
Caracterización básica de la conducta económica del Estado Plurinacional de Bolivia

Basic characterisation of the economic conduct of the plurinational State of Bolivia

Oswaldo Walter Gutiérrez Andrade

*Doctor en Ciencias Económicas
Universidad Católica Boliviana "San Pablo"
Unidad Académica Regional Cochabamba
oswaguan@ucbcha.edu.bo*

Gutiérrez Andrade, Oswaldo Walter (2016). "Caracterización básica de la conducta económica del Estado Plurinacional de Bolivia". <i>Perspectivas</i> , Año 19 – N° 38 – noviembre 2016, pp. 85-104. Universidad Católica Boliviana "San Pablo"; Unidad Académica Regional Cochabamba. Clasificación JEL: D6, H, H7, P4

Resumen

Para la presentación que sigue, para reflexionar sobre la dinámica económica actual del Estado boliviano es necesario incluir una dimensión, lo que podría bien denominarse conductas estatales, esto es, el Estado considerando más allá de sus estructuras jurídicas, y delante de sus fundamentos sociales, o entre ambos, en la cornisa estrecha y difusa a la vez que liga al Estado con la sociedad. La conducta estatal, es el Estado en acto, el Estado encarnado en personas, intereses, hechos evidentes, apropiado de valores sociales, de normas morales, el Estado interlocutado con el ciudadano, marginándolo, subordinándolo al actor social o rescatándolo para realizar su propia historicidad. En este sentido, la hipótesis que se maneja en este documento, es que Bolivia se condujo, en gran medida, en el ámbito económico, como un Estado de Bienestar Latinoamericano. Con los riesgos y alcances que se han presentado históricamente en muchos países que han seguido ese camino. Se ha aplicado la metodología de la contrastación básica; es decir tras una inicial tipificación fundamental de este tipo de Estado; se ha posibilitado la comparación, a nivel económico, de aspectos salientes en el Estado Plurinacional de Bolivia, al interior de este contexto.

PALABRAS CLAVE: Estado de Bienestar, Estado Latinoamericano, Conductas Estatales.

CLASIFICACIÓN JEL: D6, H, H7, P4

Abstract

For the presentation that follows, to reflect on the current of the Bolivian State economic dynamics, it is necessary to include a dimension, what could well be called State conduct, i.e. the State whereas beyond their legal structures, and in front of their social foundations, or between the two, the cornice narrow and diffuse to be linked with the State with society. State behavior, is the State Act, the incarnate State in persons, interests, obvious facts, appropriate social values, moral standards, interlocuted with the citizen, marginalizing it, subordinating the social actor or rescuing it to carry out its own historicity. In this sense, the hypothesis that is handled in this document, is that Bolivia is led, largely, in the field economic, as a State of well-being Latin American. With the risks and reaches occurred historically in many countries that have followed this path. Has been applied the basic matching methodology; i.e. after an initial classification of this type of State; it has enabled comparison, level economic, of salient aspects of the plurinational State of Bolivia, inside this context.

KEYWORDS: State of Welfare, State Latin America, Conduct State.

JEL CLASSIFICATION: D6, H, H7, P4

Introducción

Durante la década del sesenta, la corriente principal del pensamiento latinoamericano tomaba a la sociedad como un espacio privilegiado de acción; y se pensaba en el Estado como un actor privilegiado y decisivo. Parece curioso pensar la sociedad como un espacio y el Estado como un actor, cuando la tradición intelectual del siglo XIX y el sentido común sugerían exactamente lo contrario. **1**

¿Aquella separación radical entre Estado y sociedad civil debería ser revisada? Se observó que con el transcurrir del tiempo, aparecieron conductas estatales en la sociedad, y conductas sociales en el Estado y emergió una zona de penumbra que se instaló entre el Estado y la sociedad, quizás como consecuencia del pragmatismo o como consecuencia de la opacidad de las sociedades en relación a la claridad de la lógica y de la teoría. Nos encontramos nuevamente al principio: la definición no resuelve el problema pero tampoco podemos resolverlo sin alguna definición, sin alguna convención. (Delich, 1993). **2**

Así, la concepción de Estado difiere según los autores, pero en su sentido clásico se define como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado. Max Weber, en 1919, define el Estado como una organización que reclama para sí el “monopolio sobre la violencia legítima”; por ello, dentro del Estado se incluye

1. Según Gutiérrez (1994), el año 1952 se inicia en Bolivia un período de grandes transformaciones. Las decisiones de política económica y otras, como la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el voto universal, la educación básica obligatoria, el fortalecimiento de las empresas públicas y la diversificación de la producción agrícola, se adoptaron entre 1952 y 1956. La participación del Estado en este período fue notable, pero debido su desventajosa situación en su articulación con la economía mundial (caída del precio del estaño, imposición de excedentes agrícolas que aumentó la dependencia externa), hizo que el Estado en el período 1958-1964 adoptara esquemas liberales: libertad de operación en moneda extranjera y eliminación del control de cambios, libertad de comercio exterior, si bien la participación del Estado estuvo siempre presente. Entre 1964 y 1969, el Estado y su política económica transitaron entre reformas e intentos de remodificación de lo anteriormente planteado: nacionalización de los recursos naturales y de apoyo a las fundiciones constituyeron la esencia de la política económica en cuanto a los sectores productivos. Los tres últimos años fueron intentos de restablecer el espacio perdido por el Estado. En 1971 se inició un proceso socio-económico, que por el lapso de una década, se caracterizó por tres situaciones: un acelerado endeudamiento externo, excepcionales aumentos de los precios internacionales de los productos de exportación (petróleo, estaño) y la expropiación del excedente de los trabajadores, tanto urbanos como rurales. El año 1985 marca el final del ciclo estatal iniciado en la década del 50 -capitalismo de Estado- y el inicio de una forma de Estado de corte neoliberal de ajuste estructural, que tuvo como lineamientos, la reducción del tamaño del Estado fomentando la privatización, reforma tributaria, eliminación de subsidios y desprotección a la producción nacional frente a los productos del exterior. Este tipo de Estado en Bolivia, formalmente abarca hasta el año 2005. Según lecturas varias, el año 2006, se inicia otro período que varios politólogos denominan de capitalismo andino/amazonico, otros señalan que se trata de un modelo de transición al socialismo, que sin embargo coyunturalmente define a un Estado de corte Populista con un importante componente indígena.
2. Diversos análisis señalan que Bolivia era de los “barones del estaño”, que testimoniaban el esplendor de tres familias y la miseria de un país, donde por entonces el promedio de vida para los mineros no sobrepasaba los veinticinco años. No había Estado, solamente patrones. La construcción del Estado corría pareja con la integración de una sociedad marcada y separada por etnias que reaparecerían desde el fondo de una historia olvidada.

instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo pues el Estado las funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras como las relaciones exteriores. (Bobbio, 1986).

La definición anterior, resalta porque resulta insuficiente. Se hace necesario entonces complementar una definición que, de entrada, es muy restringida, y se incluye complementariamente otro elemento del Estado, que sería la nación -como un atributo constituyente del Estado moderno. El Estado – Nación es conocido como protagonista principal de la historia planetaria durante los últimos dos siglos. La Nación no es lo mismo que el Estado, no constituye un fenómeno único tampoco, Pero sin la Nación no puede entenderse ni el Estado Moderno, ni tampoco el Estado post moderno, si es que la postmodernidad aparece en nuestro horizonte histórico.

