

DESARROLLO, CRECIMIENTO ECONÓMICO, REFORMAS Y APOYO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN BOLIVIA

Rodrigo Mogrovejo¹

Palabras clave: *economía en Bolivia, desarrollo, crecimiento económico, cooperación internacional, reformas sociales.*

Summary

Bolivia has experienced since the mid-eighties, several periods of low economic growth development approaches grounded in the neoclassical counterrevolution and the market-friendly approach. However, despite the country's economic growth and improving development indicators, the reduction of income poverty has not been commensurate with these improvements. In addition, institutional and social reforms supported by international cooperation have also supported the reduction of this poverty of income, because the impact has focused primarily on the improvement of non-monetary indicators of development.

Resumen

Bolivia ha experimentado, desde mediados de los años ochenta, varios períodos de crecimiento económico bajo los enfoques de desarrollo fundamentados en la contrarrevolución neoclásica y en el enfoque favorable al mercado. Ahora bien, a pesar del crecimiento económico del país y de la mejora de sus indicadores de desarrollo, la reducción de su pobreza de ingresos no ha estado acorde con estas mejoras. Además, las reformas institucionales y sociales apoyadas por la cooperación internacional tampoco han apoyado la reducción de esta pobreza de ingresos, dado que su impacto se ha centrado, fundamentalmente, en la mejora de los indicadores de desarrollo no monetarios.

¹ Investigador del Instituto de Estudios Sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional (HEGOA), Correo electrónico: rodrigo@mogrovejo.org

No obstante, la llegada de Evo Morales al poder, en el año 2006, ha dado lugar a la adopción de un nuevo modelo de desarrollo que ha permitido incrementar tanto las tasas de crecimiento económico como el índice de desarrollo humano. Tal modelo se ha configurado con la influencia de distintas escuelas de pensamiento, desde el estructuralismo latinoamericano, la escuela de la dependencia y diversas corrientes marxistas, hasta el enfoque de desarrollo endógeno. Sin embargo, a pesar de la adopción de este nuevo modelo y de sus impactos positivos en el crecimiento y en la promoción del desarrollo, tales resultados todavía no se han traducido en una reducción de la pobreza de ingresos.

Pero, antes de iniciar el análisis de los procesos de desarrollo y crecimiento del país, así como de las reformas que han incidido en ellos, procedamos a esbozar brevemente el contexto económico y social del país,

1. Perfil general de Bolivia y sus índices de desarrollo

Bolivia se halla ubicada en el centro de América del Sur, entre los Andes y los llanos tropicales de la Amazonía. Tiene un territorio muy extenso, de algo más de un millón de km², y una población de nueve millones de habitantes. La Paz es su capital administrativa y la sede de su gobierno central, en tanto que Sucre es su capital constitucional. Este país mantiene, asimismo, una fuerte personalidad indígena, plasmada en sus diversas nacionalidades, lo que constituye una fuente tanto de problemas como de potencialidades. Es además un país medioambientalmente diverso, cuya agricultura se desenvuelve en condiciones adversas por la variedad de su topografía, sus temperaturas extremas y los inquietantes procesos de erosión que experimenta el suelo. En esta diversidad geográfica, el Altiplano boliviano, ubicado entre 4.100 y 3.800 metros sobre el nivel del mar (msnm), es donde se encuentra la ciudad de La Paz, con una altitud de 3.600 msnm. No obstante, el país cuenta con valles que se encuentran entre 1.500 y 2.500 msnm, y con llanos que no superan los 1.500 msnm.

Desde un punto de vista económico, la parte central de Bolivia, de tierras altas y valles, es la más pobre del país bajo distintos conceptos. Por ejemplo, posee tierras de topografía abrupta, frías y sujetas a heladas frecuentes, parte de las cuales son víctimas de la contaminación provocada por los desechos de la minería. Esta región, además, cubre gran parte de seis de los nueve departamentos que conforman el país, es decir, el sur de los departamentos de Cochabamba y La Paz, los departamentos de Potosí y Chuquisaca, Oruro y el norte de Tarija². Los valles situados en el departamento de Cochabamba tienen buenas tierras para la agricultura, pero sufren sequías frecuentes. Finalmente, las tierras aledañas al departamento de Santa Cruz constituyen el principal potencial agrícola de Bolivia, siendo esta región una de las más importantes del país (MECyD, 2004:33; Bancoex, 2007:1-3).

La minería, por otra parte, representa uno de los sectores más importantes de la economía boliviana, aunque actualmente está en crisis a consecuencia del agotamiento de sus antiguos yacimientos y de la depresión de los precios internacionales de los minerales. Con todo, la minería boliviana ha introducido desde los años noventa nueva tecnología que le ha permitido reducir costos y hacer frente a la baja de los precios internacionales. Además, en la región denominada “escudo brasileño”, al este del país, se han detectado yacimientos minerales cuya extracción constituye una nueva alternativa.

El sector de hidrocarburos, por su parte, constituye el sector más importante de la economía boliviana. El ingreso de divisas por la exportación de gas natural a países como Argentina y Brasil es la principal fuente de divisas del país³.

² El territorio boliviano está dividido políticamente en nueve departamentos: Chuquisaca, Beni, Pando, La Paz, Oruro, Potosí, Santa Cruz, Cochabamba y Tarija, que se subdividen, a su vez, en provincias, secciones municipales y cantones. En el año 2007, según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística boliviano, la población alcanzó en los nueve departamentos, la cifra de 9,43 millones de habitantes (INE, 2009:1).

³ Bolivia llegó a ser en el año 2004 la primera potencia gasífera de gas no asociado al petróleo o gas libre en América Latina, con un promedio de producción de 76,4 billones de pies cúbicos (UDAPE, 2009:1; Bancoex, 2007:3).

