

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE – ECUADOR**

ÁREA DE DERECHO

PROGRAMA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO DEL MERCADO

**“LAS INSTITUCIONES Y EL ROL DEL ESTADO BOLIVIANO EN LA
ECONOMÍA”**

JAIME LUNA OVANDO

2006

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los 30 meses de su aprobación.

Quito, 23 de octubre de 2006.

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE – ECUADOR**

ÁREA DE DERECHO

PROGRAMA EN DERECHO MENCIÓN DERECHO DEL MERCADO

**“LAS INSTITUCIONES, Y EL ROL DEL ESTADO BOLIVIANO EN LA
ECONOMÍA”**

**ALUMNO JAIME LUNA OVANDO
TUTORA XIMENA ENDARA OSEJO**

RESUMEN

El objetivo principal de este trabajo de tesis es determinar si ciertas instituciones en Bolivia son funcionales para propiciar una mayor participación del estado en la economía. Para ello se divide el trabajo en dos partes, una referida a los elementos necesarios para comprender como es que el estado participa en la economía; y otra, referida a la participación del estado boliviano en la economía, con énfasis en lo ocurrido desde el año 1985.

Con la primera parte del trabajo se busca un debate entre ciertos autores sobre cual debe ser el rol del estado en la economía, para ello se siguen dos pasos previos; primero se repasa como puede ser la participación del estado en la economía. Para ello se toma a la constitución económica como eje orientador del rol del estado en la economía – aunque, se advierte que la realidad de los hechos en la investigación demuestra que esta no siempre puede ejercer esa función. Por ello, se continúa esta primera sección con una reflexión – desde el trabajo de determinados autores – sobre la relación que puede existir entre sistema jurídico y desarrollo económico.

La segunda sección de esta primera parte, es un estudio de las instituciones como herramientas para propiciar la participación del estado en la economía, este repaso tiene orientación neo institucional, pues la misma tiene una visión más cercana al desarrollo de un país con base en sus propios rasgos culturales, históricos y políticos.

Ya en la tercera y cuarta sección se entra al debate sobre el rol que debería tener el estado en la economía, para ello se analizan autores con posiciones encontrados y se respalda cada una de estas posiciones con el repaso de casos concretos como el de los países del este asiático.

El segundo capítulo es un estudio del caso boliviano. En la primera sección se analiza la relación existente entre sistema jurídico, desarrollo económico, y participación estatal en la economía hasta el año 1985. La segunda sección repasa el proceso de transición económica e institucional en Bolivia y el rol que jugó el estado en todo este proceso. En la tercera sección se repasa el nuevo rol del estado en Bolivia desde el año 1985, así como el papel que jugaron ciertas instituciones en la formación de este nuevo orden. Se cierra el capítulo con una brevísima descripción del plan de gobierno del actual presidente boliviano Evo Morales, el cual implica dar al estado una mayor participación en la economía.

Dedicatoria

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 mas 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 esta en tus manos, la paciencia y la lealtad, nunca alcanzará el tiempo para darte gracias por todo lo que me das

Agradecimiento

Quiero agradecer a la UASB por haberme dado la oportunidad de estudiar y conocer Ecuador, y también a todos y cada uno de los amigos que hice en este lindo país, me llevaré lindos recuerdos de todos ustedes.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPÍTULO I	
EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	
Y LA IMPORTANCIA DE SUS INSTITUCIONES	
ACERCAMIENTO.....	14
DERECHO E INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.....	11
LAS INSTITUCIONES, SU DESARROLLO E IMPORTANCIA.....	31
LAS INSTITUCIONES Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	48
EL MODELO DE DESARROLLO BASADO EN LA ABSTENCIÓN DEL ESTADO.....	59
SÍNTESIS.....	62
CAPÍTULO 2	
BOLIVIA Y PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA	
ACERCAMIENTO.....	66
LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DE BOLIVIA Y SU RELACIÓN CON EL PAPEL QUE DESEMPEÑO EL ESTADO EN LA ECONOMÍA HASTA EL AÑO 1985.....	69
LA TRANSICIÓN INSTITUCIONAL Y EL NUEVO ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA A PARTIR DEL AÑO 1985.....	77
EL NUEVO ESTADO BOLIVIANO A PARTIR DE 1994.....	97
FACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES QUE AYUDAN A ENTENDER LA DISCONTINUIDAD ENTRE CONSTITUCIÓN ECONÓMICA, DESARROLLO INSTITUCIONAL, Y DESARROLLO ECONÓMICO EN BOLIVIA; Y QUE PERITEN LA CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO ESCENARIO CARACTERIZADO POR UNA MAYOR INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.....	102
CONCLUSIONES.....	112
BIBLIOGRAFÍA.....	118

INTRODUCCIÓN

Los últimos 20 años de la historia se han caracterizado por el dominio hegemónico del libre mercado como sistema económico. Este sistema ha presentado diferentes matices desde la conclusión de la segunda guerra mundial – momento en el que adquiere vigor e interés para un gran número de países en el mundo. Por un lado se ha desarrollado un capitalismo con fuerte presencia del estado – tal es el caso de países como Taiwán y Corea – y por otro, un capitalismo caracterizado por la ausencia del estado en la economía.

Los países latinoamericanos han vivido durante estos últimos años un capitalismo liberal, basado en las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM). En consecuencia, han liberalizado sus economías al máximo como parte del plan de desarrollo económico propuesto por estas organizaciones de cooperación multilateral. Esto implicó largos periodos de ausencia estatal en la conducción de la economía.

El dominio del capitalismo liberal impulsado por los organismos de cooperación multilateral ha significado en Bolivia un impacto negativo debido al ahondamiento de los problemas sociales, mismos que han sido reflejados en los constantes conflictos suscitados durante los primeros cinco años del siglo XXI. Los constantes movimientos sociales que han buscado expulsar a las empresas transnacionales, reactivar el rol del estado en la economía, y poner fin al capitalismo neoliberal, han marcado sin lugar a dudas la fuerte tendencia histórica, cultural, social y política boliviana.

Todo esto se ha visto consolidado el año 2005 con la elección de Evo Morales como presidente de la república de Bolivia. En su plan de gobierno y campaña electoral, Morales recogió las demandas sociales de mayor participación del estado en la economía, y es eso lo que justamente debe de cumplir hoy.

En este sentido, el presente trabajo de tesis aborda el problema de la participación del estado en la economía y sus instituciones, tomando como eje central el caso boliviano después del año 1985¹.

Para desarrollar la investigación, se ha estudiado el rol del estado en la economía a partir de la relación existente entre estado, derecho, y economía, Para analizar esta relación, se desarrolló un estudio sobre las instituciones como instrumentos articuladores de los sub-sistemas de la sociedad que finalmente determinan el rol del estado en la economía.

Las instituciones son representación vivas de una sociedad, en este sentido, resultó imprescindible estudiarlas para comprender como es que la participación de un estado en la economía depende de un sin número de factores, sobre todo políticos, culturales e históricos, mismos que son reflejados en las instituciones estatales.

En este contexto, se estudia como puede ser la participación del estado boliviano en la economía a partir del proceso histórico, cultural y *político* que atraviesa Bolivia, y como es que determinadas instituciones pueden ser o no funcionales a una mayor participación del estado en la economía.

Es importante remarcar que el presente estudio es abordado desde el punto de vista de la sociología jurídica. No solo se limita al estudio de las normas, sino también a un estudio de las instituciones a partir de los diferentes contextos sociales, políticos y culturales que un país puede atravesar. Se interrelaciona el estudio de las instituciones y el rol del estado en la economía a partir de un análisis de los sistemas normativos y económicos que puedan existir al interior de un determinado estado, por ello no debe sorprender la ausencia de análisis dogmáticos jurídicos únicamente.

¹ 1985 marca un antes y un después en la historia de la economía política boliviana, pues es el año en el que se inicia una era de libre mercado bajo los lineamientos propuestos por los organismos de cooperación multilateral.

PREGUNTA CENTRAL.-

¿Son las instituciones de regulación sectorial en Bolivia, funcionales para propiciar algún cambio en el rol del estado boliviano en la economía?

OBJETIVO GENERAL.-

Determinar si las instituciones del sistema de regulación sectorial boliviano, son funcionales para propiciar algún cambio en el rol del estado en la economía.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS.-

1. Estudiar la relación entre derecho, estado y economía.
2. Estudiar las instituciones, su concepto y desarrollo.
3. Estudiar la participación del estado en las economías de Europa, Corea y Taiwán, así como las instituciones que coadyuvaron para ello.
4. Estudiar el modelo de desarrollo propuesto por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional durante la década de los 80 y 90.
5. Estudiar la relación estado derecho y economía en Bolivia.
6. Estudiar el marco normativo de las instituciones de regulación sectorial en Bolivia.

JUSTIFICACIÓN.-

Muchos autores sobre economía política consideran que el modelo de desarrollo a seguir dentro de un contexto dominado por una economía capitalista globalizada, implica una apertura total y una reducción considerable del aparato estatal. Esta propuesta ha sido apoyada constantemente por instituciones globalizadas como el FMI y

el BM. Sin embargo, y como se anticipó, los sectores más deprimidos de la sociedad en Latinoamérica claman por un nuevo modelo, que sea más incluyente y permita una mayor redistribución de la riqueza.

Si bien es difícil pensar en un modelo de desarrollo socialista – debido a la globalización económica en la que Bolivia se desenvuelve –, siempre es posible pensar en un modelo que permita una mayor generación de riqueza para su posterior distribución. Este es el debate que se sostiene en Bolivia y que indudablemente trasciende sus fronteras en la región. Las nuevas políticas económicas a las que apunta el actual presidente de Bolivia, Evo Morales, muestran una tendencia hacia la generación de riqueza. La nueva Ley de Hidrocarburos por ejemplo, plantea un mayor ingreso económico para el estado a partir de su participación directa en la explotación de los negocios hidrocarburíferos. Si bien aún no se han llevado a cabo todas las políticas económicas planteadas por el nuevo gobierno, existe la tendencia a fomentar una mayor participación del estado en la economía.

En este contexto, resulta útil analizar las instituciones bolivianas emergentes a raíz de las medidas fondomonetaristas de apertura y liberalización de la economía, y ver si las mismas pueden ser útiles para la aplicación de un modelo de desarrollo en el que el estado juegue un papel importante – algo similar a lo ocurrido en Asia del este – o si por el contrario, no son funcionales a ello y solo obedecen a las políticas de reducción estatal, contra las cuales el gobierno de Evo Morales a iniciado una cruzada.

ENFOQUE Y MARCO CONCEPTUAL.-

El trabajo a desarrollarse parte de la importancia que juegan las instituciones y sus marcos normativos para el desarrollo de un país. Bajo la teoría de los sistemas, el sistema jurídico llega a ser funcional a otros tales como el económico y el político. En

ese sentido, sirve para delimitar el alcance, funciones, objetivos y otros aspectos de determinadas instituciones.

Asimismo, de acuerdo a la voluntad de los pueblos en lo referente a la elección de un modelo de desarrollo, el sistema jurídico tiende a definir las reglas bajo las cuales se desarrollaran las actividades económicas – aunque la realidad de los hechos demuestre que muchas veces los cambios en la economía avanzan más rápido de lo esperado. Si uno revisa la legislación estadounidense podrá advertir que la misma evita un régimen económico dirigido por el estado, declarándolo incluso como persona individual sujeta a las normas del *common law*. Por el contrario, en países como Francia, Bolivia, o Japón, rige un sistema de derecho que ha categorizado al estado como un ente superior y que goza de una jurisdicción especial. Este sistema conocido como *civil law* ha permitido que el estado tenga una mayor injerencia en los procesos de desarrollo económico.

Autores como Douglas North sostienen que los países con sistemas legales basados en el *common law* han mostrado una tendencia al crecimiento y la prosperidad económica – Inglaterra y Estados Unidos por ejemplo – contrariamente a lo ocurrido en países que se han desarrollado sobre la base del *civil law*, como es el caso de los países latinoamericanos. Sin embargo, Woo – Cumings rebate este argumento señalando como un caso paradigmático el desarrollo de los países del este asiático, los cuales tienen base en el *civil law*.

Tomando en cuenta que Bolivia es país de *civil law*, y que ha adoptado las medidas de ajuste estructural propuestas por el FMI y el BM, es pertinente analizar el desarrollo de los países del este asiático a partir de sus instituciones y sus marcos normativos; así como el modelo de desarrollo propuesto por el FMI y el BM.

El trabajo girará en torno a un estudio de las instituciones y su importancia, así como los marcos normativos que los sustenta, tomando en cuenta un estudio de las constituciones económicas sobre la base del trabajo de Martín Basols.

Por otro lado, se estudia el desarrollo y el marco legal de las instituciones de regulación sectorial en Bolivia, tomando como categoría de comparación el papel desempeñado por las instituciones del este asiático como elementos transformadores del rol del estado a la luz de los trabajos de Linda Weisse y Woo – Cumings, contrastándolos con textos de la línea de Susan Strange.

Desarrollo capitalista.-

Desde el fin de la segunda guerra mundial, el capitalismo ha peleado una dura batalla para consolidarse como sistema económico mundial. Desde 1945 – año en el que termino oficialmente la segunda guerra mundial – el capitalismo ha pasado por diferentes estadios o etapas, desde modelos con fuerte presencia del estado, hasta modelos liberalizadores y globalizados; sin embargo, en todos estos casos la inversión privada ha jugado un rol preponderante en el desarrollo económico de los países.

Dos perspectivas muy diferentes se han trazado a lo largo de la historia en lo que a desarrollo capitalista se refiere. Por un lado el desarrollo económico con fuerte participación del estado, y por el otro un modelo de desarrollo capitalista con ausencia total del estado. El primer modelo ha tenido una fuerte acogida en Europa después de la segunda guerra mundial, lo mismo ha ocurrido en el sudeste asiático desde la derrota de Japón. En tanto que el modelo liberalizador, ha tenido acogida en la década de los 80 y 90, a partir de una serie de recomendaciones emergentes por parte de ciertos organismos multilaterales de cooperación internacional

CAPÍTULO I

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA Y LA IMPORTANCIA DE SUS INSTITUCIONES

ACERCAMIENTO.-

En este capítulo se analiza el papel del estado en la economía. Este análisis cuenta con dos perspectivas; por un lado, la participación activa del estado en la economía; y por el otro, su abstención y la consecuente hegemonía del libre mercado como director de los procesos económicos. Para estudiar estas dos perspectivas, previamente se analizan dos elementos: 1) relación estado-derecho-economía, 2) instituciones y estado. Ambas ayudan a comprender como es que el estado puede o no intervenir en los procesos económicos.

