

La inserción de Bolivia en la economía mundial. Una mirada crítica al post-neoliberalismo

*Alfredo Seoane Flores**

“Ya indico hace un siglo John Stuart Mill, y con razón, que son las importaciones, y no las exportaciones, las que aumentan la riqueza de un país”

Paul Samuelson (1966)

“Pero tanto en la teoría como en la práctica un superávit comercial puede ser una señal de debilidad nacional y un déficit una señal de fortaleza”

Paul Krugman (1994)

Resumen

La inserción de Bolivia en la economía mundial respondió a la demanda de productos primarios, desarrollando una mono especialización en minerales. Las variaciones de la demanda internacional del producto en cuestión determinaban las fluctuaciones económicas, pasando de recesión a auge y viceversa. En los años 1980s colapsa el desempeño exportador sin alternativas de relevo, determinando una verdadera y compleja crisis de inserción internacional. La reinserción económica, a través del esforzado desarrollo de las exportaciones no tradicionales, constituye el inicio de una tendencia a la diversificación en productos y mercados que el artículo califica como punto de inflexión en las constantes históricas del país. Sin embargo, en la Bolivia post-neoliberal actual se detectan riesgos para la continuidad de esa tendencia diversificadora de las exportaciones, determinada por una combinación de desestímulo al emprendimiento privado, exceso de gasto que repercute en inflación y apreciación de la moneda. La posibilidad que le brinda la coyuntura de auge de Balanza de Pagos al país, para reforzar y desarrollar una mejor modalidad de inserción en la economía mundial, puede desaprovecharse. Algunas propuestas para lograr desarrollar las ventajas competitivas auténticas, en base a incorporación de conocimiento a la dotación de recursos existentes, son presentadas al concluir.

* Profesor-investigador del área de Economía Política y Relaciones Internacionales del CIDES-UMSA.

Introducción

El punto de partida de nuestro análisis es la reflexión que surge del epígrafe, que equivale a preguntarse ¿cuál es el aspecto esencial de las relaciones económicas internacionales de un país? Como dijo Stuart Mill ¿serán las importaciones las que aumentan la riqueza? ó ¿un superávit exportador no constituye la panacea para un país? Digamos de inicio que la idea no es obvia y su comprensión no surge del sentido común.¹

La acción de exportar tiene sentido porque permite a un país pagar los bienes y servicios que compra del exterior, es decir, provee de un poder de compra de productos importados. Tratar de exportar al máximo para acumular reservas creyendo que con ello se incrementa la riqueza de un país, es el criterio mercantilista criticado por los más grandes economistas clásicos debido a su efecto económico pernicioso ya que un superávit, implica la existencia de déficit de otros países, es decir, un “juego de suma cero” donde lo que gana uno pierde(n) otro(s), generando una dinámica internacional de intercambio decreciente y estimulante de la retaliación proteccionista. Además, una acumulación de reservas internacionales (oro para los clásicos) en un país, implicará una tendencia a la elevación de precios que redundará en el deterioro de sus capacidades de exportar y en el incremento de sus importaciones, desarrollándose el llamado “ajuste automático”.²

-
- 1 En ese aspecto, complementamos la idea mencionando la postura del economista austriaco Schumpeter, referida a que es la acción de los empresarios emprendedores la que enriquece a una sociedad.
 - 2 El mecanismo de ajuste automático de desequilibrios de balanza de pagos –planteado inicialmente por Hume (1752)–, bajo el sistema del patrón oro, señala que el país con superávit de exportaciones verá incrementarse la cantidad de oro existente en su mercado y, por lo tanto, verá que sus precios subirán, disminuyendo éstos, por el efecto inverso, en el país con déficit, de manera que los flujos de comercio se revertirán y los déficits/superávits desaparecerán. El mecanismo de ajuste en situaciones actuales donde ya no rige el patrón oro, no es necesariamente automático, ya que las decisiones de política monetaria y cambiaria permiten manejarlo y postergarlo temporalmente, si es que existe la posibilidad de financiarlo. Una regla inquebrantable de la contabilidad internacional es que la suma de todos los déficits del mundo deben igualar a la suma de todos los superávits. Los países con superávit resultan ser quienes financian el déficit de los países deficitarios que les compran.

En la realidad económica actual, vemos países que desarrollan un “neomercantilismo” esforzándose por mantener una posición de exportador neto, que busca incesantemente producir excedentes sobre sus importaciones –a partir de bajas tasas de consumo o elevado ahorro– concentrándolas preferentemente en materias primas e insumos, al mismo tiempo que fomentan la producción exportadora de bienes industriales y de alto valor agregado. Estas son, en cierta medida, experiencias de crecimiento que se muestran como ejemplos del éxito logrado por una orientación hacia exportaciones de bienes manufacturados, como sucede con Japón, Corea y China, entre otros del este de Asia. ¿Cómo explicar ese neo-mercantilismo? Es una pregunta que trataremos de responder en este artículo.³

El ahorro externo, bajo la forma de créditos, inversión directa o inversión de cartera, constituye una forma adicional y complementaria que permite ampliar las capacidades de importación y, a través de ellas, las de producción. De hecho, para los países en desarrollo, un ampliado proceso de inversión necesario para acelerar el ritmo del crecimiento económico, dada la escasa diversificación productiva, requerirá de un componente importado elevado por la adquisición de bienes de capital, insumos industriales, patentes tecnológicas, entre otros bienes y servicios. De ahí la idea de que una buena inserción externa es aquella que le permite a un país contar con los recursos para poder financiar las importaciones de bienes y servicios, necesarias para su desarrollo.

Por eso, plantearse el desafío de acelerar el crecimiento económico implicará, necesariamente, alguna modalidad que permita superar la restricción de no contar con capacidades suficientes de importación de bienes de capital, tecnología e insumos necesarios para la producción. Esto quiere decir que tendrán los gobiernos que resolver –si pretenden incidir positivamente en

3 La economía China –un ejemplo muy actual–, genera un superávit comercial enorme que lo destina en gran parte a comprar bonos del Tesoro de los EE.UU. país que tiene un déficit comercial casi igual de enorme. Asimismo, la China recibe un gran flujo de inversión externa directa, principalmente norteamericana, y compra tecnología y servicios, pagando la “renta tecnológica”. Esto nos muestra que son dos las “caras de la moneda” que hacen posible la existencia del superávit chino/déficit de EE.UU.: flujos de bienes compensados con flujos de servicios y de capital de uno hacia el otro lado.

el desenvolvimiento de la economía—, la ecuación consistente en una mezcla adecuada de exportaciones, acceso a financiamiento externo (créditos y/o inversión directa) y uso de esos recursos en importaciones de bienes de inversión. En ese entendido, podemos decir junto con Krugman, que tener un déficit comercial financiado con ahorro externo, que se traduce en importaciones de bienes de capital e insumos de la producción, no siempre es malo para la salud de una economía, sobretodo si después se traduce en capacidades productivas y de exportación incrementadas que dan lugar a un superávit comercial, generando mayores posibilidades de importar y en fases de mayor desarrollo, convertir al país en exportador de capitales y ahorro a otras localizaciones. Por el contrario, puede ser que una situación de superávit sea resultado de una necesidad de contraer importaciones para destinar recursos al servicio de la deuda externa, como sucedió a toda América Latina en la década de los 1980s, postergando su desarrollo.

