

SERIE   
*Magister*  
VOLUMEN 88

*Las instituciones  
y el rol  
del Estado  
en la economía  
una mirada  
al caso boliviano*

---

*Jaime Luna*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



CORPORACIÓN  
EDITORIA NACIONAL

Las instituciones y el rol del Estado  
en la economía  
*Una mirada al caso boliviano*

SERIE   
*Magíster*  
VOLUMEN 88

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR  
Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426  
uasb@uasb.edu.ec • www.uasb.edu.ec

EDICIONES ABYA-YALA  
Av. 12 de Octubre 1430 y Wilson • Apartado postal: 17-12-719 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 256 2633, 250 6247 • Fax: (593 2) 250 6255  
editorial@abyayala.org • www.abayala.org

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL  
Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador  
Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12  
cen@cenlibrosecuador.org • www.cenlibrosecuador.org

Jaime Luna

**Las instituciones y el rol del Estado  
en la economía**  
*Una mirada al caso boliviano*



UNIVERSIDAD ANDINA  
SIMÓN BOLÍVAR  
Ecuador



Quito, 2009

**Las instituciones y el rol del Estado en la economía**  
*Una mirada al caso boliviano*

Jaime Luna



Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Ediciones Abya-Yala

Corporación Editora Nacional

Quito, julio de 2009

Coordinación editorial:

*Quinche Ortiz Crespo*

Diseño gráfico y armado:

*Jorge Ortega Jiménez*

Impresión:

*Impresiones Digitales Abya-Yala,*

*Isabel La Católica 381, Quito*

ISBN: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

978-9978-19-227-6

ISBN: Ediciones Abya-Yala

978-9978-22-833-3

ISBN: Corporación Editora Nacional

978-9978-84-497-7

Derechos de autor:

Inscripción: 031189

Depósito legal: 004283

---

Título original: *Las instituciones y el rol del Estado boliviano en la economía*  
Tesis para la obtención del título de Magíster en Derecho  
Programa de Maestría en Derecho, mención en Derecho del Mercado, 2007  
Autor: *Jaime Rodrigo Luna Ovando*. (Correo e.: [jrlunao@yahoo.com.ar](mailto:jrlunao@yahoo.com.ar))  
Tutora: *Ximena Endara*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-0409

---

# Contenido

Dedicatoria / 7

Agradecimientos / 9

Introducción / 11

*Capítulo 1*

**El papel del Estado en la economía: importancia de las instituciones / 13**

Acercamiento / 13

Relacionamiento entre Estado, derecho y economía / 15

Las instituciones, su desarrollo e importancia / 30

La intervención del Estado en la economía / 45

El modelo económico basado en la abstención del Estado / 53

*Capítulo 2*

**Bolivia y la participación del Estado en la economía: un rastreo histórico / 57**

Acercamiento / 57

Estado y economía hasta la guerra civil de 1889 / 58

La revolución de 1952: la intervención del Estado en la economía / 65

La crisis de los 80 y la nueva política económica / 72

La crisis de los 2000: se abre el debate / 93

*Conclusiones*

**Bolivia hacia el siglo XXI / 97**

Bibliografía / 103



*Dedicado a mi madre.*

*La ternura, esfuerzo, abnegación y dedicación de una madre, hacen que cualquier esfuerzo parezca nada, por ello, siento que este trabajo más que un esfuerzo es un tributo a todo tu amor.*

*Dedicado a mi padre.*

*La confianza que me manifestaste antes de partir me ha alentado en toda esta empresa, y los recuerdos tuyos me han acompañado en cada momento. Con mucho amor, dedico este trabajo a tu memoria.*

*A mi hermana.*

*Dos de los secretos para el éxito están en tus manos, la paciencia y la lealtad. Nunca alcanzaré el tiempo para darte gracias por todo lo que me das.*



# Agradecimientos

La experiencia de escribir un libro implica la participación de muchas personas y la vivencia de muchos momentos. Agradezco a todos y cada uno de mis compañeros de vida en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, institución y país que me regalaron la oportunidad de plasmar mis ideas en este mi primer libro.



# Introducción

El presente trabajo aborda un tema de debate actual, no solo en Bolivia sino en varios países de América Latina. La participación del Estado en la economía, es un tema rescatado por grandes sectores sociales que no se han visto incorporados en la economía de libre mercado imperante en esta parte del mundo desde la década de los 80. La falta de resultados esperados (en cuanto a generación de riqueza, distribución de la misma e inclusión social) por este sistema, también se ha constituido en un detonante que ha puesto sobre la mesa un tema que parecía cada vez más olvidado.

La idea de participación estatal en la economía gira alrededor de un elemento central: *la política económica* adoptada por la clase dirigente de un país y plasmada en su constitución económica. Ahora bien, la adopción de una política económica puede encontrar diferentes bases o fundamentos, desde la voluntad de un grupo de poder que piensa en sus intereses, hasta un pacto social que incluye a los diversos sectores sociales y políticos de un país.

Por ejemplo, en regiones como Europa o Estados Unidos de América, la política económica obedeció sobre todo a consensos sociales emergentes de un respeto profundo a las costumbres sociales y culturales de estos países; en el este de Asia en cambio, si bien existió un respeto e imbricación entre economía y rasgos sociales y culturales, los mismos fueron impuestos en muchas ocasiones por una autoridad regente casi venerada en la figura del Estado; por su parte, en Latinoamérica las políticas económicas se basaron más en intereses de clases burguesas (que planificaron de manera incompleta la política económica), o de recomendaciones impuestas por organismos internacionales y gobiernos de países desarrollados (que fueron totalmente ajenas a las realidades de los países en los cuales se debían aplicar estas recetas).

Como se observa, la política económica puede tener distintas concepciones dependiendo de las circunstancias a partir de las cuales se diseña. En este sentido, resulta coherente afirmar que no existe un solo modelo de desarrollo económico; y que, por el contrario, lo único cierto es que los países pueden adoptar modelos de desarrollo dependiendo de sus características propias, sin olvidar el contexto global en el que se desenvuelven.

Para abordar el tema sobre participación del Estado en la economía, es preciso entender a cabalidad ciertos elementos. Por un lado, no se puede entender su rol sin definir el marco legal a través del cual se plasmará dicho rol; en este entendido es importante comprender o definir la forma de relacionamiento entre sistema legal y económico. Por otra parte, es necesario comprender qué herramientas son las que materializan ese papel estatal frente a la economía, por lo que resulta imprescindible también entender el desarrollo de las instituciones en una sociedad.

Como se adelantó, el desarrollo legal e institucional debe ser acorde al sistema económico adoptado por una nación, solo de esta manera la congruencia entre los tres permitirá un desarrollo y avance de la sociedad.

## ¿BOLIVIA, QUÉ DEPARA EL SIGLO XXI?

Bolivia no ha quedado al margen de la discusión sobre el papel del capitalismo en el desarrollo social y económico de su sociedad. Nuevamente, la falta de inclusión, la poca o casi nula reducción de la pobreza y el empoderamiento de las empresas transnacionales, ha provocado en Bolivia la reapertura de un candente debate de cuál debe ser el rol del Estado boliviano en la economía. Por un lado, los sectores que sin duda han quedado por fuera del negocio, demandan una participación del Estado que implique la explotación de los recursos naturales en beneficio de la sociedad en su conjunto; por otro lado, los sectores que han sabido –o han tenido la oportunidad– de acomodarse al juego del capitalismo no aceptan reformas estructurales de fondo, y consideran que el libre mercado en un contexto global es el camino que Bolivia debe seguir para salir de su pobreza.

Hasta hoy estas dos posiciones no han encontrado un punto de inflexión, por lo que resulta necesario exponer los elementos centrales que hacen a la partición del Estado en la economía y de esa manera proponer mayores insumos para llegar a un acuerdo que permita desarrollar una economía de mercado inserta en un mundo globalizado, dando al Estado un mayor papel que le permita corregir las fallas del capitalismo.

## CAPÍTULO 1

# El papel del Estado en la economía: importancia de las instituciones

### ACERCAMIENTO

Este capítulo es desarrollado sobre una idea central, «la relación entre Estado y economía». Para ello se abordan dos perspectivas; por un lado, se analiza la participación activa del Estado en la economía; y por el otro, su abstención y la consecuente hegemonía del libre mercado como planificador de esta. Cada una de estas perspectivas es desarrollada a partir de tesis diferentes, por un lado «la configuración de un escenario económico dominado por empresas transnacionales, que abriga la posibilidad de una mayor participación del Estado en la conducción y orientación de la economía con la finalidad de promover el bienestar común», y por el otro «que el mismo escenario económico global ha provocado una pérdida de soberanía estatal y el consiguiente empoderamiento de las empresas transnacionales y del libre mercado».

Para confrontar estas dos posiciones, previamente se describen y analizan dos elementos:

1. Relacionamiento entre Estado, derecho y economía y
2. El desarrollo de las instituciones económicas estatales en el contexto económico global.

La descripción de estos dos elementos permitirá comprender el desarrollo de la economía sobre la base en la intervención o abstención del Estado.

Con fines de organización, este capítulo se divide en cuatro secciones, y cada una a su vez se subdivide en partes. La primera sección trata sobre el relacionamiento entre Estado, derecho y economía. Se analiza la interacción de estos tres elementos tomando al sistema económico como eje articulador de la relación Estado-derecho. La segunda sección está referida a las instituciones y su configuración a partir de la relación Estado, economía y derecho; para realizar este análisis, se parte de la siguiente condición: *que las instituciones son las herramientas necesarias para accionar la voluntad estatal*. La tercera y cuarta sección se refieren propiamente a la participación del Estado en la economía, siendo la tercera sección dedicada a la intervención del

Estado en los procesos económicos, y la cuarta a la ausencia estatal en la economía.

Con relación a la primera sección –relacionamiento Estado-derecho-economía– se encuentra el punto de inflexión entre estos tres elementos, a partir del cual se identifica con claridad el papel que el Estado puede desempeñar en la economía, dicho punto de inflexión es la constitución económica. Para fines del presente trabajo, se entiende por constitución económica, *las disposiciones que, constitucionalizadas, determinan la relación Estado-economía*. El estudio de la constitución económica se realiza desde dos puntos de vista: el primero referido a los aspectos doctrinales solamente, y un segundo referido a los rasgos históricos, políticos, culturales y sociales que ayudan a su formación y delineamiento, a tal fin se hace una breve descripción de los casos de Estados Unidos de América y la desaparecida Unión Soviética.

En la segunda parte de esta primera sección, se estudian los dos siguientes elementos: 1. el sistema jurídico como dispositivo del cual requiere la constitución económica para materializar el rol del Estado en la economía, y 2. la relación entre eficiencia económica y sistema jurídico.

La segunda sección contiene un análisis de las instituciones estatales,<sup>1</sup> para lo cual se ofrecen dos perspectivas.

1. La escuela neoinstitucionalista, que refleja la importancia de las instituciones con relación al papel del Estado en la economía, y
2. La visión neutra planteada por el FMI y BM en las décadas de los 80 y 90, que plantea la formación de instituciones que restringen y/o limitan la participación del Estado en la conducción de la economía.

Habiendo expuesto el rol del Estado en la economía y su relacionamiento con el derecho y las instituciones, se desarrollan la tercera y cuarta sección del capítulo. En la tercera se analiza la participación activa del Estado en la economía a través de sus instituciones, se parte de los trabajos de Barry Eichengreen<sup>2</sup> y de Linda Weiss<sup>3</sup> entre otros, con el objetivo de determinar la importancia de las instituciones en el desarrollo económico de un país o región a pesar de las diferentes coyunturas que estos atraviesen.

1. Esta parte es realizada a partir del trabajo del Fondo Monetario Internacional *Stabilization and Reform in Latin America: Macroeconomic Perspective on the experience Since the Early 1990's*, 2005.
2. Esta parte del trabajo será desarrollada tomando como base el trabajo de Barry Eichengreen «Institutions and Economic Growth: Europe after the World War II», en N. Crafts y G. Toniolo, *Economic Growth in Europe since 1945*, Center for economic policy research, 1994.
3. Esta parte del trabajo será desarrollada tomando como base el trabajo de Linda Weiss «Guiding globalization in East Asia: new roles for old developmental states», en *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge Studies in International Relations, 2006.

Se toma a estos dos autores porque ambos desarrollan el papel determinante que jugaron las instituciones en regiones como Europa y el este de Asia a la hora de fortalecer la participación del Estado en la economía; así mismo, el énfasis puesto por ambos autores en el nuevo rol del Estado en la economía a partir del desarrollo de sus instituciones, es muy cercano al desarrollo de la tesis neoinstitucional que ha adoptado el FMI y que puede servir de guía para la implementación de reformas estructurales que requieran mayor participación estatal en la economía.

Primero se analiza a Eichengreen tomando en cuenta solo el caso referido a las instituciones nacionales que tuvieron un impacto positivo en el crecimiento económico europeo durante la etapa 1947-1973. Posteriormente se analizará el desarrollo de las instituciones que en Corea y Taiwán tuvieron también un impacto significativo en el impulso y crecimiento de sus economías en la etapa posterior a la crisis de 1997.

En la última sección se analiza la no intervención del Estado en la economía a partir del Consenso de Washington y las medidas impulsadas para tal fin por el FMI y del BM. Con la finalidad de revestir esta sección de un mínimo de rigor científico, se analiza también la tesis de Susan Strange<sup>4</sup> sobre la consolidación del mercado como asignador de recursos, y la pérdida de soberanía por parte de estos en la toma de decisiones económicas; en líneas generales, se estudia la contraoferta a la tesis de Linda Weiss y Barry Eichengreen sobre el rol del Estado en la economía.

## RELACIONAMIENTO ENTRE ESTADO, DERECHO Y ECONOMÍA

A pesar de que muchos académicos consideran que ningún sistema está sobre otro, se debe reconocer por lo menos que, la adopción o más bien configuración de un sistema económico determinado, fija o establece el desarrollo del sistema jurídico; en este entendido, la relación entre Estado y derecho está determinada en función a la adopción del sistema económico.

Podemos entender por sistema económico, a la forma en la que se organiza la actividad económica de una sociedad, básicamente la producción de bienes y servicios y su distribución entre sus miembros. Ahora bien, sobre el presupuesto de que el sistema económico determina la relación o actividad

4. Esta parte del trabajo se la desarrolla sobre la base de la obra de Susan Strange, «States, Firms and Diplomacy», *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944), vol. 68, No. 1, enero de 1992, pp. 1-15.

económica al interior de una determinada sociedad, esta adopta o desarrolla un sistema jurídico funcional a ese tipo de relaciones.

Por ejemplo, el inicio del período alto de la Edad Media, a decir de Heinrich Sieveking,<sup>5</sup> se caracteriza por ser una época de escaso intercambio comercial, con un área rural dominada por relaciones feudales y una ciudad que abastecía por sí misma el intercambio directo entre el productor y el consumidor, lo cual generó un sistema jurídico limitado a consolidar el dominio sobre la tierra y a generar ingresos para los señores feudales, encontrándose los primeros antecedentes para el desarrollo de un sistema jurídico exorbitante a favor del Estado.

El transcurso del tiempo provocó que regiones del sur de Europa como las ciudades italianas y también las de Colonia y Lübeck en Alemania, mostraran un activo tráfico a grandes distancias; en principio, ese tráfico se realizaba con gran libertad; sin embargo, con el incremento del comercio y de los ingresos para los comerciantes surgieron restricciones y regulaciones propias de ciudades rebasadas por el mismo desarrollo alcanzado y obligadas a delimitar recíprocamente sus áreas de actividad, lo cual permitió el desarrollo de un sistema jurídico administrativo.

La concentración del comercio en regiones determinadas, como es el caso de Italia, Francia, o Alemania, donde en etapas anteriores de la historia ya se había desarrollado un derecho bien estructurado como el derecho romano, determinó la consolidación de un sistema jurídico basado en la protección de la región y de sus comerciantes, limitado geográficamente por la configuración espacial de los nuevos poderes que eran los únicos encargados de legislar.

En cambio, regiones como Inglaterra basaron su sistema jurídico en el comercio entre personas sin involucrar al poder estatal. La Revolución inglesa de 1649 fue motivada por impulsos religiosos y políticos basados en el luteranismo y el calvinismo protestante. La revolución condujo a emancipar a los traficantes y productores de toda intervención de la autoridad política y religiosa. En 1651 Winstanley, en su *Law of Freedom*, dio forma a su idea, según la cual la libertad política debía conducir también a la económica (H. Sieveking, 1960). Como se puede ver, el rumbo histórico de los anglosajones más bien los llevó a desarrollar un sistema jurídico *ultima ratio* que regulaba las relaciones económicas de los individuos tan solo cuando estos lo requerían, evitando la construcción de un poder político exorbitante que amenace las libertades del individuo.

5. Heinrich Sieveking, *Historia de la economía. Desde el siglo XVII hasta la actualidad*, México DF, Ed. Nacional, 1960.

Este sistema jurídico basado en la libertad del individuo y en la abstención del Estado en sus negociaciones fue conocido posteriormente como sistema anglosajón, en tanto que el sistema jurídico desarrollado en la Europa continental y que encuentra su base en el reconocimiento del Estado como ejecutor y planificador de la economía vino a ser el denominado sistema jurídico continental.

Tomando a Santos Pastor, podemos definir como sistema jurídico a «un subsistema compuesto por aquel conjunto de relaciones sociales (interindividuales o colectivas) potencial o realmente conflictivas mediadas por las normas jurídicas y por las instituciones (físicas y jurídicas)». <sup>6</sup> De la definición propuesta por Santos Pastor, se colige que el sistema jurídico requiere de un cuerpo normativo e institucional, el cual se traduce en leyes.

Este cuerpo normativo debe contar necesariamente con una base que articule e integre todo el sistema. Dicho eje articulador debe gozar de determinado poder y superioridad sobre el resto del sistema; así, su presencia impone orden y armonía. En el caso del sistema jurídico, el eje armonizador es la Constitución Política del Estado, misma que cuenta con las principales directrices que debe seguir el Estado en todos los rubros en los que va intervenir, entre ellos el económico. De esta manera, la constitución a través de la constitución económica, determina el orden económico que va seguir un Estado. Antes de pasar al análisis de la constitución económica, conviene describir brevemente el contenido de los sistemas jurídicos anglosajón y continental, para de esta manera encarar mejor el análisis de la constitución económica.

### **El *common law* o derecho anglosajón y el derecho continental**

Tal cual adelantamos, el sistema jurídico anglosajón surgió y se desarrolló en el contexto feudal y consuetudinario de la Baja Edad Media, época en que una forma nueva de comunidad brotaba del oscurantismo de la Alta Edad Media; esta nueva sociedad intentaba dar respuestas a los cambios producidos por la economía urbana de mercado que nacía frente a la autarquía agrícola del período anterior, y la monarquía inglesa supo comprender que se necesitaba una justicia acorde con la sociedad emergente (H. Sieveking, 1960).

En su tiempo, la justicia impartida por el *common law* fue moderna porque renunció a los juicios de Dios y, en su lugar, introdujo el jurado, institución que permitió que personas sin formación jurídica tuvieran y siguieran

6. Santos Pastor, *Sistema jurídico y economía*, Madrid, Tecnos, 1989.

teniendo, una participación muy importante en la administración de justicia. El fundamento de todo este sistema legal se encuentra en la concepción de la economía de esos tiempos, pues al dejar en manos de los individuos toda la actividad económica, se buscaba evitar la participación del Estado como parte superior del sistema, quedando conceptualizado bajo la figura de una persona más, el objetivo de este sistema era que personas comunes sean juzgadas por jueces comunes, demostrándose de esta manera la igualdad entre individuos.

Otro elemento que nos permite evidenciar el desarrollo del derecho anglosajón con una valoración superior al individuo, son las fuentes de producción normativa, las cuales a diferencia del sistema continental eran y siguen siendo las decisiones judiciales, mismas que tienen carácter vinculante para casos futuros y similares; en cambio, en el derecho continental esta facultad estaba totalmente delegada a los órganos legislativo y ejecutivo, pudiendo el Estado fijar las reglas bajo las cuales el mismo participará más adelante.

Por su parte el derecho continental tiene como base el reconocimiento del Estado como persona de derecho sujeta a una jurisdicción especial, pues al ser él mismo el que puede participar directamente en la economía y fijar las reglas del juego requiere de un régimen exorbitante que le permita actuar de manera diferenciada a la de los particulares.

Podemos afirmar entonces con relación a este punto, que el sistema jurídico se desarrolla a partir del sistema económico. Un sistema jurídico estructurado de espaldas al desarrollo económico de un país, será ineficiente y provocará crisis de todo orden. Por ello, se requiere de un instrumento armonizador entre los dos sistemas que se llama constitución económica, por lo que a continuación estudiamos la constitución económica como eje articulador de los sistemas jurídico y económico que adopta un Estado y que en lo sucesivo determina su papel en la economía.

## **La constitución económica**

A decir de Claudio Lutzky, «los fenómenos económicos deben ser analizados a través de la estructura ordenadora que los enmarca».<sup>7</sup> Se supone que el orden económico que adopte un país define el papel que este desempeñará en la economía. En un país de economía centralmente planificada (sistema colectivista social) el Estado es prestador de servicios o productor de insumos, garantizando consumos mínimos universales; en tanto que en una economía liberal (economía de mercado), esa tarea es dejada a unidades económicas

7. Claudio Lutzky, «El orden económico, las formas de mercado y la defensa de la competencia», en *Temas de derecho industrial y de la competencia*, No. 4, Buenos Aires, 2000.

intermedias, las cuales planifican de manera incompleta, pensando en sus beneficios y satisfaciendo a los consumidores reales<sup>8</sup> únicamente; finalmente, en una economía mixta (Estado social de derecho), la tarea de producción está tanto en manos de personas privadas como en manos del Estado, tratando de satisfacer así no solo los intereses de los consumidores reales, sino también de los sectores marginados.<sup>9</sup>

La adopción de cualquiera de los órdenes económicos citados anteriormente, puede darse en diferentes contextos, a través de procesos democráticos que impliquen el respeto a rasgos culturales, sociales e históricos de cada país; o a través de autoritarismos o pseudodemocracias que impongan uno de estos órdenes sin tomar en cuenta los rasgos señalados.

Independientemente del contexto en el que se adopte un sistema económico, su incorporación se da a través de la constitución económica, algo similar a la pirámide de Kelsen según manifiesta Lutzky, donde el vértice de la pirámide es ocupado por la constitución económica que –según el mismo autor– no siempre puede responder a las normas positivas de un país (C. Lutzky, 2000).

Lo ideal es que la constitución económica contenga los principios y reglas constitucionales que regulan el régimen político-económico de un Estado. Bassols Coma señala que debe entenderse por constitución económica, «la ordenación jurídica de las estructuras y relaciones económicas en las que no solo están implicados los ciudadanos, sino también, y de manera creciente, el propio Estado en su función de protagonista del desarrollo de la vida económica».<sup>10</sup> En este sentido, y de acuerdo al papel que desempeñe un Estado en la economía, las constituciones pueden ser de corte liberal –cuando promueven la abstención del Estado– o de corte social –cuando promueven la intervención del Estado.

### **Las condiciones que determinan la formación de ciertas constituciones y el consiguiente rol de los Estados en la economía**

A continuación se describen brevemente cada orden o sistema económico (liberal, colectivista social, y mixto dual<sup>11</sup>) para luego señalar cómo se consagran estos en las constituciones económicas de cada país. La finalidad

8. Son consumidores reales solo aquellos que tienen la capacidad de comprar los productos y/o servicios ofrecidos.
9. Jorge Witker Velásquez, *Introducción al derecho económico*, México DF, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, 4a. ed.
10. Martín Bassols Coma, *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos, 1988.
11. Esta clasificación es extraída de la obra de Jorge Witker Velásquez, *Introducción al derecho económico*.

de esta parte es demostrar la importancia de la constitución económica como mecanismo jurídico que consagra el orden económico de un país y el consecuente rol del Estado en este; aunque, como veremos más adelante, el rol del Estado muchas veces no comulga con lo dispuesto por la constitución económica.<sup>12</sup>

### **Orden económico liberal y constitucionalismo liberal**

El liberalismo económico puro, como el propuesto por el FMI en las décadas de los 80 y 90 y explicado por autoras como Susan Strange,<sup>13</sup> recoge los principios consagrados por la Revolución francesa. Su desarrollo acelerado se da en Inglaterra durante la Revolución industrial. A decir de Witcker, las principales características de este orden o sistema son:

- Consolidación de mercados nacionales.
- Apertura a mercados internacionales.
- Invenciones tecnológicas productivas.
- Consolidación de la propiedad privada sobre los medios de producción.
- División del trabajo.
- Desarrollo de las ideas liberales (igualdad, libertad y fraternidad).
- Desarrollo de instrumentos financieros.
- Presencia de un Estado abstencionista con limitadas tareas (custodia de las fronteras, seguridad interna, y regulador externo de los individuos).
- La economía es una actividad natural autorregulada por el mercado que fija mediante los precios las retribuciones al capital y al trabajo.
- La libertad económica es total, tanto a nivel interno como a nivel de los intercambios entre países (división internacional del trabajo) (J. Witcker, 1999: 23).

Este sistema cobra importancia en el siglo XVIII con el surgimiento de las ideas liberales. Los Estados que lo adoptaron se alimentaron de las ideas de la Revolución francesa,<sup>14</sup> por lo que no recogen en sus constituciones lineamientos básicos para dirigir la economía del país, tal es el caso de la

12. Este fenómeno es estudiado más a profundidad en el capítulo 2, cuando se analiza el caso boliviano.

13. La tesis de esta autora es desarrollada en la última sección de este capítulo.

14. La Revolución francesa consagrada por la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano el año 1789, define los derechos naturales e imprescriptibles del hombre, tales como la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión. Así mismo, reconoce la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la justicia. Por último, afirma el principio de la separación de poderes.

Constitución de los Estados Unidos de América.<sup>15</sup> A decir del autor A. Soboul, «no se encuentra ninguna mención a la economía en la declaración de derechos de 26 de agosto de 1789, sin duda porque la libertad económica era para la burguesía constituyente algo tan natural que no siquiera se tenía que mencionar».<sup>16</sup>

Para Martín Bassols, el ideal constitucional de la época quedaría satisfecho con el reconocimiento de la propiedad privada y la libertad individual, no existiendo una verdadera individualización del proceso económico como un proceso que puede o debe operar o modificar (Bassols, 1988). En consecuencia, los Estados liberales tienen como base la teoría de la mano invisible, bajo la cual el mercado es el único mecanismo asignador de recursos y distribuidor de riquezas, debiendo el Estado ocuparse de temas de índole política como la formación de sus órganos de poder.

Un reflejo de este sistema y por consiguiente del constitucionalismo liberal, es la Constitución Política de los Estados Unidos de América del año 1787 y sus consiguientes enmiendas. La Constitución norteamericana no hace referencia alguna a los regímenes económicos ni financieros que debe seguir el Estado, simplemente se limita a señalar la configuración de los órganos de su poder, la elección de su presidente y los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

Esta orientación tiene su origen en la filosofía liberal de los emigrantes europeos que se asentaron en ese territorio después del gran éxodo de protestantes a causa de las guerras religiosas ocurridas en el viejo continente. Durante el siglo XVI, varios religiosos, pensadores y políticos intentaron provocar un cambio profundo y generalizado en los usos y costumbres de la Iglesia católica en Europa Occidental, especialmente con respecto a las pretensiones papales de dominio sobre toda la cristiandad. Dicho movimiento religioso se le llamó posteriormente *Reforma protestante* y hundía sus raíces en elementos de la tradición católica medieval, como el movimiento de la devoción moderna en Alemania y los Países Bajos, que era una piedad laica antieclesiástica y centrada en Cristo únicamente.<sup>17</sup> Con esta idea y con la finalidad de encontrar un lugar donde estas personas se podían unir y estar de acuerdo de gobernarse a sí solos al hacer leyes para el bien común, 102 colonistas ingleses (conocidos como *Peregrinos*) se embarcaron en el *Mayflower* en 1620 y desembarcaron en *Plymouth, Massachusetts*; este hecho fue cono-

15. Si bien la Constitución norteamericana fue publicada dos años antes que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, estaba inspirada en los mismos lineamientos liberales que guiaron la Revolución francesa de 1789.

16. Albert Soboul, *La Revolución francesa*, Madrid, 1975.

17. Reforma protestante en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Reforma\\_Protestante](http://es.wikipedia.org/wiki/Reforma_Protestante)

cido como el inicio de una migración europea planeada, que partir del 1638 tuvo en los ingleses, suecos, irlandeses, italianos, alemanes y holandeses la gran mayoría de emigrantes blancos y protestantes a lo que hoy conocemos como Estados Unidos de América.

Era lógico entonces que los nuevos colonizadores cuya filosofía era la libertad del ser humano y la inexistencia de ataduras que condicionaran su comportamiento, redactaran una Constitución que no marque límites u orientaciones a las actuaciones de las personas. Siendo entonces el individuo el punto de referencia de las relaciones económicas y sociales en este sistema, el orden constitucional solo se avoca a consolidar el escenario político para que los individuos se puedan desenvolver y así desarrollar relaciones económicas libres.