Finalmente, como sostiene el dossier estadístico de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas de Bolivia, UDAPE (2002), el sector industrial tiene una participación muy reducida en la producción nacional. En definitiva, la economía de Bolivia descansa en sus recursos naturales y energéticos, más que en su desarrollo industrial.

En este contexto, Bolivia se ubica en el grupo de países calificados por el informe del PNUD (2009) como de desarrollo humano medio, aunque por su posición según el Índice de Desarrollo Humano (IDH) (puesto 113 de 182 países), se encuentra más cerca de aquellas naciones con desarrollo humano alto. El mencionado informe, con datos del año 2007, muestra que Bolivia no está muy lejos de los promedios latinoamericanos en lo que se refiere a esperanza de vida y alfabetismo, e incluso la tasa bruta de matriculación combinada supera los promedios de la región⁴. Además, en diciembre del año 2008, a través de determinadas políticas educativas, el país se declaró oficialmente libre de analfabetismo. Sin embargo, a pesar de tales avances en la esperanza de vida y los niveles de educación, el PIB per cápita boliviano muestra una notable diferencia respecto al promedio de la región.

Así pues, si se le quiere comparar con otras regiones del mundo, según los informes del PNUD (2006, 2007-2008), Bolivia estaría más cerca de los promedios de países pertenecientes al Asia Oriental y compartiría similitudes con el grupo más avanzado de países del Asia Meridional y del África Subsahariana. Del mismo modo, tendría similitudes con el grupo de países que ostentan un menor desarrollo humano en Europa Oriental y América Latina. Si se realiza una comparación similar con el índice de PIB per cápita, Bolivia se ubicaría en una posición similar a la de los países menos avanzados del Asia Oriental, de Europa Oriental y de los Estados Árabes, y apenas algo por

⁴ Los indicadores de desarrollo de Bolivia respecto a los promedios de la región de América Latina, según los informes del PNUD (2009) y la información del INE (2009), son los siguientes: esperanza de vida, 65,4 años frente a 73,4 respectivamente; alfabetización, 90,7% frente a 91,2%; tasa bruta de matriculación combinada, 86% frente a 83,4% (la tasa bruta de matriculación combinada representa la matriculación de los niveles de educación primaria, secundaria y terciaria), y el PIB per cápita (\$PPA) 4.206 y 10.077.

encima del promedio africano. En síntesis, si bien tiene un índice de PIB per cápita muy inferior a la media latinoamericana, esta brecha es significativamente menor cuando se analiza el nivel del IDH agregado, el cual se compone, además, de indicadores de educación y salud.

Por tanto, el bajo nivel del PIB per cápita y, en menor medida, el rezago en la variable esperanza de vida, según el informe del PNUD (2009), explican la diferencia entre el IDH boliviano y el promedio de América Latina (0,729 respecto a 0,821). Además, como también se señala en el informe del PNUD (2002), existe un desequilibrio entre la mejora de sus indicadores educativos y los niveles de su PIB per cápita, pues países con similares niveles de educación tienen un PIB per cápita mayor. De modo que, como sugiere este último informe, existen factores vinculados con la reducida calidad educativa boliviana que explican tal situación.

En lo que se refiere al progreso del índice de desarrollo humano, se puede indicar que Bolivia ha aumentado su IDH sostenidamente entre los años 1975 y 2007, pasando de 0,512 a 0,729. No obstante, aunque el IDH ha aumentado, este incremento no ha tenido un comportamiento proporcional si se compara el progreso del componente de logro social (índice de avance o progreso social⁵) con el componente de logro económico (índice del PIB per cápita⁶). El índice de logro social se ha incrementado a un ritmo sostenido y elevado entre 1975 y 2007, la esperanza de vida ha aumentado de 47 a 65,4 años y la tasa de alfabetización y de matriculación combinada han pasado de 63% a 90,7% y de 56% a 86%, respectivamente⁷. Por tanto, los avances de Bolivia en estos dos indicadores educativos, como se refleja en los informes del PNUD (1994; 1997; 2000; 2002; 2006; 2007-2008; 2009), han sido muy importantes; en cambio, el índice del PIB per cápita ha tenido un comportamiento extremadamente volátil en el mismo período y su crecimiento ha sido modesto —del 0,47% al 0,62%—

⁵ Índice de avance social = (índice de esperanza de vida + índice de avance educativo) / 2, donde índice de avance educativo = (índice de alfabetización) * 2/3 + (índice de tasa bruta de matriculación) + 1/3.

⁶ Índice de PIB per cápita = (log (PIBpc) — log (100)) / (log (40000) — log (100)).

⁷ El índice de logro social ha pasado de un 53% en 1975 a un 75% en el año 2005.

(PNUD, 2009:186; Ocampo, 2008:5).

Por otra parte, para profundizar en un análisis global del desarrollo humano en Bolivia es importante evaluar su pobreza humana, porque es difícil obviar los problemas de exclusión y pobreza de una sociedad como la boliviana, en la que cerca del 60% de la población carece de ingresos mínimos para satisfacer sus necesidades básicas. Asimismo, la probabilidad de no sobrevivir a los 40 años es del 15,5%, sólo un 15% accede de manera sostenible a fuentes de agua potable y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad se sitúa en un 8%. En general, la población por debajo de la línea de pobreza moderada (\$2 diarios) alcanza el 59,3% y la población que se sitúa por debajo de la pobreza extrema (\$1 diario), el 32,7%. En suma, los datos que componen el Índice de Pobreza Humana (IPH-1), para el año 2007, otorgan a Bolivia un valor del 11,6%, valor que la sitúa en el puesto 52 de 182 países en la clasificación de la pobreza humana mundial⁸ (PNUD, 2006:293; 2007-2008:239; 2009:191; UDAPE, 2009:1).

