

# Presentación

El número 21 de la revista *Umbrales* tiene como tema central las políticas públicas y la eficacia que éstas muestran para alcanzar los objetivos que se proponen, principalmente en torno al desarrollo con equidad y sustentabilidad ambiental.

El fenómeno de la globalización, las transformaciones tecnológicas, la crisis energética y la volatilidad financiera mundial, han puesto en debate la necesidad de repensar la orientación y efectividad de las políticas públicas, más aun en esta coyuntura de crisis en las economías centrales, altamente industrializadas, combinadas con el crecimiento acelerado en algunas economías emergentes.

Los indicadores de los países de América Latina coyunturalmente se muestran muy positivos por la bonanza externa y fiscal resultado de los elevados precios de las materias primas que exportan. En algunos de ellos se comprenden los desafíos que esto implica para lograr mediante políticas públicas adecuadas dar un salto en la dirección de la transformación productiva y la equidad, en otros no tanto.

Como señala uno de los autores de este volumen, la presente coyuntura se parece a la de la Gran Depresión que cuestionó los paradigmas dominantes y dio lugar al surgimiento de una nueva teoría que modificó las orientaciones de las políticas públicas (el keynesianismo). Si esta es una circunstancia similar todavía falta tener el andamiaje teórico y político-institucional que sostenga la formulación e implementación de nuevos cursos de acción de

políticas públicas que en el caso de los países sub-desarrollados oriente hacia la diversificación productiva y la equidad social y en el caso de la globalidad permita la superación de la crisis profunda que se vive en EE.UU., Europa y Japón y de la amenaza del resurgente proteccionismo ante la presencia de nuevos actores o polos de desarrollo en la economía mundial.

En nuestro país la cantidad de modificaciones normativas y el nuevo escenario que ha implantado la combinación de bonanza económica con ascenso político y social de actores anteriormente más alejados de la gobernanza, conlleva una agenda de políticas públicas al mismo tiempo transformadoras, desequilibrantes, inéditas y carentes de un claro rumbo estratégico. Parte de las dificultades se asocian con la escasez de recursos humanos para pergeñar e implementar las políticas públicas adecuadas y parte con tributos a ideologías inflexibles y poco abiertas al debate y la comprensión del “momentum” de la economía y la política mundiales.

En referencia al tema de la macroeconomía Juan Antonio Morales en aporte para este número señala que la Teoría Macroeconómica, dominada por la orientación neo-clásica, ha sido una de las víctimas de la crisis financiera internacional de 2007-2009 por su incapacidad para anticiparla y dotar de respuestas adecuadas de política cuando ella se desencadenó. La visión neoclásica predominante habría estado más motivada por la “estética” de los modelos econométricos que por la necesidad de entender cómo funciona la economía durante tiempos de inestabilidad financiera. Entonces carece de respuestas al desafío actual. Sin embargo, como la mayoría de los países latinoamericanos apenas sintieron los efectos de la crisis internacional se tiende a creer que ello se debe a la calidad de las políticas económicas, tan criticadas en los países de economía avanzada.

Morales sostiene que para economías pequeñas y abiertas como son las nuestras, los factores internacionales y la política cambiaria tienen enorme importancia y deben tratarse con mayor cautela. En Bolivia por ejemplo la política de tipo de cambio fijo, conlleva el fenómeno de que la tasa de inflación y las tasas de interés están convergiendo con niveles internacionales. Sin embargo, sus efectos pueden ser demasiado costosos en términos de competitividad de las exportaciones y la sustitución de importaciones, más aun si se carece de políticas para la transformación productiva o política industrial.

En este terreno el artículo de Seoane incide en la necesidad de una política pública destinada a incrementar la productividad y la competitividad. Se distingue dos orientaciones teóricas: i) una centrada en la idea de que la función de la política pública es preservar y recrear un ambiente de mercado en el que las empresas y los negocios prosperen, con intervenciones neutrales u horizontales y ii) la que considera que el Estado debe aplicar medidas dirigidas a promover la actividad industrial, con selectividad hacia sectores “ganadores” con capacidades competitivas, si es necesario distorsionando las señales del mercado.

