

ESTA GENERACIÓN DE BOLIVIANOS, ¿ESTÁ MEJOR QUE LAS ANTERIORES?

Claudia B. Paccieri Rojas¹

SUMARIO

I. Introducción. II. El objeto de las reformas. III. Conclusión

RESUMEN: Bolivia ha tenido en los últimos 35 años varias reformas estatales y políticas públicas. Hasta el año 2005, las reformas estuvieron encaminadas a construir un sistema institucional inclusivo, teniendo como base un Estado regulador con un modelo de desarrollo de la planificación centrado en la autoridad local. Posterior al 2005, el péndulo osciló y las reformas que se han venido realizando están encaminadas a potenciar el rol del Estado central teniendo como pivot de la economía a las inversiones públicas a través de la creación de empresas públicas. Se entiende que el objeto de las reformas es facilitar las condiciones para que el individuo pueda alcanzar mayor bienestar. La cuestionante que exploramos estriba en cuál tipo de instituciones ha provocado mayor bienestar.

¹ Claudia B. Paccieri Rojas, abogada, graduada por excelente de la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra UPSA, magister en Desarrollo Internacional y Políticas Públicas por Duke University con la beca Fulbright, diplomada en Integración Regional y Procesos Económicos por la Universitat de Barcelona con la beca de la Fundación Carolina. Profesora de Análisis Económico del Derecho y Derecho Económico en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UPSA.

PALABRAS CLAVE: Reformas estructurales; desarrollo económico; instituciones inclusivas; instituciones extractivas.

ABSTRACT

Bolivia has had several state reforms and public policies in the last 35 years. Until 2005, the reforms were aimed to building an inclusive institutional system, based on a regulatory state with a development model of planning centered on local authorities. After 2005, the reforms that have been carried out are aimed at enhancing the role of the central state by taking the economy as a pivot to public investments through the creation of public companies. It is understood that the object of the reforms is to facilitate the conditions for the individual to achieve greater well-being. The question that we explore is in which type of institutions has led to greater welfare.

Keywords: structural reforms; economic development; Inclusive institutions; Extractive institutions

I. Introducción

En los últimos 35 años Bolivia ha experimentado varias reformas estructurales² que implicaron el cambio de modelo económico. Primero, las reformas estructurales y de ajuste económico tenían como objetivo inicial, detener la hiperinflación³ la receta conllevaba el dismantelamiento del Capitalismo de Estado que había estado vigente por más de treinta años y la redención de los mecanismos de mercado, es decir, oferta y demanda, lo que a su vez suponía la construcción de una nueva institucionalidad.

² B. MURIEL Y L. C. JEMIO, Mercado Laboral y Reformas en Bolivia, Maestrías para el Desarrollo (MpD) Universidad Católica Boliviana, 2008, p. 35.

³ W. ORELLANA ROCHA Y J. REQUENA BLANCO, Determinantes de la Inflación en Bolivia, <http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/rbcv/v2n2/v2n2a02.pdf>, Acceso en 09 de agosto de 2017.

Segundo, el acompañamiento de esa emergente institucionalidad con políticas públicas que la potencien definiendo un rol moderno y regulador para el Estado. Dentro de este paquete se incluyeron reformas a la educación y so pretexto de la redistribución de los recursos de coparticipación tributaria se pudo implementar un modelo de planificación del desarrollo de abajo hacia arriba⁴, a través del proceso de municipalización del país con la Participación Popular y el empoderamiento funcional y presupuestario que significó para los municipios. Tercero, las reformas también llegaron al tipo de democracia⁵ que de ser representativa pasó a ser una más participativa. Cuarto, a mediados de los años 2000 se inició un nuevo ciclo de reformas públicas, encaminadas a montar un Estado central potente con una economía dirigida particularmente por la creación de empresas públicas.

II. El objeto de las reformas

Desde una aproximación teórica, el objeto de las reformas que hace un Estado, tanto en su sector público como privado es para aportar una mejor base institucional para propiciar que el individuo pueda alcanzar bienestar.