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 la relación entre derecho-estado-economía. Se analizan estos tres elementos sin poner a ninguno en prelación sobre otro, sino más bien en una interrelación que determina el papel que el estado puede desarrollar en la economía. La segunda sección esta referida al desarrollo de las instituciones y su relación con la economía y el derecho. Para este análisis, se parte de la condición de que las instituciones son las herramientas con las que cuenta el estado para intervenir o no en la economía. La tercera y cuarta sección se refieren ya a la relación directa del estado con 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 – estudio sobre estado-derecho-economía – se encuentra el punto de inflexión entre estos tres elementos, pues a partir de este se identifica con claridad el papel que el estado juega en la economía. Dicho punto de

inflexión es la constitución económica de los países. A fines del presente trabajo de tesis, se entiende por constitución económica, el marco normativo que determina la relación estado-economía, a partir de la identificación de rasgos culturales, políticos y sociales de un determinado estado; sin embargo, se advierte que en los hechos muchas veces la constitución económica encuentra un punto de quiebra entre el rol que determina para el estado y los determinados rasgos culturales, políticos y sociales de este.

El estudio de la constitución económica se lo realiza desde dos perspectivas: la primera referida a los aspectos doctrinales solamente, y una segunda referida a los procesos que ayudan a su formación y delineamiento, a tal fin se hace una breve descripción de los casos de Estados Unidos de América, Italia, y Polonia. En la segunda parte de esta primera sección, se estudia la relación de eficiencia que puede existir entre sistema jurídico y economía. De esta manera se aborda ampliamente las relaciones estado, derecho y economía.

La segunda sección contiene un análisis de las instituciones estatales. Su importancia radica en el hecho de que las instituciones son las herramientas necesarias para la participación del estado en la economía. Para ello se ofrecen dos perspectivas sobre las instituciones y su desarrollo: 1) la escuela neo-institucionalista, 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 neutras en el rubro de la economía.

Posteriormente se analiza el papel de las instituciones a partir de un estudio sobre desarrollo institucional preparado por el FMI el año 2005², dicho informe es de

² Fondo Monetario Internacional “*Perspectivas de la economía mundial 2005, desarrollo de las instituciones*”, Estudios económicos y financieros, Washington – EEUU, 2005.

corte neo-institucional y refleja la actual tendencia del FMI en lo que se refiere a estado, instituciones, y participación en la economía.

Habiendo expuesto el rol del estado en la economía y su relación con el derecho y el desarrollo de las instituciones, se pasa a desarrollar la tercera y cuarta sección del capítulo. En la tercera sección se analiza la participación activa del estado en la economía a través de sus instituciones. Se parte de los trabajos de Barry Eichengreen³ y de Linda Weiss⁴ 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.

Se toma a estos dos autores por que 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; asimismo, 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 neo-institucional 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, tal como pretende el actual gobierno del presidente boliviano Evo Morales.

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.

³ Esta parte del trabajo será desarrollada tomando como base el trabajo 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.

⁴ 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.

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 Strange⁵ sobre la consolidación del mercado como asignador de recursos, y la pérdida de soberanía por parte de los estados 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.

Finalmente, se sintetizan ambas visiones – intervencionista y no intervencionista – a partir de la importancia de las instituciones y el derecho con relación a la intervención del estado en la economía.

DERECHO E INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.-

A continuación se analiza un elemento importante para entender cual puede ser la participación del estado en la economía, lo que permite entender mejor el desarrollo y/o cambio institucional de un país. Este elemento de gran importancia, y que sin duda marca las directrices generales que seguirá un estado con relación a la economía es el derecho – expresado a través del sistema jurídico.

Tomando a Pastor Santos, podemos definir sistema jurídico como “*un sub sistema 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)*”⁶. De la definición propuesta por Pastor Santos, se colige que el sistema jurídico requiere de un sistema normativo e institucional.

⁵ 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, 1992), pp. 1-15

⁶ Véase: Santos Pastor, “*Sistema Jurídico y Economía*”, Tecnos, Madrid – España, 1989.

Dicho sistema normativo cuenta 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.

La constitución Económica.-

A decir de Claudio Lutzky, “*los fenómenos económicos deben ser analizados a través de la estructura ordenadora que los enmarca*”.⁷ Se supone que el orden económico que adopte un país define el papel que este desempeñara en la economía. En un país de economía centralmente planificada – sistema colectivista social – el estado será prestador de servicios o productor de insumos, garantizando consumos mínimos globales; en tanto que en una economía liberal – economía de mercado – esa tarea será dejada a unidades económicas intermedias, las cuales planifican de manera incompleta, pensando en sus beneficios y satisfaciendo a los consumidores reales⁸ únicamente; finalmente, en una economía mixta (estado social de derecho) la tarea de producción estará 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 marginados⁹

⁷ Véase: Lutzky Claudio, “*El orden económico, las formas de mercado y la defensa de la competencia*”, en: Temas de derecho industrial y de la competencia, Vol. No 4, Buenos Aires Argentina, 2000.

⁸ Son consumidores reales solo aquellos que tienen la capacidad de comprar los productos y /o servicios ofrecidos.

⁹ Véase: Witker Velásquez Jorge, “*Introducción al derecho económico*”, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 4a. edición, 1999.

La definición de ese orden económico, es adoptada 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. (Lutzky, 2000)

Lo ideal es que la constitución económica contenga los principios y reglas constitucionales que regulan el régimen político-económico en un estado. Bassols Coma señala que debe entenderse por constitución económica, “*la ordenación jurídica de las estructuras y relaciones económicas en las que no sólo están implicados los ciudadanos, sino también, y de manera creciente, el propio Estado en su función de protagonista del desarrollo de la vida económica*”.¹⁰ 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 Constituciones y el Papel de los estados.-

A continuación se describe brevemente cada orden o sistema económico – liberal, colectivista social, y mixto dual¹¹ – para luego señalar como se consagran estos en las constituciones económicas de cada país. La finalidad de este apartado es demostrar la importancia de la constitución económica como mecanismo jurídico que determina 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 se puede apartar de lo dispuesto por la constitución económica¹².

¹⁰ Véase: Bassols Coma Martin, “*Constitución y Sistema Económico*”, Tecnos, Madrid - España, 1988.

¹¹ Esta clasificación es extraída de la obra de: Witker Velásquez, Jorge, “*Introducción al derecho económico*”, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 4a. edición, 1999.

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

Orden económico liberal y constitucionalismo liberal.-

El liberalismo puro, como el propuesto por el FMI en la década de los 80 y 90 y defendido por autoras como Susan Strange¹³, recoge los principios consagrados por la revolución francesa. Tiene su centro de desarrollo 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*
- *Inventiones 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) (Witcker, 1999: 23)*

Este sistema cobra importancia en el siglo XVIII con el estallido de las ideas liberales. Los estados que lo adoptaron se alimentaron de las ideas de la revolución francesa¹⁴, por lo que no recogen en sus constituciones lineamientos básicos para dirigir

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

la economía del país, tal es el caso de la constitución de los Estados Unidos de América¹⁵. 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 por que la libertad económica era para la burguesía constituyente algo tan natural que no siquiera se tenía que mencionar*”¹⁶

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 sobre el cual se 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 los órganos de su 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 europeos a causa de las guerras religiosas ocurridas en el viejo continente. Parte de esa filosofía era la libertad del ser humano y la inexistencia de ataduras que condicionaran su comportamiento. Bajo esta visión, resultaba pues

propiedad, la seguridad, y la resistencia a la opresión. Asimismo, reconoce la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y la justicia. Por último, afirma el principio de la separación de poderes.

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 Véase: Soboul, A., “*La Revolución francesa*”, Madrid-España, 1975.

incongruente la redacción de una constitución que marque límites u orientaciones a las actuaciones de las personas.

Siendo entonces el individuo el punto de referencia de las relaciones económicas 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.

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 si es un instrumento económico transformador. (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 fomenta la industrialización sobre la base del proteccionismo de estado y la concentración empresarial. En los países del mediterráneo – España e Italia – se fomenta una débil industrialización a través de una intervención estatal plasmada en la constitución económica. (Bassols, 85)

El constitucionalismo económico social cobro gran fuerza durante el periodo 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 social demócrata de Weimar, el autoritarismo de franco, y los regímenes fascistas de Alemania e Italia. Con fines metodológicos, no se hace distinción 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 esta 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 publico o socialista (derecho de la planificación, derecho económico)*
- *Sistema político de partido único*
- *Inexistencia de libertad económica (libertad de empresa) (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 sociabilización 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 concurrencia sino de substitución”*¹⁷

Por consiguiente, 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 a hecho Dromi, pues señala que la intervención del estado puede ser “*adornadora, reguladora o prestacional*” (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, que llegó a dar tanta importancia a la libertad individual, que restringió en muchos campos todo vestigio de solidaridad social.¹⁸

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. (Vega ,1997). A decir de Witcker, existen cuatro formas de intervención estatal; la intervención directa, la orientación, la planeación y la concentración, siendo las mas radical la primera.

¹⁷ Véase: Dromí Roberto, “*Administración local de la economía*”, Ciudad argentina, Buenos Aires – Argentina, 1997.

¹⁸ Véase: Vega Valencia Alipio, “*Fundamentos de derecho político*”, Juventud, La Paz – Bolivia, 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 periodo de entreguerras, Italia desarrollo un modelo de participación estatal fuerte en las industrias. Se estableció todo un sistema de empresas públicas debilitándose la iniciativa privada, ello explica el por que del control político y sindical en los procesos productivos por parte del gobierno italiano. La Constitución Política del Estado de Italia del año 1947, determina en su articulado 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 es el de Polonia en el año 1952, cuya constitución determinaba en su artículo 11 que *“El sistema económico socialista, basado en los medios sociales de producción y las relaciones socialistas de producción, es el régimen socioeconómico de la República Popular de Polonia. 4. El Estado posee el monopolio del comercio exterior”*, por su parte el artículo 13 del mismo cuerpo legal determinaba que *“las empresas estatales, al administrar racionalmente la parte que les corresponda, del patrimonio nacional realizarán de modo planificado tareas económicas y sociales. El personal de las empresa participara en la administración de las mismas”*, esto implica que el estado polaco participaba de la producción y no solo el estado como tal, sino también la calase trabajadora, difiriendo diametralmente de lo que implica administrar una empresa en el sistema liberal.

Sistema Mixto.-

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

Es importante destacar que este sistema nace e la década de los 30, a partir de la crisis capitalista de 1929 y los postulados de Jhon Maynard Keynes¹⁹. 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 (Witcker, 1999: 26)*

Puede decirse que los países de Europa después de la segunda guerra mundial, Corea, Taiwán²⁰, 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

¹⁹ 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", Ariel, Barcelona-España, 1991, 236)

²⁰ Estos casos son estudiados con mayor detenimiento en la tercera y cuarta sección de este capítulo.

como la de Estados Unidos de América; recogen regímenes económicos como instrumentos necesarios para cumplir funciones estatales que no existen en el liberalismo.

Los sistemas legales y el desarrollo económico.-

Hasta aquí vimos que es la constitución económica, como esta puede determinar el orden económico de un país y así definir el rol del estado en la economía. A continuación, se analiza como es que el marco normativo – que encierra todo un sistema jurídico coherente con la constitución – puede ser o no funcional al desarrollo económico. 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.

Muchos autores consideran que la adopción de un determinado sistema legal, 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.²¹

En el trabajo “*Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norte América*” de los autores Douglas North, William Summerhill, y Barry Weingast²² por ejemplo, se confronta el desarrollo y crecimiento que han registrado países como Estados Unidos y el Reino Unido – países que se han desarrollado sobre la base de un

²¹ 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 tiende a solucionar *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 posibilitara el desarrollo de los países. Véase Douglass North, Rápale, La Porta, Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer, y Robert W. Vishny.

²² Véase Douglass C. North, William Summerhill, Barry R. Weingast, “*Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norte América*”, Revista Instituciones y Desarrollo N° 12-13, 2002, págs. 9-59, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Córcega, Barcelona, España.

sistema legal de *common law* – y el retraso económico que han registrado los países latinoamericanos – desarrollados sobre el *civil law* –. 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 *civil law* levantan medidas proteccionistas tendientes a desalentar la inversión privada, y permitir una participación directa del estado en la economía. Según North, esto desalienta a los inversionistas, pues lo que estos 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*”²³ 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 *civil law* 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 – Cumings afirma que Japón

²³ Véase Meredith Woo Cummings “Diverse paths towards’ the right institutions: law, the state, and economic reform in East Asia”, Asian development bank institution, April – 2001.

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 – Cumings, 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 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 (Woo Cumings, 1999) De esta forma, Japón demostró que a pesar de operar un cambio profundo en su sistema legal, supo adaptarlo a sus necesidades 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 claro ejemplo de cómo se pueden adaptar los cambios y transiciones institucionales-legales a las verdaderas necesidades 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.

Épocas caracterizadas por un sistema legal de *civil law*, 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 gobiernos²⁴.

Hoy con las reformas, 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 (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 lidero una serie de arreglos institucionales con los *chaebol*²⁵ resumidos en cinco puntos: 1) incremento de la transparencia empresarial, 2) eliminación de subsidios cruzados entre firmas vinculadas, 3) mejora de la estructura de capital de las empresa, 4) concentración de capital de las empresas en áreas competitivas, y 5) cooperación estrecha para con las medianas y pequeñas empresas. (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 incentivo a la producción de automóviles y barcos, a LG se le convenció de dejar de producir 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

²⁴ 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 contribuyo 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, por que prácticamente el Estado se apodero de toda la riqueza del propietario de chaebol Kukje. Véase Woo Cumings, 1999.