2. Crecimiento económico, cooperación y reformas en Bolivia

Al empezar la década de los años ochenta, Bolivia enfrentó una crisis económica que desencadenó tasas de crecimiento negativo y un proceso hiperinflacionario que alcanzó la cifra del 14.000%, sólo superada por Alemania al finalizar la Segunda Guerra Mundial⁹. En este contexto, el 29 de agosto de 1985, el Gobierno boliviano de Víctor Paz Estenssoro, mediante el Decreto Supremo 21060 y en el marco del enfoque de la contrarrevolución neoclásica, puso en vigencia su denominada Nueva Política Económica. De esta manera, juntamente con los planes de ajuste estructural que el Banco Mundial y el FMI apoyaron, el Gobierno boliviano logró introducir programas de estabilización económica que dieron paso a un primer grupo de reformas estructurales en el

⁸ Los indicadores utilizados para medir el IPH están normalizados entre 0 y 100.

⁹ Las tasas de crecimiento de la economía boliviana entre 1980 y 1985, en promedio, registraron un (-1,2%).

país. Asimismo, se inició un proceso de expansión que dismanteló el “sistema económico de Estado” que había prevalecido desde hacía 30 años. Por consiguiente, la nueva política cimentó un modelo de desarrollo con enfoque favorable al mercado, que se mantuvo vigente hasta la llegada al poder del primer presidente indígena, Evo Morales, en el año 2006.

Así pues, a partir de 1985, y en un periodo relativamente corto, Bolivia logró alcanzar una estabilidad macroeconómica, y a pesar de que en 1987 se produjo una fuerte caída de los precios internacionales de sus principales productos de exportación, su actividad productiva se recuperó progresivamente. Por tanto, entre 1985 y 1990, el crecimiento de su PIB registró una tasa promedio anual del 2,3%, y desde 1990 hasta el año 2000, una tasa promedio de 3,8%. Sin embargo, a partir de 1999, el crecimiento empezó a desacelerarse sobre todo a consecuencia del estancamiento de la demanda interna, ocasionado por los impactos negativos externos derivados de la crisis internacional y de factores políticos internos. De este modo, la tasa de crecimiento entre el año 2000 y el 2005 se situó en promedio en el 3,5%. Sin embargo, a partir del año 2006, con el nuevo Programa Nacional de Desarrollo del Gobierno de Evo Morales, que se detallará más adelante, la tasa de crecimiento subió del 4,42% en 2005 al 6,15% en 2008, la tasa más alta registrada en los últimos 30 años (BCB, 2001:11-13; CIA, 2008:1) (ver tabla 1).

Tabla 1: Tasa de crecimiento del PIB en Bolivia (1952-2009)

| Períodos de crecimiento | PIB real (%) |
|-------------------------|--------------|
| 1952-1960 | -0,6 |
| 1960-1970 | 5,6 |
| 1970-1980 | 4,4 |
| 1980-1985 | -1,2 |
| 1985-1990 | 2,3 |
| 1990-2000 | 3,8 |
| 2000-2005 | 3,5 |
| 2005 | 4,42 |
| 2008 | 6,15 |
| 2009 | 3,57 |
| Total | 3,19 |

Fuente: INE, 2002; 2009; BCB, 2001; Fundación Jubileo, 2009.

En resumen, desde 1985, Bolivia ha recuperado tendencias de crecimiento

positivas y, de este modo, la vinculación entre el desarrollo humano y el crecimiento (círculo virtuoso) ha permitido mejorar algunos indicadores sociales. Sin embargo, esta tendencia ha resultado frágil si se considera su dificultad para reducir significativamente los niveles de pobreza de ingresos en el país. Además, aún en la fase de crecimiento económico sostenido que experimentó Bolivia desde los años ochenta, con una estabilidad en los precios internacionales de sus productos de exportación, su estructura productiva no varió significativamente. A partir de los años noventa, la agricultura, la extracción de recursos naturales (minería e hidrocarburos), la industria manufacturera (agroindustria, textil y refinerías de petróleo) y el comercio han representado más del 50% de su valor agregado. Asimismo, en este período, los sectores más dinámicos de la economía boliviana han sido el transporte, la comunicación, el sector eléctrico y el sector hidrocarburífero, los cuales han doblado su participación en el PIB desde 1980, aunque lamentablemente sin efectos significativos en el empleo (UDAPE, 2002:13; INE, 2009:1).

Asimismo, desde la aplicación de los programas de ajuste estructural de 1985, Bolivia ha conocido un significativo apoyo financiero de la cooperación internacional, siendo considerado como “país de concentración” por varios donantes bilaterales y “país piloto” por los programas de algunos organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial). Esta situación se ha visto reforzada por el hecho de que Bolivia ha aplicado varias de las reformas y de las políticas que se han convertido en parte de la agenda internacional del desarrollo en los últimos 20 años (Consenso de Washington, Iniciativas de Alma-Ata, de Educación Para Todos, Objetivos de Desarrollo del Milenio y Documentos Estrategia de Lucha contra la Pobreza, entre las más importantes). Sin embargo, en los años noventa la dependencia de la inversión pública respecto a la financiación externa fue preocupante, pues ésta alcanzó en promedio un 50% de la inversión total (39% de créditos, en su mayoría concesionales, y 11% de donaciones) (Hernany *et al.*, 2001:204, 236).

Así pues, a partir de la política económica de los años ochenta se desarrollaron dos grandes etapas de reformas económicas y sociales; la primera se centró en la liberación interna y externa de la economía, y la segunda en la

modificación radical de la frontera Estado-mercado y en el fomento de una mayor descentralización¹⁰. Así pues, se promulgaron una serie de leyes económicas y sociales con la finalidad de atender más y mejor el desarrollo local y regional de Bolivia. Del mismo modo, a partir de 1994 se inició un proceso de modernización administrativa del Estado con la promulgación de la Ley de Participación Popular (1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (1995). Ambas leyes definieron una estructura de relaciones distintas entre la sociedad civil y el Estado, relaciones que ocasionaron, como señala Grover Barja (1999), que la planificación centralizada pasara a ser participativa, constituyendo a los gobiernos municipales como las instituciones fundamentales en la promoción del desarrollo regional y nacional de Bolivia.

