

LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN BOLIVIA. NOTAS PARA UNA REFLEXIÓN ESTRATÉGICA ¹

(PRIMER BORRADOR)

*Horst Grebe López*²

1. La aceleración de los cambios y mutaciones en todos los órdenes de la vida humana, la enorme ampliación de las desigualdades de participación en los nuevos códigos de la modernidad y la incertidumbre sobre las trayectorias probables del futuro, constituyen sin duda alguna los rasgos primordiales de la época en que concluye un siglo y se inicia el siguiente. Nunca como antes había ocurrido, en efecto, que se dieran en simultáneo tal cantidad de opciones técnicas para mejorar la calidad de vida y trabajo de toda la humanidad y al mismo tiempo semejantes barreras institucionales para que los adelantos tecnológicos contribuyan en verdad a la erradicación de la pobreza y al acercamiento de las oportunidades de desempeño, logro y satisfacción de toda la gente en el mundo.

El origen de tal discrepancia tiene que buscarse necesariamente en las contradicciones inherentes a las nuevas formas de acumulación que ha adoptado el sistema capitalista globalizado. En efecto, la economía mundial está sometida a un amplio conjunto de cambios que modifican sustancialmente el patrón tecno-productivo en las economías dominantes, las relaciones estructurales históricamente constituidas entre las potencias industrializadas y las periferias subdesarrolladas, así como los respectivos paradigmas analíticos y estratégicos que prevalecieron en la época de la guerra fría, y cuando los países socialistas de Europa oriental, y las economías dependientes y subdesarrolladas de Asia, Africa y América Latina aplicaron estrategias y políticas deliberadas de desarrollo y transformación productiva para equilibrar las asimetrías características de la expansión capitalista a partir de la Revolución industrial.

Sobre ese telón de fondo, las presentes notas buscan contribuir a la discusión de una agenda de investigación sobre las complejas consecuencias que traen consigo para un país pequeño y subdesarrollado como es Bolivia, los procesos de reorganización del sistema capitalista internacional a partir de las tendencias y fenómenos conocidos bajo el término de globalización.

2. Existe un extenso debate internacional en cuanto a las fuerzas motrices y las políticas que impulsan el actual proceso de globalización, por una parte, así como respecto de los impactos consiguientes, las perspectivas futuras y las estrategias que podrían adoptar los países periféricos y dependientes, por otra.

La globalización es un concepto esquivo. Unas corrientes teóricas la interpretan como la panacea moderna para el desarrollo; otras la consideran una imposición fundada en determinados intereses del capital transnacional, que tiende a desmantelas los soportes nacionales de las políticas económicas. Sin entrar en mayores detalles sobre tal debate, cabe señalar que existe una dinámica de globalización que constituye una realidad y de la cual no hay país alguno, grande o pequeño, que pueda escapar. Se trata de la interconexión en tiempo

¹ Texto preparado para el CEDLA.

² Economista boliviano. Director Ejecutivo del Instituto PRISMA.

real de ciertos ámbitos de las relaciones internacionales, como es el caso de las comunicaciones y de las finanzas. Operan en este aspecto fuerzas motrices que se han generado a partir de la revolución tecnológica, y que han permitido el abaratamiento espectacular del costo de traslado internacional de la información abriendo la posibilidad de una formidable descentralización de los procesos productivos. De acá se derivan a su vez nuevas determinaciones sobre los flujos internacionales del comercio de bienes y servicios.

En otros aspectos opera lo que podría denominarse la globalización como ideología. En este contexto, se puede hablar de políticas de globalización impulsadas desde determinados centros de poder vinculados con los principales países desarrollados. En este caso se suele confundir el proceso histórico de internacionalización que opera desde hace siglos, con el proyecto político de un libre mercado de alcance mundial, como es el caso de las políticas promovidas por los organismos multilaterales de financiamiento y, de manera especial, los que tienen sede en Washington.³ El catálogo de políticas conocido como “consenso de Washington” es el mejor ejemplo sobre este particular.

Con ciertas salvedades y matices que habría que estudiar con más detalle en el futuro, es bajo ese marco que se han llevado a cabo la mayor parte de las recientes reformas económicas en América Latina. Los rasgos primordiales de tales reformas consisten en la liberalización de los mercados de bienes y servicios, así como de las relaciones financieras; la privatización de las empresas públicas; el repliegue del Estado de sus funciones de planificación económica y producción de ciertos bienes y servicios, y la desregulación de los mercados laborales.

Todas estas medidas están llamadas a evitar la interferencia de la política en la economía, bajo el supuesto de que el mercado (global) es el único mecanismo que garantiza la asignación eficiente de los recursos. La aplicación en muchas ocasiones acrítica de tal enfoque ha traído consigo un enorme debilitamiento del Estado en los países de América Latina. Con las reformas neoliberales se han desmantelado diversas reparticiones del aparato del Estado y se ha perdido una memoria institucional acumulada durante décadas, que ha sido sustituida por un nuevo elenco de conocimientos y valores, los cuales parten de la premisa de la existencia ya consolidada del mercado mundial como única realidad.

