos de usuarios regidos por diferentes usos o reglas con fines comerciales y no necesariamente colectivos (Boelens y otros 2007; Orellana 2007).

<sup>4</sup> A partir de 1990 Bolivia ha dado pasos determinantes en la descentralización administrativa del Estado, sobre la base de un modelo que reivindica las demandas locales y devuelve a los municipios el derecho de decisión y planificación comunitaria local. Desde 1994, el número de gobiernos municipales aumentó de 25 a 327, con el respectivo incremento de los ingresos de administración e inversión local. También los departamentos han ganado mayores espacios de decisión política, desde que los prefectos departamentales son elegidos directamente por el pueblo (Ruiz 2005).<sup>13</sup>

vigentes atribuyen a los gobiernos municipales la responsabilidad del servicio de agua potable, alcantarillado sanitario local y la administración de la infraestructura de micro riego; facultan también a los gobiernos departamentales, para hacer operativa y ejecutar la política ambiental y de gestión integral de recursos hídricos<sup>5</sup>.

Tanto desde el Plan Nacional de Desarrollo como desde el Plan Nacional de Cuencas (PNC), se estima que las políticas necesarias se construirían mejor “desde los proyectos de iniciativas locales, redes interinstitucionales de promoción y fortalecimiento de la gestión integral de los recursos hídricos, con participación de actores, sectores, municipios, organizaciones de base y el apoyo de la cooperación internacional”. En esta perspectiva se propone la implementación o fortalecimiento de organismos de gestión de cuencas que en diferentes formatos: entidades de micro-cuenca, comités de riego o agua potable, etc. guardan un gran potencial para promover la gobernanza del agua y consecuentemente la resolución de conflictos.

El caso que se analiza en el presente artículo corresponde a este tipo de experiencias, que bajo el formato de una mesa de deliberación y concertación implementada en el nivel municipal, busca facilitar información, comunicación e interacción entre los diferentes actores público-sociales involucrados en la gestión del agua de una micro cuenca, generando procesos deliberativos y dinámicas equitativas de poder local compartido, que incidan en la toma de decisiones, y posibiliten el planteamiento e implementación de acciones público – sociales de prevención, monitoreo y control de la calidad del agua.

En la segunda sección de este artículo se proporciona una revisión del enfoque de redes políticas que fue utilizado para el análisis e interpretación del estudio de caso; y en la tercera sección, se presenta la problemática y el contexto general, en cuyo marco se desarrolla el mismo. En la cuarta sección se analiza el funcionamiento y resultados de la mesa de concertación, estableciendo su contribución a procesos de gobernanza ambiental. En la quinta sección se discute

---

<sup>5</sup> Las secretarías departamentales de recursos naturales asumen una serie de atribuciones específicas, con miras a la reducción de los impactos ambientales generados por las actividades económicas sobre los cuerpos de agua y las cuencas. Según la normativa correspondiente, son los gobiernos departamentales que deben crear sus Consejos Departamentales del medio ambiente, formular políticas regionales acordes con las condiciones departamentales y colaborar en la gestión ambiental municipal.

las limitaciones y potencialidades del enfoque de redes para la gobernanza del agua en el nivel meso, y en la quinta se concluye a cerca de la viabilidad de la mesa de concertación como estrategia de construcción de gobernanza ambiental.

## **2. REDES DE POLÍTICAS PARA LA GOBERNANZA DEL AGUA.**

En los últimos años las plataformas o mesas de concertación se han constituido en mecanismos muy utilizados por cooperaciones técnicas internacionales y programas públicos sectoriales, para ensayar procesos participativos de generación de políticas públicas que contribuyan adecuadamente a la gestión integrada de los recursos hídricos. Estas nuevas entidades tendrían cualidades potenciales para facilitar la comunicación e interacción entre los diferentes actores involucrados en la gestión del agua en una cuenca, generando beneficios para todos los participantes, incidiendo en las tomas de decisiones, y acordando agendas compartidas de prevención, monitoreo y control de los recursos hídricos.

Estas características de las mesas de concertación sugieren de manera muy objetiva la idea de la red de políticas, en la cual “una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros. Los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a los problemas públicos. De esta forma se van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que fusiona lo público y lo privado” (Zurbriggen, C., 2004). Desde esta perspectiva, instituciones y actores identificados en un conjunto de interacciones políticas a nivel meso, facilitan y ayudan a trascender los límites de los modelos funcionalistas o intencionalistas, que se centran de manera excluyente en la estructura o el agente respectivamente (Smith, 1993).

Algunas posiciones cuestionan el enfoque de redes, afirmando que la descripción de las características de la estructura de la red y/o de los vínculos horizontales que se generan entre los diversos actores involucrados, no son suficientes para explicar los procesos y resultados de la gestión política, ya que el enfoque lograría analizar de forma satisfactoria la articulación del nivel meso, de las redes de actores propiamente dicho, con el nivel micro, del

comportamiento estratégico del actor; sin embargo, es en la articulación con el nivel macro, del nivel de gobierno, donde encontraría mayores dificultades, que es el espacio o nivel donde precisamente podrían generarse las decisiones políticas más determinantes (Dowding, 1995, 2001).

