



Una década de construcción del Estado desarrollista post-neoliberal en Bolivia: luces, sombras y faros

Fernando de la Cruz Prego

Técnico de finanzas públicas en el Área de Gobernanza del Programa EUROsociAL+ (FIIAPP)

Fernando.deCruz[@]fiiapp.es

Resumen

El presente trabajo trata de hacer un análisis preliminar de los esfuerzos del gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) por construir un Estado desarrollista en Bolivia. Partiendo del concepto de Estado desarrollista multidimensional, el trabajo trata de identificar los principales rasgos del intervencionismo público en la economía boliviana durante los gobiernos de Evo Morales. Por el lado de los *inputs* institucionales, se analizan los nuevos marcos normativos, las estructuras institucionales, los cambios en la función pública boliviana y la estructura de incentivos (comerciales, financieros, fiscales y de I+D) para una transformación del histórico modelo primario-exportador boliviano en una economía industrial. Por el lado de los *outputs* de desarrollo, se abordan los principales logros y retos del modelo de desarrollo boliviano en términos de crecimiento económico y de transformación estructural de la economía, así como de bienestar social. Los resultados muestran una amplia heterogeneidad, con un entorno macroeconómico estable y de fuerte crecimiento económico, además de un avance importante en la redistribución de la riqueza, pero con escasos avances en la transformación estructural del modelo productivo boliviano.

Palabras clave

Estado desarrollista, Bolivia, desarrollo humano, política industrial.

Abstract

This paper presents a preliminary analysis of the efforts made by the government emanated from the “Movement towards Socialism” (Movimiento al Socialismo, MAS) party to build a developmental state in Bolivia. Departing from the concept of a multidimensional developmental state, the study identifies the main features of the state’s intervention in Bolivia’s economy during the Evo Morales governments. Regarding institutional inputs, new normative frameworks are taken into account, as well as institutional structures, changes in Bolivia’s public service and those of the incentive framework (trade, financial, fiscal and R&D) for the transformation of the historical primary-exporting Bolivian model into an industrial economy. Concerning development outputs, the main achievements and challenges of the Bolivian development model are analyzed in terms of economic growth and structural transformation of the economy, as well as its effects on social welfare. In the end, results are heterogenous: there is a stable macroeconomic environment and strong economic growth, on top of some advancement in income distribution, but with no significant progress regarding the structural transformation of the Bolivian productive model.

Key Words

Developmental state, Bolivia, human development, industrial policy.

Fernando de la Cruz Prego

Es Doctor en Estudios del Desarrollo por la UNED. Máster Oficial en Estudios Contemporáneos de América Latina y Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro de la Red Española de Estudios del Desarrollo (REEDES) e investigador asociado de la Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica (COIBA) de la Universidad de Cantabria. Técnico de finanzas públicas en el Área de Gobernanza del Programa EUROsociAL+ en la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

1. Introducción

A lo largo del siglo XXI, en la región latinoamericana se sucedieron, y simultanearon, una serie de gobiernos de naturaleza de izquierda/progresistas¹ que, desde un arco amplio de posiciones ideológicas, planteaban la necesidad de romper con las lógicas neoliberales de los años ochenta y noventa, y la necesidad de una vuelta del Estado como eje central de la política económica.

Uno de los máximos exponentes de esta ola de cambio fue el gobierno del Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), liderado por el presidente Evo Morales Ayma. Desde el año 2006, el gobierno masista estableció como prioridad estratégica la transformación del modelo productivo del país y la necesidad de volver a ubicar al Estado como actor central del nuevo modelo de desarrollo nacional. Desde discursos oficiales hasta círculos académicos, comenzó a ser recurrente el uso del concepto *Estado desarrollista*, vinculado al nuevo papel del Estado en el modelo de desarrollo boliviano.

El gobierno masista, ha nacionalizado industrias clave de la economía, ha desarrollado nuevas industrias de propiedad pública, y ha limitado de forma contundente la capacidad de influencia en las decisiones de política económica del país de los acreedores externos y de las empresas multinacionales extranjeras. En paralelo, los resultados macroeconómicos y sociales durante el gobierno del MAS han sido muy alentadores. Crecimiento económico robusto y sostenido, incrementos significativos de las reservas internacionales, importantes reducciones del déficit y de la deuda pública, que además se complementan con avances sociales destacados, como reducciones notables de la pobreza, la desigualdad, la mortalidad infantil y el analfabetismo. En definitiva, a través de una amplia intervención pública, se han sentado las bases de una nueva política industrial nacional que ofrece un panorama de éxito tanto económico como social.

Sin embargo, ¿han sido estas políticas de intervencionismo público y sus exitosos resultados de desarrollo la prueba de la existencia de un Estado desarrollista en Bolivia?

Lo cierto es que, si uno analiza en detalle el concepto de Estado desarrollista, este presenta una serie de características específicas en términos de desarrollo institucional, así como de transformaciones productivas, que van más allá del intervencionismo público y del crecimiento económico. Algunas de estas características —que diferencian un Estado desarrollista de uno simplemente intervencionista— hacen referencia, por ejemplo, a la naturaleza meritocrática de las burocracias nacionales, a su capacidad para desarrollar sistemas de incentivos por desempeño para las empresas; y, en lo relativo a re-

¹ En esta nueva ola se encontraban, entre otros, los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT) de Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, del Frente Amplio (FA) de Tabaré Vázquez y José Mujica en Uruguay, del Partido Justicialista (PJ) de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, de la Alianza País (AP) de Rafael Correa en Ecuador, del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) de Daniel Ortega, y también el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales en Bolivia.

sultados de desarrollo, uno de los elementos clave es conseguir una transformación estructural de la economía, es decir, transitar de una economía agraria a un modelo industrial con niveles crecientes de productividad.

En este marco, parece pertinente preguntarse si las transformaciones acometidas por el gobierno masista encajan en el concepto clásico de Estado desarrollista, entendido este como configuración exitosa de intervencionismo público, especialmente asociado a los países del nordeste asiático durante la segunda mitad del siglo xx. En concreto, este trabajo se centra en responder a las siguientes preguntas: ¿presenta la nueva institucionalidad pública boliviana los rasgos característicos de un Estado desarrollista? ¿Son los resultados del gobierno masista los esperados de un Estado desarrollista exitoso?

Para dar respuesta a estas preguntas, el trabajo se estructura en cuatro apartados. En el primero se realiza una revisión del estado del arte sobre la evolución histórica del concepto de Estado desarrollista hasta la actualidad. En el segundo se describe el modelo analítico a partir del cual se evaluarán los rasgos desarrollistas (y no desarrollistas) de la institucionalidad pública y los resultados de desarrollo en Bolivia. El tercer apartado describe el resultado de la comparativa del Estado boliviano con el modelo ideal de Estado desarrollista, desgranando por un lado los *inputs* institucionales y, por otro, los *outputs* en términos de resultados de desarrollo. Finalmente, en el cuarto apartado, se presentan las principales conclusiones de la investigación.

2. Estado de la cuestión: ¿la vuelta de los Estados desarrollistas?

A lo largo de la historia, diversos autores han argumentado sobre la importancia del papel del Estado en los procesos de *catch-up* de los países en desarrollo (Hamilton, 1791; List, 1856; Polanyi, 1944; Nurkse, 1953; Myrdal, 1957; Baran y Sutcliffe, 1957; Hirschman, 1958; Chenery, 1960; Gerschenkron, 1962, entre otros). En esencia, estos autores planteaban que, en un contexto de libre mercado internacional y de especialización productiva, los países desarrollados se seguirían beneficiando de su posición dominante como exportadores de manufacturas para crecer y modernizar sus estructuras productivas; mientras que los países en vías de desarrollo ahondarían en su atraso industrial y su dependencia externa como economías primario-exportadoras.

La solución al problema de las disfunciones del libre mercado internacional se planteó mediante la acción del Estado, una acción que permitiese una reasignación de los factores productivos hacia sectores y procesos de industrialización y modernización de las estructuras de producción de los países subdesarrollados. Es así como surge, desde diferentes enfoques, el concepto de Estado desarrollista como categoría normativa. Sin embargo, a pesar de los múltiples intentos en el siglo xx por implementar estas ideas en los países en vías de desarrollo, ninguna experiencia consiguió alcanzar los objetivos propuestos, perpetuando así la supremacía de las lógicas mercantilistas sobre la planificación pública.

No fue hasta las décadas de los años ochenta y noventa que el concepto de Estado desarrollista alcanzó el estatus de categoría explicativa ofreciendo una interpretación alternativa del acelerado proceso de industrialización y crecimiento económico de las naciones del nordeste asiático². Así, frente a los economistas ortodoxos, que argumentaban que este progreso económico era fruto de la liberalización de las economías y, en esencia, de las fuerzas del mercado (Krueger, 1980; Balassa, 1981 y 1982), los economistas heterodoxos entendían que el Estado había tenido un papel más determinante en este pro-

² Para una explicación detallada del alcance geográfico de los Estados desarrollistas, ver: de la Cruz (2014).

ceso mediante un sistema híbrido entre mercado y Estado, y había generado un círculo virtuoso de desarrollo económico y social (Amsden, 1989; Wade, 1990).

Desde la perspectiva del debate internacional, los aprendizajes derivados del éxito desarrollista de las naciones del nordeste asiático alimentaron la discusión sobre cómo debían orientarse los modelos de desarrollo y el papel que el Estado debía desempeñar en estos modelos, especialmente en los países en vías de desarrollo (Banco Mundial, 1993). En última instancia, estas experiencias cuestionaron la hegemonía prescriptiva de los planteamientos neoliberales del Consenso de Washington, que predominaban entre los organismos internacionales, y que estaban excesivamente centrados en los procesos de estabilización macroeconómica y de ajuste fiscal, olvidando cuestiones de orden social, institucional y productiva. En este marco, las recomendaciones y condicionalidades de estos organismos fueron girando hacia enfoques más centrados en componentes de orden institucional y social, y dieron lugar al llamado Post-Consenso de Washington (Stiglitz, 1999; Bustelo, 2003; Sanahuja, 2003).

Sin embargo, el Post-Consenso duró lo que tardó en llegar la crisis financiera tailandesa de finales de siglo, que se extendió a buena parte de las naciones con Estados desarrollistas³. Esto derivó a su vez en un progresivo descrédito de la narrativa desarrollista y variadas interpretaciones sobre el camino que enfrentaban los Estados desarrollistas frente a las dinámicas de la globalización liberal (Corsetti *et al.*, 1999). Los más atrevidos anunciaron el fin del Estado desarrollista (Pang, 2000) y la transición hacia conceptos con mayor capacidad explicativa como el “capital social” o la “gobernabilidad” (Fine, 1999). Desde perspectivas menos catastrofistas se ofreció una visión más matizada, tanto del supuesto éxito inicial como de su posterior caída, y abogaban por una aproximación histórica que analizase los Estados desarrollistas como un paso dentro de un proceso más amplio de desarrollo institucional histórico (Cumplings, 1999). Por último, algunos trabajos se centraron en las tensiones entre el legado del Estado desarrollista y las reformas neoliberales (Wang, 2000; Farazmand, 2001; Radice, 2008; Wade, 2010).

En cualquier caso, lo cierto es que la crisis de 1997 hizo que los límites y contornos que la teoría había establecido en torno al concepto del Estado desarrollista se desdibujasen de forma significativa, y dieran paso a un concepto de Estado desarrollista más amplio, voluble y difuso (Wong, 2004). De entre las diferentes direcciones que adquiere el uso del concepto de Estado desarrollista, tres destacan sobre el resto: i) la ruptura geográfica respecto del este asiático, ii) la ampliación multidimensional de sus objetivos, y iii) la redefinición de elementos clave de la política industrial.

En primer lugar, la progresiva ruptura geográfica respecto de los países asiáticos. Los nuevos enfoques del Estado desarrollista extienden el concepto del este asiático a diferentes puntos del mundo: desde África, en países como Botsuana (Maundeni, 2002) y Mauricio (Meisenhelder, 1997), pasando por Asia, con Israel (Maman y Rosenhek, 2012) y China (Nee *et al.*, 2007), hasta Europa con el caso irlandés (O’Hearn, 2000; O Riain, 2000) y América con Estados Unidos (Block, 2008), Brasil (Evans y Heller, 2013), Costa Rica y Chile (Sandbrook *et al.*, 2007) entre otros. Este enfoque rompe con el sesgo tradicional de los estudios de los Estados desarrollistas, que asumían que se trataba de un fenómeno regional fruto de las especificidades histórico-institucionales de las naciones del este asiático.

En segundo lugar, un amplio grupo de trabajos se ha centrado en la evolución de los objetivos de los Estados desarrollistas. Una de las características centrales de estos era su priorización del desarrollo económico como objetivo de Estado, por encima de cualquier otro tipo de consideraciones económicas, políticas, sociales o medioambientales. Así, el crecimiento económico, la industrialización, la ex-

³ Para un detalle sobre las dos versiones de la crisis de los Estados desarrollistas, ver: Haggard (2000) y Johnson *et al.* (2000) para la versión endógena, y Radelet y Sachs (1998) y Wade (1998, 1998b) para la versión exógena.

portación, la productividad y la innovación dan paso a nuevos objetivos, que coexisten con los objetivos económicos y que pueden ser de orden social (Shik y Wong, 2012; Kwon, 2002 y 2005; Lee y Ku, 2007), político (White, 1998; Randall, 2007; Edigheji, 2010) e incluso ambiental.

Si bien esta hornada de trabajos ha abierto el concepto unidimensional del Estado desarrollista, lo cierto es que ninguno ha acabado de plasmar un planteamiento teórico claro, sino que más bien ejemplifican casos prácticos concretos. Tan solo los trabajos posteriores de Malik (2013), Evans y Heller (2013), y de la Cruz (2016) ofrecen una aproximación más sistemática, planteando en términos teórico-normativos cómo debería articularse un Estado desarrollista que transite de un enfoque económico a un enfoque centrado en el desarrollo humano.

En tercer y último lugar, diversos estudios han profundizado en las diferentes ramificaciones del intervencionismo público. Así, en relación a las políticas de innovación, Mazzucato (2015), y Block y Keller (2015) exploran el papel central del Estado en los sistemas de innovación, al asumir estos buena parte de los riesgos y prácticamente ninguno de los beneficios derivados; Stiglitz y Greenwald (2014) se centran en la importancia de las políticas educativas y, en un sentido más amplio, en el desarrollo de economías del conocimiento y del aprendizaje como ejes del crecimiento económico de largo plazo. Por su parte, Rodrik (2004) y Chang (2007) proponen políticas industriales alternativas implementables en el marco de la liberalización comercial internacional. Desde perspectivas institucionalistas más amplias, Rodrik, *et al.* (2004) y Acemolgu *et al.* (2005) subrayan la centralidad de la calidad institucional, y de las políticas inclusivas como determinantes clave del crecimiento y desarrollo económico de largo plazo.