Asimismo, la Ley de Participación Popular (LPP) estableció que el 20% de las recaudaciones impositivas nacionales fuese asignado a los municipios bajo un principio de distribución igualitaria por habitante, con el propósito de corregir los desequilibrios observados entre las áreas rurales y las áreas urbanas. Además, con la LPP se ha implementado un modelo de descentralización eminentemente municipalista¹¹. Sin embargo, este modelo no terminó de definir las funciones que los gobiernos departamentales o regionales debían adquirir para acelerar este proceso. Por ello, en 1995 la Ley de Descentralización Administrativa —como indica Marlene Berríos (1995)— completó el proceso de descentralización a nivel departamental, con un fuerte énfasis en la desconcentración de recursos y de responsabilidades del nivel nacional al nivel departamental.

¹⁰ Entre estas transformaciones se incluyó la Ley de la Capitalización (privatización de empresas estatales) y la constitución de un sistema de regulación estatal.

¹¹ La Ley de Participación Popular de 1994 reconoce en su artículo primero la personalidad jurídica de las comunidades y pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas de vecinos como organizaciones territoriales de base (OTB). Así pues, a través de la participación de la sociedad civil en las OTB, se establecen los comités de vigilancia, que no son otra cosa que un comité de ciudadanos responsables del control y seguimiento de la administración de los recursos y ejecución de los planes de los gobiernos municipales. La Ley de Participación Popular, asimismo, ha permitido la transferencia de la administración pública del gobierno central a los gobiernos municipales, concretamente respecto a la infraestructura física de educación y de salud y a la administración del micro riego y de los caminos vecinales.

Según señala un estudio de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI), el balance de las reformas administrativas a nivel municipal ha sido favorable. Sin embargo, el estudio puntualiza que los resultados alcanzados son heterogéneos y desiguales dependiendo de los municipios analizados. Los municipios más beneficiados con este proceso, de acuerdo al estudio, han sido aquellos que en el pasado carecían de mecanismos legales para vincularse con recursos públicos que provenían del gobierno central. Este estudio también reconoce que el porcentaje de recursos del presupuesto nacional y de la inversión pública destinado al ámbito municipal rural se ha incrementado sustancialmente. Por lo tanto, el éxito de esta descentralización, fundamentalmente a través de la transferencia de recursos públicos a municipios pequeños en el área rural, explica por qué organismos como ASDI caracterizan a este proceso como “la manera boliviana de luchar contra la pobreza” (ASDI, 2004:21).

En síntesis, el cambio que experimentaron en Bolivia los mecanismos de asignación de recursos públicos, así como el impacto de las reformas estructurales implementadas desde 1985, consolidaron una estrategia de crecimiento basado en un sector privado exportador dinámico y diversificado. De esta manera, los gobiernos bolivianos intentaron aprovechar las ventajas comparativas del país en el comercio internacional y en un contexto macroeconómico estable. Dentro de este nuevo esquema, como indica UDAPE (2002), el predominio del crecimiento como objetivo de política económica se sustentó en el pensamiento de que éste debía generar excedentes suficientes, primero, y de forma prioritaria, para asegurar la dinámica de la inversión, y, por tanto, el crecimiento a largo plazo, y segundo, para destinar recursos a la satisfacción del déficit de consumo de ciertos grupos sociales. Estos excedentes debían provocar una reducción de la pobreza de ingresos. Esta visión secuencial en la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza se basó en lo que se conoce como la “teoría del goteo” o *trickle down policy*¹².

¹² Los teóricos denominados neoliberales afirman que la mejor manera de alcanzar la distribución de la riqueza y el bienestar de los individuos es mediante un crecimiento total de la

Por otro lado, sobre las políticas sociales que acompañaron el proceso de crecimiento económico boliviano, hay que puntualizar que entre 1985 y 1989 éstas se mantuvieron inicialmente relegadas a un segundo plano debido a la racionalización del gasto público que pretendía estabilizar la economía. No obstante, a partir de 1987 se intentó débilmente, a través del Fondo Social de Emergencias (FSE), atenuar los efectos sociales de la crisis económica con programas sociales de empleo a corto plazo. Pero, como se señaló párrafos atrás y se ratifica en los estudios de PRISMA (2000), a partir del decenio de 1990, el gobierno de Bolivia puso mayor énfasis en las políticas sociales, en parte como resultado de las orientaciones proporcionadas por la cooperación internacional.

Así pues, a partir de 1992 se ejecutó la Estrategia Social Boliviana, política social cuyas bases se fundamentaron en la acumulación de capital humano, y que permitió sustituir un enfoque asistencial de desarrollo por una visión más estratégica orientada a la lucha contra la pobreza. Más en concreto, a partir de 1993 se orientaron recursos públicos al área social mediante el desarrollo de programas sectoriales, entre los que destacaron la Reforma del Sistema de Salud (1993) y la Reforma Educativa (1994). Estas reformas buscaban, principalmente, mejorar la calidad y cobertura de los servicios de educación básica y de salud primaria. Por ejemplo, en educación se revisaron los contenidos educativos y se introdujo la educación bilingüe, en tanto que en salud se descentralizaron las prestaciones con un nuevo modelo orientado a la salud primaria (ASDI, 2004:4, 8).

Paralelamente, otros programas sociales centrados en las áreas rurales se dirigieron a luchar contra la pobreza. En este marco, se organizaron fondos financieros, como el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo Nacional de Desarrollo Rural (FNDR) y el Fondo de Desarrollo Campesino, que promovieron inversiones públicas y actividades productivas. Asimismo, desde 1994 se dio particular interés a la reducción de las inequidades de género, a

riqueza, porque esto acaba beneficiando a toda la población (*trickle down policy*).

través de la promulgación de leyes y planes nacionales¹³ (ASDI, 2004:22-23).

