

LA ECONOMÍA BOLIVIANA: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

Horst Grebe López

Junio 2002

Contenido

Introducción	1
Los resultados de las reformas	1
<i>El cumplimiento de las reformas en sus propios términos</i>	1
<i>Las reformas desde la perspectiva de sus objetivos macroeconómicos</i>	2
<i>Las estructuras empresariales emergentes</i>	3
<i>El aumento de las brechas con los países vecinos</i>	6
<i>La evolución de las inversiones</i>	7
<i>Las exportaciones</i>	9
<i>La deuda externa y la cooperación internacional</i>	10
La coyuntura y sus perspectivas futuras	12
Elementos para una estrategia	15
<i>Explicitar los condicionamientos internacionales</i>	15
<i>La gestión integrada del desarrollo</i>	16
<i>El fortalecimiento del empresariado nacional</i>	16
<i>La acumulación de capitales</i>	17
<i>La articulación de cadenas productivas y distritos industriales</i>	17
<i>La reforma del sistema financiero</i>	18
<i>El replanteamiento de la inserción internacional</i>	18
Referencias bibliográficas	20

INTRODUCCIÓN

Los diagnósticos e interpretaciones sobre la situación de la economía de Bolivia después de 15 años de políticas de estabilización y ajuste son enormemente divergentes. La explicación de tal diversidad de apreciaciones radica en las diferentes perspectivas de evaluación que se aplican. Se pueden hacer, en efecto, evaluaciones que privilegien alguno o varios de los siguientes aspectos: i) el cumplimiento de las reformas en sus propios términos; ii) el logro de los objetivos explícitos de las medidas adoptadas; iii) el examen de las estructuras económicas emergentes; iv) el análisis del desempeño registrado en los últimos años; v) la determinación del carácter de la coyuntura imperante, y vi) la identificación de algunas tendencias y perspectivas futuras.

Las consideraciones siguientes pretenden proporcionar elementos de juicio sobre cada uno de los posibles enfoques mencionados.

LOS RESULTADOS DE LAS REFORMAS

El cumplimiento de las reformas en sus propios términos

Este tipo de enfoques suele consistir en la enumeración de las medidas adoptadas por los sucesivos gobiernos a partir de 1985, tomando como marco de referencia las recetas derivadas del “consenso de Washington”, según fue sistematizado por John Williamson.¹ En consecuencia, el énfasis está puesto en la descripción de medidas y políticas tales como la liberalización comercial; la apertura financiera; la privatización de las empresas públicas; la descentralización del Estado, y una serie larga de otras disposiciones que se van sumando periódicamente a las condicionalidades establecidas en los sucesivos acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), aunque no se entiende la razón de que este organismo se inmiscuya en ámbitos de política para los que no tiene ningún mandato.

Se trata por tanto de una apreciación formal del cumplimiento de un catálogo de políticas, que nada dice sobre los resultados económicos o sociales alcanzados efectivamente. Esto es lo que suelen practicar el Gobierno y los organismos multilaterales, y por eso Bolivia aparece como un reformador precoz y exitoso.

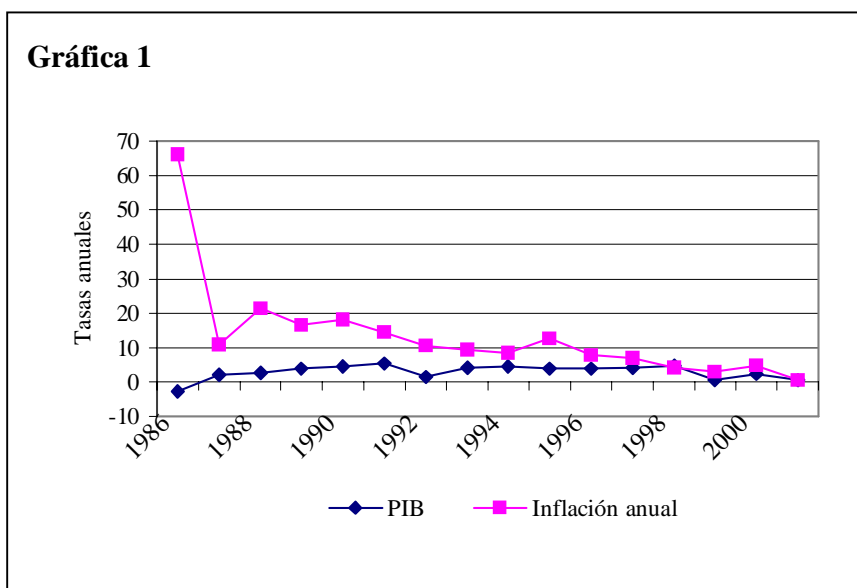
No obstante, el balance correspondiente a este enfoque indica que el país tiene todavía diversos compromisos no cumplidos, como es el caso de la reforma de la legislación laboral y otras.

La evaluación de tales compromisos se realiza por lo general en las reuniones anuales del Grupo Consultivo, creado originalmente bajo el auspicio del Banco Mundial.²

¹ Puede consultarse el artículo de dicho autor: “Revisión del consenso de Washington”; en: Banco Interamericano de Desarrollo: El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI; Washington, 1998.

² Se puede consultar al respecto Instituto PRI SMA: “Las políticas sobre la pobreza en Bolivia, 1985 – 1999. Dimensión, políticas y resultados”; La Paz, 2000

Gráfica 1



Las reformas desde la perspectiva de sus objetivos macroeconómicos

Otra manera de evaluar la situación de la economía consiste en examinar los logros alcanzados respecto de ciertos objetivos de estabilidad macroeconómica, bajo el supuesto de que los equilibrios en los ámbitos de los precios y de la situación fiscal

constituyen el requisito para la asignación eficiente de los recursos y el consiguiente crecimiento de la economía.

El descontrol inflacionario de 1984 requería medidas drásticas. Se precisaba sin duda una estabilización enérgica, y ésta fue lograda mediante un conjunto de medidas contenidas en el Decreto 21060 de agosto de 1985.

La reducción del ritmo de crecimiento de los precios es innegable. Tal como se ilustra con la gráfica siguiente, el objetivo de la estabilización de los precios parece ampliamente logrado.

A pesar de que el síndrome inflacionario ha sido disipado, persiste sin embargo la obsesión con la estabilidad monetaria. En efecto, se puede afirmar que la gestión de las autoridades económico-financieras en los últimos 15 años ha sido dirigida primordialmente a mantener niveles sumamente bajos de inflación, supeditando todas las demás metas de la política económica a dicho objetivo central.

Así, por ejemplo, la gráfica siguiente es ilustrativa de que en el primer semestre de 1999, las autoridades aplicaron medidas de enfriamiento de la economía en una situación en la que ya se hacían patentes los efectos recesivos derivados del contagio de las turbulencias financieras internacionales, que fueron evidentemente mal interpretadas en cuanto a sus impactos sobre la situación de la economía nacional. También se observan las alzas de precios originadas en las crisis de abril y septiembre de este año, pero que fueron inmediatamente esterilizadas por medidas de contracción de la emisión monetaria.