Cabe hacer notar, sin embargo, que la inmensa mayoría de las actividades económicas, del empleo y de la experiencia humana sigue siendo primordialmente nacional e incluso local. En efecto, como hace notar Ferrer, no más del 20 por ciento de la producción mundial de bienes y servicios traspone las fronteras nacionales, aunque en algunos rubros tal proporción puede ser algo mayor. De todos modos, en promedio, alrededor del 80 por ciento de la producción mundial se vende en los mercados internos de los países. Alrededor de nueve de cada diez trabajadores en el mundo trabajan para sus coterráneos. Más del 90 por ciento de la acumulación de capital real en el mundo se financia con el ahorro interno de los países. La contribución de las inversiones de las filiales de corporaciones transnacionales a la formación de capital fijo en el mundo es inferior al diez por ciento.⁴

Existen, por tanto, procesos objetivos de globalización (*información y finanzas*) a los que deben acomodarse necesariamente las políticas nacionales. Pero se percibe también la

³ Véase John Gray: “Las desilusiones del capitalismo globalizado”; en: Nexos; México, agosto 1999

⁴ Véase Aldo Ferrer: “América Latina y la globalización”; Desarrollo y Alternativas Económicas para la Cultura de Paz; Montevideo, 19 y 20 de julio de 1999.

presencia de visiones, enfoques y propuestas que provienen de los intereses y objetivos de ciertas fuerzas políticas y económicas en el mundo, y que no constituyen en consecuencia situaciones inexorables ni marcos de referencia rígidos.

Contrariamente a lo que sostiene el fundamentalismo neoliberal, el margen de maniobra para la aplicación de políticas económicas y sociales por parte del Estado es mucho mayor del que se ha utilizado en las dos últimas décadas en la mayoría de los países de América Latina. *Falta de voluntad política.*

Conviene por consiguiente, examinar a continuación las principales consecuencias económicas de las políticas de apertura hacia la globalización aplicadas en Bolivia, para luego examinar algunas opciones existentes en materia de políticas de desarrollo nacional.

LAS INSUFICIENCIAS DINÁMICAS DE LA ECONOMÍA BOLIVIANA

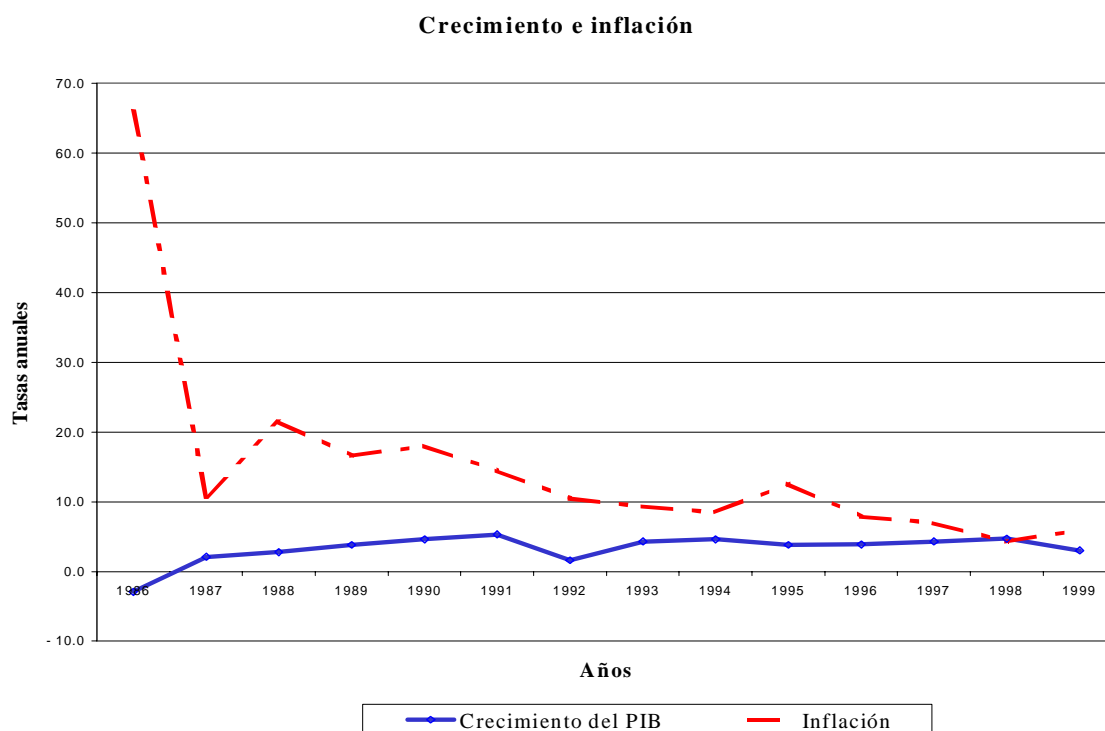
3. En la comparación internacional, Bolivia es un país demográficamente pequeño, con una economía poco diversificada, de escaso dinamismo y que se caracteriza además por un bajo nivel de desarrollo humano. Colinda geográficamente con cinco países que poseen características de tamaño y desempeño considerablemente mayores, motivo por el cual las brechas económicas y sociales con dichos vecinos han tendido a ampliarse en el tiempo. (Véase el cuadro 1 siguiente).