Sin embargo, cabe subrayar que el Estado-nación está actualmente en crisis, debido a la globalización y a que se reconocen que dentro un Estado pueden haber varias o muchas naciones. Además, el término Estado Nacional, suele utilizarse indistintamente junto al término Estado, y se refiere más propiamente a un Estado dominado por una sola una nación.³

Por otra parte, las teorías de línea marxista señalan que el Estado capitalista es un producto de la sociedad. En ese contexto hay otros agentes, actores o entes sociales que utilizan su poder para incluir sobre él y, por su intermedio, sobre toda la sociedad. De modo que el Estado no es el sujeto del proceso social, sino que expresa las relaciones de poder entre las diversas clases, puede ser y es normalmente manipulado de acuerdo con los intereses particulares de los grupos de poder. (Ramos, 1983).

Se indica, además que el Estado capitalista tiene un doble carácter, un carácter dual. Por un lado, es un instrumento de los grupos dominantes; y por tanto sus acciones esenciales responden a los intereses de éstas. Por otro lado, si bien

3. En este sentido, la forma Estado-Nación boliviana es un remedo, una copia que adoptan los Libertadores para que en Bolivia, Perú, los países bolivarianos y sanmartinianos, se dé la Revolución Industrial. Entonces se copia el modelo jurídico napoleónico, el sistema educativo, para hacer viable la Revolución Industrial. En los hechos, esa Revolución Industrial en Bolivia no se ha dado y se puede hablar del fracaso epocal de la forma Estado-Nación en Bolivia. Es un fracaso porque, vamos a ver que las metas y objetivos del Estado-Nación no se han cumplido en este país: ocupar un territorio, como un territorio compacto, crear un aparato productivo de tipo industrial, no se lo ha creado; la modernidad tan deseada por todos. El objetivo principal de la forma Estado-Nación es homogeneizar la sociedad. Homogeneizarla a través la religión, eso no se ha logrado, a través del castellano, vemos que tampoco se ha logrado, a través de la escuela, menos; a través del mercado, tampoco. Por donde podamos ver los parámetros para definir el Estado-nación en Bolivia, vemos que ninguno de esos indicadores ha sido cumplido.

corresponde a los intereses privados de estas clases, aparece como una esfera de interés universal; no se trata de una herramienta pasiva que pueda ser utilizada sin restricciones, en cualquier circunstancia y frente a todo tipo de problemas; es decir no puede darse una subordinación absoluta, incondicional y directa a los intereses de una parte de la sociedad, pues debe responder siempre y en cierta medida a las necesidades e intereses generales de todos sus miembros.

En consecuencia, el Estado capitalista posee una autonomía relativa frente a las clases y fracciones dominantes, sólo en la medida en que alcanza una unidad propia, por otra, logra unidad institucional en la medida en que es relativamente autónomo de esas clases y fracciones. El Estado es determinado estructuralmente, pero su autonomía es el modo específico en la que se articula con la totalidad social.

Es evidente que en un artículo no puede agotarse la temática del Estado. Sin embargo, asumimos que con la ayuda de estas nociones básicas, podemos acercarnos a analizar una forma de Estado: el Estado-Benefactor y efectuar algunas contrastaciones básicas con lo que ocurre en nuestro país a nivel del Estado.

1. El Estado del Bienestar

¿Qué es el Estado de Bienestar? Una respuesta sencilla a esta pregunta es: la intervención del Estado encaminada explícitamente a mejorar el bienestar de la población.

Para comprender mejor al Estado de Bienestar, efectuaremos un desarrollo descriptivo del contexto en el que se dio su aparición: la expresión “Estado de Bienestar” se acuña por vez primera en el Reino Unido durante los años de la Segunda Guerra Mundial como manera de aludir a las transformaciones en política social que acontecían en esta sociedad por aquel tiempo. Los cambios que se dieron, se resume en tres grupos:

La introducción y ampliación de una serie de servicios sociales en los que se incluía la seguridad social, el Servicio Nacional de Salud, los servicios de educación, vivienda y empleo, y los de asistencia a los ancianos y minusválidos así como a los más necesitados.

El mantenimiento del pleno empleo como el objetivo político primordial.

Un programa de nacionalización. 4

A lo largo de más de cincuenta años de analizar las experiencias del denominado Estado de Bienestar, se han podido establecer algunas características recurrentes o regularidades, que se dieron en diversos países de Europa y América (Delich, 1994; Offe, 1990):

Intervencionismo en la política económica. En el Estado de Bienestar, y bajo la inspiración keynesiana, el Estado, se estima que llegó a controlar entre el 40-50% del PIB.

Intervención en el mercado de trabajo en orden a la promoción del pleno empleo. Para ello el Estado de Bienestar hubo de regular un tanto paternalista y coactivamente las condiciones de seguridad y de higiene en el trabajo, así como el salario mínimo interprofesional, que es progresiva y frecuentemente actualizado.

Presidir las “negociaciones colectivas”. El Estado de Bienestar actúa de árbitro en negociaciones, con la presencia de los sindicatos y la patronal

Procurar la seguridad social para toda la población. Se trata del funcionamiento de un sistema de salud, con importante cobertura poblacional, fundamentalmente.

Generalizar un alto nivel de consumo. Se considera que el consumo estimula la creación de puestos de trabajo y la promoción del empleo, es así que la mejor inversión estaría en la obtención de un universo de consumidores, que se integran al sistema.

-
4. a) Hasta el año 2014, Estado Plurinacional de Bolivia logró que el 92% de la población del ámbito urbano tenga agua y el 66% del ámbito rural. Se posibilitó que el 63% de la población urbana tuviera servicios de alcantarillado y saneamiento; así también el 42% de la población del área rural. Según el Ministerio de Hidrocarburos y Energía – Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas, a 2014 el 85,7%, de la población nacional tiene cobertura de energía eléctrica. En los últimos años se han realizado esfuerzos importantes para ofrecer soluciones habitacionales que permitan a las bolivianas y bolivianos tener mayores oportunidades para contar con una vivienda propia. Un informe de la Agencia Estatal de Vivienda señala que entre 2006 y 2015, el gobierno entregó un total de 2.464 viviendas sociales para familias de escasos recursos económicos con una inversión que llegó a los Bs262,8- millones. Se ha trabajado significativamente instalando gas domiciliario en las viviendas. Un informe del Ministerio de Salud señala que la mortalidad materna disminuyó de 1986, cuando se reportaban 416 decesos por cada 100 mil nacidos vivos, a 2003 con 229 por cada 100 mil nacidos vivos. En 2011 se redujo a 140 muertes de madres por cada 100 mil nacidos vivos. En la última década, se ha reducido en al menos 20% la mortalidad infantil, en al menos el 40% la razón de mortalidad materna, se ha incrementado la cobertura de parto institucional, la mayor parte de los municipios cuentan con planes municipales de salud con enfoque intersectorial ejecutado, se ha reducido la incidencia de casos y defunciones de enfermedades transmisibles, se ha reducido la incidencia de casos y defunciones de enfermedades no transmisibles. b) El desempleo abierto urbano en los últimos años ha disminuido hasta ubicarse en un 3,7% (el más bajo de A.L.). c) El 1º de mayo de 2006, se nacionaliza los hidrocarburos recuperando su propiedad para los bolivianos. El 29 de octubre se firman nuevos contratos con las compañías petroleras privadas estableciendo hasta el 82% de regalías en favor del Estado boliviano.

Garantizar un nivel de vida mínimo incluso para los marginados. En el Estado de Bienestar se da una explosión del “gasto social” que tiene como contrapartida la obtención de un “voto cautivo”, un voto fiel de aquellos ancianos, parados, etc., cuya supervivencia depende de la citada subvención estatal.