Por otro lado, si se analiza el crecimiento económico y el avance de las políticas sociales en Bolivia, la cooperación internacional ha adquirido un gran protagonismo. Desde el año 1986, en pleno proceso de estabilización y ajuste estructural, la ayuda internacional ha crecido de forma exponencial. Durante los años noventa la ayuda externa alcanzó en promedio el 10% del PIB nacional boliviano. Tal es así que en círculos políticos del país emergieron algunos interrogantes acerca de la sostenibilidad del crecimiento económico boliviano. No en vano, la inversión pública, que representaba un factor crucial en el proceso de acumulación que experimentaba Bolivia, dependía en un 50% de los recursos de la cooperación internacional. Al mismo tiempo, la inserción internacional de la economía boliviana presentaba déficit externos crónicos, por lo que la atracción de capitales y el ingreso de divisas externas eran cada vez más necesarios¹⁴ (ver tabla 2).

Tabla 2: Inversión pública en Bolivia por fuentes de financiación (1990-1999)

| | % de inversión pública | | | | | | | | | | |
|-------------------|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------|
| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Prom. 90-99 |
| Recursos internos | 45,6 | 54,2 | 46,9 | 41,0 | 43,1 | 48,0 | 44,9 | 58,9 | 57,9 | 55,7 | 49,6 |
| Recursos externos | 54,4 | 45,8 | 53,1 | 59,0 | 56,9 | 52,0 | 55,1 | 41,1 | 42,1 | 44,3 | 50,4 |
| Créditos | 42,2 | 35,4 | 43,7 | 45,3 | 46,3 | 42,9 | 43,6 | 31,8 | 30,4 | 32,8 | 39,4 |

¹³ Desde 1994 se desplegaron acciones destinadas a introducir el tema de género en la agenda pública, así como a visibilizar y sensibilizar sobre el tema y su significado en la sociedad y el Estado. Se lanzó el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia contra la Mujer. Paralelamente, se iniciaron reformas legales a través de la formulación del anteproyecto de ley y la promulgación, en 1995, de la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar o Doméstica y la introducción del principio de igualdad de oportunidades en la Ley de Participación Popular y de Reforma Educativa, a través de reuniones sucesivas con los sectores encargados de la formulación de estas leyes y la discusión del contenido de las mismas en lo que se refería a la equidad de género (PNUD, 2002a:37).

¹⁴ Los flujos de financiación externa en forma de préstamos y de donaciones en la mayor parte de los años noventa (1990-1997) se cifraron en casi 5.400 millones de dólares. Además, estos fondos, como señala UDAPE (2002), han sido cruciales para garantizar el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos interno y externo, así como el crecimiento de la economía boliviana.

| | | | | | | | | | | | |
|------------|------|------|-----|------|------|-----|------|-----|------|------|------|
| Donaciones | 12,3 | 10,4 | 9,4 | 13,7 | 10,6 | 9,2 | 11,5 | 9,3 | 11,7 | 11,5 | 11,0 |
|------------|------|------|-----|------|------|-----|------|-----|------|------|------|

Fuente: UDAPE, 2000; 2001; 2006.

No obstante, en comparación con lo ocurrido en los años noventa, la dependencia de recursos externos en el Gobierno de Evo Morales (de 2006 al presente) se ha reducido. Los recursos que el actual Gobierno obtiene por la venta del gas y sus nuevas políticas económicas, las cuales se analizarán en este mismo apartado, han provocado el incremento de la inversión pública y, por tanto, su menor dependencia de la cooperación internacional. En los años 2007 y 2008 la cooperación internacional financió solamente el 36% y el 30,51%, respectivamente, de la inversión pública (INE, 2007:4; 2008:4).

Por otro lado, en los años noventa, las agencias de cooperación que adquirieron un mayor protagonismo a través de sus volúmenes de ayuda fueron el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, y entre los bilaterales, Japón, Alemania, Países Bajos, Dinamarca y Suecia. Así pues, antes de la llegada de Evo Morales al poder, como indican Werner Hernany *et al.* (2001), Bolivia era considerado por los organismos internacionales como un buen ejecutor de los programas de ajuste y como un país con un alto grado de apropiación de los mismos.

En general, la cooperación internacional quedó satisfecha con las reformas de los años noventa, en especial las de salud y educación, y la de implementación del proceso de descentralización. Sin embargo, durante el Gobierno de Hugo Banzer y Jorge Quiroga (1997-2002), la cooperación manifestó dos grandes preocupaciones. Por un lado, como señala Adrea Schoemaker (2002), varios donantes se cuestionaban por qué diversas reformas tenían un avance tan lento. Por otro, como indica el estudio de CIDA (2001:43, 51), la cooperación mostró una mayor preocupación por la persistencia de la pobreza en el país. Después de más de diez años de estabilización y de reformas, con tasas de crecimiento positivas y un importante volumen de ayuda, Bolivia no tenía demasiado éxito en la lucha contra la pobreza de ingresos.

No obstante, como ya hemos señalado, pese a los dictámenes de la cooperación internacional sobre la escasa reducción de la pobreza, la comunidad internacional consideró a Bolivia un país ejemplar y exitoso por la aplicación de sus reformas. En síntesis, el hecho de considerarlo “buen alumno” ocasionó que los organismos financieros internacionales le facilitaran acceder en 1998 a la Iniciativa de Alivio de Deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados promovida por el Banco Mundial (De Grave, 2007:247). En este contexto, emergió un diálogo nacional con el objetivo de elaborar una Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Esta iniciativa se desarrolló en un clima de optimismo entre el gobierno y los bancos multilaterales (Banco Mundial, BID), pero en un ambiente de insatisfacción por parte de muchos otros donantes, especialmente bilaterales, por la lenta ejecución que experimentaban las reformas sociales (Aguirre Badani, 2001:127,131).