Algunos autores consideran que la ausencia de regímenes económicos en una Constitución desnuda el hecho de que no existe constitucionalismo económico; sin embargo, Bassols Coma considera que el hecho de que ciertos países hayan adoptado regímenes constitucionales liberales exentos de intervencionismo económico por parte del Estado para liberarse de regímenes totalitarios (como es el caso de Francia) implica que la constitución económica sí es un instrumento económico transformador. (M. Bassols: 85)

### **Orden económico colectivista social y constitucionalismo social**

Salvo el caso de las constituciones liberales anglosajonas del siglo XIX, las constituciones han servido como instrumentos de intervención directa en la economía por parte de los Estados. Las constituciones germánicas del siglo XIX por ejemplo, usaron el poder estatal para el desarrollo del sistema capitalista, la ausencia de una burguesía emprendedora provocó que durante el régimen de Bismarck se fomentó la industrialización sobre la base del proteccionismo de Estado y la concentración empresarial. En los países del mediterráneo (España e Italia) se fomentó una débil industrialización a través de una intervención estatal plasmada en la constitución económica (M. Bassols: 85).

El constitucionalismo económico social cobró gran fuerza durante el período de entre guerras del siglo XX. El afán por reconstruir países devastados por las guerras mundiales provocó una transformación en el panorama constitucional. Las constituciones fueron empleadas como herramientas necesarias para orientar el crecimiento económico y la reconstrucción de las potencias devastadas. Cobraron importancia el modelo marxista soviético, el modelo socialdemócrata de Weimar, el autoritarismo de Franco, y los regímenes fascistas de Alemania e Italia. Con fines metodológicos, no se hace dis-

tinción entre estos modelos, simplemente nos referimos al género «*Estados de economía planificada*» y no a las distintas especies, que a pesar de sus diferencias presentan un rasgo en común: la intervención del Estado en la economía.

Este sistema plantea la sociabilización de la economía, y está basado en los principios marxistas que alimentaron la Revolución rusa de 1917. Siguiendo a Witcker, las principales características de este sistema son los siguientes:

- Propiedad social sobre los medios de producción.
- Planificación autoritaria de toda la economía.
- Monopolio estatal del comercio exterior.
- Rígido control de cambios.
- Desarrollo del derecho público o socialista (derecho de la planificación, derecho económico).
- Sistema político de partido único.
- Inexistencia de libertad económica (libertad de empresa) (J. Witcker, 1999: 25).

Los Estados que adoptan sistemas basados en estos principios substituyen al individuo, constituyéndose en los únicos gestores y ejecutores de las actividades económicas. Esto implica una socialización de la economía, pues el Estado es el único propietario de los medios de producción. A decir de Roberto Dromi «la acción estatal no es de orientación, sino de ejecución; no es de competencia sino de substitución».<sup>18</sup> En consecuencia, se rechaza cualquier tipo de iniciativa privada y se prohíbe la concesión, por considerarse que esta es gestión del Estado exclusivamente.

Sin embargo, cabe hacer algunas diferenciaciones que con acierto ha hecho Dromi, pues señala que la intervención del Estado puede ser «adornadora, reguladora o prestacional» (R. Dromi, 1997: 53). Estos matices marcan las distintas especies de intervencionismo estatal, desde aquellos radicales como el desarrollado en la ex Unión Soviética, hasta los que utilizan la intervención del Estado –bajo la modalidad de regulación– con la finalidad de desarrollar sus economías capitalistas, como es el caso de Alemania y los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial.

El surgimiento de todas estas especies de intervencionismo estatal, obedece a la postura adoptada por muchos idealistas que a mediados del siglo XIX plasmaron la opinión de sectores de la sociedad en el sentido de afirmar que la imposición de la realidad por parte del sistema liberal fue tan brutal,

18. Roberto Dromi, *Administración local de la economía*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997.

que llegó a dar tanta importancia a la libertad individual, que restringió en muchos campos todo vestigio de solidaridad social.<sup>19</sup>

Como todo sistema económico, su implementación requería del respaldo de un cuerpo legal, es así que junto al Estado intervencionista emergió un nuevo orden legal que preveía la estatización de servicios públicos, la limitación a las utilidades de las empresas con fuertes gravámenes, la implementación de la seguridad social, y la adopción de economías dirigidas (A. Vega, 1997).

Para entender mejor el rol de un Estado intervencionista, a continuación se describen algunos textos legales que permiten tener una mejor comprensión de cómo funciona este modelo. El caso italiano es un claro ejemplo de ello. Durante el período de entreguerras, Italia desarrolló un modelo de participación estatal fuerte en las industrias. Se estableció todo un sistema de empresas públicas debilitándose la iniciativa privada, ello explica el porqué del control político y sindical en los procesos productivos por parte del gobierno italiano. La Constitución Política del Estado de Italia del año 1947, determinaba en su artículo 43 lo siguiente:

La ley podrá con finalidades de interés general reservar a título originario o transmitir mediante expropiación y con indemnización al Estado o a entes público, o comunidades de trabajadores o de usuarios de determinadas empresas o categoría de empresas que exploten servicios públicos esenciales o fuentes de energía o situaciones de monopolio y tengan carácter de interés predominante.

Otro ejemplo explícito de intervencionismo estatal más radical aún, es el de Cuba; cuya Constitución determina por ejemplo en su artículo 9 que:

«El Estado: Realiza la voluntad del pueblo trabajador y [...] dirige planificadamente la economía nacional»; por otro lado, señala en su artículo 14 que: «En la República de Cuba rige el sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre».

Como se puede ver, la economía cubana es totalmente dirigida por el Estado sin dejar resquicio a la iniciativa privada para tal fin, y prueba contundente de ello es el artículo 16 de su Constitución que señala:

El Estado organiza, dirige y controla la actividad económica nacional conforme a un plan que garantice el desarrollo programado del país, a fin de fortalecer el sistema socialista, satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de la sociedad y los ciudadanos, promover el desenvolvi-

19. Alipio Valencia Vega, *Fundamentos de derecho político*, La Paz, Juventud, 1997.

miento de la persona humana y de su dignidad, el avance y la seguridad del país. En la elaboración y ejecución de los programas de producción y desarrollo participan activa y conscientemente los trabajadores de todas las ramas de la economía y de las demás esferas de la vida social.

Sin lugar a dudas, la causa para la adopción de este orden económico fue la influencia ideológica soviética sobre los líderes que comandaron la Revolución cubana de 1958<sup>20</sup> y que emergió a raíz de un capitalismo dependiente y una desigual estructuración social; por ello, conviene analizar qué originó la Revolución rusa de 1917 y las ideologías que la fomentaron.

Las causas económicas de la Revolución rusa se atribuyen en gran medida a la mala gestión del zar durante la Primera Guerra Mundial. Más de quince millones de hombres se unieron al ejército, lo cual dejó un número insuficiente de trabajadores en las fábricas y las granjas. El resultado fue la escasez generalizada de alimentos y materias primas, los obreros tuvieron que soportar terribles condiciones de trabajo, incluyendo jornadas de doce a catorce horas y bajos salarios. Se desencadenaron cuantiosas revueltas y huelgas reivindicando mejores condiciones y mayores salarios. Aunque algunas fábricas accedieron a las peticiones para elevar los salarios, la inflación de guerra anuló su efecto. Hubo una protesta ante la que el zar Nicolás respondió con violencia; en respuesta, los trabajadores de la industria fueron a la huelga y paralizaron de hecho el ferrocarril y el resto de redes de transporte. Las pocas mercancías que estaban disponibles no podían llevarse a su lugar de destino. Los precios se dispararon a medida que los bienes esenciales eran cada vez más escasos, para 1917 la hambruna amenazaba a muchas de las grandes ciudades. El fracaso del zar Nicolás en resolver los problemas económicos de su país, la constante propaganda sobre la traición política y emocional de la zarina y Rasputín hacia el zar, y las promesas del comunismo impulsadas por Vladimir Ilich Lenin por aplacar esta crisis, compusieron el núcleo de esta revolución.<sup>21</sup>

## Sistema mixto

El sistema de economía mixta, es una respuesta a la crisis del capitalismo liberal, pues trata de socializar la economía, pero no con la finalidad de construir un socialismo sino de fortalecer al liberalismo.

20. Para ampliar, consultar Gerard Piere Charles, *Génesis de la Revolución cubana*, La Habana, Siglo XXI, 1978.

21. Para ampliar, consultar Orlando Figes y Boris Kolonitskii, *Interpretar la Revolución rusa. El lenguaje y símbolos de 1917*, Valencia, Universitat de Valencia, 2001.

Este sistema cobra vigor a partir de la década de los 30 debido a la crisis capitalista de 1929; varios de sus postulados son recogidos por el novel de economía Jhon Maynard Keynes<sup>22</sup> en sus intentos para reactivar el sistema capitalista. Sus principales características a decir de Witcker son:

- Rectoría del Estado en le dirección del sistema económico.
- Creación de un sector publico estratégico.
- Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras.
- Áreas económicas planificadas o publicitadas.
- Áreas económicas concurrenciales y privatizadas.
- Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado.
- Liberación parcial del comercio exterior.
- Protección estatal de sectores atrasados.
- Servicios públicos en salud.
- Libertad individual empresarial (J. Witcker, 1999: 26).

Puede decirse que los países de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, Corea, Taiwán,<sup>23</sup> y los países latinoamericanos durante la segunda mitad del siglo XX, adaptaron este sistema aunque cada uno con matices y variaciones propias a la realidad de cada país. Las constituciones que adoptan este sistema son de carácter híbrido, pues además de garantizar las libertades individuales que recogen las constituciones liberales como la de Estados Unidos de América; recogen regimenes económicos como instrumentos necesarios para cumplir funciones estatales que no existen en el liberalismo.

Es importante realizar una digresión en este punto para poner en evidencia que la implementación del sistema capitalista tuvo sus bases en los rasgos culturales e históricos de una determinada sociedad, desarrollando sus propias prácticas consuetudinarias; en cambio, el sistema socialista fue impuesto a causa de una revolución violenta y sobre la base de ideas preconcebidas que parecían ser la panacea a una crisis desatada por la mala administración de sus dirigentes, tal vez esto –entre otros elementos– explique el éxito del primero y el fracaso del segundo.

Lo explorado hasta este punto, nos permite afirmar que el éxito de un Estado, se da a partir del desarrollo de un sistema económico que respete los

22. Keynes consideraba que el único camino para levantar la economía paupérrima dejada por la gran depresión de 1929 era la intervención del Estado para elevar el nivel de gastos de inversión: la emisión de deuda pública y el aumento del gasto público. Solo de esa forma podría destruirse el equilibrio con subempleo, gastando en forma voluntaria e internacional los ahorros no utilizados del sector privado. (John Galbraith, *Historia de la economía*, Barcelona, Ariel, 1991, p. 236).

23. Estos casos son estudiados con mayor detenimiento en la tercera y cuarta sección de este capítulo.

rasgos culturales e históricos de cada país, el posterior desarrollo de un sistema jurídico es solamente un paso que debe ser dado correctamente buscando legitimar y legalizar el sistema económico consensuado en la práctica a través de un pacto social reflejado en una constitución económica.

### Los sistemas jurídicos y el desarrollo económico

Algunos autores consideran que la adopción de un sistema jurídico puede ser determinante a la hora de evaluar el desarrollo económico de un país, por lo que conviene analizar estas posiciones y contraponerlas a tesis que no dan al sistema jurídico un papel tan determinante en el desarrollo de la economía.

Hasta aquí vimos qué es el sistema económico, y cómo se configura el sistema jurídico a partir del desarrollo del primero, también vimos que el eje articulador entre sistema económico y sistema jurídico es la constitución económica, la cual define el rol del Estado en la economía.

A continuación, se confrontan ideas de cómo el sistema jurídico –que encierra todo un marco normativo coherente con la Constitución– puede o no ser funcional al desarrollo económico de un Estado. Con ello se pretende cerrar el círculo derecho-economía, para así pasar al estudio de las instituciones, marco normativo y participación estatal en la economía.

La discusión de si un sistema jurídico es más apropiado que otro para propiciar el crecimiento económico de un país, encubre en realidad una discusión más profunda referida al rol que debe desempeñar el Estado en la economía, el cual puede ser como ya vimos, de abstención o de participación activa.

Muchos autores consideran que la adopción de un determinado sistema jurídico, guarda relación directa con el desarrollo de un país. Para muchos de estos autores, la adopción del sistema legal anglosajón permite un mayor desarrollo económico, en tanto que la elección del sistema europeo continental impide un desarrollo acelerado de la economía, esta afirmación tiene como base el grado de intervención estatal que cada uno de los sistemas propicia.<sup>24</sup>

En el trabajo «Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norte América» de los autores Douglas North, William Summerhill, y

24. Mucho se ha escrito sobre el sistema legal seguido por los países de derecho europeo continental y su efecto pernicioso en la economía. Varios autores consideran que el sistema legal es un elixir mágico que soluciona *per se* los problemas de desarrollo en los países atrasados. Se considera por ejemplo, que la adopción de un sistema legal como el anglosajón permitirá una mayor ausencia del Estado en la economía y que eso posibilitará el desarrollo de los países. Véase Douglass North, Rápale, La Porta, Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer y Robert W. Vishny.

Barry Weingast<sup>25</sup> por ejemplo, se confronta el desarrollo y crecimiento que han registrado países como Estados Unidos e Inglaterra (países que se han desarrollado sobre la base de un sistema legal de *common law*) y el retraso económico que han registrado los países latinoamericanos (desarrollados sobre el derecho continental). Estos autores consideran que el primer grupo de países adoptó medidas tendientes a evitar la injerencia del Estado en la economía, y más bien buscaron proteger la propiedad privada, desregular ciertos mercados, y eliminar la propiedad pública, lo cual les habría llevado al desarrollo del cual gozan ahora. En contrapartida, los Estados de derecho continental levantan medidas proteccionistas tendientes a desalentar la inversión privada, y permitir una participación directa del Estado en la economía. Según North, Summerhill y Weingast, esto desalienta a los inversionistas, pues lo que ellos buscan es la protección de la propiedad privada y un marco normativo que les permita obtener ganancias (North, Summerhill y Weingast, 2002).

Sin embargo, autores como Meredith Woo-Cummings en su obra *Diverse Paths Towards' the Right Institutions: Law, the State, and Economic Reform in East Asia*<sup>26</sup> refutan esta tesis, señalando que no existe una relación directa –y menos determinante– entre la adopción de un determinado sistema legal y el desarrollo económico de un país. Woo-Cummings toma el caso de Japón y su sistema legal para demostrar la inconsistencia en la tesis de North y compañía. Desde fines del siglo XIX, Japón adoptó el modelo legal prusiano, lo cual generó un sistema de derecho continental basado en una fuerte participación del Estado en la economía. Entre los años 1868 y 1945 el imperio de la ley gobernaba con gran fuerza en el país nipón, lo cual permitió una participación fuerte del Estado en la economía. La ocupación americana después de la Segunda Guerra Mundial, supuso un proceso de transición del sistema legal japonés, se eliminó la corte administrativa y se implantó el sistema del *common law*. A pesar de que esta transición supondría la adopción de un nuevo rol del Estado en la economía, Woo-Cummings afirma que Japón supo adaptar bien los cambios a las viejas prácticas del imperio anteriores a 1945. La adopción del *common law* supuso la continuidad del Estado en la economía, aunque a través de mecanismos informales, lo cual a la larga desembocó en la industrialización japonesa. Según relata Woo-Cummings, el desarrollo de la economía japonesa después de la guerra y de la adopción del *common law*, se caracterizó por la existencia de instituciones competentes, por la constante

25. Douglass C. North, William Summerhill y Barry R. Weingast, «Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norte América», en revista *Instituciones y Desarrollo*, No. 12-13, Córcega, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 2002, pp. 9-59.

26. Meredith Woo-Cummings, *Diverse Paths Towards' the Right Institutions: Law, the State, and Economic Reform in East Asia*, Asian Development Bank Institution, abril de 2001.

comunicación entre el sector público y el privado, por la poca corrupción y por los límites que puso la nueva legislación japonesa a la arrogancia de los nuevos inversionistas (M. Woo-Cumings, 1999). De esta forma, Japón demostró que a pesar de operar un cambio profundo en su sistema legal, supo adaptarlo a sus características sociales y así permitir que sea el Estado el que dirija la economía hacia un modelo de industrialización y exportaciones.

Corea que siguió los pasos japoneses, es otro ejemplo de cómo se pueden adaptar los cambios y transiciones institucionales y legales, a las características sociales propias de un país. Corea se caracterizó por tener siempre gobiernos fuertes y autoritarios, especialmente en épocas de dictadura. Hubo un momento en la historia coreana en el que el máximo ejecutivo tenía concentradas todas las competencias necesarias para garantizar una fuerte presencia del Estado en la economía, prescindiendo así de muchas instituciones. En esas circunstancias el desarrollo del derecho fue casi nulo.

En épocas caracterizadas por un sistema legal continental, los juzgados fueron copados solamente por demandas de tipo civil y comercial, al más puro estilo anglosajón. Recién el retorno a las democracias trajo consigo en Corea un marco legal institucionalizado respetado por los gobiernos de turno. Antes de eso, a pesar de que las medidas adoptadas por los gobiernos podían haber sido buenas, no eran tomadas con base en el imperio de la ley, sino más bien con base en el autoritarismo de los gobiernos.<sup>27</sup> Actualmente, el Estado coreano ha adoptado un sistema jurídico más flexible; y el Estado, al igual que en el caso de Japón, ha sabido adaptarse a estas nuevas reglas y tener una injerencia mucho más informal en la economía y un mayor respeto al imperio de la ley (M. Woo-Cumings, 1999). Este manejo de la economía se tradujo en el *Big deal* celebrado el año 1998 durante el régimen de Kim Dae Jung, quien lideró una serie de arreglos institucionales con los *chaebol*<sup>28</sup> resumidos en cinco puntos:

1. Incremento de la transparencia empresarial,
2. Eliminación de subsidios cruzados entre firmas vinculadas,

27. Un claro ejemplo del autoritarismo y falta de respeto a la ley, con los que actuaban los gobiernos coreanos, fueron las medidas adoptadas por el dictador Chun Doo Hwan en el caso del conglomerado Kukje. El conglomerado Kukje tenía dentro de sus actividades la fabricación de zapatos, fundición de aluminio, fabricación de partes de autos y herramientas de trabajo para agricultura, construcción, producción de acero, fabricación de papel, construcción de hoteles turísticos, y otros. En vista a que el conglomerado no contribuyó con el gobierno para que siga fomentando el desarrollo industrial del país, el gobierno tomó la medida de separar todo el conglomerado. Woo-Cumings considera que si bien esta medida fue económicamente acertada, no lo fue en los procedimientos, porque prácticamente el Estado se apoderó de toda la riqueza del propietario de chaebol Kukje. Véase (M. Woo-Cumings, 1999).

28. Se emplea el término *chaebol* para designar a los conglomerados familiar-empresariales en Corea.

3. Mejora de la estructura de capital de las empresas,
4. Concentración de capital de las empresas en áreas competitivas, y
5. Cooperación estrecha para con las medianas y pequeñas empresas (M. Woo-Cumings, 1999).

La orientación de las inversiones por parte del Estado jugó un papel importante en la intervención estatal como motor de desarrollo económico en Corea. Se convenció a Samsung de dejar de producir vehículos, a Daewoo de producir microchips, a Hyundai se le incentivó la producción de automóviles y barcos y a LG se le convenció de dejar la producción de semiconductores. Si bien en determinadas etapas de la historia coreana el Estado tuvo participación autoritaria y totalitaria en la economía; y luego, a través de reformas legales dio paso a una intervención basada en el imperio de la Ley, Woo-Cumings considera que no se puede negar la importancia de la intervención estatal en el desarrollo de la economía coreana.

Como se puede ver, el éxito de un Estado en materia económica no obedece tanto al sistema jurídico que se desarrolle para consolidar un determinado sistema económico, tampoco es determinante cual sistema económico deben desarrollar los países; sino, es importante que dicho sistema tenga como base el respeto y adopción de rasgos culturales, sociales e históricos de sus sociedades; los casos de Japón y Corea descritos por Woo-Cumings son una muestra de ello.

Otro elemento que debe ser analizado para entender el papel del Estado frente a la economía, es el desarrollo institucional de la sociedad. En líneas generales, el marco institucional de un Estado debe guardar relación con los anteriores elementos analizados, es decir los sistemas económico y jurídico.

## LAS INSTITUCIONES, SU DESARROLLO E IMPORTANCIA

Una vez analizada la relación entre Estado, derecho y economía, conviene estudiar las instancias operativas estatales que materializan el funcionamiento del sistema económico y cuyo respaldo se encuentra en el sistema jurídico. El nexo entre sistema jurídico y económico de un país, con el desenvolvimiento propio de la economía, son las instituciones estatales, aquellas que propician la participación estatal en la economía, o aquellas que más bien lo mantienen alejado.

Si bien en principio era suficiente analizar a las instituciones como estructuras aisladas, hoy resulta inevitable hacerlo a la luz de aquellas situa-

ciones sociales, políticas, culturales e internacionales por las que atraviesa un determinado país. En consecuencia, en esta sección se describen las instituciones desde el punto de vista neutro que promocionaron los organismos financieros internacionales en la década de los 90 y que tiene su origen en el Consenso de Washington, y desde el punto de vista neoinstitucionalista adoptado por el FMI desde el año 1997. El primero es un análisis corto debido a que analiza las instituciones tan solo desde un punto de vista teórico y totalmente abstraído de la realidad social y política de un país. El segundo implica un estudio de las instituciones tomando como base el contexto cultural, social y sobre todo político que rodea a las instituciones.

Es importante analizar estas dos visiones, porque cada una es funcional a diferentes sistemas económicos y jurídicos. La primera obedece a un sistema económico liberal forzado, reflejado en una constitución económica liberal o incluso en una constitución social de mercado, a pesar de estar reñida con esta última; en tanto que la segunda, responde a demandas concretas de una sociedad e inspira instituciones ajustadas a sus requerimientos, lo cual puede verse reflejado tanto en una constitución económica de corte liberal así como en una de corte social de mercado.

En una segunda parte, se identifican algunas condiciones internas y externas que pueden frenar o acelerar el desarrollo de calidad institucional, para ello se describen brevemente los casos de Turquía, India y Brasil, así como el contexto global que condiciona el desarrollo institucional de los países hoy en día.

### **Las instituciones neutras según el FMI antes del Consenso de Monterrey**

A decir del FMI, las instituciones pueden definirse como: «el conjunto de normas oficiales, y convenciones oficiosas, que sirven de marco para la interacción de los seres humanos y perfilan los incentivos para los miembros de la sociedad» (FMI, 2005: 140). La visión sobre desarrollo institucional del FMI durante las décadas de los 80 y 90 responde a una lógica totalmente liberal, concebida en los países latinoamericanos a partir del Consenso de Washington. Su principal orientación es la consolidación del mercado como mecanismo asignador de recursos, lo cual supone la reducción del aparato estatal. En consecuencia, y siguiendo este planteamiento, una buena institución es aquella que asegura dos resultados deseables:

1. Acceso relativamente igual a las oportunidades económicas («terreno neutral»), y

2. Compensación apropiada y protección de los derechos de propiedad para quienes proporcionan la mano de obra y el capital (FMI, 2005).<sup>29</sup>

Con la ausencia del Estado en los procesos económicos, se supone que debería garantizarse resultados óptimos, pues cada persona en pos de conseguir su bienestar fomentaría conseguir el bienestar de la sociedad en general; este planteamiento es propio de la escuela clásica liberal y de la económica marginalista, mismas que se sustentan en la racionalidad del beneficio de las personas (cada persona elige lo mejor para ella sin importar factores externos, lo cual induce al bienestar económico general). En principio, este razonamiento resulta bastante lógico en lugares donde se ha desarrollado una fuerte idolatría al individuo, incluso por encima de la sociedad o de determinados grupos sociales, tal como ocurre en los países de origen anglosajón, donde casualmente se ha desarrollado la escuela económica marginalista.

El rescate de estos viejos conceptos liberales del siglo XIX, encuentra eco en los países latinoamericanos debido a la crisis económica y social que estos atravesaban en la década de los 80, la cual fue provocada entre otros factores por el *shock* Volcker producido en la administración del presidente estadounidense Ronald Reagan para aliviar la deuda externa norteamericana.

El distanciamiento estatal de los procesos económicos implicaba necesariamente su reducción, lo cual se tradujo a través de los procesos de privatización. Otro aspecto necesario para alivianar la crisis latinoamericana, era dejar que la inversión privada extranjera fluyera, por ello se incentivó la desregulación, especialmente en el sector financiero. Por último, el déficit fiscal de los países del tercer mundo, provocó la adopción de medidas tendientes a reducir el gasto público y del aparato estatal. Todo esto trajo consigo el achicamiento institucional a nivel económico, de ahí que la visión de instituciones del FMI durante ese período fuera el de instituciones neutras en la economía.

## **El neoinstitucionalismo**

Las instituciones llegan a ser parte de todo el sistema económico, jurídico y político de un Estado; así, una red institucional bien tejida puede per-

29. La búsqueda de estos dos resultados tiene inspiración en las ideas de teóricos liberales clásicos, quienes afirmaban que el crecimiento económico social se daría solo a partir del crecimiento individual, para lo cual había que respetar la propiedad privada y evitar la intervención del Estado en la economía. Como se vio en la primera sección de este trabajo, estos pensamientos fueron los que inspiraron el constitucionalismo liberal y la consecuente abstención del Estado en la economía. Véase Adam Smith, *La riqueza de las naciones*, Publicaciones Cruz OSA.

mitir un nivel de desarrollo óptimo. Tal ha sido la importancia de las instituciones, que se ha desarrollado una escuela de pensamiento alrededor de ellas. El institucionalismo surge a inicios del siglo XIX e inicios del siglo XX en Alemania y Estados Unidos de América respectivamente. Su principal objetivo era desarrollar industrialmente a los Estados a partir de un fuerte apoyo institucional.

Como ocurrió con el institucionalismo, los economistas de hoy siguen prestando atención especial a las instituciones sociales, políticas y económicas que dirigen nuestra vida cotidiana, pero ahora se sigue un estricto individualismo metodológico buscando las explicaciones a los hechos en los objetivos, planes y decisiones de los individuos. Ciertamente se atiende a conceptos de grupo social tales como la cultura de empresa o la memoria organizativa, pero en la nueva metodología estos conceptos son un objeto a explicar, no una causa explicativa. Solo los individuos deciden y actúan. Los fenómenos que observamos y describimos a nivel de agregados sociales deben ser explicados como resultado de las acciones e interacciones de seres humanos individuales que buscan sus propios intereses tal como ellos los entienden.<sup>30</sup>

La metodología de la corriente ortodoxa neoclásica —que inspiró el Consenso de Washington— utiliza el modelo teórico del mercado de libre competencia como un supuesto ideal óptimo frente al que se compara la realidad económica. Eso conduce inevitablemente a los economistas a proponer soluciones consistentes siempre en la modificación de la realidad para acercarla a la abstracción del libre mercado. El nuevo institucionalismo rechaza esa metodología y, en cambio, intenta comparar unas instituciones con otras. Lo óptimo no es real ni es alcanzable por lo que hay que comparar y elegir entre soluciones institucionales subóptimas pero posibles.

Ante esta nueva metodología, mercado y Estado parecen competir en igualdad de condiciones: las instituciones estatales o de mercado pueden ser comparativamente más o menos eficientes según el lugar y el momento histórico. Para solucionar los problemas económicos concretos y para estimular el crecimiento económico no es válido proponer medidas macroeconómicas de validez universal. Por el contrario, habrá que fomentar el desarrollo institucional adecuado al entorno concreto. El papel central en este nuevo programa de investigación lo tiene el concepto de institución económica en su sentido amplio: las normas implícitas o explícitas que regulan la adopción de decisiones por los individuos y que limitan, voluntaria o involuntariamente, nuestra capacidad de elegir.

30. José Félix Catano, «Economic Theory and New Institutionalism. Comments to: 'The New Institutionalism School' by Salomón Kalmanovitz», en *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, No. 9, Bogotá, 2003, pp. 213-227.

Es posible que la clave para conseguir el crecimiento y el desarrollo económico y social, estable y sostenible, no esté en la manipulación de variables macroeconómicas –tal cual se esperaba de las medidas emergentes del Consenso de Washington–, sino en la paciente reelaboración de las instituciones que rigen el comportamiento y las relaciones entre individuos en su actividad cotidiana, en el interior de las empresas y en el seno del aparato del Estado.

Varios autores, entre ellos Douglas North, han impulsado una corriente neoinstitucionalista. North, considera que una buena forma de comprender el desarrollo institucional de un Estado, es a través de un estudio de las costumbres, los hábitos, y otros factores en cada país.

El neoinstitucionalismo planteado por North para abordar el problema de la participación del Estado en la economía, es el escaso engranaje entre las instituciones que hacen al desarrollo del mercado, en contraposición a la visión clásica y marginalista que el FMI sustentaba en las décadas de los 80 y 90 que vimos en el apartado anterior. El autor considera que el mercado presenta imperfecciones que no pueden ser resueltas por el simple juego de la oferta y la demanda. Estas imperfecciones denominadas externalidades,<sup>31</sup> provocan altos costos de transacción para las personas que participan en el mercado, costes de información, costes de investigación, regulación y otros. Para North, estas imperfecciones del mercado deben ser resueltas por el Estado. Para ello, expone la necesidad de crear instituciones estatales fuertes, capaces de garantizar la resolución de los problemas de información y otros en el mercado incompleto.

En su trabajo *La teoría económica neoinstitucionalismo y el desarrollo latinoamericano*<sup>32</sup> North resume los fundamentos del neoinstitucional de la siguiente manera:

- Reconocimiento de unidades económicas intermedias. Dejar al Estado a un lado como único agente económico –tal cual pretenden las corrientes colectivistas sociales– y reconocer a las empresas, los gremios, y a los individuos junto al Estado como unidades económicas que hacen al desarrollo de la economía.
- Reconocer el sentido de pertenencia de los individuos. Muchas veces la racionalidad de los beneficios individuales se ve constreñida por la pertenencia a grupos más grandes, tales como la familia o la patria.