Las constantes históricas de la inserción de Bolivia en la economía mundial han estado marcadas por la demanda proveniente de Europa y América del Norte, en concordancia con el desarrollo industrial que han vivido esas economías. Esa fuente del dinamismo de las exportaciones nacionales se concentró en un solo tipo de producto, de manera que tanto la producción de plata y estaño, definieron lo esencial de los periodos más largos del proceso histórico económico nacional. De esa manera, la economía boliviana se desarrolló en sintonía y al ritmo que le permitían las fluctuaciones de la demanda internacional del producto en cuestión, creciendo en la fase ascendente y entrando en crisis o recesión ante cambios depresivos en ella. El mercado interno, por su reducido tamaño y la orientación “hacia adentro” del llamado patrón de desarrollo, no representaba el motor dinámico de la economía, ya que estaba surtido por las importaciones manufacturadas de todo tipo y el abastecimiento de alimentos por un sector agrícola atrasado.

Sólo recientemente —desde fines de la década de los ochenta—, es que se produce una paulatina y creciente diversificación en productos y mercados de exportación, que hacen menos vulnerable a la economía nacional, respecto a los cambios en la demanda internacional, indicando un cambio histórico cualitativamente muy importante. En efecto, productos bolivianos

de exportación no tradicional⁴ como los agroindustriales que se dirigen a mercados regionales, o manufacturas de la joyería, las maderas, el cuero y los textiles, que acceden a mercados de países industrializados como EE.UU. Europa o Japón entre otros, muestran una tendencia novedosa en la historia económica del país.

Se puede decir que los mercados potenciales para las exportaciones de Bolivia, tienen dimensiones casi infinitas para las posibilidades actuales e inmediatamente futuras de su aparato productivo. Más aun si consideramos el crecimiento del comercio internacional a ritmos mayores que la producción, convirtiéndose la opción de engancharse en esa dinámica, accediendo a mercados dinámicos, con la posibilidad de acelerar el ritmo del crecimiento para lograr efectivos incrementos del ingreso per cápita. Sin embargo, aun cuando existen posibilidades efectivas de acceso, una serie de factores devienen en una dinámica interna que atenta contra esa tendencia diversificadora de las exportaciones, entre los que podemos mencionar: la pérdida de competitividad debido a los efectos de la revalorización de la moneda nacional en el marco de escasos avances en la productividad (enfermedad holandesa), la mentalidad rentista y anti-emprendedora de las políticas públicas aplicadas, la contracción de la inversión privada y de los emprendimientos económicos en general, el deterioro de las condiciones de acceso a los mercados emergentes, entre otros.

Además, debido a un importante crecimiento del valor de las exportaciones y de las transferencias externas netas, las reservas se acumulan en el Banco Central y los ingresos fiscales superan a los egresos, pero, al mismo tiempo, la oferta interna se contrae, afectada por la escasa inversión privada, la apreciación de la moneda y el abaratamiento de las importaciones. Así, los costos se acrecientan, mientras las importaciones se abaratan. Esto afecta principalmente a los exportadores no tradicionales, antes que a las exportaciones de bienes primarios, que se han favorecido por una coyuntura de precios internacionales muy buena. Todo ello amenaza con el retorno a

4 Exportaciones no tradicionales desde Bolivia, son aquellos productos de exportación que no son minerales o hidrocarburos, es decir, productos agrícolas, agroindustriales, forestales, industriales, etc.

una situación de especialización concentrada en minerales y gas, tendiendo Bolivia a perder la escasa diversificación lograda.

Nuestro principal planteamiento es que la constante histórica boliviana en la que periodos de bonanza –emergentes de explotación de recursos naturales que cuentan con precios internacionales coyunturalmente altos–, seguidos de periodos de estancamiento o crisis –una vez esos precios invariablemente se deterioran–, no debería ser una fatalidad histórica reiterada. En los comportamientos del sector exportador más recientes, se puede observar una diversificación en mercados y productos, detectándose determinantes estructurales y efectivos alineamientos de política económica que han dado ese resultado. Sin duda, esa diversificación de mercados y productos de exportación, ha ido de la mano con el desarrollo de una emergente capacidad de emprendimiento nacional, donde predominan unidades empresariales (mayoritariamente pequeñas), que contienen la semilla de una nueva forma o patrón de inserción. Se debería reforzar esa tendencia y evitar el retorno a la mono-exportación, tal como lo señala toda la teoría económica actual. Es el desafío de la actualidad.

¿Será posible mantener esa tendencia a la diversificación de productos y mercados de exportación con el cambio del modelo neoliberal al actual post-neoliberal?, ¿Qué factores externos e internos contribuirán a que eso suceda?, ¿Cuáles variables muestran tendencias al deterioro y cuales al fortalecimiento de dicha tendencia? Son parte de las preguntas que este artículo pretende contestar.

Exportaciones e inserción de la económica

Impronta

A partir de la dominación colonial española y continuando con la vida republicana de Bolivia, predominó un patrón de inserción en la economía internacional basado en la extracción de recursos naturales y sobre-explotación de mano de obra. El descubrimiento de las vetas de plata de Potosí, que da inicio a una explotación salvaje de la población nativa y el saqueo

del mineral a favor del reino de España y del capitalismo en sus inicios, marca el principio de una impronta en el desarrollo empobrecedor de esta sociedad (“mendigo sentado en una montaña de oro”) que se mantendrá durante siglos.

Inicialmente, coincidiendo con el periodo de surgimiento de la economía capitalista, los recursos extraídos de las colonias irán hacia Europa para favorecer el proceso de acumulación originaria. Posteriormente, durante la 1ª. Revolución Industrial (1760-1830), la incrementada demanda de materias primas no significará para Charcas o Bolivia, la llegada de un impulso fuerte de inversiones y modernización. Esto es explicado porque dicho momento histórico coincide con la crisis de la corona española y el advenimiento de la lucha independentista, que empieza en Charcas, conflicto que implicó la destrucción de la producción minera: *“Bolivia inició su vida independiente con su base minera destruida. La minería, que se encontraba en decadencia desde la revolución de los Katari (1876) se paralizó, virtualmente, durante los 16 años que duro la lucha sin tregua por la independencia”* (Arce. 2003. p83). Ya que la minería era el sostén de la administración colonial, advenida la República, con una minería en crisis, la principal fuente de ingresos fiscales pasó a ser los impuestos indígenas y el principal egreso los gastos militares. Esta situación de profunda injusticia empieza a revertirse con la recuperación de la minería.