Subsidiar políticas educativas y culturales. De este modo se obtiene el control de las ideologías y de los intelectuales, gracias al sistema de subvenciones y asignaciones controladas, favorables a los fieles y sumisos al sistema, y contrarias a sus críticos.

Intervenir con políticas monetarias y presupuestarias. Con ello se trata de evitar la caída de la economía así como aquellos procesos sociales que puedan terminar en revoluciones o revueltas. **5**

Se observa en este tipo de Estado, varios aspectos en común –como se verá más adelante– con el denominado Estado Populista, por ejemplo el intervencionismo en la economía, el gasto fiscal ligado al voto, el control de las ideologías e intelectuales de oposición, entre las principales; si bien se remarca que el Estado de Bienestar guarda enormes diferencias con el Estado Populista.

Los criterios más importantes del Estado de Bienestar son:

5. Alrededor de un 50% de la economía boliviana está bajo el control del Estado. El Estado participó activamente en la fijación del salario mínimo vital, que es uno de los más altos de los últimos años Bs1805.- (US\$258.-). Desde hace una década, la Central Obrera Boliviana (COB) estableció con el gobierno del Movimiento al Socialismo, varios principios de acuerdo en relación a puntos clave dentro el sector salud, educación, salarios, proyectos prioritarios, respeto al fuero sindical, etc. etc. Como resultado de las políticas económicas y sociales, a partir del año 2008 se advierte una importante reducción en la pobreza extrema, de 38,2% en 2005 a 17,3% en 2014. Los niveles de pobreza extrema en el área urbana bajaron, entre 2005 y 2014, de 24,3% a 8,3%, en tanto que en el área rural disminuye de 62,9% a 36,1%. Desde el año 2011, Bolivia ya no es el país más pobre de América Latina. La reducción de la desigualdad también se muestra en la relación entre ricos y pobres en términos de ingresos. A nivel nacional, el año 2005 el 10% más rico ganaba 128 veces más que el 10% más pobre, situación que se redujo a 39 veces el año 2014. Estos resultados positivos son consecuencia del buen desempeño de la economía boliviana y de la implementación de políticas y programas sociales, como el incremento del Salario Mínimo Nacional, el Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Renta Dignidad y Tarifa Dignidad, entre otros, que elevaron el nivel de ingresos de las familias y permitieron reducir el número de personas pobres. Asimismo, los incrementos sostenidos en el Salario Mínimo Nacional, por encima de la inflación, han permitido mejorar el poder adquisitivo de la población. Datos al año 2014 muestran que el 40,6% de la población boliviana se benefició con los bonos sociales: Renta Dignidad, Bono Juana Azurduy y Juancito Pinto. Estos bonos ayudaron a reducir la deserción escolar, disminuir los niveles de mortalidad materna infantil y dar una vejez digna a los adultos mayores. El Bono Juancito Pinto incentiva la permanencia escolar de las niñas y niños en las escuelas fiscales. Entre 2006 y 2014, el número de niñas, niños y adolescentes beneficiarios aumentó de 1.084.967 a 2.132.393. Los montos entregados por el Bono Juancito Pinto a los estudiantes casi se duplicaron entre 2006 y 2014, pasando de Bs217,0 millones a Bs426,5 millones. El Bono Juana Azurduy incentiva el uso de los servicios de salud materno infantil, a fin de mejorar la salud materna, reducir la mortalidad infantil y erradicar la desnutrición de las niñas y niños. Desde su creación, el Bono Juana Azurduy benefició a 765 mil niñas y niños y 523 mil mujeres embarazadas. Entre 2009 y 2014, los montos transferidos por el Bono Juana Azurduy ascendieron de Bs20,3 millones a Bs157,1 millones. La Renta Dignidad que beneficia a todos los adultos mayores de 60 años contribuyó a disminuir en 13,5% la pobreza en hogares con personas adultas mayores. Desde 2008, la Renta Dignidad ha pagado un monto total de Bs13,7 mil millones a casi 1 millón de bolivianas y bolivianos mayores de 60 años. La Tarifa Dignidad consiste en el descuento del 25% en el importe facturado de electricidad, a los consumidores clasificados según categoría domiciliaria, de los hogares que consumen hasta 70 Kwh al mes. Aproximadamente 1 millón de usuarios se beneficiaron de la Tarifa Dignidad el 2014, constituyendo un ahorro de Bs73 millones para los beneficiarios. (Información obtenida de Plan de Desarrollo Económico, 2016-2020. Estado Plurinacional de Bolivia).

Globalización: el Estado de Bienestar se dirige a toda la población, tanto activa como pasiva, y se extiende a todas las necesidades básicas sociales de la persona. **6**

Política activa contra la marginación: las personas y los grupos marginados o marginales podrán encontrar las condiciones que les permitan ejercer sus derechos reconocidos legalmente para todos los ciudadanos.

Prevención: esta actuación intenta conocer los problemas, dándoles una solución previa.

Generalización: sin tener en cuenta las diferencias basadas en el estatus social, en sus recursos culturales, económicos, sanitarios, etc., deben reconocerse los derechos del hombre fundamentales: vivienda, trabajo, alimentación, etc.

Autonomía: los entes autonómicos o los Estados federales disfrutan de su propia capacidad de planificación en sus territorios.

Participación: el usuario de los servicios también debe participar en la resolución de sus propios problemas.

Coordinación: las políticas de solidaridad deben actuar coordinadamente, sin que los diferentes ámbitos políticos se interfieran negativamente en su repercusión en la donación de servicios. **7**

-
6. Hasta antes de 2006, el balance fiscal estaba caracterizado por déficit recurrentes, baja presión tributaria, escasos niveles de inversión pública y elevados niveles de endeudamiento que redujeron la efectividad de la política fiscal. En cambio, de 2006 a 2014, la eficiente administración de las finanzas públicas permitió la obtención de un superávit promedio en el Sector Público No Financiero (SPNF) de 1,2% del PIB, que permitió al Estado impulsar el nuevo Modelo Económico Social Comunitario Productivo. Los ingresos fiscales aumentaron sustancialmente gracias a la nacionalización de los recursos naturales, al incremento sostenido de los ingresos tributarios, a los ingresos generados por las empresas públicas nacionales y al buen desempeño económico registrado en este periodo. Se reestructuró la composición del gasto priorizando la inversión pública sobre el gasto corriente. De esta manera, los egresos de capital del SPNF crecieron de 10,2% del PIB en la gestión 2005 a 19,4% del PIB en la gestión 2014. Producto de la buena gestión gubernamental, la deuda pública disminuyó de un promedio de 75% del PIB en el periodo neoliberal a sólo 26% del PIB en 2014, nivel por debajo de los umbrales de sostenibilidad establecidos por organismos internacionales. El importante incremento de los fondos prestables en el sistema financiero permitió canalizar mayores recursos para el crédito al sector privado (17,4% en promedio entre 2006 y 2014), lográndose récords sucesivos en las colocaciones, destacando las otorgadas al sector productivo (15,1%), con bajos niveles de mora y mayor uso de la moneda nacional. Desde 2006 se dio una nueva orientación a la política cambiaria con apreciaciones leves de la moneda y etapas de estabilidad. Esta orientación privilegió los objetivos de controlar la inflación de origen externo y promovió un mayor uso de la moneda nacional, entre otros; sin descuidar la competitividad externa. Los objetivos fueron alcanzados exitosamente. (Informe obtenido de Plan de Desarrollo Económico, 2016-2020. Estado Plurinacional de Bolivia).
 7. El año 2005 la renta petrolera llegaba a \$us673 millones, en tanto que el año 2014 y fruto de la Nacionalización de YPF, la renta se incrementó a \$us5.489 millones, misma que considera el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), regalías, participaciones, patentes e impuestos. Entre 2006 y 2014 el crecimiento económico promedio (5,1%) fue uno de los más sobresalientes en el contexto regional y muy superior al del periodo neoliberal (3,6%). A diferencia del periodo 1998 – 2005, en el que el sector extractivo fue el motor que sustentó el crecimiento económico, a partir de 2006 todas las actividades económicas coadyuvaban al desarrollo integral. Se reactivó e impulsó la demanda interna constituyéndose en el principal motor del crecimiento de la economía boliviana, principalmente por la mayor inversión pública (que creció anualmente en promedio 25,2% durante los últimos nueve años). En lo que respecta al sector externo, entre 2006 y 2014 las Reservas Internacionales Netas (RIN) se incrementaron alcanzando niveles récord y, en términos del PIB, 46,2% en 2014, situándose entre las más altas del mundo, resultado principalmente de la nacionalización de los hidrocarburos y el desempeño de las exportaciones. En este sentido, se alcanzaron superávit continuos en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos (en promedio 6% del PIB, entre 2006-2014), particularmente por el importante crecimiento de las exportaciones. La inversión extranjera continuó incrementándose llegando a niveles récord (\$us2.113 millones en 2014). De la misma manera la política monetaria implementada por el Banco Central desde 2008 al 2016 ha contribuido al anclaje de las expectativas de los agentes, logrando que las personas tengan una mayor confianza en la moneda nacional.