31. Se conoce como externalidad, el resultado no deseado por la acción de un agente en el mercado, y que tiene un efecto no previsto –ya sea positivo o negativo– en el desempeño de otro agente. Véase N. Gregory Mankiw, *Principios de economía*, McGraw-Hill, 1998.

32. Véase Douglas North, *La teoría económica neoinstitucionalismo y el desarrollo latinoamericano*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998.

- Reconocimiento de la racionalidad del beneficio individual imperfecta, a causa de la imperfección del mercado.
- Reconocimiento de la desconfianza como elemento restrictivo en la acumulación de riqueza.
- La existencia de asociaciones y coaliciones de poder que funcionan bajo la racionalidad del beneficio colectivo.
- La existencia de mercados incompletos. Los altos costes de transacción, provocan la necesidad de desarrollar aparatos estatales institucionalmente fuertes (North, 1998).

Como se ve, estos planteamientos resumen una posición muy contraria al marginalismo y al liberalismo económico. El reconocimiento de todo lo anterior, implicaría echar por el suelo las tesis liberales que sostenían el BM y el FMI en las décadas pasadas, y que las sustentaron sobre la neutralidad de las instituciones y la reducción del Estado.

Autores como Carlos Vilas<sup>33</sup> o Burky y Perry consideran que las instituciones eficientes deben proveer reglas claras, ampliamente conocidas, coherentes, predecibles, creíbles y uniformemente aplicadas. A su vez, Vilas reconoce que la capacidad de adaptación de las instituciones a las circunstancias cambiantes de la economía asegura que la estructura de incentivos se acomode a los cambios tecnológicos, las preferencias de la sociedad, los factores externos e innovaciones institucionales en otros lugares (C. Vilas, 2000).

Por su parte, Joseph Stiglitz y Linda Weiss han desarrollado tesis sobre desarrollo económico basadas en la existencia de instituciones que den una lectura correcta a la situación social de cada país (al igual que Carlos Vilas) y que en los casos pertinentes reafirmen la participación del Estado en la economía, dependiendo de la realidad de cada país.

Después del Consenso de Monterrey adoptado en el año 2002, las instituciones financieras internacionales decidieron adoptar una nueva visión en lo referente al desarrollo económico e institucional de los Estados, los fracasos del modelo aperturista,<sup>34</sup> basado en un sistema liberal de economía que

33. Carlos Vilas, «¿Más allá del 'Consenso de Washington'? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional», en *Reforma y democracia: revista del CLAD*, No. 18, Caracas, octubre de 2000.

34. En varios de sus trabajos, entre ellos *Una nueva agenda para Latinoamérica y hacia el post Consenso de Washington*, Stiglitz manifiesta los grandes errores de las políticas institucionales propuestas por los organismos financieros internacionales. Él considera que las medidas liberalizadoras y aperturistas traducidas en el Consenso de Washington no han servido para sacar de la crisis y la pobreza a los países subdesarrollados (entre ellos los latinoamericanos). Manifiesta que las políticas macroeconómicas tendientes al control de la inflación, a la privatización y la desregulación de los mercados financieros solo ha logrado generar desigualdades. Como prueba de lo anterior, Stiglitz cita los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la cual rescata que el crecimiento en América

ellos mismos auspiciaron, los llevaron a reformular sus planteamientos en cuanto a modelos de desarrollo económico. Las políticas recomendadas a partir del Consenso de Washington fueron duramente cuestionadas, y el 2002 surgieron nuevas propuestas a partir del Consenso de Monterrey, lugar donde se reunieron no solo economistas, sino también grandes sectores de la sociedad civil para redefinir la agenda de desarrollo económico que habían heredado de Washington.

Monterrey significó muchas cosas, pero es de considerar la importancia que tuvo el pensamiento neoinstitucionalista en su diseño final. La visión implícita en el Consenso de Monterrey no es la de un Estado residual ni de un modelo único, sino por el contrario, del reconocimiento simultáneo del Estado activo, cuya interacción con el mercado variará de un país a otro; esta visión fue reforzada el año 2004, a través de la Agenda de Desarrollo de Barcelona.

La Agenda de Desarrollo de Barcelona sugiere que la calidad institucional, en una economía de mercado que mantenga un equilibrio entre mer-

Latina entre las décadas de los 50, 60, y 70 fue superior al crecimiento registrado en los 90, mismo que fue superior durante su primera mitad al registrado en la década de los 80. Lo anterior permite al autor afirmar que las medidas recomendadas por el FMI y el BM fracasaron en su cometido; ya que según cita, a partir de la década de los 80 hubo una divergencia ente los pronósticos de crecimiento pues las tasas de crecimiento se estancaron dramáticamente.

Los defensores de este modelo de desarrollo aseguran que el estancamiento del crecimiento económico en los 80 se debió al estallido de la ineficiencia del Estado; sin embargo, Stiglitz considera que se debió más que todo a la crisis de la deuda externa.

La liberalización de los mercados financieros en América Latina significó (al igual que en el Este de Asia) el ingreso de capitales especulativos que fueron a parar a un reducido grupo de personas. Las privatizaciones y la desregulación implicaron un alejamiento del Estado de la economía. Y se han implementado políticas macroeconómicas tendientes a reducir la inflación. Con relación a este punto, Stiglitz señala que si bien dichas medidas tendieron a reducir la inflación, no eran apropiadas para lograr un crecimiento a largo plazo.

Las privatizaciones por ejemplo, fueron llevadas a cabo en muchos países sin un marco legal acorde que fomente la competencia y la atracción de inversión extranjera directa. Este es el caso de países como Rusia donde las privatizaciones operaron sin un marco legal e institucional que permitiera rescatar las ventajas que en un principio ofrece este tipo de reforma. Según Stiglitz, la privatización no era la única solución para alentar el crecimiento económico de un país. Se puede dinamizar la economía de una sociedad incluso con la presencia de empresas públicas, tan solo se debe fomentar la competencia en los mercados relevantes respectivos. Stiglitz cita como caso paradigmático de lo anterior los procesos en China y Rusia; en el primer caso no se privatizaron las empresas públicas, pero se organizó el mercado de tal manera que existiera competencia al interior del mismo, lo cual trajo como resultado un crecimiento de la economía china en dos dígitos por largos períodos de tiempo. En el caso de Rusia, por el contrario, operó una privatización desmedida sin contar con marcos normativos e institucionales adecuados que fomentaran la competencia, lo cual –entre otros factores– provocó un estancamiento de la economía rusa.

cado y Estado y la atención a la distribución de la renta, constituyen la base de las estrategias de desarrollo con mayor éxito.<sup>35</sup>

Sin embargo, las innovaciones institucionales eficaces dependen mucho de la historia del país, su cultura y otras circunstancias específicas. Animar a las naciones en desarrollo a copiar mecánicamente las instituciones de los países ricos, como tienden a recomendar las instituciones financieras internacionales, no garantiza obtener resultados positivos y hasta podría tener efectos perniciosos. (R. Casilda, 2005). Como se ve, la nueva tendencia institucional parte del reconocimiento de las distintas realidades de cada país, y deja atrás la clásica visión empleada por el FMI y el BM hasta la década de los 90.

Tan fuerte ha sido el pensamiento neoinstitucional, que el propio FMI en su informe sobre desarrollo institucional del año 2005, ha adoptado esta posición, pues en sus recomendaciones sobre instrumentos para desarrollar mejores niveles de calidad institucional reconoce la existencia de factores políticos, sociales y culturales que deberían ser analizados con mayor detenimiento.

### **Condiciones para el freno o desarrollo institucional: un nuevo pacto social**

El hecho de que el desarrollo institucional en cada país obedezca entre otros, a factores históricos, culturales y políticos, implica que en muchas ocasiones el cambio y/o desarrollo institucional esté vinculado al cambio y/o desarrollo político de cada país. El FMI en su estudio sobre el desarrollo de las instituciones del año 2005, considera que el estrecho vínculo entre estas y la política de un país permite identificar los principales rasgos de cambio institucional.

En esta línea, el FMI considera más probable que las buenas instituciones económicas florezcan en un ambiente político que no fomente la apropiación de rentas oportunistas,<sup>36</sup> que no permita a grupos pequeños aprove-

En conclusión, siguiendo a Joseph Stiglitz se pueden citar cinco elementos que resumen el fracaso del modelo liberalizador propuesto por los organismos financieros internacionales: 1. el incremento de la inestabilidad, 2. aumento de la pobreza y desigualdad, 3. baja en los indicadores de desarrollo humano, 4. inseguridad, y 5. falta de voz para grandes sectores de la sociedad. Véase Joseph Stiglitz, «El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina», en *Revista de la CEPAL*, No. 80, 1998, pp. 7-40.

35. Ramón Casilda, «América Latina: del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona», documento de trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Área Economía y Comercio Internacional/América Latina, febrero de 2005.

36. El FMI define apropiación de rentas oportunistas como aquella en la que se procura obtener de otros agentes económicos un valor sin retribución alguna, en contraposición con la bús-

char, por ejemplo, una situación de monopolio en una determinada industria o actividad, o que democratice el acceso a los recursos naturales. Por otro lado, afirma que es probable que haya simultáneamente buenas instituciones económicas y buenas instituciones políticas. Si el poder político está muy compartido, y sujeto a verificaciones y controles, el riesgo de que quienes lo detentan aprovechen su posición para beneficiarse económicamente, es mucho menor (FMI, 2005).

Lo anterior nos lleva a pensar nuevamente en el vínculo entre lo político, lo cultural y lo económico para así observar un desarrollo institucional acorde a las necesidades de cada país. En consecuencia, resulta complicado un proceso de desarrollo y/o transición institucional en un país, si no tiene una base política sólida que le permita llevar acabo dicho proceso. Una de las maneras más efectivas de alcanzar una base sólida que permita engranar bien todos los sistemas al interior de una sociedad, es un pacto social traducido en un cambio constitucional.

Lo anterior parece indicar que la transición económica de los países a partir de sus instituciones está íntimamente ligada a la actitud y respuesta de sus clases burguesas dominantes que detentan el poder político,<sup>37</sup> y de las clases obrera, campesina y media de la sociedad. Mientras todas estas apoyen una transición política e institucional, es muy probable que la misma tenga buenos resultados, pero si por el contrario se dedican a desarticular ese proceso de transición, los resultados pueden ser nulos. Tres claros ejemplos de lo anterior son los de Brasil, Turquía, la India y sus clases burguesas.

En su trabajo «¿Reviviendo el Estado desarrollista?: el mito de la ‘burguesía nacional’», Vivek Chibber<sup>38</sup> analiza lo siguiente: en el caso de la India bajo el liderazgo de Nehru, el Congreso Nacional empezó a delinear una agenda de planificación poscolonial ya una década antes de la partida de los británicos. Las figuras notables de la comunidad empresaria, por su parte, no

queda de una ganancia que implica que las entidades tratan de crear valor por medio de una actividad económica mutuamente beneficiosa. (FMI, *Perspectivas de la economía mundial*, 2005)

37. El tema de los grupos de intereses y su influencia en la participación del Estado en la economía es explicado por Santos Pastor a través de las teorías económicas y el mercado político. Según el autor, la teoría del mercado político explica que la intervención pública en la economía no obedece a criterios de interés general, sino más bien a criterios de interés de grupos de poder; quienes, dependiendo de su fuerza y poder de actuación así como de sus propios intereses pueden delinear la participación del Estado en la economía. Véase Santos Pastor, *Sistema jurídico y economía*, Madrid, Tecnos, 1989.
38. Chibber Vivek, «¿Reviviendo el Estado desarrollista?: el mito de la ‘burguesía nacional’», en *Socialist Register 2005: el imperio recargado*, edición literaria a cargo de Leo Panitch y Colin Leys, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2005, 1a. ed.

solo anunciaron su compromiso de participar en el planeamiento posindependencia sino que lo demandaron incluso antes de que la plena autonomía fuera alcanzada. Lo que se hizo claramente evidente, sin embargo, fue que ambos grupos tenían concepciones muy disímiles respecto del alcance apropiado del poder estatal. Los grupos empresarios lanzaron una ofensiva a fondo contra todos los instrumentos diseñados para fortalecer los aparatos de planeamiento mientras clamaban por más subsidios y más protección. La intervención estatal en el desarrollo industrial sería tolerada pero solo si era por invitación de los grupos empresarios –no a discreción de los planificadores. La campaña, iniciada mediante un intenso esfuerzo de *lobby* y respaldada por una disminución del ritmo de las inversiones, fue ampliamente efectiva. El nuevo gobierno instaló un aparato de planeamiento, pero la Comisión de Planificación Central tenía poco poder para supervisar, y mucho menos influenciar directamente en las inversiones privadas (Chibber, 2005).

El caso de Turquía es similar; se puso en marcha una reestructuración del aparato estatal hacia 1958; esta se aceleró en 1960 luego de que un golpe de Estado militar removiera del poder al Partido Democrático, y se completó hacia mediados de la década. Como en India, los capitalistas nacionales estuvieron a favor tanto del modelo de desarrollo a través de la sustitución de importaciones (ISI) como de la coordinación central de la política económica. La nueva junta militar tuvo por ende considerable autonomía para diseñar las instituciones necesarias para las políticas industriales y reestructurar el Estado en torno a ellas.

Se estableció la Organización de Planificación Estatal (*State Planning Organization*, SPO) como la agencia nodal de política económica. La SPO debía tener poder no solo para diseñar planes, sino también para garantizar que todas las decisiones de adjudicación estuvieran en línea con las prioridades del programa, y señalaron que la orientación de las inversiones debería ser muy distinta de la que las empresas habían estado eligiendo durante la última década; más aún, propusieron que las empresas estatales, que habían sido utilizadas durante los años 30 como vacas lecheras de las empresas privadas, debían ser racionalizadas de modo tal que presionaran a estas a modernizar sus propias operaciones.

Lo que emergió inmediatamente, sin embargo, fue que los industriales tenían una concepción muy distinta de la planificación. Bajo presión de las empresas, el proyecto estatal de reforma empresarial se enfrió; las reformas impositivas propuestas destinadas a incrementar el acatamiento de los muy ricos y aumentar los ahorros nacionales fue violentamente criticada; los esfuerzos por obtener por parte de las empresas información relativa a sus planes de inversión encontraron la más dura resistencia; y, fundamentalmente, los intentos iniciales de dirigir los flujos de inversión hacia sectores más estra-

tégicos y alejados de aquellos preferidos por las empresas locales, quedaron en la nada. Viendo la advertencia, los planificadores de la SPO renunciaron colectivamente en 1962. El aparato de planificación permaneció en su lugar en términos formales, como en India, pero nunca tuvo el poder para supervisar y controlar efectivamente a la industria local. De hecho, en estudios sobre la política económica en Turquía puede encontrarse el argumento de que la caída del régimen de planificación data de 1965 –apenas tres años después de que la SPO fuera instalada. En India y en Turquía los capitalistas atacaron, y luego rechazaron, los diseños más bien radicales de reestructuración del Estado (Chibber, 2005).

Por su parte Brasil corrió peor suerte, pues las reformas impulsadas por el gobierno de Dutra en los años 50 no recibieron eco en las clases burguesas e industriales de Brasil. Desde un inicio los industriales expresaron claramente los límites del gobierno brasilero, incluso evitando la legislación de defensa de la competencia como un elemento más para mejorar la asignación de recursos.

Un caso contrario al de los anteriores países es del Corea, si bien se analiza este caso más adelante, es bueno recalcar que este país se caracterizó por un fuerte desarrollo institucional a partir del apoyo a dicho proyecto por parte de sus clases burguesas.

### **Parámetros globales que inciden en el desarrollo de las instituciones. El escenario internacional**

Como se vio en el anterior apartado, existen elementos internos de cada sociedad que condicionan el desarrollo institucional de un país; no obstante, no es suficiente referirnos a estos elementos para explicar el desarrollo de las instituciones, sino que se hace imprescindible contextualizar el ambiente internacional, pues el mismo tiene una incidencia tan fuerte en el desarrollo interno de un país como los elementos endógenos de este.

La sociedad global presenta muchos elementos a analizar, desde los aspectos culturales, tecnológicos, ambientales y económicos. En mi opinión, el desenvolvimiento de la economía tiene una incidencia determinante en el desarrollo de los demás sistemas, pues dependiendo de cómo se realice la producción y distribución de bienes y servicios en la sociedad global se definirán los marcos jurídicos, las innovaciones tecnológicas, la degradación del medio ambiente y otros aspectos.

A manera de ejemplo, el incremento en la demanda de determinados productos y servicios acelera la actividad industrial, la búsqueda de insumos y mano de obra más baratos, la creación de nuevos sistemas financieros que agilicen las transferencias de dinero, el incentivo por la investigación y la

innovación tecnológica, el impacto ambiental regional y global, lo cual a la larga genera marcos legales internacionales que los Estados deben adoptar para volverse más competitivos en la nueva era del consumo y del conocimiento.

Por lo expuesto anteriormente, en esta sección me concentro en algunos elementos globales emergentes del desarrollo capitalista en el mundo, para lo cual previamente resumo brevemente la historia de nuestra economía durante los últimos cinco años.

El mundo entró al siglo XXI bajo el dominio prominente del sistema capitalista en casi todos los países del globo. Más allá de las características del desarrollo capitalista al interior de los distintos países que lo adoptaron, existe un rasgo común a todos ellos, y ese rasgo es la apertura de mercados para atraer la inversión proveniente de los centros de desarrollo. Aquellos países que en principio protegieron sus industrias (todos provenientes del centro, a excepción de los nuevos países desarrollados en el Este de Asia) incrementaron a tal nivel sus tecnologías de producción, que de un momento a otro los mercados locales quedaron pequeños ante la oferta de productos y servicios conexos; obviamente, el intercambio comercial empezó a darse entre países ubicados en el centro, tal es el caso de USA, Europa y Japón, sin embargo, en los últimos tiempos las industrias provenientes de estos países han empezado a expandir sus mercados a las nuevas economías emergentes (Brasil, India, China, México) y por rebalse a los países en vías de desarrollo, los cuales hasta no hace mucho eran tan solo proveedores de materia prima y de mano de obra no calificada. El mundo pues, ha quedado dividido en dos hemisferios, uno que tiene el desarrollo económico y por consiguiente tecnológico y de conocimiento, y otro carente de nuevas tecnologías, rico en materia prima y mano de obra no calificada.

La necesidad de abrir nuevos mercados para las empresas provenientes del centro, ha provocado que instituciones financieras internacionales, que en principio fueron creadas sobre situaciones totalmente coyunturales, ahora se constituyan en el principal apéndice para propiciar la globalización del sistema capitalista que perpetua la división Norte-Sur, a la que hice referencia anteriormente.

El BM y el FMI fueron las instituciones que juntamente a los gobiernos del centro diseñaron los planes de ajuste estructural para los países latinoamericanos en los años 90, y que tenían como finalidad propiciar la abstención estatal en la economía y promover el libre mercado. En principio, se supone que la apertura comercial (a través de los Tratados de Libre Comercio) traerá beneficios para todos los jugadores, incluidos los Estados pobres y ricos, pues se supone que llevará a la especialización y al aprovechamiento de las ventajas cualitativas que poseen estos. Sin embargo, para aquellos países

que no han desarrollado industria ni siquiera pequeña y con niveles bajos de inversión, puede ser un suicidio pues lo único que se alimentaría sería el desempleo y la desinversión, provocando la consolidación de sociedades con economías basadas en servicios terciarios que no generan desarrollo.

Una respuesta a esta propuesta descarnizada de apertura a raja tabla propuesta desde el centro, han sido los procesos de regionalización o integración regional, por los cuales, países geográficamente afines buscan complementariedad entre sus industrias para satisfacer mercados ampliados por su integración y así consolidar un frente común de negociación en la búsqueda de nuevos mercados. Como se puede ver, los procesos de integración no son más que instrumentos necesarios para insertarse en una economía globalizada que no acepta o no encuentra una alternativa de desarrollo y cuya presencia parece ser inevitable para todos los países, y no adecuarse a la misma sería un suicidio. El fondo del asunto es encontrar la manera (marco normativo y desarrollo institucional) de insertarse en la economía global sin permitir que su sistema de desarrollo se convierta en un depredador de los más pobres, y que por el contrario se convierta en un aliado para mitigar, disminuir y finalmente erradicar la pobreza.

En este contexto, el FMI tomó la muestra de 90 países avanzados y en desarrollo desde 1970 hasta el año 2004 y sobre la base del desenvolvimiento global de la humanidad, detectó ciertos elementos que inciden positivamente en el desarrollo institucional. Entre ellos se destacan: 1. la mayor apertura comercial, 2. el establecimiento de mayor responsabilidad en el ejecutivo de un país, 3. ingreso per cápita más alto, 4. la independencia de recursos naturales, 5. una sólida vinculación con la ayuda externa, y 6. un alto nivel de educación.

Según el estudio del FMI, si una economía en desarrollo típica aumentara su apertura al nivel que prevalece en una economía avanzada característica, se reduciría aproximadamente en una cuarta parte la «brecha institucional» que hay entre ambas.

Por otro lado, y según el mismo estudio, un ingreso per cápita inicial más alto también está vinculado con instituciones más sólidas. Esto concuerda con la hipótesis de que la reforma institucional es más fácil de implementar en los países que, para empezar, son más ricos. Por ejemplo, un país rico puede pagar salarios más altos a sus empleados públicos (FMI, 2005).

## **Instituciones y clima externo**

El FMI ha destacado el papel importante que juega la apertura comercial con relación al desarrollo institucional. Además de las políticas nacionales que reducen las barreras al comercio, organismos multilaterales de coope-

ración esperan que los esfuerzos multilaterales por liberalizarlo en el marco de las rondas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) tengan un fuerte efecto positivo en la transformación de las instituciones de los países en que estas son débiles.<sup>39</sup>

Actualmente, se adopta el término de anclas externas para hacer referencia a los procesos regionales o mundiales de integración. Estos procesos que obligan a los Estados a adoptar ciertas medidas tendientes a transformar y/o desarrollar más sus instituciones. Dentro de esta categoría de anclas externas se encuentran los procesos de integración regional, como la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones, y el Mercado Común del Sur; así como también organizaciones de comercio global (OMC). Estos procesos llegan a proporcionar a los países los incentivos necesarios para efectuar modificaciones sustanciales en las instituciones económicas.<sup>40</sup>

Es coherente pensar que dichas anclas externas incentivan la transición institucional siempre y cuando brinden al país beneficios claros y tangibles derivados de la implementación de la reforma institucional y estén respaldadas por un mecanismo creíble de compromiso. Además de los beneficios que puede traer un proceso de integración en materia política y social, los países han visto en estos otros beneficios en términos de acceso al mercado para los bienes y de perspectivas de incrementar la inversión extranjera.

Estas expectativas obligan a los Estados a enmarcar sus instituciones dentro de un nuevo modelo propuesto (especialmente por organismo de cooperación multilateral) para superar en parte los límites geográficos y compartir las tradiciones de sus mercados. La Unión Europea por ejemplo, creó el programa de vecindad, que también podría facilitar algunos beneficiosos cambios institucionales en países más distantes. Esta política permite que incluso los países menos interesados en ser parte de la Unión Europea, aprovechen de sus ventajas y fortalezcan y/o modernicen sus aparatos institucionales.

Por su parte, la OMC también ha actuado como un ancla externa, catalizando el proceso de reducción de las barreras comerciales y fomentando la competencia. Este ingreso puede entrañar, a cambio de un mayor acceso al mercado, la aceptación de una condicionalidad que tendrá repercusiones para la calidad de las instituciones locales. Por ejemplo China respaldó la ejecu-

39. Este deseo fue manifestado por el Fondo Monetario Internacional en su informe sobre «Perspectivas de la economía mundial para el 2005, el desarrollo de las instituciones».

40. Es importante recalcar que las instituciones que surgen a partir de los procesos de integración comercial tienden a profundizar sistemas económicos más abiertos y liberalizados. Sin embargo, no se puede negar que el actual desarrollo de la economía obliga a los países a insertarse en estos procesos que les permitirán abrir mayores mercados para sus productos, por ende son un elemento de análisis imprescindible.

ción de una reforma significativa en pro de la liberalización, que incluye la apertura de un mayor número de sectores a la inversión privada y extranjera.<sup>41</sup>

Con relación a los grupos de integración regional, conviene rescatar el caso de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés), la que de acuerdo a las políticas adoptadas por los países de mayor peso en la región (Corea y Taiwán) ha influido en la reforma estructural e institucional de países como Camboya, la República Democrática Popular de Laos y Vietnam.

### **Ayuda e instituciones**

Otro aspecto muy relacionado al desarrollo institucional es el de la ayuda internacional. La ayuda financiera a los países en vías de desarrollo muchas veces permite o por lo menos tiene la intención de mejorar sus instituciones. Sin embargo, es de vital importancia remarcar que estas ayudas muchas veces, o por lo general, son condicionadas a seguir determinado modelo de desarrollo.

Según el FMI la ayuda puede afectar a las instituciones en diversas formas.

Un nivel más alto quizá mejore el funcionamiento de las instituciones ejecutivas y judiciales –por ejemplo, aumentado la remuneración en la administración pública– y la calidad de las políticas económicas que aplican los países, en especial si vienen acompañados por asistencia técnica y unas condiciones que apunten a mejorar la formulación de las políticas (FMI, 2005: 162).

En el peor de los casos las ayudas pueden reducir o anular los incentivos e incrementar o fomentar una carrera por la apropiación de rentas oportunistas al atenuar las difíciles soluciones de compromiso que surgen en relación con las limitaciones de recursos.

Según los expertos del FMI, algunos tipos de ayuda pueden impedir la reforma al posponer las inevitables consecuencias que tiene en la economía la elección de una política deficiente. También se ha determinado que si la ayuda es sostenida se reduce la contribución del sector de los bienes comerciables, un determinante clave de la calidad institucional. Esto deja entrever que las

41. Wook Chae y Han Hongyul, *Impact of China's Accession to the WTO and Policy Implications for Asia-Pacific Developing Economies*, Korea Institute for International Economic Policy Working Paper No. 1-2, marzo de 2001. Y Glenda Mallon y John Whalley, «China's Post Accession WTO Stance», en *NBER Working Paper*, No. 10649, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 2004.

ayudas externas pueden estar condicionadas a la elección de políticas económicas impuestas por los organismos financieros internacionales.

En el caso de la corrupción, por ejemplo, Alesina y Weder sugieren que hay relación entre el aumento de la ayuda y el de la corrupción, Tavares señala que este resultado está sesgado, porque los gobiernos menos corruptos tienden a recibir menos ayuda por diversas razones no vinculadas a la corrupción, y si se corrige para tomar en cuenta este sesgo, la conclusión parece ser que, de hecho, el aumento de la ayuda se traduce en menos corrupción.<sup>42</sup>

Dentro de las medidas recomendadas por el FMI para evitar la corrupción y así dirigir mejor la ayuda financiera externa, se encuentran:

- Medidas que garanticen el fortalecimiento de la obligatoriedad de los gobiernos de rendir cuentas ante los ciudadanos, pese a que se depende menos de la tributación.
- Reducción de los costos de transacción para los receptores de ayuda, adoptando medidas como la armonización de su suministro y una mayor utilización de canales multilaterales.
- Mayor selección de la ayuda cuando hay efectos umbral, otorgando prioridad a los países que tienen instituciones fuertes (según se considera en la Cuenta de Desafío del Milenio de Estados Unidos) y a los que formulen estrategias acertadas para mejorar simultáneamente las instituciones.
- Consideración de distintas formas de suministro de ayuda en el caso de los países con instituciones débiles (FMI, 2005).

## LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

### **Participación del Estado y desarrollo de Europa después de la Segunda Guerra Mundial**

La Segunda Guerra Mundial trajo consigo el debilitamiento de la sociedad europea y en especial de sus economías. La configuración del mapa geopolítico después de la guerra dejó consigo dos grandes ganadores y poderes en sus respectivos sectores. Por un lado la ex Unión Soviética y por el otro los Estados Unidos de América. Los perdedores de la guerra (Japón y

42. Alberto Alesina y Beatrice Weder, «Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?», en *American Economic Review*, vol. 92, No. 4, 2002. Y José Tavares, «Does Foreign Aid Corrupt?», en *Economics Letters*, vol. 79, No. 1, 2003.

Alemania), por el contrario, se encontraron con sociedades literalmente devastadas. Así, Europa se convirtió en el centro de lucha de los poderes hegemónicos. El Este fue rápidamente copado por el socialismo soviético, en tanto que Occidente quedó en manos de la ideología liberal capitalista estadounidense.

Ambos poderes (socialismo y capitalismo) se dedicaron a la reconstrucción de las naciones europeas que habían quedado bajo su influencia. La reconstrucción de Occidente –de Alemania occidental en especial– es muy particular, pues implicó el crecimiento económico más rápido que se había registrado hasta esa época. Existieron muchos factores involucrados en el crecimiento de Europa occidental, como ser la existencia de procesos externos de integración –las anclas externas de las que hoy habla el FMI– la ayuda externa directa –como ser el plan Marshall– y el crecimiento de las instituciones nacionales, mismo que guarda relación estrecha con las dos anteriores.

En esta sección se analiza el crecimiento de Europa después de la Segunda Guerra Mundial a partir de dos elementos esenciales: 1. el desarrollo institucional presentado por estos países, y 2. la implicancia que tuvo el desarrollo institucional en la participación del Estado en la economía. Para ello se toma como base el trabajo de Barry Eichengreen «Institutions and Economic Growth, Europe After the World War II».