En sus inicios, el concepto de redes de política surgió también en la literatura europea con el concepto de gobernanza como una forma específica de gestión pública opuesta al modelo jerárquico de Estado y de mercado. Desde esta perspectiva, la introducción de las redes es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado no es sino un actor más en dicho proceso.

El concepto de gobernanza y su articulación con la noción de redes se centró en el debate contemporáneo sobre las transformaciones del Estado en la gestión y la prestación de servicios públicos. El interés era caracterizar la fragmentación de la responsabilidad funcional de las políticas debido a los procesos de *agencificación* y privatización, que condujeron a un aumento del rango de organizaciones en las áreas estratégicas de la política pública. La autoridad y el poder del gobierno central se va reduciendo al fragmentarse y dispersarse hacia arriba, al nivel supranacional; hacia fuera, por la privatización y la mercantilización; o hacia abajo, por la creación.

El enfoque de Gobernanza ha motivado el desarrollo de una amplia y diversa literatura, donde gran parte de los conceptos que se emiten en torno a ella coinciden en que se trata de una nueva forma de entender el relacionamiento entre Estado y Sociedad, “una nueva modalidad de ejercicio del poder político y de la misma función de gobernar” (Carimán, B. 2010), que habría entrado en debate a partir de la crisis o reestructuración del Estado de Bienestar o del Estado - Nación, reflejando en consecuencia una crisis del modelo tradicional de administración pública.

### **3. LA CONTAMINACIÓN DEL AGUA EN LA MICRO CUENCA TUPIZA OCASIONADA POR LA ACTIVIDAD MINERA.**

La micro cuenca Tupiza, ubicada en la Cordillera de los Andes, forma parte de la cuenca alta del río Pilcomayo, cuyos principales afluentes nacen en los centros mineros de Tatasi, Abaroa y Chilcobija, unidades de producción minera

que en el pasado adquirieron una notable importancia por los volúmenes de producción y su incidencia favorable en la economía de la región; sin embargo, también originaron conflictos de orden socio ambiental entre los pobladores de las áreas próximas a los mencionados centros, debido a la contaminación que generaron en las aguas y suelos agrícolas.

Luego de un tiempo de estancamiento de la extracción minera, en los últimos años esta actividad se ha reactivado significativamente en la región, debido esencialmente a la subida de precios de los minerales. En el caso del municipio de Tupiza si bien no se cuenta con información actualizada de estas posibles reactivaciones de explotaciones mineras, se conoce que gran parte de ellas volvieron a su funcionar; en consecuencia, la contaminación del agua estaría nuevamente aquejando a las comunidades de la zona, afectando tanto al uso para producción agrícola, como para consumo doméstico.

La promulgación en Bolivia de la Ley de Medio Ambiente de 1992 (1333) determina la necesidad de regular estas actividades, sin embargo su aplicación es muy limitada. La Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) ha realizado estudios de carácter ambiental para posteriormente proceder con algunas intervenciones que permitan mitigar estas dificultades. No obstante los pasivos ambientales continúan representando una amenaza por el arrastre que sufren en la época de lluvias. También son parte de la amenaza desde el punto de vista ambiental, la minería cooperativizada – se estima que existen más de 50.000 cooperativistas agrupados en más de 500 cooperativas- y la minería chica, por que trabajan con tecnologías obsoletas y no cuentan con recursos para mejorarlas.

El Municipio de Tupiza se encuentra localizado al sud de la República de Bolivia, su jurisdicción territorial abarca una superficie de 6503 Km<sup>2</sup>., administrativamente divididos en 12 Distritos Municipales, 6 distritos Rurales y 6 Distritos Urbanos, que agrupan a 112 comunidades en el área rural y a 53 barrios en el área urbana. La Mesa de Concertación Público - Social que es motivo de este artículo, se circunscribe al distrito tres del municipio, por constituir el ámbito territorial de mayor concentración de actividad minera y en consecuencia donde se generan los mayores conflictos. El distrito tres cuenta con una población de 4.834 habitantes (23.5% de la población rural) y agrupa a 20 comunidades campesinas.

**Mapa 1**  
**Ubicación del Municipio de Tupiza.**



Fuente: Informe de Agua Sustentable

**4. LA MESA DE CONCERTACIÓN PÚBLICO – SOCIAL DE PREVENCIÓN, MONITOREO Y CONTROL DE LA CALIDAD DEL AGUA.**

La Mesa de Concertación se conforma como un espacio que propicie el diálogo y la concertación público – social, promoviendo la interacción directa entre autoridades de los gobiernos municipales (Tupiza y Atocha) y departamental (Potosí), con las organizaciones de usuarios del agua de la micro cuenca Tupiza (representantes de la Asociación de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua de Tupiza, Centrales Campesinas de Tupiza y Atocha, Organizaciones de Mujeres, Cooperativas Mineras, Comités Cívicos, Distrito Municipal III de Tupiza), en la perspectiva de contribuir paulatinamente a la solución de los problemas de contaminación, a la resolución de conflictos y a viabilizar un mejor acceso, distribución y uso de los recursos hídricos. El objetivo que se plantea el proyecto para contribuir a esta visión, es impulsar la conformación, validación y desarrollo de un Sistema Público Social de Prevención, Monitoreo y Control de la Calidad del Agua, que como mecanismo

de gobernanza ambiental construido a partir de la Mesa de Deliberación, posibilite el mejoramiento del manejo, uso y preservación del recurso hídrico.