El enfoque estabilizador se refuerza además con una política fiscal altamente contractiva, expresada en una ejecución demorada de la inversión y el gasto públicos. Cabe señalar sobre el particular que el Presupuesto General de la Nación aprobado anualmente por el Congreso, sólo es un referente indicativo de las prioridades de la política económica, habida cuenta de que la autoridad financiera dispone de una considerable discrecionalidad a la hora de autorizar el día a día de la ejecución presupuestaria, sin que exista control parlamentario alguno de esta práctica.

Es necesario mencionar en este contexto que la situación fiscal pasa en esta época por una situación excepcional derivada de la reforma de pensiones, que aumenta el gasto sin que exista una contraparte directa de ingresos. Más allá de que esto ocurre únicamente durante un par de años, existen discrepancias importantes en cuanto a la manera en que debe manejarse este problema en términos contables, presupuestarios y de financiamiento. Y ni duda cabe que las fórmulas técnicas están sobredeterminadas por los intereses políticos divergentes que se han tejido alrededor de este tema.

La gráfica anterior muestra las situaciones sumamente diferentes que adquiere el déficit fiscal como porcentaje del PIB sea que se tomen o no en cuenta los efectos de la reforma de pensiones. Como puede observarse, si se excluye el costo de la reforma de pensiones, resulta evidente que la política fiscal ha buscado lograr un superávit presupuestario, lo que constituye un objetivo ciertamente discutible en una coyuntura recesiva como la que caracteriza desde 1998 a la economía del país.

Algo similar se puede afirmar también en cuanto al aumento registrado en las reservas monetarias, cuya razón de ser consiste precisamente en servir de amortiguador en situaciones excepcionales. No es esto, sin embargo, lo que parecen pensar las autoridades monetarias.

Las estructuras empresariales emergentes

Se ha reflexionado muy poco sobre las consecuencias estructurales de las reformas de modernización aplicadas en los últimos 15 años. En efecto, en pocas ocasiones se menciona que las reformas han acentuado la heterogeneidad estructural del sector privado de la economía.

En efecto, la aplicación extremadamente lenta e incompleta de las reformas ha traído consigo que el sector privado se configure aproximadamente de la siguiente manera:

Categoría empresarial

- Diez empresas capitalizadas.– Aunque carecen de una vinculación orgánica entre sí, en este nivel se concentra un enorme poder económico que está ciertamente en condiciones de doblegar a su favor las decisiones del Estado si fuera necesario a sus intereses.
- Alrededor de unos 100 grupos económico-financieros.– Las empresas de este nivel disponen de acceso expedito a los recursos financieros del sistema bancario, y son las que concentran una gran proporción de la cartera crediticia de la banca local. Cuentan a su vez con un elevado grado de poder económico, que puede derivar hacia la política.³
- Unas 500 empresas medianas y pequeñas.– En este nivel se ubican los establecimientos industriales y comerciales que operan principalmente en el mercado interno y que sólo

³ Una de las características de la situación nacional consiste en el hecho de que ya no se separa, como debería ser, el poder político, por un lado, y los poderes económico, financiero y de los medios de comunicación, por otro. La presencia de las mismas personas en las cuatro esferas mencionadas habla a las claras de una situación plutocrática.

tienen acceso limitado al crédito proporcionado por la banca local, siempre que cuenten con las suficientes garantías patrimoniales.

Categoría microempresarial

- 100.000 establecimientos urbanos clasificados como semiempresariales.– Dentro de este grupo se incluye a todo el sector informal que opera en la artesanía, la industria y el comercio. Por sus propias características, no están en condiciones de proporcionar contribuciones significativas al ingreso, aunque constituyen una fuente importante del empleo y, por eso, son identificados también como una posible clientela de la demagogia política.
- 500.000 unidades campesinas.– En este rubro se incorporan todas las unidades productivas campesinas, que aplican estrategias de sobrevivencia, y no cuentan con mecanismos de apoyo técnico o financiero que valga la pena mencionar. Se trata de la matriz esencial de la pobreza y la exclusión, con baja capacidad de autorepresentación genuina, pero en cuyo nombre empiezan a montarse todo tipo de discursos y proyectos.

Categoría tercer sector

- Alrededor de 1.000 organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas de desarrollo social.– Estas organizaciones forman parte del sector de las iniciativas sin fines de lucro, que cumplen con importantes funciones en el ámbito de las políticas sociales, y que están dando paso a la conformación de espacios públicos no estatales, que podrían adquirir cada vez mayor importancia en el futuro.

Lo primero que salta a la vista de la estructura descrita es que ha existido hasta ahora una evidente omisión programática para incorporar centralmente al empresariado nacional en el despliegue de las reformas estructurales. Por supuesto que no participó en la capitalización, pero esto debe atribuirse en gran medida a que tampoco se hizo nada para dotarle de condiciones apropiadas, como hubiera correspondido a una estrategia de potenciamiento del capital nacional en el contexto de la construcción de una economía de mercado autocentrada.

Por otra parte, existe una enorme fragmentación sectorial y regional del sector privado, lo que hace difícil que pueda abordar por sí solo emprendimientos estratégicos de verdadera significación. Fue por eso que en el pasado el sector estatal de la economía compensó esta debilidad. La inversión pública ejercía por tanto una función articuladora, creando incluso las condiciones imprescindibles para el despliegue de la inversión privada nacional. Esta última, sin embargo, hasta ahora nunca ha logrado contribuir a la acumulación de capital con un monto que supere el 5 por ciento del PIB.

Todo lo anterior tendría que obligar a una reflexión profunda respecto del potencial real de la empresa privada nacional de convertirse en el primer motor del crecimiento económico, si es que no se superan sus actuales limitaciones mediante un conjunto de programas de gran envergadura.

Valga por tanto esta ocasión para señalar que el sector empresarial privado de la economía se caracteriza por un alto grado de heterogeneidad en su nivel tecnológico, en la aplicación de técnicas gerenciales de competitividad, así como en el acceso a fuentes de financiamiento.

Estas empresas disponen por lo general de bajos niveles de capitalización, y no se han generado encadenamientos entre ellas, lo que se traduce en una escasa cultura de cooperación a pesar de que la competitividad moderna debiera ser sistémica.

Estos problemas no se solucionan espontáneamente, motivo por el cual se precisa establecer incentivos apropiados, así como determinaciones claras en cuanto a las esferas gubernamentales responsables de la reconversión productiva y el desarrollo empresarial.

Es preciso mencionar además que las reformas han acentuado la heterogeneidad del empleo. Es importante llamar la atención sobre el hecho de que cerca de dos terceras partes de la ocupación está siendo proporcionada por establecimientos con menos de cuatro personas, lo que redundaría necesariamente en niveles muy bajos de productividad e ingresos, así como en escasa capacidad de contribuir al crecimiento de la economía.

Si se observa, además, la distribución del ingreso por grandes categorías socio-económicas, se puede concluir que únicamente el 40 por ciento de la población tiene verdadero potencial de ahorro.