Cuadro 1 Datos comparativos con los países vecinos							
		Bolivia	Argentina	Brasil	Chile	Perú	Paraguay
Población a mediados de 1997	Millones de habitantes	8	36	164	15	25	5
Superficie	Miles de km ²	1 099	2 767	8 512	757	1 285	407
Densidad demográfica	Habitantes por km ²	7.3	13.0	19.3	19.8	19.5	12.3
PNB per capita 1997	US\$	950	8 570	4 720	5 020	2 460	2 010
Exportaciones per capita 1996	US\$	173	751	321	1.247	291	787
Deuda externa per capita 1996	US\$	647	2 607	1 092	1 827	1 167	428
Servicio de la deuda 1995	% de exportaciones	28,9	34,7	37,9	25,7	15,3	..
Indice de Desarrollo Humano 1995		0,593	0,884	0,783	0,891	0,729	0,706
Asistencia Oficial al Desarrollo 1994	% del PIB	10,9	0,1	0,1	0,3	0,8	1,3
<i>Fuente.-</i> Banco Mundial: Informe sobre el desarrollo mundial 1998/99; PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 1998							

Bastaría tomar en cuenta con seriedad lo que implica para el país en términos políticos y estratégicos este entorno vecinal, para concluir que el esquema de prioridades de la gestión estatal no puede quedar librado por ningún motivo al azar de los automatismos del mercado o a una suma aleatoria de decisiones de agentes económicos que persiguen únicamente objetivos particulares.⁵

⁵ El país no ha carecido en el pasado del todo de una visión estratégica sobre su colocación geográfica, pero esta temática pocas veces ha salido del ámbito de las FF.AA. o de la Cancillería.

4. Atendiendo quizás a las condiciones traumáticas de la hiperinflación entre 1983 y 1985, Bolivia ha sido un país ejemplar en cuanto a la aplicación de políticas neoliberales a partir de las medidas de estabilización de agosto 1985, y a la instrumentación de las llamadas reformas de segunda generación a partir de 1993.⁶



El resultado de tales medidas ha sido ciertamente exitoso en cuanto al abatimiento de la inflación. No puede decirse lo mismo, en cambio, respecto del crecimiento económico, que no ha logrado rebasar desde entonces el umbral del cinco por ciento, como se ilustra en la gráfica anterior.

5. Por otra parte, si fueran ciertas las promesas neoliberales, el país tendría que haber comenzado a cerrar las brechas con los demás países del mundo. Si se toma el período 1960 – 1994, que es suficientemente largo como para corregir desviaciones coyunturales, se observa que las brechas en materia de PIB per cápita se han ampliado respecto de sesenta países, se han mantenido en el caso de 13 países y sólo han disminuido en el caso de 14 países, que son en su gran mayoría países africanos con serias dificultades estructurales.⁷

El rasgo de ampliación en el mismo lapso de las brechas de desarrollo humano y crecimiento económico entre los países latinoamericanos, por un lado, y los países desarrollados y

⁶ Para un análisis de dichas medidas puede consultarse “Las reformas estructurales en Bolivia”; Fundación Milenio 1998, obra coordinada por Juan Carlos Chávez.

⁷ Cálculos propios del autor, a partir de cifras del Informe sobre Desarrollo Humano 1997, del PNUD.

asiáticos, por otro, constituye un resultado general de las diferentes estrategias que han aplicado las tres regiones, sobre todo a partir de la década de los años setenta, que es cuando se inicia la actual onda larga recesiva en la economía mundial. La disparidad de resultados económicos y sociales se ilustra someramente con las cifras del cuadro 2 siguiente.

Cuadro 2					
Desarrollo humano y crecimiento económico,					
1960 – 1994					
Países según crecimiento económico	IDH 1960	IDH 1994	PIB per capita 1960	PIB per capita 1994	Tasa media 1960-1994
Corea del Sur	0.398	0.890	520	5 210	7.0
Singapur	0.519	0.900	1 510	12 548	6.4
Hong Kong	0.561	0.914	1 631	11 611	5.9
China	0.248	0.626	75	435	5.3
Japón	0.686	0.940	4 706	23 791	4.9
Indonesia	0.223	0.668	190	676	3.8
España	0.636	0.934	2 828	8 881	3.4
Italia	0.755	0.921	5 296	15 058	3.1
Alemania	0.841	0.924	6 869	18 195	2.9
Francia	0.853	0.946	7 219	17 768	2.7
Brasil	0.394	0.783	823	1 993	2.6
Colombia	0.469	0.848	639	1 326	2.2
México	0.517	0.853	938	1 891	2.1
Chile	0.584	0.891	1 162	2 378	2.1
India	0.206	0.446	206	407	2.0
Reino Unido	0.857	0.931	6 795	13 132	2.0
Estados Unidos	0.865	0.942	10 707	20 500	1.9
Argentina	0.667	0.884	2 701	3 947	1.1
Bolivia	0.308	0.589	610	780	0.7
Perú	0.420	0.717	964	988	0.1