2. Antecedentes de la crisis del Estado de Bienestar

Las luces rojas se encendieron para el Estado del Bienestar en Gran Bretaña donde había nacido, cuando Margaret Thatcher entró en acción privatizando las empresas públicas. La política de Margaret Thatcher en el corazón de la Europa crea las condiciones de las crisis del Estado del Bienestar en ese país. Una estrategia política que hacia del Estado el actor decisivo del equilibrio social, había encontrado su límite. Ciertamente, había logrado un equilibrio que duró casi cuatro décadas pero librado a sus propios éxitos amenazaba con nuevos desequilibrios capaces de amenazar a la vez a sus propios beneficiarios. Como alguien escribió: “*la crisis era consecuencia de su éxito*”.

De las varias razones que se analizaron en Gran Bretaña, dos razones fundamentales contestaron primero y trabaron el desenvolvimiento del Estado de Bienestar: el déficit económico financiero del Estado y la creciente incapacidad para gestionarlo⁸. Se puede escribir invirtiendo el orden de los factores, por que la deficiente gestión de los recursos fue salvada reiteradamente con un incremento de impuestos o endeudamiento nacional e internacional o inflación, hasta la exasperación general. (Delich, 1993; Offe, 1990).

Esta situación produjo por entonces, no sólo la crisis de un gobierno en particular, sino la crisis de una forma de Estado; pues el Estado de Bienestar incluyó entre sus gestores gobiernos conservadores, social cristianos, liberales y social demócratas. Tampoco es la crisis de un régimen (republicano, monárquico, parlamentario, etc.) por que todos convivieron en el Estado de Bienestar.

8. La economía de Bolivia registró en 2015 un déficit de 6,6% y el año anterior (2014) también marcó un déficit del 3,4%. Aunque en los ocho años anteriores (2006-2013) siempre logró superávit consecutivo con un promedio de 1,2%. Según datos oficiales, en el periodo 1997-2005 el país registró un déficit fiscal promedio de 5,2% del Producto Interno Bruto (PIB), ocupando el último lugar en Sudamérica, mientras entre 2006 y 2014 el indicador promedio llegó a 1,2%, situándose como el segundo país con superávit fiscal. Respecto a las reservas internacionales netas (RIN), el gobierno reconoció que éstas cayeron en unos 2.000 millones de dólares a consecuencia de la baja de los precios internacionales de los minerales. El año 2006, las Reservas Internacionales eran de 1.714 millones de dólares, lo máximo fue 15.123 millones de dólares, lamentablemente por el precio internacional, se ha bajado a 13.056 millones de dólares de Reservas Internacionales, una pérdida de 2 mil millones de dólares. Según datos del Banco Central de Bolivia (BCB), las Reservas Internacionales del país están conformadas por un 11,2% en oro, mientras que las reservas monetarias lo conforman el 88,8%. Por otra parte, la burocracia, corrupción y las regulaciones laborales, – en ese orden – son los principales obstáculos que pesan a la hora de hacer negocios en Bolivia, según el informe del Índice Global de Competitividad 2015-2016, en el que ubicó al país en el puesto 105. El estudio que elabora el Foro Económico Mundial (WEF en sus siglas en inglés) para el periodo 2014-2015 revela también que Bolivia enfrentaba barreras como el acceso de la población a los servicios financieros. Otro indicador se refiere a las regulaciones laborales. Ambos obstáculos hizo que el país bajará en el ranking de países al puesto 117, perdiendo 12 ubicaciones. Bolivia registró una baja en el ranking de competitividad. Al menos así lo muestra el Informe Global de Competitividad 2015-2016, cuyos resultados regionales fueron dados a conocer este 30 de septiembre en San José Costa Rica.

Del antecedente descrito, se subraya que no interesa reflexionar únicamente sobre los hechos particulares, sino su mensaje central: se trata del cuestionamiento a un estilo, un rol, una definición de la función del Estado en relación a la sociedad.

En este ensayo se establece la hipótesis que lo que define al Estado de Bienestar es una forma de relación con la sociedad. Y su fracaso se encuentra exactamente en este nivel, cuando la socialización del Estado compromete su disolución.⁹

Estas interacciones -no son determinantes, desde luego- pero permiten leer los fenómenos sociales con un horizonte más acotado.¹⁰

3. Los signos de crisis y causas del colapso del Estado de Bienestar

Prácticamente en todas las naciones industrializadas avanzadas, las bases financieras del Estado socialmente orientado o de Bienestar se han demostrado precarias o inexistentes.

¿Cuáles son las principales razones de este resultado?

Diversos análisis oficiales y no oficiales, muestran que no hay ningún país industrializado en el que la situación de los presupuestos del sector público pueda describirse como sostenible a largo plazo.

9. Según el informe sobre el “Desarrollo Humano de Bolivia”, de 2007, se identifica que las prácticas cotidianas del Estado reproducen mucho de la estratificación social y cultural de la sociedad boliviana. *Al subordinar, el Estado desigual*.

“Sus prácticas diarias son más fuertes que sus intenciones abstractas. Se habla mucho de las debilidades de gestión del Estado boliviano. Pero antes de tocar los temas de gestión debemos abordar los problemas previos a la gestión –los supuestos del trato entre gobernantes y gobernados–. La subordinación al orden estatal en democracia supone que la ciudadanía es la fuente y justificación de la pretensión de mando y autoridad que invocan el Estado y el gobierno. Se espera que los ciudadanos y ciudadanas reciban un trato igualitario del sistema jurídico y que sean tratados con respeto y consideración por las burocracias estatales. El principio normativo de una burocracia como espacio libre de discriminación no es una realidad en el Estado boliviano. Existen prácticas burocráticas que provocan vivencias de inferioridad o de superioridad, pero no de igualdad.”

10. En Bolivia el Estado republicano, incluso posterior al 52, no representó al conjunto social boliviano. Pertenecía, al igual que las haciendas latifundistas, a una minoría colonial que privatizó el Estado en función de sus intereses. Representa, por tanto, los intereses de esa minoría colonial. No es exagerado hablar de un **Estado privado**, no público y alejado del interés general. Aquí no cabe la idea del espacio público. Lo público para la minoría colonial, ha sido la privatización del Estado y su uso como la principal fuente de enriquecimiento y como el mecanismo ideal para la protección de los privilegios coloniales heredados.