El proyecto, implementado por el Centro de Apoyo para la Gestión Sustentable del Agua y el Medio Ambiente (Agua Sustentable) con el apoyo del International Development Research Centre (IDRC), facilitó la implementación y desarrollo de la Mesa de Concertación, generando información científica emergente de procesos de investigación; orientando dicha información al desarrollo de conocimientos y capacidades de los distintos actores involucrados, y a la dinamización de espacios de diálogo y deliberación; promoviendo la toma de decisiones y acuerdos e impulsando la realización de acciones concretas de prevención, monitoreo y control de la calidad del agua.

**Gráfico 1**  
**Dinámica de Funcionamiento de la Mesa de Concertación**



Fuente: Elaboración propia

#### **4.1. Gestión de la información: De la transferencia mecánica localizada a la divulgación estratégica amplificada.**

La estrategia de articular la investigación a procesos de información, sensibilización, desarrollo de capacidades e incidencia social y política, es una condición indispensable para la gobernanza del agua en la micro cuenca, y en

ese grado de importancia se constituyó en un factor clave en el proceso de cambios promovidos por el proyecto; en tanto que, ha posibilitado no solo el cambio de actitudes y el desarrollo de capacidades de los diferentes actores involucrados, sino también la dinamización de los espacios de deliberación y concertación pública - social.

Sin embargo, la experiencia del proyecto en la vinculación de la evidencia técnica con la práctica política, muestra que la realidad tiende a ser mucho más dinámica y compleja que la transferencia mecánica de la información de un actor a otro. De modo que no se trata simplemente de un proceso lineal, en el que una serie de conclusiones que surgen de la investigación se mudan casi mecánicamente de la esfera de investigación a la esfera de las políticas, sino dependen más bien de una amplia gama de factores interrelacionados, con procesos recíprocos entre investigación, políticas y práctica, moldeados por múltiples actores, relaciones, intereses y percepciones.

De manera general serían tres los factores que influyen para que las políticas absorban la información generada en procesos de investigación: 1) las condiciones del contexto político, donde no solo se establece el estado y desarrollo de las políticas públicas concernientes, sino también la dinámica de las relaciones de poder, influencia e intereses de los actores involucrados; 2) la evidencia técnica, que no solo depende de las condiciones de credibilidad científica y social, sino también de la forma como éstas son comunicadas a los distintos actores; y, 3) los vínculos que se establecen entre las instituciones de investigación - desarrollo y las entidades públicas de generación de políticas públicas (Overseas Development Institute, 2011).

En este marco de análisis, si bien se considera que el contexto político nacional, tanto en su visión estratégica como en su estructura funcional, es favorable a la implementación de mesas de gobernanza del agua; en el contexto político municipal y departamental en cuestión, no se visualiza con la misma claridad la contribución que estos espacios pueden tener en la consolidación de las políticas públicas locales. Así, se puede comprender que la evidencia técnica generada por el proyecto, no logre obtener reacciones y respuestas más contundentes por parte de los eventuales personeros del gobierno municipal. Pese a la rigurosidad científica con la que se ha generado las evidencias

técnicas, éstas aún no pudieron constituir el argumento suficiente para ponerse en el plano de interés político, para lo cual quizás era necesario entregar la información bajo formas y estrategias particulares, creando los vínculos más estratégicos a la dinámica de interacción social – público.

Por el contrario, la información consigue una recepción y apropiación inmediata en el ámbito de los diferentes usuarios del agua de la micro cuenca, a excepción del sector minero que por su posición de actor interpelado observa el proceso informativo con cierta distancia. Los otros sectores de usuarios, se muestran absolutamente permeables a la información técnica, siendo en algunos casos partícipes de la construcción de la misma. En este ámbito los actores técnicos llegan a establecer un fuerte vínculo de compromiso con los actores sociales, logrando constituirse en depositarios de la confianza y credibilidad de los mismos.

Pese a los esfuerzos y significativos aportes desarrollados por el proyecto en el ámbito de la investigación y articulación a procesos de incidencia social y política, éstos no reflejan con la suficiente claridad la consideración de estos factores del contexto político, la evidencia técnica y los vínculos entre actores, de modo que puedan reflejarse en el diseño e implementación de una estrategia comunicacional más amplia de incidencia en otros sectores de la sociedad civil que pudieron tener alguna influencia política, y otros actores públicos, en diferentes ámbitos (ejecutivo, legislativo) y escalas o niveles superiores (nacional y departamental) que tengan que ver con el sector de las políticas hídricas. La posición específica de estos sectores en relación al asunto de incidencia política y, en consecuencia el papel que pudieron asumir en el proceso, pudo tener una influencia significativa respecto a los resultados conseguidos. En este marco se debe entender que el proceso de formulación de una política y la producción de la investigación, constituyen en sí procesos políticos, de principio a fin.