En efecto, el cuadro siguiente muestra que dos terceras partes de la población dispone de un ingreso por habitante y día inferior a US\$ 2, que es considerado internacionalmente como el umbral de la pobreza.

Bajos tales condiciones es muy poco probable que se agreguen las magnitudes suficientes para sostener una trayectoria prolongada de formación de capital productivo con aptitudes para competir exitosamente en los enormes mercados que trae consigo la globalización en curso.

Las cifras anteriores proporcionan algunos criterios en cuanto a la capacidad efectiva de acumulación de los sectores más acomodados de la sociedad. El nivel modesto del ingreso promedio del diez por ciento más rico de la población podría explicar en alguna medida la escasa participación que tiene hasta ahora la empresa privada nacional en el esfuerzo de inversión.

Para ilustrar lo anterior, en la tabla siguiente se comparan los niveles de ingreso de diferentes estratos sociales de algunos países latinoamericanos con los ingresos que corresponden a la situación de esos mismos estratos en el caso de Bolivia. Las cifras ponen de manifiesto que las diferencias de ingreso son mucho más amplias entre los estratos sociales superiores que entre los sectores más pobres de la población.

Diferencias de ingreso por estratos seleccionados			
(Bolivia = 1)			
	10% más pobre	20% del medio (tercer quintil)	10% más rico
Bolivia	1	1	1
Perú	2	3	3
Colombia	1	2	3

Paraguay	1	2	3
Chile	1	2	4
Venezuela	2	4	4
México	3	3	5
Costa Rica	3	4	8
Brasil	2	3	8

Salta por tanto a la vista que, en Bolivia, los ingresos disponibles para los fines de la acumulación privada de capital no son muy elevados, hecho que se agrava demás porque se encuentran dispersos y no existen mecanismos institucionales o culturales que contribuyan a su centralización. Basta mencionar, por ejemplo, que es todavía muy reducido el número de sociedades anónimas en el país, lo que muestra claramente el bajo nivel de desarrollo de las formas propias de organización del capitalismo.

El aumento de las brechas con los países vecinos

Otra manera de evaluar la situación económica consiste en examinar el crecimiento logrado en los años inmediatos. A estos efectos, no es válido sin embargo comparar el desempeño reciente con la época de la hiperinflación a mediados de los años 80. Lo correcto, en cambio, es establecer comparaciones con las décadas de los años 60 y 70.

En tal sentido, se puede afirmar sin lugar a equívoco que en esta materia registran resultados claramente insuficientes, que se traducen a su vez en el aumento de las brechas económicas con los cinco países vecinos, que es el verdadero entorno social y político de Bolivia.

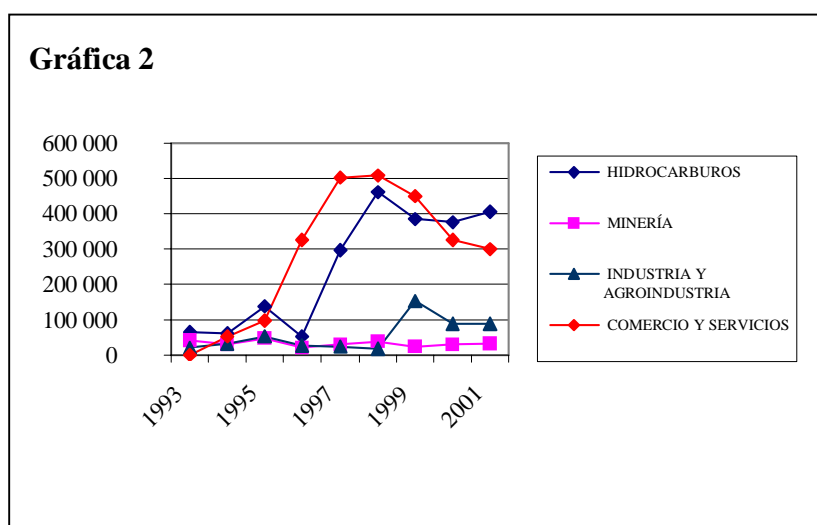
Baste mencionar en efecto que el incremento absoluto del PIB por habitante entre 1989 y 1999 ha sido en Bolivia de US\$ 101, en tanto que en Chile fue de US\$ 1 006 (diez veces más), en Argentina de US\$ 676 (siete veces más) y en Perú de US\$ 179 (80 por ciento más). El monto correspondiente a Brasil es de US\$ 95, ligeramente inferior al de Bolivia, y únicamente Paraguay muestra una disminución de US\$ 36.

Tales cifras adquieren su verdadera expresión cuando se las examina en un horizonte más largo. En efecto, si se compara la trayectoria de las tres décadas pasadas, se hace evidente el rezago que acumula el país en términos de ingreso por habitante frente a sus vecinos, tal como puede observarse en la tabla siguiente.

Tasas de crecimiento, 1970 – 1999		
(porcentajes)		
	PIB	PIB por habitante
Bolivia	2.9	0.5
Perú	2.6	0.6

Argentina	2.1	0.8
Paraguay	4.8	2.0
Chile	4.1	2.5
Brasil	4.2	2.8

La evolución de las inversiones



Conviene recordar a estas alturas que el crecimiento económico es sin lugar a dudas el resultado de la acumulación de capital y es por eso que vale la pena dirigir ahora la atención sobre esta variable.

El examen del desempeño de la economía a lo largo de la década pasada muestra que la inversión extranjera ha reemplazado a la inversión pública en términos de su contribución respectiva a la formación de capital, tal

como se observa en la gráfica siguiente.

De acuerdo con los objetivos de la retracción del Estado de las actividades productivas, la inversión pública ha disminuido su participación, al mismo tiempo que se ha ampliado la inversión privada. Lo que debe llamar la atención, sin embargo, es el elevado porcentaje que ahora le corresponde a la inversión extranjera.

El comportamiento de la inversión extranjera está estrechamente relacionado con la capitalización y la construcción del gasoducto al Brasil. Por consiguiente, es poco probable que se puedan proyectar montos equivalentes hacia el futuro, y mucho menos con tal grado de concentración sectorial y temporal.

Por su propia naturaleza de compromisos limitados en monto y tiempo, así como por los sectores a los que se ha dirigido, se puede afirmar que la capitalización y las inversiones a que dio lugar han tenido efectos dinámicos efímeros, además de que no fueron concebidas como políticas industriales.

En la tabla siguiente se observa, en efecto, que se ha dado evidentemente un aumento impresionante de la inversión extranjera hasta alcanzar un monto superior a los US\$ 1.000 millones en 1999, pero es muy poco probable que en el futuro se puedan sostener semejantes magnitudes de inversión externa, debido a que los montos anteriores corresponden a contratos con el Estado y no a inversiones atraídas por la acción espontánea de los mercados.

En segundo lugar, existen límites económicos y políticos en cuanto a la magnitud que puede alcanzar la inversión extranjera directa en cualquier país, pero mucho más en uno que no cuenta con condiciones sociales, institucionales y capacidades regulatorias sólidamente establecidas.