La minoría colonial frenó sistemáticamente la generación de mecanismos de control social. Ese empeño no fue difícil debido a la sistemática exclusión de las mayorías nacionales. En cuanto esa exclusión era puesta en duda, empezaban a funcionar mecanismos de cooptación, de manipulación y de usurpación. Desde el Estado oligárquico hasta el Estado colonial esa es su naturaleza. Cambiaron los protagonistas y sus componentes sociales pero no la estructura colonial interna. En resumen, el Estado colonial en Bolivia no cohesionó el país. Territorialmente generó un centralismo discriminatorio e ineficiente, al extremo de haber rifado más de la mitad del espacio geográfico del país. Socialmente consolidó la asimetría social, heredada de la época del colonialismo externo español.

En muchos países donde ha imperado el Estado de Bienestar, los déficits presupuestarios publicados y los niveles de deuda pública se acercan, o incluso exceden, los límites juzgados como aceptables fiscalmente, a causa del aumento asociado a la carga de intereses. Esto es cierto principalmente para los déficit ajustados cíclicamente, si bien los detalles de cualquier ajuste son siempre altamente polémicos.

Estos desarrollos incómodos suelen complicarse por la estructura misma del Estado de Bienestar. Un Estado de Bienestar diseñado según unas líneas generosas se complica no sólo por “un aumento de errores de asignación” sino también casi invariablemente por algunos efectos no queridos de la distribución. Y la probabilidad de desarrollos indeseables aumenta, cuanto más se convierte el Estado socialmente orientado en un Estado de Bienestar completo.

Por otro lado, un enfoque crítico, describe el fenómeno casi universal de la expansión de la economía informal, interpretándola como un abuso del Estado de Bienestar, especialmente si implica simplemente un recorte de financiación de la seguridad social, mientras se siguen exigiendo sus ventajas. Esto implica, por ejemplo, beneficios del Estado de Bienestar sin relación con las contribuciones a los servicios públicos.¹¹

4. Las implicaciones económicas y sociales de la crisis del Estado de Bienestar

Las implicaciones de los actuales y aún crecientes problemas planteados dentro el funcionamiento del Estado de Bienestar son de una importancia social trascendental. Se afirma que en muchos países se generó una erosión de los fundamentos económicos del Estado de Bienestar.

El debate sobre la necesidad de reformar el Estado de Bienestar se acentúa en los periodos de crisis económica. Muchos analistas y expertos (tanto del mundo académico, político y mediático), cuando se produce una merma

11. En 2014 la deuda pública en Bolivia fue de 8.258 millones de euros creció 703 millones desde 2013 cuando fue de 7.555 millones de euros. Esta cifra supone que la deuda en 2014 alcanzó el 33,02% del PIB de Bolivia, una subida de 0,53 puntos respecto a 2013, en el que la deuda fue el 32,49% del PIB. Es posible ver la evolución de la deuda pública en Bolivia. Esta ha crecido desde 2004 en términos de deuda global, cuando fue de 6.329 millones de euros, aunque ha disminuido en porcentaje del PIB, que aquel año fue de 89,57% del PIB. Según un reciente dato publicado, la deuda per cápita en Bolivia en 2014, fue de 782 euros por habitante . En 2013 fue de 726 euros, así pues se ha producido un incremento de la deuda por habitante de 56 euros. Es interesante mirar atrás para ver que en 2004 la deuda por persona era de 682 euros.

considerable de los recursos públicos disponibles resultado de la propia crisis, cuestionan la viabilidad financiera, económica y política de los regímenes de protección social. Lo suelen hacer a partir de proyecciones demográficas y económicas con una alta probabilidad de error, ya que las variables utilizadas, sobre todo económicas, son altamente impredecibles y sujetas a una elevada incertidumbre.

Si bien el Estado del Bienestar no se ha desmantelado (como proponía, desde finales de los años setenta, el pensamiento neoliberal y la economía de la oferta), sí que, en los últimos años, está sufriendo una profunda reestructuración. La actual crisis económica ha alimentado las propuestas de reforma del Estado del Bienestar cuyos objetivos finales son la reducción del gasto público, la deslegitimación de las políticas redistributivas, el recorte de los derechos sociales de ciudadanía, la reducción de la intensidad protectora y la disminución de la cobertura de las prestaciones sociales. Este tipo de propuestas vienen, fundamentalmente, de dos frentes -interconectados entre sí-: por una parte, la política económica para hacer frente a la crisis y por otra, las reformas que, desde hace muchos años, se llevan realizando de las propias políticas sociales.¹²

Reflexionemos un poco entre la conexión entre la crisis económica y el Estado del bienestar. ¿Dificulta el Estado de Bienestar la salida de la crisis económica? Parecería que no. Más aún, la salida de la crisis económica debe de pasar por “más” Estado del Bienestar y no por “menos”. Se enumeran algunas razones que fundamentan esta propuesta:

1) El Estado del Bienestar no es la causa de la crisis económica, sino que, en todo caso, la presumible “crisis del Estado del Bienestar” se debe a la crisis económica. Es decir, no es cierto que aquellos países que han desarrollado

12. Un reciente informe de la Fundación Milenio señala que “la política recaudacionista” del Gobierno ha implantado una lógica tributaria regresiva y caótica en el país, cuyo efecto perverso es empujar a la “informalización” de los agentes económicos (legales)”. Un documento al respecto advierte “un divorcio entre un sistema tributario disfuncional y las necesidades y posibilidades de los agentes económicos y sociales, agobiados por el afán recaudacionista del Gobierno y expuestos al arbitrio y los abusos de poder”. Por otra parte, se observa que la ejecución presupuestaria del gasto público de los gobiernos municipales en Bolivia es baja en general, mayormente atribuible a los proyectos de inversión pública, no así a la ejecución del gasto corriente de estas alcaldías. En este sentido la ejecución presupuestaria de las Alcaldías representa un serio problema: el promedio fue de 56% global en la gestión 2012, el 2013 fue de 56,86% y el 2014 no pasó de 60%. Otra muestra de esa falta de capacidad de gasto, es la acumulación de saldos en bancos sin ejecutar en cuentas fiscales del sector público, las cuales se han duplicado en menos de tres años, según la Fundación Jubileo. “A febrero de 2013 el saldo en bancos era de 26.736 millones de bolivianos, equivalentes a más de \$us 3.800 millones, de acuerdo con datos del Ministerios de Economía y Finanzas. Las entidades públicas que no ejecutaron sus presupuestos son los municipios (35%), los gobiernos departamentales (21%), las instituciones de Seguridad Social (17%) y las universidades públicas (9%). Los \$us 3.800 millones estancados en cuentas fiscales son equivalentes a más de un año y medio de recaudación de la renta hidrocarbúrfica del país”.

más extensamente el Estado de Bienestar muestren peores resultados en términos económicos. Todo lo contrario. Los países con fuertes Estados de Bienestar obtienen mejores resultados en términos de desempleo, crecimiento económico, inflación, productividad y competitividad. Lo cual no quiere decir que no tengan necesidad de reformar de forma periódica y dinámica sus políticas sociales. Por otro lado, una crisis económica duradera y persistente, sí que puede reducir los recursos fiscales y sí que puede mermar a medio y largo plazo las bases de financiación de los gastos sociales (al margen del cambio de las prioridades y preferencias políticas que puede ocasionar). De ahí, que sea importante instrumentalizar políticas económicas para salir de la crisis económica, no sólo para crear más y mejor empleo, sino para financiar de manera sostenible los gastos públicos sociales.