En América Latina predominaron diferentes sesgos en torno a las anteriores dos tendencias, desde un marcado protagonismo estatal hasta un retraimiento de las políticas públicas en torno al desarrollo industrial. En esos “experimentos” no ha dejado de manifestarse una restricción: la fragilidad de la inserción externa basada en productos primarios. Con la globalización y la revolución de la informática electrónica, se modificaron los parámetros para concebir el desarrollo industrial, adoptando el criterio de competitividad como elemento ordenador. La innovación y el cambio tecnológico se convertirán en la preocupación central con el objetivo de creación de ventajas competitivas, por lo que la acumulación de conocimiento tecnológico será valorada más aun que la acumulación de capital. Estudiando la industrialización emprendida en el Asia Oriental se destaca el rol fundamental del Estado. A diferencia, en América Latina se dirá que la debilidad del Estado para actuar y generar instituciones capaces de pergeñar una meta y un proceso inductor de una dinámica social apropiada es la explicación fundamental de los fracasos, ya que el cambio hacia el desarrollo es en primer lugar un cambio en el que se abandonan las instituciones ineficientes, hacia instituciones que impulsen y canalicen la energía social hacia la dinámica del crecimiento, la productividad, el aprendizaje y la innovación.

Pero Bolivia ha enfrentado grandes dificultades para superar un patrón de acumulación apoyado en actividades extractivas de recursos naturales no renovables, con bajos niveles de articulación con los sectores generadores de empleo y dependiente de variables exógenas proclives a marcadas tendencias cíclicas. El artículo de Wanderley, Mokrani y Guimaraes, analiza a partir del tema de los hidrocarburos la relación con otras temáticas relevantes de la política boliviana, que articulan las dimensiones técnico-económica y

político-simbólicas de la gestión del petróleo y gas natural, en el marco de un incremento significativo de la renta hidrocarburífera que capta el Estado.

Por ello se analiza la calidad de una gestión en el sector de hidrocarburos que está mostrando dificultades para ser calificada como sostenible política y económicamente. El artículo evalúa las políticas desde la capitalización, llegando a la nacionalización, con nuevos marcos contractuales y normativos, asumiendo la conclusión de que el estancamiento de las inversiones, la disminución de la producción y el cierre de los mercados en la región son señales preocupantes de la delicada sostenibilidad en la generación de la renta hidrocarburífera que representa actualmente alrededor del 50% de las recaudaciones fiscales del Estado, siendo la base económica de la estrategia de desarrollo del actual gobierno y prerrequisito para la viabilidad y sostenibilidad de las políticas sociales de redistribución vía bonos y subsidios.

El artículo de Rogelio Churata aborda el tema de la política comercial, ligada a la presencia de los productos bolivianos en la región vecina del país. La necesidad de avanzar en los compromisos comunitarios en un nuevo escenario de relaciones cooperativas en Sudamérica, constituye la propuesta que plantea para hacer realidad una mejor inserción de Bolivia en los mercados regionales. Particular atención le merecen las micro y pequeñas empresas, que actualmente se ven perjudicadas por las prácticas neo-proteccionistas (no arancelarias y para-arancelarias), teniendo según el autor un gran potencial competitivo. Dira entonces que desde la perspectiva del modelo plural de desarrollo productivo boliviano para el “Vivir Bien”, el comercio exterior es una actividad complementaria y de cooperación entre los pueblos y debe estar liberada de prácticas no solidarias.

Ahora bien, las políticas sociales han sido abordadas en este número considerando como premisa que debe existir una coordinación estrecha entre ambos ámbitos de la política pública, evitando que las primeras se consideren un complemento secundario y compensador de los efectos que causan las políticas económicas. Este criterio sostiene la idea de que el desarrollo económico solo puede ser tal sin incorporar como elemento fundamental la equidad social. Por ello es que en la segunda parte de UMBRALES 21 abordamos la temática de las políticas sociales, con aportes que damos cuenta a continuación.