La preocupación respecto de las insuficiencias dinámicas de la inversión aumenta si se considera el cambio operado en la composición de la inversión pública, en parte como resultado de las condicionalidades impuestas por los organismos multilaterales que ponen el acento en la inversión social antes que en la inversión productiva o de infraestructura, y en parte debido a la notoria incapacidad de ejecución que han puesto de manifiesto las Prefecturas en los años recientes.

Se observa en la tabla siguiente que la inversión pública mantiene un monto promedio de US\$ 500 por año, aunque es notorio el cambio en la distribución sectorial de tal monto. Al respecto, bueno es reconocer que la inversión en los sectores sociales (educación y salud) puede contribuir al crecimiento en el largo plazo. En cambio, a corto plazo su impacto en materia de crecimiento es exiguo.

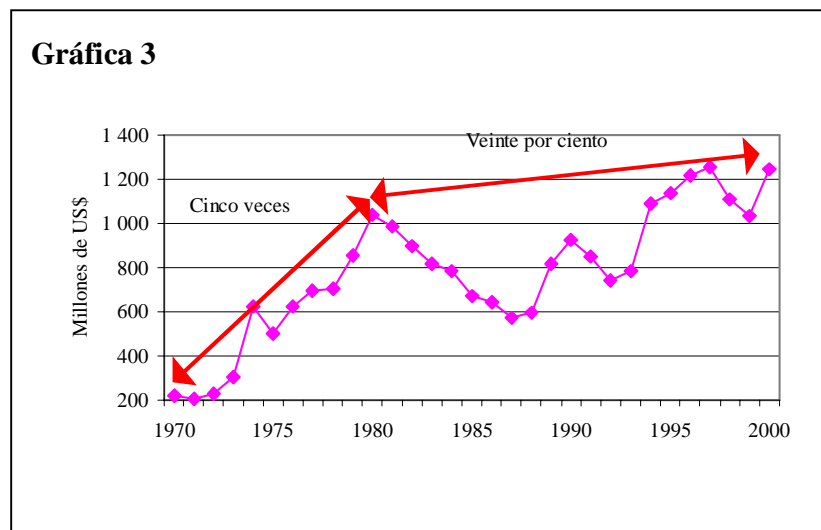
INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTORES (MILLONES DE US\$)				
	1990	1995	1998	1999
Productivo	138	82	63	53
Infraestructura	115	220	177	178
Social	58	184	245	265
Multisectorial	4	34	20	36
TOTAL	315	520	505	531

Conviene tener presente también que el aludido reemplazo de la inversión pública por la inversión extranjera directa sólo ocurre en términos cuantitativos. Es altamente improbable en cambio que la inversión foránea sustituya el rol estratégico que cumple la inversión pública, la cual no tiene por qué regirse exclusivamente por criterios de rentabilidad medida caso por caso, como sucede con las inversiones privadas.

Una mirada de conjunto a lo que está aconteciendo en el ámbito de las inversiones tendría que concluir al menos con una profunda preocupación en cuanto a la centrifugación de los centros neurálgicos de la economía, lo que ha redundado además de la pérdida de control sobre los factores determinantes del crecimiento, en un escaso rendimiento neto.

En este sentido, la estrategia de relacionamiento con nuevos mercados está estrechamente vinculada con la definición de orientaciones precisas sobre el destino sectorial de las inversiones.

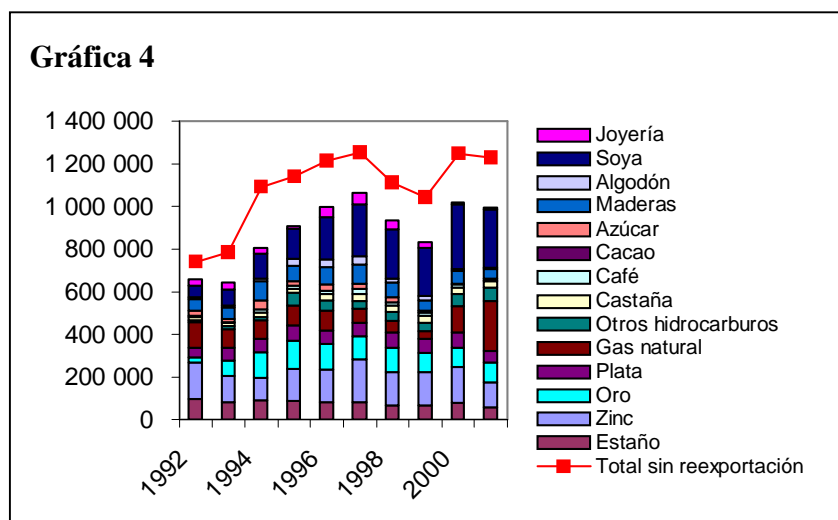
Las exportaciones



El tercer aspecto a considerar en materia de desempeño tiene que ver con las exportaciones. Conviene tomar en consideración a estos efectos que el valor de dicha variable no muestra aumentos significativos desde 1980, habiendo apenas logrado un cierto reemplazo de las exportaciones de minerales que cayeron fuertemente en 1986.

Contrariamente al aumento sustancial registrado en la década de los años 70, cuando el valor de las exportaciones de bienes y servicios se multiplicó por cinco, en los 20 años pasados éstas únicamente han oscilado alrededor de US\$ 1.000 millones, tal como se muestra en la gráfica siguiente.

Cabe hacer notar, que, a pesar de que se han incorporado productos no tradicionales como la soya, que compensan en parte la caída de las exportaciones de minerales, no se corrige la especialización estructural del país en productos primarios. El gas natural, el zinc y la soya constituyen, en efecto, los tres principales productos de exportación. Por otra parte, alrededor



de unos 14 productos proporcionan cercad del 80 por ciento del total de las exportaciones.

Las exportaciones están concentradas en unos pocos países.

Por otra parte, la actual especialización internacional se caracterizan por el deterioro sistemático de los términos del intercambio, tal como puede observarse en la grafica siguiente. Es

necesario dejar establecido que de no haberse producido el deterioro de los precios de las exportaciones, el valor de éstas sería aproximadamente de US\$ 2 000 millones, guarismo que