Por último, desde una perspectiva comparada, el PNUD en su Informe de Desarrollo Humano 2013 (Malik, 2013), señalaba el espectacular crecimiento económico que habían experimentado las más variadas naciones de las regiones emergentes, como Filipinas, Brasil, Botsuana, Bangladés y muchas otras. El informe hacía hincapié en que estos progresos no se habían limitado únicamente al crecimiento económico, sino que en muchos casos también eran de carácter social y productivo, y que uno de los principales factores de estos éxitos era la originalidad e innovación de estos países en el diseño de políticas públicas orientadas no solo a corregir fallos de mercado, sino también a generar nuevos mercados y oportunidades para sus ciudadanos y sus empresas.

En resumen, lo que se constata es la persistencia de la utilidad del concepto del Estado desarrollista como categoría explicativa de una variedad de fenómenos de intervencionismo público que han generado un importante progreso económico y social a nivel internacional (Malik, 2013). Sin embargo, y sorprendentemente, esta categoría no ha servido para el análisis de los progresos acometidos en América Latina, salvo en contadas excepciones y de forma tangencial, como en los casos de Costa Rica (Sandbrook *et al.*, 2007); Brasil (Evans y Heller; 2013) o Ecuador (Domínguez y Caria, 2016). Este hecho resulta aún más sorprendente cuando uno toma en consideración que muchos de estos gobiernos realizaron menciones explícitas, desde enfoques variados a la construcción de Estados desarrollistas y a nuevos procesos de industrialización.

Aún más sorprendente resulta que no se haya hecho un estudio en este sentido del caso boliviano, al tratarse de uno de los países que más claramente han planteado su voluntad de construir un Estado desarrollista, y uno de los que mejores resultados económicos y sociales han ofrecido a lo largo de la última década (2009-2019). Es cierto que existe un número importante de trabajos que han abordado los procesos de industrialización en Bolivia (Carmona y Aranda, 2014; Arze, 2014; Wanderley, 2018 y Wanderley y Cossio, 2018) entre otros. Sin embargo, no hay trabajos que hayan abordado estos fenómenos de una forma sistemática y comparada respecto del concepto del Estado desarrollista, es decir,

en relación al papel que ha desempeñado el intervencionismo público en la transformación económico-productiva en Bolivia. Ante esa ausencia, esta será la tarea a la que se aplique este documento.

3. Un modelo para el análisis del Estado desarrollista multidimensional en Bolivia

A continuación, se muestra la estructura general del modelo analítico que se aplicará para evaluar si Bolivia ha articulado un Estado desarrollista. Para ello, se presenta la justificación de las principales elecciones conceptuales, teóricas y metodológicas que dan forma al modelo.

El Estado desarrollista, como todo concepto analítico, debe encuadrarse en un marco teórico que lo dote de un sentido u otro. El Anexo 1 muestra los dos grandes enfoques teóricos que han abordado el análisis de los Estados desarrollistas. Por un lado, el enfoque económico-institucional —que tiene por objeto de estudio la relación entre determinadas configuraciones institucionales y su impacto en términos de resultados de desarrollo—, y, por otro, el enfoque histórico-institucional, que se centra en los determinantes históricos de las mencionadas configuraciones institucionales.

De cara a una comprensión integral del fenómeno del Estado desarrollista en Bolivia, lo ideal sería analizar las estructuras y funciones institucionales que se han desplegado en el Estado boliviano, y su impacto en términos de resultados de desarrollo, al tiempo que se realiza una contextualización de esta relación en el marco del análisis histórico-institucional⁴. Sin embargo, dada la extensión analítica que implicaría el análisis desde ambas perspectivas, este trabajo se centrará únicamente en la dimensión económico-institucional. Además, lo reciente del objeto de estudio, obliga a posponer el análisis de carácter histórico, ya que este exige una cierta perspectiva y distancia en el tiempo para desplegar toda su utilidad.

En síntesis, en el enfoque económico institucional se diferencian y ponen en relación dos dimensiones: la de *input* (estructuras institucionales) y la de *output* (resultados de desarrollo). Respecto a la dimensión de *input*, la literatura identifica algunas características prototípicas de un Estado desarrollista exitoso como: el desarrollo de burocracias meritocráticas y autónomas orientadas a la consecución del objetivo del desarrollo económico; sistemas transversales de incentivos industriales a nivel fiscal, comercial, financiero y de I+D; agencias transversales que implementen las estrategias de incentivos de una forma condicionada y equilibrada entre cooperación y competición entre lo público y lo privado; y la generación de capacidades del capital humano mediante sistemas públicos educativos y de innovación. Además, desde perspectivas multidimensionales, se plantea la importancia de diseñar sistemas fiscales progresivos que propicien el desarrollo de un Estado del bienestar inclusivo. A continuación, se agrupan y se definen algunas de estas características de cara a una mayor claridad organizativa para el análisis posterior.

– Burocracias meritocráticas y autónomas. Uno de los rasgos característicos de un Estado desarrollista exitoso es su capacidad para aglutinar y estructurar un cuerpo de funcionarios públicos de excelencia, su acceso a las plazas por criterios meritocráticos; la cohesión de grupo en torno a los objetivos que debe perseguir el Estado (desarrollo económico); una marcada autonomía respecto de los intereses de terceros;

⁴ Los principales factores para el análisis histórico-institucional son de orden: i) *internacional* en relación al papel de las potencias internacionales y sus colonias, ii) *político institucional* en cuanto a la trayectoria político-burocrática de los países, iii) y *socioeconómicos*, definidos por las distintas relaciones de poder entre distintos sectores socioeconómicos (Iglesia, ejército, latifundios, sindicatos, etc.). Para mayor detalle sobre el enfoque histórico-institucional del Estado desarrollista, ver Woo-Cummings (1999) y de la Cruz (2016).

y un conocimiento profundo de los marcos de su intervención (Evans, 1995). Otra de las características de la estructura institucional común a países como Japón, Taiwán o Corea del Sur fue el diseño de agencias transversales al conjunto de ministerios y organismos relevantes en los procesos de industrialización. Estas agencias, con amplias competencias, podían intervenir de forma agresiva —a través de los distintos instrumentos e incentivos— para orientar las distintas políticas públicas hacia los objetivos industriales del país. En un sentido más amplio, la calidad institucional —que incluye aspectos como la calidad regulatoria, el *enforcement* normativo, la rendición de cuentas o la eficacia gubernamental— es un factor determinante del éxito de un Estado desarrollista (Kaufmann *et al.*, 2002; Acemoglu *et al.*, 2005).

- Incentivos por desempeño para la promoción industrial de alto valor añadido. Una de las grandes diferencias que motivaron el éxito de los Estados desarrollistas del este asiático respecto de la industrialización por sustitución de importaciones de los países latinoamericanos fue su capacidad para desarrollar conglomerados industriales competitivos a nivel internacional. Para ello, el Estado desplegó una amplia batería de incentivos que orientasen la producción de estas industrias nacientes hacia manufacturas de alto valor añadido y con un importante componente tecnológico, al tiempo que las protegían de la competencia internacional hasta que alcanzasen un punto de madurez suficiente para poder competir en la arena comercial internacional (Gereffi y Wyman, 2014). El éxito de esta política industrial fue el alto grado de disciplina que aplicaron los burócratas en la concesión de los apoyos públicos, asegurando que estos estuviesen orientados hacia los objetivos industriales nacionales (Amsden, 1989; Stiglitz, 1996; Rodrik, 2004). En concreto, Jenkins (1991) plantea cuatro grandes aspectos en los cuales destaca la eficacia del intervencionismo estatal asiático respecto a otras regiones: flexibilidad, selectividad, coherencia y promoción. En definitiva, el desarrollo de un equilibrio óptimo entre cooperación y condicionalidad en el apoyo público a las empresas fue uno de los ingredientes clave de una exitosa industrialización. La estructura de incentivos suele sustentarse sobre cuatro pilares: i) incentivos financieros: generalmente definidos por líneas de crédito blandas orientadas al desarrollo de la producción industrial con altos componentes tecnológicos; ii) incentivos fiscales: definidos por desgravaciones tributarias fruto de la reorientación de la producción industrial o la inversión en I+D; iii) incentivos comerciales: fijación de cuotas, licencias y aranceles que limiten la competencia internacional, consoliden el mercado interno y potencien las exportaciones competitivas; y iv) incentivos a la I+D: en forma de subvenciones, desgravaciones fiscales u otros instrumentos orientados a las diferentes fases de la cadena de innovación (investigación, transferencia, desarrollo, producción) (Block, 2008; Mazzucato, 2015).
- Sistema fiscal y Estado del bienestar. Esta última característica no es típica del concepto tradicional del Estado desarrollista asiático, sino de las nuevas conceptualizaciones multidimensionales, que apuntan a la importancia de entender el desarrollo —y por tanto el Estado desarrollista— desde una perspectiva más amplia, especialmente en relación a la inclusión de dimensiones como la democrática o la social. Esta última resulta de especial interés, ya que existe un consenso cada vez más amplio sobre la retroalimentación positiva que se da entre determinados tipos de gasto social y el desarrollo económico (Ostry *et al.*, 2014), así como los efectos negativos de determinados niveles de desigualdad sobre el crecimiento económico de largo plazo (Ostry y Berg, 2011). En este sentido, una política fiscal que maximice la recaudación de recursos de forma progresiva y la provisión de un Estado del bienestar integral que amplíe las oportunidades —especialmente de aquellas capas más desfavorecidas— tendrá efectos instrumentales positivos en otras dimensiones mediante la amplificación de las capacidades del capital humano, el aumento de la productividad agregada y la demanda interna y la reducción de las desigualdades, lo que en última instancia favorecerá el crecimiento económico y el cambio estructural.

En relación a los resultados de desarrollo de la dimensión de *output*, la teoría del Estado desarrollista identifica tres grandes objetivos de desarrollo: i) el crecimiento económico; ii) el cambio estructural

del modelo productivo, lo que se traduce en aumentos sostenidos de la productividad de los factores; y iii) la redistribución de la riqueza.

- Crecimiento económico. El principal objetivo de un Estado desarrollista es el crecimiento económico, es decir, el aumento de la renta disponible de su población de forma agregada. Sin embargo, los aumentos de renta no tienen por qué ser debidos a la presencia de un Estado desarrollista, sino que pueden deberse a múltiples formatos de política económica o incluso a factores externos. La característica principal del crecimiento económico asociado a un Estado de este tipo es la de darse como resultado de un salto en la productividad agregada de los factores productivos. Por tanto, para acreditar la presencia de un Estado desarrollista, en términos de resultados, el crecimiento económico tendrá que venir acompañado de un cambio estructural.
- Transformación industrial, cambio estructural y productividad. Como ha señalado la literatura asociada al cambio estructural (Monga y Lin, 2019), así como a la trampa de la renta media (Gill y Kharas, 2015), el principal problema de las naciones en desarrollo para graduarse como países desarrollados es la capacidad para dar el salto en términos de productividad, que les permita desarrollar una economía industrial capaz de producir manufacturas competitivas a nivel internacional. Para ello es necesario intervenir con el fin de maximizar las capacidades del capital humano, así como potenciar la tecnologización y las mejoras organizacionales en los procesos productivos.
- Equidad y demanda interna. Uno de los puntos clave que señala la “teoría de la trampa de renta media” es la necesidad de ampliar la demanda interna, lo que permite nutrir a las industrias nacientes en sus primeras etapas. A su vez, uno de los principales problemas de los países de renta media es su acentuada desigualdad económica y social, lo que limita significativamente la capacidad de amplios colectivos de acceder a las oportunidades derivadas del crecimiento económico, y como consecuencia lastra el proceso de crecimiento de la demanda interna agregada. Por tanto, uno de los objetivos instrumentales del Estado desarrollista debe ser la redistribución de la riqueza en aquellos ámbitos que generen aumentos agregados de la demanda interna y mejora de las capacidades del capital humano.

Para concluir este apartado, hay que señalar que, tradicionalmente, los análisis de este tipo han adoptado un enfoque metodológico de tipo inductivo-explicativo, es decir, a partir de una determinada configuración institucional que explicaba el éxito económico, derivaba un concepto teórico como el del Estado desarrollista. En este trabajo, sin embargo, se utilizará un enfoque deductivo-normativo, es decir, se partirá de una conceptualización ideal del Estado desarrollista, como la que se ha presentado anteriormente, y se contrastará con la realidad institucional boliviana, para, a partir de ahí, construir la categoría específica del Estado desarrollista boliviano. En cualquier caso, este no es un modelo cuantitativo que trata de analizar relaciones causa-efecto, sino un ejercicio descriptivo que trata de poner en relación la evolución del intervencionismo público en Bolivia con la evolución de los principales agregados macroeconómicos, productivos y sociales, a lo largo del marco temporal del gobierno del MAS.

4. Resultados

4.1. Estructura institucional

Durante el gobierno masista, la institucionalidad pública ha experimentado múltiples transformaciones, tanto en los niveles políticos como institucionales y administrativos. Dada la amplitud y complejidad de estas transformaciones, a continuación se presenta un análisis parcial orientado a aquellos aspectos conectados de forma más directa con las características de los Estados desarrollistas, y divi-

dido en varios ámbitos, que, si bien funcionan de forma conectada, cada uno responde a lógicas diferenciadas: i) desarrollo normativo e institucional, ii) estructura e incentivos industriales, iii) sistemas de redistribución públicos.

4.1.1. Refundación política e institucional del desarrollo: nuevos marcos normativos, institucionales y burocráticos

De cara a operativizar su visión del nuevo modelo de desarrollo para Bolivia y el papel que debía tener el Estado en este modelo, el gobierno del MAS tuvo que redefinir desde la raíz la naturaleza y funcionamiento del Estado en la economía. Para ello, se acometieron transformaciones sustantivas en materia de desarrollos legales y normativos, y se reconfiguró la estructura institucional, así como de la función pública del Estado.

a. Nuevo marco legal del desarrollo

La transformación central del gobierno masista se acometió en el año 2009 con la aprobación vía referéndum de la Nueva Constitución Política del Estado (Bolivia, 2009). La nueva Constitución, si bien mantenía muchos de los elementos centrales de la tradición constitucional boliviana, aportó también cambios significativos. En lo referente a los aspectos vinculados al ámbito del desarrollo, la Constitución los desarrolla en su Apartado IV (Estructura y organización económica del Estado), en especial en el Capítulo Segundo, dedicado a la Función del Estado en la Economía y en el Capítulo Tercero, de Políticas Económicas, así como en las posteriores secciones dedicadas a las políticas fiscales, financieras, monetarias, de políticas sectoriales y de gestión de los recursos naturales.

En primer lugar, este articulado establece la centralidad del Estado en la definición e implementación de la política económica boliviana, y somete, tanto a la actividad privada como a las entidades extranjeras, al interés general de los ciudadanos bolivianos. En segundo lugar, fija la necesidad de avanzar en la industrialización del país mediante la inversión pública, para lo cual remite a los sucesivos planes de desarrollo nacional. Y, por último, explicita la soberanía del Estado boliviano en la planificación y gestión de los sectores estratégicos, como los hidrocarburos, la minería, el agua y la energía.