#### **4.2. Desarrollo de capacidades: De la dimensión cognitiva funcional a la dimensión actitudinal.**

Usualmente se entienden las capacidades como condiciones relativas a la adquisición de conocimientos y al desarrollo de destrezas o habilidades, es decir

condiciones circunscritas exclusivamente a la dimensión cognitiva funcional. Sin embargo, los nuevos enfoques que surgen al respecto proponen ampliar la significación de capacidades a la dimensión actitudinal – afectiva, de modo que exprese no solo el saber (conocimiento) y el saber hacer (destrezas y habilidades), relativas a las operaciones mentales e instrumentales, sino también el saber ser, involucrando aspectos socio – afectivos, y de generación de valores.

En esta perspectiva, la dinámica de incidencia social y política generada por el proyecto, ha comprendido el desarrollo de capacidades no solo en el ámbito de la dimensión del conocimiento técnico, sino también en el de la dimensión de la sensibilización y disposición actitudinal para la acción participativa, que se constituye sin lugar a dudas en la condición indispensable para la conformación y dinamización de espacios de diálogo y concertación público – social.

Se puede asumir de manera general que el proyecto ha contribuido al fortalecimiento de capacidades integrales tanto de los usuarios del agua, incluidos los sectores de la minería empresarial y cooperativizada, como de los actores públicos de los gobiernos municipales, vinculados a la gestión del agua en la micro cuenca de Tupiza. Sin embargo, en la medida en que los cambios son diferenciados en los diferentes actores involucrados en función del lugar que ocupan en la dinámica de incidencia social y política, las dimensiones de las competencias o capacidades desarrolladas adquieren también distinta significación.

Así, en el caso de los sectores mineros y actores públicos, el énfasis en las capacidades que se buscó fortalecer estuvo orientado esencialmente al ámbito de lo actitudinal, que tienen que ver con la sensibilización ambiental y el cambio de percepción respecto a la problemática de contaminación del agua, por una parte; y, con la predisposición al diálogo y la concertación social y política, por otra. La respuesta de los sectores de la minería empresarial y cooperativizada a las actividades de información y sensibilización, se refleja básicamente en haber asumido su responsabilidad en la contaminación del agua, participando en los espacios de deliberación y concertación y, mostrando su disposición para realizar acciones concretas de remediación y mitigación de los pasivos y daños ambientales, formando parte activa del monitoreo comunal y creando un cargo específico dentro de su directorio para atender los problemas de contaminación.

En el caso de los actores públicos, representados esencialmente por autoridades y técnicos de los gobiernos municipales de Tupiza y Atocha, su respuesta a las actividades de desarrollo de conocimientos y capacidades se refleja en cambios muy puntuales en las áreas de la gestión técnica municipal y de concertación social. En la primera, es posible apreciar un mejor desempeño de las instancias técnicas en el control y monitoreo de la calidad del agua, con inspecciones más frecuentes y cierta integración con los monitoreos comunales; y en la segunda, relativa a la gestión municipal misma, se puede observar una clara apertura al desarrollo de espacios de deliberación y concertación en torno a la problemática de contaminación del agua.

En el caso de los usuarios del agua, la dimensión cognitiva y operacional de las capacidades adquiere igual o mayor significación que la dimensión actitudinal, en tanto que para estos sectores los conocimientos respecto a la contaminación del agua, sus impactos y las prácticas de monitoreo, se constituyen en los recursos básicos para la interacción y negociación con los sectores públicos y mineros. Con esta orientación, el desarrollo de capacidades por parte de los sectores de usuarios del agua, se habría generado esencialmente en tres ámbitos: en el ámbito del desarrollo organizacional, en el ámbito del desarrollo de conocimientos y capacidades técnicas para el control y monitoreo de la calidad del agua y, en el ámbito de las capacidades para la interacción social y la incidencia política.

Una de las finalidades de promover acciones orientadas al fortalecimiento de capacidades de los actores involucrados en la gestión del agua de una cuenca, es la de garantizar una interacción equitativa y en igualdad de condiciones entre todos los sectores involucrados, de modo que todos tengan la oportunidad de contar con información y conocimientos suficientes para exponer, sostener y negociar sus intereses y puntos de vista de manera independiente. Sin embargo, el desarrollo de capacidades debe orientarse también a la creación de valores de confianza, reciprocidad, actitud colectiva y cooperativa, etc. entre todos y cada uno de los actores involucrados; de modo que, la mesa sea comprendida como un espacio de generación de beneficios colectivos a partir de la articulación y concurrencia de las necesidades e intereses sectoriales.