Fuente.- PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 1997

A pesar de la crisis que se ha presentado en los países del Sudeste asiático a partir de mediados de 1997, resulta claro que sus estrategias de desarrollo fueron en general mucho más exitosas que las de los países latinoamericanos.

Diversas son las explicaciones sobre tales resultados; las más consistentes aluden a las correspondientes diferencias respecto de la situación de partida en cuanto a la deuda externa; la naturaleza de las políticas económicas y sociales aplicadas, y el papel del Estado en la conducción de la reconversión productiva. Las cifras parecen corroborar, en consecuencia, que América Latina no aplicó las estrategias más acertadas de ajuste exigidas por las transformaciones objetivas que se vienen procesando en la economía mundial.

No se hizo ajuste activo por hipoteca de la deuda.

LA PERSISTENCIA DE LA POBREZA Y EL AUMENTO DE LA DESIGUALDAD SOCIAL

6. A pesar de que Bolivia ha realizado esfuerzos impresionantes para actualizar sus instituciones a las condiciones de la época, esto no ha sido suficiente para cambiar su escaso dinamismo económico, la naturaleza primaria de su inserción internacional y las asimetrías sociales, expresadas en la persistencia de la pobreza y las enormes desigualdades en la distribución del ingreso. En cuanto a este último rasgo, el cuadro 3 siguiente proporciona una ilustración interesante.

Cuadro 3 Distribución del ingreso, alrededor de 1995		
Estratos de la población	Proporción del ingreso (%)	PNB per capita promedio (US\$)
Tercio inferior	8.3	198
Tercio medio	17.1	411
Tercio superior	74.6	1 791

Fuente.- Cálculos propios a partir de cifras del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997 del Banco Mundial

Si se considera como pobres a los que disponen de menos de un dólar diario por día, en Bolivia casi dos terceras partes de la población estarían bajo la línea de pobreza, lo que se confirma también si se aplican otros indicadores y criterios para medir la pobreza.

Por consiguiente, la erradicación de la pobreza no puede ser objeto de políticas focalizadas y particulares para proporciones tan grandes de la población. Se requiere, en cambio, una estrategia integral de desarrollo, orientada a elevar la productividad general de la economía, que incluya además instrumentos y medidas dirigidas a mejorar el acceso de los pobres a los recursos productivos, a los servicios sociales (educación, salud y saneamiento básico) y a la toma de decisiones sobre las cuestiones que les atañen de manera directa, a fin de que su productividad se eleve a una tasa mayor que la del resto de la economía. A estos efectos, resulta imprescindible recuperar la capacidad de gestión estratégica del Estado, puesto que todo lo anterior no será jamás el resultado de las decisiones surgidas de las señales que proporciona el mercado, y menos cuando la operatoria de los mercados está condicionada por tales estructuras sociales. *Indolencia de las capas medias. Necesitar reforma intelectual.*

EL AUMENTO DE LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

7. El parque industrial en Bolivia es modesto, siendo muy pocas las instalaciones fabriles que cuentan con tecnología, organización y equipamientos que se aproximen al tamaño y perfil técnico ni siquiera de los países vecinos. En efecto, clasificada según el tamaño del establecimiento en que trabaja, la mayor parte de la mano de obra se ubica en efecto en unidades económicas con menos de cinco personas, lo que refleja un grado muy bajo de industrialización. (Véase el cuadro 4).

Cuadro 4		
Estructura del empleo por tamaño del establecimiento		
	Población ocupada	Porcentajes
<i>Total</i>	<i>3.569.741</i>	<i>100</i>
Entre 1 y 4	2.333.890	65
Entre 5 y 19	731.612	21
Más de 20	424.140	12
Sin clasificación	80.099	2
<i>Fuente.- INE: Anuario Estadístico 1997</i>		

El atraso del país en abordar la industrialización se expresa a su vez en el fenómeno de que la migración urbana-rural tiende a configurar amplios sectores de nueva población urbana dedicada a actividades terciarias o de naturaleza informal, cuyos niveles de productividad no son muy superiores a los del sector agrícola que han abandonado recientemente. Por consiguiente, los principales problemas de la economía boliviana parecen consistir todavía, a pesar de las reformas instrumentadas recientemente en los siguientes rasgos característicos:

- i) una gran heterogeneidad tecnológica y de productividad;
- ii) la ausencia de eslabonamientos intersectoriales e interindustriales;
- iii) una mayor concentración espacial que antes en las ciudades del eje central;
- iv) el perfil primario y carente de dinamismo de las exportaciones, frente a una demanda dinámica de importaciones, lo que se traduce en una gran puja por las divisas, en un contexto de una gran desigualdad de poder negociador de los diferentes sectores.