2) El Estado del Bienestar impulsa sectores y actividades económicas potencialmente creadoras de empleo (público y privado). Los servicios sociales y de atención personalizada (personas mayores, dependientes, menores, etc.) son sectores con un crecimiento potencial del empleo muy importante en los próximos años. La potenciación de estos servicios sociales tendría un efecto claramente dinamizador sobre la economía y tendría dos efectos importantes sobre el empleo: a) directo, ya que representan un porcentaje importante del empleo creado en el sector de servicios e b) indirecto, ya que permiten aumentar la participación femenina en el mercado de trabajo. Por tanto, el cambio del modelo productivo -del que tanto se habla y poco se concreta- también debe de pasar por potenciar el sector de servicios de atención personal, que constituye uno de los pilares centrales del Estado del Bienestar.

3) Está bastante contrastado que la desigualdad en la distribución de la renta está negativamente correlacionada con el crecimiento económico a largo plazo, o lo que es lo mismo, existe una relación positiva entre el gasto público social y la eficiencia y el crecimiento económico y, por tanto, también con la productividad y la competitividad.

Otro de los importantes problemas que se presentó en el Estado de Bienestar, y que corre en contra suyo, es el problema demográfico. En la actualidad, varios autores, consideran que la dinámica demográfica es adversa a la consolidación del Estado de Bienestar. Se subraya que el envejecimiento de la población derruye los cimientos del edificio del Estado de Bienestar, se hace referencia concretamente al sistema público de pensiones, que hace que

éste sea financiera y económicamente insostenible en el mediano a largo plazo.¹³

Sin embargo, la crisis del Estado de Bienestar no debe contemplarse de forma aislada. En último análisis esta crisis tiene, como se ha mencionado, implicaciones de gran envergadura para toda la sociedad. El Estado de Bienestar, fuera de control –se ha visto en muchos países- no puede crear un desarrollo sostenible, si bien se ha observado que como una deformación mayor, en algunos países ha sido reemplazado por un Estado populista, empeorando la situación. (Delich, 1993; Offe, 1990).

5. La crisis del Estado de Bienestar en América Latina

Las empresas estatales, en las décadas del cincuenta y sesenta especialmente eran custodiadas por la sociedad como parte del patrimonio nacional, y poco a poco se convirtieron en chivos expiatorios de todos los fracasos políticos y sociales.

Se conocen las razones que determinaron a los Estados a fundar empresas estatales o bien estatizar a empresas privadas. Sabemos también en qué momentos, los Estados decidieron establecer políticas e instituciones públicas (estatales) destinadas a incrementar la prestación de salud y educación. La escuela pública ha cumplido entre nosotros más de un siglo, como la asistencia pública (de salud). Sin embargo también el Estado ha participado activamente, de manera especial en ciertos períodos, en actividades de carácter productivo.

Conocemos también el detonante que motiva el punto de inflexión en el caso de las empresas estatales e induce un cambio radical de estrategias. La desestabilización del Estado de Bienestar es un fenómeno europeo similar, pero no idéntico al latinoamericano.

En varios países de América Latina, las empresas estatales se convirtieron a partir de la década de los sesenta en “*el agujero negro del presupuesto*”

13. Diversos análisis coinciden en que debido al crecimiento demográfico, el mercado de trabajo se complica, por el hecho de que el mercado laboral está en desequilibrio (algunas veces masivo), especialmente en muchos países europeos. Esto no se debe tanto a la actual tesitura de debilidad económica. Lo que es más problemático es el hecho de que la tasa de desempleo ha subido en un largo periodo de ciclo a ciclo. Esto se percibe, por ejemplo, en las estimaciones de la tasa de desempleo ajustada a la inflación, que no tiene en cuenta las influencias en el empleo meramente cíclicas.

También se debe a problemas estructurales del mercado de trabajo el que hayan aumentado los déficit reguladores, las reacciones de escape y los abusos potenciales de los sistemas de seguridad social. En muchos países, los estímulos a la jubilación anticipada han aumentado durante muchos años, y todavía hoy son fuertes por lo general. Parece que quienes están a cargo de la responsabilidad política todavía esperan aminorar o difuminar los problemas del mercado laboral reduciendo la fuerza laboral a cargo de los fondos de pensiones. De esta manera, la sobrecarga del fundamento de la economía real por un sobredimensionado estado de bienestar se vuelve un caso clásico de círculo vicioso.

estatal”. Se coloca como ejemplo, los ferrocarriles que produjeron déficits de millones de dólares y eran incapaces de mantener la infraestructura mínima, invertir para renovar equipos, tecnología o simplemente ampliar la red de servicios: la construcción de redes de distribución de agua, gas, las financiaban los propios usuarios. Las otras empresas estatales no les iban en zaga; se dieron empresas ligadas a la explotación de recursos naturales no renovables, a la explotación de recursos hidrocarbúricos, que colapsaron en términos de su gestión económico-administrativa. Además, en varios casos, un sistema irracional ligaba a las empresas estatales entre sí: no se pagaban los respectivos servicios.

Entre otros efectos perniciosos, la situación generó un caos en la contabilidad y control de la gestión. Tampoco se pagaban las obligaciones provisionales. El deterioro de las prestaciones, la fijación de precios políticos y la presión sobre el déficit fiscal fueron razones determinantes para la exclusión del Estado de las empresas estatales en todo el mundo (incluyendo desde luego los antiguos países comunistas).

Todos estos son argumentos económicos fiscales, comprometieron, más allá de lo razonable, el funcionamiento del Estado y del propio mercado, distorsionado en forma permanente por agentes que no respetan sus reglas y evaden sus consecuencias negativas: las empresas estatales eran gestionadas de manera deficiente pero no quebraban.**14**

14. Sobre las empresas estatales nacionalizadas, un informe de la Fundación Milenio, señala:

“- Falta de transparencia en la información sobre las EPNEs: No se conocen sus estados financieros, no existen auditorías periódicas, ni se sabe cuáles fueron los procedimientos para la contratación de su funcionarios.

- No existe una base de datos ordenada de la inversión, contratación de empleados ni seguimiento de la ejecución presupuestaria.

- Del total de 13 empresas analizadas, 10 presentan informes de inversión que varían de acuerdo con la fase de implementación; en esas 10 empresas se invirtió un mínimo de Bs. 489,139, 885, según recuento de la información disponible.

- No se han establecido mecanismos de “control social” reconocido en la Constitución en ninguno de los organigramas de las 13 empresas.

- La generación de empleo se resume a proyecciones de “posibles” empleos “directos” e “indirectos”; por la información disponible de nueve empresas se conoce que se ha contratado a 1,069 empleados.

- Las empresas no contemplan mecanismos de valoración meritocrática ni métodos de valoración previa a la contratación de los nuevos funcionarios.

- Otras empresas como EBO, dedicada al rescate de oro, recibieron inversión repentina y comenzaron a funcionar de inmediato, pese a no ser contempladas en el plan de gobierno.

- La planta industrializadora de coca en el Chapare ha recibido dotación de dinero y terrenos para su funcionamiento, pero lo único que se produjo hasta el momento es un refresco “Coca Kolla”.”