²⁵ Se emplea el término *chaebol* para designar a los conglomerados familiares – empresariales en Corea.

puede negar la importancia de la intervención estatal en el desarrollo de la economía coreana.

En líneas generales, la autora demuestra que la adopción o no de un sistema legal que permita una mayor o menos participación estatal en la economía, no tiene una relación directa con el desarrollo o subdesarrollo de un país.

LAS INSTITUCIONES, SU DESARROLLO E IMPORTANCIA.-

En esta sección se estudia la importancia de las instituciones en el desarrollo de un país. No se estudia a las instituciones *per se*, sino más bien el efecto de estas sobre el desarrollo económico de un determinado estado. Sin embargo, y para una mejor comprensión, conviene repasar brevemente que son las instituciones y cuales son los elementos que hacen a su formación.

En consecuencia esta sección se divide en dos partes. Por un lado se repasan dos visiones sobre la formación de las instituciones económicas, la neo-institucionalista, y la visión neutra que tenían el FMI y el BM antes del consenso de Monterrey. El objetivo de estudiar estas dos visiones es contrastar el rol que el estado adquiere en la economía a partir de la adopción de cualesquiera de estas, adopción que esta condicionada a lo establecido en la constitución económica de un determinado estado.

En una segunda parte, se estudian los elementos que frenan el desarrollo institucional y el consiguiente efecto pernicioso que esto puede tener en los países. Para ello se describen brevemente los casos de Turquía, India y Brasil. Este estudio permitirá abordar la siguiente sección del capítulo, referida al éxito que puede tener el desarrollo institucional en el progreso de un estado, para lo cual se verán los casos de Europa, Corea y Taiwán.

Las instituciones.-

Si bien en principio era suficiente analizar las instituciones a partir de las situaciones sociales, políticas y culturales de cada país, hoy resulta inevitable tocar también temas externos que hacen al desarrollo de la sociedad global. En consecuencia, se describen las instituciones desde el punto de vista neo-institucionalista – acuñado por Douglas North y adoptado por el FMI desde el año 1997 – y desde el punto de vista neutro adoptado por el FMI y el BM en la década de los 90 – y que tiene su origen en el consenso de Washington. El primero implica un estudio de las instituciones tomando como base el contexto cultural, social y sobre todo político que rodea las instituciones. El segundo es más bien 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.

Es importante analizar estas dos visiones, por que cada una es funcional a diferentes sistemas económicos y jurídicos. La primera responde a un sistema social de mercado, representado en la constitución económica social; en tanto que la segunda, obedece más bien a un sistema económico liberal reflejado en una constitución económica liberal. Una vez analizado los distintos puntos de vista sobre desarrollo institucional, se podrá comprender mejor los fracasos y triunfos tanto del sistema económico social de mercado – desarrollado por países como Taiwán, Corea, o Alemania – como del sistema liberal impulsado por el FMI y el BM durante la década de los 90 en Latinoamérica.

Las instituciones 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 a partir del plan de ajuste estructural diseñado a partir del consenso de Washington para los países del tercer mundo. Su principal orientación es la consolidación del mercado como mecanismo asignador de recursos, para ello propone la reducción del estado. En consecuencia, según 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)²⁶.

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 a conseguir el bienestar de la sociedad en general, este planteamiento es propio de la escuela clásica liberal y de la escuela marginalista, mismas que se sustentan en la racionalidad del beneficio de las personas – que cada persona elige lo mejor para ella sin importar factores externos, lo cual induce al bienestar económico general. El rescate de estos viejos conceptos liberales del siglo XIX, tiene su fundamento en la gran crisis que atravesaban los estados del tercer mundo debido a la crisis de la deuda externa provocada por el shock Volcker producido en la administración del presidente estadounidense Ronald Regan.

El distanciamiento estatal de los procesos económicos implicaba necesariamente su reducción, lo cual se tradujo a través de los procesos de privatización. Otro aspecto

²⁶ 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 de tesis, 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 O,S.A.

necesario, era dejar que la inversión privada extranjera fluya, por ello se incentivo 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 el aparato estatal. Todo esto trajo consigo el achicamiento institucional a nivel económico, de ahí que la visión de instituciones del FMI durante ese periodo fuera el de instituciones neutras en la economía.

El neo-institucionalismo.-

Las instituciones llegan a ser parte de todo el sistema económico, jurídico y político de un estado; así, una red institucional bien tejida puede permitir 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. A finales del siglo XX, el institucionalismo ha recobrado importancia a partir de las nuevas visiones aportadas por autores como Douglas North, quien ha impulsado una corriente neo-institucionalita. 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 neo-institucionalismo planteado por North para abordar el problema de la participación del estado en la economía, es la falta de articulación de los mercados – 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 los mercados presentan imperfecciones que no pueden ser resueltas por el simple juego de la oferta y

la demanda. Estas imperfecciones denominadas externalidades,²⁷ provocan altos costos de transacción para las personas que participan en el mercado, costes de información, costes de investigación y otros. Para North, estas imperfecciones derivadas 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 neo institucionalismo y el desarrollo Latinoamericano”*²⁸ North resume los fundamentos del neo-institucional de la siguiente manera:

- Reconocimiento de unidades económicas intermedias.- Es decir, 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, pues la racionalidad de los beneficios individuales, se ve constreñida por la pertenencia a grupos más grandes tales como la familia o la patria.
- 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.

²⁷ 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 Mankiw, N.Gregory, *“Principios de Economía”*, McGraw Hill, 1998.

²⁸ Véase Douglas North *“La teoría económica neo-institucionalismo y el desarrollo Latinoamericano”* Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1998

- La existencia de asociaciones y coaliciones de poder que funcionan bajo la racionalidad del beneficio colectivo.
- La existencia de mercados incompletos, y los altos costes de transacción, provocan la necesidad de desarrollar aparatos estatales institucionalmente fuertes. (North, 98)

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 la tesis liberal que sostenían el BM y el FMI en las décadas pasadas, y que sustentaron sus tesis sobre la neutralidad de las instituciones y la reducción del estado.

Autores como Carlos Vilas²⁹ – siguiendo a 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. (Vilas, 2000).

Por su parte, Joseph Stiglitz y Linda Weiss, han elaborado tesis de desarrollo económico basadas en la existencia de instituciones que den una lectura correcta a la situación social de cada país – en la línea de Carlos Vilas – y que en los casos pertinentes reafirmen la participación del estado en la economía – bajo cuales quiera de sus modalidades, dependiendo de la realidad de cada país.

Recientemente, después del Consenso de Monterrey el año 2002, las instituciones multilaterales de cooperación han decidido adoptar una nueva visión en lo

²⁹ Véase: Carlos Vilas “¿Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 18, Caracas, Octubre-2000.

referente al desarrollo económico e institucional de los estados. Los fracasos del modelo aperturista,³⁰ basado en un sistema liberal de economía que auspiciaron los organismos de cooperación multilateral, llevaron a los mismos 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.

³⁰ 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 de cooperación multilateral. El 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 sub desarrollados – 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 Especial para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), la cual rescata que el crecimiento en América Latina desde la década 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 le lleva a afirmar que las medidas recomendadas por el FMI y el BM fracasaron en su cometido.

Según la teoría neoclásica afirma Stiglitz, a partir de la década de los 80 hubo una divergencia entre los pronósticos de crecimiento, pues las tasas de crecimiento se estancaron. 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 permita 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 privatizó las empresas públicas, pero se organizó el mercado de tal manera que exista competencia al interior del mismo, lo cual trajo como resultado un crecimiento de la economía China en dos dígitos por largos periodos de tiempo. En el caso de Rusia por el contrario, operó una privatización desmedida sin contar con marcos normativos e institucionales adecuados que fomenten la competencia, lo cual – entre otros factores – provocó un estancamiento de la economía rusa.

En conclusión, y siguiendo a Joseph Stiglitz, se pueden citar cinco elementos que resumen el fracaso del modelo liberalizador propuesto por los organismos multilaterales de cooperación: 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”* Revista de la CEPAL N° 80, 1998, Páginas. 7 – 40.

Monterrey significó muchas cosas, pero es de considerar la importancia que tuvo el pensamiento neo-institucionalista 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”, misma que refuerza la visión adoptada en el Consenso de Monterrey. La “Agenda de Desarrollo de Barcelona” sugiere que la calidad institucional, una economía de mercado que mantenga un equilibrio entre mercado y estado, y la atención a la distribución de la renta, constituyen la base de las estrategias de desarrollo con mayor éxito³¹.

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 internacionales, no garantiza obtener resultados positivos y hasta podría tener efectos perniciosos. (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 neo-institucional, que el mismo 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.

³¹ Véase: Ramón Casilda “América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda del Desarrollo de Barcelona”, Real Instituto Elcano de estudios internacionales y estratégicos, Área: Economía y Comercio Internacional/ América Latina – DT N° 10/2005, Febrero de 2005.

Transiciones institucionales.-

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 este 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 del cambio institucional.

En esta línea, el FMI considera que es más probable que las buenas instituciones económicas florezcan en un ambiente en que no haya apropiación de rentas oportunistas³², en el que ciertos grupos pequeños de poder no puedan aprovechar, por ejemplo, una situación de monopolio en una determinada industria o actividad, o un acceso privilegiado 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, sino tiene una base política sólida que le permita llevar acabo dicho proceso. Según el trabajo del FMI, existen dos momentos clave que han marcado el camino del desarrollo institucional de cada país, primero la revolución

³² 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 búsqueda 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)

industrial, y segundo la revolución política – traducida en un cambio constitucional. La adopción de la segunda supone que debería garantizar un tránsito exitoso de las instituciones económicas. Sin embargo, el desarrollo histórico de los hechos ha demostrado casos contradictorios. El caso de la revolución nacional de 1952³³ en Bolivia demuestra que muchas veces, a pesar de haber una transición política consentida y concertada entre la mayoría de los sectores nacionales no siempre implica una exitosa transición económica.

Lo anterior parece indicar que la transición económica de los países a partir de sus instituciones esta íntimamente ligada a la actitud y respuesta de sus clases burguesas dominantes, quienes detentan el poder político³⁴. Mientras estas apoyen una transición política e institucional, es muy probable que la misma tenga buenos resultados, pero si la misma se dedica a desarticular ese proceso de transición, los resultados pueden ser nulos. Tres claros ejemplos de lo anterior, son los casos de Brasil Turquía y la India.

En su trabajo “¿Reviviendo el Estado desarrollista?: El mito de la “Burguesía Nacional”” Vivek Chibber³⁵ 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 sólo anunciaron su compromiso de participar en el planeamiento pos-independencia sino que lo demandaron incluso antes de que la

³³ La revolución del 52 significó un cambio trascendental en la política boliviana, se reorientó la participación del Estado en la economía a través de un proceso de reforma agraria, nacionalización de las minas y otras medias. Sin embargo la transición económica se vio frustrada debido a la falta de instituciones encargadas de llevara cabo tales cambios. Véase: HCF Mansilla, “*Las teorías y sus implicaciones socio – políticas en el caso de la economía informal boliviana*”, CEDEM – Bolivia.

³⁴ El tema de los grupos de intereses y su influencia en la participación del estado en la economía es explicado por Pastor Santos 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*”, Tecnos, Madrid – España, 1989.

³⁵ Véase: Vivek Chibber , “¿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. - 1a.ed. – Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2005.

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 sólo 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, 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 sólo 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 estratégicos 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)

El caso brasilero es un poco distinto, 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 mecanismo de mejor 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 Corea se caracterizó por un fuerte desarrollo institucional a partir del apoyo a dicho proyecto por parte de sus clases burguesas.

Niveles de calidad institucional

Hasta donde vimos, la tesis neo-institucional ha tenido mayor acogida entre los organismos multilaterales de cooperación; por tanto, a continuación se toman los principales indicadores de nivel institucional desarrollados por el FMI en su informe de desarrollo institucional del año 2005

En dicho informe sobre calidad institucional en el cual se tomo la muestra de 90 países avanzados y en desarrollo desde 1970 hasta 2004, se detectaron 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 – según el FMI – 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 cooperación esperan que los esfuerzos multilaterales por liberalizarlo en el marco de las rondas de la Organización Mundial de Comercio tengan un fuerte efecto positivo en la transformación de las instituciones de los países en que estas son débiles³⁶.

Actualmente, los economistas – como los funcionarios del FMI o del BM – rescatan el tema de las anclas externas como elementos que ayudan a propiciar cambios institucionales en los países en desarrollo. Las anclas externas son procesos regionales o mundiales que obligan a los estados 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 ser la Unión Europea, la Comunidad Andina de Naciones, y el Mercado Común del Sur; así como también organizaciones de comercio global – tales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) – estos procesos llegan a proporcionar a los países los incentivos necesarios para efectuar modificaciones sustanciales en las instituciones económicas³⁷.

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 cuando están respaldadas por un mecanismo creíble de compromiso. La adhesión a la Unión Europea puede ser un claro ejemplo de una provechosa ancla externa.

³⁶ Este deseo fue manifestado por el Fondo Monetarios Internacional en su informe sobre “Perspectivas de la economía mundial para el 2005, el desarrollo de las instituciones”.

³⁷ 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.

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, a cambio de la aceptación de un mecanismo oficial de compromiso y la aplicación de un conjunto definido de leyes y reformas implícitas en el acervo comunitario de la UE.

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 mercado. 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 Organización Mundial del Comercio (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 ejecución 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.³⁸

Con relación a los grupos de integración regional, conviene rescatar el caso de la ASEAN en Asia, el que de acuerdo a las políticas adoptadas por los países de mayor

³⁸ Véase: Chae, Wook, y Hongyul Han, “*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. 01-02, marzo-2001. Y Mallon, Glenda, y John Whalley, “*China’s Post Accession WTO Stance*”, NBER Working Paper No. 10649, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2004.

peso en la región – Corea, 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, aumentando 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 comerciados, un determinante clave de la calidad institucional. Esto deja entrever que las ayudas externas pueden estar condicionadas a la elección de políticas económicas impuestas por los organismos de cooperación multilateral.

En el caso de la corrupción por ejemplo, en tanto que 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 corrupción³⁹.