Así será cómo, sobre la base de la nueva Constitución, se articulen los planes nacionales de desarrollo, que guiarán el grueso de la política de intervencionismo público en la economía boliviana, así como los diferentes decretos gubernamentales que “renacionalizarán” buena parte de los sectores estratégicos, que hasta entonces controlaban las multinacionales extranjeras y que serán la principal fuente de financiación del nuevo modelo de desarrollo.

Además, la Constitución vino a reforzar lo que fue el primer Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2006-2009), que sentó las bases del nuevo modelo desarrollista del MAS. Este modelo se caracteriza, en primer lugar, por un diagnóstico muy negativo de los veinte años previos de políticas neoliberales, centrandose su crítica en la injerencia de los organismos internacionales y la ayuda internacional, los cuales, mediante las condicionalidades impuestas para el acceso a la financiación concesional, empobrecieron el país y beneficiaron a las empresas multinacionales. Este será el primer plan de desarrollo que, en dos décadas, no cuente con el beneplácito de los organismos internacionales y que además no contemple la financiación externa como fuente específica en el desglose presupuestario.

El plan desarrolló las principales líneas estratégicas planteadas posteriormente en la Constitución. Estas se sintetizan ya en el subtítulo del plan (Bolivia digna, soberana productiva y democrática para vivir bien). En términos de desarrollo, esto se traduce en el desmontaje del modelo primario exporta-

dor exacerbado por las políticas neoliberales y en asegurar la soberanía nacional en la definición del modelo de desarrollo. Así, el PND estableció el fin de las estrategias neutrales y horizontales neoliberales, y el inicio de nuevas políticas industriales selectivas y transparentes.

En el marco del pilar de la “Bolivia productiva”, la nueva matriz productiva, liderada por el Estado, se estructura en tres sectores: i) los sectores estratégicos generadores de excedente, que incluyen los hidrocarburos, la minería, la electricidad y el resto de recursos ambientales; ii) los sectores generadores de empleo e ingresos, que se descomponen en desarrollo agrario, transformación industrial de manufacturas, turismo y vivienda; y iii) los sectores transversales de infraestructura y apoyo a la producción, que incluyen los componentes de transporte, telecomunicaciones, el sistema nacional de financiación del desarrollo y el sistema nacional de innovación.

La lógica sectorial se planteaba de la siguiente manera: los sectores estratégicos estarían controlados por el Estado mediante empresas públicas y alianzas con entidades multinacionales, pero, en cualquiera de los casos, el Estado mantendría los derechos preferenciales de propiedad, definiría las líneas estratégicas de acción, y fijaría los volúmenes y precios de exportación y las rentas derivadas para el tesoro boliviano. Además, debería asegurarse de que estas rentas derivadas servirían para, primero, redistribuir la riqueza del país, especialmente hacia los sectores más vulnerables, y segundo, para potenciar los sectores generadores de empleo e ingresos. Estos últimos serían los encargados de desarrollar la nueva matriz productiva y romper con el modelo primario exportador. Los sectores transversales, por su parte, mejorarían la productividad a través de mejoras tecnológicas y en el acceso a la financiación.

Además, el PND planteaba la implementación de políticas transversales que afianzasen los procesos de cambio productivo e industrialización. Así, se planteaba una política comercial de tránsito de la demanda externa a la demanda interna, haciendo uso de medidas proteccionistas en forma de aranceles, licencias y cupos de importación que fomentan el mercado interno. De forma complementaria, se potenciaba la diversificación y agregación de valor a las exportaciones mediante criterios selectivos de incentivos fiscales, financieros e institucionales. En cuanto a la política de inversiones, se promovía un modelo dinamizado por la inversión pública, en vez de por la inversión extranjera. En el ámbito financiero, se proponía la creación del Banco de Desarrollo Productivo, para expandir el crédito tanto a aquellos con limitadas garantías como a aquellos con propuestas emprendedoras con altos niveles de riesgo.

Por último, el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) (2016-2020), que venía a ser una continuación del PND, profundizaba y desarrollaba la estrategia industrializadora del país. En esta línea, se hablaba de los cinco Complejos Productivos Industriales Estratégicos asociados a los sectores estratégicos (hidrocarburos y minería):

- El complejo del gas asociado a la actividad económica del amoníaco, urea, gas licuado de petróleo, gas natural licuado y a la industria de la petroquímica.
- El complejo del acero vinculado al desarrollo de industria derivada del acero.
- El complejo del litio relacionado con la industria derivada del litio, como las baterías, la industria automotriz y el parque energético.
- El complejo metalúrgico con actividades vinculadas a la fundición e industrialización de minerales.
- El complejo de la energía relacionado con el desarrollo de la actividad energética en toda su diversidad.

Como complemento se desarrollaba también la categoría de Complejos Productivos Territoriales asociados a los sectores generadores de rentas y empleos y señalaba que “el Estado pondrá en marcha una diversidad de plantas de producción y procesamiento, centros de transformación y almacenamiento, y centros tecnológicos de innovación para dinamizar la actividad económica de los complejos”.

Además, se planificaban también los rubros de los complejos productivos: endulzantes, textiles, madera, insumos para la producción de *software*, productos amazónicos, granos, papa, lácteos, cueros, carnes, coca, frutícola y hortalizas.

En definitiva, tanto en la CPE como en el PND y el PDES, el gobierno del MAS planteó la vuelta del Estado como eje del nuevo modelo de desarrollo boliviano. Para ello se establecieron las líneas estratégicas, los sectores, las instituciones, los instrumentos, y los recursos económicos y humanos para realizar esta intervención pública. Muchos de los planteamientos coincidían, al menos en su carácter propositivo, con las estructuras e instrumentos desplegados por los Estados desarrollistas asiáticos. A continuación, se profundizará en el funcionamiento de estas estructuras.

b. Nueva estructura institucional y de la función pública

De cara a operativizar los planes de desarrollo, se aprobó en el año 2016 la Ley n° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado, que facultó al Ministerio de Planificación y Desarrollo para articular los distintos instrumentos para su ejecución. Además, a lo largo de esos años se estructuraron los planes anuales de desarrollo en los distintos niveles político-administrativos (nacional, departamental, territorios indígenas y también a nivel sectorial). El encargado de ejecutar el grueso de la nueva política de desarrollo ha sido el Ministerio de Planificación y sus respectivos viceministerios con competencias tanto normativas como ejecutivas en todo el arco de políticas públicas.

No obstante, estas competencias también han tenido sus límites cuando han entrado en ámbitos competenciales que, si bien abarcaban el ámbito del modelo de desarrollo, también eran normativamente parte de las competencias de otros ministerios o agencias. Algunos ejemplos de estos solapamientos han surgido en los procesos de nacionalización y en la operativa de las empresas estratégicas vinculadas a los hidrocarburos y la minería con el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, y el Ministerio de Minería y Metalurgia; en materia comercial, fiscal y financiera, con el Banco Central, el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y el Tesoro General de la Nación; o, en el ámbito del desarrollo productivo y agrario, con el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, así como con el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

En cualquier caso, en el plano operativo, las principales unidades ejecutoras de las funciones productivas del Estado han sido las empresas públicas (EP), que dejan en un papel secundario a las empresas privadas y multinacionales. En el año 2013 se promulgó la Ley de la Empresa Pública que regulaba las nuevas modalidades de empresa pública⁵, así como los mecanismos de gestión coordinados por el Consejo Superior Estratégico de la Empresa Pública (COSEEP), compuesto por los ministerios de Presidencia, Planificación y Economía.

Según el análisis de CEDLA (2018), y de acuerdo con los clasificadores presupuestarios del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en el año 2016, el país contaba con 52 EP, frente a las 18 que se identificaban en 2007. La distribución territorial se caracteriza por una amplia concentración en el nivel central (32 EP) y municipal (16 EP), y solo dos empresas regionales y otras dos de ámbito departamental. En cuanto a las EP de ámbito nacional, estas abarcan una amplia variedad de sectores productivos (producción de alimentos, transporte, tecnología, textiles, construcción, manufacturas, etc.) y por tanto de ministerios responsables. Por último, existe una gran concentración del presupuesto de las

⁵ La Ley establece cuatro tipos de EP: la Empresa Estatal (EE) con un 100% del patrimonio, la Empresa Estatal Mixta (EEM) con al menos un 70% del patrimonio, la Empresa Mixta (EM) con entre el 70% y el 51% del patrimonio, y la Empresa Estatal Intergubernamental con al menos el 51% del patrimonio.

EP, dos tercios del cual se destinan a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y el otro tercio al resto de las empresas (ver Anexo 2).

En términos agregados, las empresas públicas han adquirido un peso creciente en los presupuestos del Estado, pues han alcanzado de media anual en torno al tercio de estos. Siguiendo a CEDLA (2018), la evaluación general de operaciones de las EP puede sintetizarse en algunos rasgos característicos: i) un nivel de ejecución presupuestaria relativamente aceptable en el entorno del 70% del presupuesto planificado; ii) un nivel muy bajo de generación de ingresos; solo el 1% de la recaudación pública provino de las empresas públicas (sin contabilizar a YPFB); iii) un nivel alto de endeudamiento con los entes públicos; y iv) preocupantes niveles de corrupción y de clientelismo en la asignación de las plazas y las contrataciones públicas.

En los últimos ejercicios, las EP han sido deficitarias, especialmente por el efecto arrastre de YPFB, y en general por la ralentización de la economía, fruto de la caída de los precios internacionales de exportación de hidrocarburos. Para el año 2018, el déficit de las EP era de en torno a los 850 millones de dólares. En este marco, el COSEEP ha realizado evaluaciones del rendimiento de las empresas, centradas en su rentabilidad y viabilidad financiera. De estas evaluaciones se han derivado: i) el cierre de algunas empresas deficitarias (Enabol-Naviera), Ecobol-Correos, Enatex-Textil, ECE-Construcción y ENFE-ferrocarriles); ii) la identificación de otras que no son rentables pero están en proceso de consolidación (EBA-Almendras y derivados; Lactebosol-Lácteos; Promiel-Apícola; EEPs-Semillas, EEPAF-Abonos y fertilizantes); iii) la detección de otras empresas que sí son viables y rentables para el Estado (ENDE-Electricidad, BoA-Aviación; Empapa-Alimentos, Mi Teleférico).

En resumen, los procesos de nacionalización y de toma de control de buena parte de las industrias extractivas, junto con el desarrollo de un entramado de empresas públicas, han sido las principales líneas de consolidación institucional para una mayor presencia de lo público en el modelo productivo. Esto, a su vez, ha tenido su traducción en términos presupuestarios, pues ha aumentado significativamente el peso de lo público en la economía por medio de la inversión pública, sustituyendo así a la inversión privada y a la ayuda al desarrollo.

En lo referente a la función pública, la pauta del gobierno fue la de dar entrada a nuevos sectores sociales frente a las tradicionales élites burocráticas bolivianas. Según el enfoque del MAS, la burocracia boliviana había estado tradicionalmente cooptada por las élites políticas y económicas del país, que respondían a las lógicas e intereses de actores externos. Para implementar la nueva estrategia, el gobierno decidió sustituir los concursos públicos, meritocráticos y competitivos por convocatorias de invitación directa.

Este enfoque, de carácter político, muestra algunas virtudes, al permitir una mayor representatividad de los servidores públicos, así como una mayor heterogeneidad y cierto grado de movilidad en la esfera burocrática. Sin embargo, también presenta múltiples inconvenientes: primero, por la discrecionalidad en los nombramientos, y segundo, por lo frágil de la autonomía de estos respecto de los decisores políticos que los han designado. Además, la sustitución de la Superintendencia del Servicio Civil (órgano autónomo de rango ministerial) por la Dirección General del Servicio Civil (unidad de tercer nivel jerárquico), supuso que la rectoría del sistema perdiese jerarquía y capacidad política, técnica y de coordinación.

Como han señalado Velarde *et al.* (2014) en su Índice de Desarrollo del Servicio Civil, en el cual se aborda de forma comparada la evolución de los servicios civiles en los países latinoamericanos, Bolivia es el único país que retrocede en el conjunto del índice, y especialmente en los ámbitos de mérito, eficiencia y capacidad funcional. Independientemente de la valoración que se haga del criterio de incor-

poración de sectores tradicionalmente marginados al aparato público, lo que parece evidente es que este criterio ha resentido la meritocracia, la excelencia de sus recursos humanos y su autonomía respecto de las esferas políticas con las consiguientes consecuencias en términos de ausencia de transparencia, limitadas rendiciones de cuentas y fenómenos de clientelismo y corrupción pública.

Finalmente, desde una perspectiva institucional más amplia, un somero repaso de los principales indicadores que miden los avances en materia de calidad institucional muestra el estancamiento de Bolivia durante la década de gobierno masista. Así lo muestran los seis indicadores de referencia del World Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial, en los cuales Bolivia ya partía de un desempeño bajo que durante los últimos años no ha cambiado, incluso en algunos de ellos ha empeorado, como en “calidad regulatoria” o “control de la corrupción” (Banco Mundial, 2019a). Estos indicadores coinciden con los de otras fuentes como el Índice de Corrupción de Transparencia Internacional (TI, 2018), que sitúa el país en el puesto 132 de 180 países en materia de percepción de la corrupción.

En definitiva, el gobierno masista ha sentado las bases institucionales de carácter estructural para una reorientación de la economía desde una perspectiva liberal a una perspectiva estatista, donde el Estado es el eje director, coordinador y articulador del modelo productivo. La Nueva Constitución Política, los Planes Nacionales de Desarrollo y el Sistema Integral de Planificación son los pilares normativos de la construcción del Estado desarrollista boliviano, y el Ministerio de Planificación del Desarrollo, el principal agente de su implementación. Como contrapunto, se identifica un cierto grado de descoordinación y solapamiento de competencias ministeriales y un fuerte sesgo de politización de la función pública. A continuación, se abordará si esta nueva estructura para el intervencionismo público ha permitido avanzar hacia la modernización e industrialización del país.

4.1.2. Industrialización pública: gobernanza institucional, distribución sectorial y estructura de incentivos

Tras la aprobación de la nueva Constitución, el segundo pilar sobre el que se sostiene el nuevo modelo de desarrollo boliviano será el de las nacionalizaciones de los recursos estratégicos y la utilización de los beneficios derivados de estos emprendimientos para financiar el desarrollo de nuevas industrias que agreguen valor añadido a la producción.