Eichengreen parte su análisis tomando como base el crecimiento sostenido en la economía europea en el período 1948-1973. Explica que fueron ciertos hechos los que permitieron un crecimiento tan acelerado en esa región. Uno de los elementos a partir de los cuales varios autores analizan el crecimiento europeo en la posguerra, es el alto nivel de inversiones, lo cual se debía a dos elementos:

1. Moderación en los salarios, y
2. Crecimiento de las exportaciones.

Los anteriores elementos se reforzaron debido al surgimiento de instituciones destinadas a la reconstrucción y al crecimiento de Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Estas instituciones permitieron un alto nivel de coordinación y de aceptación hacia determinadas medidas que ni siquiera con la aplicación de la moderación salarial habrían podido tener lugar. En consecuencia, no se podría entender el desarrollo económico de Europa después de la Segunda Guerra Mundial prescindiendo del análisis y conocimiento de las instituciones económicas y sociales que facilitaron tal hecho.

El desarrollo de las instituciones en Europa se dio por una razón trascendental: la necesidad de atraer inversiones; para ello, se hizo necesario moderar el nivel salarial en los países. Según explica Eichengreen, la única forma de articular estos dos elementos fue a través del desarrollo de instituciones (B. Eichengreen, 1994).

La restricción en las demandas salariales fue pactada para generar mayor utilidad y una reinversión de la misma, la que a largo plazo generaría mayor ganancia para las partes (empleados y empleadores). Un ejemplo de lo anterior son las medidas legales para su fomento, tomadas en Alemania, Inglaterra, Noruega y Holanda. El caso más relevante es el del pacto social en Bélgica.<sup>43</sup> Estas medidas se transformaron pronto en instituciones encargadas de que los capitalistas reinvirtieran el capital obtenido por la moderación salarial.

Aquellas instituciones que permitieron una mayor presencia del control obrero sobre las inversiones fueron las leyes que daban participación a los trabajadores en la supervisión de las inversiones, tal es el caso de la Ley de Codeterminación en Alemania.<sup>44</sup>

Otras instituciones que coadyuvaron con el plan fueron las que permitieron acuerdos por los cuales se sancionaba a los capitalistas que no invirtieran los beneficios obtenidos a partir de la moderación salarial, además de aquellas instituciones que permitieron coordinar la negociación entre capitalistas y gerentes.

En consecuencia, las instituciones consolidaron tres elementos muy importantes a la hora de entender el desarrollo capitalista de Europa después de la Segunda Guerra Mundial: 1. Los salarios eran negociados por los sindicatos, 2. Los líderes sindicales y sus acuerdos se inclinaban cada vez más a la eficiencia empresarial, 3. Se expandió el Estado de bienestar. Todo lo anterior demuestra que las instituciones de después de la Segunda Guerra Mundial consolidaron la moderación salarial y la reinversión de los beneficios por parte de las gerencias.

Partiendo del análisis realizado por autores como Lancaster, Grout y van der Ploeg, Eichengreen considera que el éxito del desarrollo europeo durante el período 1947-1973 se debió principalmente a un modelo de interacción entre capitales y trabajadores sobre la base de una misma estructura. Bajo este modelo las instituciones ayudaron a monitorear y a celebrar un consenso entre capitalistas y trabajadores para que estos renuncien a incrementos

43. El pacto social en Bélgica implicó la constitución de un Estado-providencia que puso en primer plano, el papel de la sociedad en la respuesta de las necesidades de las personas. Véase Dominique Mansanti y Michelle Daran, *Europa frente a la pobreza ¿Hacia un modelo europeo de responsabilidad frente a la pobreza?*, Grefoss-Iep de Grenoble, octubre de 1998.

44. La Ley de Codeterminación en Alemania implicaba una verdadera participación obrera en la toma de decisiones de las empresas, especialmente en lo que a inversión y fiscalización en el manejo de los recursos financieros se refiere. Para mayor información en la participación obrera en la toma de decisiones, véase Giuseppe Benelli, Claudio Loderer y Thomas Lys, «Labor Participation in Corporate Policy-Making Decisions: West Germany's Experience with Codetermination», en *Journal of Business* No. 60, 1987, pp. 553-575.

salariales significativos por largos períodos de tiempo. En contraposición, las instituciones se asegurarían de que los capitalistas inviertan de manera directa todo el dinero obtenido por las moderaciones salariales. El quid del asunto radicaba en fomentar una reinversión significativa a largo plazo para obtener mayores ganancias que serían reinvertidas nuevamente. Todo eso generaría un círculo virtuoso que permitiría tanto a trabajadores como capitalistas obtener mayores ganancias a largo plazo.

Por otro lado, se aplicó una política de Estado de bienestar, por medio del cual este garantizaba un acceso inmediato a los servicios de salud y educación a los trabajadores y sus familias. Esto impediría que los sindicatos cobrasen fuerza y ocuparan espacios de poder en el escenario político, con la consecuente improductividad esperada.

Todo lo anterior permitió un desarrollo económico importante en Europa. Las exportaciones crecieron debido a los altos niveles de inversión. Está claro que no se puede atribuir todo el éxito del desarrollo económico europeo de la posguerra al desarrollo de sus instituciones domésticas únicamente, para ello tendríamos que seguir desarrollando el trabajo de Barry Eichengreen, pero podemos afirmar que las mismas jugaron un papel determinante a la hora de la reconstrucción y despegue europeo.

### **Desarrollo de Corea y Taiwán a la luz de sus instituciones**

Al igual que en el caso europeo, Corea y Taiwán representan paradigmas del desarrollo económico a partir de la participación del Estado en la economía. También como en el caso europeo, el desarrollo de estos países asiáticos tiene respaldo en el desarrollo institucional, aunque a partir de contextos muy diferentes. Antes de entrar a analizar el caso concreto del desarrollo institucional de cada uno de estos países, conviene realizar un brevísimo repaso de ciertos hechos históricos, culturales y políticos que coadyuvaron a su desarrollo institucional.

Pablo Bustelo,<sup>45</sup> señala dos elementos previos que encausaron el crecimiento económico de los países del sudeste asiático en general: 1. El confucionismo como rasgo de desarrollo cultural, y 2. la colonización japonesa.

Con relación al confucianismo, el autor subraya la verticalidad como concepción de orden y desarrollo, algo muy diferente al horizontalismo en las relaciones, desarrollado por el protestantismo europeo que migró a Estados Unidos, por ejemplo. Este verticalismo, tiene como génesis el respeto a la

45. Pablo Bustelo Gómez, *Economía política de los nuevos países industriales asiáticos*, Madrid, Siglo XXI, 1990.

sabiduría y la experiencia, en contraposición a la igualdad que propugna el liberalismo. Para el confucianismo, el orden social parte de la ética y moral del buen dirigente, el cual se llegó a personificar en el Estado, esto trae como consecuencia una obediencia casi reverencial a lo dictaminado por este. La idealización de un orden social a partir de la sabiduría de un dirigente sabio y experimentado, lleva a los confucionistas a desconfiar del mercado como agente para la distribución de recursos, lo cual los lleva en consecuencia a otorgar una serie de prerrogativas casi ilimitadas al Estado.

Con relación al legado colonial, se puede decir que la colonización japonesa, además de fortalecer el respeto a la autoridad moral del dirigente –personificado en el Estado– trajo consigo una migración masiva de japoneses (esto en virtud a la proximidad geográfica y a la explosión demográfica que sufría este país en ese entonces).

La migración japonesa implicó transferencia de tecnología y de conocimiento, pues las tierras fueron trabajadas exclusivamente por terratenientes nipones; por otro lado, a través de la creación de empresas públicas se creó una infraestructura caminera de primer nivel en las colonias, y se incentivó la industria pesada del acero, la petroquímica y la construcción. Toda esta herencia sin lugar a dudas provocó un escenario ideal para llevar adelante reformas institucionales que reforzarían la participación del Estado en la economía (Bustelo, 1990).

A continuación se analiza el desarrollo de Corea y Taiwán a la luz del trabajo de Linda Weiss, entre otros. Solo me concentró en el estudio que hace Weiss sobre las instituciones que fomentaron el desarrollo de estos países. La autora parte su análisis de la existencia de arreglos institucionales que permitieron la explosión económica del Este asiático y de Corea en particular. Señala la existencia de los siguientes cinco arreglos institucionales: 1. Canalización de la producción, 2. Prioridades orientadas al crecimiento económico, 3. Arreglos organizativos, 4. Cooperación institucional entre el Estado y las empresas privadas, 5. Existencia de agencias encargadas de comandar el cambio. La presencia de estos cinco elementos de carácter institucional genera lo que la autora denomina interdependencia de gobierno.

Weiss sostiene la tesis de que sin una agencia de gobierno y sus objetivos, el Estado pierde la coordinación y es vulnerable a la captura de intereses ajenos. También sostiene, que la inexistencia de instituciones implicaría para el Estado perder diseños de desarrollo y mecanismos para su implementación, provocando una susceptibilidad a la influencia externa.

## El caso coreano

Después de finalizada la Segunda Guerra Mundial, Corea del Sur estaba bajo el dominio de Japón, país que dividió la producción económica en dos: al norte estableció la base industrial, en tanto que el sur era el proveedor de bienes agrícolas.

Según Melba Falck y Agustina Rodríguez,<sup>46</sup> Corea entró a la década de los 50 como un país ruralmente atrasado. Uno de los primeros elementos que contribuyó al auge de su economía fue la ayuda norteamericana, que se tradujo en la importación de alimentos. Durante ese período, Corea siguió un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones (ISI), apoyando a los conglomerados coreanos llamados *chaebol*.

Ya para la década de los 70, Corea dio un paso acertado en la conducción de su economía, pues inicio un período de producción orientado a la exportación. Este período se caracterizó por el fuerte apoyo del gobierno al sector exportador, lo que se tradujo entre otras cosas en la imposición de tarifas y cuotas a las industrias internacionales competitivas. El gobierno coreano siempre se preocupó por el fomento a la industria nacional, tan así que su ingreso al GATT se caracterizó por la adopción de la cláusula de balanza de pagos para proteger sus industrias. La década de los 80 se caracterizó por el desarrollo de industria pesada y química apoyada en incentivos y créditos a industrias seleccionadas, como la del acero, la maquinaria, la química, la del hierro y la naviera. (Falk, Rodríguez, 2004). En la década de los 90, los Chaebol seguían funcionando con un alto grado de dependencia de la banca interna y externa, lo que a decir de Falk y Rodríguez coadyuvó a la crisis asiática del 1997.

La crisis asiática de 1997 encuentra muchas explicaciones. Entre ellas resulta conveniente repasar el análisis realizado por Wilma Salgado en su trabajo «Fragilidad financiera aun en economías ‘saludables’ del Asia».<sup>47</sup> Según la autora, los países asiáticos fueron durante varias décadas los principales impulsores de la economía mundial. Su crecimiento fue el doble y en ocasiones el triple del registrado en sus mejores épocas por los países desarrollados. Esto provocó un superávit en sus balanzas comerciales y un déficit en las comerciales de sus socios más desarrollados (Estados Unidos y países de Europa). Lo anterior implicó una fuerte presión de los países desarrollados

46. Melba E. Falck Reyes y Agustina Rodríguez Alegría, «Corea del Sur: un importante socio para México», en *México y la cuenca del Pacífico*, vol. 7, No. 22, mayo-agosto de 2004.

47. Wilma Salgado, «Fragilidad financiera aún en economías ‘saludables’ del Asia», en Jürgen Schuldt, et al., *La crisis asiática: lecciones para América Latina*, Caracas, ILDIS, 1998.

para que los tigres del Este asiático devalúen sus monedas, liberalicen sus mercados financieros, y abran su economía a la competencia extranjera. Sin llegar al grado de apertura de los países latinoamericanos, a inicios de los 90 Asia se abrió a los mercados financieros externos y liberalizó su economía. Todos estos procesos de apertura en el Este de Asia trajeron consigo los resultados esperados, por un lado se incrementaron las importaciones, y el superávit comercial de los años 80 se transformó en déficit o menguó considerablemente en los años 90.

Por otro lado, la liberalización financiera produjo un ingreso desmedido de capital extranjero, el cual no guardaba relación con las necesidades del sector exportador –lo que sí ocurrió en la década de los 70 y 80. La diferencia es que el capital extranjero invertido en los mercados financieros de Asia no iba a respaldar el aparato productivo de los países, sino tan solo iba en busca de rentabilidad financiera a corto plazo.

Salgado considera que la crisis asiática se debió a excesos en el sector privado más que en el público, pues el sector privado especulativo amasó grandes cantidades de dinero como producto de la burbuja bursátil en desmedro del sector privado productivo. A partir del año 1995 las inversiones especulativas se incrementaron, esto trajo consigo una gran vulnerabilidad de las economías asiáticas a los cambios de timón en las inversiones especulativas extranjeras.

Para autores como Salgado, la inestabilidad de los mercados financieros de los países asiáticos se sintió durante el año 1996. Entre otros factores, cabe rescatar el hecho de que la pérdida de competitividad de las exportaciones asiáticas reflejó una disminución en el ritmo de crecimiento de dichos países. Por otro lado, el surgimiento del mercado de capitales de los Estados Unidos atrajo las inversiones especulativas, descapitalizándose rápidamente la reserva de los países asiáticos.

Sobre la base de esa pequeña descripción histórica de la economía coreana en el contexto asiático, analizó el trabajo de Linda Weiss «Guiding globalization in East Asia: New Roles for Old Developmental Status». En el caso coreano –según la autora– existe un hecho que marcó un antes y un después en el desarrollo institucional, es la crisis financiera del año 1997. Este hecho permitió una redirección en el rol del Estado a partir de sus instituciones. Después de un largo período de desmantelamiento estatal (década de los 90), se fueron creando nuevos nexos comerciales entre el Estado coreano y las empresas privadas, retomando las viejas políticas económicas previas a la crisis del 1997. Esto permitió al Estado hacer una oferta para consolidar la industria nacional y el sector financiero. Si bien esta redefinición en el papel del Estado coreano obedece a las demandas del FMI y otras instituciones financieras internacionales, se caracteriza por dos patrones esenciales: 1. La rees-

tructuración está en manos del Estado, 2. La liberalización y apertura tuvieron lugar en un marco de re-regulación.

La economía coreana está concentrada en dos elementos. Por un lado un Estado fuerte y represivo y por otro la concentración del poder industrial en conglomerados familiares. Los grupos familiares siempre tuvieron una relación directa de deuda con la banca por lo que adquirieron cierta independencia en sus relaciones con las instituciones gubernamentales coreanas. Lo anterior permitió al Estado un mayor campo de acción en lo referente a la planificación de un modelo de desarrollo económico. La Financial Supervision Comission (FSC) jugó un papel importante en este proceso.<sup>48</sup>

Este nuevo proceso institucional está centrado en el control de préstamos hacia los conglomerados industriales (*chaebol*). Se negaron préstamos a los *chaebol* ineficientes, adquiriendo así el Estado un papel de guía administrativo. Todo esto obedecía a un fortalecimiento de la industria coreana para hacer frente al proceso de apertura y liberalización propuesto por el FMI y el BM.

Las instituciones coreanas trabajaron en ese objetivo reduciendo la deuda de los *chaebol*, y fomentando su competitividad en los sectores de exportación de automóviles y electrónicos. Uno de los mecanismos empleados para ello fueron las fusiones obligadas como en el caso de Hyundai y LG. En consecuencia el Estado emprendió desde sus instituciones una política de garrote y zanahoria, favoreciendo a los *chaebol* que apostaban por el proyecto del gobierno y sancionando a aquellos que se resistían a las nuevas políticas.

Algo similar ocurrió en el sector financiero, donde las fusiones entre bancos fue el mecanismo empleado para consolidar un sector financiero fuerte capaz de competir en un mercado plagado de grandes firmas transnacionales. Constituidos los *campeones nacionales*, operó una regulación fuerte orientada a limitar la expansión financiera de ciertas firmas transnacionales y a monitorear su comportamiento. Indudablemente las instituciones gubernamentales jugaron un rol importante en este proceso. Otra fuente de desarrollo en Corea fue la orientación de su industria hacia la alta tecnología del *software*, donde el Ministerio de Comunicaciones creó un cartel legal conformado por 33 empresas destinadas a crear *software*.

En conclusión, Weiss señala que no hubo una reducción del Estado coreano ni una *transformación de sapo a príncipe*, tan solo un príncipe que terminó dando saltos de sapo a partir del fortalecimiento e independencia de sus instituciones.

48. Como se señaló anteriormente, es importante remarcar que esto fue lo que diferencia el proceso de desarrollo coreano del ocurrido en Turquía, Brasil o India.

## **El caso de Taiwán**

En el caso de Taiwán, Weiss relata un proceso similar, a pesar de la coyuntura diferente que atraviesa este país –su aislamiento político y la fuerte amenaza china a sus mercados. Weiss relata que fueron tres las instituciones que jugaron un rol importante en el desarrollo de modelo económico taiwanés: el Ministerio de Asuntos Económicos, el Ministerio de Finanzas, y el Banco Central de China. Estas instituciones, según relata la autora, orientaron su accionar al uso de políticas industriales y a la liberalización financiera.

Las estrategias adoptadas por Taiwán para insertarse en una economía globalizada y para contrarrestar la amenaza China, fueron la profundización del desarrollo de la alta tecnología y la relocalización de las fuerzas intensivas de trabajo en sectores más productivos de su economía. Se creó también el Instituto de Investigación Industrial y Tecnológica (ITRI, por sus siglas en inglés). El ITRI fue la institución encargada de explorar nuevos nichos estratégicos para la inversión de capital. Junto al Banco Central de China y al Ministerio de Asuntos Económico crearon una dependencia económica hacia la alta tecnología, fortaleciendo los marcos para el desarrollo de capacidades tecnológicas.

Por otra parte, se inició la regulación del sector financiero, especialmente en lo referido a la dirección y empleo de los flujos de capital a través de las instituciones de intermediación financiera. Para 1993 se incorporó a Taiwán a la lógica de los juegos de capitales. Firmas taiwanesas fueron condicionadas a participar en este nuevo rubro solo si se comprometían a reinvertir sus ganancias en el mercado de capitales de Taiwán, esto tenía la finalidad de evitar recortes en el flujo de capitales al país.

Como se puede ver, a pesar de que Corea tenía el objetivo de incorporarse a la nueva economía globalizada, y Taiwán apostaba por su defensa de la invasión comercial China; ambos, al igual que los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial, coincidieron en fortalecer el papel del Estado en la economía a partir del desarrollo de sus instituciones.

## **EL MODELO ECONÓMICO BASADO EN LA ABSTENCIÓN DEL ESTADO**

La consolidación de instituciones globales tales como el FMI y el BM significaron el impulso de medidas tendientes a la consolidación del capitalismo y de medidas orientadas hacia el mercado. La crisis económica por la

que atravesaron los países de América Latina durante la década de los 80 provocó una reformulación de las políticas de desarrollo que debían seguir los países en vías de desarrollo –la crisis del Este asiático a fines de los 90 reforzó esta tesis en los organismos financieros internacionales. La intervención del Estado fue responsabilizada como la causante de la crisis y postergación de estos países. Resultados macroeconómicos tales como las altas tasas de inflación y el gran déficit fiscal, reorientaron el modelo de desarrollo que debían seguir los países en vías de desarrollo.

El nuevo paquete de reformas y ajustes estructurales propuesto por los organismos y agencias de cooperación y desarrollo implicaba la reducción del déficit fiscal, la reducción de la inflación y el retiro del Estado de la economía a través de medidas como las privatizaciones y la desregulación financiera especialmente. Este paquete de medidas fue adoptado el año de 1982 en el denominado Consenso de Washington. Este consenso recomendó un paquete de diez medidas que debían seguir los Estados:

1. Disciplina fiscal.
2. Priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico.
3. Reforma tributaria.
4. Tasas positivas de interés fijadas por el mercado.
5. Tipos de cambio competitivos y liberalización financiera.
6. Políticas comerciales liberales.
7. Apertura a la inversión extranjera.
8. Privatizaciones.
9. Desregulación amplia.
10. Protección a la propiedad privada.

Estas medidas adoptadas por los Estados de América Latina, Europa Oriental y Asia del Este –en un período un poco más tardío– significaron la reducción considerable del aparato estatal, y la configuración de nuevas fuerzas y actores en las sociedades. Estos actores, por la vía de las elecciones democráticas, entronaron el nuevo modelo de desarrollo, representado por los actores políticos que estaban dispuestos a llevarlo adelante. Así surgieron las llamadas democracias de mercado, que impulsaron marcos institucionales normativos tendientes a consolidar el nuevo modelo de desarrollo económico. La desregulación financiera implicó en América Latina –al igual que en el Este de Asia– un auge del capital de inversión en desmedro del capital productivo, lo cual provocó una nueva orientación en la economía de los países latinoamericanos, enfocada más a las ventajas cualitativas y a la desindustrialización nacional.

## **El capitalismo liberalizado y el rol del Estado, según Susan Strange**

Este apartado es desarrollado a partir del trabajo de Susan Strange «States, Firms, and Diplomacy». Strange parte de la tesis de que la dinámica de la nueva economía globalizada, surgida a raíz de medidas tomadas con base en el Consenso de Washington, está obligando a los Estados a adaptarse a una nueva realidad, en la que las firmas transnacionales adquieren cada vez un rol más importante en el futuro de las relaciones transnacionales.

Strange considera que nuevos elementos, tales como la especialización de la producción, la libre movilidad de capitales, y el constante avance de la tecnología como eje de desarrollo económico, están provocando la demanda de nuevos gobiernos democráticos que promuevan una flexibilidad económica. Según la autora, lo anterior es imposible de conseguir en una economía dirigida (como la desarrollada en Corea y Taiwán).

La autora considera que estos cambios estructurales han provocado una redefinición en la concepción de Estado. Hoy, las ventajas que puede otorgar el sistema capitalista han obligado a los Estados a seguir una política de apertura y de competencia entre los propios Estados para conseguir atraer el capital de las empresas transnacionales. Strange afirma que lo anterior ha dado paso a nuevas formas de Estado en las que se han dejado de lado las dictaduras y los autoritarismos que aplicaban modelos de sustitución de importaciones. Strange afirma que estos cambios estructurales han provocado una oleada de medidas aperturistas en los Estados, tales como privatizaciones y desregulaciones incluidos países como Brasil, Argentina, España, Portugal o los países del este asiático.

En conclusión, Strange considera que estos nuevos cambios estructurales en los que las firmas adquieren un rol trascendental, permiten que la competencia entre Estados por captar la mayor cantidad de capitales extranjeros marque el nuevo ritmo de acción estatal. Esto implica que los Estados en vías de desarrollo –competidores por excelencia en la captación de capitales externos– se asemejen cada vez más a los Estados desarrollados o industrializados. La constante competencia por atracción de nuevos capitales promueve una pérdida de soberanía estatal, pues cuando estos vulneran las reglas del juego propuestas para atraer capitales, son sancionados a través del recorte en las ayudas internacionales y su subida en el ranking de riesgo país que sirve de referente para orientar las inversiones internacionales.



## CAPÍTULO 2

# Bolivia y la participación del Estado en la economía: un rastreo histórico

### ACERCAMIENTO

Este capítulo es desarrollado sobre una idea central: *la intervención del Estado boliviano en la economía*. Al ser básicamente un rastreo histórico de la intervención estatal, el capítulo está dividido en cuatro secciones que describen dicho proceso. La definición de cada sección fue realizada sobre la base de determinados momentos históricos que marcaron un punto de referencia para la economía boliviana y por consiguiente para el papel del Estado con relación a esta. Estos momentos son: la guerra civil de 1899, la revolución nacional de 1952, la crisis de los 80 y la nueva política económica y, finalmente, las agendas de octubre de 2003 y junio de 2005.

La descripción de cada uno de estos momentos se realiza a partir del contexto histórico, social, económico y político del país, confrontándolo con lo dispuesto por la constitución económica de cada época (las constituciones económicas en Bolivia pueden ser divididas en dos grupos, las liberales y las sociales); se advierte que en muchas ocasiones, las disposiciones contenidas en la constitución económica fueron contrariadas por la normativa interna y por la realidad de los hechos.

Al final de cada sección se sintetiza cada momento histórico seleccionado sobre los siguientes criterios:

1. La situación política y social, referida al tema de inclusión y respeto de identidades sociales en los momentos concretos en los que se desataron las crisis.
2. La situación económica previa al estallido de la crisis.
3. El desarrollo de la crisis.
4. Las medidas políticas y económicas adoptadas para superar el conflicto, y la base de legitimidad sobre la que se tomaron estas.

Finalmente, se concluye con la incidencia de cada uno de estos momentos en la intervención estatal en la economía y el consiguiente desarrollo de sus instituciones económicas.

Se pone énfasis en el actual régimen económico seguido desde 1985, debido a que este es el régimen recomendado por los organismos financieros

internacionales y que sigue la línea de la tesis propuesta y analizada en el primer capítulo por Susan Strange. La adopción de este modelo indudablemente ha supeditado la soberanía estatal a una competencia con otros países por captar mayor inversión extranjera y generar más desarrollo (demostrándose la tesis de Susan Strange). Así mismo, se analiza este régimen porque ha desembocado en la creación de ciertas instituciones que delimitan el papel del Estado en la economía; pero que, pueden ser funcionales a un nuevo modelo de desarrollo con mayor participación estatal (en la línea de la tesis planteada por Linda Weiss y seguida por países como Corea y Taiwán).

Es importante remarcar que cuando se desarrolla la tercera sección (crisis de los 80 y nueva política económica), además de describirse el contexto social, económico y político, se analiza a profundidad la normativa en materia económica (Decreto Supremo 21060, Ley de Inversiones, Ley de Privatización y Ley de Capitalización) así como el desarrollo institucional (Sistema de Regulación Sectorial) pues son la base sobre la que funciona actualmente la sociedad boliviana.

## ESTADO Y ECONOMÍA HASTA LA GUERRA CIVIL DE 1899

Bolivia se fundó el año 1825; entre esa fecha y la guerra civil transcurrieron 75 años. Si hay algo que caracteriza a esas primeras siete décadas de la historia en Bolivia, es su Constitución liberal de 1825, la cual en ninguno de sus once títulos hacía referencia al manejo de la economía y menos a los instrumentos que debía emplear el Estado para garantizar el bienestar de la sociedad.

La primera Constitución boliviana se caracterizó por excluir todo tipo de régimen económico y financiero, recogiendo solo la organización política del Estado. La única disposición sobre economía estaba contemplada en el artículo 155, la cual establecía que: «Ningún género de trabajo, industria o comercio, puede ser prohibido; a no ser que se oponga a las costumbres públicas, a la seguridad, y a la salubridad de los bolivianos».

El origen de esta Constitución se debe a los principios liberales europeos y norteamericanos que influenciaron al grupo de personas que constituyeron Bolivia. Este grupo de personas era heredero de las clases criollas y españolas que durante la Colonia habían configurado la estructura social del Estado boliviano sobre la base del racismo, la exclusión y la dependencia de la economía internacional; no resulta extraño entonces que su Constitución haya tenido esta influencia. Se supone que bajo esta perspectiva, el Estado

boliviano iba a adoptar un sistema económico de libre mercado; no obstante, y tal cual señala Lutzky,<sup>1</sup> a veces la constitución económica de un Estado no guarda plena relación con las normas positivas de un país y menos con su realidad social.

Durante el gobierno del mariscal Andrés de Santa Cruz, en la década de los 30, se impulsó una política económica basada en la protección y fortalecimiento del empresariado nacional, se establecieron aranceles proteccionistas, llegando al extremo de prohibir la importación de tocuyo; por otro lado se decidió canalizar todas las exportaciones bolivianas por el puerto de Cobija (el único puerto que le quedaba a Bolivia después de los sucesivos tratados de reorganización territorial). Las importaciones procedentes de los puertos peruanos de Arica y Tacna sufrieron grandes impuestos, en tanto que las importaciones provenientes de Cobija eran libres de impuestos. A decir del historiador norteamericano Herbert Klein, «el logro fundamental del régimen de Santa Cruz fue la creación de un orden económico político y social estable».<sup>2</sup> Las ideas y las intenciones de Santa Cruz sin lugar a dudas eran buenas y bien orientadas (a pesar de estar reñidas con la constitución económica), se intentaba resguardar, proteger y fomentar el surgimiento de una burguesía industrial nacional que sea la locomotora del desarrollo, esta política económica fue seguida de manera coherente bajo el régimen de Isidoro Belzu durante los años 40. La abundante legislación en materia económica promulgada por el presidente Belzu incluía: «aranceles proteccionistas contra la manufactura inglesa, promoción de industrias artesanales, incentivos fiscales para los productos nacionales, creación de monopolios estatales para el fomento de la economía estatal; incluso, leyes que prohibían a los extranjeros ejercer el comercio nacional» (Klein, 1994: 144).

Todas estas medidas fomentaron el surgimiento de un pequeño sector nacional cuya actividad principal era la explotación de plata en Potosí y cuya base de operaciones era Chuquisaca. El poderío de la vieja aristocracia chuquisaqueña tuvo como base la exclusión de los indios, la explotación de la plata, la alianza con sectores empresariales del extranjero que se concentraron en explotar la riquezas nacionales (guano y salitre) en las costas del Pacífico, y la herencia de ciertas instituciones del coloniaje, como ser el arzobispado de Chuquisaca, la Universidad San Francisco Javier y la Real Audiencia de Charcas. Esta clase social, cuya realización estaba en adoptar las costumbres culturales europeas, como el consumo de vino, el baile de salón, el respeto a la alcurnia, y el estudio del derecho, vio prontamente limitado su crecimiento a la explotación de plata, perdiendo cada vez mayor terreno frente a extranje-

1. Confrontar con el capítulo 1.

2. Herbert S. Klein, *Historia de Bolivia*, La Paz, Juventud, 1994.

ros que explotaban lo que en ese entonces podía haberse constituido en la fuente alternativa de desarrollo para el país, el guano y el salitre. La caída de los precios y de la demanda de la plata a nivel mundial, fueron los hechos que marcaron el inicio del fin de una clase política y empresaria conservadora que no supo proyectarse al siglo XX como oferta para la creación de un Estado nación en Bolivia.