Dentro de las medidas recomendadas por el Fondo Monetario Internacional 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)

³⁹ Véase: Alesina Alberto, y Beatrice Weder, “*Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?*”, *American Economic Review*, vol. 92, No. 4, 2002. Y Tavares, José, “*Does Foreign Aid Corrupt?*”, *Economics Letters*, vol. 79, No. 1, 2003.

LAS INSTITUCIONES Y 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 desmantelamiento 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 hegemónicos 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 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*”.

Eichengreen parte su análisis tomando como base el crecimiento sostenido en la economía europea en el periodo 48 – 73. Explica el autor 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 post guerra, es el alto nivel de inversiones, lo cual se debía a dos elementos:

- 1 Moderación en los salarios
- 2 Crecimiento en 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 (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 Bélgica⁴⁰. 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 Co-determinación en Alemania⁴¹.

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 gerentes laborales y sus acuerdos se inclinaban cada vez más a la eficiencia empresarial, 3) Se expandió el Estado del 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 periodo 47

⁴⁰ El pacto social en Bélgica implicó la constitución de un Estado-Providencia que pone en primer plano, el papel de la sociedad en la respuesta de las necesidades de las personas. Véase: Dominique Mansanti, Michelle Daran, “*Europa Frente a la Pobreza ¿Hacia un modelo europeo de responsabilidad frente a la pobreza?*”, Grefoss-Iep de Grenoble, octubre 1998.

⁴¹ La Ley de Co determinación 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: Benelli, Giuseppe; Loderer, Claudio; & Lys, Thomas. “*Labor Participation in Corporate Policy-Making Decisions: West Germany’s Experience with Codetermination.*” *Journal of Business* 60(1987): 553—75.

– 73 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 salariales significativos por largos periodos 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 a los trabajadores 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. Esto claro que no se puede atribuir todo el éxito del desarrollo económico europeo de la post guerra 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,⁴² 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 migro a Estados Unidos por ejemplo. Este verticalismo, tiene como génesis el respeto a la 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 de paz, 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).

⁴² Véase: Pablo Bustelo Gómez, “*Economía política de los nuevos países industriales asiáticos*”, Siglo XXI, Madrid – España, 1990.

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.-

El desarrollo coreano es explicado por muchos autores después de finalizada la segunda guerra mundial. Corea estaba bajo el dominio de Japón, país que dividió la producción económica en dos partes, al norte estableció la base industrial, en tanto que el sur era el proveedor de bienes agrícolas.

Así según Melba Falck y Agustina Rodríguez⁴³, 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 periodo, 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 su modelo de desarrollo, pues inicio un periodo de producción orientado a la exportación. Este periodo 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 coadyuvo 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*

⁴³ Véase: Melba E. Falck Reyes, Agustina Rodríguez Alegría, *“Corea del Sur: un importante socio para México”*, en *“México y la cuenca del pacífico”*, vol. 7, núm. 22 / mayo – agosto de 2004.

*financiera aún en economías “saludables” del Asia”*⁴⁴. Según relata 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 *super havit* en sus balanzas comerciales y un déficit en las balanzas comerciales de sus socios mas desarrollados – Estados Unidos y países de Europa. Lo anterior implicó una fuerte presión de los países desarrollados para que los tigres del este asiático devaluén 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 transformo en déficit o menguo 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 si 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 sector público, pues el sector privado especulativo amaso 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

⁴⁴ Véase: Salgado Wilma “*Fragilidad financiera aún en economías “saludables” del Asia*”, en: Shuldt Jürgen, Salgado Vilma, Ferreira Jaime, Graña Alberto, Garcia José, “*La crisis asiática – lecciones para América Latina*”, ILDIS, Caracas – Venezuela, 1998.

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 periodo 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 97. 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 multilaterales de cooperación internacional, se caracteriza por dos patrones esenciales. 1) La re estructuración 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 Commission* (FSC) jugó un papel importante en este proceso⁴⁵.

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 administrativa. 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 *softwares*.

⁴⁵ Como se señaló anteriormente, es importante remarcar que esto fue lo que diferencia el proceso de desarrollo coreano del ocurrido en Turquía, Brasil o la India.

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.

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 ,1) Ministerio de Asuntos Económicos, 2) Ministerio de Finanzas, 3) 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 de 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 DE DESARROLLO 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 provocaron 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 organismo internacionales de cooperación multilaterales. 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, re-orientaron 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 periodo 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 la desindustrialización nacional.

El modelo de desarrollo liberalizador según Susan Strange.-

Este apartado es desarrollado a partir de 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.

SÍNTESIS.-

Existe una relación estrecha entre el desempeño económico de un país y el rol que juega el estado a través de sus instituciones. No importa el contexto a partir del cual los estados desarrollan sus propias instituciones, ni el objetivo que estas persigan, siempre es importante su papel en la determinación del desempeño estatal.

Así, los países de Europa después de la segunda guerra mundial se encontraban en una situación crítica debido a la urgencia que tenían por reconstruir sus economías y sus sociedades. En cambio, los países del este asiático estaban en un momento histórico diferente, en un mundo unipolar en el que importa solamente la inserción rápida y efectiva en la economía globalizada. En ambos casos las instituciones jugaron papeles diferentes, por un lado estaban dedicadas a reconstruir un país, y por otra en fortalecer la presencia del estado en la dirección de la economía.

En el caso de Alemania por ejemplo, se encargaron de atender el renacimiento de su economía, tomando políticas destinadas a satisfacer las necesidades básicas de sus trabajadores para evitar la explosión de movimientos sindicales que deriven en improductividad. Las medidas adoptadas fueron claramente destinadas a crear un

estado de bienestar, que no solo se encargaba de satisfacer necesidades básicas, sino también de orientar la inversión de capitales para fortalecer su sector industrial. A diferencia de lo ocurrido en Europa, los países del este asiático – Corea y Taiwán en este caso – ya tenían economías en funcionamiento. Las instituciones tan solo se encargaron de reorientar estas buscando nuevos modelos de desarrollo que les permitan ser países más competitivos, especialmente en nuevos nichos del mercado mundial.

Como se vio, las instituciones definen el rol que el estado jugará en la economía. Evidentemente la tesis de Strange difiere de la tesis propuesta por Weiss, pues mientras esta alienta el nuevo rol que deben jugar los estados en la dirección de la economía a través de su desarrollo institucional, Strange reflexiona sobre la pérdida de soberanía estatal debido a la gran competencia que existe por la captación de capitales internacionales.

Existe un proceso de globalización económica y que tiene incidencia directa en el desempeño y el rol de los estados en la economía. Existen dos formas diferentes de ver el papel de estado en la economía; aunque, ambas parten del presupuesto de que la globalización lo está alterando profundamente.

Por un lado se entiende que los efectos aparejados por la globalización – libre movilidad de capitales, especialización del trabajo, concentración en el desarrollo de la tecnología – implican que el los estados no tiene más camino que competir entre ellos para atraer la mayor cantidad de inversión y así aprovechar las ventajas derivadas de esta. Por otro, se considera que los estados pueden jugar un papel clave no solo para atraer inversiones extranjeras, sino también para promover el desarrollo industrial y financiero nacional, de tal forma de que pueda competir en una arena internacional con las firmas transnacionales.

Ambas corrientes citan el ejemplo de los países del este asiático, una para poner de manifiesto la importancia del estado en el desarrollo de la economía, y la otra para ejemplificar como es que los estados están inmersos en una carrera vertiginosa para adaptarse a la nueva economía mundial atrayendo inversiones extranjeras. Sin embargo, se debe resaltar lo siguiente: los países del este asiático sí están en una carrera para atraer capital internacional; de hecho, la corriente seguida por Weiss asegura que esta es una de las causas para el desarrollo institucional de Corea. Sin embargo, hay que poner en evidencia la omisión que hacen autores como Susan Strange al citar el caso de estos países, pues si bien estos están en competencia constante para atraer capital transnacional, se debe reconocer – en la línea de Linda Weiss – que también se dedicaron a fortalecer su sectores industrial y financiero a partir del desarrollo de sus instituciones.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia que juega el estado para fomentar el desarrollo de la economía. Pues no solo se vio esto en el caso de los países del este asiático, sino también en el caso de los países europeos – tal cual lo observamos al analizar el trabajo de Barry Eichengreen.

Es difícil pensar en la incursión coreana o taiwanesa en la economía globalizada impulsada por organismos multilaterales de cooperación internacional sin la participación de instituciones tales como el Banco Central de China y el Ministerio de Asuntos Económicos en el caso taiwanes, o del *Economic Borrad Plan* y el Ministerio de Educación en el caso de Corea. Lo mismo se puede decir de la Unión Europea del Acero y del Carbón y el Pacto social en Bélgica y el resto de Europa.

Por otro lado, el papel que juega el estado en la economía a través de sus instituciones, está – por lo menos en teoría – claramente delimitado a través del sistema jurídico de un país; y, la adopción de un determinado sistema jurídico – que sea

funcional o no a una mayor participación del estado en la economía – no guarda relación directa con el desarrollo economía de un país, como vimos en los casos de Corea y Taiwán.

CAPÍTULO 2

BOLIVIA Y LA PARTICIPACIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

ACERCAMIENTO.-

Bolivia atravesó por diferentes etapas económicas en su historia. Conforme la economía cambiaba de perspectivas en el mundo, sus instituciones económicas y su rol en lo económico también lo hacían. En muchas ocasiones la política económica boliviana seguía las tendencias mundiales; en otras más bien, se mostraba resistente. Una prueba de ello son las distintas constituciones económicas que tuvo. En muchas ocasiones eran acordes a la normativa interna del país, en tanto que en otras eran simples enunciados reñidos con las leyes internas.

Lo cierto es que Bolivia nunca quedó al margen de las discusiones sobre el modelo económico de desarrollo a seguir. Pasando por sistemas de capitalismo de estado hasta sistemas liberalizadores propuestos por organismos multilaterales de cooperación, el país contó con marcos normativos e institucionales que fueron en su momento funcionales a los sistemas económicos adoptados por los gobiernos de turno.

Hasta hace un año, Bolivia vivía bajo un régimen de libre mercado. Dicho régimen económico se inició el año 1985 a partir de la adopción de la nueva política económica (NPE) del país. Es conocido que este régimen de libre mercado emergió a causa de la crítica situación económica que atravesaba Bolivia hasta mediados de la década de los 80. Anterior a la década de los 80, Bolivia se guiaba por un régimen capitalista de otro orden que obedecía a la tuición y participación directa del estado en la economía – régimen de sustitución de importaciones.

Algunos estudiosos señalan que la crisis de los 80 de debió a la adopción de dicho modelo, aunque omiten analizar temas de índole externo con gran impacto como

es el caso de la crisis de la deuda externa de los países latinoamericanos a raíz del shock Volcker⁴⁶ impulsado por la administración de Reagan a inicios de los 80.

Lo cierto es que ingresando ya a la segunda mitad de esta década, los movimientos sociales en Bolivia han demandado un cambio en el régimen económico, pidiendo una mayor participación del estado en la economía.

Por ello este capítulo se concentra en la participación del estado boliviano en la economía a partir de los distintos modelos de desarrollo que el mismo ha adoptado. Se pone énfasis en el actual régimen económico seguido desde 1985, pues este es el régimen recomendado por los organismos multilaterales de cooperación y que sigue la línea de la tesis propuesta y analizada en el primer capítulo de 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. Asimismo se analiza este régimen por que ha desembocado en la creación de ciertas instituciones que delimitan el papel del estado en la economía, pero que sin embargo 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.

En este contexto, este capítulo se divide en cuatro secciones, una está dedicada a realizar un breve rastreo histórico de la participación del estado boliviano en la economía desde su creación hasta el año 1985. Siendo solo un rastreo histórico, se analiza el papel del estado en la economía a través de un análisis de sus constituciones económicas. Estas han sido divididas en dos grupos: constituciones liberales, y

⁴⁶ La política monetaria contractiva seguida por los Estados Unidos durante la administración de Volcker en la Reserva Federal, provocó un violento aumento de las tasas de interés internacionales, lo que contribuyó decisivamente al abandono generalizado de los tipos de cambio fijo en Latinoamérica. Esta situación planteó la necesidad de establecer nuevas reglas e instituciones para la administración de la política monetaria, de manera de impedir que se produjera el retorno de las altas tasas de inflación que habían caracterizado a la región. Véase “Evolución de la deuda pública 1970 – 2002, Experiencia histórica y perspectivas” elaborado por la Dirección de Estudios Macro Externos, Lima Perú, 2002.

constituciones sociales – ambas dentro del marco del capitalismo. Asimismo, y con la finalidad de revestir de rigor científico esta investigación, se contrastan estas constituciones económicas con determinadas disposiciones legales de la época. En esta primera sección se observa que muchas veces las constituciones económicas del estado han sido incongruentes con la normativa interna del país, esto debido a la gran inestabilidad política que lo ha caracterizado. Se pone atención especial a la constitución económica de las décadas de los 60 y 70 y algunas disposiciones legales de la época para señalar el escenario que dio lugar a las reformas estructurales – y con ellas el nuevo rol del estado en la economía.

La segunda sección se inicia a partir del año 1985. Se describe la situación económica que atravesaba Bolivia en ese entonces, y se señalan y desarrollan las principales medidas que se adoptaron para contrarrestar dicha crisis. Se analizan tan solo cuatro cuerpos normativos – Decreto Supremo 21060, Ley de Inversiones, Ley de Privatización, y Ley de Capitalización – que fueron los que reformaron estructuralmente el estado a partir de la prestación de servicios públicos.

Una tercera sección esta dedicada al análisis de las instituciones que se consolidaron en el nuevo régimen – tan solo en lo que a servicios públicos se refiere – para así determinar si cumplen con las condiciones generales de calidad institucional desarrolladas en el capítulo 1.

Finalmente, la cuarta sección esta referida a las crisis políticas y luchas sociales que han propiciado los distintos escenarios en los que Bolivia ha desarrollado sus instituciones y sus marcos normativos. Esta sección es de gran importancia, pues permite entender el por qué del fracaso institucional y económico en Bolivia, y puede arrojar algunas luces para entender la situación actual boliviana y las promesas que debe encarar el actual gobierno nacional.

LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DE BOLIVIA Y SU RELACIÓN CON EL PAPEL QUE DESEMPEÑA EL ESTADO EN LA ECONOMÍA HASTA EL AÑO 1985 – UN RASTREO HISTÓRICO.-

Es pertinente aclarar antes de empezar esta primera parte, que Bolivia ha vivido dos etapas marcadas en lo referente al constitucionalismo económico; una primera etapa caracterizada por una constitución liberal que reflejaba un estado abstencionista – aunque en los hechos esto no ocurrió todo el tiempo – y una segunda etapa marcada por una constitución social que recogía los principios básicos del constitucionalismo social de mercado.

Si bien existieron varias constituciones bolivianas a lo largo de su historia republicana, estas se enmarcaron siempre dentro de una de estas dos corrientes, las cuales fueron diferenciadas a partir del año 1938.

Constitucionalismo Liberal en Bolivia.-

Cuando Bolivia nació a la vida independiente adquirió una constitución liberal, 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. Esto incluía la delimitación y atribución de funciones a los tres órganos de poder. 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”.

Se supone que bajo esta perspectiva el estado boliviano iba a adoptar un sistema de economía de libre mercado; no obstante, y tal cual señalaba Lutzky⁴⁷, a veces la constitución económica de un estado no guarda plena relación con las normas positivas de un país.

Como prueba de lo citado anteriormente, señalamos algunas de las medidas económicas adoptadas por los primeros gobiernos bolivianos. En el gobierno del Mariscal Andrés de Santa Cruz, se establecieron aranceles proteccionistas, llegando al extremo de prohibir la importación de tocuyo; también 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”*.⁴⁸

Hasta la década de los 40 del siglo XIX bajo el régimen de Isidoro Belzu, la constitución económica de Bolivia seguía siendo contrariada por las normas positivas. 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)

⁴⁷ Confrontar con el capítulo I

⁴⁸ Véase: Herbert S. Klein, “Historia de Bolivia”, Juventud, La Paz-Bolivia, 1994.

Recién en el gobierno de José María Linares (primer presidente civil de Bolivia), la constitución económica tuvo cierta relación con las normas positivas coyunturales, pues el proteccionismo industrial fue aminorado, y se suprimió el monopolio estatal de los minerales y de la quinua. Sin embargo, el gobierno de Linares no llevó a su máxima expresión el sistema de libre mercado, pues restringió la venta del mercurio y la acuñación de plata.

Durante el gobierno de Mariano Melgarejo se siguió la línea de libre mercado de manera más abierta aún, atrayendo capitales británicos y norteamericanos, aunque la historia lo juzga por haber vendido el país a los mejores postores. (Klein, 1994).

Esta coherencia en el orden económico y legal prosiguió hasta entrado el siglo XX, pues los gobiernos liberales decidieron suprimir la propiedad comunitaria campesina e implantar la necesidad de un campesino libre que poseyera directamente (de manera individual) la tierra. Para la década de los 80, se impuso la compra obligatoria de la tierra a través de la cual se extendían los títulos propietarios a favor del individuo y ya no de la comunidad. A decir de Klein, Bolivia era un ejemplo clásico de economía abierta (Klein, 1994)

El desarrollo de la industria minera 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. De pronto en Bolivia se empezó a hablar de integración empresarial vertical, a través de la cual, el más grande explotador de estaño – Simón I. Patiño – se apoderó de la refinadora más grande de Bolivia, la Harvey & Co. Liverpool.

Es importante destacar, que durante esta primera etapa el capitalismo burgués estaba caracterizado más por una lucha de poder entre las elites mineras y los liberales que trataban de dar un rol más protagónico al estado dentro de la economía, que por la construcción de un estado de bienestar. Sin embargo, la crisis económica provocada por la primera guerra mundial tuvo una repercusión directa en la economía de Bolivia, la baja demanda de estaño a nivel mundial provocó una caída en los precios y la consiguiente depresión económica boliviana.

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 provocó un proceso de concesiones internacionales sobre los pozos hidrocarburíferos a empresas americanas tales como la Standard Oil de Nueva Jersey. En 1931 estalló la guerra del Chaco con la república de Paraguay, las hostilidades se prolongaron por más de cinco años. Los efectos fueron traumáticos sobre la sociedad boliviana, no solo por el desmembramiento territorial sino también por la ineficiencia de las elites gobernantes.

La guerra del Chaco marcó en Bolivia una nueva concepción de estado, una nueva visión de país. La conocida generación del Chaco, articulada sobre la base de nuevos partidos socialistas, demandaría más adelante cambios profundos en el rol del estado en la economía. De hecho, la Asamblea Constituyente convocada para el año 1938 estaba compuesta por grupos de extrema izquierda influenciados por los principios que orientaron la revolución rusa de 1917; el resultado de dicha Asamblea Constituyente fue la derogación de la Constitución de 1880 – que seguía los lineamientos planteados por la primera norma fundamental boliviana de 1826 – y la promulgación de una nueva constitución erigida sobre las bases del constitucionalismo social, incluida una constitución económica social.

Constitucionalismo Social en Bolivia.-

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.

Asimismo, y contrariamente a lo que ocurría con las constituciones liberales tales como la estadounidense y la misma boliviana de 1826, la nueva constitución establecía clara y taxativamente que bienes eran de propiedad originaria del estado, entre ellos los minerales, las tierras baldías, las aguas lacustres, 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. (Klein, 1994)

Para el año 1952, el gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) decreto la nacionalización de las minas, lo cual dejó un abierto frente al nacionalismo social, dejando a tras el capitalismo liberal de mercado como sistema económico. Este nacionalismo se vio reforzado los años siguientes, con medidas tales como el fortalecimiento de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), la creación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE).

Sin lugar a dudas el hecho que provocó la consolidación de un sistema nacionalista (es decir de economía planificada) fue la reforma constitucional del año 1967. Esta Constitución establecía un nuevo régimen económico, que si bien mantenía el principio de justicia social para asegurar para todos los habitantes una existencia digna del ser humano, 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 135⁴⁹ 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 cual dispone que *“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. – Continúa el mencionado artículo – 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 economía social de mercado, al establecer que el plan económico será aplicado tanto 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.

⁴⁹ 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.

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

Según explica el autor chileno López Aparicio⁵⁰, 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 externalidades⁶ 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, e) 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 7) la nacionalización de las minas cuando se acabó el poder político de los “barones mineros”. (López Aparicio, 97: 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 de la seguida por los países de Europa después de la segunda guerra mundial.

⁵⁰ Véase: Waldo Lopez Aparicio “Estudio del sistema de regulación sectorial en Bolivia” Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1997.

Según explica Chávez en su trabajo “Macroeconomía de la privatización en Bolivia”⁵¹, la economía nacional creció a un ritmo del 5.5 % anual entre el periodo 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 la economía, 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*” (Chavéz, 91:7) provocaron la grave crisis de la economía boliviana de los años 80, misma que no pudo ser resuelta sino hasta mediados de la década.

LA TRANSICIÓN INSTITUCIONAL Y EL NUEVO ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA A PARTIR DEL AÑO 1985.-

Mil novecientos ochenta y cinco marca un antes y un después en la vida económica de Bolivia. Es el año en el que las organizaciones multilaterales de cooperación ponen en práctica las políticas adoptadas en el consenso de Washington. Dos medidas destacan, las políticas de estabilización, y las reformas estructurales.

A diferencia de lo ocurrido en las décadas pasadas, esta vez las clases dominantes encontraron cierta coherencia en la toma de decisiones. Los cuatros gobiernos democráticos elegidos desde 1985 demostraron una coherencia con la política

⁵¹ Véase, Gonzalo Chávez A. “*Macroeconomía de la Privatización en Bolivia*” Instituto de investigaciones socio económicas”, Documento de Trabajo No. 07/91, La Paz-Bolivia, Agosto 1991.

económica boliviana impuesta por el FMI y el BM. Sin embargo, el año 2005 se produce una nueva ruptura entre agenda económica y desarrollo institucional en Bolivia, la asunción al poder por parte de Evo Morales implica una re-configuración del escenario político – y por consiguiente de la agenda de desarrollo económico e institucional en el país.

En esta sección se reseña brevemente la situación económica que atravesaba Bolivia en la primera mitad de la década de los 80. Pues es esta la que orilló al gobierno de ese entonces a adoptar las medidas liberalizadoras propuestas por los organismos multilaterales de cooperación. Posteriormente se analizan las nuevas medidas tendientes a la reformulación del estado, poniendo énfasis en las reformas estructurales más que en las políticas de estabilización; ya que estas fueron medidas coyunturales que no incidieron determinadamente en la nueva estructura estatal, por lo menos en lo que a prestación de servicios públicos se refiere. Se analiza como parámetros encargados de llevar adelante la reforma estructural en Bolivia, el caso de las privatizaciones, la capitalización y el fomento de las inversiones extranjeras.

En una segunda parte se analiza la nueva estructura estatal, tomando como referencia las instituciones de regulación sectorial en materia de servicios públicos. Se realiza este análisis a partir del marco normativo de estas instituciones, es decir la Ley 1600 y su Decreto reglamentario Decreto Supremo 24132.

La situación económica hacia 1985.-

Bolivia inició la década de los 80 con una economía paupérrima. Las causas de esa pobreza no son analizadas en el presente trabajo de tesis. Sin embargo conviene señalar la situación en la que se encontraba en ese entonces.

Hasta la primera mitad de la década de 1980, el modelo de desarrollo de Bolivia estaba basado en un capitalismo de estado. Era este el que participaba directamente en la actividad productiva. Dicho modelo tuvo resultados importantes para la economía boliviana, tan así que durante la década de los 70 por ejemplo se alcanzaron tasas de crecimiento de hasta el 5 % anual⁵². 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 periodo 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.

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

	1981	1982	1983	1984	1985
Ingresos Totales	37.8	35.8	26.0	21.3	25.2
Ingresos Corrientes	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
Ingresos de Capital	0.6	0.2	0.2	0.2	0.1
Gastos Totales	45.9	51.7	45.8	46.7	35.0
Gastos Corrientes	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
Gastos de Capital	6.5	6.7	5.0	4.4	4.1
Déficit	-8.1	-15.9	-19.8	-25.4	-9.8
Financiamiento	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: Elaborado en base a UDAPE(1993) y UDAPE(1998).

(Fuente: Antelo, 2000: 8)

⁵² Véase, Eduardo Antelo, “*Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985*”, Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa, La Paz-Bolivia, 2000.

Como se puede ver, la situación económica era insostenible, la reducción de financiamiento externo y el alto nivel de déficit fiscal llevaron al estado emitir dinero inorgánico, lo cual aceleró y disparó los índices de hiperinflación que llegaron a un nivel insospechado de 1870 % 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 generó ineficiencia en la asignación de recursos y condujo 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 No.2
INDICADORES MACROECONÓMICOS SELECCIONADOS

	1981	1982	1983	1984	1985
Tasa de Inflación (%)	25.1	296.6	328.5	2177.2	8170.5
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

A diciembre o variaciones anuales a diciembre.

Fuente: Banco Central de Bolivia, UDAPE e INE.

(Fuente: Antelo, 2000: 8)

Como se desprende del cuadro transcrito, los indicadores macroeconómicos en Bolivia hacia el año 1985 no eran alentadores. Esta situación provocó que durante el año 1985 el gobierno del MNR tome medidas radicales aplicadas en terapias de shock, tal cual lo manifestó el entonces representante del FMI Jeffrey Sachs.

La Nueva Política Económica en Bolivia (NPE).-

La crisis de los 80 provocó en Bolivia un colapso y una inmediata respuesta por parte del gobierno de ese entonces. La denominada NPE aplicada por el Gobierno de Víctor Paz Estensoro y su gabinete se concentro en dos rubros: por un lado la política de estabilización⁵³ y por otro 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 pero fue complementada por las gestiones de Jaime Paz Zamora (1989– 1993), y Gonzalo Sánchez de Lozada (1994-1997). La gestión de Hugo Bánzer Suare (1998 – 2001) – complementada por su vicepresidente Jorge Quiroga (2001 – 2002) se encargó más bien de dar continuidad a las reformas estructurales aunque bajo diferentes formas de organización.

⁵³ 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 YPF 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. 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 condonar y reprogramar la deuda externa. (para un análisis amplio de las políticas de estabilización en Bolivia, consultar: Eduardo Antelo, *“Políticas de Estabilización y Reformas estructurales en Bolivia desde 1985”*, Serie Reformas Económicas, Bolivia, 2000.)

La segunda gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada (2002 – 2003), tenía que profundizar y dinamizar más aún la nueva estructura estatal, sin embargo; fuertes movimientos de resistencia precipitaron su caída y anunciaron un rechazo cada vez más fuerte de la estructura estatal promovida desde el año 1985. El actual gobierno, a la cabeza del líder indígena Evo Morales ha dado una lectura a esta situación y anunció una nueva reforma estructural del estado – la cual evidentemente contrastará con la iniciada el año 1985 por el gobierno del doctor Paz Estensoro.

En esta sección se analiza cual fue esa nueva estructura estatal iniciada el año 1985. Para ello se toma como base el nuevo rol del estado boliviano en la economía a partir del análisis de su participación en materia de servicios públicos. Las políticas de estabilización no serán analizadas, debido a que las mismas no tuvieron un énfasis en la participación del estado en la economía a partir del sector de servicios públicos.

En consecuencia solo se analizan las medidas sobre reformas estructurales tomando como base los siguientes cuerpos normativos: Decreto Supremo 21060, Ley de Inversiones, Ley de Privatización, y Ley de Capitalización. La Ley 1600 o Ley SIRESE será analizada con más detenimiento en un apartado diferente. Tan solo se analizan las disposiciones de estas normas que tuvieron algún efecto en la prestación de servicios públicos⁵⁴.

El Decreto Supremo 21060 y su efecto en las reformas estructurales.-

La nueva política económica boliviana estaba enmarcada netamente 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

⁵⁴ Cabe mencionar que muchas de estas normas – especialmente el Decreto Supremo 21060 – contiene disposiciones relativas a: liberalización de la legislación de recursos naturales, reforma financiera, privatización y capitalización, descentralización de los servicios sociales y participación popular, y reforma de la educación. Está también en la agenda la reforma de la seguridad social. Sin embargo, solo me concentraré en lo referido a legislación en materia de servicios públicos.

su ineficiencia en la asignación de recursos habían llevado al país a la crisis de la década de los 80. La NPE buscaba remediar esto cambiando de agente asignador de recursos.