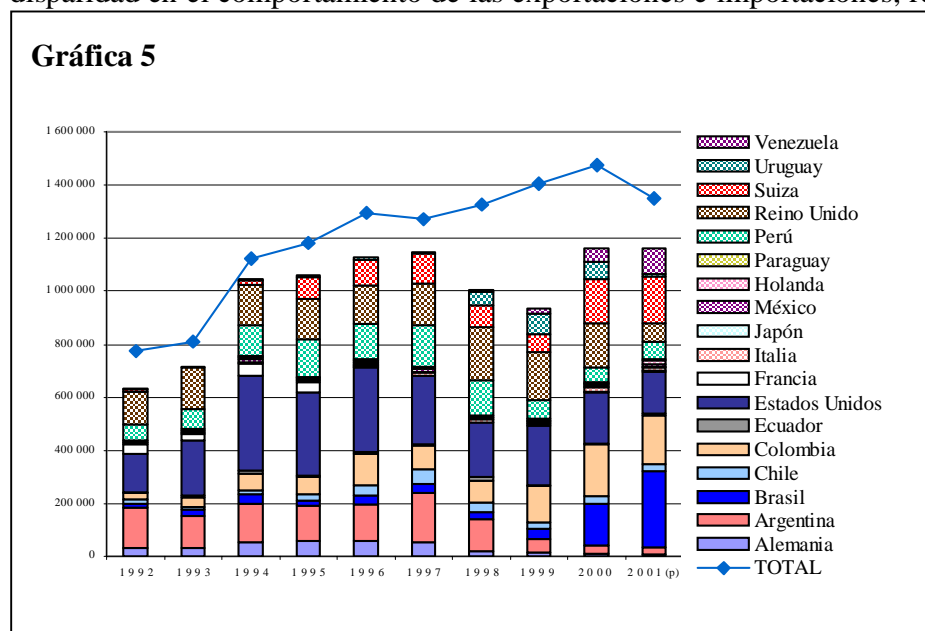
pone de manifiesto la brecha de ingresos derivada de la falta de modernización que afecta al perfil exportador del país.

Como consecuencia de tal situación, se hace evidente una gran disparidad entre la dinámica de las exportaciones y las importaciones, lo que determina que la brecha comercial muestre una tendencia sistemática hacia su ampliación, poniendo de esta manera de manifiesto algunas debilidades graves del diseño y la instrumentación de las reformas, las cuales han generado un elevado grado de dependencia del financiamiento externo, en la medida en que no han buscado promover el cambio en el perfil de la inserción externa del país.

Se ha afirmado ya con gran pertinencia que la apertura del comercio exterior no es ciertamente sinónimo de inserción deliberada en los mercados internacionales.

En términos de importaciones, el país se caracteriza por una fuerte concentración de su abastecimiento en unos pocos países proveedores.

La gráfica siguiente muestra la magnitud alcanzada por el déficit comercial debido a la disparidad en el comportamiento de las exportaciones e importaciones, respectivamente. Estas



últimas expresan a su vez la propensión al consumo importado que se deriva de la estructura de distribución del ingreso.

La contraparte del mencionado déficit del comercio exterior consiste en el aumento del endeudamiento externo, que ha vuelto a crecer por

encima de los niveles anteriores a la renegociación que se llevó a cabo a fines de la década de los años 80, cuando se eliminó la deuda comercial mediante una recompra muy ventajosa.

La deuda externa y la cooperación internacional

La dinámica de la deuda externa está asociada en primer lugar con el desempeño del comercio exterior y, en segundo lugar, con la propia evolución del servicio (capital e intereses) de la deuda acumulada.



Como puede observarse en la

gráfica 6, luego de una importante reducción en 1989, el saldo de la deuda externa supera ahora sus límites históricos, lo que contrasta ciertamente con el magro desempeño de las exportaciones, que son la única fuente saludable para el repago de los compromisos financieros internacionales. Lo que importa en este contexto no es por cierto el nivel absoluto de la deuda, sino antes que nada el destino al cual se asignan los recursos correspondientes. En consecuencia, es probable que sea el momento de examinar en profundidad la asignación que se ha hecho en los años pasados de dichos recursos, tomando en cuenta asimismo las condicionalidades que han implicado en cuanto a los márgenes de holgura para el ejercicio de las políticas económicas y sociales.

La situación descrita determina una dependencia cada vez mayor de los desembolsos de la cooperación financiera proporcionada por los organismos multilaterales y los países donantes, la cual ha llegado a significar en promedio más del 12 por ciento del PIB, lo que se compara muy desfavorablemente con la contribución que realizan los sectores de actividad económica genuina, tales como la industria manufacturera, la agricultura y la agroindustria.

En la tabla siguiente se establece el monto de la cooperación internacional acumulado entre 1987 y 1997, al mismo tiempo que se hace evidente el aumento sistemático de tales recursos, destinados a financiar la brecha externa a la que se ha hecho referencia más arriba, así como las limitaciones fiscales en materia de inversión pública, y que están asociadas con las insuficiencias de la estructura tributaria.

DESEMBOLSOS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, POR PERÍODOS (MILLONES DE US\$)				
	<i>Total</i>	Subtotal 1987-1989	Subtotal 1990-1993	Subtotal 1994-1997
BID	1 600	530	538	532
BM/IDA	876	232	219	425
CAF	440	67	106	267
FIDA	51	16	16	19
FONPLATA	83	23	21	39
Naciones Unidas	363	95	158	110
Unión Europea	141	22	43	77
<i>Subtotal</i>	3 591	993	1 114	1 485
Alemania	480	99	206	175
EE.UU.	911	285	395	231
Holanda	300	46	99	154
Japón	535	133	201	201
<i>Subtotal</i>	3 027	672	1 280	1 075
FMI	345	90	115	140
Total	6 964	1 755	2 509	2 700

El endeudamiento externo se ha tornado más rígido en la medida en que ahora la mayor proporción de la deuda corresponde a organismos multilaterales, que no solían permitir renegociación alguna hasta que se pusieron en vigencia los programas de alivio de deuda para países pobres altamente endeudados.

ESTRUCTURA DE LA DEUDA EXTERNA. AÑOS SELECCIONADOS (EN PORCENTAJES SOBRE EL TOTAL)					
	1987	1990	1995	1996	1997
<i>Multilateral</i>	30.0	45.1	59.1	62.7	65.3
BID	15.7	25.1	31.8	32.8	33.9
IDA	3.3	10.4	17.0	19.4	21.9
BIRF	6.3	5.1	2.1	1.4	0.9
CAF	1.3	3.0	5.7	6.5	5.8
FONPLATA	0.4	0.7	1.3	1.3	1.4
FIDA	0.2	0.5	0.7	0.8	0.9
Otros	2.8	0.3	0.5	0.6	0.4
<i>Bilateral</i>	52.7	47.8	40.2	36.4	34.0
Gobiernos	48.9	46.3	40.2	36.4	34.0
Otros	3.8	1.5	0.0	0.0	0.0
<i>Privada</i>	17.3	7.1	0.7	0.8	0.8
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

No es ningún mérito que tendría que ponderarse en el lado positivo de las cuentas el hecho de que Bolivia esté considerado como uno de los países que requiere alivio de sus compromisos externos, debido a que no logra hacer sostenible su situación macroeconómica ni genera capacidad propia de pagar por sus compras en el extranjero.

No está demás señalar en este contexto que tales programas han sido diseñados principalmente para países de mucho menor nivel de desarrollo que Bolivia, y que no están en un contexto vecinal como el de América del Sur.