Mientras Bolivia seguía siendo una sociedad feudal monoexplotadora y con mercados limitados para la exportación de su insumo estrella (H. Klein, 1990), países vecinos empezaban, de a poco, a diversificar sus economías y a incluir cada vez a más sectores en la economía de mercado; tal es el caso de Chile, Argentina y Perú en menor medida. Un reflejo de esta decadencia de la oligarquía boliviana, es el estancamiento de sus cuadros intelectuales, lo cual se vio reflejado más tarde en la ausencia de alumnado extranjero en su principal casa de estudios —la Universidad San Francisco Javier de Chuquisaca— institución que en sus inicios era parada obligatoria para hijos de potentados en países vecinos que querían recibirse como abogados.

Por el lado empresarial, los viejos empresarios de la plata apostaron a mediados de siglo por la reorganización de la minería: se importó nueva maquinaria, se apostó por consolidar viejos mercados, se requirieron capitales europeos y chilenos; en resumen, se apostó por el reforzamiento de una élite minera que tenía que afrontar la crisis mundial de la plata; Sin embargo, en su afán casi enfermizo por salvar su vieja industria minera, no se percataron del constante avance chileno sobre las costas del litoral boliviano con el afán de explotar el guano y el salitre. Para el año 1889 los intereses británicos y chilenos desataron la guerra del Pacífico, misma que debilitó aún más las estructuras empresariales y políticas mineras que hasta esa fecha habían hecho un esfuerzo por revitalizarse. En un intento por mantener el poder que detentaban y que se veía cada vez más amenazado por el surgimiento de nuevos poderes en el país, después de la guerra del Pacífico crearon un partido pacifista conservador que desarrolló nuevas conexiones ferroviarias para sustentar una industria que veía una caída inevitable, a pesar de los esfuerzos realizados por la clase política y empresaria.

En el campo económico, además de la caída a nivel mundial del negocio de la plata, cada vez eran menores los ingresos provenientes del tributo indio, que en el siglo pasado se constituyó en la principal fuente de mantenimiento de la economía «nacional». Era necesario repensar entonces en la manera de generar nuevos ingresos para el erario del Estado. La idea de la clase dirigente, que era un apéndice del empresariado decadente de la plata, anunció la apropiación de las tierras comunitarias indígenas; la idea era crear un campesinado libre que posea la tierra por sí mismo y no a través de su

comunidad. Obviamente el fundamento eran las ideas liberales que estaba en auge en Europa y los Estados Unidos de América.

La apropiación de las tierras indígenas provocó el quiebre del poder campesino, y la expansión de ciertos potentados terratenientes que empezaron a acaparar la tierra sin medida. Se puede decir que a partir de esta medida y hasta la caída de la revolución nacional de 1952 se vivió la época dorada de la hacienda, lo cual provocó la expulsión del campesinado de las haciendas, la migración urbana, la ruptura de normas sociales de convivencia indígena y el crecimiento de la población mestiza urbana y rural.

En resumidas cuentas, se apuntaba a la desaparición sistemática de la cultura comunitaria indígena; sin embargo, fue su incremento demográfico y la ausencia de educación pública para indios lo que provocó que su lengua los mantenga cohesionados; así, Klein define a este Estado boliviano como un Estado rural indio y campesino hasta el siglo XX (H. Klein, 1994).

Según el censo de 1900, el 51% de la población nacional aún era india, a pesar de que la definición de urbano incluida en dicho censo era ambigua y tendenciosa, en el sentido de favorecer lo mestizo y urbano. A esto se debe adicionar que del 49% de población urbana a esa fecha, solo el 16% era alfabeta, lo cual nos lleva a la conclusión de que los conservadores tomaron como base de legitimidad para dirigir el Estado el 16% de la población total, sin tomar en cuenta que las clases gobernantes no eran elegidas por el 100% del electorado, lo cual reduce aún más ese 16% de base de legitimidad sobre la cual los gobiernos conservadores de turno decidían a nombre de todos los bolivianos.

En este contexto, la dependencia estatal de una industria minera tan susceptible a los cambios de la economía a nivel global, atrapó a las clases empresarias y políticas en una jaula construida por ellos mismo, al no haber desarrollado industrias alternativas, ni burguesías comerciantes capaces de constituirse en nuevos ejes de desarrollo económico y social del país.

Toda la política económica (cortoplacista por cierto) de los empresarios mineros y de sus élites gobernantes estaba destinada a mejorar la infraestructura vial para sacar sus productos y no ser presa tan dependientes de estas fluctuaciones internacionales. Los gobiernos conservadores de Baptista, Aniceto Arce, Gregorio Pacheco y Alonso, entre finales del siglo XIX e inicios del XX, estaban orientados en esta línea.

Pero un elemento del cual las familias anteriores no se habían percatado, o no lo habían querido reconocer, fue el surgimiento de un nuevo poder afincado en la explotación de otra materia prima (el estaño), constituido y apoyado por profesionales paceños y comerciantes ajenos a la plata, que encontraron en la ciudad de La Paz la plaza perfecta para comerciar productos y servicios conexos a la industria minera.

Los nuevos sectores que veían en la explotación de estaño el negocio del futuro, empezaron a aprovechar la tecnología y las comunicaciones heredadas por los empresarios de la plata, para quienes la existencia de costos hundidos y consiguiente elevación de costos para proceder a la convertibilidad de los factores de producción, provocó un descenso en picada. La nueva oligarquía paceña adoptó para sí una identidad política nueva y «transformadora», constituyó un partido liberal que demandó para sus componentes, no solo la consolidación del poder económico del cual ya empezaban a gozar, sino también del poder político. Los liberales crecieron y los conservadores de Potosí y Chuquisaca nada pudieron hacer para contener dicho crecimiento. Las incipientes burguesías paceñas se convirtieron en el nuevo poder económico y en un poder político emergente; sin embargo, para consolidar tal posición precisaban del respaldo popular, por lo que convocaron y sellaron un pacto social con los indios aymara, quienes se prestaron a ser el brazo armado de la revolución paceña de 1889, la cual reclamaba un Estado federal, para de esa manera administrar sus recursos de manera más independiente.

La guerra civil marcó por primera vez la presencia política y armada de los indígenas aymara, quienes demostrando una violencia inusitada, destruyeron sin mayor contratiempo a los ejércitos conservadores de Chuquisaca. La rápida victoria de La Paz en la guerra civil arrojó luces a las nuevas élites sobre cómo administrar el Estado, se dejó a un lado la idea de un Estado federal y se concentró más bien en el fortalecimiento de uno centralista, cuya sede de poder ahora estaría en la ciudad de La Paz.

El nuevo escenario político y económico en Bolivia tenía a La Paz como epicentro de todo el acontecer nacional; emergió una nueva actividad intelectual, una nueva economía y nuevos actores políticos y empresarios, pero persistieron las anteriores ideologías, como la lucha para destruir lo indio, la economía concentrada en una nueva élite, la vocación para desarrollar estructuras que mejoren las condiciones de esa nueva élite y favorezcan la concentración del poder en sus manos.

El negocio del estaño fue tan grande que los mineros no pudieron ocuparse de la política así que delegaron esta tarea a las viejas clases conservadoras recicladas en la ciudad de La Paz, constituidas, en su mayoría, por abogados. La nueva élite gobernante fue denominada posteriormente por los intelectuales de izquierda como la rosca, la cual rompió todo tipo de relaciones con sus aliados circunstanciales –los indios aymara– a quienes desarticuló y traicionó. De esta manera, se consolidaron los denominados barones del estaño, por encima incluso de los capitales chilenos europeos y norteamericanos; una de las familias más representativas de esta nueva oligarquía es sin duda la de Simón I. Patiño, descendiente de cholos y artesanos cochabambinos, que tras incursionar en la industria minera tuvo la suerte de descubrir los más

grandes filones de estaño en Bolivia. Su mina «La Salvadora», se convirtió en la mina más grande del país. Patiño operó de manera casi inmediata la concentración horizontal y vertical de la industria boliviana e internacional, incorporó a su dominio a compañías norteamericanas, chilenas y europeas; para la década de los 30 llegó a tener 10.000 obreros y el 50% del mercado nacional en sus manos, y se constituyó de esta manera en el banquero y capitalista boliviano más poderoso del siglo XX.

Además de Patiño surgieron empresarios importantes en Bolivia, tal es el caso de los empresarios Aramayo de origen boliviano, y Hoschild de origen judío, a diferencia de Patiño, Hoschild y Aramayo operaron desde Bolivia. Todos los barones del estaño concentraron su poder político en manos de profesionales y terratenientes medianos, que desde el gobierno promovieron la tributación mínima, la subvención estatal y el libre mercado. Patiño tuvo la gran oportunidad de crear una burguesía nacional próspera y con proyección, pudo diversificar la economía y así reducir su dependencia de materias primas de los mercados internacionales; sin embargo, al internacionalizar su economía y su vida tan solo consolidó la situación de Bolivia como economía de enclave.

El desarrollo de la industria minera estañífera para inicios del siglo XX provocó la consolidación de normas positivas de corte liberal, generando de esta manera congruencia con la constitución económica de ese entonces. El sistema liberal dependiente totalmente de la industria minera, provocó en Bolivia una total dependencia internacional, especialmente por el tema de la fijación de precios internacionales.

Para el año 1920, la constitución económica liberal se vio reforzada con el regreso del capital extranjero a los mercados. La incapacidad de los empresarios nacionales para desarrollar pozos productivos de hidrocarburos (nuevo recurso natural a ser explotado), provocó un proceso de concesiones internacionales sobre los pozos hidrocarburíferos a empresas americanas, tales como la Standard Oil de Nueva Jersey.

Nuevamente, empresas extranjeras (como fue el caso de las empresas chilenas y británicas con relación al guano y al salitre), accedieron a explotar el recurso natural alternativo que tenía Bolivia y que más tarde desembocó en una guerra internacional (la guerra del Chaco), al igual que en 1879 (la guerra del Pacífico).

## **Síntesis**

Encontramos entonces que durante sus cien primeros años de república independiente, Bolivia se estructuró sobre una base heredada de la Colonia, su principal componente era el consenso racista y exclusivo, se apartó a los

indios del acontecer político y económico; la única oportunidad en la que los indios incursionaron en el escenario político boliviano fue la guerra civil, en la cual fueron artífices del traslado de poder de Chuquisaca a La Paz; posteriormente, fueron excluidos, traicionados y desarticulados como grupo social.

En lo económico, Bolivia nace como república monoexportadora y dependiente de su recurso estrella: la plata. La explotación de la plata permite que aquellos aristócratas herederos de las costumbres y consensos coloniales, se articulen como el único sector empresarial y productivo del país, detentando de esta manera el poder económico y político nacional.

La caída de la plata en los mercados internacionales, y los elevados costos de convertibilidad de los factores de producción, aceleraron la caída de la vieja aristocracia chuquisaqueña que gobernaba el país durante el siglo XIX. El surgimiento de otra materia prima de la cual Bolivia era una gran reserva mundial, permitió el nacimiento de un nuevo poder afincado en la explotación del estaño, geográficamente asentado en la ciudad de La Paz. La estructuración de este nuevo poder guardaba un elemento común con las bases de la sociedad chuquisaqueña: el racismo, la exclusión y la excesiva dependencia de una sola materia prima.

La existencia de un poder naciente y otro decadente, configuró un escenario político y social de conflicto que fue resuelto mediante la violencia; la guerra civil de 1889 significó la toma definitiva del poder por parte de las nuevas burguesías paceñas estañíferas (cuya demanda principal era el federalismo de Estado). El conflicto tuvo un elemento central sin el cual no hubiera podido resolverse: ese elemento fue la participación india, cuya cantidad y violencia determinó el triunfo paceño.

Una vez resuelta la crisis, la nueva burguesía paceña se acomodó sobre los viejos consensos heredados de la Colonia y se olvidó de sus demandas federalistas y de sus promesas a los indios; pronto, se dedicó (copiando las fórmulas de sus predecesores chuquisaqueños) a forjar alianzas con el ejército, a demandar del Estado un papel de subvención, a crear cierta infraestructura de comunicaciones para sacar sus productos y a realizarse como sociedad, copiando los hábitos y costumbres europeos de aquel entonces.

No se hizo nada por reformar la Constitución liberal de 1825; más bien se demandó al Estado (el cual ellos administraban a través de burgueses mediadores) mayor apertura comercial, mínima tributación y desregulación para fugar sus capitales al exterior; un claro ejemplo de ello es la familia Patiño, sin duda la más millonaria de la historia boliviana.

Se observa pues, que Bolivia se desarrolló durante esta primera etapa como un Estado racista, indio, exclusivo, monoexportador, dependiente de la economía internacional y cuyos gobernantes encontraban la base de su legitimidad para gobernar en el apoyo de un 10% de la población nacional. El cam-

bio de actores emergente a raíz de la guerra civil de 1889, no significó nada en el fondo, todas estas viejas estructuras se mantuvieron intactas, la Constitución liberal, la participación mínima del Estado para impulsar una burguesía productiva, la exclusión social, la consecuente carencia de instituciones fuertes que logren una mayor participación estatal y la consolidación a corto plazo de burguesías improductivas y exteriorizadas.

## LA REVOLUCIÓN DE 1952: LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Como dijimos, la nueva oligarquía paceña emergente de la guerra civil de 1899 mantuvo en el fondo el viejo sistema económico basado en el subsidio a la empresa privada, la exclusión indígena y el conservadurismo político. La escasa imaginación de estos nuevos sectores para desarrollar una burguesía nacional encuentra en el año 1935 (con la derrota de las armas bolivianas en la guerra del Chaco) el surgimiento de una nueva clase intelectual alimentada por las ideas de la Revolución rusa de 1917. Si bien a esa fecha este movimiento era embrionario, prometía un crecimiento sostenido hasta su consolidación en el año 1952. El surgimiento de esta nueva clase intelectual, encuentra su fundamento en el fracaso de las nuevas élites políticas y empresariales asentadas en la ciudad de La Paz, pues lo único que estas propiciaron, además del engorde de unas cuantas familias mineras, fue el incremento de las grandes haciendas, los indígenas sin tierra y el debilitamiento de las comunidades indígenas. Su posición de defensa a ultranza de las grandes haciendas, aún a costa del deterioro de la economía de las clases obreras y campesinas, motivó la elucubración o más bien el reciclaje de ideas tendientes a destruir a esta vieja rosca, para reemplazar la escasez de burguesías nacionales con la fuerte presencia estatal.

Para la década del 50, la excesiva atrofia de las haciendas y la constante migración indígena arrojó como resultado una población urbana del 30%. Si bien en el año 1905 el 72% de la población estaba vinculado a la actividad agrícola, solo producía el 33% del Producto Interno Bruto de la nación, el 6% de los hacendados poseía 1.000 o más hectáreas de tierra, controlando el 92% de la tierra cultivada en Bolivia. Para 1950 esas tierras eran totalmente subexplotadas, pues de las 1.000 o más hectáreas solo estaba cultivado el 1,5% (H. Klein, 1990). La extrema desigualdad en el reparto de la tierra era imprescindible para el control de la mano de obra: la explosión demográfica de los indios provocó mayor oferta de esta para trabajar en los latifundios. Se institucionalizó el *pongueaje*, y con la existencia de mano de obra, herra-

mientas y semillas gratis, no se incentivó a la inversión de los terratenientes. La importación de alimentos subió de 10% en 1950 a 19% en 1952; de ese 19%, la mayoría eran tubérculos producidos en Perú y Bolivia, lo cual refleja una ineficiencia total del agro boliviano de ese entonces (H. Klein, 1990).

Por su parte, el sector industrial solo representaba el 4% de la población económicamente activa, y la falta de inversión en el sector minero provocó que para los 50 el estaño boliviano fuera el más caro del mundo. Bolivia se configuraba así como un Estado racista, donde el indio era sometido por el blanco bajo la violencia y la presión económica.

Este panorama sombrío, sumado a la derrota boliviana en la guerra de 1935, provocó que la generación de la guerra del Chaco critique a través de publicaciones intelectuales y una nueva zaga de novelas, los consensos racistas sobre los cuales se articuló la sociedad boliviana hasta ese entonces. Surge el socialismo y el indigenismo influenciado por autores peruanos como Mariátegui; se rescata el debate de la herencia colonial y se sugiere que solo se debía generar riqueza explotando los recursos nacionales para las mayorías. El mayor exponente boliviano de esa corriente –Tristan Marof– sugirió las alianzas entre indios, campesinos y obreros para darle tierras al indio y minas al Estado. Surgen así nuevos actores políticos de izquierda que retan al poder liberal; se crea el Partido Obrero Revolucionario (POR), y el Partido Socialista (PS) a la cabeza de dos intelectuales, Augusto Céspedes y Carlos Montenegro. Estos nuevos partidos alientan la nacionalización de las minas y provocan que el gobierno del héroe de la guerra del Chaco, Germán Busch, otorgue al país la primera constitución social de mercado.

Si bien la sociedad boliviana demandaba un rol protagónico del Estado en la economía como consecuencia de la guerra del Chaco, debemos reconocer que existieron ciertos hechos históricos que consolidaron esta idea. Uno de ellos fue la Revolución mexicana de 1911, que concluyó con la constitución de Querétaro en 1917, misma que respondía a las demandas mexicanas de un Estado activo.

A decir de Herbert Klein, la Constitución mexicana que inspiró las constituciones sociales de América Latina (incluida la boliviana) preconizaba un Estado mucho más activo en la protección, el bienestar, y la distribución de la riqueza. Estas fueron las bases adoptadas por la constituyente de 1938; pues la misma consagraba por primera vez un régimen económico, mismo que debía responder esencialmente a principios de justicia social, tendiente a asegurar para todos los habitantes una existencia digna de ser humano.

Así mismo, y contrariamente a lo que ocurría con las constituciones liberales como la estadounidense y la misma boliviana de 1826, la nueva Constitución establecía clara y taxativamente los bienes de propiedad originaria del Estado, entre ellos los minerales, las tierras baldías, las aguas lacus-

tres, y todas las fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento económico. Por otra parte, por primera vez se establecía el monopolio fiscal de las exportaciones en una Constitución Política del Estado. Todas estas disposiciones fueron recogidas por las futuras constituciones bolivianas a partir del año 1947; por ejemplo, los artículos 107, 108, y 109 de la Constitución Política del Estado del año 1947 consagraban estos principios.

Pero no solo existió una reforma constitucional, sino también de las normas positivas y de las instituciones. A través de estas últimas se procedió a efectivizar e instrumentar esa participación más activa en la economía por parte del Estado boliviano.

El año 1937 Busch agilizó el proceso de expropiación de la compañía Standard Oil Company, la cual acabó aceptando las condiciones impuestas por el Estado boliviano. De esta manera todas los materiales de la empresa, sus posesiones, y equipos pasaban a manos del reciente monopolio creado por el Estado –Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos–; se trató de la primera confiscación de una transnacional estadounidense en América Latina (H. Klein, 1990).

A pesar de todo, el poderío de los barones del estaño estaba vigente aún hasta la década de los 50. La muerte de Busch y la compra del ejército por parte de la derecha, provocó que los gobiernos conservadores vuelvan al poder, lo cual se confirma en 1940, con la elección de Peñaranda. Sin embargo, la economía andaba mal, la sindicalización se fortaleció y la pobreza obligaba a pedir ayuda a Estados Unidos bajo condicionamientos y favoritismos militares políticos y económicos.

En 1942 los sindicatos mineros se organizan contra el orden establecido y la derecha conservadora respondió con la matanza indiscriminada de mineros, conocida más tarde en la historia nacional como la masacre de Catavi. A pesar de la tenaz resistencia a un cambio político y económico en el país por parte de la oligarquía derechista y conservadora, en 1944 se crea en la localidad minera de Huanuni la Federación de Cooperativas Mineras de Bolivia, primera institución sindical bien estructurada con una estrategia de lucha definida y un ideario objetivo. Paralelamente los indígenas reúnen a 1.000 *kurakas* quechuas y aymaras que apoyaron al régimen nacionalista que se avecinaba. Ya en 1946, las clases sindicalizadas del país plantean la tesis de Pulacayo que desató más los ánimos de los nacionalistas revolucionarios contrarios a los regimenes conservadores y liberales de la derecha.

La falta de diálogo y apertura de las clases dominantes hacia las clases trabajadoras y campesinas duró hasta entrada la década de los 50; el año 1952 marcó el fin de la ausencia prolongada de los sectores sociales en los procesos de toma de poder político. El 9 de abril de ese año, el MNR intentó un golpe de Estado junto a algunos cuadros de oficiales del ejército; sin embar-

go, el poder de acción de este movimiento era insuficiente, y el golpe habría sido fallido, de no haber participado el máximo líder sindical de Bolivia, Juan Lechón Oquendo, junto a sus bases. Lo que en principio era un simple intento de golpe militar, se convirtió pues en una verdadera revolución nacional, que se llevó adelante en una alianza entre el MNR y los sindicatos que alimentaron la creación de la Central Obrera Boliviana (COB).

Debido a las características del nuevo gobierno, el MNR se vio obligado a tomar medidas de carácter social, declarando el voto universal, la nacionalización de las minas, y la reforma agraria. Las dos últimas medidas, terminaron con la creación de los dos principales movimientos sociales bolivianos hasta entrada la década de los 80: la Federación de Trabajadores Mineros de Bolivia (FTMB) y la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CNTCB). La formación de estas dos organizaciones sirve para entender más adelante el constante cambio político y social en Bolivia.

La revolución de 1952 marca un hito en la política boliviana, pues no solo implicó la participación de las clases trabajadoras en la toma del poder, sino también la participación de estas en la toma de decisiones a través del cogobierno, materializado en la presencia de varios mineros en el gabinete ministerial de ese entonces.

En ningún momento durante el gobierno del MNR, la COB fue capturada por las clases políticas, manteniendo una línea consecuente con sus principios; en consecuencia, las tensiones con el gobierno empezaron a aflorar. Durante el gobierno de Siles Zuazo (1956-1960) que sucedió al primer gobierno de Víctor Paz, la COB se opuso a las reformas de estabilización presupuestaria diseñadas por la asesoría norteamericana, lo que puso fin al cogobierno.

La elección de Lechón a la vicepresidencia, durante el segundo mandato de Víctor Paz (1960-1964), restableció temporalmente la alianza MNR-COB. La ruptura entre la COB y el gobierno fue el preludio a una época de inestabilidad política que también explica la intervención militar en el período siguiente.

En esta etapa se puede observar cómo las características sociales en Bolivia orillaron a la consolidación de un nuevo sistema económico, basado en la fuerte participación del Estado en la economía. También se puede observar que la concordancia entre las demandas sociales adoptadas en ese entonces y los intereses de los gobernantes, arrojaron resultados alentadores –voto universal, redistribución de tierras, nacionalización de las minas–, cuya base de materialización fue sin duda el cogobierno entre políticos y obreros. Sin embargo, el rompimiento entre estos dos sectores frustró la revolución.

La gestión de René Barrientos Ortuño (5 de noviembre de 1964 a 27 de abril de 1969) trajo consigo una nueva alianza entre clase gobernante y clase social, pues se suscribió un pacto campesino-militar; sin embargo, marcó un claro distanciamiento con el otro gran actor social –las clases obreras–, al perseguir a los dirigentes de la COB y al tomar varios centros mineros, bastiones de los movimientos sindicalizados. A pesar de que Barrientos mantuvo un plan económico nacionalista, no satisfacía las demandas más radicales de las clases obreras sindicalizadas, la cuales volvieron a reagruparse a inicios de la década de los 70.

Si algo se debe rescatar de este período es que René Barrientos consolidó la constitucionalización del sistema social de mercado. La reforma constitucional del año 1967 establecía un nuevo régimen económico, que si bien mantenía el principio de justicia social para asegurar para todos los habitantes una existencia digna, incorporaba nuevas disposiciones, tales como: «el régimen económico propenderá al fortalecimiento de la independencia nacional y al desarrollo del país mediante la defensa y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos en resguardo de la seguridad del Estado y en procura del bienestar del pueblo boliviano».

Es interesante rescatar la disposición hoy contenida en el artículo 135<sup>3</sup> de la Constitución Política del Estado, la cual establece que todas las empresas extranjeras se someterán a las leyes de la República de Bolivia.

Las disposiciones constitucionales más fuertes de esa época sobre la participación del Estado en la economía son las contempladas en el capítulo de política económica, especialmente el artículo 141 de la actual Constitución Política del Estado:

el Estado podrá regular, mediante ley, el ejercicio del comercio y de la industria, cuando así lo requieran, con carácter imperioso, la seguridad o necesidad públicas [...]. Podrá también, en estos casos, asumir la dirección superior de la economía nacional. Esta intervención se ejercerá en forma de control de estímulo o de gestión directa.

El artículo transcrito define un papel netamente intervencionista del Estado, delimitando incluso las formas de intervención de este.

Otra disposición tan fuerte como la anterior se refleja en el artículo 144, el cual dispone que el Estado formulará periódicamente el plan nacional de desarrollo económico, cuya ejecución será obligatoria. Por último, el mismo artículo refleja abiertamente la intervención del Estado en un sistema de eco-

3. Cuando se hace referencia a la actual Constitución Política del Estado, es por una cuestión práctica, ya que las actuales disposiciones constitucionales fueron introducidas el año 1967.

nomía social de mercado, al establecer que el plan económico será aplicado por las empresas públicas, privadas y mixtas.

Por su parte el artículo 145 establece que «Las explotaciones a cargo del Estado se realizarán de acuerdo a planificación económica y se ejecutarán preferentemente por entidades autónomas, autárquicas o sociedades de economía mixta». Esto refleja que definitivamente la constitución económica boliviana ha adoptado la participación del Estado en medio de una economía social de mercado.

Todas estas reformas introducidas el año 1967 consolidaron el papel activo del Estado en la economía. Su acción fue concebida como empresaria en actividades prioritarias en diversos sectores y regiones.

Según explica el autor chileno López Aparicio,<sup>4</sup> Bolivia inició una economía de capitalismo de Estado debido a:

1. La necesidad de proveer de bienes y servicios en industrias con características de monopolio natural y evitar el potencial abuso monopólico de los privados;
2. Suministrar bienes y servicios que el sector privado no proveía por constituir bienes públicos con externalidades positivas o por insuficiencia en la demanda;
3. La necesidad de desarrollar algunos sectores que presentaban imperfecciones en el mercado de factores y eso impedía su desarrollo privado;
4. Razones políticas (en telecomunicaciones, radios y periódicos) o estratégicas, de seguridad nacional, necesidad de generar empleo en zonas deprimidas;
5. La inexistencia de una burguesía con gran capacidad empresarial;
6. Pequeñez del mercado y supervivencia de economías rurales de autosubsistencia;
7. Insuficiente desarrollo industrial del país, i) conflictos bélicos por territorios ricos en hidrocarburos y otros recursos naturales, y la nacionalización de las minas cuando se acabó el poder político de los «barones mineros» (López Aparicio, 1997: 6).

En términos generales, el modelo de capitalismo de Estado abarcó de 1952 a 1985. Esta participación del Estado tuvo distintas facetas, desde regulador de precios hasta Estado benefactor, en la línea seguida por los países de Europa después de la Segunda Guerra Mundial.

## Síntesis

Bolivia entró al siglo XX bajo el liderazgo de burguesías con poca visión de desarrollo nacional, y más bien empeñadas en reproducir las viejas prácticas heredadas de sus antecesores chuquisaqueños. Los nuevos actores

4. Waldo López Aparicio, *Estudio del sistema de regulación sectorial en Bolivia*, Santiago, Universidad de Chile, 1997.

con poder, con base de operaciones en La Paz y cuya fuente de ingreso era el estaño, mantuvieron el Estado liberal de 1825 hasta bien entrada la década de los 30. Nuevamente, una guerra internacional (la del Chaco) marcará el inicio del fin para las burguesías dominantes de turno.

Las élites nuevamente encontraron en los consensos racistas y excluyentes el instrumento de diseño social. La manera de perpetuar su poder sobre un 90% de la sociedad (porcentaje de personas sin derecho a voto por cuestiones de género, raza e instrucción escolar), fue consolidando su poder económico, para lo cual diseñaron un Estado mínimo que solo subvencionaba sus industrias. Como señalamos, la derrota en la guerra del Chaco –que en su etapa final fue una guerra por petróleo– provocó que sectores sociales intelectuales formulen nuevas estrategias para el desarrollo del Estado.

La incapacidad de los barones del estaño para desarrollar una burguesía nacional productiva, provocó que la generación de la guerra del Chaco constituya instrumentos políticos para otorgarle al Estado una participación activa en la economía, un rol de sustitución, o más bien de ocupación de un vacío dejado por la inexistencia de burguesías productivas nacionales. La Constitución de 1938 es un intento por lograr ese Estado activo, y la revolución de 1952 (con la participación de campesinos y obreros) es un testimonio histórico de tal demanda.

El año 1952 marca un momento crucial en la historia de la economía política boliviana, pues el Estado asume (sin un respaldo legal contundente) la conducción plena de la economía, papel que es constitucionalizado más tarde con la publicación de la constitución económica de 1967.