En junio de 2001 se aprobó la EBRP, presentándose en círculos internacionales como un ejemplo, tanto por su contenido como por su proceso de elaboración, de cara a eliminar la pobreza. No obstante, en sus pocos años de vida (2001-2004), la EBRP transitó un camino arduo y difícil para ser implementada. El clima económico recesivo y el ambiente político que rodeó el proceso de implementación de la EBRP impidió su adecuada ejecución y, por lo tanto, ésta resultó ineficaz para luchar contra la pobreza en el país (De Grave, 2007:246-247; ASDI, 2004:111).

Asimismo, la EBRP compartió varias de las deficiencias observadas en estrategias de otros países. Por ejemplo, no logró articular adecuadamente la relación entre las causas de la pobreza identificadas por el Diálogo Nacional y las acciones y metas seleccionadas para combatirlas. Del mismo modo, dejó interrogantes sobre la sostenibilidad de su financiación. Algunos estudios de la EBRP, como los realizados por Michael Krakowski (2003), sostienen que la Estrategia boliviana no identificó las causas estructurales de la pobreza en Bolivia. En todo caso, señala Krakowski, queda claro que no se consiguió generar un sentido de apropiación de la EBRP, ni tampoco se garantizó la continuidad de la Estrategia frente a los cambios de gobierno. Sostiene que, sin

embargo, la EBRP se diferenci6 de otras estrategias por el “di6logo nacional” que dio lugar a ella y por el importante papel que asign6 a los gobiernos municipales para reducir la pobreza (Krakowski, 2003:56-57).

Finalmente, el Gobierno de Evo Morales, instaurado en enero de 2006, elabor6 un Plan Nacional de Desarrollo (PND) con una concepci6n distinta “al enfoque de desarrollo favorable al mercado”¹⁵. Todo parece indicar que este nuevo plan se nutre de enfoques como el estructuralismo latinoamericano, la escuela de la dependencia, el desarrollo aut6nomo y el desarrollo end6geno. Asimismo, este h6brido modelo de desarrollo asume un papel de direcci6n y planificaci6n por parte del Estado, bajo el control social de organismos y movimientos sociales, al tiempo que requiere tambi6n la inversi6n extranjera directa.

El PND, por tanto, afirma a grandes rasgos la capacidad de planificaci6n p6blica para distribuir los excedentes generados por la explotaci6n de los recursos naturales, produciendo empleo y oportunidades para los sectores m6s vulnerables, especialmente ind6genas. De igual forma, focaliza acciones para erradicar la pobreza en los municipios y comunidades rurales, asignando directamente recursos para obras de infraestructura y apoyo a la producci6n. As6i pues, el sector energ6tico actualmente representa la principal fuente de financiaci6n del desarrollo boliviano y el principal motor de su crecimiento econ6mico¹⁶ (ASDI, 2007:6-9).

Por 6ltimo, el nuevo modelo de crecimiento econ6mico de Bolivia propone un cambio del modelo de desarrollo primario exportador por un nuevo modelo de desarrollo integral y diversificado con agregaci6n de valor. Por tanto, otorga prioridad a la necesidad de industrializar los recursos naturales renovables y no

¹⁵ El Plan Nacional de Desarrollo, que parti6 de las demandas de los campesinos-ind6genas bolivianos, plantea resolver las contradicciones generadas por la expansi6n del capital monopolista en Bolivia (Orellana, 2006:27).

¹⁶ Las reformas que plantea este plan de desarrollo recaen tambi6n en la educaci6n, porque desde 2006 se detiene en gran medida la implementaci6n de la Ley de Reforma Educativa de 1994 y se establecen propuestas para instaurar un nuevo proceso educativo y una nueva ley de educaci6n.

renovables. En lo relativo a la inversión extranjera directa, el PND propone cambiar el modelo de dependencia de la financiación externa y de donaciones por un nuevo modelo sostenible basado en el ahorro interno. Así pues, la participación equitativa entre la inversión extranjera directa, la inversión nacional privada y la inversión pública representa una de las características más importantes del nuevo PND boliviano (ASDI, 2007:23; UDAPE, 2009:1).

No obstante, diversos estudios realizados por varias organizaciones e investigadores como CEDLA (2006:15-18) y Lorgio Orellana (2006:34), sostienen que los ejes centrales de la política económica puesta en práctica por el PND preservan las líneas maestras del régimen de acumulación neoliberal implementado en el pasado. Por lo tanto, el PND no expresaría un nuevo modelo de desarrollo macroeconómico porque la actividad de hidrocarburos y minera, básicamente, es financiada por la inversión extranjera y, en menor medida, por los créditos externos¹⁷. Asimismo, la ampliación de la participación del Estado en ciertos sectores (refinerías, comercialización de hidrocarburos), como la propiedad sobre los medios fundamentales de la producción, no es predominantemente estatal, sino del capital privado y transnacional. Por tanto, el predominio de esta forma de propiedad y de control sobre los factores objetivos de la producción en los sectores de la actividad primario-exportadora, es lo que permitiría explicar la continuidad de la política neoliberal. Además, tales estudios sostienen que el PND orienta los instrumentos de la política económica boliviana a la restricción de la demanda agregada y al fomento de las exportaciones, como también a la búsqueda de una inflación baja con una mínima fluctuación de precios, concretamente, para mantener la

¹⁷ En este sentido, como sostiene el CEDLA (2006:16), el que el Gobierno de Evo Morales señale que no es necesaria la firma de un nuevo convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI) no es más que una declaración que busca un efecto político, pero que no provoca ningún cambio en la orientación de política económica. La suscripción de acuerdos de crédito con la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, en menor medida, el Banco Mundial, permite al Gobierno boliviano mantener el nivel de financiación necesario para desarrollar obras de infraestructura vial y programas sociales paliativos de carácter micro productivo para aminorar la demanda social y continuar con las políticas macroeconómicas.