Bienestar es un concepto que responde a los cánones de desarrollo y se configura en atención al individuo y su relación/interacción con el espacio. El bienestar se configura a través de tres componentes que interactúan entre sí :(i) el individuo en sí mismo; (ii) la relación de los individuos entre sí; y (iii) la relación del individuo con el Estado. El diseño y alcance, en lo

⁴ J. I. DIEZ; R. R. GUTIERREZ; A. PAZZI, ¿De arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba? Un análisis crítico de la planificación del Desarrollo de América Latina, Geopolítica (s) 2013 , vol. 4, núm. 2, 199-235. http://dx.doi.org/10.5209/rev_GEOP.2013.v4.n2.41460 Accedida el 09 de agosto de 2017.

⁵ R. LASERNA ROJAS, Gobernabilidad Democrática y Reforma Política en Bolivia, Fundación Milenio. Accedida el 09 de agosto de 2017. <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Gobernabilidad%20democratica%20en%20Bolivia.pdf>

político y económico, que decida tener un Estado afecta y tiene implicaciones medibles para que un individuo alcance bienestar. Tales diseños, cual péndulo, oscilan desde gobiernos con organización y jerarquías muy verticales y rígidas que también intervienen y definen las relaciones de mercado hasta Estados con capacidades claramente definidas y limitadas cuya única injerencia en el mercado es la de regulación.

Profesionales de distintas ciencias han venido discutiendo desde hace muchos años- cuál es el modelo de Estado que básicamente promueva y garantice el bienestar. La perspectiva desde la cual se parta, va a repercutir en la respuesta a la que se arrije. Es decir, si se parte de una concepción de Hobbes⁶ muchos de estos pensadores podrán justificar la presencia de un Estado fuerte y con profundas injerencias en las distintas facetas de la vida diaria, más allá de las competencias típicas de un Estado. Por otra parte, si la teoría liberal es el punto de partida, al contrario, se propugnará una limitación de poderes y competencias al Estado, para que sea precisamente el individuo el hacedor de su destino. Ambas aproximaciones son teóricas e ideológicas pues tienen mucho que ver con el entendimiento filosófico o la lectura que se realiza al ser humano y a la sociedad. Por tanto, generan discusiones interminables porque -hasta cierto punto- provocan en los debatientes la identificación de posiciones y territorios infranqueables, es decir, este tema se discute con apasionamiento tan excesivo que dificulta (contradictoriamente) un análisis objetivo.

El cuestionamiento, al fin y al cabo sigue siendo ¿cuál es el modelo tanto económico como de Estado que asegure un mayor bienestar al individuo? En consecuencia, para viabilizar este interminable debate, algunos estudiosos investigadores como Daron Acemoglu

⁶ T. HOBBS, filósofo político inglés, que en el siglo XVII publicó *Leviathan* y de donde se desprende la conocida frase que "el hombre es lobo del hombre".

y James A. Robinson⁷ reencausan la discusión haciendo la distinción entre instituciones políticas y económicas inclusivas o extractivas. El concepto de instituciones es referido en cuanto al diseño estructural normativo y su reflejo en la parte operativa. Se considera una institución económica y política inclusiva, cuando tanto en su estructura normativa (abstracta) como en la aplicación tangible (i) se respetan y cumplen los derechos y obligaciones propugnados en ese Estado, es decir, existe una correlación directa de causa y efecto, entre lo abstracto y lo tangible; (ii) la consecuencia legal- en cualquier sector sea judicial, comercial o administrativo- se ejecuta sin distinguir arbitrariamente al sujeto pasivo de esa consecuencia legal; (iii) el diseño promueve simetría y acceso a la información; (iv) se promueve la fiscalización y participación ciudadana en todos los ámbitos, tanto de la vida pública como privada; (v) se respeta y promueve el acceso a la propiedad privada y (vi) se aplican criterios de eficiencia para desarrollar y asumir las competencias públicas así como se busca la equidad a través de la asignación de presupuesto público para generar valor agregado y oportunidades. Por otra parte, las instituciones extractivistas o excluyentes, por obviedad son todo lo contrario a la descripción realizada de las incluyentes, pero además tienen como rasgo característico que el diseño en cuanto a su aplicación, promueve y premia la generación de asimetrías en todos los sentidos y ámbitos, se favorece la disociación entre lo normativo y su aplicación real así como se utilizan las competencias que el Estado tenga en el ámbito económico como instrumentos de cooptación. En el libro "*Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza: ¿Por qué fracasan los países?*" Acemoglu y Robinson realizan un estudio comparativo entre varios tipos de Estados, exitosos y "fallidos" y la constante es que en todos los países donde existe: mayor productividad, seguridad pública, seguridad sanitaria, mayor riqueza *per capita*