Las medidas de privatización primero y capitalización luego han aumentado cualitativamente la heterogeneidad estructural. La concentración en términos de unidades productivas es quizás todavía mayor que la del ingreso, a que se ha hecho referencia anteriormente. Dicha heterogeneidad de los establecimientos económicos se refleja por supuesto en niveles muy desiguales de productividad y rentabilidad, y es altamente probable que no existan condiciones institucionales para que las señales de mercado puedan trasladarse efectivamente desde un segmento al otro, bloqueando de esta manera las posibilidades de una competencia económica transparente, como es el postulado neoliberal.

Esta situación se refuerza permanentemente en vista de que el acceso al crédito está a su vez determinado por el tamaño de las empresas y por las conexiones personales entre empresarios y banqueros.

Se puede afirmar por tanto que la estructura de la economía boliviana consiste por de pronto de:

- i) Diez empresas capitalizadas con virtual control en los sectores estratégicos de la provisión de servicios básicos para la población y las empresas productivas, que se encuentran sometidas teóricamente a los mecanismos de regulación de reciente creación.

- ii) Unos 100 grupos económico-financieros nacionales y extranjeros, con presencia principalmente en la industria, la minería, la agricultura comercial y la banca.
- iii) Un tejido industrial intermedio sumamente débil, compuesto por muy pocas empresas, y muy alejado del nivel tecnológico de la industria en los países vecinos.
- iv) Algo más de unas 500.000 microempresas que operan en la agricultura, el comercio y la artesanía, en condiciones de muy baja productividad y limitadas capacidades de constituirse en las fuerzas motrices del cambio económico.

Esta estructura afecta indudablemente a la eficacia de las políticas públicas, pero asimismo a la capacidad de las organizaciones gremiales para expresar demandas de política. En este orden cosas, en vista de su tamaño e importancia económica, se puede proponer una primera clasificación de tres estratos característicos:

- i) Las empresas capitalizadas, los grupos financieros y las grandes empresas, que tienen poder suficiente como para presionar sobre las instituciones, si sus intereses se vieran afectados seriamente en alguna oportunidad.
- ii) Las empresas nacionales medianas y pequeñas, que no tienen poder suficiente para negociar la aplicación de las reglas del juego. El problema en Bolivia radica precisamente en la escasa significación de este estrato, que tendría que ser el que proporcione el grueso de las inversiones y aproveche a plenitud el mercado nacional y las ampliaciones que se le hagan por la vía de la integración con los demás países latinoamericanos.
- iii) El amplísimo segmento de unidades que operan fuera de toda norma y regla, y que sobreviven con el exiguo excedente que les permite su situación de informalidad. En este estrato se incluye al minifundio agrario y a los diversos tipos de trabajadores por "cuenta propia".

Al menos para los fines de la acumulación de capital, la ampliación de la base exportadora y la mejora del tejido productivo, únicamente se pueden considerar a los primeros dos estratos como empresa capitalista propiamente tal. Por eso, uno de los objetivos estratégicos de la política económica en el futuro tendría que consistir en generar eslabonamientos capaces de articular los sectores dinámicos con el resto de la economía a partir del fomento sistemático de las empresas medianas y pequeñas.

Todo esto no existe todavía.

Habría que reflexionar cómo cambiar. Quiénes pierden y quiénes ganan.

Si se consolida, en cambio, una economía de dos velocidades, se pueden pronosticar repercusiones negativas sobre el crecimiento económico, la inserción externa y la mejora en la calidad del empleo.

8. Conviene traer a colación a estas alturas que uno de los postulados de las políticas neoliberales consiste en trasladar la responsabilidad de las estrategias de acumulación productiva al sector privado. Sin embargo, para lograr en verdad que la empresa privada despliegue todo su potencial de inversión, es necesario que el Estado establezca todavía las políticas apropiadas. Sólo con políticas e incentivos adicionales a las reformas estructurales se logrará la conversión de la empresa privada en un actor significativo de la reconversión productiva y el cambio en el patrón tradicional de acumulación primario-exportador.

Para que la empresa privada en Bolivia supere sus actuales restricciones será necesario que se introduzcan en el futuro ciertos cambios fundamentales: i) el complemento de las políticas macroeconómicas con políticas sectoriales y la consiguiente reorientación del sistema de incentivos; ii) la reforma de la empresa y de sus gremios; iii) la reformulación de las políticas de financiamiento; iv) la preparación sistemática para la incorporación de la integración en las estrategias productivas, y v) la creación de mecanismos de concertación entre los sectores público y privado.

Roles de los otros actores empresariales y laborales. No hay autocombustión de reforma autónoma de los actores.