### **4.3. Dinamización de espacios de deliberación y concertación: Acompañamiento y consulta social o mecanismos participativos de generación de políticas públicas.**

Aunque el proceso de incidencia política no fue explícitamente direccionado, se podría asumir que la principal estrategia adoptada, mediante la implementación, validación y desarrollo de la Mesa de Deliberación y Concertación Público Social, fue la del “diálogo político o abogacía social”<sup>6</sup>; que convocó a tres actores diferenciados (usuarios comunitarios de uso del agua, operadores extractivos de la minería y entes gubernamentales responsables de implementar las políticas), dispuestos al entendimiento a través de la expresión de sus intereses y razones, y de la negociación deliberativa y concertada. Los sectores usuarios del agua, por ser los directos afectados de la contaminación actuaron como fuerza impulsora de todo el proceso; el sector minero, que por su condición de responsable directo del proceso de contaminación del agua, se constituyó de algún modo en la fuerza opositora o adversaria; y, el sector gubernamental, que en su condición de autoridades públicas y decisores de políticas, fueron los “blancos”, hacia los cuales se destino principalmente la estrategia de incidencia política.

La Mesa de Deliberación y Concertación se reunió hasta el momento en siete ocasiones, reflejando desde la primera hasta la última un proceso evolutivo de información, conocimiento técnico, sensibilización, trabajo en comisiones, propuestas y realización de acciones concretas. Los resultados más significativos de estas reuniones constituyen la realización de las primeras acciones de prevención, monitoreo y control de la calidad del agua; tales como el acuerdo definitivo de cierre del pasivo ambiental del dique Tatasi, la realización de inspecciones continuas a empresas y cooperativas mineras que generan contaminación, la realización de capacitaciones prácticas de monitoreo del agua y la puesta en marcha del monitoreo comunal y, la emisión de las ordenanzas municipales de los gobiernos municipales de Tupiza y Atocha, que

---

<sup>6</sup> Los procesos más conocidos de hacer incidencia política son el “lobby” o “cabildeo”, en los que el grupo de presión busca influir en actores políticos del ejecutivo o legislativo de gobierno mediante operadores que interactúan “cara a cara”; y, el “diálogo político”, que se establece a través de la relación e interacción entre dos o más actores diferentes, que están dispuestos al entendimiento a través de la expresión de sus intereses y razones, y de la negociación deliberativa y concertación.(ASOCAM, 2007).

reconocen a la Mesa de Deliberación, Prevención, Monitoreo y Control de la Calidad del Agua como espacio participativo de toma de decisiones en la generación de políticas públicas relativas al agua.

La estructura de la conformación de la mesa, más allá de su implicancia funcional, respondía a dos condiciones básicas implícitas en el modelo de gestión público – social que promovió el proyecto: la deliberación y concertación participativa de todos los actores involucrados y, la interacción público – social de las acciones. La primera condición, tiene que ver con la práctica y aprendizaje del diálogo, donde sectores con posiciones encontradas, visiones e intereses contrapuestos, debieron encontrar salidas que apuesten al beneficio colectivo común. Aún cuando haya un sector que sea el principal afectado o beneficiario de la ausencia o implementación de políticas públicas, la visualización de la plataforma como instancia de múltiples actores, intereses y expectativas, debe reflejarse en una visión de beneficio común, donde cada sector pueda establecer e incorporar sus necesidades e intereses. En este marco cabe preguntarse, si el abordaje directo del problema de contaminación constituyó el marco adecuado para generar el interés y la participación de todos los actores, o quizás era más estratégico enmarcar esta problemática específica dentro una visión de cambio más general relativa a la gestión integral de los recursos hídricos en la micro cuenca.

La segunda condición, surge de la consideración de que la gestión del agua en cuencas no solo depende de la intervención de los actores públicos, sino también de la deliberación, prevención, monitoreo y control de la calidad de este recurso hídrico, por parte de los actores sociales. La respuesta de los usuarios del agua fue inmediata particularmente con la implementación del monitoreo comunal, constituido sobre la base de la estructura funcional de cargos y roles comunitarios tradicionales (jueces del agua). En contraposición, la respuesta de los técnicos del gobierno municipal se encuentra aún enmarcada dentro de la visión convencional de lo técnico y social como dos ámbitos totalmente separados, que no deben interactuar ni complementarse. Este cambio requiere de la dinamización de espacios de deliberación y definición estratégica de políticas en niveles superiores al municipal, de modo que constituyan planteamientos de enfoque de la estructura nacional del sector hídrico.

