

LOS RASGOS DISTINTIVOS DEL DESEMPEÑO DE LA “ECONOMÍA PRODUCTIVA” BOLIVIANA

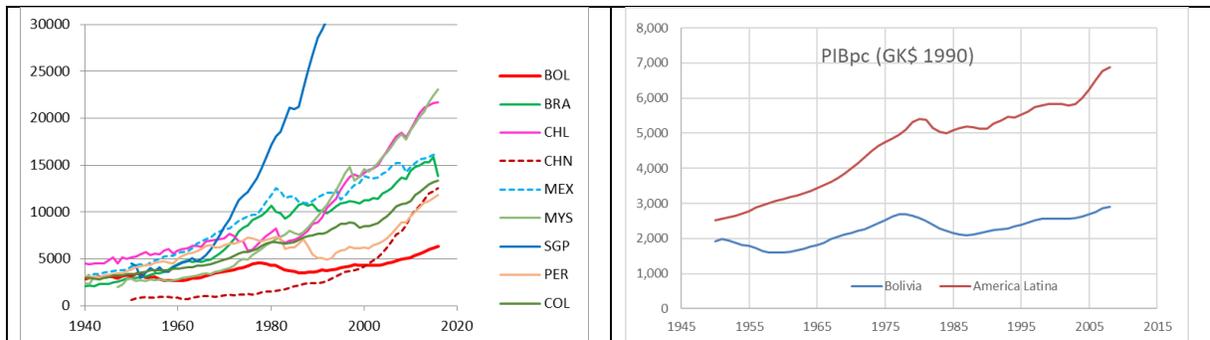
Enrique Velazco Reckling
 Fundación INASET

El modelo neoliberal, predominante los últimos 40 años, está agotado

Después de los desastres en salud y economía generados por la pandemia –y que deberemos superar con medidas extraordinarias, el peor error que se podría cometer para diseñar las políticas de desarrollo en los próximos años, sería extrapolar simplemente las tendencias que nos trajeron al 2020. Incluso si consideramos el inicio de una recuperación para 2021, los posibles escenarios de la economía, nacional y global, se han modificado y debemos vislumbrar nuevos derroteros para adoptar nuevos modelos de desarrollo adecuados a las características de nuestra realidad interna y del contexto externo. Central al nuevo escenario, es el hecho que el modelo neoliberal –y la globalización de los mercados que se desarrolló a su influjo, se muestra agotado e incapaz de orientar las políticas de desarrollo que necesitamos. Más allá del discurso, estas políticas han sido, en los últimos 35 años, el eje de la política económica boliviana, con resultados exiguos y decepcionantes.

De hecho, a pesar que en los últimos 70 años Bolivia ha experimentado pendularmente con “modelos” políticos –dictaduras, democracia o caudillismo, y económicos –híbridos propios con rasgos de capitalismo de Estado, de economía social de mercado, de neoliberalismo y del Socialismo del Siglo XXI, el desempeño de nuestra economía es pobre comparado con muchos otros países que tenían un PIB per cápita comparable al nuestro hace 70-80 años, como muestran las figuras siguientes para una muestra de países (en dólares US de 2011), y para Bolivia respecto al promedio de América Latina (\$us GK de 1990)

Figura 1. Bolivia: Evolución del PIB por persona



En 1945, el ingreso medio de los bolivianos era comparable o superior al de países cuyas economías, hoy, nos superan ampliamente como muestran los datos sobre el Producto Interno