De la plata al estaño

La minería se recupera en los años 1860 en adelante, inmediatamente anteriores a la Guerra del Pacífico, convirtiéndose desde entonces hasta la década de los 1980, en el principal soporte de las finanzas públicas. Personajes como José Avelino Aramayo y Aniceto Arce, aportan y personifican el espíritu emprendedor que posibilitó este quiebre histórico. La empresa minera Huanchaca marca el resurgimiento de la minería boliviana en cuya historia –que la muestra como la primera que incorpora tecnología moderna en la producción minera, la primera que recibe aportes de capital externos, principalmente chileno, la que financia la construcción del primer ferrocarril que conecta al territorio boliviano con el océano y que, finalmente,

decae por la caída de los precios internacionales del mineral—, podemos encontrar las raíces de todos los siguientes emprendimientos mineros hasta la nacionalización de 1952.

Un factor contemporáneo con el surgimiento de Huanchaca, de gran significación para Bolivia, fue el inicio del desarrollo de la explotación de salitreras, guaneras y de la famosa mina de plata “Caracoles” en el departamento del Litoral Boliviano, concesionados a inversionistas ingleses y chilenos, al amparo del Tratado de 1866, firmado durante el gobierno de Melgarejo, que permitía que los beneficios por impuestos a la minería se compartan por los gobiernos de Bolivia y Chile. Como sabemos, este hecho llevó a la medida de subir los impuestos, adoptada por el presidente Daza, que sirvió de pretexto para la invasión chilena en el año de 1879.⁵

El periodo de auge de la exportación de la plata se agota a finales de la centuria debido a la disminución del precio del mineral, que ocurre por la implantación del monometalismo en reemplazo del bimetalismo monetario. Sin embargo, el desarrollo de la minería argentífera sentó las bases para que el ciclo subsiguiente, de producción y exportación de estaño, se pueda desarrollar. Una demanda creciente del mineral se combina con las ingentes dotaciones del mismo en Bolivia y, sobre la base de las capacidades de explotación de los grandes yacimientos que habían servido para la explotación de plata, le sigue la reorientación de esas capacidades hacia el estaño, producto de incrementada demanda internacional.⁶

Usando terminología marxista se puede decir que la acumulación originaria de la minería de la plata, sirvió para desarrollar la explotación

5 La pérdida del Litoral para el desarrollo de la minería de Bolivia significó un grave inconveniente ya que hasta la firma del acuerdo de tregua tuvo que realizar sus exportaciones por el río de La Plata, además del impacto en los ingresos públicos al perder una fuente de recaudación, en cambio, para Chile, el agresor, “*La conquista del Departamento del Litoral, (...) representó uno de los mayores aprovechamientos económicos que registra la historia como consecuencia de una acción bélica*” (Arce, 2003 p.109)

6 Sobre el desplazamiento de la plata por el estaño, Arce (2003) cuenta la anécdota de que Simón Patiño, al ser avisado que se había encontrado una gran veta en su mina “La Salvadora”, mientras caminaba para verla, rogaba “Dios mío, que no sea plata, que sea estaño” Pág.185. Los personajes más importantes de la era del estaño fueron Simón Patiño, Carlos Aramayo y Mauricio Hoschild, llamados los “barones del estaño”. Almaraz, (1966)

del estaño. El mejor ejemplo es el del ferrocarril Antofagasta- Oruro, que permitió transportar el estaño al puerto.

El factor desencadenante para el desarrollo del nuevo ciclo, fue el incremento de la demanda por la utilización industrial del estaño por parte de las nuevas industrias que surgieron, como resultado de la 2ª. Revolución Industrial, en los países capitalistas desarrollados tales como la industria del automóvil, la de alimentos enlatados y todo tipo de productos que usaban la hojalata. El estaño se usaba como producto antioxidante, antifricción, conservante y envoltorio. La producción estandarizada y masificada, característica del periodo “fondista”, implicó una creciente demanda del producto.

En ese desarrollo, se fueron incorporando nuevos productores de estaño, en países del sur de Asia como Malasia y Tailandia, que fueron desarrollando yacimientos aluvionales, explotables a menor costo. Asimismo, con el avance tecnológico se hizo más eficiente el uso de los materiales, a través de mejoras de procesos técnicos ahorradores de materia prima además del descubrimiento de nuevos materiales sustitutos, determinando que la demanda de estaño tienda a caer. La conformación de la Asociación de Productores de Estaño en 1929, debido a la habilidad de Patiño que fuera su primer presidente, permitió estabilizar los precios del mineral, controlando la producción mediante cuotas asignadas a cada país, resultando de ello un buen paliativo a la tendencia decreciente de los precios del estaño, que con los relativamente más altos costos de las minas bolivianas, las afectada en primer lugar.

La coyuntura más favorable fue la de la 2ª. Guerra mundial por la importancia estratégica del estaño boliviano, pues era el abastecedor más seguro del mineral, mientras los yacimientos del Asia habían caído bajo el control Japonés. Sin embargo, ésto no se reflejó mayormente en un beneficio para el país, por carecer de un Gobierno/Estado capaz de negociar adecuadamente los intereses nacionales en una coyuntura favorable.

La revolución de 1952, la nacionalización de las minas, la marcha al oriente, fueron entre otros eventos causales del inicio de un cambio en la orientación de la inserción internacional del país. En efecto, la transferencia de recursos de la minería y del petróleo junto con la incorporación de las tierras productivas del oriente y el desarrollo de la producción de alimentos

agroindustriales, permitieron la sustitución de importaciones de alimentos tales como azúcar, arroz, aceite, etc. y, posteriormente, el desarrollo de exportaciones no tradicionales. También se inició un nuevo ciclo de producción de hidrocarburos, con la participación de empresas extranjeras.

Crisis de la minería

Sin embargo, el estaño seguirá siendo, por mucho tiempo más, el principal producto de exportación, aunque atravesando por situaciones difíciles debido a una combinación de: i) escasa inversión para exploración y mejoramiento de las minas, ii) consecuente baja ley del mineral, iii) precios tendentes a la baja y iv) altos costos de explotación acompañados de una relación asalariados/empresa estatal poco flexible, redundando todo ello en una dificultad para afrontar una reestructuración productiva y frenar el declive de productividad.

La década de los setenta del siglo XX, representó para la economía boliviana un período similar al actual, en el que una coyuntura favorable de precios del estaño y del petróleo –producto que se empezó a exportar desde la incursión de compañías norteamericanas como la Gulf Oil Company, que invirtieron en el país y después fueron nacionalizadas– con fuerte participación del estado como productor y exportador directo, implicó superávit comercial y del sector público. Además, emergieron condiciones extraordinarias en cuanto a la disponibilidad de crédito internacional, de manera que el país accedió a importantes montos de deuda para el desarrollo. Sin embargo, las condiciones favorables que ello significaba no se plasmaron en un proceso de inversiones que desarrolle alternativas de exportación e inserción en la economía internacional.

Los años ochenta fueron la otra cara de la moneda, ya que las condiciones de bonanza de balanza de pagos se revirtieron de manera radical. En efecto, producto la crisis económica mundial y de políticas dirigidas a detener la inflación que adoptaron los gobiernos de las principales economías del mundo, se produjo una elevación en las tasas de interés, una contracción económica internacional y del crédito a los países en desarrollo, con la consiguiente disminución de la demanda por materias primas, entre otros.