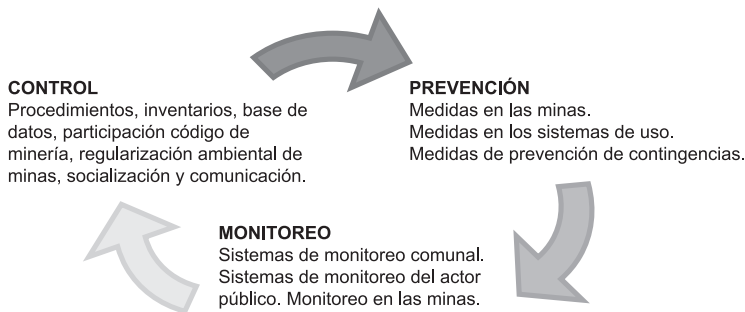
De este modo se puede entender que los esfuerzos desarrollados por el proyecto por consolidar políticas públicas favorables a la Mesa de Deliberación e Incidencia Política y al Sistema de Prevención, Monitoreo y Control de la Calidad del Agua de la Micro cuenca, no hayan rebasado disposiciones generales del ámbito municipal; pues aun cuando el proyecto planteó inicialmente una estrategia orientada a generar procesos de incidencia en dos ámbitos complementarios, nacional y municipal, en la práctica las actividades se redujeron a los logros generales de la Mesa de Deliberación en el ámbito municipal, que aún en este marco constituyen disposiciones de poca significación. Esta aseveración se confirma con la opinión que tienen las autoridades municipales respecto a la Mesa de Deliberación y Concertación, entendida en estos ámbitos políticos como una instancia de acompañamiento, de asesoramiento y orientación pública, pero no de toma de decisiones políticas.

#### **4.4. Hacia la implementación de un Sistema Público - Social de Prevención, Monitoreo y Control de la Calidad del Agua**

La propuesta surge de la consideración de que un sistema exclusivamente determinado por la acción de los actores públicos no es lo suficientemente legítimo ni eficiente, como un sistema que dependa solo de la participación de los actores sociales no es efectivo; entonces, la alternativa se orienta a la complementariedad de lo público y social, en tanto que si el control que hacen las comunidades locales de usuarios de agua de la cuenca no está ligado a una atención, sistematización y validación por parte del actor público, cualquier anormalidad o signo de contaminación fuera de norma tendría que seguir el curso normal de una denuncia en la que los afectados se encuentren con los mismos problemas y obstáculos procedimentales que han venido enfrentando hasta ahora. Por otro lado, los sistemas de control comunal son una herramienta muy útil para un actor público que no cuenta con suficientes recursos para cumplir con sus tareas y roles a cabalidad.

El sistema público – social propuesto, comprende los componentes de Prevención, Monitoreo y Control del agua, en una estructura funcional cíclica y de retroalimentación permanente. Los avances logrados hasta el momento en cada uno de los componentes son diferenciados, esencialmente porque depende de distintas dinámicas y factores de evolución.

**Gráfico 2**  
**Sistema Público Social de Prevención, Monitoreo y Control de la Calidad del Agua**



Fuente: Elaboración propia con base en la propuesta de Agua Sustentable.

La idea central de la propuesta es que el Monitoreo, como articulador de los otros dos componentes, combine acciones y responsabilidades del actor social y el actor público, logrando un efecto sinérgico entre ambos; de modo que, el monitoreo comunal se convierta en un apoyo para el actor público, que cuenta con pocos recursos y capital humano para cubrir la información de una cuenca con lugares de difícil accesibilidad y grandes distancias; y el monitoreo técnico valide, reconozca y sistematice la información proveniente del monitoreo comunal, complementando el sistema con acciones de Prevención y Control.

Con esta orientación, el sistema de monitoreo comunal avanza sólidamente hacia su consolidación, contando actualmente con monitores comunales que realizan las mediciones y toma de datos de las fluctuaciones del pH a lo largo de la cuenca en cinco comunidades. Los procedimientos a seguir cuando se encuentran irregularidades en el pH, también fueron experimentados en procesos que luego de la toma de medición de pH muy ácido, se procedió a la denuncia y se realizó la inspección conjunta con los técnicos del gobierno municipal, tal cual se acordó en las mesas. Sin embargo, esta articulación del monitoreo comunal con el monitoreo técnico, no se ha efectivizado aún de manera permanente, por dificultades de coordinación con los técnicos de las alcaldías, que no terminan de asumir plenamente esta variante en su rol convencional.

El proceso promovido por la mesa de concertación también ha contribuido a la dinamización de algunas acciones iniciales de prevención y control, tales como la implementación del dique de colas y la decisión de reutilizar el agua, por parte del sector minero; la realización de inspecciones conjuntas a las empresas y cooperativa mineras, para regular y ejercer un control más efectivo sobre la calidad del agua y los rangos de contaminación; la implementación piloto de tecnologías descontaminantes, etc.

Paralelamente a la importancia que adquiere la implementación efectiva del Sistema Público – Social de Prevención, Monitoreo y Control de la Calidad del Agua para el uso eficiente y preservación del recurso hídrico en la micro cuenca, el planteamiento conceptual y metodológico del modelo adquiere un aporte significativo en el ámbito temático de la Gobernanza Ambiental del Agua.

## **5. MESAS DE CONCERTACIÓN, ENTRE DINÁMICAS DESCENTRALIZADAS Y DETERMINACIONES CENTRALISTAS.**

La forma organizativa que asume la estrategia de incidencia política mediante la Mesa de Deliberación y Concertación, por su estructura de conformación y los objetivos que persigue, es la de una red política<sup>7</sup>; la idea de la red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros. Los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a los problemas públicos. De esta forma se van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que fusiona lo público y lo privado<sup>8</sup>.