Así, el planteamiento, a grandes rasgos, es el siguiente: las nacionalizaciones de los sectores estratégicos (hidrocarburos, minería y electricidad) favorecen el aumento significativo de los ingresos fiscales del Estado, lo que permite a este ejercer su papel redistribuidor en dos sentidos. Primero, mediante una redistribución productiva, financiando los sectores productivos generadores de empleo y de desarrollo de nuevas industrias (industria, manufactura y artesanía, turismo, desarrollo agropecuario, vivienda, comercio y servicios). Estos nuevos sectores son la base de la ruptura del modelo primario exportador y, por tanto, de la nueva industrialización boliviana. Y, segundo, una redistribución social, que se materializa a través de programas sociales como el Bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad, el Bono Juana Azurduy y las estrategias de reducción de la pobreza, entre otros.

En cuanto a los procesos específicos de industrialización, conviene abordar su análisis de forma diferenciada. Por un lado, las iniciativas de industrialización de los sectores generadores de excedente, y, por otro, la industrialización de los nuevos sectores productivos. En este sentido, hay que señalar que la industrialización de los sectores estratégicos es de carácter instrumental, al menos teóricamente, orientada a financiar la industrialización del nuevo sector manufacturero. Es decir, en última instancia, el modelo de desarrollo boliviano debería trascender estos sectores y concentrarse en los manufactureros, o al menos reducir significativamente la dependencia de los basados en recursos naturales. Para

ello es necesario analizar las diferentes políticas sectoriales de industrialización, así como la estructura transversal de incentivos para su desarrollo.

a. Políticas de industrialización sectorial

Un análisis de la transición en el modelo de desarrollo boliviano debe atender, primero, a la eficiencia industrial de los sectores estratégicos (hidrocarburos y minería) para maximizar los recursos que financien la creación de nuevas industrias manufactureras. Y, segundo, a la capacidad pública para desarrollar esas nuevas industrias de alta productividad y competitividad internacional, que se extiendan al conjunto de la economía y la población, asegurando así el cambio estructural del modelo de desarrollo.

En cuanto al sector de los hidrocarburos, la principal característica del periodo analizado fueron los procesos de nacionalización (Ley de Hidrocarburos n° 3058 y el Decreto de Nacionalización de 2006) mediante los cuales el Estado adquirió el 50% (+1) de las acciones, y el 50% de los ingresos derivados (32% de IDH y 18% de regalías), con un recargo adicional del 32% a favor de YPF, que dejaba a las petroleras multinacionales con un 18% de los beneficios. Así, el Estado retomó el control y dirección de la producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización del gas natural y el petróleo de Bolivia.

En este marco, el control del sector y del proceso de industrialización de los hidrocarburos se situó en las empresas públicas YPF y en Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos (EBIH). La estrategia de industrialización de YPF se ha concentrado en dos ejes: por un lado, el Programa de Complejos Industriales de Gas, y, por otro, el Programa de incremento de la capacidad de refinación de combustibles líquidos. Estos programas se desgranaban a su vez en una serie de proyectos específicos de industrialización, como el desarrollo de plantas separadoras de líquidos y plantas productoras de amoníaco, urea, nitrato de amonio, etanolaminas, polietileno y polipropileno (Arze, 2014).

En el año 2015, inició su producción la planta separadora de líquidos, que permite generar gas licuado de petróleo (GLP), gasolina e isopetano, lo que añadió valor a la cadena industrial del gas. En 2017, con un retraso muy superior al planificado inicialmente, se inauguraron las plantas de amoníaco y urea, que permiten abastecer las necesidades internas e iniciar la fase de exportación a países como Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Por el momento, el resto de cadenas industriales están en fase de desarrollo, como la del propileno, que se espera que esté operativa en el año 2021 gracias a una inversión pública de 2.200 millones de dólares.

Por su parte, EBIH se ha centrado en el desarrollo de complejos petroquímicos orientados al desarrollo de metanol, olefinas y aromáticos. Del plan de inversiones definido por YPF para 2009-2015, de 12.000 millones de dólares, se estimó que un 17% se dedicaría a los emprendimientos de industrialización vía créditos del Tesoro General de la Nación (TGN) y el Banco Central de Bolivia (BCB). Sin embargo, hasta la fecha, los desarrollos de EBIH se han centrado en el desarrollo de materiales y equipos, que, si bien resultan de interés y refuerzan la mejora de la productividad de diversos sectores, son de carácter marginal y no estructural. Así, se ha avanzado en el desarrollo de tuberías de polietileno para el sistema de distribución del gas natural, aplicaciones del N₂ para mejorar la extracción de hidrocarburos, generalización de las garrafas de gas de *composite* para el transporte e instalación del GLP, o la planta de geomembranas y films que tiene múltiples aplicaciones en la industria agrícola.

En cuanto al sector minero, el grueso de la producción se concentra en cuatro multinacionales, y el peso de la producción estatal es muy limitado, pues está especialmente concentrado en la renovada Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). Como señalan Carmona y Aranda (2014), la estrategia

de industrialización de la minería en Bolivia, que se plasmó en el Plan Sectorial de Minería, se centró en tres ejes: i) puntuales nacionalizaciones, como las Fundiciones de Estaño en manos de Glencore y la Fundición de Antimonio en Vinto; ii) rehabilitación de complejos metalúrgicos, como el de Karachipampa de plomo y plata, la Fundición de Bismuto en Telamayu o la planta de ácido sulfúrico de Eucaiptus; y iii) impulso de nuevos emprendimientos industriales con capital público, como el del Mutún con la Jindal Steel Power o la creación de la Dirección Nacional de recursos evaporíticos dentro de la COMIBOL para el desarrollo de las plantas de baterías de litio y cátodos.

La estrategia de industrialización minera ha pivotado en torno al desarrollo de tres grupos de cadenas de producción: i) las cadenas metalúrgicas-acopiadoras para la exportación, ii) los polos de industria metal-mecánica, y iii) las cadenas con vocación de encadenamientos industriales hacia delante. Sin embargo, a pesar de los importantes recursos de presupuesto público (en torno a 500 millones de dólares anuales), la COMIBOL ha mostrado una importante incapacidad de ejecución presupuestaria, especialmente en el ámbito de la inversión, y ha quedado anualmente por debajo del 50% de ejecución de los proyectos de inversión (Carmona, 2014).

En cuanto a los volúmenes de producción, estos se dispararon en 2009 fruto de los precios internacionales, pero se estancaron a partir de la generalización de la crisis internacional. Los datos agregados muestran una reducción de la industrialización básica (fundición de minerales metálicos) del 8,7% al 3,5%, mientras la exportación de minerales como concentrados aumentó del 86% al 93%. Solo en el bismuto, el estaño y el antimonio, más del 50% de la producción se destina a la fundición local, mientras que, en el caso del oro, la plata, el cobre, el plomo, el zinc, el hierro y el wólfam, el porcentaje está por debajo del 50% (Carmona, 2014). En resumen, las estrategias industrializadoras en el sector minero no han supuesto avances importantes en la agregación de valor a la producción y la exportación, salvo en la producción industrial de minerales no metálicos.

Por tanto, los dos principales sectores estratégicos del modelo productivo boliviano muestran escasos avances en la industrialización y agregación de valor en su producción, distribución y exportación. Lo más destacado son algunos avances en las cadenas de valor de los hidrocarburos, pero estos aún son muy limitados y con escaso impacto agregado. Por su parte, el sector minero, si bien ha planteado emprendimientos de interés, como el vinculado a los recursos evaporíticos, aún sigue centrando el grueso de las exportaciones en las materias primas con muy escaso grado de tratamiento industrial.

En cuanto al sector de las manufacturas, es decir, las industrias manufactureras que se nutren de los recursos de los sectores estratégicos para desarrollar el horizonte industrial del país, los avances han sido muy limitados. La principal institución responsable de su desarrollo ha sido el Ministerio de Desarrollo Productivo, que mediante su plan estratégico establecía la creación de una amplia batería de agencias y empresas públicas de carácter transversal y sectorial.

En cuanto a las agencias públicas de carácter transversal orientadas a potenciar y regular el sector de las manufacturas, se encuentran: Pro-Bolivia, destinada a impulsar el incremento de la productividad y la diversificación de la matriz productiva mediante la investigación e innovación tecnológica, la asistencia técnica y la capacitación; Promueve-Bolivia, orientada a facilitar, impulsar y promover las exportaciones y el turismo de Bolivia, así como a desarrollar el mercado interno para los productores bolivianos, en el marco de un patrón de producción diversificada y con mayor valor agregado. Insumos-Bolivia, dedicada a contribuir al fortalecimiento de políticas nacionales de seguridad alimentaria, reducir monopolios y regular precios, financiar proyectos de desarrollo productivo, ofrecer créditos a sectores vulnerables y proveer insumos para la producción alimentaria.

Asimismo, se han creado agencias de desarrollo, como el Servicio Nacional de Propiedad Intelectual (SENAPI) para sistemas de control de calidad industrial, el Instituto Boliviano de metrología (IBMETRO) y el Servicio Nacional de Verificación de Exportaciones (SENAVEX), encargado de certificar las exportaciones. Además, se creó el Servicio de Desarrollo de Empresas Públicas Productivas (SEDEM), encargado del desarrollo y supervisión de los nuevos emprendimientos productivos públicos. En este marco, se desarrollaron emprendimientos sectoriales como EMAPA (apoyo a la producción de alimentos), PAPELBOL (empresa de papel), CARTONBOL (empresa de cartón), ECEBOL (Empresa de cemento), AZUCARBOL (empresa de azúcar) y LACTEBOSOL (empresa de derivados lácteos), entre otras.

Los resultados de estos emprendimientos son desiguales: algunos de ellos son rentables, otros deficitarios y otros están aún en proceso de desarrollo (Arze, 2014; MDPEP, 2018). En cualquier caso, el 95% de los ingresos fiscales siguen derivándose de las empresas de sectores estratégicos, mientras que los sectores manufactureros tienen una contribución residual. Como ha señalado Arze, “lo más destacable de los proyectos de industrialización manufacturera del actual gobierno es su reducida magnitud en términos de inversión, aporte a la producción, generación de ingresos públicos, y su naturaleza de transformación básica concentrada en el sector de alimentos sin eslabonamientos” (Arze, 2014).

b. Estructura de incentivos industriales

Incentivos financieros

El principal instrumento para la financiación de emprendimientos de carácter industrial del gobierno ha sido el Fondo para la Revolución Industrial y Productiva (FINPRO), que cuenta con un capital de 1.200 millones de dólares —600 mediante transferencia del BCB provenientes de las reservas internacionales, y otros 600 mediante un crédito por parte del mismo banco—. La financiación se ha orientado a empresas públicas o emprendimientos donde el Estado sea el accionista mayoritario, y cuyos emprendimientos se centran en la industrialización de los recursos naturales y en la superación del modelo de desarrollo primario exportador.

El órgano ejecutivo del FINPRO es el que define las instancias públicas específicas que identifican los proyectos; estos se aprueban mediante Decreto Supremo, y son canalizados a través de los ministerios de Planificación y Desarrollo, y de Economía y Finanzas Públicas. En la evaluación de las propuestas para la concesión de la financiación no se exigen criterios de rentabilidad, de producción, de internacionalización o de desarrollos tecnológicos asociados. Esto implica un fuerte componente de politización de la financiación frente a otros criterios, como los financieros, de rentabilidad o, desde una perspectiva desarrollista-industrial, los de generación de eslabonamientos productivos, desarrollo de nuevos productos o incorporación de tecnologías que potencien la industrialización y el cambio de modelo productivo.

En este marco, se han financiado emprendimientos de lo más variado, como el ensamblaje de equipos de computación, parques eólicos, insumos para la construcción y proyectos eléctricos, aunque los sectores con mayor financiación han sido los de alimentos, textil y energético. No obstante, hay que señalar que el principal esfuerzo de financiación, al menos en términos de volumen, se ha concentrado en las líneas de crédito que el BCB ha establecido con empresas estratégicas nacionales como YPFB, ENDE, YLB, EASBA y EBIH, que presentan un saldo contable de más de 5.000 millones de dólares en préstamos públicos.

En cualquier caso, no se identifica un plan de financiación industrial estratégico y selectivo con líneas de crédito a empresas privadas condicionadas a su desempeño en términos de desarrollo tecnológico, internacionalización, desarrollo de productos o ganancias de cuota de mercado. Así, las líneas de cré-

ditos funcionan de forma atomizada y están orientadas únicamente a potenciar las nuevas industrias públicas, sin ningún tipo de condicionalidad ligada a su desempeño comercial o tecnológico; y, cuando estas se conceden, se centran en industrias orientadas a la explotación de recursos naturales con escasos *spillovers* en el resto de la economía, reforzando así el modelo primario exportador.

Por tanto, parece crítico, primero, incorporar de forma más cooperativa al sector privado, de manera que se aproveche su *expertise* y se fomente la competencia en los nuevos mercados internos. Segundo, sería necesario rediseñar el sistema de incentivos financieros para incorporar condicionalidades de tipo industrial que orienten los nuevos emprendimientos a sectores de mayor valor agregado y tecnologización del aparato productivo, en definitiva, a un cierto desempeño industrial competitivo. Los objetivos industriales y tecnológicos no pueden quedar reducidos a lo meramente declarativo, y deben ser reforzados mediante incentivos y condicionalidades vinculantes que fomenten la productividad y competitividad de las industrias.

Incentivos fiscales

En un plano general de incentivos fiscales a la inversión, en el año 2014 se aprobaba la Ley de Inversiones, que contempla la aplicación de incentivos generales para proyectos enmarcados en las prioridades del gobierno e incentivos específicos para inversiones preferentes orientadas a la transformación de la matriz productiva. En ambos casos, los ministerios del ramo deben realizar las propuestas al Ministerio de Planificación, el cual, en caso de aprobarlos, los elevará al Consejo de Ministros para que, a su vez, de ser aprobados, emitan una ley o decreto supremo que los formalice. Sin embargo, la Ley no especifica cuáles son las condiciones de estos incentivos generales y específicos, al remitir a posteriores decretos supremos que lo regulen.

En cuanto a las medidas específicas para la promoción industrial destacan tres. Primero, los incentivos a la exportación mediante el reembolso del IVA y otros impuestos asociados en el proceso de producción de bienes para la exportación, que evidentemente tienen un mayor impacto en los productos manufacturados (con limitaciones para la exportación del gas y el petróleo). Segundo, las exenciones fiscales regionales para Oruro y Potosí, que incluyen el IVA y las tarifas de importación para maquinaria industrial. Y, tercero, la normativa en materia de zonas francas industriales, que incluye 14 zonas francas, de las cuales 9 son comerciales y 5 industriales, y está orientada a limitar las actividades de las zonas francas comerciales en favor de las industriales mediante preferencias arancelarias específicas para estas últimas.

Este sería todo el aparataje fiscal que el gobierno ha desplegado para el fomento industrial, lo cual resulta claramente insuficiente. Si lo que se busca es reorientar la actividad empresarial hacia sectores de mayor valor añadido, invirtiendo en tecnología y desarrollo de capital humano, se echa en falta una política de incentivos fiscales más contundente, tanto para las empresas nacionales como internacionales, que incluya desgravaciones a la inversión en I+D o créditos fiscales para determinados productos tecnológicos, y que permitan así atenuar los riesgos de estas inversiones.