Las repercusiones sobre la economía boliviana fueron devastadoras ya que junto con la elevación de los costos del servicio de la deuda externa, se dio una contracción, encarecimiento y restricción del crédito externo. Paralelamente, los precios internacionales del estaño y el petróleo empezaron a disminuir y el valor de las exportaciones a contraerse. Asimismo, considerando que el periodo previo, de superávit de balanza de pagos, no se tradujo en la creación de nuevas capacidades exportadoras más diversificadas e incluso no se tradujo en mejores condiciones de exportación tradicional –la minería y la industria de hidrocarburos a inicios de los ochentas mostraban condiciones decrecientes de productividad– se tuvo que afrontar una verdadera crisis de inserción externa, que repercutió en crecimiento negativo del pib. La situación se vio agravada por un manejo ineficiente de los desequilibrios macroeconómicos, traducido todo ello en la hiperinflación. Para agravar el escenario, se afectó al ahorro privado, con la desdolarización de las transacciones financieras y de todos los contratos, bajo el criterio de que por decreto se iba a lograr disminuir la demanda de la moneda estadounidense, pero la medida se tradujo en una dolarización de facto, por una creciente demanda del dólar como reserva de valor.

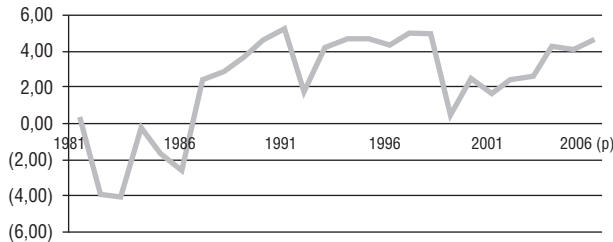
Los mecanismos automáticos del ajuste del desequilibrio externo empezaron a manifestarse y la política económica amplificó sus efectos negativos, ya que exacerbó los desequilibrios macroeconómicos, mediante una política monetaria expansiva, en un contexto de crisis en el sector externo (déficit de balanza de pagos) y del sector fiscal. La dificultad para mantener estable el tipo de cambio fue la manifestación más clara de dichos mecanismos.

Superando la crisis

Los efectos en el ritmo de crecimiento de la producción se pueden observar en la gráfica 1, donde claramente se ve que el ritmo de crecimiento del PIB fue negativo desde 1980 hasta 1986, periodo en el que era 15% inferior al de 1980, y la población (con crecimiento vegetativo de alrededor de 2.2% anual) se había expandido en un monto algo mayor al 13%, es decir, el PIB per-cápita en Bolivia disminuyó en aproximadamente un 30% en seis años. En 1987, se logra un crecimiento del PIB de 2.5%. La Gráfica 2 muestra

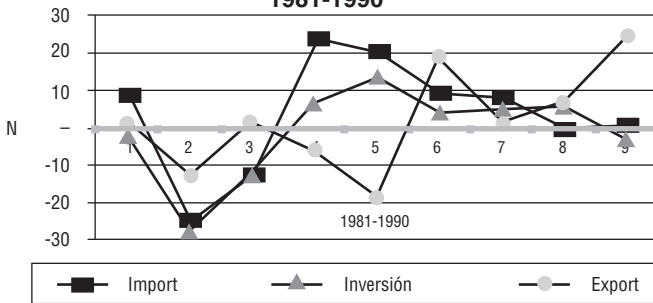
que la recuperación del crecimiento estuvo precedida por un incremento de las inversiones y las importaciones.

Gráfico 1
PIB tasa de crecimiento



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

Gráfico 2
Tasa de crecimiento
1981-1990



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

El año de 1987 marca el momento más álgido de la crisis de inserción –los precios del estaño caen por debajo de los \$us.2 la libra fina y las exportaciones son el 51% de las de 1980– pero marca también el inicio de una nueva etapa, ya que es el año en que las exportaciones no tradicionales comienzan un ritmo de crecimiento que será sostenido durante los 20 años siguientes, pasando de ser el 14% de las exportaciones en 1980 a un 19% en 1987 y en 1994 poco más del 50%. Ese año, de 1994, marca la primera

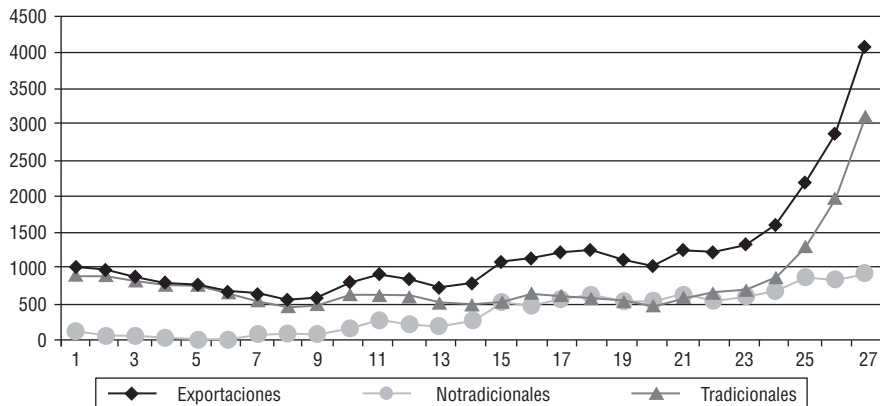
vez en que las exportaciones no tradicionales superan a las tradicionales, situación que se repetirá en los años siguientes hasta la aparición de las exportaciones de gas que superan al total de las no tradicionales recién en el año 2005.

Diversificación de mercados y productos

En la década de los años noventa se produce un cambio en la situación general de la balanza de pagos de Bolivia que, después de varios años deficitarios, empieza a mostrar resultados positivos desde 1993, situación que se mantiene hasta ahora, debido, en un primer momento, a un importante superávit de la cuenta de capital por inversión extranjera directa (IED), que llega a su punto máximo en 1998 y, más recientemente, por el crecimiento del valor de las exportaciones, transferencias netas positivas y por programas de quita de deuda externa que han compensado la baja de los flujos netos de IED. En todos estos años, las importaciones crecieron a ritmos acordes con el crecimiento del producto -es decir que no hubo restricciones al crecimiento provenientes de ese aspecto-, con un importante periodo en el que alcanza niveles muy altos, principalmente debido a la importación de equipos e insumos para la exploración, explotación y transporte de hidrocarburos, que explicará algunos años después la expansión de las exportaciones de gas.