El D.S. 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 Decreto 21060 estaba estructurado sobre la base de ocho títulos⁵⁵ que pueden ser agrupados en dos: 1) Medidas tendientes a la política de estabilización, y 2) medidas tendientes a la reforma estructural. Como se adelantó, las medidas tendientes a la reforma estructural obedecen a varios rubros, yo me concentraré solo al 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 determina que a partir de la fecha de su publicación, los precios de bienes y servicios en todo el territorio de la república 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 establece la eliminación de aranceles y toda medida proteccionista que ponía en riesgo el abastecimiento de determinados insumos en el mercado nacional.

Es comprensible que en ese entonces no se haya podido dar un salto tan grande de un estado interventor a un estado de libre mercado. Era necesario atravesar por la etapa

⁵⁵ 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.

de estado regulador. Esto se evidencia a partir de la disposición del artículo 75, que determinaba que ciertas industrias tales como las de la electricidad, hidrocarburos, transporte automotor urbano de pasajeros, transporte de pasajeros inter-departamental e interprovincial y fletes por transporte de carga, productos farmacéuticos, tarifas de transporte aéreo, estarían sujetas a un régimen de precios⁵⁶. Lo cual denota una transición lenta hacia el libre mercado.

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

⁵⁶ **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 Inter Provincial 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 dejó que sea la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) la que fije las tarifas, pero previa aprobación de del Ministerio de transportes y Comunicaciones.

h) Tarifas Telefónicas Locales.- Se obligó a todas las empresas telefónicas locales a transformar sus personalidades jurídicas a la figura legal de cooperativas de usuarios. Se estableció asimismo 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 larga distancia internacional, a un nivel que no podía exceder la tarifa que cobraban 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. Ambas tarifas de larga distancia, nacionales o internacionales, debían ser aprobadas previamente por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

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) una institución encargada 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, autorización de créditos, y aprobación de proyectos de inversión de capital en cada una de estas empresas. Asimismo, 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 íntegramente al sector privado de la

distribución y comercialización de los hidrocarburos y sus derivados, dejando en su manos solamente la comercialización interna de tales productos al por mayor. Se nota aquí que ya uno de los principales eslabones 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 obligatoriamente 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.

También se dispuso que 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 pérdida de autonomía y de capacidad de gestión para la misma empresa.

En el sector minero pasó 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, 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 misma empresa Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL).

Para complementar más aún el proceso de autonomía otorgada cada una de estas empresas subsidiarias de COMIBOL., 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. Cada una de dichas plantas iba a ser administrada como una división las respectivas empresas mencionadas.

Con relación al rubro de transporte urbano de pasajeros, se determinó la disolución de la Empresa Nacional de Transporte Automotor (ENTA), traspasándose 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 monopolios 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 impera.

De esta manera, el Decreto Supremo 21060 establecía los mecanismos necesarios para iniciar un periodo 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.

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 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 prerrequisito para invertir en el país.

Por otro lado se adoptaron figuras legales tendientes al fomento de las inversiones. Una de estas figuras fue la inversión conjunta entre inversionistas nacionales y/o extranjeros, bajo la modalidad de Riesgo Compartido (Joint Venture)⁵⁷. 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

⁵⁷ Por mandato del artículo 20 de la Ley 1182, ningún contrato de riesgo compartido implicaba la constitución de personalidad jurídica, lo cual hacía más atractiva la inversión en el país.

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 en Bolivia. 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); asimismo, se tuvieron que mejorar los niveles de calidad institucionales de todas aquellas instituciones encargadas de registrar y regular inversiones en determinados sectores relevantes.

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 eran tendientes a un fin específico, abrir la economía boliviana al libre mercado.

La Privatización.-

La privatización fue una de las medidas más importantes para consolidar el modelo. Según Gonzalo Chávez, las presiones externas hacían parte de la “*condicionalidad cruzada del Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) para acceder a los flujos de ayuda externa*”. (Chávez, 91: 2).

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 nacional⁵⁸, 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 vida de la población – educación y salud.

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) la reorganización de las empresas que permanecerán en el sector público, 3) el cierre de aquellas que no presentan ninguna posibilidad de mejora en sus futuras operaciones, y; 4) la eliminación definitiva de las transferencias del gobierno central a las empresas del estado⁵⁹.

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 multilaterales de cooperación 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 los aspectos nacionales que

⁵⁸ 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. (para ampliar consultar: Gonzalo Chávez A. “Macroeconomía de la Privatización en Bolivia”, SEC, La Paz Bolivia, 1991)

⁵⁹ Unidad de Análisis de Políticas Económicas. (UDAPE), “*El programa económico y social boliviano*”, Mimeo, La Paz-Bolivia, Septiembre 1991.

necesitan una labor de regulación, control, provisión de seguridad, provisión de justicia, e infraestructura. (UDAPE, 91)⁶⁰.

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, 91)

La institución encargada de llevar adelante este proceso de transición fue nuevamente el CONEPLAN. Esta institución 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. En el caso de las empresas de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, dicha tareas las realizó en coordinación con las Corporaciones Regionales de Desarrollo respectivas.

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, 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, 91)

Así, más de 60 empresas públicas pasaron de manos del sector público al privado. Sin lugar a dudas la Ley 1330 y su decreto reglamentario (D.S. 22836) sirvieron de instrumentos imprescindibles para reencausar el papel del estado boliviano

⁶⁰ 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 que se siguió en países como Corea o Taiwán.

en la economía. Cabe resaltar que a diferencia de la política económica de intervención seguida en países como Corea y Taiwán, en Bolivia se optó por un marco institucional más limitado al respecto, 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 desenmascara su verdadera 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 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 mixta⁶¹. A partir de ese momento las empresas contaban con un capital distribuido en dos sectores, el sector privado correspondiente a las inversiones privadas – trabajadores de las mismas empresas – y el sector público correspondiente al estado.

⁶¹ El artículo 1 de la Ley de Capitalización autorizaba al poder 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. Asimismo, 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.

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 YPFB, se procedió a su separación tanto vertical como horizontal en el nivel de exploración. En consecuencia se formaron tres sociedades de economía mixta: Andina S.A.M., y Chaco S.A.M. – empresas encargadas de la exploración de hidrocarburos – y Transredes S.A.M. – 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 S.A.M., Corani S.A.M. y Valle Hermosos S.A.M., el transporte quedó en manos de Empresa Transportadora de Electricidad S.A.M.⁶².

Con relación a los sectores de Transportes y Telecomunicaciones, se constituyeron las sociedades Lloyd Aéreo Boliviano S.A.M. (LAB), y ENTEL S.A.M. respectivamente. Finalmente, la empresa de Ferrocarriles – Ende – fue separada horizontalmente en dos ámbitos geográficos, ENDE Occidental S.A.M. y ENDE Oriental S.A.M.

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 que debían presentar cierta documentación que describía su

⁶² Es pertinente remarcar que este proceso de separación se produjo para el Sistema Interconectado Nacional (SIN) solamente - es decir para la generación, transmisión y distribución de electricidad en las ciudades de Cochabamba, La Paz, y Santa Cruz. El resto de departamentos son provistos de energía eléctrica proveniente de sistemas aislados de generación de electricidad. Véase: Gover Barja Daza, “*Inversión y productividad en la industria boliviana de la electricidad*”, CEPAL, Serie Reformas Económicas No. 15, Febrero 1999.

capacidad técnica, operativa, financiera y administrativa de acuerdo con los requisitos detallados en los términos de referencia, podían haber sido nacionales y/o extranjeras. Este proceso fue supervisado por asesores estratégicos de bancos privados de inversión y firmas jurídicas extranjeras especializadas.

Fase de licitación.- Una vez que se calificaron a los licitantes de acuerdo con los términos de referencia, se invitó a los preseleccionados a que presenten 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.

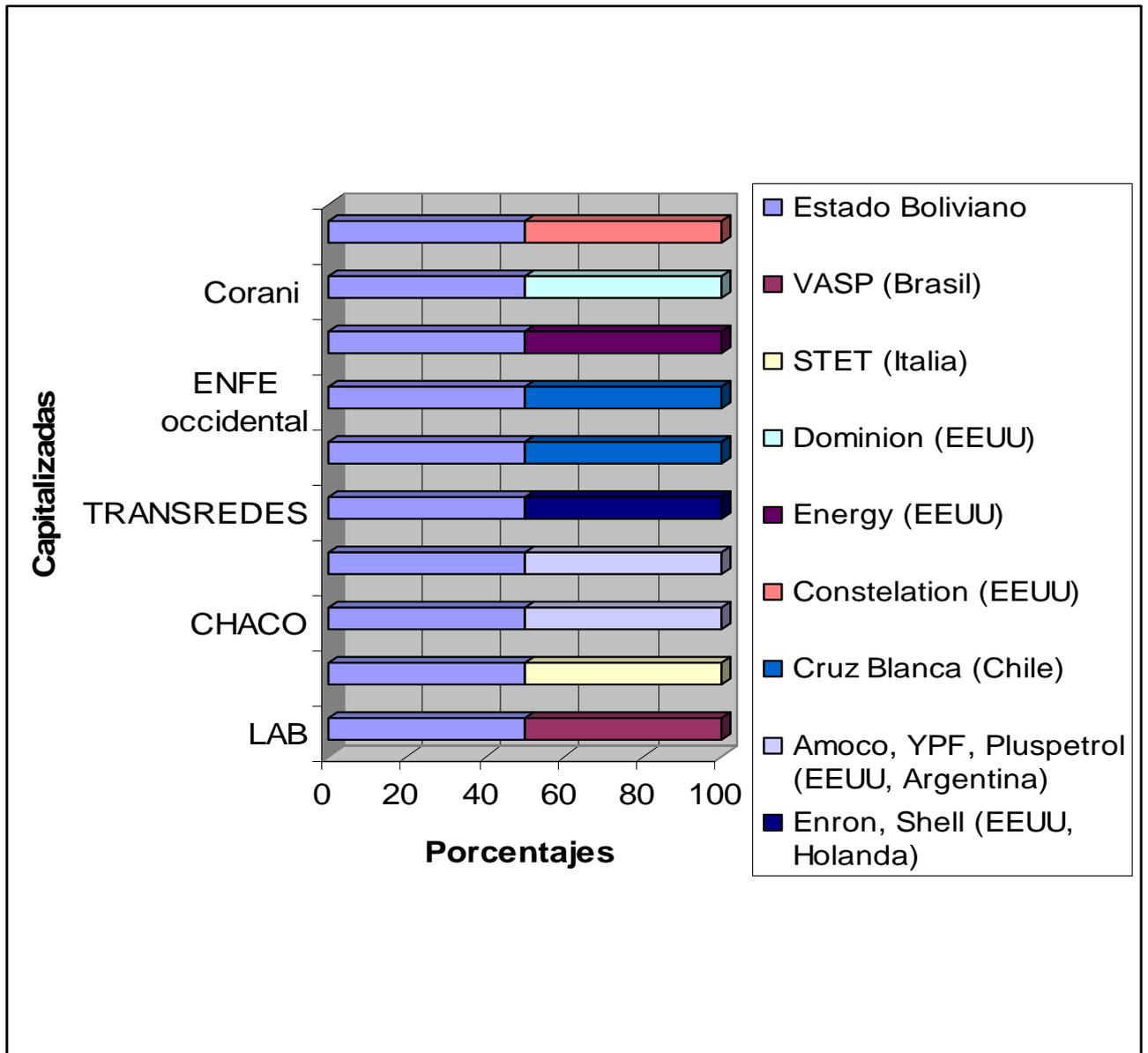
Fase de cierre.- Después de completados todos los procedimientos legales y administrativos necesarios, el monto aportado por el adjudicatario se acreditó en las cuentas de la empresa capitalizada, y las acciones del gobierno se transfirieron a un administrador privado de pensiones, que invierte los recursos en nombre de los beneficiarios. De esta manera, las nuevas empresas capitalizadas pasaron a ser 100% privadas⁶³. (Luna, 2005)

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 éstos no podrán, directa o indirectamente, adquirir de terceros, acciones de esas sociedades que superen el cincuenta por ciento 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:

⁶³ Véase: Luna Ovando Jaime “Análisis de la Ley de capitalización”, trabajo inédito, 2005.

Cuadro No 3



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo al cuadro anterior se observa que el estado boliviano debía ser el socio de las empresas capitalizadas. Sin embargo, en los hechos 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 Poder 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

mayoría⁶⁴, 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 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 fideicomiso⁶⁵ 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.

⁶⁴ El artículo 7 de la Ley de Capitalización “...los ciudadanos bolivianos mencionados en el artículo anterior se beneficien 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”.

⁶⁵ 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 aquél 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.

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 NUEVO ESTADO BOLIVIANO A PARTIR DE 1994

El sistema de Regulación Sectorial y el nuevo rol del Estado en Bolivia.-

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

El nuevo aparato institucional boliviano significó la transferencia de varias competencias de parte del gobierno central – Ministerios, Secretarías, Vice-ministerios – a unidades intermedias descentralizadas – las Superintendencias. El marco legal adoptado para operar esta transición institucional en Bolivia 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: 1) Transporte, 2) Electricidad, 3) Telecomunicaciones, 4) Saneamiento Básico, y 5) 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 Ministerio de Obras Públicas. Si bien se estableció la autonomía de gestión técnica, administrativa y económica de las superintendencias, este hecho puede 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 reclamación 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 esta 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 USA o Australia cuentan con una regulación unificada – para todos los sectores. (López, 97).

Un sistema híbrido como el boliviano funciona bajo la siguiente dinámica. 1) Por un lado la Superintendencia General fiscaliza a cada una de las Superintendencias Sectoriales en lo referente a la eficiencia y eficacia de su gestión; 2) 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; 3) 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. 4) Por otro lado 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 captura⁶⁶, pues Bolivia presenta las condiciones necesarias para que esto ocurra; país corrupto, poca tradición democrática, mercados pequeños, y poca gobernabilidad democrática. (López, 1997)

⁶⁶ 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”, publicado en Finanzas y Desarrollo, septiembre de 2001.