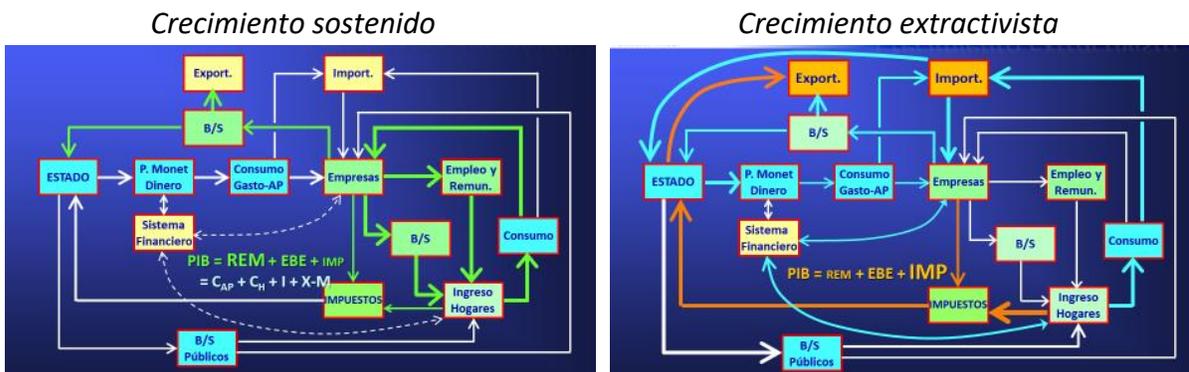
Bruto per cápita. Setenta años después, mientras el PIB por persona de los bolivianos (valores constantes) aumentó en algo más del 50% respecto a 1945 (en el mejor de los casos, se habría duplicado, dependiendo de la métrica utilizada para estimar los valores relativos), en promedio los latinoamericanos triplicaron similar indicador. El de los malasio, indonesios, irlandeses y españoles se multiplicó entre cinco y ocho veces, Japón y China unas 18 veces y, finalmente, Corea del Sur y Taiwan, en más de 25 veces. De una muestra de cerca de 30 países, el PIB per cápita boliviano sólo ha superado al de Nicaragua y al de Haití.

La Figura de la derecha, compara la evolución del PIB por persona de Bolivia con el promedio de América Latina. En 1950, América Latina tenía un PIB por persona 30% mayor que el de Bolivia, pero en 2008 llega a ser 240% mayor. Que el desempeño de la economía boliviana ha estado por debajo de la media latinoamericana en el ingreso por habitante en los 70 años transcurridos, explicaría los recurrentes fracasos en la lucha contra la pobreza.

Lo concreto es que las economías con mejor desempeño desde 1945 no muestran correlación alguna entre ideologías, modelos y resultados económicos. En los últimos setenta años, a pesar de los amplios virajes en lo ideológico y en los modelos económicos aplicados, el desempeño de la economía boliviana y su crecimiento están por debajo de la media de América Latina. Dado que, en general, todas las sociedades han tenido disponibles las mismas opciones de políticas, el bajo desempeño relativo de Bolivia debe asociarse, fundamentalmente, a las malas decisiones en la elección de las políticas tomadas a lo largo de 70 años.

El alto crecimiento está en sectores “intensivos en capital” que promueven concentración de riqueza, generan poco empleo y pagan bajos salarios

La condición necesaria para un crecimiento sostenido e inclusivo de la economía, es la que las personas tengan la capacidad de consumir lo que la economía produce; implica la distribución equitativa y oportuna del ingreso conforme las actividades económicas generan producción. Es vital que los trabajadores, como auténticos generadores de la riqueza del país, tengan la capacidad de consumo compatible con la capacidad del aparato productivo. Es así cómo se amplía el mercado interno.



En nuestra economía, las actividades de alto crecimiento están en los sectores “intensivos en capital”, que son precisamente los que concentran la riqueza porque, al no generar empleo en actividades económicas diversificadas, no aportan significativamente al ingreso de los hogares vía salarios y remuneraciones. En estas condiciones, la ampliación de la capacidad productiva interna es muy difícil porque los sectores dominantes pueden acceder a los bienes y servicios que requieren desde proveedores externos, sin necesidad de construir la capacidad productiva interna que se los suministre.