Un primer aporte es la revisión de las políticas educativas en el siglo XX, haciendo un recorrido en torno a las formas que adoptó la construcción del Estado nacional y el debate que en cada contexto se planteó la sociedad respecto al rol de la educación. En función a ello, la autora, María Luisa Talavera, reflexiona sobre las bases que el liberalismo de principios del siglo XX le legó al sistema educativo nacional, cuando se puso en marcha un programa sin precedentes para la formación de los maestros. A partir de entonces, se observa el creciente protagonismo de este gremio, apuntalando la educación pública y, por lo tanto, una relación con el Estado que nunca estuvo exenta de dificultades e intereses, especialmente a partir de 1952. Entre medio, la autora observa el lugar que ocupó la problemática indígena en los dilemas del liberalismo, cuya discursividad era modernizante pero sus estructuras conservadoras. Es en ese escenario que se planteó un horizonte para la educación indígena, campo en el que se destacó la Escuela-Ayllu de Warisata. Como conclusión, la autora señala que la educación pública no funciona sin actores que la dinamicen, pero tampoco sin referentes que provean a éstos de “conciencia histórica”, como los maestros.

El segundo aporte tiene como preocupación el problema de la salud sexual y reproductiva, surgida de los resultados de una investigación sobre el llamado “aborto medicamentoso” en clínicas privadas de las ciudades de La Paz y Cochabamba. Al respecto, la autora María Dolores Castro, advierte sobre el hecho de que a pesar de que en el país existen avances para el ejercicio de derechos en este campo, aún son escasos los efectos sobre el aborto inseguro que es el corolario de embarazos no deseados, entre otras cosas por la escasa información de la que dispone la población para ello o su tratamiento bajo pautas informales, especialmente entre adolescentes y jóvenes. A eso se suman una serie de prejuicios familiares, tabúes culturales, violencia e inaccesibilidad a servicios seguros y amigables para prevenir estos problemas.

Para cerrar con esta parte, UMBRALES 21 ofrece un artículo referido a la oferta de “empleos verdes” en una zona minera en Chile. En el marco de las preocupaciones actuales sobre el cambio climático, así como el deterioro del medio ambiente, la autora da cuenta de una forma novedosa de contrarrestar estos efectos a partir de la generación de empleos que reducen el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos hasta lograr niveles

sostenibles. La perspectiva de fondo es preservar el medio ambiente si mellar el empleo en el mundo, examinándose las posibilidades que brinda la minería del cobre en una zona desértica como el Norte de Chile, destacándose asimismo el papel que juegan las comunidades étnicas ubicadas en esta zona.

En el apartado de Aportes, la revista presenta 3 artículos complementarios, el primero referido a la necesidad de pensar el desarrollo en el marco de los cambios históricos y de las transformaciones tecnológicas que han superado los enfoques alrededor del estado-centrismo de la tradicional Economía del Desarrollo (ED), ya que la unidad de análisis ha dejado de ser la economía nacional para situarse en la empresa, la red de empresas y el concepto de sistema de innovación. Sigue a este artículo, otro enfocado al problema de las políticas del neoliberalismo sobre al agro mexicano, que han tendido a la des-ruralización en este país, obligando al mundo campesino a la migración obligada hacia el norte, con implicancias en las economías de EE.UU. y de México. En base a ese análisis, se hacen sugerencias innovadoras para dar respuesta a estas problemáticas, con iniciativas como las del eco-turismo. Por último, se ofrece además un breve artículo sobre el papel que ha jugado la cooperación internacional en la resolución de conflictos a través del diálogo en Bolivia.

Finalizando, la revista contiene además dos reseñas, una del libro de Fernanda Wanderley “Crecimiento, empleo y bienestar social y otro de Galia Domic, compiladora de un libro sobre Políticas educativas. Estuvieron a cargo de ellas, Gabriele Ruesgas y Anke Van Dame, respectivamente.

Acompaña a UMBRALES 21 la obra del artista boliviano David Angles (1955-2000), cuya vida se truncó prematuramente, dejando al país un trabajo de gran vigor expresivo. Sus momentos más destacados se trasladan a las luchas por la reconquista democrática que le dio un tono particular a su generación, y luego a esa multiplicidad de sensaciones que remarcó su última fase, propia de quienes viviendo en un mundo ajeno no pueden sino traslucir una pertenencia dilemática , siempre bajo la rúbrica de la nostalgia.