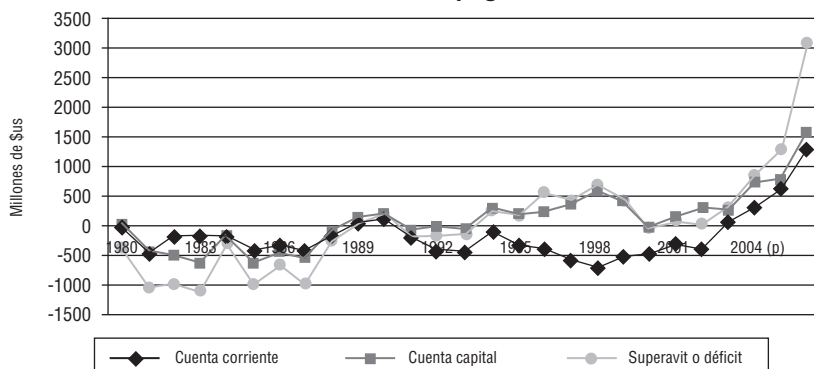
Sin embargo, dejando de lado el boom del gas, las exportaciones no tradicionales fueron y siguen siendo un importante componente de la producción con destino a los mercados externos, lo que denota aspectos positivos en el patrón de inserción internacional de Bolivia. El año 2003 marca el primero de los años del periodo democrático en el que se tiene un superávit comercial y de cuenta corriente, donde también es favorable el comportamiento de las remesas del exterior, enviadas por bolivianos que realizan actividades laborales.

Gráfico 3
Exportaciones 1980-2006



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

Gráfico 4
Balanza de pagos

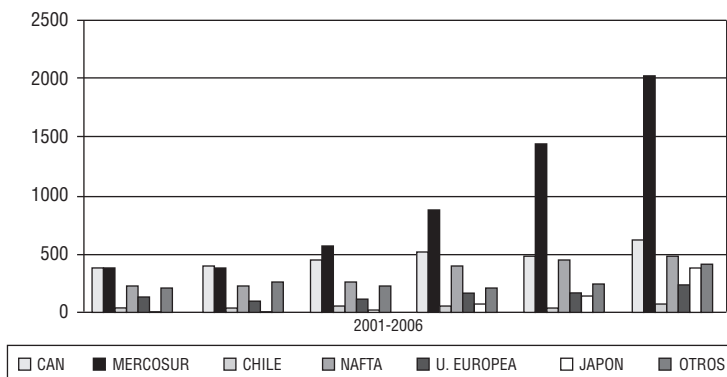


Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

Para el crecimiento sostenido de las exportaciones no tradicionales, resultará determinante una combinación de inversión privada, estímulo estatal y apertura de mercados externos, que se dio en los años en que se aplicó el programa de ajuste estructural, financiado y motivado por los organismos multilaterales. Inicialmente, los productos estrella de las exportaciones no tradicionales fueron los productos de la agroindustria del oriente, en particular los derivados de la soya y otras oleaginosas. Posteriormente, emergieron nuevos sectores exportadores, como la industria textil, la de manufacturas de madera, joyería, marroquinería, ubicados principalmente en el occidente del país. Es decir, que la inserción más diversificada en productos y mercados de destino, también se manifestó en una diversificación mayor en cuanto a la procedencia regional de las exportaciones. Nótese que la mayor parte de estos productos son resultado de la transformación de recursos naturales abundantes como las maderas preciosas, el oro, cuero y de la mano de obra local, muy eficiente para labores manuales - artesanales y de bajo costo. Es decir que se trata de la incorporación de valor agregado a las ventajas comparativas.

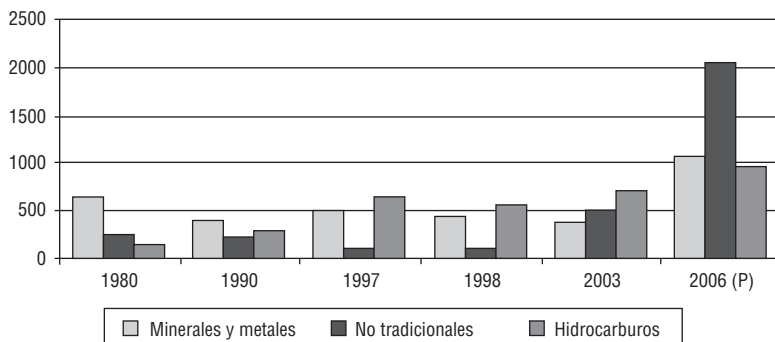
En cuanto a la diversificación de los mercados, se observa la creciente importancia de los mercados regionales como la CAN y MERCOSUR, que son las dos áreas preponderantes a donde se dirigen las exportaciones. En el caso de las exportaciones no tradicionales, como las oleaginosas y otros productos agroindustriales, fueron determinantes los márgenes de preferencias comerciales otorgados a su favor en la Zona de Libre Comercio Andina, creada en 1989. En cuanto a los otros productos no tradicionales de origen manufacturado como los textiles, joyería, manufacturas de madera, los mercados extra-regionales de EE.UU. y Europa han sido los más importantes, sin embargo, también a los mercados regionales sudamericanos han logrado penetrar. Cabe mencionar que para las exportaciones tradicionales, principalmente el gas, los mercados vecinos son los más importantes, dado que Brasil y Argentina se constituyen en los actuales compradores de gas, mientras los minerales se exportan en su mayoría a Europa, los EE.UU. y reciente a Japón (Zinc). De otro lado se observa en los últimos años que están emergiendo flujos cada vez más intensos de comercio al Asia, principalmente Japón y China.

Gráfico 5
Destino de las exportaciones
Millones de \$us



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

Gráfico 6
Composición de las exportaciones



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

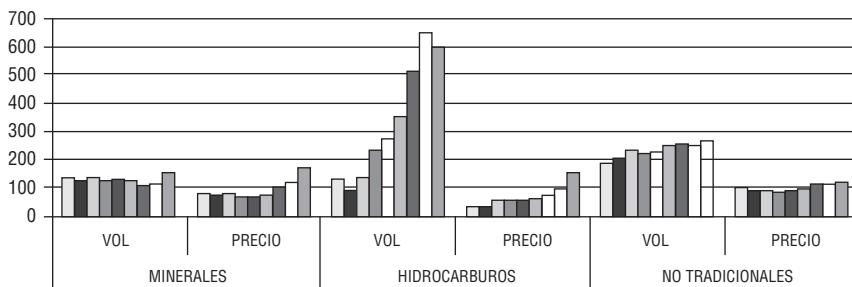
Nos interesa resaltar que la recuperación reciente de las exportaciones tradicionales –gas y minerales–, no implicó todavía un decrecimiento en términos absolutos de las exportaciones no tradicionales y el retorno a la

matriz de especialización exclusivamente concentrada en materias primas minerales (ver Gráfica 6). En efecto, el crecimiento del valor de las exportaciones no tradicionales se ha mantenido aunque en términos relativos ha sido desplazada del segundo lugar, como grupo, por las exportaciones de minerales. Comparativamente, si observamos la gráfica 7 podemos decir que el factor precio ha sido mucho más determinante para la expansión del valor de las exportaciones de minerales que el factor volumen. En el caso del gas, el índice de volumen que creció mucho desde 1998, empieza a caer en 2006, mientras el índice de precio crece de manera muy importante en los años 205 en adelante, debido a la vigencia de la nueva ley de hidrocarburos. En cambio, para el caso de las exportaciones no tradicionales, el factor determinante ha sido el crecimiento del índice de volumen, con una escasa variación del índice de precios, lo que quiere decir que el esfuerzo productivo es el que permitió que su valor se expanda respecto a los años anteriores.