Si bien con ese modelo se pueden alcanzar altas tasas de crecimiento (sin crear nuevas fuentes de empleo e ingreso para los hogares ni aumentar la capacidad de consumo que justificaría la ampliación del aparato productivo), el crecimiento es episódico y totalmente dependiente de dos factores que están fuera del control de las políticas nacionales: precios y demanda. *Es decir, es un crecimiento literalmente “fuera de control” de las políticas internas y que, lejos de ayudar a mejorar toda la sociedad, es un crecimiento que empobrece a las mayorías.*

Esta realidad impone, tanto para economistas como para los no “iniciados” en economía, la tarea de buscar una respuesta coherente a la pregunta de ¿cómo lograr la sostenibilidad del crecimiento de la economía boliviana, y que ese crecimiento beneficie a la gente?

El crecimiento de las reservas internacionales no es un rasgo privativo de Bolivia

El aumento de las reservas internacionales netas (RIN) ha sido espectacular en Bolivia entre 2003 y 2014. Sin embargo, este fenómeno no es privativo de Bolivia, sino que es un rasgo compartido por las economías dependientes de la exportación de “commodities”, en especial en América Latina y África. La razón es simple: está asociado a la fuerte expansión del precio y el volumen de las exportaciones durante el gran auge de las materias primas. Por cierto, esta es una realidad independiente de las líneas ideológicas y de los modelos económicos.

Evolución de las RIN (Millones de Dólares corrientes)

	2010	2015	Variación 2015-2010	Var/Bolivia
Brasil	288.575	366.647	78.072	15,9
Colombia	28.464	47.013	18.549	3,8
Perú	44.150	60.479	16.329	3,3
Chile	27.864	38.723	10.859	2,2
Uruguay	7.743	18.485	10.742	2,2
Bolivia	9.730	14.648	4.918	1,0
Paraguay	4.169	7.077	2.908	0,6
Ecuador	2.622	4.567	1.945	0,4
Venezuela	27.911	17.611	-10.300	-2,1
Argentina	52.145	33.283	-18.862	-3,8

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL

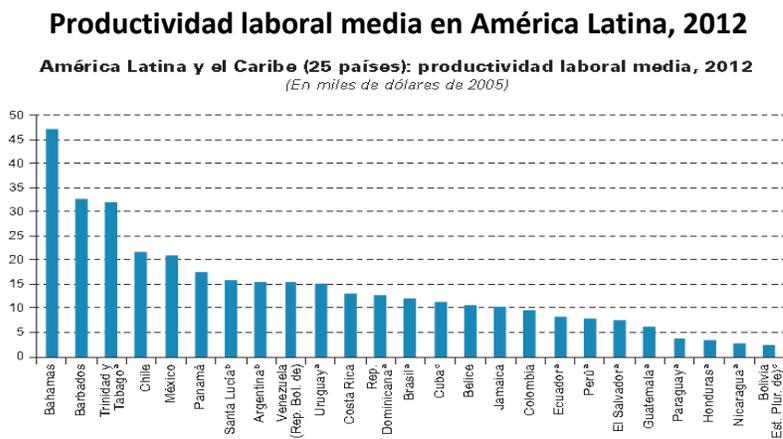
Entre 2010 y 2015, las RIN de Bolivia aumentaron en 4.918 millones de dólares. Argentina y Venezuela bajaron sus reservas en montos equivalentes a cuatro y dos veces la cantidad de reservas acumuladas por Bolivia; las RIN en Ecuador y Paraguay aumentaron sólo en la mitad que Bolivia, mientras que en las 5 economías restantes las RIN aumentaron en: Uruguay y Chile, 2 veces; Perú y Colombia entre 3 y 4 veces; y Brasil, en casi 16 veces más que Bolivia.

En síntesis, el aumento de las RIN ha sido un fenómeno común en las economías regionales; está asociado a la fuerte expansión del valor (y el volumen) de las exportaciones durante la bonanza de precios de las materias primas y de las *commodities*. En el caso de Bolivia, los casi 15.000 millones de las RIN (que superan sólo a Ecuador y Paraguay) son significativas respecto al PIB por el modesto tamaño de nuestra economía: al 2014, equivalían casi al 50% del PIB. En todo caso, en las 30 economías latinoamericanas no hay evidencia que los resultados puedan asociarse a algún modelo de desarrollo en particular.