9. Como se ha argumentado a lo largo de las notas anteriores, Bolivia es un país de dimensiones económicas reducidas, en comparación de los grandes mercados que convocan las inversiones modernas. Las potencialidades del país son más reducidas de lo que se cree, y en la disputa por la atracción de inversiones es menos competitiva que los países del entorno vecinal inmediato. Por lo tanto, en las condiciones actuales del capitalismo globalizado, el país tiene que construir deliberadamente sus ventajas comparativas en materia de arraigo de inversiones nacionales y extranjeras. Dichas ventajas consisten ahora más que nada en aspectos de localización respecto de mercados más grandes, como los de algunos países vecinos.

La necesaria reconversión productiva exige movilizar antes que nada las inversiones nacionales, para lo cual es imprescindible aumentar sustancialmente el ahorro interno mediante políticas integrales de redistribución del ingreso, así como de desincentivo del consumo suntuario importado inherente a la apertura comercial unilateral e indiscriminada.

Por otra parte, es necesario reconocer que el conjunto de reformas introducidas en Bolivia no son suficientes por sí solas para compensar otras insuficiencias. Bien vistas las cosas, no existen razones de peso a favor del país para atraer inversiones industriales, si éstas tienen la posibilidad de asentarse en países como Chile o Costa Rica, para citar los dos casos considerados como más atractivos en América del Sur y Centroamérica, respectivamente.

Hasta ahora el principal atractivo para las inversiones externas en Bolivia ha consistido en los recursos mineros e hidrocarburíferos, los que sufren las repercusiones del cambio tecnológico y están siendo en la coyuntura severamente castigados por el despliegue de las crisis financieras internacionales., que no cesarán en tanto no se establezcan regulaciones globales eficaces para el movimiento de los capitales especulativos en el mundo.

EL IMPERATIVO DE LA INTEGRACIÓN

Falta insertar lo que ha sido el proceso hasta ahora. Qué ventajas, amenazas, oportunidades.

10. La estrategia primordial con la que vienen respondiendo los países grandes y pequeños a los desafíos de la globalización real consiste en la conformación de grandes mercados por medio de la integración económica. Bolivia tiene de vecinos a tres de las economías más importantes de América del Sur: Argentina, Brasil y Chile. Esto hace que la estrategia de desarrollo del país tenga que tomar en cuenta esta circunstancia. Y es por eso que se necesita establecer una verdadera política de Estado en materia de integración regional y cooperación económica con los países vecinos, y por tal sólo se entiende a una que, además de su arquitectura conceptual, disponga de un arsenal de instrumentos e incentivos (legales y administrativos) que moldean el accionar de los diferentes agentes y los respectivos escenarios en que operan.

En los últimos años Bolivia ha establecido diversos compromisos de integración (ALCA, MERCOSUR y Comunidad Andina), pero no se han creado programas de divulgación y apoyo a los sectores empresariales que tendrían que ser los que aprovechen las oportunidades abiertas, en unos casos, o los que sufran las consecuencias de la competencia proveniente de tales países, en otro. Para modificar esta situación se necesita, entre otras medidas, un gran cambio en la cultura empresarial, lo que incluye el suministro de recursos para el financiamiento de instituciones capaces de ofrecer servicios de apoyo al accionar colectivo de la empresa privada. En este contexto, es necesario llamar la atención respecto de que la competitividad verdadera es un asunto sistémico que no se alcanza únicamente por el esfuerzo aislado de las empresas individuales, que ha sido la característica prevaleciente hasta ahora.

Se necesita además acordar una agenda para el diálogo institucionalizado con miras a definir colectivamente un conjunto de prioridades estratégicas en materia de mercados y acuerdos de integración, puesto que cada uno de ellos implica compromisos diferentes que por lo general no se pueden cumplir simultáneamente.

Es imprescindible, por otra parte, compatibilizar los plazos comprometidos en las negociaciones internacionales con programas específicos internos para asegurar los beneficios y contrarrestar las consecuencias negativas sobre ciertos sectores de actividad, que no pueden abandonarse a la pura operatoria de las fuerzas del mercado.

Habría que establecer mecanismos efectivos de concertación sistemática entre la representación del sector privado productivo y las instancias pertinentes del sector público. Y para todo eso se requiere:

- i) *Tecnología y conocimiento en el centro. CONACYT bien armado*
- ii) recuperar la capacidad de gestión estratégica del Estado;
- iii) redefinir las políticas macroeconómicas en congruencia con una estrategia de crecimiento motorizada por el mercado externo y la innovación empresarial;
- iv) formular y concertar políticas y programas de reconversión productiva y fomento de las exportaciones manufactureras;
- v) fortalecer los gremios privados de manera que puedan brindar servicios de apoyo a las empresas;
- vi) estimular el establecimiento de organizaciones, institutos y centros que elaboren perfiles de proyectos, identifiquen oportunidades de mercado y suministren asistencia técnica para la reconversión de las industrias;

- vii) articular los proyectos de infraestructura física con la estrategia global de desarrollo del país, y
- viii) establecer una estrategia de cooperación y asistencia externa a fin de que no se limite a amortiguar las dificultades del presupuesto y de la balanza de pagos en el corto plazo, como ha sido el caso hasta ahora.

