

# LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL POPULISMO BOLIVIANO DEL SIGLO XXI

Juan Antonio Morales

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras de la Universidad Católica Boliviana, Ex Presidente del Banco Central de Bolivia

Los experimentos populistas son recurrentes en América Latina, uno de los casos más conspicuos es el de Bolivia en el siglo XXI bajo el gobierno de Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS). La característica más distintiva de este populismo es la incorporación de reivindicaciones étnicas y lingüísticas de la mayoritaria población indígena. El populismo de este siglo —en común con experiencias previas— prioriza la redistribución del ingreso y de la riqueza basada en el papel central en la economía que se le da al Estado, y en el nacionalismo. Las políticas económicas apuntan a réditos políticos de corto plazo desdeñando las consecuencias de largo plazo. Pero, a diferencia de experiencias previas, la agresión a los mercados, muy palpable en caso de las nacionalizaciones, ha sido más importante que la expansión fiscal o monetaria. Por otra parte, gracias al contexto internacional muy favorable, el gobierno del MAS no ha tenido restricciones fiscales o de balanza de pagos.

## 1. Las tendencias de desarrollo de largo plazo.

El surgimiento del gobierno populista no ha sido en un vacío. Se conjugó más bien con el descontento con los resultados económicos, tanto en términos de crecimiento como de equidad. La irrupción del MAS y sus medidas vinieron como una contestación fundamental al modelo de desarrollo que Bolivia había seguido luego del dramático freno a la hiperinflación en 1985. En los veinte años de modelo *neoliberal* se habían producido reducciones muy importantes del tamaño del Estado —con la privatización/capitalización de casi todas las empresas públicas— y el país se había descentralizado. La descentralización de las decisiones económicas no provenía solamente del proceso de privatización sino que también dentro del mismo aparato gubernamental se había otorgado mucho mayor poder a los gobiernos locales, por medio del programa llamado de *participación popular*.

Si bien se mantuvo la estabilidad macroeconómica, con una inflación muy controlada y se hizo a la economía boliviana menos vulnerable a choques exógenos, el crecimiento del Producto Interno Bruto fue muy lento y

—lo que tendría significativas consecuencias políticas— la distribución del ingreso empeoró, aunque los índices de pobreza disminuyeron.<sup>1</sup>

Los cambios en el escenario internacional de las materias primas están entre las causas inmediatas de la adopción del modelo populista. La recuperación de los recursos naturales para el Estado se convirtió en uno de los temas dominantes de la agenda del MAS. Los altos precios internacionales de la energía y de los metales, sumados a las características inherentes a las empresas de explotación de recursos naturales —que las hacen políticamente muy vulnerables— fueron aprovechados por el nuevo populismo.

Inmersos en la gestión de la grave crisis económica y en mantener vigentes a las coaliciones de gobierno, ni los gobernantes ni los dirigentes de los partidos políticos le prestaron atención a los cambios que se estaban produciendo en algunos segmentos populares. En particular el empeoramiento de la distribución del ingreso habría de tener consecuencias políticas muy significativas. Si bien las reformas de los años 90 tuvieron efectos positivos en general, al aumentar la eficiencia de la economía, ellos se diferenciaron según características étnicas y culturales. Las élites tradicionales de blancos y mestizos se beneficiaron mucho más que los indígenas, donde desde la época colonial ha estado concentrada la pobreza.

Por otra parte, el crecimiento demográfico de la población indígena era mucho más rápido que el de los no indígenas. Las tasas de mortalidad infantil, que eran muy elevadas en las poblaciones indígenas, cayeron significativamente.<sup>2</sup> Con la Ley de Participación Popular surgieron nuevos liderazgos y la toma de conciencia de los indígenas de su poder electoral y político. Las campañas de erradicación de los cultivos de coca, llevadas a cabo con un uso abusivo de la fuerza, tuvieron el efecto

- 1 Para una descripción de las reformas económicas y sociales que precedieron al ascenso del MAS véase *inter alia* Jemio y Antelo (2000) y Morales (2007).
- 2 De hecho fueron las poblaciones indígenas las mayores beneficiarias de las reducciones de la mortalidad infantil.

contraproducente de fortalecer a los sindicatos de productores de coca y a sus líderes. La opinión percibía además a estas campañas como una imposición de los Estados Unidos, lo que exacerbaba el nacionalismo.