Al interior de las exportaciones no tradicionales (ver gráfica 8), los índices en soya, maderas, joyería y textiles⁷, muestran un comportamiento muy interesante. En efecto, en tres de esos casos (soya, joyería y textiles) el índice de volumen supera en más de 3 veces al de la base=100 de 1990, mientras que el índice de precios es inferior en algunos años y superior con muy poco en otros. Esto nos está indicando lo que se mencionaba recién respecto a que el esfuerzo productivo en estos sectores ha sido muy trascendente. Además, como se puede concluir por los datos sobre destino de las exportaciones de la gráfica 5, la mayor diversificación de mercados de destino de las exportaciones nacionales respecto del pasado, se debe a la penetración que lograron estos productos no tradicionales, que son provenientes de muchos establecimientos de pequeña dimensión, altamente generadores de empleo y encadenamientos productivos con el resto de la economía.

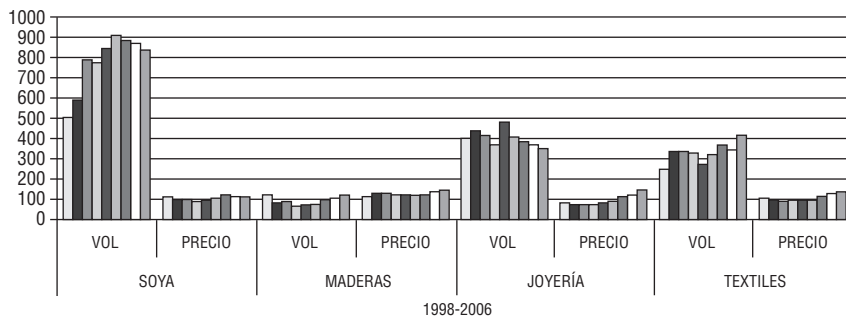
7 Los datos del Dossier UDAPE, 2007, no muestran en particular el grupo textiles, incorporándolo como parte de “otros”. Nuestra presunción es que ese rubro está determinado principalmente por exportaciones del sector textil, por lo que le otorgamos en el gráfico 8 esa denominación.

Gráfico 7
Índice de volumen y precio de exportaciones
Base 1990



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

Gráfico 8
Índice de volumen y precio XNT
Base 1990



Fuente: Elaboración propia en base a Dossier estadístico UDAPE. Julio, 2007.

Los acontecimientos de los años de 2006 y 2007, en los que se alcanzaron niveles record de exportaciones de alrededor de \$us.5.000 millones –casi 10 veces más que en 1987–, paradójicamente, no aportan a la tranquilidad de un futuro con exportaciones crecientes y diversificadas, debido a que se observa el deterioro de las condiciones de producción en el sector exportador no tradicional –e incluso en el tradicional–, debido fundamentalmente a una baja tasa de inversión. Asimismo, las condiciones

de acceso a los mercados de destino de las exportaciones, como la CAN, los EE.UU. y la Unión Europea, están cada vez más frágiles, debido a que no se han negociado condiciones más favorables y a que prevalecen enfoques contrarios a la continuidad y expansión de esos acuerdos por parte de las autoridades encargadas.

Paralelamente, una combinación de política monetaria contractiva y política fiscal expansionista, con un Banco Central que no puede controlar la expansión del medio circulante –debido al crecimiento de las Reservas Internacionales Netas, ligadas al incremento del ingreso/gasto público– está generando presiones y expectativas inflacionarias. Al mismo tiempo, el BCB desarrolla medidas de esterilización mediante Operaciones de Mercado Abierto y junto al financiamiento del pago de pensiones que el fisco financia con venta de Letras del Tesoro, determina que la deuda interna del gobierno se haya disparado superando la deuda externa, induciendo la elevación de las tasas de interés y generando dudas respecto a la sostenibilidad de este esquema de financiamiento. Asimismo, se tiene una tendencia regional y mundial a la depreciación del dólar, magnificada en Bolivia por la acumulación de reservas en el BCB y su escaso uso en importaciones de bienes de capital, que sin duda sería una buena forma para descomprimir la situación monetaria y cambiaria y expandir la oferta productiva. El resultado es: expectativas inflacionarias, apreciación imparable del boliviano, des-inversión y oferta contraída, todo lo que conlleva peligro de que la actividad de exportación no tradicional desaparezca.

Inserción externa y diversificación exportadora en la teoría económica

Son varias las reflexiones sobre la problemática del desarrollo en América latina, que sostienen que la causa de su atraso se encuentra en una modalidad de inserción poco beneficiosa, basada en exportaciones de recursos naturales sin transformación, por la que los beneficios de la actividad productiva se transfieren hacia el exterior y no impulsan el desarrollo endógeno. Veamos a continuación algunos aportes fundamentales respecto a la mencionada cuestión.

El *Estudio económico de América Latina de 1949* (CEPAL, 1951) es el trabajo seminal, que plantea por primera vez la visión centro-periferia, tomando al progreso técnico como el elemento que permite explicar las asimetrías en el proceso de desarrollo que dan origen a las realidades del centro y la periferia. En ese marco, se señala que las *“economías periféricas especializadas en actividades agrícolas y mineras carecen, por definición, de un desarrollo adecuado de sus ramas industriales (en las que tiene lugar el progreso técnico), reservando a los centros la tarea de generar el progreso técnico y hacerse cargo del desarrollo industrial”* (Citado por Di Filippo, 1998 p.3-4). La condición periférica tiene consecuencias en los desequilibrios externos, ya que *“el lento y fluctuante crecimiento mundial de la demanda de productos primarios importados desde los centros, determina que sus precios se deterioran en relación a los de los productos manufacturados (deterioro de los términos del intercambio), elevando el precio relativo de los bienes de capital respecto a los bienes primarios”* (p.4), mientras que el desarrollo y progreso técnico exigen expandir las capacidades para importar los bienes de capital. De ahí surge la llamada restricción externa del desarrollo latinoamericano y la propuesta de impulsar la industrialización, inicialmente mediante la sustitución de importaciones ya emprendida en algunos países de la región, y evolucionar hacia fases más intensas, como la exportación de éstas, haciendo endógeno el progreso técnico al funcionamiento de la economía.

Aun cuando la CEPAL lo previno en su momento, no pudo evitarse la asfixia del proceso de industrialización latinoamericano, que continuaba conectado o insertado en el mercado internacional a través de las exportaciones de bienes primarios y “hacia adentro” desarrollaba la manufactura para el mercado interno.⁸ Los cambios en las importaciones, pasando de bienes industriales de consumo —una vez éstos se producían internamente—, por importaciones de bienes de capital e insumos para la industria, no significó

8 Al respecto y en relación a las críticas al pensamiento cepalino por su sesgo anti-exportador, Raúl Prebisch dice: ...“Es indudable que la industrialización basada en la sustitución de importaciones ha contribuido notablemente a la elevación del ingreso en los países en desarrollo, pero lo ha hecho en grado mucho menor del que pudo haber conseguido con una política racional que combinara juiciosamente la sustitución de importaciones con las exportaciones industriales”. (Prebisch, 1964. p.32)

superar la necesidad de generar recursos para financiar la adquisición de esas importaciones. Dicha necesidad fue cubierta por la actividad del sector primario exportador –que contaba con pocos estímulos para invertir e incrementar la productividad, debido al “sesgo anti-exportador” de las políticas económicas y al deterioro de los términos del intercambio. La década de los setenta permitió “superar” temporalmente dicha restricción mediante el endeudamiento internacional, bajo condiciones que se modificaron en la década siguiente y cobraron caro al desarrollo y continuidad del modelo “industrializador”.