De manera complementaria, el reciente cierre de la Empresa Nacional de Textiles (Enatex) ha desencadenado la lógica protesta de los más de ochocientos trabajadores de la ex institución pública que por esa drástica medida han perdido sus fuentes laborales. El Gobierno ha sustentado su acción al considerar a la ahora ex empresa estatal, un ente industrial deficitario. Por su parte, la Central Obrera Boliviana se ha manifestado en contra del cierre de empresas estatales y ha pedido al gobierno que revise la citada medida. Mientras tanto, el sector fabril declaró en su momento una movilización permanente amenazando con respuestas violentas si no se revierte la medida que es calificada de antipopular y contraria a la clase trabajadora.

Pero la estabilización no tuvo solamente razones económicas. Después de la segunda guerra mundial se utilizó una batería de argumentos aparentemente irrefutables para estatizar empresas entre las que se señalan:

- a) El carácter estratégico nacional de la actividad (industrias militares)
- b) Preservar la fuente de trabajo, haciéndose cargo el Estado de gigantescos fraudes o malas gestiones privadas. Salvar empresas para mantener empleo.
- c) Argumento económico. Siendo propiedad del Estado y no habiendo utilidades a repartir deberían los servicios ser más baratos para el usuario.

Para la exclusión de las empresas (es inapropiado rotular como privatización, este proceso, porque no siempre las empresas excluidas fueron privatizadas), se utilizaron argumentos tan decisivos como los que se ha señalado. El colapso fue tal que amenazaba el colapso del propio Estado.

Ahora, aquí viene lo importante ¿era inevitable que fuese así? Considero que no, no era inevitable. ¿Es rentable operar una empresa estatal? Por supuesto: es rentable y existen muchos ejemplos de empresas estatales eficientes y rentables.¹⁵

Entonces arribamos a un estadio de análisis que, nos permite visualizar, que no estamos únicamente en presencia de una opción teórica entre dos modelos: empresa estatal o privada. Pues los problemas que se presentaron en el Estado de Bienestar en América Latina, trascienden la forma de propiedad, o lo puramente jurídico y económico-administrativo teórico. Pertenecen a la dimensión de la sociedad y de la cultura, y desde luego a la del propio Estado. Están antes y después de la gestión dramáticamente deficiente de las empresas estatales.

Concretamente en el caso latinoamericano, el fracaso de la gestión estatal de empresas de producción o servicios tiene además de las razones señaladas arriba, por lo menos razones socio culturales decisivas.

Estas razones –se afirma– se dan como parte de al menos dos procesos: en primer lugar se produjo un proceso de apropiación particular (de individuos o grupos sociales) de las empresas estatales que se puede denominar

15. Discutir seriamente la posibilidad económica de una empresa estatal en términos lógicos y abstractos no resiste el menor análisis. Si una empresa estatal, italiana o francesa opera exitosamente o una empresa ahora privada eficiente en Bolivia, ¿porqué no podrían hacerlo los propios agentes estatales bolivianos?. Es decir no se trata de discutir sobre la eficiencia *per se* de una empresa estatal o de una empresa privada, sino de reflexionar sobre las conductas que las conducen al éxito o al fracaso.

colonización social del Estado (la colonización social no siempre tiene que concebirse como una colonización externa, también pueden darse casos de colonización de grupos sociales fundamentalmente internos). En segundo lugar un cambio de actitud de la sociedad o de grupos sociales, no tanto hacia las empresas sino en relación al Estado.

La empresa estatal considerada ahora como fenómeno social, será la vía para analizar la empañada relación Estado-sociedad. Si bien reconocemos que debería agregarse un listado de aspectos para completar una convención mayor, capaz de definir el fenómeno de Estado.

En consecuencia para el razonamiento que sigue, para explicar el colapso del Estado es necesario incluir una dimensión, que no resalta en muchos modelos teóricos de análisis de lo estatal: lo que podría bien denominarse conductas estatales, esto es, el Estado considerando más allá de sus estructuras jurídicas, y delante de sus fundamentos sociales, o entre ambos, en la cornisa estrecha y difusa a la vez que liga al Estado con la sociedad.¹⁶

La conducta estatal, es el Estado en acto, el Estado encarnado en personas, intereses, apropiado de valores sociales, de normas morales, en fin del Estado interlocutado con el ciudadano, marginándolo, subordinándolo al actor social o rescatándolo para realizar su propia historicidad.

En este sentido, el Estado es forzado por la sociedad y la sociedad es forzada por el Estado a organizar interlocutores de intermediación. El momento en el cual el Estado no resiste la presión de la sociedad por sujetarlo a sus propias reglas, es el momento de colonización del Estado: el Estado pierde toda posibilidad de control y conducción de la sociedad. Pero a la vez en otro momento, el Estado invade la privacidad, y subordina a la sociedad civil, impidiendo sus movimientos más elementales.

16. Por eso, las acciones estatales, no pueden ser consideradas como medidas que adopta el Estado por encima de la sociedad, prescindiendo de las presiones y del juego de intereses de las clases o grupos. En esencia, las medidas estatales -a nivel político, económico- son resultado del enfrentamiento de las clases y de las fracciones de clases. Pero tal lucha no se da en un campo neutral; sino que, al llevarse a cabo en el seno mismo del Estado, tiene lugar en un escenario cuyo carácter de clase está determinado. La acción estatal expresa entonces, presiones, tensiones y enfrentamientos de clase, pero también lleva un signo específico: el de las clases dominantes y de las fracciones que forman el bloque hegemónico.

En ese sentido, no se debe considerar a las acciones estatales como un mero producto del juego de influencias de los grupos de presión, juego en el cual el Estado estaría a merced de las fuerzas dominantes, sometido a los vaivenes de la coyuntura, incapacitado para plantear iniciativas propias que se sitúen por encima de las relaciones circunstanciales de las fracciones y grupos. Entre ciertos márgenes, el Estado tiene capacidad para definir sus objetivos y diseñar sus acciones, imponiéndolas sobre el conjunto, como un poder que está por encima de la sociedad. De ahí, se deduce que el Estado no es un simple instrumento, ni un ente totalmente autónomo. Sus acciones no se subordinan de manera directa y total a los intereses de los grupos hegemónicos, ni son acciones neutrales que benefician o perjudican a todos por igual. El proceso de adopción de decisiones es sumamente complejo y en él predominan "los intereses comunes" de las clases y fracciones dominantes. De ahí que la comprensión de las acciones estatales al interior de la sociedad civil no puede ser alcanzada al margen del Estado.

En ese sentido, pueden darse los fenómenos corporativos, cuando se consolida un cierto esquema de funcionamiento estatal que lo deslegitima, lo contamina. Así, el momento corporativo puede consolidarse cuando los intereses particulares o grupales, definen su estrategia presentándola como el interés general. El discurso legitima lo particular mostrándolo como social, y los beneficios particulares o grupales como beneficios sociales.

Así se conformó entre nosotros los bolivianos, una curiosa y confusa cultura de asimilaciones, estereotipos, privilegios entre grupos de interés, actores sociales y ciudadanos relegados.

Por lo expuesto y por la situación de cómo se ha venido manejando lo económico en nuestro país, particularmente en la última década, se puede visualizar que el Estado Plurinacional de Bolivia, en gran medida se ha desempeñado como un Estado de Bienestar Latinoamericano: dedicación a programas sociales de desarrollo, mantenimiento de un nivel bajo de desempleo, programa de nacionalización, intervencionismo en la política económica, un alto nivel de consumo interno, procurar la seguridad social para toda la población, garantizar un nivel de vida mínimo incluso para los marginados, subsidiar políticas educativas y culturales, intervenir con políticas monetarias y presupuestarias; muestran esta situación; y como tal, los riesgos que afrontó y que continúa afrontando, el Estado Plurinacional de Bolivia, en gran medida también coinciden, con los riesgos más característicos de una Estado de Bienestar Latinoamericano: tendencia hacia un déficit fiscal (esa tendencia se visualiza con mayor claridad los dos últimos años), serias dificultades de gestión de las empresas estatales e incremento de la deuda externa. La situación expuesta, se colige y expresa, siguiendo la teoría del Estado en acto, el Estado por su comportamiento, el Estado en los hechos.