La baja productividad del trabajo explica los bajos salarios y la pobreza

La productividad se mide habitualmente como el “valor agregado que genera cada trabajador”. El Valor Agregado es la suma del Excedente Bruto Empresarial (EBE) y de la Remuneración a empleados y trabajadores (REM); contablemente se lo designa como PIB a “precios básicos”. El PIB total –PIB a precios de mercado, resulta de sumar al Valor Agregado, los Impuestos (IMP) que recauda el Estado.

Una de las causas más relevantes para explicar la evidente desconexión entre crecimiento económico y la reducción de la desigualdad y la pobreza, es la baja productividad del trabajo que determina bajos salarios y remuneraciones. Comparada con otros países latinoamericanos Bolivia ocupa el último puesto en productividad laboral, como muestra el siguiente gráfico:



Fuente: CEPAL

La baja productividad está asociada, entre otros innumerables factores, a la precariedad del empleo, la baja tecnificación del trabajo y de los procesos productivos, y el bajo valor de los

productos que, en general, resultan en una muy limitada capacidad de agregar valor a través del trabajo. Si el valor agregado del trabajo en la producción es bajo, los salarios también serán bajos. Se configura así un círculo vicioso de empleo precario, baja productividad, bajo valor agregado, bajos salarios, y pobreza. Es un ciclo auto-reforzante del aparentemente inalterable advenimiento de creciente pobreza y desigualdad.

El PIB, medido por el ingreso, se reparte en 3 “tajadas” (remuneraciones, retribución al capital e impuestos). Si la participación del excedente empresarial se mantiene relativamente fija, un significativo aumento en recaudaciones fiscales y tributos solo es posible a costa del ingreso de las personas asalariadas: este es el caso para Bolivia entre 1990-2005 y 2006-2016; los datos no incluyen el IDH que es “recaudado” en mercados externos.



Bolivia muestra la mayor caída en la participación de las remuneraciones en la distribución del ingreso en América del Sur aunque, en valor absoluto, Perú tiene una participación menor.

CEPAL: Participación de los Asalariados en la Distribución del Ingreso

	Remuneración de los asalariados		
	1980-1989	1990-2002	2003-2010
Argentina		35,5	32,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	35,5	34,8	28,9
Brasil	36,6	42,0	40,9
Chile	35,9	37,6	37,4
Colombia	40,8	37,9	32,5
Costa Rica	45,7	46,0	47,8
Ecuador	23,6		32,5
El Salvador			
Guatemala		32,9	31,3
Honduras	48,6	43,9	45,3
Jamaica ^b	32,6	34,7	...
México	30,8	31,6	29,1
Nicaragua	...	32,7	35,9
Panamá	50,5	43,1	32,9
Paraguay	31,5	33,7	32,8
Perú		25,4	22,5
República Dominicana			
Suriname	57,0	42,6	...
Trinidad y Tabago	55,3	46,8	...
Uruguay	35,1	40,0	33,7
Venezuela (República Bolivariana de)	38,3	32,7	30,9
América Latina	39,8	37,4	34,2

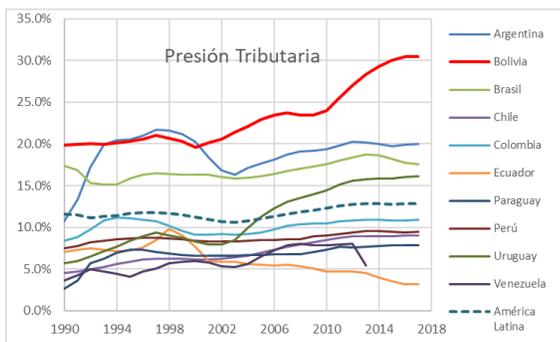
Fuente: CEPAL, “Estudio Económico... (2013)