El aporte de Fernando Fajnzylber (1988), también de la CEPAL, con los conceptos de “competitividad sistémica” y “competitividad auténtica” en contraposición al concepto de “competitividad espuria”, generó una visión renovada, que superaba a las prácticas proteccionista-estatalistas aplicadas en la mayoría de los países de América Latina en los sesenta y setenta y, de otra parte, daba respuesta al discurso neo-liberal en boga, que señalaba a la libertad de mercado y la inversión como los paradigmas del desarrollo. En esta visión renovada de la CEPAL, se concibe a la competitividad en términos sistémicos, la que surge de las condiciones y particularidades de un país que le permiten desplegar sus potencialidades en los mercados externos, a través de las empresas. En ese enfoque, los componentes relacionados con la educación y la equidad social, son fundamentales para lograr éxitos en la inserción en la economía mundial ya que permiten *“la solidez de la participación en el mercado internacional (que) se vincula estrechamente con la capacidad de los países de **agregar valor intelectual a su dotación natural de recursos**”* (Fajnzylber, 1990. p.165).

La búsqueda de un desarrollo con mayor equidad y sostenibilidad del medio ambiente, en la visión de Fajnzylber, requiere de una buena inserción internacional en base a la “competitividad auténtica”, menos basada en la explotación intensiva de los recursos naturales y la sobreexplotación del trabajo humano y cada vez más en el conocimiento, la aplicación del progreso técnico y la generación de condiciones de equidad. No es, por tanto, una visión aislacionista y proteccionista sino de apertura, en las condiciones cada vez más intensas de la concurrencia en el mercado mundial, donde se da la preponderancia de los factores del conocimiento y la tecnología en la

competitividad. Pero, al mismo tiempo, es una propuesta basada en una presencia proactiva del estado para apuntalar el desarrollo con competitividad. Al respecto, resulta aplicable a la realidad boliviana la siguiente afirmación: *“El hecho de contar con recursos naturales no implica abdicar de las rentas que ellos pueden redituarse, sino que es imprescindible que éstas se apliquen a transformar y modernizar el sector agrícola y a potenciar el desarrollo de un sector industrial con creciente participación y competitividad en los mercados internacionales”* (Ibid. p.165) y, en referencia a la idea de que la competitividad es sistémica, donde además de las empresas, son los países lo que compiten, A. Dabat (2004) aporta, siguiendo la vertiente de Fajnzylber: *“cuando la empresa vende, lo que está vendiendo no es solamente lo que ella produjo, está vendiendo lo que recogió de la sociedad. Está recogiendo en última instancia la capacidad de producción que existe en un país”* (p.53), es decir un conjunto de factores relacionados al sistema de educación, la infraestructura y el conjunto de factores que integran un espacio productivo nacional.

En tono armónico con esa percepción, un trabajo que estuvo dirigido por Fajnzylber, define a la competitividad como *“...la capacidad para sostener e incrementar la participación en los mercados internacionales, con una elevación paralela del nivel de vida de la población. El único camino sólido para lograr esto se basa en el aumento de la productividad y, por ende, en la incorporación de progreso técnico”* (CEPAL-ONUDI, 1989, citado por Doryan, 1992 p.120)

La propuesta de Fajnzylber es totalmente diferente a la -también heredera del pensamiento cepalino-, Teoría de la Dependencia, que sostiene que en la relación y el intercambio con el mundo desarrollado se produce y reproduce una relación asimétrica y desigual del intercambio, que genera subdesarrollo en la periferia. En otras palabras, el desarrollo de los centros es posible y produce el subdesarrollo de la periferia, ergo, se deben romper los lazos comerciales y económicos con los centros industrializados (Gunder Frank, 1979). En una vena crítica respecto de la Teoría de la Dependencia, Dabat (2004) sostiene *“lo que importa para los autores dependentistas(...) no es si crece o no la industria, es la relación de dependencia: cuanto más se acentúa la relación de dependencia más se acentúa el subdesarrollo en los países atrasados(...) la cuestión tiene que ver con comerciar o no comerciar”*, concluyendo: *“mi crítica fundamental al dependentismo es que en el capitalismo el que está peor no es el*

obrero explotado; es el desempleado, y en la economía mundial el que está peor no es el país explotado, con relaciones comerciales con términos de intercambio desiguales, sino el que no logra insertarse ni comerciar” (ibid p.29).

Otra vertiente influyente en América Latina ha sido el enfoque sobre la competitividad, de Michael Porter (1990), que con su famoso “diamante” propone acciones dirigidas a desarrollar ventajas comparativas latentes. Su propuestas para tratar de enriquecer el entorno de las empresas que hacen a la competitividad, referidas a la situación de los factores, condiciones de la demanda, industrias correlativas o coadyuvantes y ambiente empresarial, resultan en una propuesta operativa, con recomendaciones concretas dirigidas a fortalecer determinados aspectos que hacen a la competitividad. En ese sentido, encontramos muchos puntos de encuentro con el planteamiento de Fajnzylber, pero a diferencia de este, el desarrollo de Porter no contiene un análisis comprensivo de la “economía política” del desarrollo (Doryan, 1992).

En las últimas décadas, el pensamiento económico predominante en América Latina, estuvo fuertemente influido por los organismos internacionales y el llamado “pensamiento único” que emerge del “Consenso de Washington”, en el que la apertura comercial y a la inversión privada externa, en términos incondicionales, prometía la resolución de los problemas del subdesarrollo y la pobreza, poniendo como ejemplo el exitoso proceso de los tigres asiáticos. Sin embargo, como lo plantea Pipitone (2003) la realidad de lo ocurrido con esos países muestra más bien que una aplicación determinada de políticas públicas para apuntalar el desarrollo y el cambio estructural, fue el factor que permitió el éxito exportador, la industrialización y el desarrollo con mayor equidad y no necesariamente la liberalización por si misma. Ugo Pipitone, (2003) dice: *“Asia oriental no encaja sin ruidos en un modelo canonizado y compuesto por libre competencia, libre comercio, liberalismo político y separación de Estado y negocios. En realidad, sobre la base de estos criterios la misma historia europea se volvería una caricatura ideológica de si misma (... tratándose en realidad de un proceso caracterizado) por dictaduras modernizadoras, ciclos proteccionistas, subsidios, apoyo estratégico a las exportaciones”* (p.323), entre otros de los rasgos distintivos del desarrollo de Asia Oriental.