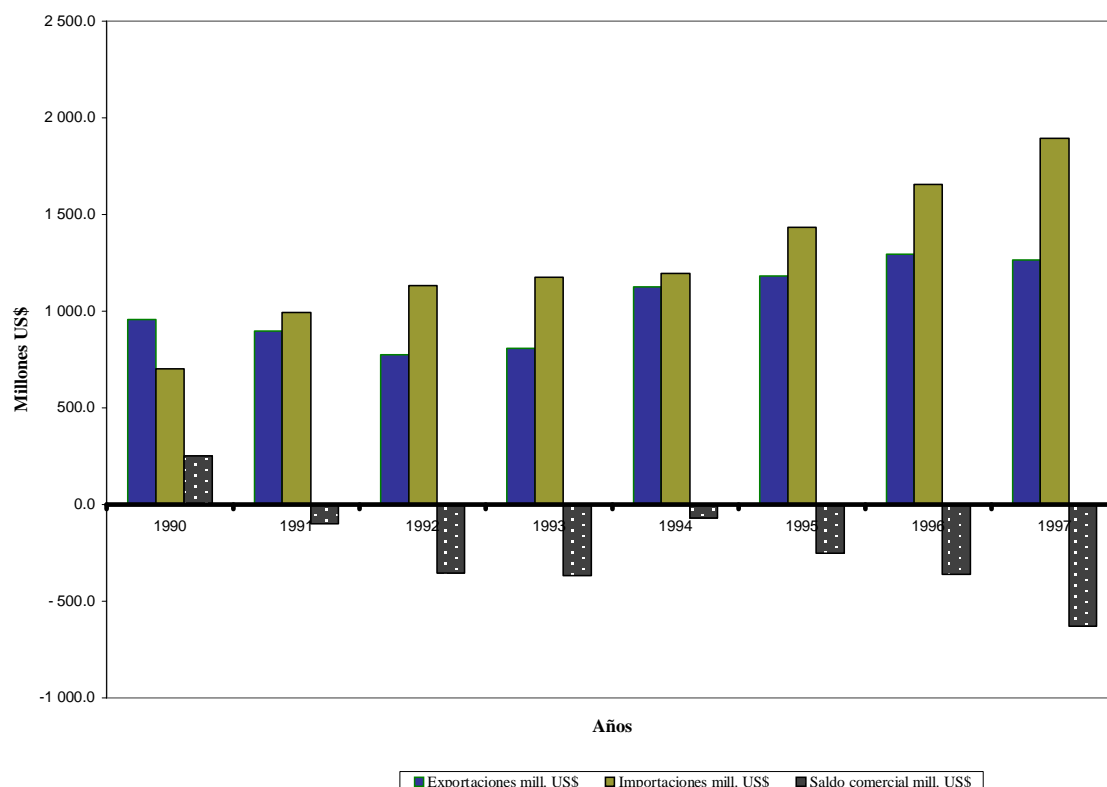
En tal contexto, se hace necesario analizar además la pauta de inserción externa en un horizonte de largo plazo. Si se mira hacia atrás, se constata que no se han producido cambios significativos en el perfil de exportaciones por productos; los recursos naturales siguen siendo la base exportadora primordial, y en ellos se registra ya un grave deterioro acumulado de los términos del intercambio. Cinco países reciben entre el 60 y el 80 por ciento de las exportaciones totales. Perú y Colombia son los únicos mercados en expansión, y eso se debe a las exportaciones de soya, que enfrentan ya diversas restricciones de estructura y de políticas.

La transformación de estas características pasa inexorablemente por la incorporación de los mercados vecinos como factores estratégicos de la política nacional de desarrollo.

En economías primario-exportadoras como Bolivia, la apertura comercial unilateral y generalizada tiene como consecuencia una tendencia intrínseca hacia el desequilibrio de la dinámica de exportaciones e importaciones, con el consiguiente incremento tendencial de la brecha comercial, que necesita ser financiada por medio de ingresos de capital. (Véase la gráfica siguiente).

11. El complemento de la apertura de las relaciones comerciales consiste por lo general en la desregulación de la cuenta de capital con miras a atraer suficientes recursos que compensen la brecha de comercio. En este orden de cosas, adquiere importancia estratégica la atracción de inversión extranjera directa, puesto que otros tipos de capital suelen contener altos grados de

Brecha comercial



volatilidad, como se ha experimentado en varios países con ocasión de las recientes crisis financieras internacionales.

En el caso de Bolivia, el país sigue dependiendo en alto grado de la transferencia de recursos externos para cubrir la brecha de ahorro, el desequilibrio entre ingresos y gastos fiscales, así como la demanda de divisas. Esto se ilustra indicando que el monto de recursos externos recibido anualmente por el país rebasa la contribución individual de cualquiera de los sectores de actividad económica, como se puede observar en el cuadro 5 siguiente, que sólo incluye la “asistencia oficial al desarrollo”. De añadirse las cifras de las otras partidas de recursos externos, la afirmación anterior adquiriría su plena validez.