Algunas posturas de la teoría de redes políticas (Smith, 1993), sostienen que desde las interacciones públicas y sociales que puedan implementarse en el nivel meso, el que corresponde en el caso de Bolivia al ámbito de los gobiernos municipales, es posible trascender los modelos explicativos

---

<sup>7</sup> Las estrategias de incidencia política pueden adoptar diferentes formas organizativas: coalición política, que implica una relación formal a largo plazo, con personal dedicado a sus actividades y dirigida a un agenda común relativamente amplia; una red política, que construye enlaces entre actores dispuestos a ayudarse mutuamente en torno un asunto bien definido con compromisos para actuar; una alianza política, que tiene una perspectiva temporal de oportunidad, con metas específicas y objetivos comunes a mediano o corto plazo. (ASOCAM, 2007).

<sup>8</sup> Redes, actores e instituciones. Cristina Zurbriggen, 2004

funcionalistas, que se centran exclusivamente en los condicionamientos de la estructura institucional, tanto como los modelos intencionalistas, que atribuyen al actor o agente el poder explicativo de la decisión y acción política.

Por su parte, algunos enfoques respecto a la gobernanza ambiental, entendida como un espacio amplio de posibilidades de interacción público – social, proponen con similar orientación, que la tendencia actual es hacia la existencia de un Estado policéntrico, conformado por organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces auto gobernadas; es decir que, los procesos de decisión actual caracterizados por la desagregación funcional y territorial (descentralización y autonomías), conducirían a desagregar la capacidad de solución de problemas en subsistemas sociales parcialmente autónomos.

Sin embargo, estas afirmaciones que le dotan a las experiencias generadas en el nivel meso de un poder explicativo suficiente para dar cuenta de la dinámica y lógica de la acción y decisión política, son cuestionadas por posiciones que señalan que las características de la estructura de la red no afectan los procesos y resultados de política, y que se constituirían en simples metáforas que ayuda a enfatizar los vínculos horizontales entre los actores y la complejidad de sus relaciones (Dowding, 1995 – 2001), que no permiten entender, explicar y predecir los resultados de las políticas.

La experiencia práctica del proyecto, implementada en el nivel meso, genera pautas de que en el contexto específico de las políticas hídricas de Bolivia, pese a la desarticulación existente entre las normativas y políticas nacionales, respecto a las que se desarrollan en el ámbito municipal en el marco de los procesos de descentralización, la decisión y acción política determinante no se desarrolla de manera autónoma y al margen de los condicionamientos político institucionales del nivel nacional. Por lo tanto para explicar el resultado de las políticas es preciso considerar que las dinámicas y resultados del nivel meso no pueden ser implementados y explicados de manera aislada de las instituciones políticas más generales.

De modo que, no solo las características y condiciones específicas del nivel meso deben ser tomadas en cuenta para implementar y explicar las hechas de

las políticas públicas, sino que también deben ser incorporados los arreglos políticos y administrativos nacionales. Pareciera ser que en éste ámbito, de las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política, se encuentran varias de las explicaciones que hacen a la dinámica y lógica de la decisión de políticas públicas. En este sentido, las experiencias que se implementan en el nivel meso bajo la constitución de redes de políticas sectoriales, deben necesariamente considerar e incorporar en su lógica de funcionamiento las condiciones del nivel macro; es decir que las dimensiones sectoriales de agregación de intereses deben ser tratadas en conexión con la naturaleza del Estado que se está construyendo, que en el presente caso corresponde aún a un esquema fuertemente centralista.

## **6. CONCLUSIONES: LA ARTICULACIÓN SISTÉMICA DE LOS NIVELES LOCALES Y NACIONALES.**

La experiencia práctica del proyecto, ofrece algunas pautas para relativizar la significación de autonomía e independencia de las redes locales, respecto a los condicionamientos que la dinámica política nacional establece; y orienta a asumir la gestión de la gobernanza ambiental descentralizada como un proceso de mayor complejidad, que no se circunscribe exclusivamente a las condiciones locales, o a las articulaciones del actor social con el nivel de institucionalidad meso.

Se puede asumir que si bien mediante la experiencia del proyecto se han generado procesos democráticos de participación y acceso a la información, promoviendo el cambio de actitud y fortalecimiento de capacidades de los usuarios del agua y de los actores públicos involucrados, y dinamizando espacios de deliberación y concertación, logrando negociar ciertos acuerdos institucionales en la perspectiva de constituir un sistema público – social de prevención, monitoreo y control del agua; éstos cambios, resultan insuficientes para proyectarse en procesos reales y certeros de incidencia política, entendiéndose que aún la determinación de los procesos locales está condicionada por una fuerte dependencia a definiciones de la política nacional centralizada.