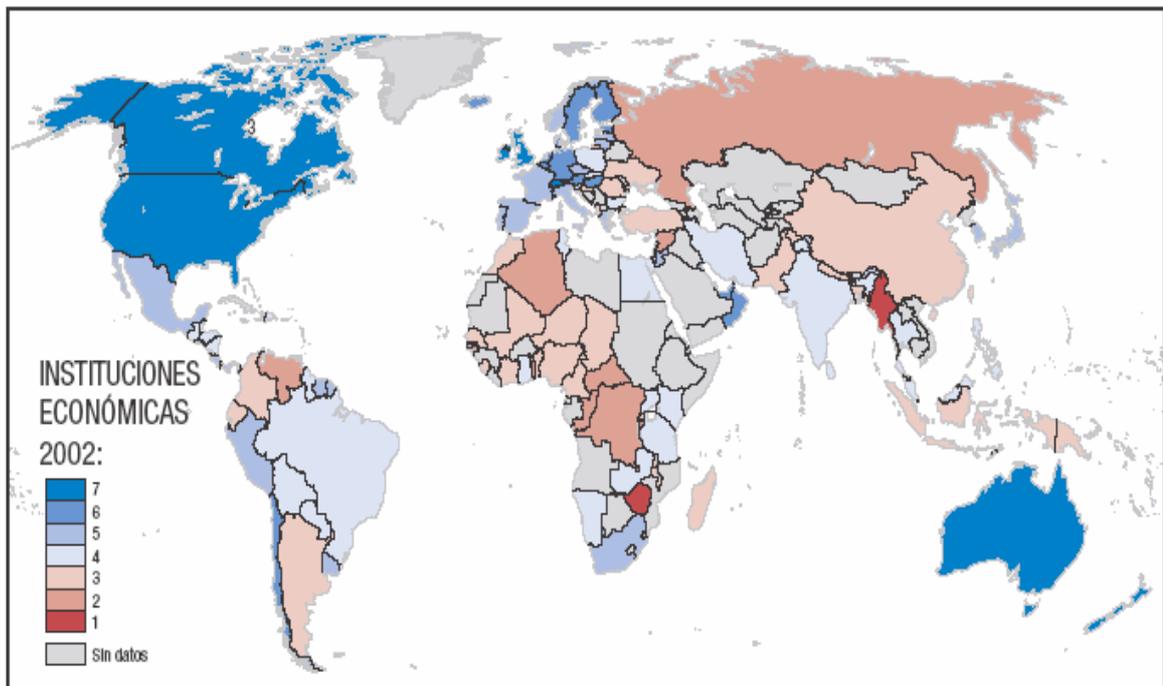
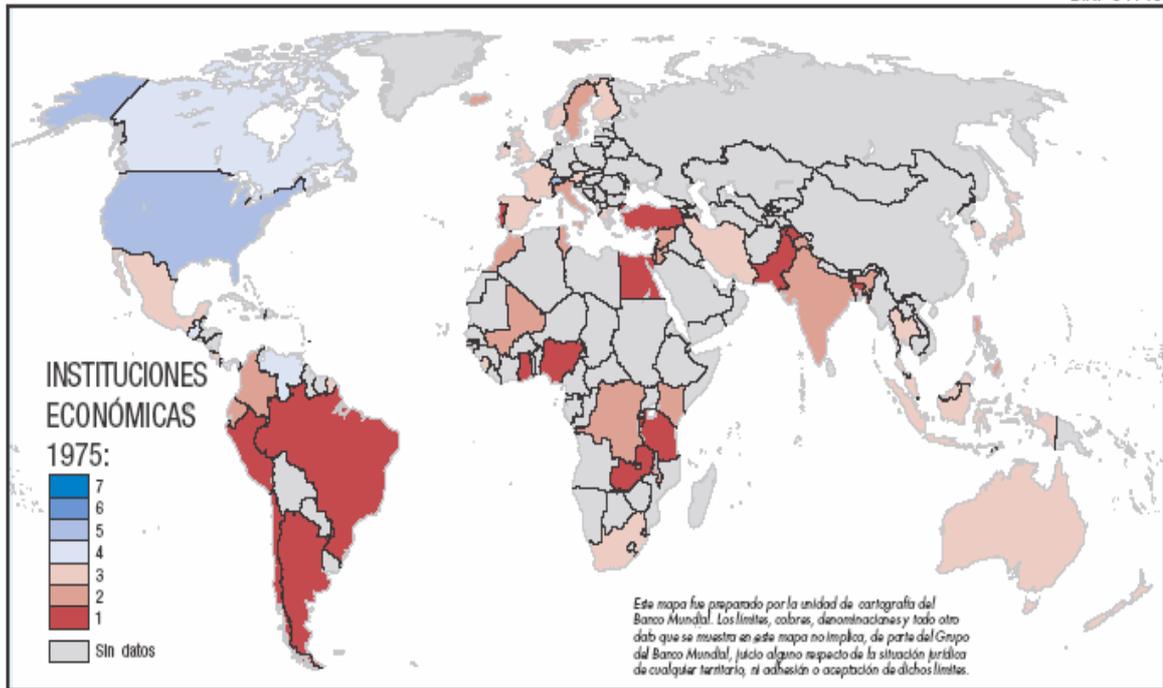
La elección de las máximas autoridades de cada superintendencia esta designada al Presidente de la república de ternas propuestas por el Senado nacional, y sus funciones son ininterrumpidas por el tiempo de cinco años. Esto permite cierta protección de injerencia política, evita remociones arbitrarias 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, capturas de las empresas y la captura técnica.

Finalmente, las funciones de las superintendencias pueden ser resumidas en tres grandes grupos: 1) Fiscalización – referida al control y seguimiento en el cumplimiento de las metas de expansión y calidad exigidas a las empresas, 2) Asignación de derechos – referidas al otorgamiento de concesiones, licencias y registros, y 3) 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 mas altos de la región a partir del año 1994, sobre todo tomando en cuenta que antes de ese año su nivel no se encontraba ni siquiera calificado por falta de información.

Cuadro No 4

BIRF 34140



SEPTIEMBRE DE 2005

Fuente: Gwartney y Lawson (2004) y cálculos del personal técnico del FMI.

¹ La medida de las instituciones económicas se basa en el índice de libertad económica de Gwartney y Lawson. Se dio una nueva escala de 1 a 7 a la calificación de los países en razón de la mejor calidad institucional. Véase un análisis más detallado en el apéndice 3.1.

Fuente: FMI: 2005

FACTORES POLÍTICOS Y SOCIALES QUE AYUDAN A ENTENDER LA DISCONTINUIDAD ENTRE CONSTITUCIÓN ECONÓMICA, DESARROLLO INSTITUCIONAL, Y DESARROLLO ECONÓMICO EN BOLIVIA; Y QUE PERITEN LA CONFIGURACIÓN DE UN NUEVO ESCENARIO CARACTERIZADO POR UNA MAYOR INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.-

Es pertinente antes de pasar a la siguiente sección, explicar que elementos impidieron una coherencia entre las normas y políticas gubernamentales, con la constitución económica en Bolivia. Como se estudió en la primera sección del capítulo 1, la constitución económica es el reflejo del orden económico que un estado adopta para si. En consecuencia, debería ser el reflejo de lo que la población de un país quiere en lo que a desenvolvimiento económico se refiere, tal cual como vimos en el caso de la constitución estadounidense y los emigrantes europeos que llegaron a ese territorio.

En el caso boliviano, la situación fue contraria y algo similar a lo ocurrido en India, Turquía y Brasil. Nunca existió una agenda política y económica concertada entre las clases burguesas dirigentes, y las clases obreras, campesinas y trabajadoras del país. Desde la fundación de la república, no se tomo en cuenta la opinión del campesinado tanto de oriente como de occidente a la hora de formular las políticas económicas; esta tarea fue reservada a una pequeña elite instruida heredera de las clases criollas, y españolas coloniales.

Evidentemente, la ausencia de las mujeres, del campesinado, de los indígenas – tanto de oriente como de occidente – de los mestizos, de las comunidades afro bolivianas, y otros sectores excluidos de la sociedad en la toma de decisiones, encontraba respuesta en la falta de educación e instrucción de la que fueron presas desde la colonia. Todos estos rasgos culturales, históricos y políticos, nos ayudan a entender el

por que del fracaso en el desarrollo económico de Bolivia. Siguiendo los postulados de la escuela neo institucionalista, podemos decir que la existencia de estos factores tuvo una fuerte influencia en el pobre desarrollo institucional boliviano a lo largo de su historia.

La marcada ruptura entre clases sociales tuvo una fuerte influencia en el desenvolvimiento político boliviano. La clase dominante, siempre con el poder en su control, planificó la política económica tomando en cuenta sus intereses únicamente, sin desarrollar una verdadera agenda incluyente de desarrollo económico.

Esta falta de dialogo y apertura de las clases dominantes hacia las clases trabajadoras y campesinas duro hasta la primera mitad del siglo XX. 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 intento un golpe de estado junto a algunos cuadros de oficiales del ejército; sin embargo, el poder de acción de este movimiento era insuficiente, y el golpe se hubiera tornado en fallido de no ser por la participación del máximo líder sindical de Bolivia – Juan Lechón Oquendo – y sus bases. Lo que en principio era un simple intento de golpe militar, se convirtió pues en una verdadera revolución nacional, que se llevo adelante en una alianza entre el MNR y los sindicatos.

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, por un lado la Federación de Trabajadores Mineros de Bolivia (FTMB), y por el otro 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 este 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 Lechín a la vicepresidencia durante el segundo mandato de Víctor Paz (1960-1964) restableció un tiempo la alianza MNR-COB, hasta que el primero se opuso a una nueva candidatura del último. 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 periodo siguiente.

En esta primera etapa se puede observar, como 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 – que fueron desbaratadas en la siguiente etapa en la que las clases trabajadora fue prácticamente desintegrada y perseguida.

La gestión de Rene 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, marco 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.

Después de Barrientos, que se había opuesto violentamente a la COB, el general Ovando, que ocupaba la presidencia de 1969 a 1970, intentó ganarse a los sindicatos con la nacionalización del petróleo. La tentativa de derrocamiento de Ovando por parte de una junta militar opuesta a esta orientación reformista, chocó contra la COB que organizó una insurrección en La Paz, misma que logró imponer al general Torres en la presidencia. Este propuso a la COB una vuelta al cogobierno, oferta rechazada por los sindicatos que emprendieron un proceso de radicalización. Una Asamblea Popular fue reunida por la COB, que pretendió sustituir al Congreso. Las fuerzas armadas pusieron finalmente un término al clima insurreccional con el golpe del general Banzer, que se mantendría en el poder hasta 1978. La COB fue declarada ilegal y sus dirigentes perseguidos. El gobierno militar intentó entonces sustituir los sindicatos por coordinadores laborales nombrados por él.

En esta segunda etapa, se puede ver la clara polarización de intereses entre las clases obreras y trabajadoras y las clases políticas, lo cual obviamente influyo en un periodo de inestabilidad y violencia que tuvo repercusión en el desarrollo económico e institucional del país. Sin embargo, existe un rasgo importante que diferencia a este periodo de anteriores, y es la total ruptura de las clases sindicales y el poder político,

esto trajo consigo el abandono de una vieja estructura de clientelismo que el MNR intento tejer en la década de los 50 bajo la presidencia de Víctor Paz Estensoro. Por otro lado, se debe citar como causa del escaso desarrollo institucional de esa época, que los militares que participaron en el golpe de estado de 1971 no lo hicieron con un sentido corporativo homogéneo de su misión de gobierno, y el gobierno de Bánzer, pese a su aparente semejanza con los autoritarismos burocráticos modernos, no pasó de ser una dictadura personalista, que tuvo que recurrir a una corrupción generalizada para mantener la lealtad del grueso de las FF.AA⁶⁷.

A partir de 1979, la de la Confederación Sindical Única de los Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), organizada por el líder *katarista*⁶⁸ 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 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 UDP de 1982-1985, cuando su constante presión callejera paralizó completamente la acción gubernamental.

⁶⁷ Véase: Yann Basset “*Bolivia en la tormenta. Algunas consideraciones sobre la crisis social*”, en Oasis 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 189-212.

⁶⁸ 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, un estado indianista, y excluyente, su principal representate hoy en día 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 Post-doctorales, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.

Las elecciones del 29 de junio de 1980, las primeras realizadas con unas garantías mínimas de fiabilidad, arrojaron finalmente el resultado que los grupos de poder habían intentado evitar mediante el fraude en los dos comicios anteriores. Esta vez, Paz Estenssoro reconoció la victoria de la UDP y anunció su decisión de votar la investidura de Siles Zuazo, cuya elección como primer Presidente constitucional de la República quedaba así garantizada (Basset, 2006). Sin embargo, nuevamente el quiebre de la vinculación clientelista entre el sistema político y el movimiento social, tanto en su versión campesina como obrera, generó una profunda inestabilidad política.

Se observa nuevamente, que el escenario social y político, y la incapacidad de las clases gobernantes de conciliar las visiones encontradas entre distintos sectores de la sociedad, provocaron el nulo desarrollo económico e institucional del que Bolivia fue presa hasta bien entrada la década de los 90.

El escenario político sufrió nuevos y forzados cambios durante el nuevo gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985 – 1989). La aplicación del Decreto Supremo 21060 implicó la re-localización de varios mineros y el debilitamiento de la COB⁶⁹. 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 Estenssoro y Gonzalo Sánchez de Lozada y ADN de Hugo Banzer Suárez – a partir de ese año, 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

⁶⁹ 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 de ese entonces; 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 Ibañez Rojo Enrique, “¿*Democracia neoliberal en Bolivia?*”, *Sindicalismo, crisis social y estabilidad política*”, Universidad Complutense de Madrid, Revista de Estudios Internacionales de América Latina y el Caribe, Vol. 4 N° 2, Julio – Diciembre 1993.

aplicación de medidas económicas de corte liberal. Por su parte, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) – partido más comprometido con las demandas sociales – había resignado su votación aun tercer lugar, y su accionar en el congreso a apoyar de manera muy tímida las políticas liberales adoptadas por el MNR y ADN⁷⁰.