También se habían formado en las universidades públicas nuevas élites indígenas. De las universidades públicas salió el cambio del objetivo de asimilación de los indígenas por uno de reivindicación étnica, que además enganchó rápidamente con las tendencias nacionalistas que prevalecían en el país desde mediados del siglo pasado.

## 2. Desarrollos recientes y el gobierno del MAS

El Movimiento al Socialismo se incubó en los sindicatos de productores de hoja de coca del Chapare, en el departamento de Cochabamba. Los cocaleros y sus sindicatos comenzaron a adquirir visibilidad política por sus enfrentamientos con los gobiernos que querían erradicar los cultivos de coca.<sup>3</sup> Evo Morales ya había participado en elecciones anteriores en las listas de Izquierda Unida, que agrupaban a varios pequeños partidos de izquierda bajo el liderazgo del Partido Comunista de Bolivia. Fue elegido diputado uninominal en 1997 con una votación en su circunscripción de 70%.

Con todo, el liderazgo de Evo Morales parecía muy local, circunscrito a las zonas cocaleras de Cochabamba y La Paz. Sin embargo, para sorpresa de muchos observadores alcanzó el segundo puesto en las elecciones nacionales de 2002, con pocos votos de diferencia con el ganador. El MAS ganó ampliamente en las elecciones del 2005, obteniendo una mayoría inédita en las elecciones bolivianas desde 1980. En todos los departamentos del país y aún entre las clases medias, tuvo una votación significativa.

El MAS, como ya se ha dicho, comenzó como una extensión del sindicalismo de los cocaleros. El radicalismo del MAS comenzó a atraer a militantes de los partidos tradicionales de izquierda que habían quedado desplazados del poder en oleadas sucesivas desde 1985, a intelectuales de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales y a todos los descontentos con el

llamado modelo *neoliberal*. La descolonización se volvió su idea fuerza.

Los temas recurrentes en el discurso ideológico del MAS son la inclusión de las mayorías originarias de Bolivia, la mayor igualdad social, la nacionalización de los recursos naturales para evitar que continúe su saqueo por poderes extranjeros, su industrialización y el respeto a la naturaleza y al medio ambiente. El tono nacionalista predomina, con propuestas aislacionistas con relación al comercio internacional y a los flujos de capitales y aún, a lo que llama ideas y prácticas foráneas.

Como ocurre frecuentemente con los movimientos populistas, el MAS usa múltiples ideologías, que van desde el indigenismo al nacionalismo revolucionario y, en algunos aspectos, al marxismo. Tampoco desdena las políticas monetarias y fiscales neoliberales. Se declara enemigo de la oligarquía, el imperialismo y el neoliberalismo. Como sus otros antecesores populistas en Bolivia y en otros países de la región, el gobierno del MAS emplea intensivamente la movilización política, una retórica inflamante y recurre a una amplia simbología.<sup>4</sup> La retórica va frecuentemente mucho más allá de los hechos.

De manera general el MAS muestra un recelo frente a la modernidad, por lo menos a la modernidad capitalista.<sup>5</sup> Son ajenos a su visión los desarrollos intelectuales sobre el papel de las inversiones, la importancia de las ganancias de productividad, y el rol crucial de las instituciones o aún de la tributación y el gasto público como instrumentos de redistribución. Tiene una visión de espejo retrovisor en sus propuestas de política, con sus referentes y glorificación del pasado pre-colonización española. No encuentra contradicción con lo anterior en la idea que le viene del marxismo clásico, de una política económica más dirigista, con un amplio y poderoso sector de empresas estatales.

El MAS se atribuye la representación de todos los pobres del país. Contrariamente a experiencias previas no tiene, empero, una alianza estrecha con los sindicatos de trabajadores del sector formal (y lo poco que queda

3 La hoja de coca hace parte de la cultura ancestral de los indígenas aymaras y quechuas. Las erradicaciones no solo dañaban a la economía de pequeños productores sino que eran percibidas como atentados a las prácticas culturales ancestrales.

4 Movilización política, retórica recurrente y simbolismo diseñados para inspirar al pueblo es típico de los movimientos populistas en todas partes. Véase al respecto Drake (1982).