A partir de 1952 Bolivia revolucionó su división social; por fin sectores ampliamente marginados durante el siglo XIX e inicios del siglo XX, toman conciencia de su papel en la sociedad y bajo la articulación de sindicatos (campesinos y mineros), asumen la conducción del Estado; el cogobierno COB-MNR es un reflejo de ello. La incapacidad de crear pactos de amplio consenso entre los sectores sociales y los nuevos políticos de la revolución, marca un fin prematuro del cogobierno e impide ver los verdaderos resultados que este hubiera traído consigo. Los posteriores y frustrados intentos por revivir la revolución de 1952 y así consolidar la presencia de un Estado empresario fuerte, tuvieron nuevamente como base la ausencia de un pacto entre políticos y clases campesinas y obreras, consolidándose en esta época un Estado débil sin un plan de desarrollo consensuado, lo cual hacía previsible su destino. El más claro ejemplo de ello es la administración de René Barrientos Ortuño que se había opuesto violentamente a la COB, o los fallidos ofrecimientos a la COB de volver al cogobierno por parte del izquierdista Juan José Torres.

## LA CRISIS DE LOS 80: LA NUEVA POLÍTICA ECONÓMICA

Como ya se adelantó, la revolución de 1952 y la consolidación de una nueva élite intelectual hacía suponer que a pesar de las orientaciones que pudiera darle uno u otro gobierno de turno, el Estado ejercería un rol determinante en la economía. Sin embargo, tres elementos jugaron un papel importante en el freno a esta aspiración de las clases trabajadoras y líderes de izquierda: primero, en el contexto internacional el apoyo abierto de Estados Unidos y de Brasil por volver al libre mercado se hacía cada vez más fuerte en la realidad política y social del país (a través de golpes de Estado que generaron inestabilidad a todo nivel); segundo, el surgimiento de un nuevo sector social y político que entendía por fin la necesidad de construir una burguesía nacional productiva; y tercero, la mala administración del Estado por las nuevas élites y el impacto negativo de determinadas medidas económicas externas.

A pesar de que la década de los 70, con el coronel Banzer a la cabeza, reflejaba aún ciertos elementos característicos de la revolución nacional –participación de empresas estatales en la economía por ejemplo–, se constituyó en testigo del nacimiento de una clase ya fuerte política y económicamente hablando.

Si bien 1952 había marcado de manera vehemente la irrupción de una nueva clase intelectual y obrera campesina en el escenario político boliviano, también fue testigo silencioso del despertar *camba* al oriente del país. La década de los 50 marca, sin lugar a dudas, el inicio de una carrera vertiginosa en el oriente por el empoderamiento económico; una prueba de ello, son los primeros pasos que da el Comité Cívico pro Santa Cruz, que se fundó en 1950 para defender los intereses regionales y más concretamente para solicitar la construcción de una carretera asfaltada a Cochabamba, la mejora de los servicios ferroviarios y de los servicios públicos de la ciudad –siendo consecuentes con la primera manifestación cruceña de la sociedad de estudios geográficos e históricos de Santa Cruz en el año 1904.<sup>5</sup> El Comité Cívico pro Santa Cruz desde sus inicios trascendió al discurso. Es reconocida la labor del Comité Cívico en la lucha por el 11% de regalías provenientes de la comercialización de hidrocarburos a mediados de los 50, lo cual además desembocó en el nacimiento de la Unión Juvenil Cruceñista, brazo operativo en la

5. Willem Assies, «La media luna sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social», en *América Latina Hoy*, vol. 43, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.

lucha por las demandas legítimas del oriente boliviano. Entre 1955 y 1975 la propiedad de Santa Cruz en los créditos agrícolas aumentó del 43 a un 70%, y su participación en las exportaciones nacionales subió de un 7 a un 37% (W. Assies, 2006: 94). La década de los 70 significó el crecimiento acelerado de Santa Cruz; los factores que incidieron de manera determinadamente en ello fueron: el apoyo incondicional del gobierno de Banzer, el narcotráfico ligado al mismo gobierno y a la migración externa e interna. La inversión estatal y privada se enfocó básicamente en el agro, incrementándose la producción de algodón, azúcar y soja. A tal grado llegó el poder de la nueva élite empresarial cruceña, que pudo frenar –con el apoyo del Comité Cívico pro Santa Cruz– el proyecto azucarero de San Buenaventura en el norte del departamento de La Paz.

El poder de Santa Cruz se traducía en una cada vez mayor demanda de autonomía con relación al gobierno centralista de La Paz, oponiendo tenaz resistencia a los regímenes militares centralistas, como el de René Barrientos, aunque todavía estaban lejos de obtener el suficiente poder político para poner su demanda en primer plano nacional.

En occidente por otra parte, a partir de 1979, la Confederación Sindical Única de los Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), organizada por el líder *katarista*<sup>6</sup> Genaro Flores sobre las ruinas de la vieja CNTCB, adquirió un rol protagónico en el desarrollo social y político boliviano junto a la COB. Flores había sido actor de las luchas contra el gobierno de Banzer, y logró reestructurar el campesinado boliviano sobre bases radicales, hostiles a los viejos partidos políticos, y favorables a una alianza con el movimiento obrero. En cuanto a la COB, sus acciones dominaron con claridad el escenario del período, salvo durante los gobiernos militares de 1980 a 1982. Su protagonismo llegó a un paroxismo durante el gobierno de la Unión Democrática Popular (UDP) de 1982-1985, cuando su constante presión callejera paralizó completamente la acción gubernamental.

Mientras se daba todo este acomodamiento de las fuerzas políticas y sociales en Bolivia, la política económica basada en una constitución social, fue orientada durante toda la década del 70 a la formación de la burguesía nacional boliviana en el oriente, aunque paralelamente el Estado seguía siendo de lejos el principal actor de la economía nacional, lo cual explica la fuer-

6. El *katarismo* implica el reconocimiento de los indios como identidad propia y alejada de la cultura occidental, plantea pues este reconocimiento en la constitución de un nuevo Estado, indianista, y excluyente, su principal representante es el ala radical de la CSUTCB encabezada por Felipe Quispe «el Mallku». Véase Ramón Pajuelo Teves, *Identidades en movimiento. Tiempos de globalización, procesos socio-políticos y movimientos indígenas en los países andinos*, Centro de Investigaciones Posdoctorales, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

za y poder que detentaban las viejas clases políticas paceñas emergentes desde 1952. Según describe Gonzalo Chávez en su trabajo *Macroeconomía de la privatización en Bolivia*,<sup>7</sup> la economía nacional creció a un ritmo del 5,5% anual entre el período de 1962 y 1985. Los incrementos fueron invertidos rápidamente en el sector público, lo cual lo hizo más vulnerable a los *shocks* externos. En la década de los 70, las empresas públicas eran responsables por un 13% del crecimiento del PIB y 3% del total del empleo; además, concentraban el 40% de la deuda externa pública y proporcionaban el 37% de los ingresos del gobierno central (Chávez, 1982: 176).

Para inicios de la década de los 80, el sector productivo público era responsable de más del 25% de los empleos en el país, sin embargo «las bases artificiales del capitalismo de Estado, los *shocks* externos –brusca subida de las tasas internacionales de interés y en el derrumbe de los precios del estaño–, la inelasticidad de la oferta de préstamos internacionales, y un manejo inadecuado de las políticas macroeconómicas» (Chávez, 1991: 7) provocaron la grave crisis de la economía boliviana de los años 80, misma que no pudo ser resuelta sino hasta 1986.

Así pues, Bolivia ingresa a los 80 bajo dos características bien marcadas: por un lado, el surgimiento de dos poderes sociales contestatarios a las élites centralistas paceñas acostumbradas a lucrar del Estado y, por el otro, una situación económica insostenible debido al mal manejo de la misma y a los impactos producidos en la economía mundial.

Hasta 1980 el modelo de desarrollo boliviano, basado en un capitalismo de Estado, arrojó resultados interesantes para la economía nacional, tan así que durante la década de los años 70 por ejemplo, se alcanzaron tasas de crecimiento de hasta el 5% anual.<sup>8</sup> Fue la década de los 80 la que trajo consigo altos niveles de déficit fiscal, mismo que fue financiado a través de deuda pública. A decir de Antelo, la primera mitad de la década de los 80 se caracterizó en Bolivia por un período de estanflación agudizado por los niveles elevados de hiperinflación.

En el siguiente cuadro se resume la situación de déficit fiscal que tuvo que enfrentar Bolivia durante la primera mitad de la década de los 80.

7. Gonzalo Chávez A., «Macroeconomía de la privatización en Bolivia», documento de trabajo, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, La Paz, agosto de 1991.
8. Eduardo Antelo, «Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985», en *Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa*, La Paz, 2000.

Cuadro 1. INGRESOS Y GASTOS DEL SECTOR PÚBLICO  
NO FINANCIERO (% PIB)

	1981	1982	1983	1984	1985
<i>Ingresos totales</i>	37,8	35,8	26,0	21,3	25,2
<i>Ingresos corrientes</i>	37,2	35,6	25,8	21,1	25,1
Tributarios	9,8	5,3	3,6	2,2	2,8
Venta de bienes y servicios	25,1	27,8	20,7	18,0	20,3
Otros	2,3	2,5	1,5	0,9	2,0
<i>Ingresos de capital</i>	0,6	0,2	0,2	0,2	0,1
<i>Gastos totales</i>	45,9	51,7	45,8	46,7	35,0
<i>Gastos corrientes</i>	39,4	45,0	40,8	42,3	30,9
Servicios personales	12,2	10,3	9,3	14,5	9,4
Intereses y comisiones	3,0	4,1	4,2	3,1	6,6
Otros	24,2	30,6	27,4	24,7	14,9
<i>Gastos de capital</i>	6,5	6,7	5,0	4,4	4,1
<i>Déficit</i>	-8,1	-15,9	-19,8	-25,4	-9,8
<i>Financiamiento</i>	8,1	15,9	19,8	25,4	9,8
Externo	3,6	0,7	-1,5	2,7	4,8
Interno	4,5	15,2	21,3	22,7	5,0

Fuente: Antelo, 2000: 8.

Como se puede ver, la situación económica era insostenible; la reducción de financiamiento externo y el alto nivel de déficit fiscal llevaron al Estado a emitir dinero inorgánico, lo cual aceleró y disparó los índices de hiperinflación que llegaron a un nivel insospechado de 1.870% el año 1985 (Antelo, 2000).

Por otro lado, las políticas comerciales implementadas, que buscaban proteger la industria nacional a través de tarifas arancelarias elevadas, prohibición de importación de 500 productos, concesión de tratamiento arancelario preferencial a las importaciones de insumos y bienes de capital para el sector agropecuario, y créditos subsidiados a sectores productivos, generaron ineficiencia en la asignación de recursos y condujeron a un ahorro interno insuficiente para promover las inversiones. Todo esto, además de la crisis surgida por el incremento de la deuda pública externa, ubicó a Bolivia en una situación crítica. Para el año 1985 los indicadores macroeconómicos eran alarmantes (Antelo, 2000).

**Cuadro 2. INDICADORES MACROECONÓMICOS  
SELECCIONADOS**

	1981	1982	1983	1984	1985
Tasa de inflación (%)	25,1	296,6	328,5	2.177,2	8.170,5
Crecimiento del PIB (%)	0,3	-3,9	-4,0	-0,2	-1,7
Déficit público (% PIB)	-8,9	-15,9	-19,8	-25,4	-9,8
Crecimiento de M1 (%)	20	230	210	1.782	5.929
Grado intermediación financiera (M2/PIB)	13,9	13,5	9,2	6,1	4,7
Flujo neto de capitales (millones de US \$)	28	-74	-232	-183	-139
Aumento de RIN (millones de US \$)	-172,3	-102,1	298,7	134,8	32,2
Brecha cambio negro/oficial (%)	27	112	176	188	55
Tasa de interés real DPFs (%)	2,6	-4,7	-17,6	-30,6	-6,6
Servicio deuda (% exportaciones)	32,3	34,3	43,7	47,7	39,5
Variación términos de intercambio (%)	-9,2	-11,3	1,0	-3,0	-11,9

Fuente: Antelo, 2000: 8.

El colapso económico que vivía Bolivia desembocó en la renuncia anticipada de Siles Zuazo; las elecciones inmediatamente convocadas ungieron a Víctor Paz Estensoro y al MNR como *nuevos* conductores de la política económica boliviana.

### **La nueva política económica en Bolivia (NPE)**

La respuesta de Paz Estensoro a la crisis fue inmediata, e implicó medidas radicales aplicadas en terapias de *shock*, tal cual propuso Jeffrey Sachs (eximio miembro de la escuela de economía de Harvard en ese entonces). La NPE aplicada por el gobierno de Víctor Paz Estensoro y su gabinete se concentró en dos rubros: por un lado la política de estabilización<sup>9</sup> y por otro

9. Las políticas de estabilización se concentraron en cuatro puntos: política fiscal y tributaria, política cambiaria, política monetaria, y gestión de la deuda externa. Con relación a la política fiscal y tributaria se controló la caja de gasto del Tesoro General de la Nación (TGN), se recortaron los créditos del Banco Central (BCB), se congelaron los saldos bancarios del TGN –llegando a constituirse fondos de custodia de hasta 280 millones de dólares–, se redujeron salarios y se despidieron empleados mineros hasta en un número de 21.000. También se modificaron los precios de determinados productos, como el caso de la gasolina que sufrió un ajuste del 833%, lo cual generó más ingresos para el TGN, pues se ordenó la transferencia de más del 65% de los ingresos percibidos por YFPB al TGN. Por otro lado se aprobó la mora bancaria con la banca internacional.

Con relación a la política tributaria se reorganizó el sistema impositivo, estructurándose sobre 8 impuestos en contrapartida de los 450 que existían antes de la aplicación de las políticas de estabilización.

la reforma estructural del Estado. La política de estabilización fue implementada por el gobierno de 1985, en tanto que la reforma estructural fue iniciada por ese gobierno y complementada por Jaime Paz Zamora (1989-1993), y Gonzalo Sánchez de Lozada (1994-1997). La gestión de Hugo Banzer Suárez (1998-2001) observada luego por su vicepresidente Jorge Quiroga (2001-2002), se encargó de dar continuidad a las reformas estructurales aunque bajo diferentes formas de organización.

A continuación se analiza la política económica adoptada por Paz y sus sucesores, y las normas legales e instituciones que emergieron para su respaldo.

### **El Decreto Supremo 21060 y su efecto en las reformas estructurales**

La nueva política económica boliviana estaba enmarcada en las recomendaciones emanadas por el Consenso de Washington. Tendía a la reducción del Estado y su mayor abstinencia en la economía. Se creía que el gran tamaño del Estado y su ineficiencia en la asignación de recursos habían llevado al país a la crisis de la década de los 80. La NPE buscaba remediarlo cambiando de agente asignador de recursos.

El DS 21060 supuso la constitución del mercado como nuevo agente asignador de recursos. Para ello necesariamente tenía que reducirse el aparato estatal (reformas estructurales) y se tenía que reencauzar a un casi abstencionismo su actividad en la economía (políticas de estabilización). El DS 21060 estaba estructurado sobre la base de ocho títulos<sup>10</sup> que pueden ser agrupados en dos: 1. medidas tendientes a la política de estabilización, y 2. reforma estructural. Como se adelantó, las medidas tendientes a la reforma estruc-

En materia de política cambiaria se dictaron medidas tendientes a liberalizar el mercado cambiario, reducir la brecha cambiaria, y estabilizar el tipo de cambio; esto trajo consigo la eliminación de controles o restricciones al capital, un régimen flotante del tipo de cambio, y un tipo de cambio unificado.

Por otro lado, en materia de política monetaria se creó una nueva moneda –el boliviano–, se permitió la celebración de contratos en moneda extranjera, y se liberalizaron las tasas de interés.

Finalmente, en lo referido a la negociación de la deuda externa, se llevaron a cabo negociaciones tendientes a su condonación y reprogramación. (Para un análisis amplio de las políticas de estabilización en Bolivia, consultar: Eduardo Antelo, «Políticas de estabilización y reformas estructurales en Bolivia desde 1985», en *Serie Reformas Económicas*, Bolivia, 2000).

10. Estos títulos son: Régimen Cambiario y de las Reservas, Régimen Bancario y del Comercio Exterior, Régimen Social, Régimen de Precios y Abastecimiento, Régimen de las Empresas, Actualización de los patrimonios de las Empresas, Reforma Monetaria y Tributaria, Instrumentos de la Nueva Política Económica.

tural obedecen a varios rubros, y este estudio se concentra en el de servicios públicos y precios. Destacan para el análisis dos títulos –régimen de precios y abastecimiento, y régimen de las empresas.

El régimen de precios y abastecimientos determina la nueva política en materia de fijación de precios y asignación de recursos. Si bien en principio no se dejó en manos del mercado la fijación de precios en todos los sectores, se establecieron mecanismos de regulación. El artículo 72 determinaba que a partir de la fecha de su publicación, los precios de bienes y servicios en todo el territorio se establecerían libremente. Por otra parte, establecía que la actividad de comercialización de los productos de la canasta familiar iba a ser irrestricta, quedando nula toda disposición monopólica al respecto. Es importante la disposición contenida en el artículo 73 que establecía la eliminación de aranceles y toda medida proteccionista que pusiera en riesgo el abastecimiento de determinados insumos en el mercado nacional.

Es comprensible que en ese momento no se haya podido dar el salto de un Estado interventor a uno de libre mercado. Era necesario atravesar por la etapa de Estado regulador. Esto se evidencia a partir de la disposición del artículo 75, que determinaba que ciertas industrias (la electricidad, hidrocarburos, transporte automotor de pasajeros, fletes por transporte de carga, productos farmacéuticos, tarifas de transporte aéreo) estarían sujetas a un régimen de precios.<sup>11</sup> Lo cual denota una transición lenta hacia el libre mercado.

11. a) *Hidrocarburos*. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) debía fijar y ajustar quincenalmente los precios de venta de los hidrocarburos en el mercado interno de la república. b) *Transporte automotor urbano de pasajeros*. La facultad de fijar precios en este rubro fue asignada a las alcaldías municipales de departamento. c) *Transporte de pasajeros interdepartamental e interprovincial y fletes por transporte de carga*. Se abrió irrestrictamente este rubro y se dejó la determinación de precios al juego de la oferta y la demanda. d) *Energía eléctrica*. Las tarifas para consumo industrial fueron dejadas a la negociación entre generadoras y consumidores industriales –entre ellos empresas mineras, fundiciones e industria en general– siempre y cuando estas no excedan el tope de 0,045 centavos de dólar por kilovatio-hora-consumidor. En tanto que las tarifas de energía eléctrica para el consumo doméstico fueron dejadas a las negociaciones entre las empresas generadoras y distribuidoras con las alcaldías y con la intervención de la Dirección Nacional de Electricidad. e) *Productos farmacéuticos*. Se restableció un régimen de importación, registro y mecanismo de precios para los productos químico-farmacéuticos. f) *Tarifas de transporte aéreo*. Se estableció que serían fijadas libremente por las empresas aéreas sobre la base pasajero o kilogramo-kilómetro, además de abolirse todo monopolio en dicho mercado relevante. g) *Tarifas ferroviarias*. Se determinó que la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) la que fije las tarifas, pero previa aprobación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. h) *Tarifas telefónicas locales*. Se obligó a todas las empresas telefónicas locales a transformar su estatus jurídico a la de cooperativas de usuarios. Se estableció así mismo que la estructura tarifaria de las empresas telefónicas debían fijarse sobre la base del número y duración de las llamadas, previa aprobación de la alcaldía respectiva. i) *Tarifas telefónicas de larga distancia*. Se autorizó a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) a fijar mensualmente las tarifas de

Si se lee con detenimiento el artículo 75 del Decreto Supremo 21060, se evidencia que el Estado todavía jugaba un rol importante en la economía, a partir de la determinación de tarifas y precios en lo que a sectores estratégicos se refiere, especialmente en los sectores de energía eléctrica –a través de la Dirección Nacional de Electricidad–, transporte ferroviario y telecomunicaciones a larga distancia –a través del Ministerio de Transporte y Comunicaciones–.

Por otro lado, se sentaron las bases necesarias para proceder a la transición institucional y económica del país. Nuevamente las instituciones jugaron un papel determinante a la hora de iniciar este proceso de transición. Se creó el Consejo Nacional de Economía y Planificación (CONEPLAN), encargado de allanar el camino para la transición al libre mercado. Entre sus principales funciones estaban: revisar y aprobar los estados financieros de todas las empresas públicas, aprobar los planes de racionalización de personal de cada una de las empresas públicas, autorizar créditos, y aprobar proyectos de inversión de capital en cada una de estas empresas. Así mismo, se dictaron otras medidas tendientes a limitar aún más la actividad de las empresas estatales, entre ellas la prohibición de incrementar personal, la exigencia de mantener solo depósitos en moneda nacional y no fuera del país, y la delegación al Banco Central de la administración de divisas provenientes para atender los requerimientos de las empresas.

Con relación a la estructura de determinadas empresas públicas –especialmente las ubicadas en sectores estratégicos– se dispuso su descentralización, esto con la finalidad de facilitar los futuros procesos de traspaso de estas a manos del sector privado.

En materia de hidrocarburos se dispuso la descentralización de la empresa estatal YPF. Fue dividida en tres nuevas empresas: Empresa Petrolera del Oriente, con sede en la ciudad de Santa Cruz; Empresa Petrolera del Sur, con sede en la ciudad de Camiri; y Empresa de Industrialización y Comercialización de Hidrocarburos, con sede en la ciudad de Cochabamba. Se ordenó a la Empresa de Industrialización y Comercialización de Hidrocarburos la transferencia al sector privado de la distribución y comercialización de los hidrocarburos y sus derivados, dejando en su manos solamente la comercialización interna al por mayor. Es decir, uno de los principales esla-

larga distancia internacional, a un nivel que no podía exceder la tarifa en los países con los que se comunicaba. Con relación a las tarifas de larga distancia nacional se dispuso su fijación con base en un informe considerando el factor tiempo-distancia. Las dos tarifas –nacionales o internacionales– debían ser aprobadas previamente por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

bones en la cadena del negocio de los hidrocarburos quedó en manos del sector privado.

Otras medidas específicas tendientes a la neutralización de YPFB en los procesos económicos fue la obligación que se le impuso de transferir todos sus ingresos en divisas y de sus subsidiarias al Banco Central de Bolivia, el mismo que retendría los impuestos nacionales, las regalías departamentales, y los impuestos específicos y temporales. Por otro lado se dispuso que todo requerimiento de divisas de YPFB y de sus subsidiarias, para inversiones o para adquisiciones de importación, debían ser cubiertos contra presupuestos aprobados y planes por programas. De la misma manera, los ingresos de YPFB y de sus subsidiarias en moneda nacional por ventas internas de hidrocarburos y derivados, debían ser depositadas exclusivamente en el Banco Central de Bolivia.

Por otro lado se dejó sin efecto el reglamento de compras de la empresa, quedando las adquisiciones de YPFB y de sus empresas subsidiarias, sujetas a lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, y la Ley de Contratación de Obras y Servicios, lo cual denota su pérdida de autonomía y de capacidad de gestión.

En el sector minero paso algo diferente. Si bien se estableció la separación horizontal de la empresa nacional, esta sería mediante la creación de cuatro empresas subsidiarias dotadas cada una de ellas de personalidad jurídica propia, autonomía de gestión en sus operaciones industriales, régimen administrativo con facultad para la comercialización de minerales y metales, adquisición e importación de equipos e insumos y en general para realizar todas sus operaciones y actividades empresariales. Estas empresas eran: a) Empresa Minera Estatal del Sur, conformada por las empresas del Grupo Minero Quechisla, con todas sus secciones: la Empresa Minera Unificada del Cerro de Potosí, Colavi, La Palca, Pulacayo, Río Yura y la Agencia Uyuni; b) Empresa Minera Estatal del Centro, integrada por las empresas Cataví, Colquechaca, Huanuni, Santa Fe, Japo, Morococala, San José, Machacamarca, Bolívar, Ferrocarril Machacamarca-Uncía, Administración Central Oruro, Metalúrgica Oruro y las agencias de Cochabamba y Santa Cruz; c) Empresa Minera Estatal del Norte, integrada por las empresas Colquiri, Caracoles, Viloco, Corocoro, Matilde y las Agencias de Arica y Mataraní; y d) Empresa Minera del Oriente, constituida por la Empresa Siderúrgica S.A.

Es importante notar que a diferencia de las subsidiarias en materia de hidrocarburos, estas empresas tenían una autonomía total de gestión y administración, estando solo sujetas a supervisión y control del Consejo General de la empresa Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL).

Para complementar el proceso de autonomía otorgada, se dispuso el traspaso del Complejo de Fundición de Vinto a la Empresa Minera Estatal del

Centro, y de la Planta de Fundición de Karachipampa a la Empresa Estatal del Sur.

Con relación al rubro de transporte urbano de pasajeros, se determinó la disolución de la Empresa Nacional de Transporte Automotor (ENTA), tras pasándose todos sus activos, sin cargo alguno, a las alcaldías de la capital del departamento donde estaban en servicio.

Finalmente, para delinear un escenario de libre mercado, el Capítulo VII «de los monopolios», establecía la abolición y prohibición de todos los monopolios, con excepción de los establecidos por ley, lo que a la postre iba a servir para iniciar los procesos de capitalización en Bolivia, y así consolidar el sistema de libre mercado que imperaba indiscutiblemente hasta el año 2005.

De esta manera, el Decreto Supremo 21060 establecía los mecanismos necesarios para iniciar un período de transición económica en el país. Cabe destacar la participación de ciertas instituciones que fueron funcionales a tal propósito, como ser el CONEPLAN, el Banco Central de Bolivia, y los Ministerios de Finanzas, y de Transportes y Comunicaciones.

La aplicación del Decreto Supremo 21060 implicó la relocalización de varios mineros y el debilitamiento de la COB.<sup>12</sup> La estabilidad macroeconómica propiciada por la NPE emprendida en 1985, había legitimado a los dos partidos políticos más comprometidos con las reformas estructurales y las políticas de estabilización (el MNR de Víctor Paz Estensoro y Gonzalo Sánchez de Lozada y ADN de Hugo Banzer Suárez). A partir de ese momento, los gobiernos de turno adquirieron cierta coherencia en sus medidas económicas y políticas, las cuales implicaban la constante desarticulación de los movimientos sociales y la aplicación de medidas económicas de corte liberal.

Los resultados electorales de 1989, daban lugar a pensar que los partidos políticos identificados con el nuevo orden estaban comenzando realmente a consolidarse a partir de la credibilidad que obtuvieron tras el éxito del plan de ajuste, abriendo la posibilidad de que el sistema de partidos se institucionalizara. Sin embargo la corrupción –véase el caso de los narcovínculos en el gobierno de Jaime Paz Zamora, el escándalo en la capitalización del

12. El aislamiento social de la COB se debió, entre otros factores, a que la sociedad civil la responsabilizaba por el caos económico que Bolivia atravesaba en ese entonces. Por otro lado, la sociedad boliviana demandaba mayor estabilidad y no le importaba una reducción salarial drástica con tal de detener la hiperinflación; por lo tanto, las medidas de presión adoptadas por la COB durante los gobiernos autoritarios y el gobierno de Siles Zuazo habían perdido legitimidad. Véase Enrique Ibáñez Rojo, «¿Democracia neoliberal en Bolivia?: sindicalismo, crisis social y estabilidad política», en *Revista de Estudios Internacionales de América Latina y el Caribe*, vol. 4, No. 2, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, julio-diciembre de 1993.

Lloyd Aéreo Bolivian y de ENFE durante el gobierno de Sánchez de Lozada—y el ahondamiento de la pobreza y exclusión social, apuntaron pronto en la dirección contraria. Los partidos políticos y el Parlamento fueron, en la década de los 90, las instituciones nacionales menos valoradas por los ciudadanos.<sup>13</sup>

### Ley de Inversiones

Si bien en Bolivia siempre concurrió inversión privada extranjera y nacional, no existía un marco normativo que la regule. La Ley 1182 se encargó de ello, estimulando y garantizando la inversión nacional y extranjera. Se reconoció al inversionista extranjero y a la empresa o sociedad en la que él participe, los mismos derechos, deberes y garantías que las leyes y reglamentos otorgaban a los inversionistas nacionales. Se eliminó todo tipo de registro o prerequisite para invertir en el país.

Por otro lado se adoptaron figuras legales tendientes al fomento de las inversiones. Una de estas fue la inversión conjunta entre inversionistas nacionales y/o extranjeros, bajo la modalidad de riesgo compartido (*joint venture*).<sup>14</sup> La posibilidad de contratar mediante riesgos compartidos fue extendida a toda persona natural o jurídica nacional o extranjera. Se autorizó expresamente la suscripción de contratos de riesgo compartido a todas las empresas del Estado, modalidad que más tarde adoptó YPF para explotar ciertos pozos petroleros al sur del país. Las instituciones encargadas de comandar todo proceso que implique esta apertura a las inversiones fueron los ministerios del ramo, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

La ley de inversiones significó la apertura total a las inversiones extranjeras, allanándoles el camino y facilitándoles los medios necesarios para su consolidación. La apertura a las inversiones extranjeras requirió una mejora institucional en determinados rubros, especialmente en materia de registro mercantil, por lo que se concesionó el manejo de esta institución a una fundación para el desarrollo empresarial (FUMDEMPRESA); así mismo, se tuvieron que mejorar los niveles de calidad institucionales de todas aquellas instituciones encargadas de registrar y regular inversiones en determinados sectores relevantes.