Incentivos comerciales

En materia de comercio internacional, Bolivia pertenece a la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Comunidad Andina (CAN) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), además de mantener acuerdos preferenciales con el Mercosur, NAFTA, Unión Europea (UE), Japón, Chile y otros. Estos acuerdos comerciales, evidentemente, limitan el margen de maniobra gubernamental en materia de política arancelaria y, por tanto, en la protección y desarrollo de industrias en el país. No obstante, aun con las restricciones de los acuerdos comerciales internacionales y regionales, el país cuenta con un margen significativo para proteger o liberalizar su política comercial.

Hasta el año 2012, Bolivia mantenía una estructura arancelaria básica para las importaciones (0%, 5%, 10%, 15% y 20%). A partir del año 2012 incorpora dos nuevas alícuotas del 30% y el 40% orientadas a la protección de las principales industrias en desarrollo en materia textil (manufacturas de cueros, puertas, ventanas, bisutería, prendas y complementos de vestir) y de alimentos. Estos nuevos aranceles llegan a los topes fijados por la OMC, que oscilan entre un 40% y un 45% para toda la gama de productos terminados. Además, el país cuenta con un Impuesto Especial a la importación de Hidrocarburos (IEH) y el Impuesto a Consumos Específicos (ICE) pensados para fomentar y proteger la industria hidrocarburífera nacional.

De forma complementaria, se redujo al 0% la importación de determinados productos alimenticios en el marco de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria agropecuaria, que trata de facilitar los procesos de industrialización y manufacturación del sector mediante insumos y maquinaria agrícola y productos de la canasta familiar para abastecer al mercado interno. También se aprobó una reducción arancelaria del 10% al 5% para la importación de equipos y accesorios de computación y electrodomésticos, para mejorar y facilitar la educación y el acceso a electrodomésticos de uso masivo. Y se ha aprobado el Reglamento para la Emisión de Autorizaciones Previas de Importación con el objetivo de limitar las exportaciones competitivas en los rubros de cuero, textiles y muebles, y proteger las industrias nacionales. Asimismo, se han desarrollado iniciativas para la promoción de las compras públicas con el objetivo de favorecer esas industrias.

Estas medidas arancelarias —de carácter claramente proteccionista— estaban orientadas a la protección de las industrias de hidrocarburos, así como de los grupos manufactureros promovidos desde el Estado, y de determinados grupos de presión, fundamentalmente concentrados en los sectores agrarios, textiles y alimentarios. Las medidas son congruentes con los objetivos marcados, y así lo avalan tanto los datos del PIB como los de las exportaciones e importaciones, que muestran el aumento de estos sectores en el PIB y las exportaciones, así como la reducción de importaciones internacionales. Sin embargo, si bien la política ha resultado exitosa, sigue suponiendo reforzar y apoyar a sectores exportadores de materias primas o manufacturas de escaso valor añadido, sin tecnología asociada ni eslabonamientos productivos con el resto de la economía. Tampoco se contempla una estrategia de retirada de estas barreras arancelarias para una entrada progresiva de la competencia internacional. En resumen, la estrategia de incentivos comerciales muestra rasgos típicos del proteccionismo de sustitución por importaciones, especialmente en aquellas industrias vinculadas a los sectores estratégicos y a aquellos nuevos emprendimientos industriales públicos. Sin embargo, no se identifican contraprestaciones o condicionalidades a esta protección, lo que genera dudas sobre la capacidad de estas medidas para incentivar de forma efectiva la competitividad, el desarrollo de nuevas tecnologías o de productos de mayor valor añadido, que puedan resultar competitivos en el medio y largo plazo.

Incentivos a la investigación y el desarrollo

Bolivia cuenta con una Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación desde el año 2001, que regula los aspectos esenciales de su sistema de innovación. Hasta la fecha, no ha habido ninguna actualización normativa destacable. No obstante, tanto la Constitución como los distintos planes de desarrollo han subrayado los temas de ciencia e innovación como pilares esenciales del nuevo modelo de desarrollo productivo. En este marco, el Ministerio de Educación presentó en el año 2013 el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, que trataba de articular los principales objetivos y sectores del nuevo Sistema Boliviano de Innovación, y posicionaba al Viceministerio de Ciencia y Tecnología como actor referente del ámbito público.

Sin embargo, el sistema boliviano de innovación ha experimentado escasos cambios, y dista mucho de desempeñar un papel relevante en la industrialización del país. La realidad es que, a pesar de la

falta de información estadística, distintos informes apuntan a un nulo aumento de los recursos públicos económicos y humanos destinados a I+D, que además ya partían de un nivel muy bajo. Se estima que se invierte aproximadamente el 0,16% del PIB en I+D frente al promedio regional de 0,65%, y el promedio de 2,4% de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (RICYT, 2009).

En el plano operativo, salvo contadas excepciones como el Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria o las Redes Nacionales de Ciencia y Tecnología, no se han desarrollado centros tecnológicos de alto rendimiento ni transformaciones estructurales en los recursos destinados a las universidades, ni en los procesos de transferencia tecnológica. Además, en los últimos años el Viceministerio ha perdido relevancia política y dinamismo ejecutor, lo que ha sumido la iniciativa pública en este ámbito en una cierta parálisis.

En el ámbito privado, la Encuesta de Innovación Empresarial en Bolivia muestra una media de inversión agregada en I+D de 40 millones de dólares anuales por parte de las empresas privadas bolivianas, fundamentalmente concentrada en la adquisición de bienes de capital. La principal fuente de financiación de las inversiones en innovación son los recursos propios de las empresas, que representan el 73% de los fondos; la segunda fuente más utilizada fue la banca comercial con un 23% y, en menor proporción, se encuentran las fuentes de financiamiento del sector público (0,1%) y otras (Foronda *et al.*, 2018). La encuesta muestra que los empresarios bolivianos perciben que los obstáculos de mayor importancia a la innovación tienen que ver con el costo elevado de esta, seguido por la facilidad de imitarla y la percepción de altos riesgos económicos. También son relevantes la escasez de personal cualificado y la insuficiente flexibilidad de los reglamentos y normas.

Por tanto, más allá de la retórica innovadora, el sector público ha realizado escasos avances en el sistema de innovación, que exige una mayor inversión de recursos económicos, capital humano y articulación de los distintos actores que lo componen. En el mismo sentido, no se han previsto líneas de financiación ni ventajas fiscales para las empresas privadas, responsables del grueso de las inversiones de I+D en el país.

4.1.3. Los cimientos del Estado del bienestar boliviano

El gobierno del MAS heredó un sistema de bienestar menguado y en gran medida patrimonializado por los donantes internacionales. Este modelo se instaló en el país tras la crisis financiera de 1985, momento en que se desplegaron los programas de ajuste estructural, que obligaron a reducir drásticamente el gasto social. Así, en los primeros años del ajuste, el gasto social se redujo de un 4% a un 1,8% del PIB, mientras que la ayuda internacional pasó de tener un peso del 5% sobre el PIB a suponer un 15%. Los niveles de desempleo alcanzaron la cota del 20% de la población activa, la pobreza extrema llegó al 26% de la población, la pobreza al 52% y la desigualdad se disparó hasta un Índice de Gini del 0,59 (UDAPE, 2017; Banco Mundial, 2019b).

Si bien a lo largo de la década de los noventa estas cifras fueron recuperándose paulatinamente, lo cierto es que resulta difícil hablar de políticas sociales, menos aún de un Estado del bienestar durante la década de los años noventa y principios del nuevo siglo. Esta situación cambió drásticamente en los años de gobierno masista al dispararse los ingresos fiscales del Estado y definir una política de gasto público fuertemente expansiva y orientada al gasto social y al desarrollo de políticas de corte marcadamente redistributivo.

Las dos patas sobre las que se ha sustentado la política fiscal del gobierno del MAS han sido, por un lado, la política de ingresos, que sufrió una transformación estructural fruto de los procesos de “na-

cionalización” que —combinados con los altos precios de los hidrocarburos en el mercado internacional— supusieron una inyección extraordinaria de recursos para el tesoro público boliviano, que pasó de unos ingresos de 1.500 millones de dólares en el año 2004 a 9.200 millones. Este aumento tan importante de la recaudación vino fundamentalmente de la mano del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y el Impuesto a las Utilidades Empresariales (IUE), ambos vinculados en gran medida a las exportaciones del gas.

La segunda pata fiscal, la política de gasto, se planteó desde una perspectiva expansiva, tanto en materia de inversiones públicas como de gasto social. Así, en términos nominales, entre el año 2004 y el 2014, el gasto social se multiplicó por cinco, pasando de 1.482 a 7.391 millones de dólares. Estos recursos se han centrado en tres pilares: educación, protección social y salud.

El sector educativo pasó de 679 millones de dólares en 2005 a 2.800 en 2016, superando así el 8% del PIB y casi un cuarto del gasto público total. El grueso de este gasto se concentró en mejorar los salarios de los maestros, desarrollar nuevas infraestructuras educativas y financiar programas específicos para colectivos vulnerables, como el Bono Juancito Pinto, orientado a la permanencia de niños en las escuelas y que permitió reducir a casi cero el analfabetismo en el país.

El segundo sector con mayor asignación de recursos ha sido el de la protección social, que se triplicó desde el año 2005, momento en que se situaba en los 565 millones de dólares, a los 1.570 millones en 2016, manteniéndose así en el 5% del PIB y superando el 10% del gasto público total. El grueso del incremento presupuestario de esta partida se centra en el programa de Renta Dignidad, que ofrece una cobertura casi universal a los ciudadanos mayores de edad aportándoles una pensión mínima de jubilación (BID, 2015).

La tercera partida más destacada ha sido la del sector salud, que se quintuplicó, pasando de 320 millones de dólares en 2005 a 1.800 en 2016; superando así el 5% del PIB y el 15% sobre el gasto público total. El grueso del gasto, al igual que en el caso educativo, se concentró en ampliar la cobertura hospitalaria y los servicios asociados, así como en los salarios del personal, y en la financiación de los programas asociados como el Seguro universal materno infantil, el Bono Juana Azurduy y otros.

En definitiva, el gobierno masista sentó las bases de un primigenio Estado del bienestar que, si bien está lejos de alcanzar los estándares de los países desarrollados en términos de alcance, cobertura y calidad de los servicios, sí ha supuesto, como se verá en el apartado de resultados, una mejora significativa de la calidad de vida de los ciudadanos de una forma generalizada respecto de la época anterior.

4.2. Output. Resultados de desarrollo

Como se ha señalado, los Estados desarrollistas clásicos fijaban como objetivo central de su modelo productivo el desarrollo económico, que se traduce en dos grandes metas. Primero, el crecimiento económico, es decir, los aumentos de renta generalizados de su población, y, segundo, la transformación de su modelo productivo de manera que transitasen de modelos primarios exportadores a modelos industriales y de servicios de alto valor añadido, es decir, economías modernas y diversificadas. Por último, y desde la perspectiva más amplia del Estado desarrollista multidimensional, se incorpora la idea de que las mejoras en el plano social también deben ser una prioridad, tanto desde una perspectiva ética como desde una perspectiva instrumental por los impactos beneficiosos en los otros dos objetivos.

A continuación, se realizará un breve repaso a los avances alcanzados en estos tres ámbitos: i) crecimiento económico, ii) transformación estructural, y iii) avances sociales; asimismo, se tratará la vin-

culación existente entre estos y el modelo de intervencionismo público en Bolivia durante el periodo de gobierno masista.

a. Estabilización macroeconómica y sólido crecimiento económico

Más allá del éxito inicial de las políticas de ajuste estructural en materia de estabilización, lo cierto es que las políticas neoliberales no corrigieron algunos de los desequilibrios macroeconómicos más acuciantes (como el déficit y la deuda pública) y ofrecieron escasos rendimientos en términos de crecimiento económico y generación de prosperidad para el conjunto del país. Esto cambió a partir del año 2006 fruto de dos elementos clave: i) la nacionalización de los hidrocarburos, y ii) el aumento significativo de los precios de exportación de las materias primas bolivianas. En este marco, las finanzas públicas bolivianas experimentaron un vuelco notable a lo largo de los siguientes diez años.

Así, entre 2006 y 2018, el crecimiento económico medio anual fue de un 4,87%, frente al 2,88% del periodo neoliberal (1985-2005). La deuda pública pasó de situarse en un 62,9% del PIB en 1996 a bajar hasta el entorno del 46,5% en 2010. El balance público —que desde los años ochenta ofrecía abultados déficits superiores al 5%,— giró al superávit y se mantiene en verde. De la misma manera, la balanza comercial boliviana pasó de ofrecer saldos negativos a positivos, lo que permitió acumular importantes cantidades de reservas internacionales. Todo esto se produce en un contexto de estabilidad de precios y cambiaria (Banco Mundial, 2019b).

El crecimiento económico de esta fase expansiva se ha caracterizado por el empuje de la demanda externa de hidrocarburos, minería y manufacturas alimentarias, además de otros sectores dinámicos como el transporte, los servicios bancarios y la Administración Pública. En un segundo momento, el crecimiento se ha reforzado mediante la demanda interna, fruto de las políticas expansivas y redistributivas del Estado. Así, el gasto social pasó de 1.482 millones de dólares en 2004 a 7.391 en 2014, y la inversión pública, de 3.000 millones de dólares en 2006 a 35.000 en 2014. El gasto social y la inversión pública han sido las dos herramientas estabilizadoras que han permitido acompañar y apuntalar las dinámicas expansivas de crecimiento económico durante el posterior contexto internacional más desfavorable.

Durante el gobierno del MAS se ha producido una notable transformación de las fuentes de financiación del modelo de desarrollo boliviano. Así, Bolivia ha transitado de un modelo de crecimiento sustentado en la demanda externa de materias primas y financiación externa (ayuda internacional + inversión extranjera directa + remesas) a un modelo más equilibrado, donde la demanda externa de materias primas sigue teniendo un peso importante, pero compensada por una demanda interna al alza. El gasto redistributivo y la inversión pública han sido factores determinantes en este auge de la demanda interna.

Sin embargo, el ciclo expansivo se ha ralentizado producto de la reducción de los precios de exportación del gas y de un contexto internacional inestable (Endegnew y Tessema, 2019). Estos contratiempos se han compensado con políticas contracíclicas del Estado, que han permitido mantener un crecimiento sólido, pero a costa de abultados déficits públicos y de una balanza comercial negativa. El nuevo contexto está poniendo a prueba el nuevo modelo de desarrollo y su resiliencia en contextos de bajos precios de materias primas, ya que, en última instancia, el modelo lo que pretende es trascender esta dependencia primario-exportadora.