⁷ D. ACEMOGLU Y J. A. ROBINSON, autores de "*Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza: ¿Por qué fracasan los países?*", Editorial Deusto 2012.

y donde los índices de desarrollo humanos son positivos, esos países han incorporado instituciones económicas inclusivas y en los más exitosos también están presentes las instituciones políticas inclusivas. Sin duda, abordar a las instituciones inclusivas y extractivas merecen un estudio individualizado, pero a efectos del presente documento, con cierta propiedad se puede resumir que las dos constantes que en mayor o menor medida están presentes en las instituciones políticas y económicas incluyentes son: la democracia y una economía abierta.

Por su parte, el Banco Mundial se refiere a los activos intangibles⁸ y Ronald Bailey⁹ grafica muy bien la diferencia entre países al afirmar que un inmigrante mexicano es cinco veces más productivo que el mexicano que se quedó en su país. El ejemplo no solo grafica el concepto sino que lo individualiza, ¿qué hace que un mexicano con bajísimo poder adquisitivo en su país, con una deficiente educación simplemente por cruzar la frontera, esa misma persona pueda con las mismas condiciones personales- producir mucha más riqueza que en su país de origen? La respuesta inicial podría ser explicada aduciendo precisamente que un país es más rico que el otro; pero profundizando el concepto de riqueza- según los hallazgos del Banco Mundial- ésta no se encontraría solamente en los recursos naturales o en la formación de capital o recursos financieros. Más bien el elemento diferenciador y definitivo tiene que ver con cuestiones no tangibles, a decir de Bailey: la confianza entre las personas, un sistema judicial eficiente, derechos de propiedad claros y el cumplimiento y sometimiento a la norma. La hipótesis comprobada es que cuando confluyen esas circunstancias, se dan las condiciones no solo para generar mayor riqueza, sino para promover bienestar y sociedad más sanas. Los activos intangibles son otra forma de explicar o distinguir a las instituciones inclusivas de las extractivas.

⁸ Where is the wealth of nations? Measuring Capital for the 21st Century. World Bank.
⁹ R. BAILEY, El secreto del capital intangible, <http://www.elcato.org/el-secreto-del-capital-intangible>

III. Conclusión

Ahora nos corresponde analizar, qué clases de instituciones económicas y políticas ha tenido Bolivia para promover el bienestar de sus habitantes. Una somera revisión de los principales índices de desarrollo (desarrollo humano, alfabetización, deserción escolar, acceso a agua potable, alcantarillado, índice de Gini, entre otros) muestra que nuestro país ha mejorado substancialmente en los últimos treinta años. Hace tres décadas se ha ido implementando un diseño que ha sido más eficiente en términos de generar mayor bienestar para los bolivianos. Indudablemente, obtener la democracia ha marcado un hito que ha provocado la aplicación de otras políticas públicas que en conjunto han generado mayores y mejores condiciones generales.

Hasta 1982, la ausencia de democracia y de políticas económicas plurales que se tradujeran en incentivos a la producción y al desarrollo, derivó en privilegios para unos cuantos en detrimento de otros que no estaban en igualdad de condiciones para competir. El *status quo* evitaba que exista competencia perfecta en cualquier sector y más bien alentaba y acrecentaba las distorsiones típicas de un modelo económico de vocación centralista y dirigido por el Estado, a decir: grupos cooptados, asimetría de información, acceso a formación de capital restringido y asignación del presupuesto público carente de estrategia y planificación. En síntesis, la ausencia de democracia: es decir de institucionalidad, de control y fiscalización social, de participación ciudadana y ejercicio de derechos y obligaciones, dio cabida a la arbitrariedad y abuso. Un escenario ideal para muy pocos y sobre todo a costa de muchos. Las características antes señaladas corresponden a instituciones excluyentes.