13. Jorge Lazarte, *Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia. Partidos, problemas de representación y reforma política*, La Paz, Los Amigos del Libro / ILDIS.

14. Por mandato del artículo 20 de la Ley 1182, ningún contrato de riesgo compartido implicaba la constitución de persona jurídica, lo cual hacía más atractiva la inversión en el país.

Si bien se mantuvieron regulaciones e incluso intervenciones estatales en determinados rubros –especialmente en lo que se refiere al sector financiero–, con el tiempo las mismas fueron flexibilizándose como veremos más adelante. Todas estas medidas se inscribían en un fin específico: abrir la economía boliviana al libre mercado.

## La privatización

Si bien esta medida no afectó al sector de servicios públicos, fue un instrumento necesario para legitimar la retirada del Estado en materia económica. La reforma estructural del Estado, a partir de una reforma en sus empresas, estaba orientada a elevar la eficiencia de la estructura productiva nacional,<sup>15</sup> abrir oportunidades de inversión al sector privado y liberar recursos del sector público para su utilización en otras áreas de prioridad relacionadas con la mejora en las condiciones de educación y salud de la población.

Según informes de la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), la reforma de las empresas públicas estaba estructurada sobre cuatro pilares: 1. privatización de las empresas públicas que permita un incremento en la eficiencia de sus actividades; 2. reorganización de las empresas que permanecerán en el sector público; 3. cierre de aquellas que no presenten ninguna posibilidad de mejora en sus futuras operaciones; y, 4. eliminación definitiva de las transferencias del gobierno central a las empresas del Estado.<sup>16</sup>

De las cuatro, la primera fue la medida más importante y la que determinó un cambio en el rol del Estado en la economía. La justificación esgrimida por los organismos financieros internacionales era la necesidad de concentrar los esfuerzos del Estado en la atención de los aspectos específicos que no podían ser atendidos por el sector privado. Esto necesariamente implicaba un cambio en las actividades del Estado. A partir de la privatización este se tendría que encargar de fiscalizar y de proveer la infraestructura adecuada para el desarrollo de la sociedad, así como los servicios básicos de salud y educación.

Según algunos autores, el programa de privatización no implica necesariamente la reducción deliberada del Estado, sino más bien tener un Estado con una fortaleza institucional que le permita intervenir activamente en todos

15. Se debe entender que cuando se habla de eficiencia a partir de un proceso de privatización es siempre la eficiencia de la empresa privada. Esta es entendida desde el enfoque macroeconómico, referido a la maximización de beneficios para la firma. (Consultar Gonzalo Chávez A., *Macroeconomía de la privatización en Bolivia*, La Paz, SEC, 1991).

16. Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), «El programa económico y social boliviano», mimeo, La Paz, septiembre de 1991.

los aspectos nacionales que necesitan una labor de regulación, control, provisión de seguridad, provisión de justicia, e infraestructura (UDAPE, 1991).<sup>17</sup>

Según establecía la misma Ley de Privatización, los recursos obtenidos por el proceso de venta de activos públicos iba a ser destinado a la inversión en infraestructura productiva. En este sentido, según UDAPE los recursos generados por este proceso tuvieron un efecto redistributivo (UDAPE, 1991).

La institución encargada de llevar adelante este proceso de transición fue nuevamente el CONEPLAN, y tenía la función de normar y fiscalizar los procesos y definición de las estrategias para la transferencia o disolución de las empresas públicas, con la excepción de las pertenecientes a las universidades y municipalidades. Dichas tareas las realizó en coordinación con las respectivas corporaciones regionales de desarrollo.

Con la finalidad de optimizar el proceso de privatización se diseñó una política de premio y castigo para las empresas adjudicatarias –sistema de incentivo utilizado en Corea y Taiwán después de la crisis de 1997–, elaborándose contratos de rendimiento con ciertas empresas. Dichos instrumentos legales fueron efectuados con los ejecutivos de las empresas, y en ellos se exigía una serie de metas a ser alcanzadas por las empresas en cuanto a su rendimiento económico. Posteriormente, en base al grado de cumplimiento de las metas fijadas, se estableció un sistema de premios y castigos (UDAPE, 1991).

Así, más de 60 empresas públicas pasaron a manos del sector privado. Sin lugar a dudas la Ley 1330 y su decreto reglamentario (DS 22836) sirvieron de instrumentos imprescindibles para reencausar el papel del Estado boliviano en la economía. Cabe resaltar que a diferencia de la política económica de intervención observada en países como Corea y Taiwán, en Bolivia se optó por un marco institucional más limitado, lo cual arrojó como resultado un nulo crecimiento económico.

## **Capitalización**

La privatización de las empresas estatales de servicios públicos bolivianas escapó del esquema tradicional de privatización vivido en América Latina. La capitalización suponía un mecanismo idóneo para preservar la propiedad del Estado sobre las empresas encargadas de prestar servicios públicos; sin embargo, todo el proceso de capitalización desenmascaró su verda-

17. Esto de alguna manera se relaciona a la tesis propuesta por Linda Weiss sobre la readaptación del Estado en la economía globalizada; sin embargo se debe rescatar que esta readaptación, por lo menos en el caso boliviano, tuvo matices muy diferentes a la seguida en Corea o Taiwán.

dera finalidad y llegó a constituirse en una gran falacia, siendo una privatización al más puro estilo boliviano.

El modelo de capitalización seguido por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) exigía necesariamente la previa constitución de sociedades de economía mixta; debido a que, en realidad, el Estado no transfirió sus empresas a manos del sector privado –como ocurre con el modelo clásico de privatización– sino que exigió de este una inversión equivalente al valor en libros contables de las empresas, para luego dejar su paquete accionario en manos de «los bolivianos».

Lo señalado anteriormente condujo en primera instancia a la inevitable figura de constitución de empresas de economía mixta.<sup>18</sup> A partir de ese momento las empresas contaban con un capital distribuido en dos sectores: el privado, correspondiente a las inversiones privadas –trabajadores de las mismas empresas–, y el público, correspondiente al Estado.

Debido al gran tamaño y al monopolio que ejercían las empresas públicas en sus respectivos mercados relevantes, y para hacer más atractiva la idea de invertir en Bolivia, las empresas estatales fueron separadas vertical y horizontalmente en algunos casos.

Con relación a YPF, se procedió a su separación tanto vertical como horizontal en el nivel de exploración. En consecuencia se formaron tres sociedades de economía mixta: Andina SAM, y Chaco SAM –empresas encargadas de la exploración de hidrocarburos– y Transredes SAM –empresa encargada del transporte de hidrocarburos.

En el sector de electricidad se procedió también a la separación vertical y horizontal de ENDE, quedando configurada la industria de la siguiente manera: generación, a cargo de Guaracachi SAM, Corani SAM y Valle Hermosos SAM, y el transporte, en manos de Empresa Transportadora de Electricidad SAM.<sup>19</sup>

18. El artículo 1 de la Ley de Capitalización autorizaba al Ejecutivo a aportar los activos y/o derechos de las empresas públicas para la integración del capital pagado en la constitución de nuevas sociedades de economía mixta. Así mismo, establecía la autorización y aprobación de los acuerdos requeridos para la conversión en sociedades de economía mixta de: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) y Empresa Metalúrgica Vinto.

19. Es pertinente remarcar que este proceso de separación se produjo solamente para el Sistema Interconectado Nacional (SIN) –es decir para la generación, transmisión y distribución de electricidad en las ciudades de Cochabamba, La Paz y Santa Cruz. La energía eléctrica para el resto de departamentos proviene de sistemas aislados de generación de electricidad. Véase Gover Barja Daza, «Inversión y productividad en la industria boliviana de la electricidad», en *Serie Reformas Económicas*, No. 15, CEPAL, febrero de 1999.

Con relación a los sectores de transportes y telecomunicaciones, se constituyeron las sociedades Lloyd Aéreo Boliviano SAM (LAB), y ENTEL SAM. Finalmente, la empresa de Ferrocarriles (ENDE) fue separada horizontalmente en dos ámbitos geográficos, ENDE Occidental SAM y ENDE Oriental SAM.

Constituidas las nuevas sociedades de economía mixta, se procedió al proceso de capitalización, mismo que puede ser resumido en los siguientes tres pasos:

**Fase de preselección.** Por mandato del artículo 4 de la Ley de Capitalización, las empresas interesadas, nacionales y/o extranjeras, debían presentar cierta documentación que describiera su capacidad técnica, operativa, financiera y administrativa, de acuerdo con los requisitos detallados en los términos de referencia. Este proceso fue supervisado por asesores estratégicos de bancos privados de inversión y firmas jurídicas extranjeras especializadas.

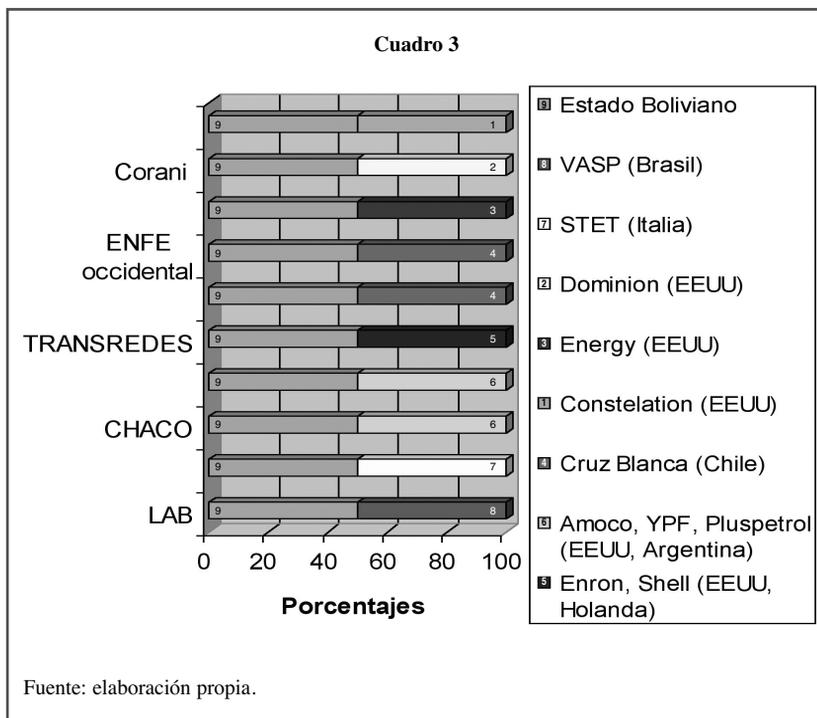
**Fase de licitación.** Una vez calificados los licitantes, de acuerdo con los términos de referencia, se invitó a los preseleccionados a presentar sus ofertas para la adquisición de la nueva emisión de acciones de las empresas. El paquete accionario –equivalente al 50% del capital de las empresas capitalizadas– se adjudicó al mejor postor.

**Fase de cierre.** Completados los procedimientos legales y administrativos, el monto aportado por el adjudicatario se acreditó en las cuentas de la empresa capitalizada, y las acciones del gobierno se transfirieron a un administrador privado de pensiones. De esta manera, las nuevas empresas capitalizadas pasaron a ser 100% privadas.

Además de lo señalado anteriormente, el artículo 4 de la norma analizada, señalaba que:

los inversionistas y/o los administradores de las empresas capitalizadas bajo las disposiciones de la presente ley, suscribirán un contrato de administración con la sociedad de economía mixta respectiva, en el que se especificará que estos no podrán, directa o indirectamente, adquirir de terceros, acciones de esas sociedades que superen el 50% del total de las acciones, mientras dicho contrato de administración se encuentre vigente.

La licitación internacional arrojó como resultado la capitalización de las empresas bolivianas de acuerdo al siguiente cuadro:



En el cuadro se observa que el Estado boliviano debía ser el socio de las empresas capitalizadas. Sin embargo ello no ocurrió, pues se estableció un mecanismo para traspasar sus acciones a un fondo colectivo.

Por mandato del artículo 6 de la Ley de Capitalización, se autorizó al Ejecutivo a transferir a título gratuito en beneficio de los ciudadanos bolivianos residentes en el país y que al 31 de diciembre de 1995 hubiesen alcanzado la mayoría,<sup>20</sup> las acciones de propiedad del Estado en las sociedades de economía mixta que hubiesen sido capitalizadas del modo establecido en el artículo cuarto de la ley.

Como se puede ver, antes de que el Estado transfiera sus acciones, ya se dispuso la creación de fondos de pensiones encargados, entre otras cosas,

20. El artículo 7 de la Ley de Capitalización «los ciudadanos bolivianos mencionados en el artículo anterior se benefician con la transferencia de dichas acciones a fondos de pensiones de capitalización individual a crearse de acuerdo a ley. El Poder Ejecutivo podrá disponer, mediante decreto supremo, que dichas acciones sean constituidas en fideicomiso, hasta que las sociedades encargadas de la administración de los fondos de pensiones de capitalización individual inicien su funcionamiento».

de administrar los beneficios reportados por las acciones de las empresas capitalizadas que antes eran del Estado. Es importante mencionar al Fondo de Capitalización Colectivo (FCC), el cual, de conformidad con lo establecido por el artículo 2 del Reglamento a la Ley de Pensiones, está conformado con los recursos constituidos en fideicomiso<sup>21</sup> de conformidad con el artículo 7 de la Ley 1544 de 21 de marzo de 1994 (Ley de Capitalización), proveniente de la capitalización de las empresas públicas.

Según dispone el artículo 3 de la Ley de Pensiones, los recursos provenientes de las acciones de propiedad del Estado en las empresas capitalizadas, transferidos en beneficio de los ciudadanos bolivianos al patrimonio autónomo, serán destinados al pago de una anualidad vitalicia denominada Bono Solidario (Bonosol). Por lo general, el dinero generado por las utilidades es empleado en la compra de bonos de empresas transnacionales ubicadas en la República de Bolivia –incluso de empresas capitalizadas– y también en compra de bonos del tesoro.

Como se puede ver, la constitución del FCC no solo sirvió para privatizar las empresas capitalizadas sino también para generar un fideicomiso de dinero fresco a ser inyectado en empresas transnacionales, muchas de ellas capitalizadas.

Así, la capitalización constituyó el paso más importante para consolidar la NPE del país. Por un lado se desmanteló por completo el aparato productivo nacional; por el otro, a través de la constitución del FCC y la llegada de inversionistas extranjeros, se desarrolló el mercado financiero bursátil; finalmente, sentó las bases para la nueva legislación y el nuevo aparato institucional que delimitaría el nuevo rol del Estado en la economía.

### **El sistema de regulación sectorial y el nuevo rol del Estado**

El efecto directo de la capitalización y de todas las medidas de reforma estructural ejecutados por los sucesivos gobiernos desde 1985 derivó en la creación del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE). Este sistema consolidó el nuevo rol del Estado boliviano en la economía, asignándole un papel regulador.

21. El artículo 1049 del Código de Comercio establece que por el fideicomiso una persona, llamada fideicomitente, transmite uno o más bienes a un banco, llamado fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una finalidad determinada en provecho de aquel o de un tercero llamado beneficiario. Si bien solo se maneja el concepto de fideicomiso bancario, la normativa sobre capitalización ha ampliado este concepto para la constitución de patrimonios autónomos administrados por administradoras de fondos de pensiones.

El nuevo aparato institucional significó la transferencia de varias competencias de parte del gobierno central (ministerios, secretarías, viceministerios) a unidades intermedias descentralizadas, las superintendencias. El marco legal adoptado para operar esta transición institucional está enmarcado en la Ley 1600 (Ley SIRESE), el Decreto Supremo 24132 (Decreto reglamentario de la Ley 1600) y las distintas leyes sectoriales.

Siendo que el SIRESE es producto directo del proceso de capitalización de las empresas del Estado que prestaban servicios públicos, sus ámbitos de regulación abarcan a los sectores de: transporte, electricidad, telecomunicaciones, saneamiento básico, e hidrocarburos. El objetivo de regular estos sectores fue evitar un capitalismo salvaje emergente de la posición monopólica de ciertas empresas capitalizadas, especialmente aquellas llamadas monopolios naturales. Por otro lado la creación de todo un marco normativo e institucional suponía disminuir la incertidumbre para las inversiones extranjeras.

El objeto principal del SIRESE fue regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, y aguas. Y este tenía que ser conseguido exigiendo a las empresas eficiencia en la asignación de recursos, disminución de costos y expansión de sus servicios, además de garantizar y proteger los intereses de los usuarios, las empresas y el Estado.

Para ello jugaron un papel importante diversos actores y no solo las instituciones de regulación sectorial. Por un lado el Parlamento, mediante la aprobación de las leyes sectoriales; por otro el Ejecutivo, mediante la aprobación de decretos reglamentarios y, finalmente, las instituciones regulatorias, aplicando toda la normativa desarrollada por los dos primeros.

Cabe remarcar la importancia del Ejecutivo dentro de toda esta política regulatoria, pues por disposición de la Ley 1600 las instituciones regulatorias tendrían tuición del Ministerio de Hacienda y de los respectivos ministerios del área, actualmente el de Obras y Servicios Públicos. Si bien se estableció la autonomía de gestión técnica, administrativa y económica de las superintendencias, este hecho llegó a generar cierta dependencia del gobierno central.

También cabe destacar la participación tanto de regulados como de consumidores a la hora de aplicar todo el proceso de regulación. Por ejemplo, a través de acciones como la reclamación administrativa o la directa, los usuarios activan la actividad reguladora de las instituciones regulatorias; lo mismo ocurre con los operadores a través de las acciones de denuncia y de controversia entre operadores.

La estructura institucional del SIRESE está dividida en dos partes, una compuesta por la Superintendencia General del SIRESE, y otra por las superintendencias sectoriales (Electricidad, Hidrocarburos, Agua y Saneamiento

Básico, Telecomunicaciones, y Transporte). Según destaca López, el sistema de regulación en Bolivia es híbrido, debido justamente a la dualidad señalada anteriormente. Por ejemplo, en países como Chile y Argentina, la regulación de los mercados es específica –por cada sector– en tanto que países como EUA o Australia cuentan con una regulación unificada, para todos los sectores (López, 97).

Un sistema híbrido como el boliviano funciona bajo la siguiente dinámica: primero, la Superintendencia General fiscaliza a cada una de las superintendencias sectoriales en lo referente a la eficiencia y eficacia de su gestión; segundo, adopta las medidas administrativas y disciplinarias que sean necesarias para que los superintendentes sectoriales cumplan sus funciones de acuerdo con la ley, libres de influencias indebidas de cualquier origen; tercero, considera y aprueba las políticas salariales y de recursos humanos del SIRESE, así como la estructura general administrativa de cada Superintendencia Sectorial en base a las propuestas elevadas por las mismas; y cuarto, resuelve en vía de apelación –recurso jerárquico– las resoluciones emitidas en primera instancia por parte de las superintendencias sectoriales.

Estas tareas facilitan un control efectivo de las instituciones sectoriales reduciendo todo tipo de vulnerabilidad externa de captura,<sup>22</sup> pues Bolivia presenta las condiciones necesarias para que esto ocurra: alta corrupción, poca tradición democrática, mercados pequeños, y poca gobernabilidad democrática (López, 1997).

La elección de las máximas autoridades de cada superintendencia está designada al Presidente de la República de ternas propuestas por el Senado nacional, y sus funciones son ininterrumpidas por el tiempo de cinco años. Esto permite cierta protección de injerencia política, evita remociones arbitrarias y evita lealtades políticas. Un aspecto importante es el financiamiento con el que cuentan estas instituciones, pues funcionan con tasas de regulación sectorial pagadas por las empresas reguladas, estas tasas nunca son superiores al 1% de los ingresos brutos de las empresas y garantiza un nivel salarial acorde a las funciones que desempeñan sus empleados. La independencia de la que gozan las superintendencias permite burlar con cierto éxito las capturas políticas, empresariales y sindicales.

Finalmente, las funciones de las superintendencias pueden ser resumidas en tres grandes grupos: fiscalización, referida al control y seguimiento en

22. Por captura del Estado entendemos los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos –con carácter privado– a los funcionarios públicos. Desarrollamos un método para medir esta forma de corrupción a gran escala. Ver Joel Hellman y Daniel Kauffman, «La captura del Estado en las economías en transición», en *Finanzas y Desarrollo*, septiembre de 2001.

el cumplimiento de las metas de expansión y calidad exigidas a las empresas; asignación de derechos, referidas al otorgamiento de concesiones, licencias y registros; y regulación económica, defensa de la competencia y del consumidor.

Analizando las funciones que cumplen las superintendencias, se puede ver que son totalmente funcionales al sistema liberalizador propuesto por el FMI y el BM, pues no tienen la facultad de orientar las inversiones del sector privado, ni tampoco de fomentar desarrollo a partir de la educación y el conocimiento de nueva tecnología en sus respectivos ramos. Sin embargo, son instituciones que gozan de autonomía, de capacitación profesional, y de bajos riesgos de captura. Tal vez estos fueron los parámetros tomados en cuenta por el FMI en su trabajo *Perspectivas de la economía mundial 2005* para calificar el nivel institucional de Bolivia entre los más altos de la región a partir del año 1994 (año de creación del SIRESE), sobre todo tomando en cuenta que antes de ese año su nivel no se encontraba ni siquiera calificado por falta de información.

A pesar de la estabilidad económica y de las reformas institucionales, la nueva política económica que implicaba mayor apertura comercial, liberalización de mercados y privatizaciones entre otras medidas, no tuvo un impacto significativo en el desarrollo económico del país. El capital privado (nacional o extranjero) demostró escaso interés en aprovechar los incentivos del nuevo marco legal-institucional, y sus tasas de inversión resultaron estar muy por debajo del promedio de inversión en el resto de América Latina (Rojo, 1993). Después de casi dos décadas, la estrategia neoliberal arrojó magníficos resultados en el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, pero no propició crecimiento económico, ni gran generación de riqueza y menos una justa distribución de la poca que se generaba.

Además de las medidas de orden económico, se dictaron otras de corte administrativo y social que tendían a erosionar más aún la estructura de los movimientos sociales y así perpetuar una estabilidad social, aunque a costa del desmantelamiento de las formas de organización de la sociedad civil. Por ejemplo, la Ley de Participación Popular, publicada durante el primer mandato de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), tendía a municipalizar los departamentos, y creaba nuevas formas de organización social denominadas organizaciones territoriales de base (OTB). Estas organizaciones tenían una estructura contraria a la forma de organización sindical o campesina originaria que habían sido la base de diseño y funcionamiento de la COB y la CSUTCB.

En este contexto, los movimientos sociales tradicionales habían sido heridos de muerte. El efecto inmediato fue el camino casi expedito para la

aprobación de las nuevas medidas de carácter económico que tendían a profundizar el sistema de libre mercado.

## Síntesis

Después de 1952, la sociedad boliviana es dirigida por una nueva élite que en principio entendía la participación estatal en la economía como el nuevo instrumento que llevaría al país a un proceso de desarrollo e inclusión. Pronto las nuevas élites se engolosinaron con el poder estatal y malentendieron su fin, administraron irresponsablemente las empresas públicas y manejaron de forma coyuntural la economía nacional.

Para la década de los 80, la mala administración económica, la pésima gestión de las empresas públicas, y el impacto de *shocks* externos (como la crisis de la deuda externa latinoamericana), desembocaron en una crisis estatal caracterizada por la hiperinflación, el desabastecimiento, el déficit público, la deuda pública exorbitante, la falta de consumo, la nula inversión y el consiguiente caos social.

El colapso de la administración estatal y de sus élites dirigentes en casi toda América Latina, abrió paso a una nueva política económica inspirada en el Consenso de Washington, decálogo elaborado por los organismos financieros internacionales y los gobiernos del centro. La NPE estaba inspirada en el liberalismo y el marginalismo económico, la competencia perfecta en los mercados y la consiguiente reducción del Estado.

A partir de 1985 se adopta una nueva orientación estatal en la economía, y asumen para sí el rol dirigente de este nuevo proceso, los herederos naturales y directos de las viejas élites que emergieron a partir de 1952. Es curioso (al contrario de lo ocurrido en 1899 y 1952), que esta nueva crisis resuelta a través de un cambio de rol del Estado en la economía, no implicó de manera alguna un recambio en las clases dirigentes, las cuales basaron su legitimidad en el éxito obtenido por las medidas de ajuste y reforma estructural.

Destacan en este nuevo orden económico los procesos de privatización, desregulación, capitalización e inversión, además de la constitución de sistemas de regulación en sectores estratégicos como el de servicios públicos, financiero y medio ambiente.

La clase dirigente se consolida en tres partidos políticos (MNR, ADN, MIR), cuyo rasgo común es el liberalismo económico. Además de consolidar el sistema económico liberal, buscaron desarticular a los sectores campesinos y obreros a través de medidas tales como la participación popular, la reforma educativa y la descentralización. La caída del socialismo en los 90 coadyuvó a este proceso, pues las clases obreras perdieron poder de movilización debi-

do al debilitamiento de los sindicatos como consecuencia de la hegemonía del libre mercado.

Finalmente, desde la década de los 70, en el oriente se va forjando una nueva fuerza social que, conjuntamente a los movimientos sociales que durante 10 años trabajaron en nuevas formas de articulación –ya no sobre bases ideológicas, sino más bien identitarias y culturales– irrumpirían con fuerza en los 2000 ante el magro crecimiento económico y la incapacidad de las clases dirigentes para entender la necesidad de forjar un Estado nación sobre un pacto social que involucre a todos los sectores nacionales.

### LAS CRISIS DE LOS 2000: SE ABRE EL DEBATE

Alimentados por el factor pobreza y exclusión, los sectores disconformes de la sociedad –indígenas y obreros relocalizados por la NPE– buscaban nuevas formas de articulación, tomando ahora como base una cuestión identitaria cultural y/o social. Los movimientos sociales de hoy ya no obedecen simplemente a divisiones políticas como en las épocas de la guerra fría –tal es el caso de la COB– sino a intereses sectoriales plasmados en distintas reivindicaciones, nuevas demandas sociales, y nuevas formas de lucha.<sup>23</sup> La década de los 90 sirvió de incubadora de varios movimientos sociales que estallaron en la década de los 2000, y que impulsaron la configuración de un nuevo escenario político en el que la demanda de mayor desarrollo, igualdad y mayor inclusión social –elemento transversal presente en todos y cada uno de los nuevos movimientos sociales– permitieron el cambio del sistema económico y por consiguiente exigen un proceso de transición institucional.

Sin embargo, en el oriente el poder cruceño se hacía también cada vez más grande. Si algo caracterizó la década de los 90, además de la construcción de vínculos identitarios sobre la base de estructuras sindicales en occi-

23. En su texto *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, procesos enmarcadores y acción política*, identifican que los movimientos sociales están fragmentados, es decir, cada movimiento tiene su propio discurso, territorio de acción y líderes. Por el discurso que maneja cada movimiento, se concentran en tres grandes grupos: los que apuntan a la transformación radical del Estado (CSUTCB, de Felipe Quispe «el Mallku»); otros que pretenden cambiarlo en algunos aspectos (CSUTCB, de Ramón Loayza, y el movimiento cocalero del Chapare); y los que propugnan mayor reconocimiento frente a la autoridad o actores civiles (cocaleros de los Yungas, entre otros). Álvaro García Linera, Patricia Costas y Marxa Chávez, *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, procesos enmarcadores y acción política*, La Paz, 2004.

dente, fue el surgimiento de la primera burguesía productiva en el país al oriente; Santa Cruz empezó a participar con el 28,7% del PIB nacional entre 1990 y 2002,<sup>24</sup> constituyéndose en el primer departamento productor del país. Por otro lado, para el año 2003 Santa Cruz representaba el 50% de las exportaciones bolivianas, y seguía proyectando un fuerte potencial para desarrollar una industria mediana en el país.

La década de los 2000 empieza con la consolidación del poder cruceño –aglutinado alrededor del Comité Cívico pro Santa Cruz, la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ), la Cámara de Industria y Comercio (CAINCO), y la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO)– y con el surgimiento de un poder occidental representado por las nuevas organizaciones campesinas –CSUTCB, Federación de coccaleros del trópico de Cochabamba, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ), la Confederación de Indígenas del Oriente (CIDOB)– y el resurgimiento de la FSTMB (Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia); además de una nueva clase comerciante aymara asentada en las laderas de La Paz y la joven ciudad del Alto, que encontró en su Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE El Alto) una muestra de su poder político y organizativo.

El año 2003 marcó sin duda el momento en el cual clases medias urbanas, campesinas, indígenas y obreras demostrarían su poder contra las ya decadentes élites paceñas. En octubre de 2003, el anuncio de estas élites de exportar el gas (nuevo recurso natural estrella de Bolivia) por Chile desencadenó una reacción violenta en el altiplano; los nuevos actores sociales demandaron nuevamente regresar al viejo modelo posterior al 52, es decir un Estado activo en la economía que se encargue no solo de exportar sus materias primas, sino también de industrializarlas. Esta acción significó la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002-2003) y con ella la caída de las viejas élites paceñas herederas de la revolución del 52.

Al igual que en 1889 o en 1952, la caída de la vieja oligarquía implicaría la inmediata asunción de un nuevo grupo de poder, el cual por primera vez en la historia nacional estaba configurado alrededor de los movimientos obreros, indígenas, campesino y cholos. Este nuevo grupo dirigente se aglutinó alrededor de un partido político: el MAS de Evo Morales –principal líder sindical que desde los 90 trabajó arduamente por la reagrupación de los sectores excluidos (falta determinar si su instrumento político tendrá una vigencia duradera).