5 Los populismos anteriores al del MAS se presentaban como modernizadores, al menos en el discurso.

6 De hecho, sus relaciones con la Central Obrera Boliviana son más bien distantes.

de ellos fuera del sector público)<sup>6</sup>. El *pobre* ha sustituido al *proletario* en el discurso populista.

El MAS se ha organizado alrededor de los llamados *movimientos sociales*: es sobre todo un instrumento para aglutinar a esos movimientos sociales y está lejos de ser un partido moderno, programático, disciplinado y con cuadros institucionalizados. Al igual que en otras experiencias populistas de América Latina y de Europa, se hace culto a la multitud. Las medidas de política económica del MAS tienen siempre por objetivo aumentar el capital político.<sup>7</sup>

El MAS le asigna un papel primordial al Estado en la economía, abandonando o por lo menos subordinando las políticas de libre mercado del modelo neoliberal. Está en la esencia del proyecto del MAS el control estatal de los hidrocarburos y otros recursos naturales y, si bien deja espacios a la iniciativa privada en otros sectores, trata de dirigirla en su asignación de recursos mediante una planificación global. El Plan Nacional de Desarrollo de 2006 es el documento oficial que presenta estas opciones de la manera más articulada. Empero, como es típico de los gobiernos populistas, la retórica va mucho más allá de los hechos.

A diferencia de experiencias populistas previas, el populismo del MAS no insiste tanto en políticas expansivas, fiscales y monetarias, como en aquellas políticas de agresión a los mercados.

Cuando Evo Morales asume el gobierno, a principios de 2006 tenía las siguientes condiciones iniciales favorables: 1) Un gran apoyo popular. En efecto, conseguir 54% de votos fue una hazaña. 2) También contaba con un gran apoyo de la opinión pública internacional. La posición políticamente correcta en el mundo entero era apoyar a los movimientos indígenas. 3) Se había producido un cambio de dirección en la economía internacional. Este cambio había comenzado el segundo semestre del 2003, fue mejorando el 2004 y al terminar el 2005, la situación internacional era sumamente favorable, muy diferente a la que se había tenido durante la década de los 90 y a principios de este siglo. No solamente había mejores precios para nuestras materias primas de exportación, sino que también las economías de la región habían

comenzado a crecer y dada la situación geográfica del país esas economías arrastraban al crecimiento boliviano. A eso se agrega la puesta en marcha de un mecanismo de perdón de deuda, con la decisión de los países de G-8 de alivio de la deuda. Esto se tradujo en una reducción de casi 60% de la deuda externa boliviana. Un elemento más apareció, el de las remesas en magnitudes muy significativas de los emigrantes bolivianos.

Las exportaciones se han estado beneficiando no solamente de precios internacionales muy remunerativos sino también de las medidas de apertura comercial y al mercado de capitales. Aunque solo parcialmente, el gobierno del MAS está cosechando los frutos de las reformas de los años 80 y 190. La cuenta corriente de la balanza de pagos se volvió sumamente favorable. Si se relaciona el saldo en cuenta corriente con el PIB, Bolivia tiene el cociente más alto de toda la región.

Por otra parte, en 2006 las remesas llegaron al 4,7% del PIB y el 2007 a 6,6. Las remesas de los emigrantes son muchísimo más importantes que la inversión directa extranjera. La situación debía ser al revés.

No obstante el sesgo distributivo de sus políticas, el MAS ha sido sorprendentemente ortodoxo en su política fiscal, por lo menos en una primera etapa. Por esa razón, en divergencia tanto con lo que había sucedido en experiencias populistas previas como con el tono general de su discurso, adopta tesis *neoliberales* como las de tener un déficit fiscal y una inflación bajos. En vez de déficit fiscales llegó en el 2006 a constituir un superávit considerable (4,6% del PIB), hecho inédito en la historia económica boliviana de los últimos sesenta años. El año 2007 se ha tenido todavía superávit, aunque menor al del año anterior (1,8% del PIB). Es cierto que el contexto internacional y, en especial, los altos precios de la energía que exporta Bolivia explican en gran parte estos superávits, pero no es menos cierto que el gobierno ha sido suficientemente cuidadoso en no malgastar los ingresos.