“competitividad del sector externo”.

Asimismo, según el estudio de Andreas Bieler *et al.* (2006:103), el argumento del Gobierno del MAS de regular los mercados financieros, de combatir la inflación y de generar estabilidad en los precios justificaría la reducción de los salarios que experimenta el país. Según estos autores, la política monetaria del Gobierno de Evo Morales se aproxima a la de los gobiernos neoliberales, estableciendo una subordinación del trabajo bajo el comando del capital. Asimismo, como sostiene Orellana (2006:34), en el lenguaje esotérico del enfoque de la “contrarrevolución neoclásica”, hoy utilizado por el Gobierno de Evo Morales, subyace la perpetuación de una lógica de dominación de clase, sustancia de la denominada estabilidad macroeconómica¹⁸. Cabe recalcar que tales críticas se formulan desde los sectores de izquierda más radical de oposición al Gobierno de Morales.

No obstante, los datos proporcionados permiten destacar que la implementación del PND ha posibilitado que las tasas de crecimiento económico, así como los índices de salud y educación —dos indicadores que ayudan a medir el índice de desarrollo humano— hayan experimentado un mayor avance en Bolivia desde el año 2006. No obstante, como se analizará detalladamente en el próximo apartado, el PND no ha logrado impactar significativamente en la reducción de la pobreza de ingresos, como tampoco ha logrado cambiar la matriz productiva del país, ya que el PND tenía previsto disminuir el peso de las actividades de explotación de gas natural, de minerales y de granos, por una mayor industrialización y diversificación. Los datos proporcionados por la CAINCO (2008:9) muestran que los sectores primarios bolivianos siguen generando el 28% del PIB y los sectores de servicios el 50%,

¹⁸ El discurso que emplea el Gobierno de Evo Morales sobre su política monetaria y sobre la estabilidad macroeconómica es el siguiente: “[...] las estimaciones del tipo de cambio incorporadas en las proyecciones macroeconómicas del PND son consistentes con el sostenimiento de la competitividad cambiaria. Si se asume una inflación internacional moderada, y dado el objetivo de inflación interna baja, es posible mantener la competitividad con una depreciación nominal muy moderada del tipo de cambio [...]” (Ministerio de Planificación del Desarrollo, MPD, 2006:213).

tal como acontecía en 1990. Por lo tanto, el cambio de la matriz productiva y la reducción de la pobreza de ingresos constituyen dos de los grandes desafíos del actual Gobierno boliviano.

3. Conclusiones

Bolivia es un país que ha experimentando, desde los años ochenta, reformas estructurales enmarcadas en modelos de desarrollo como la contrarrevolución neoclásica y el enfoque favorable al mercado. El Banco Mundial otorgó a Bolivia el calificativo de “buen alumno” por seguir las recetas de la cooperación internacional y los criterios propuestos por diversos acuerdos internacionales (Educación Para Todos, Alma Ata, Documentos Estrategia de Lucha contra la Pobreza, Objetivos de Desarrollo del Milenio). Las condonaciones de la deuda externa de las que se benefició Bolivia en la última década reflejan tal situación.

No obstante, a partir del año 2006, con la llegada de Evo Morales al poder, los modelos de desarrollo adoptados por el país han sufrido, en cierta medida, un cambio dirigido hacia un modelo de desarrollo humano con influencias de escuelas de pensamiento como el estructuralismo latinoamericano, el enfoque de la dependencia, corrientes marxistas y el desarrollo endógeno. Este modelo híbrido, a su vez, otorga al Estado boliviano un nuevo y mayor papel para planificar su desarrollo.

En este sentido, tales modelos, incluidos los de los años noventa, han permitido reducir el rezago de Bolivia en materia de desarrollo humano. Los informes del PNUD lo sitúan como un país de desarrollo humano medio. Además, los progresos que Bolivia ha alcanzado desde los años noventa en materia de capital humano —promovidos especialmente por reformas como la descentralización administrativa, la participación popular, y las reformas de salud y de educación— han sido los responsables en el recorte de este rezago en materia de desarrollo.

Por ejemplo, la Reforma Educativa boliviana de los años noventa y el nuevo

enfoque educativo del Gobierno de Evo Morales han propiciado una mayor acumulación de capital humano, claramente expresado por la evolución positiva de muchos de sus indicadores educativos —tasas de matriculación, tasas de abandono, tasa de término y rendimiento escolar—. Asimismo, la implementación de la educación intercultural bilingüe —ahora educación intracultural, multicultural y plurilingüe— ha contribuido a incrementar, a través del empoderamiento comunitario y de género, la participación política de la población indígena. Igualmente, hay que destacar que la interacción de la Reforma Educativa de 1994 con otras reformas de los noventa, como la Participación Popular y la Descentralización Administrativa, ha permitido que la población indígena boliviana participe por primera vez en la elaboración de planes, no sólo educativos, sino de desarrollo regional y municipal.

No obstante, el impacto de las reformas bolivianas ha sido limitado en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza de ingresos. En este sentido, en Bolivia existe una relación débil, pero proporcional, entre crecimiento económico y reducción de la pobreza de ingresos.

4. Bibliografía

AGUIRRE BADANI, Álvaro (2001), “La deuda externa y el programa HIPC en Bolivia”, en AGUIRRE BADANI, Álvaro (ed.) (2001), *La deuda externa de Bolivia: 125 años de renegociaciones y ¿cuántos más?*, CEDLA, La Paz, pp. 127-139.

ASDI (2004), *Evaluación y monitoreo de estrategias de reducción de la pobreza 2003*, Informe País 2003, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Estocolmo.

ASDI (2007), *Informe país Bolivia 2006: Gobernar con los movimientos sociales*, Evaluación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina 2006, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, mayo, Estocolmo.