La función estrictamente recaudatoria de los impuestos reduce la capacidad de consumo

Respecto a la región sudamericana, la participación de los impuestos en la distribución del ingreso está totalmente fuera de proporción y racionalidad. Las políticas tributarias regresivas, inequitativas y estrictamente recaudatorias, generan fuertes desincentivos a las actividades

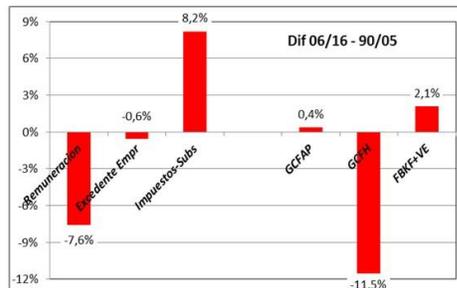
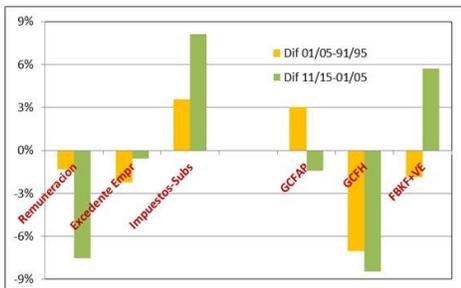
creadoras de valor y de empleo. En general, el manejo fiscal guiado por metas de recaudación, no plantean claras metas de gasto que reflejen claridad y coherencia en una estrategia de efectivo desarrollo.

Hacia 2013, Bolivia es un insólito ejemplo (difícil encontrar otro) de contrasentido de equidad: la “tajada” del trabajo en la distribución del ingreso es la mitad de la del excedente que se llevan las empresas, y es menor que la proporción apropiada por impuestos. Si, además, se considera que la mayoría de los impuestos en el mercado interno son impuestos indirectos (altamente regresivos), y que las personas son las que más aportan, se infiere que la capacidad de consumo en *la economía formal está severamente limitada por políticas fiscales cuyo fin es, esencialmente, recaudatorio*. Incluso descontando el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) –que lo pagan los mercados de destino del gas exportado–, las recaudaciones en el mercado interno son más del 20% del PIB.



El consumo del sector público se ha mantenido relativamente constante en un 10% del consumo final desde 1990. Sin embargo, el consumo privado cae del 60% que mantenía a lo largo de los años 90, al 44,3% en 2013. La caída en la participación del consumo interno en la demanda final se explica por la disminución del consumo de los hogares. El panel siguiente muestra las diferencias en el comportamiento de las cuentas del ingreso y de las de gasto para varios períodos entre 1990 y 2016: en todos los casos, se observa que el incremento en las recaudaciones de impuestos está asociado a menor participación de la remuneración al trabajo, desde el lado del ingreso, y de menor consumos de los hogares en la cuenta de gasto.

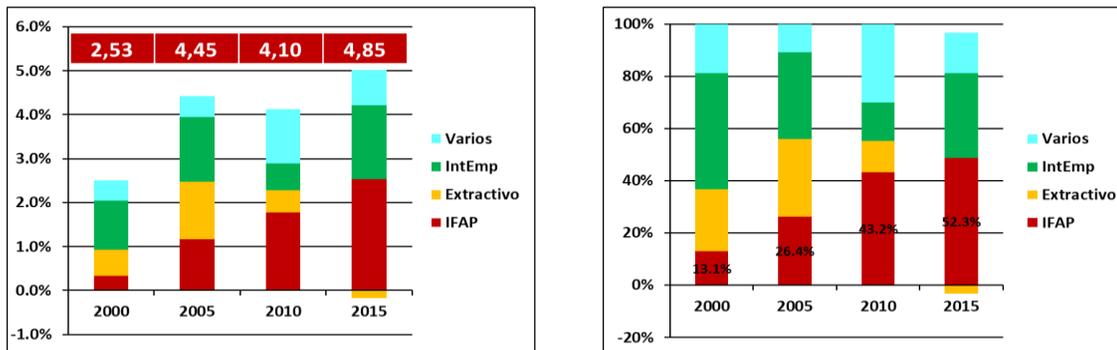
Bolivia: Variaciones sincronizadas en las cuentas del ingreso y del gasto