Revertir el daño causado por la falta de institucionalización (democracia) que se trasladó al deterioro económico, solo fue posible con la implementación de un nuevo modelo económico, uno que vaya de la mano con la naciente democracia. Los casos

de éxito de las economías emergentes tienen como denominador común a la democracia y economía abierta. La democracia se centra en el individuo y su rol en la sociedad, y tiene bien especificadas las capacidades del Estado; la economía abierta por su parte, también se centra en el individuo, pero en su capacidad de agente económico privado. Si el Estado ya no es el empresario y el que comanda los aspectos económicos, entonces puede enfocarse en el diseño de políticas públicas e instituciones que atiendan mejor al ciudadano y que lo impulsen no solo a que satisfaga sus necesidades sino a que contribuya al desarrollo y crecimiento del país: bienestar.

Técnicamente las reformas referidas, en cuanto a la estructura del mercado son las llamadas reformas de ajuste económico o de primera generación y en cuanto al ámbito institucional son conocidas como las de modernización del Estado o de segunda generación. En el caso boliviano, ambas generaciones fueron implementadas y también sucesivamente ajustadas y rediseñadas. Respondían a una coherencia de modernización que el país emprendió. El afán era no solo de ordenar las cuentas del Estado, sino de generar un diseño que permita al individuo procurar sus propias herramientas de superación y crecimiento (bienestar), por ejemplo la Reforma Educativa y la Participación Popular (1995) estuvieron particularmente centradas en posibilitar ese objetivo.

Ahora vivimos, en buena parte, los beneficios que aquellas reformas y ajustes han provocado: mayor inclusión social y económica. Las políticas públicas, desde que son implementadas hasta que tienen su tiempo de maduración, pueden tardar varios años en demostrar beneficios medibles. En el presente, es posible asegurar con certeza que las actuales generaciones tienen mayor bienestar que las pasadas. La tarea consiste en asegurar que las próximas generaciones tengan la misma respuesta y certidumbre. Para ese efecto corresponderá analizar si el país ha continuado generando instituciones inclusivas y para eso se tendrán que

analizar las reformas normativas que se han tenido en los últimos años así como los indicadores de desarrollo humano pero a la luz de la tendencia creciente que venían reportando desde el viraje a la democracia y a la apertura del mercado.

Bibliografía

- ACEMOGLU, DARON Y ROBINSON, JAMES A. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza ¿Por qué fracasan los países? Editorial Deusto 2012.
- BAILEY, RONALD. El secreto del capital intangible, <http://www.elcato.org/el-secreto-del-capital-intangible>
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA
- WWW.RAE.ES
- DIEZ, JOSÉ IGNACIO; GUTIÉRREZ, RICARDO RAÚL; PAZZI, ANDRÉS, ¿De arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba? Un análisis crítico de la planificación del Desarrollo de América Latina, Geopolítica (s) 2013, vol. 4, núm. 2, 199-235. http://dx.doi.org/10.5209/rev_GEOP.2013.v4.n2.41460 Accedida el 09 de agosto de 2017.
- LASERNA ROJAS, ROBERTO, Gobernabilidad Democrática y Reforma Política en Bolivia, Fundación Milenio. Accedida el 09 de agosto de 2017. <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Gobernabilidad%20democratica%20en%20Bolivia.pdf>
- MURIEL, BEATRIZ Y JEMIO, LUIS CARLOS, Mercado Laboral y Reformas en Bolivia, Maestrías para el Desarrollo (MpD) Universidad Católica Boliviana, 2008, p. 35.
- ORELLANA ROCHA, WALTER Y REQUENA BLANCO, JORGE, Determinantes de la Inflación en Bolivia, <http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/rbcb/v2n2/v2n2a02.pdf>, Accedido en 09 de agosto de 2017
- WORLD BANK, Where is the wealth of nations? Measuring Capital for the 21st. Century.