El modelo que supuestamente sigue el gobierno, es el de apuntar a ser productores y exportadores de manufacturas en reemplazo del modelo primario-exportador. Sin embargo, en 2007 las exportaciones de Bolivia fueron hidrocarburos y metales en un 80% del total de las exportaciones. Las exportaciones bolivianas se han concentrado en un pequeño número de productos. Estamos revirtiendo la pequeña diversificación exportadora que teníamos y hemos regresado a la situación de principios del siglo XX. Pero además, la situación

7 Esta afirmación es coherente con la definición de Kaufman y Stallings (1991) de populismo en cuanto «[...] involucra un conjunto de políticas económicas diseñadas para obtener objetivos políticos específicos.»

fiscal muestra a su vez las vulnerabilidades que se están creando. Más de 40% de los ingresos tributarios en este momento vienen de hidrocarburos. Si por alguna mala suerte los precios de los hidrocarburos cayeran, se originarían problemas fiscales sustanciales.

La tasa de crecimiento del año 2006 fue de 4.8% y la del 2007, 4.6%.<sup>8</sup> Para el 2008 el FMI proyecta una tasa de 4.7 % que sigue siendo modesta. La tasa de 2007 (con la cifra del gobierno) fue de apenas tres décimas más alta que el 2005. Con esa tasa el crecimiento per capita es apenas superior al que se tenía entre 1980 y 2005.

En el área social el progreso también ha sido muy modesto. Sacando las transferencias condicionadas como son el bono Juancito Pinto para los escolares y la Renta Dignidad para los bolivianos mayores de 60 años, no hay mucho más que mostrar. En otros campos que son importantes para el desarrollo social y económico del país, y sobre todo social, se tiene un estancamiento casi completo. Es así que la reforma educativa sigue empanatada. Hay más bien una contrarreforma que ha sido capturada de nuevo por los sindicatos de maestros, los que no dejan hacer absolutamente nada.

Lo que es más importante en el nuevo modelo de desarrollo es que se han introducido cambios muy sustanciales en el tamaño y el papel del Estado en la economía. Los cambios más significativos tienen que ver con el nuevo nacionalismo petrolero y, más ampliamente, el nuevo nacionalismo de los recursos naturales. Por otra parte, Bolivia ha desdeñado acuerdos amplios de comercio y ha preferido ese pacto limitado de comercio preferencial que es la Alianza Bolivariana para América-Tratado de Comercio de los Pueblos ALBA-TCP, pero hasta ahora no se ven sus frutos.

El MAS también ha propuesto una Nueva Constitución Política del Estado. Este proyecto es sumamente estatista. Obviamente habrá que ver cómo los inversionistas van a reaccionar ante las reglas de juego de ese proyecto, si es que es aprobado.

### 3. La reaparición de la inflación

En los últimos meses, un nuevo fantasma se salió de la botella, y es el de la inflación. Pensábamos que la

inflación ya era una historia pasada y que se había aprendido a controlarla completamente. Desde el año 1991 la inflación tenía una trayectoria de disminución sistemática. ¿Por qué la inflación ha sido más alta que el 4% y 5% de la meta del gobierno y del Banco Central y a la que el público se había acostumbrado? Hay interacción de choques de oferta con factores de demanda.

La inflación fue bajando hasta el año 2003, cuando vuelve a cambiar de tendencia. A partir del último trimestre de 2006 y durante el 2007 se acelera muy fuertemente. La inflación de diciembre de 2006 a diciembre de 2007 fue de 11,7%; la inflación acumulada en los dos primeros meses del 2008 fue de 13,74%. Si uno toma los doce últimos meses, es decir de marzo de 2007 a marzo de 2008 la inflación llega a 14%.

Entre los choques de oferta hay que consignar el desabastecimiento de alimentos causados por El Niño y La Niña y otras interrupciones. Hay también un fenómeno que es relativamente nuevo, que es la extraordinaria subida de los precios internacionales de los alimentos. Entre los factores de demanda está la inflexibilidad de la política cambiaria y la fuerte acumulación de Reservas Internacionales Netas (RIN) que tiene por una gran expansión monetaria en moneda nacional. El Banco Central ha tratado de atenuar esa expansión mediante operaciones de mercado abierto, pero la emisión y la base monetaria en bolivianos sigue creciendo. También hay que subrayar que la política fiscal de 2007 ha sido muy expansiva. Es cierto que hay un superávit, pero ha bajado de 4,6% en 2006 a 1,8% del PIB.