6. Reflexiones finales sobre el Estado de Bienestar

Hemos asistido durante los últimos sesenta años en América Latina el surgimiento (Bolivia, Perú, Guatemala) y consolidación (Chile, México, Argentina) formas estatales modernas. Estos Estados se construyeron alentando y presenciando mutaciones sociales muy profundas e intentando desarrollar su principio integrador (integración nacional, integración social, inclusión de las ciudadanías). Desde luego, en los hechos, este principio integrador no se cumplió o, su aplicación, no necesariamente cumplía con las reglas políticas y democráticas: son dos procesos independientes.

En este trabajo, se ha llegado a establecer en un nivel amplio de análisis que el Estado Plurinacional de Bolivia se condujo, en gran medida como un Estado de Bienestar sobre todo en el ámbito económico. Se trata obviamente de una hipótesis que requiere un desarrollo más extenso, pero imprescindible para clarificar su rol con una mirada diferente.

En situaciones de crisis, en el caso latinoamericano, en el Estado de Bienestar tienden a manifestarse colapsos financieros y una creciente imposibilidad de gestión. Se acentúa en el Estado de Bienestar Latinoamericano, una exacerbada politización de sus acciones y un sobredimensionamiento de aparato estatal. La imposibilidad de gestión o administración en sentido genérico, se vincula al tamaño del Estado, al abuso de la demagogia y a una organización hipercentralizada.

La administración de los Estados de Bienestar tuvo en América Latina, muchos responsables que no respondían a un solo signo. Hubo gobiernos de derecha, de izquierda, desde conservadores hasta revolucionarios, autoritarios y democráticos. Los puntos en común fueron, el centralismo, la sobre expansión de actividades, colonización social de las empresas estatales, invasión del Estado por parte de grupos sociales que ostentaban el poder, que condujo al autoritarismo. Se da una inversión paradójica, lo estatal se privatiza por intereses particulares o de grupos sociales, e instancias privadas se hacen públicas por la búsqueda del bien común.

Los grandes problemas por los que pasa el sistema administrativo de Estado, fue en parte el fracaso del hipercentralismo, como de la colonización social en su sentido amplio. En consecuencia, no se está analizando fracasos de gobiernos de este o aquel signo, sino colapsos de la organización política y administrativa del Estado, en relación a situaciones sociales y culturales concretas en los diversos países.

Esta crisis reclama entonces una reformulación estratégica del Estado y consecuentemente una articulación diferente con una sociedad heterogénea y que por esa misma razón condiciona fuertemente esa rearticulación. La reformulación del Estado tiene múltiples dimensiones, pero sin duda alguna requiere una clarificación de la antigua distinción entre lo público y lo privado, entre el Estado y la sociedad civil, entre lo político y lo particular, entre el bien común y los intereses grupales o particulares. Si la confusión de espacios entre lo público y lo privado, lo político y lo civil fue creciente y generó una confusión permanente, también se alteró el horizonte de los Estado y de las sociedades.

Referencias bibliográficas

- Alvater, Elmar. (1986). Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado En SONNTAG, H. y VALENCILLO, H. (comps.) El Estado en el Capitalismo Contemporáneo. Siglo XII, México.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA. (2015). Boletines Estadísticos, La Paz, 2005-2015.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA. (2014). Principales Logros Económicos y Sociales 2006-2014, La Paz.
- BANCO CENTRAL DE BOLIVIA. (2014). Política Económica, Inflación y Bolivianización. La Paz.
- Bobbio, Norberto. (1986). Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna. Fondo de Cultura Económica, 1era. edición, México.
- CEPAL-UCB. (2000). Quince años de Reformas Estructurales en Bolivia. La Paz.
- Córdova, Arnaldo. (1976). Sociedad y Estado en el mundo moderno. Editorial Grijalbo, S:A. (Teoría y Praxis), México.
- Delich, Francisco J. (1993). El colapso del Estado. mimeo, Córdoba, Argentina.
- EUROPEAN COMMISSION, Situación Económica de Bolivia, 18/04/2014.
- Faletto, Enzo. (1989). La especificidad del Estado en América Latina. Revista de la CEPAL No. 38.
- Gutiérrez, Oswaldo. (1994). Bolivia: Nueva Política Económica y Sector Agrícola Tradicional, período 1987-1991” (Enfasis en la política de precios y situación económica de la producción de papa), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CONICET, pp.1-123. Córdoba, Argentina.
- Hobsbawn, Eric. (1997). Historia del siglo XX. Ed. Crítica.
- Ibarra, David. (1990). Los acomodos de poder entre el Estado y el mercado. Revista de la CEPAL No. 42.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). (2016). Anuarios Estadísticos (2005-2015).
- Kaplan, Marcos. (1980). Estado y Sociedad. UNAM, México.
- Kaplan, Marcos. (2002). La crisis del Estado Nacional Latinoamericano. UNAM, México.
- Lessa, Carlos. (1979). Política Económica: ¿ciencia o ideología?. Revista de la CEPAL No.7.
- Méndez, V. Sofía. (1994). La crisis internacional y la América Latina. CIDE-Fondo de Cultura Económica, México.

- Mendoza, Gerardo. (2000). Equidad y Desarrollo en América Latina. PROMEC-FACES-UMSS, Cochabamba.
- Méndez, Armando. (2003). Bolivia: la crisis del Estado. Mimeo, La Paz, Bolivia.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS. (2015). El desempeño de la economía en Bolivia, enero-abril 2015, La Paz, Bolivia.
- Nuñez Del Prado, Arturo. (1999). Reflexiones sobre el Desarrollo y la responsabilidad del Estado. PROMEC-FACES-UMSS, Cochabamba, Bolivia.
- O’connor, James. (1996). Estado y capitalismo en la sociedad contemporánea. Ediciones Periferia, S.R.L., México.
- Offe, Claus. (1990). Contradicciones en el Estado de Bienestar. Madrid, Alianza.
- PNUD. (2007). El Estado al centro del cambio. La Paz, Bolivia.
- Poulantzas, Nicos. (1977). Hegemonía y dominación en el Estado moderno. Cuaderno Pasado y Presente No.48 , México.
- Ramos, Pablo. (1983). Principales paradigmas de la política económica, 1era. edición, Bolivia.
- Ramos, Pablo. (1984). El papel del Estado en la Política Económica. Universidad Mayor de San Andrés, Bolivia.
- Salazar, José. (1998). *El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- UNIVERSIDAD CATÓLICA BOLIVIANA. (2015). *Coyuntura y Perspectivas Económicas, Región Andina – 2015*, La Paz, Bolivia.
- Urioste, Miguel. (1984). *El Estado anticampesino*. Ed. CINCO-ILDIS, 1era. edición, Bolivia.
- Zeballos, José V. (1984). *Política Públicas*. mimeo.

Gutiérrez Andrade, Osvaldo Walter (2016). “Caracterización básica de la conducta económica del Estado Plurinacional de Bolivia”. *Perspectivas*, Año 19 – N° 38 – noviembre 2016, pp. 85-104. Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, Unidad Académica Regional Cochabamba. Clasificación JEL: D6, H, H7, P4

Recepción: 20-7-2016
Aprobación: 01-10-2016