En principio la situación es similar a la de 1952, solo que existe una pequeña-gran diferencia: en 1952 la demanda de un Estado activo en la eco-

24. Datos extraídos de: <http://www.cainco.org.bo/WebCDC-SCZ/Indicadores/AporteSC.pdf>

nomía encontraba su fundamento en la ausencia de una oligarquía productiva nacional; la cual, al no existir, no opuso ningún tipo de resistencia a la revolución popular. Hoy sin embargo, y tal cual vimos en el desarrollo de este capítulo, existe una burguesía productiva instalada en el oriente del país y que a lo largo de estos 30 años ha sabido –al igual que los movimientos sociales de occidente– aglutinar a su alrededor y al de sus instituciones (Comité Cívico pro Santa Cruz, CAO, CAINCO) a una inmensa masa de ciudadanos sobre aspectos identitarios fuertes,<sup>25</sup> y que están claros en la necesidad de seguir desarrollando su aparato productivo sobre la base de una economía de libre mercado, inserta en el contexto global en el que se desenvuelve actualmente la humanidad. La contraposición entre la visión de los movimientos sociales de occidente y la burguesía cruceña, ha provocado que esta última opte por demandar su autonomía plena con respecto al Estado centralista, copado hoy por los movimientos sociales. La demanda de autonomía encuentra en junio de 2005 la mayor muestra de poder cruceño al juntar en un cabildo popular a 1'000.000 de personas que al unísono demandaron la autonomía inmediata.

Es importante destacar que la burguesía cruceña no está interesada en la formación de una identidad nacional fuerte, por ello no compite por la captación del poder central, sino más bien por su autosuficiencia; sin embargo, puede ser que el poder que detentan hoy los movimientos sociales y la ciudad del Alto inhiban a Santa Cruz a arrebatar el poder central para sí, como lo hizo La Paz con Chuquisaca en el siglo XIX.

## Síntesis

Bolivia ingresa al siglo XXI sobre la base de una sociedad pobre, desigual y racista, y que a pesar de los intentos de inclusión y desarrollo llevados adelante desde 1985 no encuentra una pronta solución a sus problemas. La falta de una élite productiva en occidente revela a este como el sector más pobre del país, lo cual se corrobora fácilmente comparando los indicadores económicos de Santa Cruz y La Paz. Desde 1986, Santa Cruz, que había impulsado un aparato productivo relativamente pequeño, incrementa sus niveles de desarrollo humano y atrae inversiones extranjeras por demás interesantes en el contexto nacional; en occidente por el contrario, la presencia de

25. La identidad *camba* con base en rasgos culturales tales como el carnaval, la hospitalidad, la comida regional, las maneras de hablar (duro y directo) y de vestirse, el culto al cuerpo y el clima de negocios (expoferia de Santa Cruz, por ejemplo) constata –según Gustavo Pinto– una identidad que diferencia al habitante del oriente de los *collas* del occidente; revela además –según el autor– a un ser sociable, directo y feliz que se contrapone a la hipocresía, la falta de transparencia y la diplomacia colonial; este último rasgo, sin duda heredado por las élites chuquisaqueñas y paceñas a lo largo de su historia (Assies, 2006).

un Estado aún activo limita la iniciativa empresarial y fomenta el rentismo de la burocracia estatal.

Sin embargo, el transcurso del tiempo y la política económica adoptada reflejan cada vez un Estado más débil y el empoderamiento económico de firmas extranjeras y empresarios nacionales, lo cual es mal visto por los sectores campesinos, obrero e indígenas, que ven cada vez más lejos la posibilidad de ser incluidos en este nuevo contexto. La falta de respuesta a esta preocupación y el reforzamiento de los movimientos sociales, provocan una nueva crisis traducida en el pedido de una mayor intervención del Estado en la economía, lo cual encuentra su contraparte en la demanda de la burguesía cruceña por mantener un Estado de libre mercado y mejor si es bajo un régimen autonómico que los mantenga alejados de la problemática nacional. Octubre de 2003 y junio de 2005, son reflejo de estas dos demandas y del poder que adquirieron sus artífices en los más de 25 años de democracia neoliberal. Sin embargo, la discontinuidad temporal de estas dos agendas, su evidente antagonismo y el poder de cada sector, hace que quede irresuelto el problema y que hoy se mantenga el debate sobre el rol que debe adoptar el Estado en la economía

El actual gobierno de Evo Morales (apoyado en los movimientos sociales de occidente, especialmente), planea una fuerte intervención del Estado en la economía. Para ello, necesariamente debe reconfigurar el aparato estatal a través de un nuevo proceso de transición institucional, el que según recientes declaraciones de la administración de Morales alcanzaría también a las superintendencias del sistema de regulación. Por otra parte, el camino irreversible a las autonomías, emprendido por Santa Cruz y los departamentos que le apoyan (Beni, Pando y Tarija), abren un nuevo escenario que requerirá la participación de instituciones que puedan orientar dicho proceso a una economía de mercado sin dejar de lado su participación estatal.

## CONCLUSIONES

# Bolivia hacia el siglo XXI

Bolivia se proyecta al siglo XXI en medio de una incertidumbre total, con demandas encontradas sobre la política económica que el país debe encarar y el consiguiente rol del Estado en la economía. Considero que si bien en principio las visiones de Estado y economía planteadas por diferentes sectores sociales y políticos son antagónicas, las mismas pueden conciliarse a través de un nuevo pacto social que satisfaga a los sectores encontrados, como se hizo en países del Este asiático o de Europa después de la Segunda Guerra Mundial.

A continuación expongo mis conclusiones sobre lo desarrollado en los capítulos 1 y 2 de este trabajo, a partir de las cuales, considero que se debería desarrollar un nuevo pacto social inclusivo, que respete la posición de todos los sectores bolivianos:

1. Debemos entender que la sociedad es un sistema complejo que se desarrolla a partir de las relaciones existentes entre diversos subsistemas, tales como el jurídico, el político, y el económico. La buena relación de estos sistemas se traduce en un tejido de instituciones y normas que puedan articular coherentemente el funcionamiento de cada uno de los subsistemas.
2. Lo ideal es que la articulación de los subsistemas que forman parte del Estado, sea plasmada y dirigida desde la Constitución Política del Estado, la cual necesariamente debe fijarse a través de un pacto social.
3. En teoría, la constitución económica existe como mecanismo ordenador de la economía, y lo ideal es que esta se desarrolle de acuerdo a lo establecido en su texto. Sin embargo, muchos países –en vías de desarrollo especialmente– demuestran que el orden económico parte de las diferentes coyunturas históricas, políticas, y culturales de cada país, mismas que en la mayoría de los casos están reñidas con lo establecido en sus constituciones económicas.
4. En consecuencia, se puede afirmar que el sistema jurídico –que define el sistema económico– requiere para su funcionamiento de una fuerte base social, política y cultural.

5. El desarrollo económico de un país no siempre está ligado a la eficacia que pueda ofrecer un sistema jurídico *per se*. No existe prueba empírica que demuestre que la sola adopción de un sistema jurídico va a permitir un mejor desarrollo de la economía de los Estados.
6. Por el contrario, podemos concluir que el desarrollo económico de un país está ligado a la buena articulación que pueda existir entre los distintos subsistemas que existen al interior de cada sociedad, tomando como eje articulador al sistema jurídico. La buena articulación entre subsistemas, se consigue solo a través de un buen marco institucional que teja redes de conexión ente las mismas.
7. Una buena red institucional es tejida alrededor de los rasgos culturales, sociales, e históricos de cada país. Las instituciones no son, ni deben ser, entidades neutras que obedezcan tan solo a doctrinas económicas que prescindan por completo de las realidades y situaciones que vive cada país. Por el contrario, las instituciones deben tener fuerte raigambre en la historia y la cultura de un país, como se demostró con los casos de Taiwán, Corea y los países europeos después de la Segunda Guerra Mundial.
8. Un fuerte rasgo cultural, histórico y político con fuerte influencia en el desarrollo institucional y económico de un Estado, es el desarrollo de las clases burguesas dominantes, las que planifican solo pensando en su beneficio, y tienen una influencia negativa en el desarrollo institucional de un Estado, tal cual lo vimos en los casos de Turquía, India, Brasil y la propia Bolivia.
9. No existe una receta única para entender y fomentar el desarrollo institucional y económico de un determinado Estado, tal cual lo pretendían el FMI y el BM en la década de los años 80 y 90 a través de sus recetas de ajuste estructural. Por el contrario, es necesario repasar los diferentes rasgos de una sociedad para así poder desarrollar instituciones que impulsen la economía de un país de acuerdo a sus necesidades y sus características propias.
10. Tan solo analizando este tipo de elementos –culturales, sociales, y políticos– se pueden definir sistemas jurídicos e instituciones fuertes para promover el desarrollo de un Estado. A partir del análisis concienzudo de estos elementos, se podrá determinar cuál tiene que ser el rol de un Estado en la economía, como fue el caso de Corea, y Taiwán por un lado o de Estados Unidos por el otro.

Sobre la base de estos 10 puntos, es posible concluir qué pasó en Bolivia con relación al Estado y su participación en la economía, para de esta manera sugerir lo que pueden ser posibles alternativas para generar un nuevo

pacto social inclusivo, y que por sobre todo genere crecimiento económico real:

1. Desde su constitución como república, Bolivia naufragó entre distintos sistemas de organización de la economía, desde el liberalismo, hasta modelos intervencionistas, sin embargo, estos sistemas de organización se movieron por fuera de los caracteres políticos, sociales, culturales e históricos de Bolivia, y obedecieron más a bien a disputas entre las clases burguesas dominantes, de ahí la ausencia de un verdadero desarrollo económico del país.
2. Lo anterior se demostró a través de las constantes incongruencias entre la constitución económica boliviana y las normas e instituciones creadas a lo largo de estos casi 183 años de vida republicana.
3. En la mayoría de los casos, Bolivia contó con normas e instituciones descontextualizadas de lo establecido en la constitución económica del país. La clase dirigente marcó una clara ruptura entre la política económica boliviana y los elementos culturales y sociales que tenía que tomar en cuenta a la hora de definir una posible agenda de desarrollo económico e institucional (como es conocida a partir de la década de los 50).
4. Durante los primeros 170 años de vida republicana, la política económica del país se caracterizó por consolidar a Bolivia como una economía de enclave dependiente de los impactos económicos internacionales; la ausencia de una burguesía nacional productiva reforzó esta tendencia.
5. Durante determinados momentos históricos, Bolivia tuvo la oportunidad de desarrollar una burguesía productiva, capaz de consolidarse como locomotora del desarrollo nacional; sin embargo, al no aprovechar la constitución liberal que regía la economía boliviana para reinvertir su capital en sectores alternativos (como fueron el guano, el salitre o la agroindustria en su oportunidad), las viejas élites de la plata chuquisaqueña y los barones del estaño en La Paz no estuvieron a la altura de ese compromiso, ocupándose de exteriorizar sus capitales únicamente.
6. Estas viejas élites tampoco pudieron articular un pacto que implicara el reconocimiento y la inclusión de sectores excluidos de la sociedad desde épocas coloniales, como es el caso de los campesinos, los obreros y los indios. El año 1952 fue una tercera oportunidad en Bolivia (las dos primeras las tuvieron los barones de la plata y del estaño, respectivamente) para consolidar una política económica orientada al desarrollo económico a partir de la intervención del Estado en la economía y de su actuación como sustituto de la inexistente burguesía pro-

ductiva que requiere un Estado para desarrollarse. El pacto inicial entre clases políticas, obreras, campesinas e indígenas sobre el que se estructuró la revolución de 1952 y que se caracterizó por el cogobierno político-obrero, no fue aprovechado por los dirigentes de ese entonces, marcándose la ruptura del pacto social e ingresando en una espiral de violencia por captar la administración del Estado.

7. La mala administración del Estado y los *shocks* internacionales provocaron el fracaso del modelo intervencionista en el país.
8. Bolivia entró así a la década de los años 80 con una agenda de desarrollo discontinua, caracterizada por la inestabilidad política y la crisis económica. En ese contexto, resulta imposible encontrar una coherencia lógica entre las normas legales del país y la constitución económica. Mucho más difícil resulta encontrar cierto grado de continuidad en sus instituciones, pues las mismas cambiaban a la par que lo hacían los gobiernos de turno.
9. La segunda mitad de la década de los 80 marca una nueva etapa en Bolivia, una etapa de estabilidad en lo referente al desarrollo económico y político, pues los partidos de derecha se entronaron en el poder por más de 20 años, aplicando coherentemente una política económica basada en el libre mercado.
10. La política de libre mercado no fue desarrollada en Bolivia, sino que fue un modelo impuesto por el FMI y el BM a partir de la década de los 80. Este modelo es de carácter uniforme, y se pretendió aplicarlo a los diferentes países en vías de desarrollo a pesar de las diferencias culturales, históricas y políticas que cada uno de estos países podía presentar.
11. El resultado de la aplicación de dicho modelo conllevó resultados negativos tales como: el incremento de la inestabilidad política, económica y social; aumento de la pobreza y desigualdad; baja en los indicadores de desarrollo humano; inseguridad y falta de voz para grandes sectores de la sociedad (Stiglitz, 1998).
12. Esto provocó que tanto el FMI y el BM cambien de rumbo y hoy intenten desarrollar un nuevo modelo de carácter neoinstitucional, poniendo más énfasis en las diferencias sociales, culturales y políticas de cada país.
13. Después de 20 años de modelo capitalista, un gran sector de la sociedad boliviana rechazó totalmente el mismo, y emprendió de manera más radical que la actual propuesta neoinstitucional de los organismos financieros internacionales, un proceso de transformación económica e institucional; tratando de reconocer y tomar en cuenta sus propios rasgos culturales, históricos y políticos. En ese mismo período otro

gran sector de la sociedad aceptó los errores del capitalismo; pero, por el nivel de desarrollo productivo alcanzado apoya aún la propuesta de una economía de libre mercado inserta en el proceso de globalización que vive la humanidad.

Como se puede ver, Bolivia ha sido un país que ha desarrollado su economía y sociedad sin definir previamente políticas de Estado, que tan solo se ha movido como economía de enclave de acuerdo a los intereses de clases burguesas mediocres, que si bien se han renovado no lograron desarrollar una burguesía productiva y menos patriota. Momentos históricos en los que emergieron las necesidades, y la voz de sectores excluidos y necesarios para desarrollar un Estado productivo como la guerra civil de 1889, la revolución de 1952, o la crisis de los 80, fueron totalmente desaprovechados por las burguesías mediadoras para desarrollar un Estado e instituciones fuertes que proyecten un país con desarrollo y oportunidades.

Si bien las burguesías bolivianas desarrollaron sistemas económicos, políticos y jurídicos de avanzada, inspirados en la experiencia de países del centro, estos jamás de acomodaron a la demanda de los sectores sociales y regionales, provocando una fractura entre la constitución económica y las instituciones.

Paradójicamente, con el acaecimiento de los sucesos de inestabilidad política y social de los primeros años del siglo XXI (2003, 2005 y siguientes), se ha abierto una nueva oportunidad para articular todas las demandas históricas, sociales y políticas del país y así configurar un nuevo pacto social que nos permita proyectarnos al siglo XXI sobre una base sólida que propicie un crecimiento económico sostenido. El primer escenario propicio para ello fue la Asamblea Constituyente; sin embargo, la intransigencia y falta de capacidad para ponerse de acuerdo entre los dos nuevos sectores de poder en Bolivia no ha permitido su aprovechamiento.

Ahora toca aceptar el desafío, y sellar un nuevo pacto social que respete las demandas históricas de mayor intervención estatal en la economía, pero sin dejar de lado el desarrollo y apoyo a un sector productivo que puede constituirse en el elemento central de desarrollo nacional. Por su parte, la joven burguesía productiva del país, debe aceptar la participación del Estado y los sectores obreros, indígenas y campesinos en la formulación de políticas económicas conjuntas que impliquen la reinversión de sus utilidades en áreas productivas que representen mayor trabajo. Los sectores sociales deberán meditar sobre la posibilidad de un acuerdo que permita la reinversión de las utilidades en sectores alternativos de la economía, una moderación salarial, y dejar de lado la dependencia de los recursos naturales como elementos generadores de riqueza.

Para tal fin, se deben crear sistemas jurídicos e institucionales que permitan al Estado entre otros objetivos, una orientación de las inversiones en un contexto de libre mercado. Para ello, se puede aprovechar la calidad institucional desarrollada por sectores como el de regulación sectorial –entre los mejores de Sudamérica, tan solo por debajo de Uruguay, Chile y Perú–, traducido en autonomía de gestión y económica, altos niveles salariales, marco legal acorde para promover el desarrollo de los distintos sectores bajo su jurisdicción, bajo riesgo de captura empresarial y política, y alto grado de conocimiento de sus funcionarios.

En consecuencia, se puede concluir que a excepción de algunas modificaciones necesarias –tales como la mayor coordinación con los ministerios del rubro, facultades para orientar las inversiones, y facultades para dirigir los recursos destinados a la educación y a la adquisición de conocimientos tecnológicos– el Sistema de Regulación Sectorial es funcional a un nuevo modelo de desarrollo basado en una mayor participación del Estado en la economía, para promover mayor inversión y transferencia de tecnología. Tal vez, esta puede ser una primera piedra para edificar el sistema institucional que requiere Bolivia para dirigir la economía de mercado.

# Bibliografía

- Alesina, Alberto, y Beatrice Weder, «Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?», en *American Economic Review*, vol. 92, No. 4, 2002.
- Antelo, Eduardo, «Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985», en *Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa*, La Paz, 2000.
- Assies, Willem, «La media luna sobre Bolivia: nación, región, etnia y clase social», en *América Latina Hoy*, vol. 43, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- Basset, Yann, «Bolivia en la tormenta. Algunas consideraciones sobre la crisis social», en *Oasis*, No. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE / Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 189-212.
- Bassols Coma, Martín, *Constitución y sistema económico*, Madrid, Tecnos, 1988.
- Benelli, Giuseppe, Claudio Loderer y Thomas Lys, «Labor Participation in Corporate Policy-Making Decisions: West Germany's Experience with Codetermination», en *Journal of Business*, No. 60, 1987, pp. 553-575.
- Bobio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- Bustelo Gómez, Pablo, *Economía política de los nuevos países industriales asiáticos*, Madrid, Siglo XXI, 1990.
- Casilda, Ramón, «América Latina: del Consenso de Washington a la Agenda de Desarrollo de Barcelona», documento de trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Área: Economía y Comercio Internacional/América Latina, febrero de 2005.
- Catano, José Félix, «Economic Theory and New Institutionalism. Comments to: 'The New Institutionalism School' by Salomón Kalmanovitz», en *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, No. 9, Bogotá, 2003, pp. 213-227.
- Chae, Wook, y Han Hongyul, «Impact of China's Accession to the WTO and Policy Implications for Asia-Pacific Developing Economies», documento de trabajo, Korea Institute for International Economic Policy, marzo de 2001.
- Chávez A., Gonzalo, «Macroeconomía de la privatización en Bolivia», documento de trabajo, La Paz, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, agosto de 1991.
- Chibber, Vivek, «¿Reviviendo el Estado desarrollista?: el mito de la 'burguesía nacional'», en *Socialist Register 2005: el imperio recargado*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2005, 1a. ed.

- Dirección de Estudios Macro Externos, *Evolución de la deuda pública 1970-2002: experiencia histórica y perspectivas*, Lima, 2002.
- Dromi, Roberto, *Administración local de la economía*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1997.
- Eichengreen, Barry, «Institutions and Economic Growth: Europe after the World War II», en N. Crafts y G. Toniolo, *Economic Growth in Europe since 1945*, Center for economic policy research, 1994.
- Evans, Peter, «El Estado como problema y como solución», en *Desarrollo económico: revista de ciencias sociales*, vol. 35, No. 140, Buenos Aires, enero-marzo de 1996.
- Falck Reyes, Melba E., y Agustina Rodríguez Alegría, «Corea del Sur: un importante socio para México», en *México y la cuenca del pacífico*, vol. 7, No. 22, mayo-agosto de 2004.
- Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial: el desarrollo de las instituciones*, 2005.
- *Stabilization and Reform in Latin America: Macroeconomic Perspective on the experience Since the Early 1990's*, 2005.
- García Linera, Álvaro, Patricia Costas Monje y Marxa Chávez, *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, procesos enmarcadores y acción política*, La Paz, Plural, 2004.
- Galbraith, John, *Historia de la economía*, Barcelona, Ariel, 1991.
- Gray-Molina, George, Ernesto Pérez de Rada y Ernesto Yáñez, «La economía política de reformas institucionales en Bolivia», documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe Latin American Research Network, Red de Centros de Investigación, marzo de 1999.
- Ibáñez Rojo, Enrique, «¿Democracia neoliberal en Bolivia?: sindicalismo, crisis social y estabilidad política», en *Revista de Estudios Internacionales de América Latina y el Caribe*, vol. 4, No. 2, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, julio-diciembre de 1993.
- Klein, Herbert S., *Historia de Bolivia*, La Paz, Juventud, 1994.
- López, Aparicio Waldo, *Estudio del sistema de regulación sectorial en Bolivia*, Santiago, Universidad de Chile, 1997.
- Mallon, Glenda, y John Whalley, *China's Post Accession WTO Stance*, NBER Working Paper No. 10649, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2004.
- Mansilla H. C. F., *Las teorías y sus implicaciones socio-políticas en el caso de la economía informal boliviana*, La Paz, CEDEM.
- Mankiw, N. Gregory, *Principios de Economía*, McGraw-Hill, 1998.
- Mansanti Dominique, Daran Michelle, *Europa frente a la pobreza: ¿hacia un modelo europeo de responsabilidad frente a la pobreza?*, Grefoss-Iep de Grenoble, octubre de 1998.
- Morales, Juan Antonio, «Política económica en Bolivia después de la transición a la democracia», documento de trabajo, La Paz, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, enero de 1992.

- Morales A., Juan Antonio, «Ajuste macroeconómico y reformas estructurales en Bolivia, 1985-1994», documento de trabajo, La Paz, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, octubre de 1994.
- North, Douglas, *La teoría económica neoinstitucionalismo y el desarrollo latinoamericano*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998.
- North, Douglass C., William Summerhill y Barry R. Weingast, «Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norteamérica», en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Nos. 12-13, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 2002.
- Pastor, Santos, *Sistema jurídico y economía*, Madrid, Tecnos, 1989.
- Santos, Boaventura de Sousa, *La globalización del derecho*, Bogotá, Imprenta Santa Fe de Bogotá, 1998.
- Schuldt, Jürgen, *et al.*, *La crisis asiática: lecciones para América Latina*, Caracas, ILDIS, 1998.
- Sieveking, Heinrich, *Historia de la economía: desde el siglo XVII hasta la actualidad*, México, Ed. Nacional, 1960.
- Stiglitz, Joseph, «Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo, hacia el Consenso post Washington», en *Desarrollo Económico: revista de ciencias sociales*, vol. 38, No. 151, Buenos Aires, octubre-diciembre de 1996.
- «El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina», en *Revista de la CEPAL*, No. 80, 1998.
- Strange, Susan, «States, Firms and Diplomacy», en *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)*, vol. 68, No. 1, enero de 1992.
- Tavares, José, «Does Foreign Aid Corrupt?», en *Economics Letters*, vol. 79, No. 1, 2003.
- Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), «El programa económico y social boliviano», mimeo, La Paz, septiembre de 1991.
- Varios autores, *América Latina en el nuevo contexto mundial*, Quito, Cordes, 1990.
- *Estado y globalización*, Quito, Tramasocial, 1998.
- *Historia económica de América Latina*, Barcelona, Crítica, 2002.
- Vega Valencia, Alipio, *Fundamentos de derecho político*, La Paz, Juventud, 1997.
- Vilas, Carlos, «¿Más allá del ‘Consenso de Washington’? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional», en *Reforma y Democracia: revista del CLAD*, No. 18, Caracas, octubre de 2000.
- Vivek, Chibber, «¿Reviviendo el Estado desarrollista?: el mito de la ‘burguesía nacional’», en *Socialist Register 2005: el imperio recargado*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2005, 1a. ed.
- Weiss, Linda, «Guiding globalization in East Asia: New Roles for Old Developmental States», en *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge Studies in International Relations, 2006.
- Witker Velásquez, Jorge, *Introducción al derecho económico*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, 4a. ed.
- Woo-Cummings, Meredith, *Diverse Paths Towards the Right Institutions: Law, the State, and Economic Reform in East Asia*, Asian Development Bank Institution, abril de 2001.



# Universidad Andina Simón Bolívar

## Sede Ecuador

La Universidad Andina Simón Bolívar es una institución académica internacional autónoma. Se dedica a la enseñanza superior, la investigación y la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos. La universidad es un centro académico destinado a fomentar el espíritu de integración dentro de la Comunidad Andina, y a promover las relaciones y la cooperación con otros países de América Latina y el mundo.

Los objetivos fundamentales de la institución son: coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural; contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos; fomentar y difundir los valores culturales que expresen los ideales y las tradiciones nacionales y andinas de los pueblos de la subregión; y, prestar servicios a las universidades, instituciones, gobiernos, unidades productivas y comunidad andina en general, a través de la transferencia de conocimientos científicos, tecnológicos y culturales.

La universidad fue creada por el Parlamento Andino en 1985. Es un organismo del Sistema Andino de Integración. Tiene su Sede Central en Sucre, Bolivia, sedes nacionales en Quito y Caracas, y oficinas en La Paz y Bogotá.

La Universidad Andina Simón Bolívar se estableció en Ecuador en 1992. Ese año suscribió con el gobierno de la república el convenio de sede en que se reconoce su estatus de organismo académico internacional. También suscribió un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación. En 1997, mediante ley, el Congreso incorporó plenamente a la universidad al sistema de educación superior del Ecuador, lo que fue ratificado por la Constitución de 1998.

La Sede Ecuador realiza actividades, con alcance nacional y proyección internacional a la Comunidad Andina, América Latina y otros ámbitos del mundo, en el marco de áreas y programas de Letras, Estudios Culturales, Comunicación, Derecho, Relaciones Internacionales, Integración y Comercio, Estudios Latinoamericanos, Historia, Estudios sobre Democracia, Educación, Salud y Medicinas Tradicionales, Medio Ambiente, Derechos Humanos, Gestión Pública, Dirección de Empresas, Economía y Finanzas, y Estudios Interculturales, Indígenas y Afroecuatorianos.

# Universidad Andina Simón Bolívar

## Serie Magíster

- 73** Tiberio Torres Rodas, LA PROTECCIÓN DE LA INTIMIDAD EN EL DERECHO TRIBUTARIO
- 74** Gladys Valencia Sala, EL CÍRCULO MODERNISTA ECUATORIANO: crítica y poesía
- 75** Carlos Quintana Orsini, LA CAPITALIZACIÓN BOLIVIANA (1994-2005)
- 76** Marco Flores González, LA PROTECCIÓN JURÍDICA PARA EL CACAOFINO Y DE AROMA DEL ECUADOR
- 77** Yeni Castro Peña, EL MITO ROOSEVELT PARA AMÉRICA LATINA (1901-1909)
- 78** Marco Rodríguez Ruiz, LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LOS DERECHOS DE AUTOR EN ECUADOR
- 79** Rebeca Omaña Peñaloza, LA OEA EN VENEZUELA: entre la democracia y el golpe de Estado
- 80** Judith Salgado, LA REAPROPIACIÓN DEL CUERPO: derechos sexuales en Ecuador
- 81** Stalin Raza, EL PECULADO BANCARIO EN LA CRISIS FINANCIERA DE 1998
- 82** Alberto Pereira Valarezo, CLAVES SEMIÓTICAS DE LA TELEVISIÓN
- 83** Adriana Salcedo, GALÁPAGOS: conflictos en el paraíso
- 84** Francisco Villacreses, LA MARCA NOTORIA EN LA CAN
- 85** Mónica Márquez, LO QUE EL TIEMPO SE LLEVÓ: el pueblo zápara como patrimonio intangible
- 86** Rafael Centeno, LAS PERSONAS GLBTT Y DERECHO DE FAMILIA
- 87** Martha Rodríguez, NARRADORES ECUATORIANOS DE LOS 50: poéticas para la lectura de modernidades periféricas
- 88** Jaime Luna, LAS INSTITUCIONES Y EL ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA: una mirada al caso boliviano

El objetivo principal del presente trabajo es determinar si ciertas instituciones en Bolivia propician una mayor participación del Estado en la economía. El estudio considera la actual coyuntura política y, sobre todo, determinados hechos históricos que ayudan a entender los rasgos políticos y sociales propios del país.

La primera parte de la investigación, referida a los elementos necesarios para comprender el rol del Estado en la economía, busca elementos presentes en el debate sobre el tema, y analiza casos concretos, como los de los países del Este asiático. Para ello, previamente discute la relación Estado, derecho, economía y desarrollo institucional.

La segunda parte estudia el caso boliviano en cuatro momentos históricos clave para la configuración de la participación estatal en la economía: la Guerra Civil de 1889, la Revolución de 1952, la crisis de 1980 y la coyuntura actual, a partir del año 2000. El análisis toma en cuenta la configuración de burguesías nacionales en cada una de esas coyunturas y sus políticas económicas.



*Jaime Luna (La Paz, 1980) es Licenciado en Derecho por la Universidad Católica Boliviana, La Paz. En 2007 obtuvo el título de Magíster en Derecho, con mención en Derecho del Mercado, por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito. Se ha desempeñado como director nacional de Propiedad Intelectual de Bolivia y codirector del Instituto Boliviano de Investigaciones Jurídicas. Actualmente es director general de Defensa del Consumidor y presidente de la Fundación Boliviana para el Desarrollo de Saneamiento Básico y Medio Ambiente «Kawsay Yaku».*