### 4. Conclusiones

Para concluir, el experimento populista del MAS, contrariamente a experiencias populistas del pasado, no tiene restricción externa ni restricción fiscal. La disponibilidad de recursos naturales, en un momento de gran demanda internacional, ha facilitado la gestión económica de los últimos dos años. El choque exógeno favorable debía haber producido como mínimo un salto en el nivel del ingreso per cápita, si no un aumento en la tasa de crecimiento de largo plazo.

Si bien las políticas fiscales y monetarias han sido en líneas generales prudentes, lo que es un mérito, las políticas de desarrollo han interferido demasiado con el funcionamiento de los mercados. Las nacionalizaciones y las amenazas de otras expropiaciones, el extremo nacionalismo de las relaciones de comercio exterior y

8 La CEPAL estima 4% y el FMI 4.2%.

en el tratamiento a los movimientos de capitales y, sobre todo, la retórica inflamante están limitando las inversiones tanto en capital físico como humano, lo que terminará afectando al crecimiento económico. Bolivia podría también perder las resistencias que había constituido para hacer frente a choques exógenos adversos.

La disponibilidad de recursos naturales en un momento de gran demanda internacional ha facilitado la gestión económica de los dos últimos años. Es lamentable que Bolivia haya desaprovechado un contexto internacional que desde mediados del 2003 le fuera muy favorable. Es ahora que las reformas estructurales de los años 90 podrían estar mostrando todos sus frutos y no solamente en los superávits en la cuenta corriente de la balanza de pagos y en las cuentas fiscales, por importantes que fueran. ■

## Bibliografía

Drake, P.W. (1982) «Conclusion: Requiem for Populism». Coniff, M.L. (compilador) *Latin American Populism in Comparative Perspective*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

Jemio, L.C. y Antelo, E. (2000). *Quince años de Reformas Estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*. La Paz: Universidad Católica Boliviana. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas.

Kaufman, R.R. y Stallings, B. (1991) «The Political Economy of Latin American Populism». Dornbusch, R. y Edwards, S (compiladores) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press. pp 15-34.

Morales, J.A. (2007) «Desarrollo económico y social: una mirada de conjunto». *Opiniones y análisis: temas de coyuntura nacional*. Tomo II, vol.85 8junio. pp 63-100.

# ESTADO SOCIAL EN ECUADOR: LAS POLÍTICAS Y SUS TRANSFORMACIONES RECIENTES

**Betty Espinosa**

Profesora investigadora de FLACSO - Sede Ecuador

## Introducción

En los años noventa Ecuador experimentó un bajo crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y una marcada caída hacia fines de esa década al pasar de 23.255,1 millones de dólares en 1998 a 16.674,5 en 1999 y a 15.933,7 para el 2000, año en que se introdujo la dolarización. A partir de 2001 arranca un período de recuperación, especialmente desde el 2004, cuando el PIB alcanzó los 32.635,91 millones de dólares; para el 2006 este indicador subió a 41.401,8 millones y para el 2007 a 44.489,9 millones. En gasto social las inversiones sufrieron un doble impacto negativo en la década del noventa, por la reducción del PIB y por la disminución de su importancia relativa. En 1998, se invirtió 3,9% del PIB en ese sector y cayó a 2,9% en el 2000. A partir del 2001, este indicador se recuperó para alcanzar el 4,5%. En el 2007, año inicial del gobierno de Rafael Correa, el

PIB representó el 6,1% por la introducción de una serie de medidas de fortalecimiento del sector.<sup>1</sup>

Las medidas del 2007 apuntaron al mejoramiento del gasto social por medio de la duplicación del Bono de Desarrollo Humano que pasó de 15 a 30 dólares per cápita, así como del mejoramiento de las condiciones salariales de los maestros de las escuelas que se tradujo en un aumento de la inversión en educación, y de la declaratoria de la emergencia del sector salud que permitió la contratación adicional de personal de salud para disminuir las colas en los hospitales.

Esta política de aumento del gasto social era imposterizable, puesto que Ecuador en el 2005 se encontraba en

1 Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Ecuador.