LA COYUNTURA Y SUS PERSPECTIVAS FUTURAS

El examen de la situación económica tiene que tomar en cuenta la situación crítica imperante, la que puede atribuirse a los siguientes factores determinantes:

- Ejecución incompleta de las reformas, puesto que el modelo que se ha buscado implantar carece de una estrategia de acumulación y de innovación
- Agotamiento de los impulsos de la capitalización
- Debilitamiento peligroso del tejido institucional

- Interpretación equivocada sobre las repercusiones de las crisis financieras internacionales
- Déficit de gestión, expresado entre otras cosas en la falta de definición respecto de la colocación institucional de la autoridad económica en el Estado
- Falta de rumbo estratégico
- Recesión económica profunda, agravada por medidas recientes de severo impacto sobre la situación de algunos sectores de actividad.

Se puede argumentar, en consecuencia, que las reformas no han logrado superar la persistencia de ciertos desequilibrios crónicos, tales como:

- La escasez de ahorro interno
- El déficit fiscal
- El estrangulamiento del balance de pagos
- El deterioro de los términos del intercambio
- La elevada dependencia de recursos externos

Si se colocan todos los aspectos mencionados junto con las cifras del trayecto recorrido en un horizonte de largo plazo, existen argumentos suficientes para sostener que la economía nacional ha ingresado en la tercera crisis estructural de la época moderna, tal como se observa en la gráfica siguiente, donde se han trazado las tasas de crecimiento del PIB desde mediados del siglo pasado.

Se observa claramente la existencia de dos fases de expansión de características diferentes entre ellas por la naturaleza de las fuerzas motrices que las impulsaron, así como por el dinamismo alcanzado y la duración de la respectiva fase. Son evidentes asimismo tres fases de crisis, cada una de las cuales corresponde al agotamiento de las fuerzas que impulsaron la correspondiente expansión anterior.

Tal es por tanto el carácter de la presente coyuntura: se ha hecho presente una crisis estructural de rango y dimensiones equivalentes a las anteriores, y cuyo despliegue, duración y alcance habrá de depender de las estrategias internas que se logren concertar, por un lado, y de la trayectoria que tenga la economía internacional, por otro.

En este último orden de cosas, será ciertamente determinante la evolución de la economía de los EE.UU. en los próximos años, puesto que existen indicios de que se estaría agotando el largo ciclo expansivo de la década pasada.

Para finalizar estas reflexiones parece oportuno mencionar que, para remontar la crisis y retomar el desarrollo se precisa al menos, considerar los siguientes aspectos:

- Aceptación de los líderes políticos y económicos de que la crisis no constituye un episodio pasajero con raíces en el exterior. Se trata de un fenómeno estructural que requiere respuestas renovadas, así como diseños y compromisos compartidos

- No se ha constituido hasta ahora una instancia encargada de la transición de la economía dirigida por la acción centralizada del Estado hacia una economía sostenida por la actividad económica privada descentralizada. Se trata en todo caso de un proceso largo y complejo, que requiere gestión continuada en el tiempo a partir de un claro acuerdo societal y político
- Es preciso corregir el error de la eliminación de la autoridad de coordinación que ejercía el antiguo Ministerio de Planeamiento, con miras a resolver la ausencia de una autoridad responsable de la conducción integrada de la economía
- Se requiere pasar del enfoque de la estabilización a una estrategia de desarrollo, apoyada en la integración de Sudamérica, y compuesta de un modelo de acumulación y una estrategia de reconversión e innovación, que incluya la reforma de la empresa, que es el complemento imprescindible de la reforma del Estado instrumentada en los pasados lustros
- Es imprescindible contar con mecanismos idóneos de concertación entre el gobierno y la empresa privada, lo que presupone el fortalecimiento de la capacidad propositiva y negociadora de los gremios empresariales
- Se necesita elaborar un programa integral de reconversión productiva y desarrollo empresarial con medidas de emergencia, mediano y largo plazo, acompañado de un conjunto de medidas de alivio de emergencia para los sectores sociales más afectados por la pérdida de empleos e ingresos

Las ideas anteriores están orientadas a superar las restricciones impuestas por la estrategia primario exportadora que se viene aplicando, puesto que dicho enfoque no promueve dinamismo, como se ha puesto en evidencia a lo largo de toda esta exposición. Por otra parte, resulta notorio que tal estrategia acentúa los desequilibrios sectoriales y regionales, al mismo tiempo que amplifica el control extranjero de los sectores estratégicos.

Por tales y otras razones, es necesario debatir sobre el enorme potencial que tienen los países de América del Sur en una perspectiva de largo plazo y que no debe ser visualizada en términos exclusivos de ampliación de mercados, sino antes que nada como un potenciamiento de la capacidad negociadora frente a los formidables poderes que se están configurando en la economía internacional.

El mercado interno es demasiado estrecho para sostener un crecimiento sostenido. En cambio, el entorno vecinal proporciona una dimensión económica verdaderamente importante, que tendría que ser aprovechado de una manera sistemática, tal como se pone en evidencia con las proyecciones de la población hasta el año 2025.

Proporciones de la población mundial				
	1998	2025	1998	2025
	(millones de personas)		(porcentajes del total)	
<i>Mundo</i>	<i>5 901.1</i>	<i>7 302.2</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Bolivia	8.0	11.8	0.1	0.2
MERCOSUR	210.5	259.6	3.6	3.6
Comunidad Andina	109.0	146.8	1.8	2.0
América del Sur	334.3	415.8	5.7	5.7
Cinco países vecinos	247	306	4.2	4.2
NAFTA	400.5	466.7	6.8	6.4

A la luz de las cifras anteriores, se pueden proyectar algunos escenarios promisorios para el desarrollo de Bolivia en el largo plazo. Para su materialización será preciso sin embargo adoptar orientaciones como las siguientes:

- Se precisa modificar el enfoque dogmáticamente neoliberal de las políticas económicas, para sustituirlo por una estrategia ecléctica de conducción hacia metas precisas y objetivos concretos
- Es imprescindible recuperar la capacidad de gestión del Estado
- Se requiere introducir objetivos e instrumentos selectivos en la conducción de la política económica
- Bolivia tendría que buscar la radicación de inversiones industriales selectivas a partir de su relación con el mercado sudamericano
- El país debería jugar un rol activo en la convergencia CAN-MERCOSUR, donde se incluya un esfuerzo especial de impulsar el polo trinacional de desarrollo con Chile y Perú, lo que permitiría potenciar el desarrollo del occidente de Bolivia.

ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA

A continuación se proponen los principales elementos de una estrategia de desarrollo orientada a superar las barreras que han impedido en el pasado que la economía crezca a niveles más altos.

Explicitar los condicionamientos internacionales

Las economías pequeñas necesitan disponer de una interpretación propia sobre las restricciones y oportunidades que les brinda la situación internacional, así como los cambios que se suceden en tal contexto. En este sentido, a continuación se mencionan algunos de los temas que tienen una incidencia directa sobre las opciones del país en el futuro inmediato:

Las nuevas prioridades de los EE UU en su política internacional en relación al terrorismo y el narcotráfico.

La incertidumbre sobre el crecimiento futuro de la economía mundial, no obstante la sorprendente recuperación del crecimiento en los EE UU.