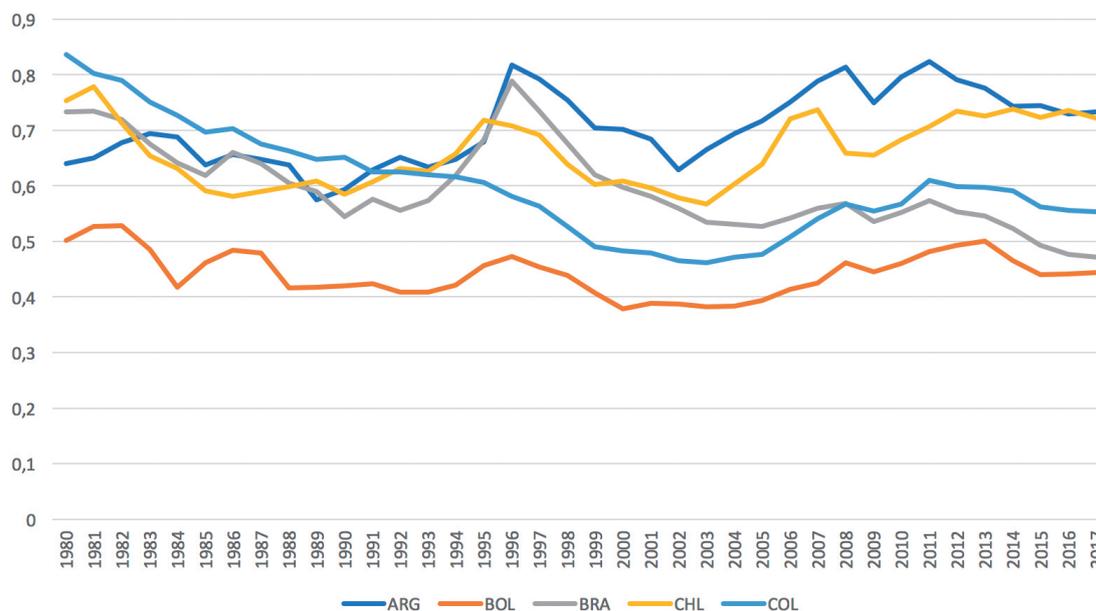
b. Tímidos pasos hacia la industrialización y el cambio estructural

Para analizar el grado de industrialización y cambio estructural de la economía boliviana se utiliza una batería de indicadores que permiten una aproximación integral al fenómeno del cambio estructural, como son la productividad total de los factores (capital y trabajo), la estructura económica y el peso industrial, el tipo de composición de las exportaciones, y los niveles de capital humano y de tecnolo-gización empresarial.

Productividad total

Según la base de datos del Penn Institute (Feenstra *et al.*, 2015), entre los años 2006 y 2014 la productividad agregada se ha incrementado de forma sostenida desde un 0,353 en 2005 a un 0,475 en 2013, con únicamente una leve caída en 2014 al 0,450 (Tabla 1). Estos datos muestran dos fenómenos: primero, que Bolivia partía de una productividad baja tanto en términos comparados a nivel internacional como dentro de los países latinoamericanos, y, segundo, que durante el gobierno masista ha habido un leve repunte de la productividad, pero que aún se mantiene en la cola de los países en desarrollo.

TABLA 1. PTF Bolivia y otros países LAC (precios internacionales corrientes; Estados Unidos=1)



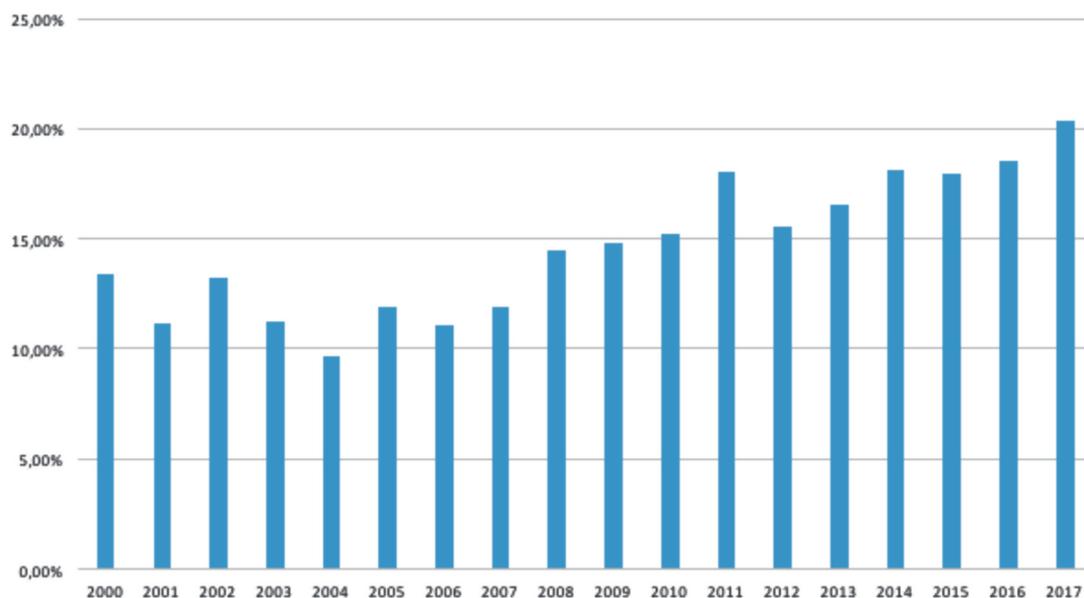
Productividad del capital

Si se entra en la descomposición de los factores, por un lado, se identifica que la formación de capital bruto se aceleró entre 2007 y 2017, pasando de estar por debajo del 10% en 2004 a superar el 20% en 2017 (ver Tabla 2).

Además, este avance se caracterizó por una transición de una economía basada en la inversión privada, que sufrió una reducción de más del 4%; mientras que la inversión pública aumentaba sustancialmente de un 5% en 2004 a un 17% en 2016, es decir, la inversión pública pasó de 629 millones de dólares en 2005 a 6.300 en 2016. Esta se ha concentrado, primero, en el sector productivo (50% del total), especialmente en los ámbitos de hidrocarburos, minería y energía; después, en el sector de infraestructuras (25%), muy centrado en el desarrollo del transporte (carreteras, puentes, etc.),

y, por último, en el sector social, que incluye educación, salud y vivienda. Los principales entes ejecutores de inversión pública han sido la Administradora Boliviana de Carreteras (ACB), la Empresa Nacional de Electricidad (ENC) e YPFB.

TABLA 2. Formación bruta de capital (a precios internacionales corrientes)



Productividad laboral

En relación a esta dimensión se ha constatado un leve repunte desde los 11.000 dólares en 2006 a los 15.000 en 2017. No obstante, la productividad sigue en niveles muy bajos en términos comparados, tanto a nivel internacional (Corea del Sur registra 75.000 dólares), como regional (Chile, 52.000 dólares), e incluso a nivel subregional en los países andinos (Colombia, 30.000 dólares). Buena parte de esta baja productividad laboral está asociada a los altos niveles de informalidad laboral —que en el año 2015 alcanzaba al 84% de los trabajadores bolivianos— y a su escasa formación: inferior (32%), básica (25%), intermedia (30%), avanzada (13%). Los escasos avances en la formación de capacidades del capital humano son uno de los cuellos de botella del cambio estructural boliviano.

Industrialización

Los datos industriales agregados muestran una ausencia de variaciones significativas en la estructura del PIB en la última década (Banco Mundial, 2019b). En el año 2005 la industria aportaba un 26% del PIB, en los primeros años de gobierno del MAS tuvo un leve repunte hasta el 30% en 2010 y posteriormente se volvió a situar en torno al 26%. La composición de la producción industrial muestra que las manufacturas de valor añadido han sufrido un descenso constante desde el año 1985 hasta 2019: han pasado de un 19% a un 10%. Esto muestra el nulo avance en materia de desarrollo industrial y en la aportación de valor agregado a los procesos de producción, que siguen teniendo un carácter básico centrado en el sector alimentario con un peso de en torno al 40-50%, y en la producción de petróleo y minerales. En definitiva, por el momento no se identifican transformaciones sustanciales de la estructura económica; en todo caso, una reprimarización de la producción.

Perfil exportador

En el año 2003 el valor total de las exportaciones bolivianas no superaba los 2.000 millones de dólares. Sin embargo, con el aumento de los precios internacionales de las materias primas, que se inició a partir del año 2005, las exportaciones bolivianas se dispararon hasta superar los 13.000 millones de dólares en 2014. El *boom* exportador se concentró en los hidrocarburos (petróleo y gas), y en los recursos minerales (estaño, oro, zinc y otros) y algunos alimentos como la soja. En este marco, no se produjo ninguna modificación sustancial en la composición exportadora del país en términos de nuevos sectores industriales o manufacturas de alto valor añadido, es más, se dio una concentración en las exportaciones de materias primas. De forma complementaria, las importaciones aumentan, siempre desde una balanza comercial de saldo positivo para Bolivia, y manteniendo la dependencia exterior de productos manufacturados, de alta tecnología y maquinaria. Así, el *boom* exportador aportó cuantiosos recursos económicos derivados de las nacionalizaciones de los hidrocarburos, pero también profundizó el patrón primario exportador de la inserción comercial de Bolivia en el comercio internacional.

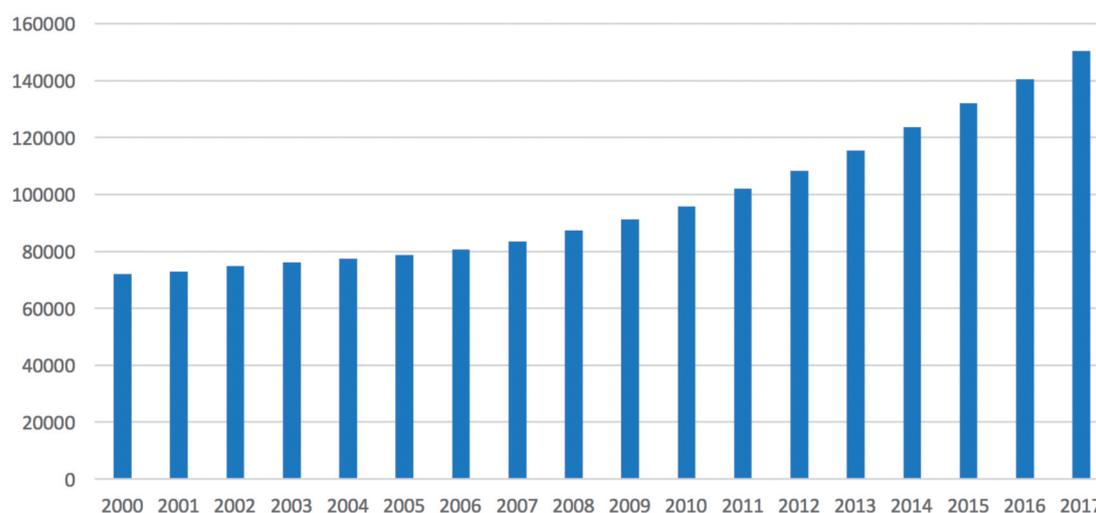
A partir del año 2014, la burbuja de precios internacionales de materias primas comenzó a desinflarse: se situó por debajo de los 8.000 millones de dólares el valor total de las exportaciones bolivianas y entró además en un terreno deficitario de la balanza comercial; el patrón de inserción internacional centrado en la exportación de materias primas y la importación de manufacturas permaneció inalterado. Así lo muestra el Índice de Complejidad Económica que ha empeorado su situación pasando del puesto 93 (con un 0,85) del ranking al puesto 108 (1,06), confirmando el efecto de reprimarización del modelo de exportación y producción, que se concentra de forma aún más marcada en las siguientes materias primas para la exportación: gas (32%), zinc (17%), oro (13%), metales preciosos (6,5%), soja (5,5%) y estaño (4,5%).

Innovación y capital humano

El país ha hecho un importante esfuerzo en materia educativa, especialmente en los niveles primario y secundario. Como muestra el Índice de Capital Humano del Penn Institute (Tabla 3), el país muestra una progresiva mejora en el nivel de años estudiados por persona, así como en los rendimientos derivados de estas formaciones; por lo tanto, se constata una mejora de las capacidades agregadas y su traducción en mejoras de productividad. Sin embargo, estos logros resultan insuficientes en términos de avances en materia de innovación y mejoras en el capital humano de alto rendimiento en los niveles terciarios, como muestra la batería de indicadores sobre conocimiento y tecnología⁶ utilizados por Wanderley (2018).

⁶ Los indicadores de Wanderley (2018) en materia de conocimiento y tecnología son: i) indicadores de intensidad tecnológica (patentes e inversión en I+D), ii) producción científico-técnica (publicaciones científicas por habitante y excelencia universitaria), y iii) nivel educativo de la fuerza laboral.

TABLA 3. Índice de capital humano por persona (años de escolarización y retornos)



En cuanto a gasto en I+D, Bolivia partía de niveles prácticamente inexistentes de inversión en torno al 0,3% (2003), que además se vio reducida en el año 2009 por debajo del 0,2%. A partir de ese año no se han aportado más datos al respecto. El país produce un número limitadísimo de patentes anualmente; en 2016 fueron 253, de las cuales solo 86 fueron aprobadas. Además, sorprende el escaso nivel de apropiación, ya que de las 253, 241 fueron presentadas por no residentes en Bolivia. En cuanto a publicaciones científicas (base de datos de SCOPUS) en el *ranking* de SCIMAGO por países para el año 2015, Bolivia se sitúa en el puesto 133, con 284 publicaciones y 189 citas; mientras que países como Perú se sitúan en el puesto 73, con 2.597 documentos y 1.540 citas. Además, Bolivia no cuenta con ninguna universidad entre las mejores de América Latina. En definitiva, los datos muestran que Bolivia sigue muy estancada en el ámbito de generación de capacidades y conocimientos productivos y tecnológicos que permitan una diversificación de su estructura productiva.

A modo de corolario sobre el cambio estructural y los procesos de industrialización, el Índice de Competitividad Global⁷ (ICG) aporta una panorámica integral sobre la competitividad de las economías, incorporando buena parte de las dimensiones del cambio estructural. El ICG 2017-2018 (WEF, 2018) sitúa a Bolivia en el puesto 121 de 138 países y viene a confirmar las conclusiones derivadas de los datos anteriores. En los tres pilares, Bolivia suspende de forma clara, como en años anteriores: i) requerimientos básicos (3,8/10), ii) potenciadores de la eficiencia (3,4/10), y iii) innovación (2,8/10). En particular, se señalan importantes deficiencias en innovación (2,5/10) y calidad institucional (2,9/10), y solo consigue aprobar en el subcomponente de educación y servicios de salud (5,3). En perspectiva histórica, respecto al informe de 2006, se mantiene una tendencia muy similar (puesto 97/125), con leves empeoramientos en el subcomponente de “estabilidad macroeconómica” derivado del fin del *boom* de precios de las materias primas y del deterioro de la balanza comercial y de las cuentas públicas.