Es necesario reconocer que pese a los procesos de descentralización que se generan en Bolivia, la estructura central de gobierno tiene aún un peso fundamental en la determinación de políticas públicas, aún aquellas que

corresponde a ámbitos municipales y locales. En esta perspectiva las iniciativas que se generan en el nivel meso, deben reconocer que el Estado no pueden constituir un actor más de la trama de las redes, y que la mejor manera de dinamizar estas estructuras es desde una visión Estado – céntrica, que conciba el Estado y sus instituciones como referentes fundamentales para entender como las sociedades se conducen y dirigen sus procesos sociales y políticos. Peters menciona al respecto, que si bien se reconoce la existencia e influencia sustancial de las redes de actores en los gobiernos subnacionales, respecto al entorno global, en las naciones, el Estado y sus gobiernos aún centralizados continúan jugando un papel principal, sino dominante, en la gobernanza. (Peters, 1998).

En estas condiciones, se sugiere la necesidad de utilizar una perspectiva analítica integradora que pondere los diferentes factores intervinientes en el proceso de formulación de políticas públicas. Ello implica considerar la actuación y las estrategias de los actores, en el contexto estructural que provee la red, así como el ámbito político, económico y social más amplio en que las redes están insertas (Marsh y Rhodes, 1992). El desafío se centra en desagregar estas diferentes dimensiones de análisis de una realidad compleja y examinar cómo los actores públicos y privados que se relacionan en una arena política se encuentran constreñidos por las reglas de juego de la red (nivel meso) y por ciertos rasgos distintivos de la matriz histórica que se hace sentir en la configuración de un sistema político y del contexto más general en el que están insertos (nivel macro). El fenómeno de nivel medio no puede ser explicado aislado de instituciones políticas más generales.

El enfoque de redes permite ensayar alternativas particulares de interacción de actores públicos y privados, atendiendo a la configuración de diversos entramados concretos, con determinadas estrategias y patrones, más o menos cambiantes o estables; sin embargo, para convertirse en un factor explicativo y reflejarse en condiciones clave de la dinámica, contenido y resultados de las políticas públicas se debe articular necesariamente con el nivel de análisis macro.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agua Sustentable (2007) *“Por una Bolivia con agua para la vida, para la gente, la alimentación y el medio ambiente”*. Evaluación de las políticas y sugerencias para construir una agenda de unidad y voluntad constructiva. La Paz, agosto.

Asocam, Servicio de Gestión de Conocimientos para América Latina. (2007) *¿Cómo actores sociales inciden en políticas públicas?* Cochabamba, Bolivia. 69 pag.

Boelens, R; Guevara Gil, A; Hendriks, J; Hoogesteger, J. (2007). *Pluralismo legal, reforma hídrica y políticas de reconocimiento*. Wageningen, NL, Universidad de Wageningen / CEPAL / Concertación / IPROGA/CBC. WALIR studies. Volumen13.

Carimán, B. (2010). *Gobernanza, Redes y Políticas Públicas*. Políticas Públicas, 2010. 19-30

Dowding, K. (1995), *“¿Model or Metaphor?: a Critical Review of the Policy Networks Approach”*, en *Political Studies*, Vol. 43 N° 1, Oxford, pp. 136-158.

\_\_\_\_\_ (2001), *“There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities”*, en *Political Studies*, Vol. 49 N° 1, Oxford, pp. 89-105.

Gentes, I. (2006). *Gobernanza, gobernabilidad e institucionalidad para la gestión de cuencas*. Seminario Internacional Cogestión de cuencas hidrográficas, experiencias y desafíos. Pag 27-36.

Marsh, David y Rhodes, R. A. W. (1992), *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press.

Marsh, David y Smith, M. J. (2001), *“There Is More than One Way to Do Political Science: on Different Ways to Study Policy Networks”*, en *Political Studies*, N° 49, Oxford, pp. 528-541.

Orellana, René (2007) *‘Derechos de agua, regulación e inversión en el marco de la Ley de Riego, Bolivia’*. En: R. Boelens, et al (comp.) *Pluralismo Legal*,

*Reforma Hídrica y Políticas de Reconocimiento*. Universidad de Wageningen /CEPAL /Concertación /IPROGA /CBC, WALIR Studies Vol. 13, pp. 91-97.

Overseas Development Institute, ODI (2004). *Superando las barreras entre la investigación y las políticas en el desarrollo internacional: Un marco analítico y práctico*. Documento informativo RAPID.

Peters, B. Guy (1998), “*Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality*”, en *Comparing Policy Networks*, David Marsh (ed.), Buckingham, Open University Press.

Plan de Desarrollo Municipal de Tupiza (2009). Gobierno municipal de Tupiza.

Ruíz, Sergio Antonio (2005) *Institutional Change and Social Conflicts over the Forest Use in the Northern Bolivian Amazon*. PhD. Serie del Instituto de Política Forestal y Ambiental de la Universidad de Remagen, Alemania. pp. 243.

Smith, Martin (1993), *Pressure Power and Policy*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Villarroel, E. (2013) *Informes técnicos del proyecto de Aguas Transfronterizas. Agua Sustentable*.