Las repercusiones de largo plazo que traerá consigo la crisis en la Argentina, y en un menor grado también los efectos de la situación en Colombia y Venezuela.

Los compromisos internacionales del país a plazo fijo en el ámbito sudamericano, en el contexto hemisférico, así como en la Organización Mundial del Comercio.

Todas estas cuestiones forman parte de una agenda que no ha sido todavía incorporada a las deliberaciones nacionales.

La gestión integrada del desarrollo

Es poco probable que se logren tasas interesantes de crecimiento si persiste la obsesión con la estabilidad y las restricciones impuestas por los compromisos del HIPC. Por otra parte, la estabilidad ha estado sostenida por los recursos de la asistencia externa, los circuitos del narcotráfico y la estrategia de sobrevivencia que han ejercitado los sectores subalternos de la sociedad.

Es necesario adoptar un enfoque de crecimiento y acumulación, donde la estabilidad macroeconómica constituya un resultado, no un insumo. Si la política económica se ha guiado hasta ahora por concepciones estáticas, neutrales y automáticas; es necesario introducir un enfoque dinámico, selectivo y deliberado, respaldado por acuerdos explícitos y transparentes entre el Estado y los diferentes actores del sector privado.

Las actuales políticas conducen inevitablemente a fortalecer los enclaves ya existentes en los sectores de la energía y los minerales, que además de estar controlados por empresas extranjeras, son sectores sometidos al deterioro de los términos del intercambio.

En lugar de persistir en el enfoque únicamente estabilizador, se precisa formular una estrategia explícita de reconversión del aparato productivo, haciendo un uso activo del marco regulatorio y de las políticas sectoriales y regionales.

Las políticas y estrategias deben partir del hecho ineluctable de que los factores políticos juegan un papel y lo seguirán haciendo en el futuro. Por tal razón, resulta imprescindible que los partidos se incorporen al debate estratégico con miras a establecer una genuina política de Estado sobre el desarrollo a largo plazo, expresada a su vez en una arquitectura institucional apropiada.

El fortalecimiento del empresariado nacional

Se puede afirmar que tal situación evidencia asimismo que las reformas estructurales implantadas a partir de 1985 no han contemplado en momento alguno el potenciamiento de la empresa privada nacional. Lo que más debe llamar la atención es que en el diseño de la capitalización no se consideró para nada que la empresa privada nacional tenía que participar de dicha política, tanto en términos de una oportunidad de formar parte constitutiva de las empresas capitalizadas, aunque sea en términos minoritarios, así como en cuanto sector primordial que obtendría el beneficio de la mayor eficiencia de la gestión extranjera, traducible hipotéticamente en mejores condiciones de suministro y precios de insumos críticos como la energía, las telecomunicaciones y el transporte.

Un enfoque que pretendía establecer una economía de mercado con un rol privilegiado para los actores empresariales tendría que haber contemplado un esfuerzo sostenido de potenciamiento del capital nacional, superando mediante políticas e incentivos las actuales debilidades estructurales del empresariado boliviano.

La acumulación de capitales

El crecimiento es el resultado de la acumulación de diversos tipos de capitales. Bajo el patrón de acumulación prevaleciente en el pasado, el país ha hecho un uso no sostenible de sus recursos naturales renovables y no renovables. La misma situación se presentaría en el futuro en caso de que se imponga una estrategia económica de “sólo gas”.

A pesar de las inversiones realizadas en el pasado en la infraestructura de carreteras y transporte, no existe todavía una vertebración física de las vías de comunicación entre las regiones y los consiguientes mercados. Se requiere todavía importantes inversiones para completar la vertebración interna de las diferentes regiones del país, así como de las salidas hacia los mercados externos.

La base técnico-material de la industria está rezagada en comparación con las condiciones imperantes en países de similar tamaño en América Latina. Sólo se han establecido unas pocas empresas en el sector textil y en la industria de muebles de madera con tecnologías y capacidades productivas aptas para competir en los mercados externos. En ambas industrias existen todavía potencialidades notables para constituirse en las fuerzas motrices que lidericen la reconversión productiva de otras ramas y sectores.

El capital humano disponible en el país es comparativamente bajo y su ampliación (mediante la reforma educativa, p ej) no tiene efectos en el corto plazo en materia de crecimiento. Las políticas educativas, no obstante, merecen atención especial debido a que proporcionan el ámbito por excelencia para superar la exclusión mediante un esfuerzo sistemático de incorporar a los excluidos en una educación de calidad. En este sentido, es preciso recuperar el principio de la educación pública universal como elemento de integración nacional y fundamento intelectual de la autodeterminación.⁴

La articulación de cadenas productivas y distritos industriales

Así como es necesario que existan sectores motrices, también es necesario que existan determinadas zonas con potencial de irradiar impulsos dinámicos sobre sus esferas de influencia. Hasta ahora no se han fomentado en forma sistemática las vocaciones productivas diferenciadas de las diferentes zonas económicas ni se han formulado políticas para establecer una especialización local, como la que se encuentra en otras economías bajo la modalidad de los distritos industriales y los parques tecnológicos.

Los instrumentos de promoción y fomento de la especialización local requieren ser gestionados por los propios municipios, lo cuales tendrían que estar facultados para competir

⁴ Véase Globalización y educación: los desafíos para América Latina, documento preparado en marzo 2002 por la Organización de Estados Iberoamericanos, la CEPAL y la Corporación Escenarios de Colombia.

por la atracción de inversiones a su ámbito territorial. A estos efectos, es preciso dotarles de algunos instrumentos fiscales propios.

El establecimiento de distritos industriales implica necesariamente un nuevo ordenamiento administrativo, de tal manera que se definan nuevas unidades territoriales idóneas para una planificación estratégica, así como para una gestión moderna del desarrollo en términos descentralizados.

La idea de las cadenas productivas es complementaria de la reorganización del espacio económico y representa el mecanismo disponible por de pronto para perfeccionar los eslabonamientos entre sectores e industrias, que son los que articulan un sistema económico en forma.

La reforma del sistema financiero

El requisito de un nuevo esquema de financiamiento para el desarrollo consiste en primer lugar en el aumento sustancial del ahorro interno. A estos efectos se hace imprescindible diseñar nuevos enfoques en materia tributaria conducentes a estimular el ahorro y la postergación del consumo suntuario.

El sistema financiero existente en el país se ha modificado sustancialmente respecto del esquema creado bajo la égida del modelo dirigista. Se han eliminado los bancos estatales, pero ha quedado un vacío en cuanto a las instituciones financieras de fomento productivo. La banca comercial, tal cual existe en el país en estos momentos, no es un agente de financiamiento del desarrollo.

Se plantea, en consecuencia, una urgente reforma del sistema financiero con miras a lograr que se convierta en un instrumento genuino de intermediación entre el ahorro y la inversión nacionales, así como en fuente de financiamiento de la reconversión productiva y el desarrollo empresarial. En tal contexto, el desarrollo del mercado de capitales debería ser fomentado mediante estímulos apropiados, que tomen en cuenta asimismo la apertura de las empresas nacionales a un tipo más colectivo de propiedad y de gerencia moderna.