Los sectores clave para el empleo y la distribución pierden importancia

Entre 2000 y 2015, el PIB creció en promedio 2,32% más (2,53% vs 4,85%). Sin embargo, ese aumento se explica casi totalmente por el crecimiento de los Servicios Financieros, la Administración Pública y los Impuestos: ninguno de estos sectores genera ni valor agregado ni empleo; de hecho, en la realidad, los dos últimos tienen un fuerte efecto negativo sobre la capacidad de generar valor agregado y empleo en la economía real. Por el contrario, cae la incidencia en el crecimiento proveniente de la agricultura, los servicios, la manufactura y el comercio, sectores clave para el empleo y la distribución.

Incidencias y participaciones de los sectores agregados en el PIB

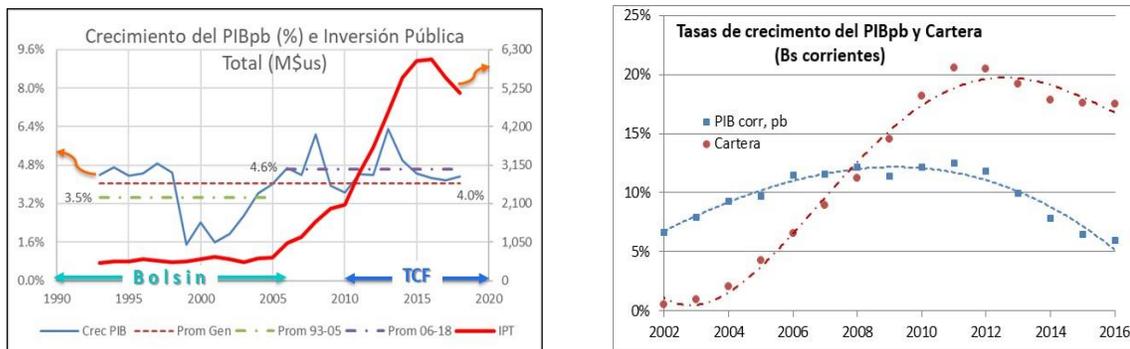


La incidencia de IFAP (Impuestos, Servicios Financieros y Adm. Pública) en el crecimiento del PIB boliviano ya supera a los aportes de la “Economía Real”. En especial, no es sostenible que IFAP crezca más que los sectores intensivos en empleo (IntEmp) que son los que generan el ingreso a través del Valor Agregado: Agricultura, Industria y Comercio.

La Inversión Pública y la financiarización no correlacionan con el crecimiento

Al 2015, el monto destinado a la inversión pública (\$US 6 mil millones) superó en 10 veces el promedio que tenía hasta 2005 (\$US 600 millones), pero las tasas de crecimiento no muestran un cambio sustancial compatible con este fuerte incremento en la inversión

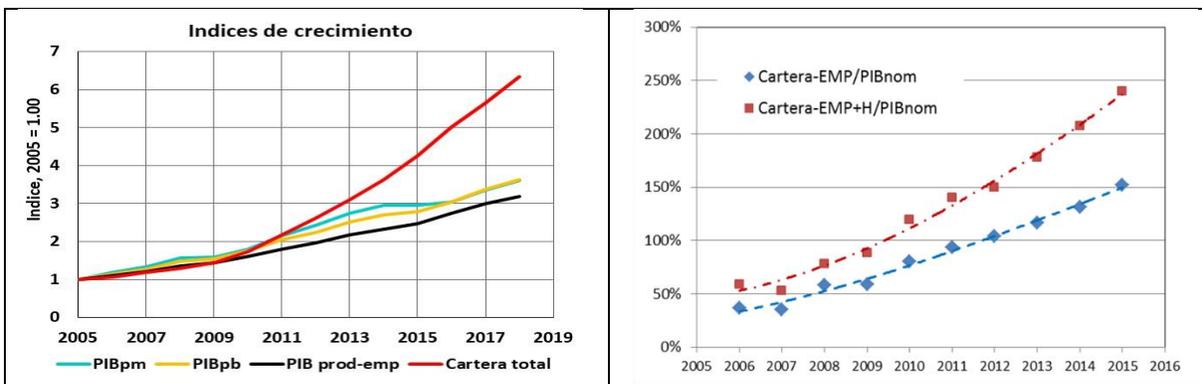
Tendencias de la inversión, cartera y crecimiento