Los resultados de 1989 por lo tanto, 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 narco-vínculos en el gobierno de Jaime Paz Zamora, el escándalo en la capitalización del 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 ciudadanos⁷¹.

Como vimos en la segunda sección de este capítulo, la nueva política económica que implicaba mayor apertura comercial, liberalización de mercados y servicios, y privatizaciones entre otros, 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 de 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 propicio crecimiento económico, ni gran generación de riqueza, y menos una justa distribución de la poca que se generaba

⁷⁰ Este apoyo se manifestó nítidamente en la asunción al gobierno de su máximo líder – Jaime Paz Zamora - el año 1989, a través del acuerdo patriótico (AP) celebrado con el partido ADN del ex dictador Hugo Banzer Suárez.

⁷¹ Véase: Jorge Lazarte, “Bolivia: certezas e incertidumbres de la democracia. Partidos, problemas de representación y reforma política”, La Paz: Los Amigos del Libro/ ILDIS.

Adicionalmente de las medidas de corte 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's). 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 aprobar nuevas medidas de carácter económico que tendían a profundizar el sistema de libre mercado. En este periodo de democracia de mercado, se puede ver que la desarticulación de los movimientos sociales – más no de sus necesidades – permitió la configuración de un escenario en el que por fin se empezaba a vislumbrar cierta estabilidad institucional, aunque a un costo muy alto que cobraría cuentas entrada la década de los 2000.

Alimentados por el factor pobreza y exclusión, los sectores disconformes de la sociedad 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 lucha⁷². La década de los 90 sirvió de

⁷² En su texto "Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, procesos enmarcadores y acción política" Álvaro Gracia Linera, Patricia Costas, y Marxa Chávez, identifican que ahora los movimientos sociales están fragmentados, es decir que cada movimiento tiene su propio discurso, su propio territorio de acción, y sus propios líderes. Por el discurso que maneja cada

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.

La década de los 2000 empieza con la caída del sistema de libre mercado representado en Gonzalo Sánchez de Lozada. Dos mil tres fue el año en el que los nuevos movimientos sociales – ahora organizados bajo estructuras distintas – propiciaron la renuncia de Sánchez de Lozada y provocaron una transición a un nuevo periodo caracterizado por una mayor intervención del estado en la economía, y representado en la persona del nuevo presidente de la República Evo Morales Ayma.

El plan de gobierno de Evo Morales se centra básicamente en darle nuevo rol al estado, pero no deja de lado la dependencia de la cooperación internacional y la inversión extranjera, bases del modelo económico aperturista.

En su plan de gobierno denominad “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien” la administración de Morales estima que requerirá una inversión de 12.700 millones de dólares, de los que 6.800 millones los aportará el estado boliviano y el restante la empresa privada, tanto nacional como extranjera, en las diversas áreas de la actividad económica. Al final del período, el crecimiento económico esperado es del 7,6 por ciento, casi el doble del 4 por ciento con que se prevé que termine el año 2006. Para la primera fase, aseguró que se dispone de 300 millones de

movimiento, los autores los concentran en tres grandes grupos: 1) los que apuntan a la transformación radical del Estado (CSUTCB de Felipe Quispe “el Mallku”), 2) otros que pretenden cambiarlo en algunos aspectos (CSUTCB de Ramón Loayza, y el movimiento cocalero del Chapare), y 3) los que propugnan mayor reconocimiento frente a la autoridad o actores civiles (cocaleros de los Yungas, y movimientos guey entre otros,). Álvaro Gracia Linera, Patricia Costas, Marxa Chávez, “*Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, procesos enmarcadores y acción política*”, La Paz – Bolivia, 2004.

dólares, de los que destinará 140 millones a la producción, 100 para impulsar el comercio, 30 millones al desarrollo de infraestructura y otros 30 millones a la construcción de vivienda. El ministro de planificación económica de Evo Morales, Carlos Villegas, explicó que "*el país necesitaba una visión de largo y corto plazo*" para su desarrollo económico.

De lo expuesto, se colige que Evo Morales planea una fuerte intervención del estado en la economía. Para ello, necesariamente debe re-configurar 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 Sectorial. En consecuencia, se vislumbra un nuevo periodo en Bolivia, mismo que implicará cambios trascendentales a nivel institucional y que tendrán una incidencia directa en el rol que el estado jugará en la economía.

Conclusiones

Finalizado el trabajo de análisis propuesto, a continuación se desarrollan las principales conclusiones a las que se arribaron. Sin embargo, quiero destacar la importancia y necesidad de profundizar el presente estudio, en momentos en los que la República de Bolivia se encuentra en un profundo proceso de transición económica, política y por consiguiente institucional. Los organismos competentes bolivianos, deben encargarse de llevar a delante estudios más profundos con la finalidad de llevar con éxito el proceso histórico de transición que atraviesa Bolivia.

Con relación al capítulo 1

- 1 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 que puedan articular coherentemente el funcionamiento de cada uno de los subsistemas.
- 2 Lo ideal es que la articulación de los sub-sistemas que forman parte del estado, sea plasmada y dirigida desde la Constitución Política del Estado, la cual en teoría debería contener el orden económico a seguir por parte de un país.
- 3 En teoría, la constitución económica existe como mecanismo ordenador de la economía, 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 más bien, 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, mismo 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 permitir un mejor desarrollo de la economía de los estados.

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.

6 Finalmente, la forma de articulación entre los subsistemas, define el rol del estado en la economía.

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 clases burguesas dominantes que planifican solo pensando en su beneficio, tienen una influencia negativa en el desarrollo

institucional de un estado, tal cual lo vimos en los casos de Turquía, India, y Brasil.

- 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. Recién a partir del análisis concienzudo de estos elementos, se podrá determinar cual 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.

Con relación al capítulo 2

- 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 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 181 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 marco una clara ruptura ente 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 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 así como cambiaban los gobiernos de turno.
- 5 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 libre mercado.
- 6 La política de libre mercado no fue desarrollada en Bolivia, sino 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 den vías de desarrollo a pesar de las diferencias culturales, históricas y políticas que cada uno de estos países podía presentar.
- 7 El resultado de la aplicación de dicho modelo desembocó en resultados negativos más que positivos, tales como: 1) el incremento de la inestabilidad política, económica , y social 2) aumentó 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 (Stiglitz, 98).
- 8 Esto provocó que tanto el FMI y el BM cambien de rumbo y hoy intenten desarrollar un nuevo modelo de carácter neo institucional – poniendo más énfasis en las diferencias sociales, culturales y políticas de cada país.
 - 9 Después de 20 años de aplicación, Bolivia rechazó totalmente el modelo económico e institucional propuesto por el FMI y el BM en las pasadas décadas, y emprendió de manera más radical que la actual propuesta neo institucional de los organismos multilaterales de cooperación, un proceso de transformación económica e institucional; tratando de reconocer y tomar en cuenta sus propios rasgos culturales, históricos y políticos. La elección de Evo Morales y el discurso que maneja, reflejan ese sentir de gran parte de la sociedad boliviana – más del 53 % de la población⁷³ –, misma que fue ratificada en las elecciones para asambleístas constituyentes.
 - 10 El actual discurso del presidente Evo Morales sobre mayor intervención del estado en la economía – producto de las elecciones generales del año 2005 –, necesariamente requiere de un proceso de transición institucional y normativa.
 - 11 Para tal fin, se pudo concluir que por lo menos en lo que al sector de servicios públicos se refiere, el actual Sistema de Regulación Sectorial cuenta con un alto grado de calidad institucional – entre los mejores de Sur América, 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.

⁷³ Véase: http://www.cne.org.bo/proces_electoral/generales2005/proceso/eg2005_acta_computo.pdf

12 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 SIRESE es funcional a un nuevo modelo de desarrollo basado en una mayor participación del estado en la economía, tal cual demandó la sociedad boliviana al elegir a Evo Morales, Presidente de la república.

BIBLIOGRAFÍA

Alesina, Alberto; Beatrice Weder, “Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid?”, *American Economic Review*, vol. 92, No. 4, 2002.

Antelo Eduardo, “Políticas de estabilización y de reformas estructurales en Bolivia a partir de 1985”, Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa, La Paz – Bolivia, 2000.

Basset Yann, “Bolivia en la tormenta. Algunas consideraciones sobre la crisis social”, en Oasis 2005-06, núm. 11, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia, pp. 189-212.

Bassols Coma Martin, “Constitución y Sistema Económico”, Tecnos, Madrid - España, 1988.

Boaventura de Sosa Santos, “La globalización del derecho”, Imprenta Santa Fe de Bogota, Bogota – Colombia, 1998.

Bobio Norberto, “Estado, Gobierno y Sociedad”, Fondo de Cultura Económica, México DF - México, 1989.

Bustelo Gómez Pablo, “Economía política de los nuevos países industriales asiáticos”, Siglo XXI, Madrid – España, 1990.

Casilda Ramón, “América Latina: Del Consenso de Washington a la Agenda de Desarrollo de Barcelona”, Real Instituto Elcano de estudios internacionales y estratégicos, Área: Economía y Comercio Internacional/ América Latina – Documento de Trabajo N° 10/2005, Febrero de 2005.

Chae, Wook; Hongyul Han, “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. 01–02, marzo-2001.

Chávez A. Gonzalo, “Macroeconomía de la Privatización en Bolivia” Instituto de investigaciones socio económicas, Documento de Trabajo No. 07/91, La Paz-Bolivia, Agosto 1991.

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. - 1a.ed. – Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2005.

Dirección de Estudios Macro Externos, “Evolución de la deuda pública 1970 – 2002, Experiencia histórica y perspectivas”, Lima Perú, 2002.

Dromí Roberto, “Administración local de la economía”, Ciudad argentina, Buenos Aires – 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*”, Desarrollo Económico – Revista de ciencias sociales, Vol 35, No 140, Buenos Aires – Argentina, Enero – Marzo 1996.

Falck Reyes Melba E; Rodríguez Alegría Agustina, “*Corea del Sur: un importante socio para México*”, en “México y la cuenca del pacífico”, vol. 7, núm. 22 / mayo – agosto de 2004.

Fondo Monetario Internacional, “*Perspectivas de la economía mundial, el desarrollo de las instituciones*”, 2005.

Fondo Monetario Internacional “*Stabilization and Reform in Latin America: Macroeconomic Perspective on the experience Since the Early 1990's*”, 2005.

García Linera Álvaro, Costas Monje Patricia, Chávez Marxa, “*Sociología de los movimientos sociales en Bolivia: estructuras de movilización, procesos enmarcadores y acción política*”, Plural, La Paz – Bolivia, 2004.

Galbraith John, “*Historia de la economía*”, Ariel, Barcelona-España, 1991.

Gray-Molina George, Pérez de Rada Ernesto, Yañez Ernesto, “*La economía política de reformas institucionales en Bolivia*”, Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe Latin American Research Network, Red de Centros de Investigación, Documento de Trabajo R-350, Marzo 1999.

Ibañes Rojo Enrique, “*¿Democracia neoliberal en Bolivia?, Sindicalismo, crisis social y estabilidad política*”, Universidad Complutense de Madrid, Revista de Estudios Internacionales de América Latina y el Caribe, Vol. 4 N° 2, Julio – Diciembre 1993.

Klein Herbert S., “*Historia de Bolivia*”, Juventud, La Paz-Bolivia, 1994.

Lopez Aparicio Waldo, “*Estudio del sistema de regulación sectorial en Bolivia*” Universidad de Chile, Santiago 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 HCF, “*Las teorías y sus implicaciones socio – políticas en el caso de la economía informal boliviana*”, CEDEM – Bolivia.

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 1998

Morales Juan Antonio, “*Política Económica en Bolivia después de la Transición a la Democracia*”, Instituto de investigaciones socio económicas, Documento de Trabajo No. 01/92, La Paz – Bolivia, Enero 1992.

Morales A Juan Antonio, “*Ajuste Macroeconómico y Reformas Estructurales en Bolivia, 1985 – 1994*”, Instituto de investigaciones socio económicas, Documento de Trabajo No. 07/94, La Paz – Bolivia, Octubre 1994.

North Douglas, “*La teoría económica neo-institucionalismo y el desarrollo Latinoamericano*” Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, 1998

North Douglass C., Summerhill William, Weingast Barry R., “*Orden, desorden y cambio económico: Latinoamérica vs. Norte América*”, Revista Instituciones y Desarrollo N° 12-13, 2002, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, Córcega, Barcelona, España

Santos Pastor, “*Sistema Jurídico y Economía*”, Tecnos, Madrid – España, 1989

Shuldt Jürgen, Salgado Vilma, Ferreira Jaime, Graña Alberto, Garcia José, “*La crisis asiática – lecciones para América Latina*”, ILDIS, Caracas – Venezuela, 1998.

Stiglitz Joseph, “*Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo, hacia el consenso post Washington*” Desarrollo económico – revista de ciencias sociales, Vol. 38 No 151, Buenos Aires – Argentina, octubre – diciembre 1996.

Stiglitz Joseph, “*El rumbo de las reformas, Hacia una nueva agenda para América Latina*” Revista de la CEPAL N° 80, 1998.

Strange Susan, “*States, Firms and Diplomacy*”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944)*, Vol. 68, No. 1 (Enero, 1992)

Tavares José, “*Does Foreign Aid Corrupt?*”, *Economics Letters*, vol. 79, No. 1, , 2003.

Unidad de Análisis de Políticas Económicas. (UDAPE), “*El programa económico y social boliviano*”, Mimeo, La Paz-Bolivia, Septiembre 1991.

Varios Autores, “*Historia Económica de América Latina*”, Crítica, Barcelona – España, 2002.

Varios Autores, “*Estado y Globalización*”, Tramasocial, Quito – Ecuador, 1998.

Varios Autores, “*América Latina en el nuevo contexto mundial*”, Cordes, Quito Ecuador, 1990.

Vega Valencia Alipio, “*Fundamentos de derecho político*”, Juventud, La Paz – Bolivia, 1997.

Vilas Carlos, “¿Más allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional”, Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 18, Caracas, Octubre-2000.

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”, UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 4a. edición, 1999.

Woo Cummings Meredith, “Diverse paths towards’ the right institutions: law, the state, and economic reform in East Asia”, Asian development bank institution, April – 2001.