BANCOEX (2007), *Perfil del País Bolivia 2006*, Banco de Comercio Exterior BANCOEX, Vicepresidencia de Promoción de Exportaciones y Macro Rueda de

BARJA, Grover (1999), *Las reformas estructurales bolivianas y su impacto sobre inversiones*, Serie Reformas Económicas, n° 42, CEPAL, Santiago de Chile.

BCB Banco Central de Bolivia (2001), *Evolución de la economía Boliviana, Memoria Anual 2001*, La Paz.

BIELER Andreas, Werner BONEFELD, Peter BURNHAM y Adam David MORTON (2006), *Global Restructuring, State, Capital and Labour. Contesting Neo-Gramscian Perspectives*, Palgrave Macmillan, Nueva York.

CAINCO (2008), *El Plan Nacional de Desarrollo no cumple sus propias metas*, Dirección de Comunicación, Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz, Santa Cruz.

CEDLA (2006), *Legitimando el orden neoliberal, 100 días de Gobierno de Evo Morales*,

Documento de Coyuntura, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, julio, La Paz.

CIA World Factbook (2008), "Bolivia PIB, tasas de crecimiento", Central Intelligence Agency CIA. Accesible en [http://www.indexmundi.com/es/bolivia/producto_interno_bruto_\(pib\)_tasa_de_crecimiento_real.html](http://www.indexmundi.com/es/bolivia/producto_interno_bruto_(pib)_tasa_de_crecimiento_real.html) (consultado el 02 de diciembre de 2008).

CIDA (2001), *The Canadian's International Development Agency's Experience with the PRSP Process in Bolivia*, Bolivia Country Program and Policy Branch, La Paz.

DE GRAVE, Jennie (2007), *El estado del Estado en Bolivia*, Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), La Paz.

Fundación Jubileo (2009), *Balance económico social*, Fundación Jubileo, octubre, La Paz. Accesible en http://www.jubileobolivia.org.bo/recursos/files/pdfs/BALANCE_ECOSOCIAL_al_10_2009.pdf (consultado el 16 de noviembre de 2009).

HERNANY, Werner; Wilson JIMÉNEZ, y Rodney PEREIRA (2001), "Bolivia: efectos de la liberalización sobre el crecimiento, distribución y pobreza", en GANUZA, Enrique; Ricardo, PAES DE BARROS, Lance TAYLOR y Rob VOS, (eds.) (2001), *Liberalización, desigualdad y pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, PNUD, CEPAL, pp. 201-254.

INE (2002), Base de datos del Instituto Nacional de Estadística boliviano.

INE (2007), "Actualidad estadística 2007", Instituto Nacional de Estadística. Accesible en http://www.ine.gov.bo/pdf/actest/AE_2007_783.pdf (consultado el 04 de diciembre de 2008).

INE (2008), "Actualidad estadística: De enero a junio de 2008", Instituto Nacional de Estadística. Accesible en http://www.ine.gov.bo/pdf/actest/AE_2008_820.pdf (consultado el 05 de abril de 2009).

INE (2009), "Base de datos del Instituto Nacional de Estadística". Accesible en www.ine.gov.bo (consultado el 03 de abril 2009).

KRAKOWSKI, Michael (2003), *Poverty reduction strategy papers in Latin America: The case of Bolivia*, Hamburg Institute of International Economics, HWWA-Report 230, Hamburgo.

MECyD (2004), *La educación en Bolivia, indicadores, cifras y resultados*. UNICOM, Viceministerio de Educación Escolarizada y Alternativa, Ministerio de Educación Cultura y Deportes, La Paz.

MPD (2006), *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*, Ministerio de Planificación del Desarrollo, La Paz.

OCAMPO, Milenka (2008), *Estimación del índice de nivel socioeconómico 1976 – 2000*, Documento de trabajo 3/200, Informe nacional sobre desarrollo humano 2009: la nueva pirámide social boliviana, PNUD, La Paz.

ORELLANA, Lorgio, (2006), *El Gobierno del MAS no es nacionalista ni revolucionario, Un análisis del Plan Nacional de Desarrollo*, CEDLA, La Paz.

PNUD (1994), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Madrid.

PNUD (1997), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Madrid.

PNUD (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Mundi-Prensa, Madrid.

PNUD (2002), *Informe de desarrollo humano en Bolivia, Perfil del desarrollo humano y la pobreza en Bolivia*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, La Paz.

PNUD (2002a), *Informe sobre desarrollo humano y género en Bolivia*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, La Paz.

PNUD (2006), *Human Development Report 2006, Power, poverty and the global water crisis*, United Nations Development Programme (UNDP), Nueva York.

PNUD (2007-2008), *Human Development Report 2007-2008, fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, United Nations Development Programme (UNDP), Nueva York.

PNUD (2009), *Informe sobre Desarrollo Humano 2009, Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo, Nueva York.

PRISMA (2000), *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia. Dimensión, políticas y resultados (1985-1999)*, Prisma instituto, La Paz.

SCHOEMAKER, Andrea (2002), *De sectorale benadering in Bolivia*, informe no publicado, Ma Thesis, Erasmus University Rotterdam.

UDAPE (2000), *Iniciativa HIPC – Evaluación del Cumplimiento de Metas de 1999*, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas La Paz.

UDAPE (2001), *Estrategia boliviana de reducción de la pobreza*, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, La Paz.

UDAPE (2002), *Dossier de Estadística Sociales y Económicas de Bolivia, Volumen 12*, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, julio, La Paz.

UDAPE (2006), *Perfil de la cooperación internacional, Economía y Política económica 2006*, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, diciembre, pp. 54-68. Accesible en www.udape.bo (consultado el 13 de marzo de 2007).

UDAPE (2009), "Información estadística", Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales. Accesible en <http://www.udape.gov.bo/> (consultado el 6 de abril de 2009).