Este es un rasgo especialmente llamativo porque, además, la economía real crece menos que el sector financiero, la administración pública, y los impuestos. De hecho, la relación entre el valor agregado generado por unidad de inversión pública que era de 11,5 en 1995, cae a 4 en 2015, lo que sugiere que el crecimiento económico “contable” está desacoplado de su capacidad de generar empleo e ingresos para los hogares.

La intermediación financiera, con una cartera de crédito de alrededor de 27.000 millones de dólares en 2019-2020, a través de intereses, comisiones, etc., extrae a las actividades productivas de la economía real, algo más de 3.000 millones al año, de los que 350 millones quedan como utilidades del sistema. El índice de crecimiento de la cartera ha superado –ya hace diez años, los índices de crecimiento del PIB (a precios de mercado y a precios básicos) y el del PIB asociado a creación de empleo (Valor agregado menos sector extractivo, menos intermediación financiera y menos administración pública).

Como resultado, el incremento anual de la cartera (endeudamiento) es superior al aumento en el ingreso (PIB). Como muestra la Figura de la derecha, al 2015 la cartera empresarial se incrementa anualmente una y media veces más rápido que el incremento del PIB nominal, situación que aumenta a 2 y media veces si se incluye el endeudamiento de los hogares: implica que *el standard de vida en Bolivia está siendo alimentado por endeudamiento en lugar de ser soportado por el ingreso*



Es más efectivo preservar los salarios que otorgar bonos

Según el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, el total pagado entre 2006 y 2016 por los Bonos Juancito Pinto, Juana Azurduy, y por la Renta Dignidad, alcanza a Bs. 21.000 millones (unos 3.000 millones de dólares). Si en el mismo período se hubiera mantenido la participación de las remuneraciones en la distribución del ingreso en el nivel que tenía en 2000 (el 36,1% del PIB), los asalariados habrían recibido Bs. 175.000 millones *más* que lo realmente recibido: 9 veces más que los bonos y transferencias. Con la distribución del 2005 (30,8%), los asalariados

habrían recibido 71.000 millones más, cuatro veces más que el total de los bonos y las transferencias (ver Cuadro siguiente).

Estimación del monto de las remuneraciones “confiscadas” por efecto de la caída en la participación de REM en la distribución del Ingreso

	Monto Adicional de REM, M Bs	
	Distr. 2000	Distr. 2005
2006	8,086	3,258
2007	9,345	3,925
2008	13,339	6,989
2009	10,089	3,684
2010	13,246	5,992
2011	16,523	7,782
2012	20,311	10,470
2013	23,236	12,110
2014	22,576	10,579
2015	16,500	4,502
2016	13,770	1,479
TOTAL	174,972	70,770

Fuente: Datos del INE y del MEFP

En consecuencia, los Bonos y Transferencia vigentes en Bolivia son menos significativos que los vigentes en otras economías y, además, se podrían haber obviado –y el ingreso de los hogares se habría multiplicado en varias veces el valor de las transferencias– de haberse mantenido la participación de las remuneraciones al trabajo de los años 2000 (o 2005) en la distribución del ingreso. Con equidad, no se necesita caridad.