En conclusión, tanto el ICG como los anteriores indicadores muestran que Bolivia ha realizado muy escasos avances en materia de industrialización y cambio estructural de sus economías. Tras un breve aumento de la productividad del capital, fruto de las inversiones públicas, esta sigue en niveles simi-

⁷ El Foro Económico Mundial define competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. WEF, 2018: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>.

lares a principios de siglo. La productividad laboral y las capacidades del capital humano siguen estancadas en niveles muy bajos, comparables a los de los países menos avanzados. De la misma manera, el peso de la industria sigue estancado y el perfil exportador del país se ha concentrado y reprimarizado. Por tanto, este sigue siendo, sin duda, el gran reto del nuevo modelo de desarrollo boliviano, que por el momento no da muestras de cambio, y sigue la tradición latinoamericana de resistirse a los procesos de *catch-up*.

c. Mejoras significativas de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables

Las políticas sociales desplegadas durante el periodo de gobierno del MAS, tanto a nivel educativo como sanitario y de protección social, han tenido un impacto significativo en términos de mejora de calidad de vida generalizada de los bolivianos y particularmente de los más desfavorecidos. A continuación, se presenta una serie de indicadores que dan muestras de ello desde una perspectiva multidimensional que va más allá del ingreso.

Durante el periodo masista se ha multiplicado por tres la renta disponible de los ciudadanos: ha pasado de 1.020 dólares corrientes en el año 2005 a 3.370 en 2018. Se ha reducido la pobreza de un 59% a un 39% y la pobreza extrema ha pasado de un 28,6% a un 7,1%. La desigualdad se ha reducido según el Índice de Gini de un 58,5 a un 44,6. Así el 10% más rico ha pasado de concentrar el 45% de la riqueza a concentrar el 32%; el 20% más rico ha pasado de un 64% a un 49% de la riqueza; mientras que el 20% más pobre ha pasado de un 2% a un 4%, y el 10% más pobre de un 0,5% a un 1,1%. Estos datos muestran una clara mejora agregada en los niveles de renta de la población, así como una tendencia a una distribución más equitativa de esta riqueza.

En el plano de los servicios sociales, en lo referente al ámbito de la salud, la esperanza de vida ha aumentado de 63 años (2005) a 72 (2017), y se ha reducido la mortalidad infantil de 60 muertes por 1.000 (2005) a 36 en 2016. Además, se ha mejorado la cobertura sanitaria, pues ha aumentado el porcentaje de nacimientos con asistencia profesional del 60,6% (2005) al 89,8% (2016). A nivel educativo, se ha conseguido erradicar el analfabetismo: se ha pasado de una tasa del 13% en 2006 a un residual 2,5% en 2018, y también se ha producido una mejora generalizada en los indicadores de cobertura, acceso y calidad en los distintos niveles educativos, así como en los colectivos más desfavorecidos.

De forma complementaria, se han producido mejoras significativas en otros ámbitos de carácter social. El desempleo se ha reducido de un 5,1% a un 2% entre 2005 y 2017. La cobertura de agua y saneamiento alcanza el 95% del área urbana y el 67% de la rural (para el 86% de la población al cierre de 2018), frente al 68% en las ciudades y un 44% en zonas rurales antes de 2006. El acceso a servicios eléctricos ha aumentado de un 68% de la población en 2005 a más de un 90% en 2017. También se ha expandido el acceso a créditos de consumo e hipotecario, especialmente entre las poblaciones más vulnerables (Banco Mundial, 2019b).

Las mejoras sociales durante el periodo son evidentes y de proporciones considerables, además de resultar indiscutible que este impacto es en gran medida fruto del intervencionismo redistribuidor del Estado. No obstante, si se recurre al Índice de Desarrollo Humano (IDH) sorprende ver que Bolivia no ha alterado su posición en términos relativos. Así, aunque su puntuación ha pasado de un 0,563 en 1990 a un 0,693, su posición en el *ranking* del PNUD únicamente ha variado en dos posiciones y sigue situándose en el grupo de países de “desarrollo humano medio”. Por tanto, lo que se extrae de esta aproximación comparada es que, si bien Bolivia ha mejorado en las últimas décadas en términos de desarrollo humano, lo ha hecho a un ritmo similar al del resto de países de su mismo nivel de desarrollo.

5. Conclusiones

El análisis realizado en el documento ha tratado de poner en relación los esfuerzos por construir una economía industrial en Bolivia y el concepto teórico de Estado desarrollista multidimensional. Para ello se han analizado, por un lado, los *inputs* institucionales implementados a nivel público, y, por otro, los resultados de desarrollo alcanzados.

En este marco, el análisis muestra que los esfuerzos del gobierno del MAS pueden dividirse en tres grupos: i) ámbitos en los que se ha conseguido desarrollar una estructura pública desarrollista exitosa en términos de resultados de desarrollo; ii) ámbitos en los que se ha desarrollado una estructura de intervención inicial, pero que carece de la profundidad o alcance necesario para lograr resultados de desarrollo relevantes, y iii) ámbitos en los que la estructura pública no coincide con la lógica de los Estados desarrollistas.

En lo referente a los ámbitos de éxito desarrollista, hay que señalar, en primer lugar, los logros macroeconómicos del gobierno del MAS, que ha alcanzado un alto grado de estabilidad macroeconómica, un crecimiento económico sostenido, y ha corregido los desequilibrios económicos y financieros (déficits públicos, deuda pública, balanza comercial, reservas internacionales, etc.). De forma complementaria, el gobierno masista ha conseguido avanzar significativamente en la dimensión social mediante importantes aumentos de la renta per cápita, la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, así como limitar las desigualdades económicas y sociales. En definitiva, se han alcanzado dos de los tres grandes objetivos de un Estado desarrollista multidimensional como son el crecimiento económico y la redistribución social.

Estos logros se han obtenido mediante una definición clara del interés nacional y de las vías para alcanzarlo. Así, el gobierno del MAS acometió una refundación constitucional, que definió los nuevos objetivos y derechos de los ciudadanos bolivianos, y nacionalizó los recursos estratégicos del país, lo que permitió asegurar los recursos necesarios para financiar los procesos de transformación económica y social. A partir de ahí, el MAS desplegó una amplia red institucional, normativa y procedimental de intervencionismo público en los planos económico, productivo y social.

Sin embargo, el gobierno masista no ha superado, de momento, el histórico reto de Bolivia en el plano productivo: la transformación estructural y el logro de altos niveles de productividad en su sistema productivo. Los resultados muestran que, si bien el país ha tenido un leve repunte de la productividad, vinculado a la inversión pública, y tímidos avances en la exportación de algunos sectores manufactureros, lo cierto es que estos resultan anecdóticos. El patrón central del modelo productivo boliviano ha tendido a una reprimarización, potenciando la inversión, producción y exportación de materias primas (hidrocarburos y minerales fundamentalmente). Por tanto, los únicos procesos de industrialización destacables se han centrado en los sectores estratégicos y han dejado el sector de las manufacturas en lo anecdótico.

La batería de incentivos planteada por el gobierno del MAS se ha caracterizado por ser limitada, escasamente selectiva, y con escasos criterios de productividad y eficiencia económica. Así, a nivel comercial se han desplegado protecciones arancelarias únicamente para las industrias manufactureras apoyadas por el Estado, sin una estrategia clara de promoción y exposición progresiva a la competencia internacional. De la misma manera, los incentivos financieros se han centrado en los emprendimientos públicos sin criterios de eficiencia, productividad, tecnologización, exportación, etc., corriendo así el peligro de financiar emprendimientos perpetuamente deficitarios. En el marco fiscal, tan solo se identifican algunas propuestas de desgravación fiscal a las industrias, que carecen de ambición y alcance.

En el plano de la I+D, las propuestas masistas se han centrado en lo discursivo sin haberse desarrollado estrategias o instrumentos para una promoción de la I+D a nivel industrial.

Por último, se constata una carencia de enfoque desarrollista en los ámbitos de la burocracia, la coordinación institucional y el relacionamiento con las empresas privadas. Primero, el gobierno masista ha optado por la propiedad y control de las empresas estratégicas, y por reservar un papel limitado a las empresas privadas, lo que se ha traducido en menores niveles de eficiencia económica. Y, segundo, las burocracias —agentes centrales en el proceso de liderazgo y coordinación del proceso industrializador— no se han constituido sobre la base de los méritos y competencias de excelencia, y con un claro sentido de promoción del interés nacional, sino que se han orientado a la fidelidad política y la promoción de sectores populares, lo que en última instancia ha derivado en falta de eficiencia, y en los casos más extremos en fenómenos de corrupción y clientelismo.

En resumen, los resultados muestran el éxito del MAS en la promoción del crecimiento económico y de la redistribución de la riqueza nacional. Sin embargo, no puede decirse lo mismo en relación al gran reto del cambio estructural del modelo productivo. En este sentido, el gobierno del MAS debería: definir una estrategia industrial más clara y ambiciosa, coordinada por un ministerio o agencia con capacidad de intervención en todo el arco de políticas públicas, incorporar a las empresas privadas de una forma más decisiva y simbiótica con el sector público, y forzar una reforma de la función pública orientada a promocionar cuadros meritocráticos y aislados de los grupos de interés.

Además, la estrategia de industrialización debería reorientarse hacia una transición agresiva de los sectores hidrocarburos y minería hacia nuevas industrias de valor añadido y que potencien encadenamientos productivos. Para ello es necesario superar el enfoque excesivamente público y conceder un papel de mayor importancia a los actores privados, potenciando sus virtudes y limitando sus tentaciones. Asimismo, se debe diseñar un sistema de incentivos más agresivo, amplio, selectivo y competitivo que amplíe las facilidades de financiación y de desgravaciones fiscales a la actividad privada, con estrategias de promoción industrial mediante la protección arancelaria, pero también de exposición a la competencia internacional de forma progresiva, además de impulsar de forma más decidida la construcción de un sistema de innovación nacional vinculado al desarrollo de una economía del conocimiento y de transferencias tecnológicas a las industrias.

Por último, señalar que este análisis se ha centrado en los factores de orden. Sin embargo —como nos señala la escuela histórico-institucional—, estos están determinados a su vez por factores de mayor profundidad de carácter internacional, político-institucional o socioeconómico. Estos elementos, de carácter internacional, como las tensiones con el gobierno estadounidense y las lógicas regionales con los países del ALBA; de carácter nacional, como el funcionamiento del movimiento popular masista y sus lógicas internas; y de carácter económico-social —como el peso de determinadas regiones, grupos sociales o actores estratégicos (cocaleros, sindicalistas, etc.)— no se han tomado en consideración.

Desde 2017, la coyuntura económica está poniendo a prueba el modelo de desarrollo boliviano. Entre 2007 y 2017, los altos precios de las materias primas dieron gran holgura a la actividad del gobierno con vastos recursos fiscales; sin embargo, la nueva coyuntura está tensionando el modelo, con altos déficits públicos y de balanza comercial. Habrá que ver el alcance y recorrido que tiene la respuesta del gobierno mediante políticas contracíclicas, que por el momento sostienen los niveles de crecimiento y empleo. Sin embargo, si el próximo gobierno quiere sostener el modelo de desarrollo actual, sin la dependencia de los precios internacionales del gas, necesitará avanzar agresivamente hacia una estrategia de industrialización más ambiciosa que consiga el ansiado cambio estructural de la econo-

mía boliviana y, por tanto, la constatación definitiva de un exitoso Estado desarrollista multidimensional en Bolivia.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D., JOHNSON, S. y ROBINSON, J. A. (2005): “Institutions as a fundamental cause of long-run growth”, *Handbook of Economic Growth*, 1, pp. 385-472.
- AMSDEN, A. H. (1989): *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- ARZE, C. (2014): “Industrialización en el proceso de cambio: la modernización populista del MAS”, Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo / CEDLA, La Paz (septiembre).
- BALASSA, B. A. (1981): *The newly industrializing countries in the world economy*, Nueva York, Pergamon Press.
- (1982): *Development strategies in semi-industrial economies*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- BANCO MUNDIAL (1993): *East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press.
- (2019a): “World Governance Indicators Database”. Disponible en: <https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>.
- (2019b): “World Development Indicators. Database”. Disponible en: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.
- BARAN, P. A. y SUTCLIFFE, R. B. (1957): *The political economy of growth*, Nueva York: Monthly Review Press.
- BID (2015): *Panorama de las pensiones: América Latina y Caribe*. Disponible en: https://publications.iadb.org/en/bitstream/handle/11319/6892/Panorama_de_las_Pensiones_America_Latina_y_el_Caribe.pdf.
- BLOCK, F. (2008): “Swimming against the current: The rise of a hidden developmental state in the United States”, *Politics & Society*, 36(2), pp. 169-206.
- BLOCK, F. L. y KELLER, M. R. (2015): *State of innovation: the US government's role in technology development*, Londres, Routledge.
- BOLIVIA, E. P. (2009): “Constitución política del Estado”, *Gaceta Oficial de Bolivia*, 7.
- BUSTELO, P. (2003): “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá”, *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*, Madrid, Universidad Complutense.
- CARMONA, A. y ARANDA, I. (2014): *De la Salmuera a la Batería, Soberanía y cadenas de valor: Un balance de la política de industrialización minera del gobierno del MAS en Bolivia 2006-13*, CIS-Vicepresidencia/PNUD.
- CEDLA (2018): “Más ruido que nueces: análisis de los emprendimientos empresariales del proceso de cambio”, Serie Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo, La Paz, CEDLA, n° 26.
- CHANG, H. J. (ed.) (2007): *Institutional change and economic development*, Nueva York, United Nations University Press.
- CHENERY, H. B. (1960): “Patterns of industrial growth”, *The American Economic Review* 50(4), pp. 624-654.
- CORSETTI, G., PESENTI, P. y ROUBINI, N. (1999): “What caused the Asian currency and financial crisis?”, *Japan and the World Economy*, 11(3), pp. 305-373.
- CUMMINGS, B. (1999): “Webs with no spiders, spiders with no webs: the genealogy of developmental state”, en M. WOO-CUMMINGS (ed.): *The Developmental State*, Ithaca, Cornell University, pp. 61-92.
- DE LA CRUZ, F. (2014): “Los Estados desarrollistas en el este asiático: aportaciones institucionales y límites históricos”, *Iberoamerican journal of development studies*, 3(2), pp. 26-49.
- (2016): “Estado Desarrollista Humano: los retos de una conceptualización multidimensional”, *Investigación y Desarrollo*, 24(2), pp. 386-410.
- DOMÍNGUEZ, R. y CARIA, S. (2016): “Ecuador en la trampa de la renta media”, *Problemas del desarrollo*, 47(187), pp. 89-112.
- EDIGHEJI, O. (2010): *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges*, Cape Town, Human Sciences Research Council.