Cuadro 5	
Comparación de la AOD con los principales sectores de actividad económica	
	Proporción respecto del PIB
Industrias manufactureras	17
Agropecuario	15
Asistencia Oficial al Desarrollo	11
Transporte y almacenamiento	10
Comercio	9
Petróleo y gas natural	5
<i>Fuente.</i> - Estimaciones propias a partir de cifras oficiales	

De acuerdo con cifras oficiales, el total del financiamiento externo contratado entre 1987 y 1997 alcanza a cerca de US\$ 7.000 millones, de los cuales se han asignado a los sectores sociales el 33 por ciento; a la infraestructura, un 20 por ciento; a los sectores productivos, el 19 por ciento; al sector financiero, el 16 por ciento, y al gobierno, el 7 por ciento.⁸ En vista del viraje que se observa en cuanto a las políticas de transferencia de recursos concesionales de los países desarrollados, pero no sólo por eso, pareciera llegado el momento de someter a un escrutinio amplio y sistemático todo lo referente a la magnitud de la dependencia generada respecto de los recursos externos que recibe el país.

⁸ Véase “El financiamiento externo en Bolivia. Informe 1997”, elaborado en noviembre de 1997 en forma conjunta por parte del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo y la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), dependientes ambos del Ministerio de Hacienda. Dicho documento se cita en adelante como[UDAPE].

ALGUNAS CONCLUSIONES PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE

12. A la luz de las consideraciones anteriores se pueden extraer las siguientes conclusiones provisionales respecto a una agenda de reflexión y análisis académico respecto de las opciones estratégicas en el contexto de la globalización.

Convertir en preguntas para facilitar la discusión.

- i) Los cambios estructurales que se han introducido en el país en términos de la reforma del Estado, no se han traducido todavía en una nueva cultura empresarial, acorde con el funcionamiento de una economía de mercado, capaz de hacer frente a las condiciones de competencia imperantes en los ámbitos de la economía mundial a la que se puede acceder en un horizonte de mediano plazo.
- ii) El sector empresarial privado tradicional no ha sido afectado por las medidas de privatización y capitalización. Se requieren por tanto incentivos apropiados de parte del Estado para estructurar un sistema económico debidamente eslabonado, donde tengan cabida también las microempresas, a partir de acuerdos especiales por ramas y sectores.
- iii) La regulación de las empresas capitalizadas tendría que formar parte de una política general de reconversión productiva y desarrollo empresarial, que tome en cuenta las necesidades de los usuarios y del fisco.
- iv) Los procesos de privatización y capitalización han dado lugar a una nueva estructura del sector privado, que requiere de un importante esfuerzo de regulación por parte del Estado con miras a compensar las grandes desigualdades en las condiciones de partida entre el capital nacional y el extranjero. Para eso es necesario crear condiciones institucionales y políticas, que por de pronto no se han discutido todavía.
- v) El sistema financiero privado no está en condiciones de suministrar el crédito para la reconversión productiva y el establecimiento de un nuevo parque productivo. Entre las transformaciones requeridas deben considerarse disposiciones que hagan llegar el crédito en términos apropiados a las empresas medianas, pequeñas y micro.
- vi) El proceso de adecuación del país a las condiciones internacionales ha tomado demasiado tiempo. Podría ocurrir en los hechos que se hayan realizado todas las tareas bajo un enfoque imperfecto y para una circunstancia internacional que empieza a cambiar de signo. En estos tiempos de grandes transformaciones globales no basta con cambiar, hay que hacerlo deprisa.

Se puede concluir, por tanto, que las políticas neoliberales aplicadas en Bolivia se fundan en una visión idealizada sobre el potencial efectivo de respuesta de los agentes económicos privados. Se pensó, en efecto, que con la pura operatoria de las reglas del mercado se lograría superar la falta de dinamismo de la economía, y se lograrían atraer capitales extranjeros para insertar la economía nacional de un modo competitivo en los mercados mundiales. Tal supuesto se ha mostrado equivocado. Las reformas que se trataron de introducir recientemente tampoco han sido suficientes para cambiar el patrón de acumulación y las culturas empresariales prevalecientes.

Existen, por último, diversos indicios de que la economía mundial está ingresando en una fase de depresión con grandes repercusiones de largo alcance y que podrían traducirse en severos impactos negativos adicionales sobre las exportaciones bolivianas, lo que podría traer consigo la aplicación de nuevas medidas gubernamentales para controlar la situación de la balanza de pagos y de las cuentas fiscales. El debate sobre la naturaleza de tales medidas de emergencia no ha concluido todavía, y forma parte por tanto de la agenda nacional en materia de desarrollo, que habría que concertar más temprano que tarde.