La discusión sobre la reforma del sistema financiero no puede soslayar la cuestión de la banca de desarrollo, cuyo restablecimiento no puede ser impugnado con el argumento de la ineficiencia y la corrupción registradas en el pasado. Si se admite que el sistema financiero estaría incompleto sin ella, lo que se requiere es examinar las modalidades de su organización y financiamiento.

El replanteamiento de la inserción internacional

Como se ha señalado anteriormente, es imposible que el mercado interno proporcione las condiciones de un proceso de acumulación sostenido y dinámico, ni siquiera cuando aumente la población y su nivel de ingreso. En las condiciones actuales de la economía mundial, la penetración en los mercados internacionales constituye uno de los requisitos del crecimiento dinámico y de la innovación tecnológica. Una auténtica estrategia de desarrollo apoyada por exportaciones dinámicas no quiere decir que las relaciones económicas externas se dejen libradas a la operatoria de las empresas privadas. Muy por el contrario, la reinserción en la

economía mundial es una de las tareas centrales del Estado en esta etapa de revolución tecnológica y redefinición de las alianzas políticas.

La nueva calidad de proveedor estratégico de recursos energéticos para Brasil y EE UU podría introducir nuevos matices en la participación de Bolivia en el MERCOSUR, pero asimismo en las complejas negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas, donde seríamos un actor absolutamente marginal si no tuviéramos las reservas de gas en este momento. Sacar todo el provecho que contiene tal situación depende por supuesto de la capacidad negociadora que despliegue el Estado en defensa de nuestros legítimos intereses.⁵

Una opción mucho mejor sería la utilización del gas como la llave de acceso de otros productos a los mercados del hemisferio y de manera particular los de los países sudamericanos. En este sentido, el gas puede servir de palanca para una industrialización en gran escala, que modernice el aparato productivo bajo parámetros del siglo XXI, puesto que se perdió la oportunidad de la industrialización sustitutiva en el siglo pasado.

Por otra parte, Bolivia requiere desarrollar una pauta exportadora que no esté afectada por el deterioro de los términos del intercambio. Un desafío de tal envergadura no puede ser el resultado de las fuerzas espontáneas del mercado, cuya tendencia primordial ha consistido siempre en privilegiar el aprovechamiento de las materias primas y los recursos primarios del país.

En tal sentido, no hay perspectivas para Bolivia si no logra desarrollar una política proactiva hacia América del Sur. Casi se puede afirmar que ninguno de sus problemas será resuelto fuera de este contexto. Esto significa hacer algunas opciones estratégicas, entre las cuales merece un lugar destacado la relación con Brasil y Chile. Además de las relaciones con EE UU por otras razones, la consolidación de un eje económico con ambos vecinos resulta de una importancia fundamental.

Por último, el país requiere desplegar una renegociación responsable con la cooperación internacional, y de manera particular en cuanto a las condicionalidades derivadas del alivio a la deuda externa.

⁵ El país tendría además que insistir en la suscripción en paralelo de un Tratado Hemisférico de Desarrollo Sostenible, que cambiaría por completo la naturaleza de las relaciones entre los EE UU y el resto del continente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aghion, Philippe, Eve Caroli, and Cecilia García-Peñalosa.** 1999. "Inequality and Economic Growth: The Perspectives of the New Growth Theories". In *Journal of Economic Literature*. December
- Baldivia, José.** 1998. "Condicionantes estructurales para el crecimiento económico en Bolivia". En José Baldivia e tal. *Reflexiones sobre el crecimiento económico*. La Paz: Fundación Milenio
- Baldivia, José.** 1998. "La capitalización". En Juan Carlos Chávez (coord.) *Las reformas estructurales en Bolivia*. La Paz, Fundación Milenio
- Banco Interamericano de Desarrollo.** 2000. *Desarrollo más allá de la economía*. Informe 2000. Progreso económico y social en América Latina. Washington D.C.
- Banco Mundial.** 2001. *Lucha contra la pobreza*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Washington D. C.
- Emmerij, Louis y José Nuñez del Arco.** 1998. *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo
- Gobierno de Bolivia.** 2001. *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*. La Paz
- Grebe López, Horst.** 1983. "El excedente sin acumulación. La génesis de la crisis económica actual". En *Bolivia, hoy*. México, Siglo XXI
- Grebe López, Horst.** 1997. *La propuesta del desarrollo humano en Bolivia*. Estudios de Milenio N° 7. La Paz
- Grebe López, Horst.** 1999. "Los ciclos del desarrollo". En *Bolivia hacia el siglo XXI*. La Paz. CIDES-UMSA, CNR, ANC, CEDLA, CEB y PNUD
- Guevara Arze, Walter.** 1955. Plan de Política Económica de la Revolución Nacional. La Paz, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.
- Hamilton, Kirk y John A. Dixon.** 2000. "Measuring the Wealth of Nations". In OECD. *Framework to Measure Sustainable Development*. Paris
- Instituto PRISMA.** 2000a. *El desarrollo del occidente boliviano: trayectoria pasada y escenarios futuros posibles*. La Paz
- Instituto PRISMA.** 2000b. *Las políticas sobre la pobreza en Bolivia. Dimensión, políticas y resultados (1985 – 1999)*. La Paz: Plural Editores, Embajada Real de Dinamarca en Bolivia
- Jemio, Luis Carlos y Eduardo Antelo (edits.)** 2000. *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*. La Paz: CEPAL, Universidad Católica Boliviana
- Katz, Jorge y Giovanni Stumpo.** 2001. *Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional*. Seminario sobre "Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico. Santiago de Chile, 15 marzo 2001
- Krugman, Paul.** 1996. "A Country is Not a Company". In *Harvard Business Review*. January – February

- Leamer, Edward E., Peter K. Schott.** 1999. *Natural Resources as a Source of Latin American Income Inequality*. Banco Mundial. Internet
- Maddison, Angus.** 1998. *Monitoring The World Economy 1820 – 1992*. Paris, OECD
- Mortimore, Michael y Wilson Peres.** 2001. *La competitividad internacional de América Latina y el Caribe: las dimensiones empresarial y sectorial*. Seminario sobre “Camino a la competitividad: el nivel meso y microeconómico”. Santiago de Chile, 15 marzo 2001
- Peirce, Margaret.** 1997. *Capitalización. El modelo boliviano de reforma social y económica*. La Paz, Woodrow Wilson Center y North South Center
- Rodrik, Dani.** 1996. “Understanding Economic Policy Reform”. In *Journal of Economic Literature*. March
- Rodrik, Dani.** 2000. “How far will international economic integration go?”. In *The Journal of Economic Perspectives*. February
- Rodrik, Dani.** 2000. *Cómo hacer que la apertura funcione. La nueva economía global y los países en desarrollo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Overseas Development Council.
- Zelada, Alberto (coord.)** 2000. *Bolivia: Temas de la agenda internacional*. La Paz: UDAPEX, PNUD