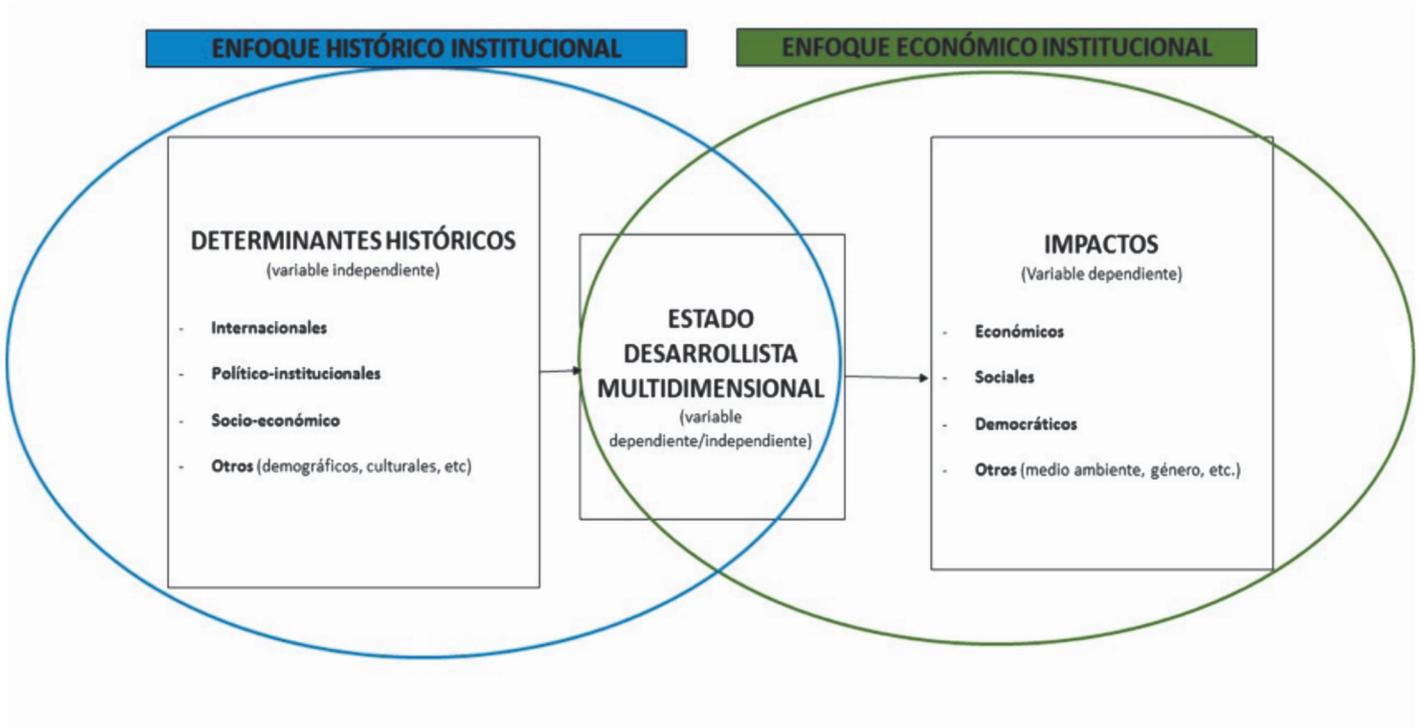
- ENDEGNANEW, Y. y TESSEMA, D. (2019): “Public Investment in Bolivia: Prospects and Implications”, *IMF Working Papers, Working Paper*, n° 19/151, Washington D.C., FMI.
- EVANS, P. B. (1995): *Embedded autonomy: states and industrial transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- EVANS, P. y HELLER, P. (2013): “Human development, state transformation and the politics of the developmental state”, en S. LEIBFRIED, E. HUBER, M. LANGE, J. D. LEVY y F. NULLMEIER (eds.): *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford, Oxford University Press.
- FARAZMAND, A. (2001): “Globalization, the State and public administration: a theoretical analysis with policy implications for developmental States”, *Public Organization Review*, 1(4), pp. 437-463.
- FEENSTRA, R. C., INKLAAR, R. y TIMMER, M. P. (2015): “The Next Generation of the Penn World Table”, *American Economic Review*, 105(10), pp. 3150-3182. Disponible en: www.ggdc.net/pwt.
- FINE, B. (1999): “The developmental state is dead-long live social capital?”, *Development and Change*, 30(1), pp. 1-19.
- FORONDA, C., BEVERINOTTI, J. y SUAZNÁBAR, C. (2018): “Análisis de las características de la innovación en empresas y su efecto en la productividad en Bolivia”, Sector de Instituciones para el Desarrollo División de Competitividad, Tecnología e Innovación. El Departamento de Países del Grupo Andino, *Nota técnica*, n° IDB-TN-1605.
- GEREFFI, G. y WYMAN, D. L. (eds.) (2014): *Manufacturing miracles: paths of industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press.
- GERSCHENKRON, A. (1962): *Economic backwardness in historical perspective. A Book of Essays*, Cambridge, Belknap Press of Harvard University Press.
- GILL, I. S. y KHARAS, H. (2015): *The middle-income trap turns ten*, Washington D.C., The World Bank.
- HAGGARD, S. (2000): *The political economy of the Asian financial crisis*, Washington D.C., Institute for International Economics.
- HAMILTON, A. (1791): *Report on manufactures*.
- HIRSCHMAN, A. O. (1958): *The strategy of economic development*, New Haven, Yale University Press.
- JENKINS, R. (1991): “The political economy of industrialization: a comparison of Latin American and East Asian newly industrializing countries”, *Development and Change*, 22(2), pp. 197-231.
- JOHNSON, S., BOONE, P., BREACH, A., y FRIEDMAN, E. (2000): “Corporate governance in the Asian financial crisis”, *Journal of Financial Economics*, 58.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y ZOIDO, P. (2002): *Governance matters II: updated indicators for 2000-01*, Trabajo de investigación del Banco Mundial, n° 2772. Disponible en: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2772>.
- KRUEGER, A. O. (1980): “Trade policy as an input to development”, *The American Economic Review*, 70(2), pp. 288-292.
- KWON, H. J. (2002): “Welfare reform and future challenges in the Republic of Korea: Beyond the developmental welfare state?”, *International Social Security Review*, 55 (4), pp. 23-38.
- (2005): “Transforming the developmental welfare state in East Asia”, *Development and Change*, 36 (3), pp. 477-497.
- LIST, F. y COLWELL, S. (1856): *National system of political economy*, Londres, JB Lippincott & Company.
- MALIK, K. (2013): *The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World*, Informe sobre el Desarrollo Humano de UNDP-HDRO, n° 103.
- MAMAN, D. y ROSENHEK, Z. (2012): “The Institutional Dynamics of a Developmental State: Change and Continuity in State-Economy Relations in Israel”, *Studies in Comparative International Development*, 47(3), pp. 342-363.
- MAUNDENI, Z. (2002): “State culture and development in Botswana and Zimbabwe”, *The Journal of Modern African Studies*, 40(01), pp. 105-132.
- MAZZUCATO, M. (2015): *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*, Londres, Anthem Press.

- MEISENHOLDER, T. (1997): "The developmental state in Mauritius", *The Journal of Modern African Studies*, 35(02), pp. 279-297.
- MONGA, C. y LIN, J. (2019): *The Oxford Handbook of Structural Transformation*, Oxford, Oxford University Press.
- MYRDAL, G. (1957): *Economic theory and under-developed regions*, Taylor & Francis.
- NEE, V., OPPER, S. y WONG, S. (2007): "Developmental state and corporate governance in China", *Management and Organization Review*, 3(1), pp. 19-53.
- NULLMEIER y J. D. STEPHENS (eds.): *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford, Oxford University Press.
- NURKSE, R. (1953): *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, Oxford, Oxford University Press.
- OEC (2019): *Perfil de Complejidad Económica*, Bolivia Exportaciones. <https://oec.world/es/profile/country/bol/#Exportaciones>
- O'HEARN, D. (2000): "Globalization, 'New Tigers' and the end of the developmental State? The case of the celtic tiger", *Politics & Society*, 28(1), pp. 67-92.
- O RIAIN, S. (2000): "The flexible developmental state: globalization, information technology and the 'Celtic Tiger'", *Politics and Society*, 28(2), pp. 157-193.
- OSTRY, J. D. y BERG, A. (2011): "Inequality and Unsustainable Growth; Two Sides of the Same Coin?", *Research Document* n° 11/08, FMI.
- OSTRY, M. J. D., BERG, M. A. y TSANGARIDES, M. C. G. (2014): *Redistribution, inequality, and growth*, Washington D.C., FMI.
- PANG, E. S. (2000): "The financial crisis of 1997-98 and the end of the Asian developmental state", *Contemporary Southeast Asia*, 22(3), pp. 570-593.
- POLANYI, K. (1944): *The great transformation: The political and economic origins of our time*, Boston, Beacon Press.
- RADELET, S. y SACHS, J. (1998): "The onset of the East Asian financial crisis", *Research Working Paper* n° 6680, National Bureau of Economic.
- RADICE, H. (2008): "The developmental state under global neoliberalism", *Third World Quarterly*, 29(6), pp. 1153-1174.
- RANDALL, V. (2007): "Political parties and democratic developmental states", *Development Policy Review*, 25 (5), pp. 633-652.
- RICYT (2009): "El Estado de la Ciencia 2009. Principales Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericanos / Interamericanos", *REDES Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior*, Buenos Aires.
- RODRIK, D. (2004): "Industrial policy for the twenty-first century", *CEPR Discussion Papers*, n° 4767.
- RODRIK, D., SUBRAMANIAN, A. y TREBBI, F. (2004): "Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development", *Journal of economic growth*, 9(2), pp. 131-165.
- SANAHUJA, J. A. (2003): "Consenso, disenso, confusión. El 'debate Stiglitz' en perspectiva", *Papeles de cuestiones internacionales*, 82, pp. 71-80.
- SANDBROOK, R., EDELMAN, M., HELLER, P. y TEICHMAN, J. (2007): *Social democracy in the global periphery: Origins, challenges, prospects*, Nueva York, Cambridge University Press.
- SHIK, A. W. Y., y WONG, C. K. (2012): "Demise of the Developmental State? Implications for Social Policy Development in Hong Kong", *Asian Social Work and Policy Review*, 6 (2), pp. 95-110.
- STIGLITZ, J. (1996): "Some lessons from the East Asian miracle", *The World Bank Research Observer*, 11(2), Washington D.C., Banco Mundial, pp. 151-177.
- (1999): "More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington consensus", *Revista de Economía Política*, 19(1), pp. 94-120.
- STIGLITZ, J. y GREENWALD, B. (2014): *Creating a learning society: A new approach to growth, development, and social progress*, Nueva York, Columbia University Press.

- SYRQUIN, M. (1988): "Patterns of structural change", *Handbook of development economics*, 1, pp. 203-273.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2018): *Corruption Perceptions Index 2018*. Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2018>.
- UDAPE (2017): "Dossier de estadísticas sociales y económicas", volumen 27. Disponible en: http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=203:dossier-de-estadisticas-sociales-y-economicas-vol-27&catid=39&Itemid=64.
- VARGAS, C. A. (2014): *Industrialización en el Proceso de Cambio. La modernización populista del MAS*, La Paz, CEDLA Ediciones.
- VELARDE, J. C. C., LAFUENTE, M., y SANGINÉS, M. (2014): "Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)", Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- WADE, R. (1998a): "The Asian debt-and-development crisis of 1997?: causes and consequences", *World development*, 26 (8), pp. 1535-1553.
- (1998b): "From 'miracle' to 'cronism': explaining the Great Asian Slump", *Cambridge Journal of Economics*, 22 (6), pp. 693-706.
- (2010): "After the Crisis: Industrial Policy and the Developmental State in Low Income Countries", *Global Policy*, 1(2), pp. 150-161.
- WANDERLEY, F. (2018): "Diversificación, Justicia Social y Sostenibilidad Ambiental", en J. PERES-CAJÍAS: *Los desafíos del desarrollo productivo en el siglo XXI*, UCB, FES, Plural.
- WANDERLEY, F. y COSSIO, H. V. (2018): *Hacia el desarrollo sostenible en la región andina. Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia*, UCB-IISEC, HSS.
- WANG, V. W. C. (2000): "Whither (or Wither?) the Developmental State? Globalization and the Asian Financial Crisis", *Pacific Focus*, 15(2), pp. 65-87.
- WHITE, G. (1998): "Constructing a democratic developmental state", en M. ROBINSON y G. WHITE: *The democratic developmental state: politics and institutional design*, Oxford, Oxford University Press, pp. 17-51.
- WONG, J. (2004): "The adaptive developmental state in East Asia", *Journal of East Asian Studies*, 4(3), pp. 345-362.
- WOO-CUMMINGS, M. (ed.) (1999): *The developmental state*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2018): "The Global Competitiveness Report 2017-2018". Disponible en: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>.

Anexos

ANEXO 1. Enfoques teóricos del Estado desarrollista multidimensional



ANEXO 2. Listado de Empresas Públicas del Nivel Central de Gobierno

Transportes Aéreos Bolivianos Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional Desarrollo Productivo Empresa Naviera Boliviana Complejo Agroindustrial Buena Vista Empresa de Construcciones del Ejército	Ministerio de Defensa
Depósitos Aduaneros Bolivianos Administración de depósitos aduaneros Administración de Servicios Portuarios - Bolivia	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos Empresa Pública Nacional Estratégica Lácteos de Bolivia Empresa Pública Nacional Estratégica Papeles de Bolivia Empresa Pública Nacional Estratégica Cartones de Bolivia Empresa Pública Nacional Estratégica Cementos de Bolivia Empresa Pública Nacional Estratégica Azúcar de Bolivia-Bermejo Empresa Boliviana de Almendra y Derivados Empresa Azucarera San Buenaventura Empresa Pública Nacional Textil Empresa Pública Quipus Empresa Pública YACANA	Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
Corporación Minera de Bolivia Empresa Metalúrgica VINTO - Nacionalizada Empresa Siderúrgica del Mutún	Ministerio de Minería y Metalurgia
Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos Empresa Nacional de Electricidad Empresa Boliviana de Industrialización de Hidrocarburos	Ministerio de Hidrocarburos y Energía
Empresa Nacional de Ferrocarriles - Residual Empresa de Correos de Bolivia Boliviana de Aviación Agencia Boliviana Espacial Empresa Estratégica Boliviana de Construcción y Conservación de Infraestructura Civil Empresa Estatal de Transporte por Cable "Mi Teleférico"	Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda
Bolivia TV	Ministerio de Comunicación
Empresa Estatal "Boliviana de Turismo"	Ministerio de Culturas y Turismo

Fuente: Presupuestos Generales de 2016



Fundación Carolina, octubre 2019

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT18>

Cómo citar:

De la Cruz Prego, F. (2019): “Una década de construcción del Estado desarrollista post-neoliberal en Bolivia: luces, sombras y faros”,
Documentos de Trabajo nº 18 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina.

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