Las prioridades de políticas estatales en vez de favorecer el desarrollo, lo entorpecen

Finalmente, a título ilustrativo, mencionamos algunos aspectos que sugieren que, en Bolivia, las políticas económicas que se adoptan, están orientadas en “contra ruta” de los esperado para construir una economía diversificada, cuya salud no se mida en la magnitud de su tasa de crecimiento, sino en su capacidad para satisfacer las expectativas y necesidades ciudadanas.

La distribución primaria de la renta está entre las más inequitativas del mundo: mientras en las economías con mejor calidad de crecimiento la remuneración al trabajo puede superar el 60% del valor agregado, en Bolivia, en los últimos 15 años, optamos por *aumentos nominales* de los salarios que ocultan un fuerte y sostenido deterioro del salario real, y de la participación del trabajo en la distribución del ingreso, que ha pasado del 36.1% en el 2000 al 25,1% en 2013.

La razón para ello, es que las políticas públicas han preferido tradicionalmente el fácil expediente de “decretar” los aumentos salariales en lugar de promover las condiciones para mejorar los salarios y las remuneraciones sobre la base aumento sostenido del valor agregado, de la productividad, y de la equitativa distribución del ingreso. Fuera de proyectos de empleo

de emergencia, Bolivia no ha encarado políticas reales de creación de puestos de trabajo con incentivos para la justa remuneración del empleo y la equitativa distribución del producto, siendo la tendencia, por el contrario, la de promover el “cuenta-propismo forzado” bajo el eufemismo de “microempresas” de productividad muy baja y con alta precariedad del empleo.

Hemos justificado la mala distribución primaria porque “el capital es el factor escaso” en los procesos productivos; congelamos los salarios “por austeridad y para evitar la inflación”; celebramos como expresión de *emprendedorismo* al cuenta-propismo en ocupaciones muy precarias al que está forzada entre el 70% y el 80% de la población económicamente activa por la incapacidad estructural de la economía para crear oportunidades de empleo digno; promovemos la “profundización financiera” como rasgo de modernidad y de acceso a las oportunidades, pero el endeudamiento de las empresas y los hogares superan la capacidad de generar ingresos; cumplimos “metas de recaudación”, pero ahogamos contribuyentes capaces de crear valor y empleo; persistimos en el patrón extrativista “para re-distribuir excedentes”; y aspiramos a diversificar la producción, pero buscamos autonomía en política monetaria para controlar la inflación y fortalecer el boliviano a fin de “abaratara las importaciones”.

Resumiendo, a pesar de haber tenido períodos de alto crecimiento, *tenemos en realidad un serio problema de crecimiento*: para un desarrollo humano y productivo económicamente competitivo, socialmente equitativo y ambientalmente comprometido, *en Bolivia se hace crecer lo que no debería crecer*: los impuestos, la administración pública y la intermediación financiera. Estos rasgos distintivos del crecimiento, a pesar que se expresan en la estabilidad económica y en la profundización financiera que mostró la economía nacional hasta la crisis del COVID-19, son resultado de prioridades políticas explícitas.

Pero no son los rasgos más deseables en una economía equitativa e inclusiva, diversificada productivamente, y con sostenibilidad social y ambiental a largo plazo.

Estamos, en consecuencia, frente a una severa limitación, no por falta de recursos, sino por la incompetencia de los actores políticos para promover el desarrollo humano productivo. Desde esta perspectiva, dadas la magnitud y la calidad del crecimiento reciente en Bolivia, nuestra economía está metida en un profundo pozo, pero sigue cavando porque la teoría económica tradicional, las prioridades políticas y el optimismo infundado, sostienen que “hay salida al otro lado”.

El mensaje de estas reflexiones es que, en tanto no se superen conceptualmente los modelos teóricos que ignoran la importancia fundamental del empleo, la distribución del ingreso y de la diversificación de la economía, discutir el tipo de cambio, déficit fiscal, tasa de inflación, tasa de interés, etc., seguirán siendo falsos debates que no modifican los determinantes sistémicos de la pobreza, la desigualdad y el severo daño al patrimonio ambiental.