A raíz del planteamiento inscrito en el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Bolivia (Ministerio de Planificación, PND, 2006) de desarrollar una política comercial estratégica, ha vuelto a escucharse la propuesta, que bajo el mismo concepto, fue debatida en la década de los ochenta por economistas norteamericanos, encabezados por Paul Krugman (1991). Según Krugman, la Política Comercial Estratégica puede definirse como el apoyo del gobierno de un país a la posición competitiva internacional de las empresas nacionales conjuncionada con la aplicación de una política selectiva de fomento al crecimiento de industrias exportadoras de productos tecnológicos, con alto valor agregado, que tengan interrelación clave con proveedores de bienes intermedios y de industrias locales. Krugman advierte que mediante la aplicación de política selectiva se corre el riesgo de provocar discriminaciones no deseadas ya que no existe una seguridad de que la elección de ganadores por parte de la burocracia sea eficaz, *“Una política de promoción de las exportaciones que favorezca a ciertos sectores elevará el costo de estos recursos y reducirá la competitividad de otros sectores. Esto significa que todo programa de promoción selectiva de las exportaciones deberá basarse en una idea muy clara de las exportaciones que sean más convenientes que otras en el margen, ya que de otro modo podrá resultar contraproducente”* (Ibid p.12). En efecto, la aplicación de la política comercial estratégica de carácter selectivo que favorece la promoción de sectores en el contexto internacional, puede implicar desperdicio de recursos, siendo muy probable que usos alternativos de esos recursos –por ejemplo promoviendo la competitividad sistémica y generando externalidades positivas a toda la industria– sean mejores alternativas no discriminatorias.

Para el caso de países en desarrollo, como Bolivia, con relativamente escasos recursos y grandes necesidades sociales, las políticas más recomendadas parecen ser aquellas que elevan la competitividad sistémica, es decir que tienen un carácter horizontal favoreciendo la competitividad de todos los sectores en general, como por ejemplo desarrollar el sistema educativo, la salud pública, la infraestructura y la innovación tecnológica en una relación estrecha entre universidades y empresas, los que no se dirigen en específico a promover sectores en particular a través de subsidios u otro tipo de transferencias de recursos a empresas, que eventualmente lo pueden hacer países

con mayores recursos. Estas no desconocen las orientaciones del mercado y tratan de focalizar sus acciones donde producen mayor retorno. Asimismo, una complementación con la inversión privada es recomendable, sobretudo en aquellos sectores donde el Estado no tiene necesidad de invertir recursos y la racionalidad empresarial puede hacerlo con eficacia y eficiencia, de esa manera el sector público puede invertir sus recursos en aquellos proyectos donde obtiene mayor impacto.

También es destacable que en fases iniciales de procesos de crecimiento en base a exportaciones diversificadas, el potencial para la presencia competitiva se da en sectores que no son precisamente de tecnología de punta, sino más bien sectores que utilizan intensivamente los factores abundantes, es decir, recursos naturales y mano de obra. En esa realidad, la intervención adecuada debería concentrarse en una intervención que produzca efectos amplios en la mayor cantidad de empresas que logren insertarse en base a una competitividad auténtica y no emergente de subsidios o apuntalamiento público.

Políticas públicas y competitividad en Bolivia

En este apartado, analizaremos muy someramente, aspectos relevantes de las políticas públicas adoptadas desde el año 1985, con impacto en el sector productivo exportador.

La “reestructuración económica neoliberal”, que adoptaron como programa económico los gobiernos sucesivos hasta mediados de la presente década, buscaba promover la “libertad económica” en el país y morigerar la participación estatal en la economía, abandonando su rol productor en beneficio de un rol promotor y regulador. En ese marco se determinaba que el sector privado sea el protagonista del desarrollo económico, a través de la expansión de las exportaciones, para lo que se adoptaron varias medidas (Rodríguez, 2004):

Con el DS.21060, se adoptó una política cambiaria basada en la libre oferta y la demanda instituyendo el mecanismo del Bolsín, la libre importación con el pago de un gravamen uniforme de 20%, la libre exportación

y compensación al exportador no tradicional por los impuestos pagados a través de los CERTEX, además de la autorización a la banca privada a realizar operaciones de comercio exterior y recibir depósitos en moneda extranjera. Otro instrumento fundamental fue el DS.21660, de reactivación, que instituyó el Certificado de Reintegro Arancelario (CRA), creó el Instituto Nacional de Promoción de las Exportaciones (INPEX), disminuyó la tarifa ferroviaria para carga de exportación, entre otros. La Ley de reforma tributaria contenía reglamentaciones en apoyo del sector exportador, particularmente la liberación del pago del IVA para compra de insumos para la exportación. En 1988 se adopta una reducción gradual del arancel a las importaciones que pasa de 20 a 10% en tres años.

El gobierno siguiente de Paz Zamora (1989-1993), sustituye el CRA por el Draw Back, que devuelve aranceles en un porcentaje de entre 4 y 2% del valor a toda exportación (excepto a las exportaciones tradicionales, las de animales vivos y maderas en bruto), e instituye la devolución del IVA. Un hito muy importante en esa gestión fue la promulgación de la Ley 1489 de “Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones”, en la que se garantiza la libre exportación, la devolución de impuestos internos bajo el principio de neutralidad impositiva, el funcionamiento de Zonas Francas Industriales y Comerciales, el Régimen de Internación Temporal para el Perfeccionamiento Activo (RITEX) y se instituye el Consejo Nacional de Exportaciones (CONEX). Esta Ley se encuentra aun vigente.

En el primer gobierno de Sánchez de Losada, se dieron medidas de transformación muy intensas, como la capitalización, la ley de participación popular, las leyes sectoriales y de creación del sistema regulatorio, entre otros. En ese marco, sucedió la construcción del gasoducto al Brasil, la llegada de enormes inversiones al sector de hidrocarburos, así como el desarrollo de una legislación muy conveniente a la inversión extranjera privada. Producto de esas inversiones -que como vimos en el apartado 2 implicaron niveles históricos- se pudo encontrar las ingentes reservas de gas y desarrollarlas para cumplir el contrato con Brasil y tener expectativas para nuevos mercados de exportación de la energía. (Fundación Milenio, 1998)

El “Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad” (creado en noviembre de 2001, con financiamiento del BID), es uno de los intentos más

serios para desarrollar un enfoque de competitividad en el país, sobretodo por el análisis que hizo de las cadenas productivas nacionales y las propuestas que tiene para trabajar dichos encadenamientos. Al descentralizar la implementación de sus programas a través de los Consejos Departamentales y del Programa de Municipios Productivos, permitió difundir con mayor impacto nacional las propuestas y programas, además de que esos programas contaron con la participación del sector privado empresarial como interlocutor del sector público, definiendo agendas compartidas para desarrollar la competitividad. El rol de la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC) como Secretaría Técnica y órgano articulador de los brazos operativos del SBPC, se implementó en torno a 5 áreas de trabajo: a. Desarrollo de la matriz de competitividad, b. Desarrollo de cadenas productivas, c. Simplificación de trámites, d. Calidad gerencial y e. Bolivia competitiva, con el objetivo general de que la UPC proponga reformas de políticas públicas que fortalezcan los sistemas productivos (Saavedra, 2002)

Podemos decir que en los sucesivos gobiernos de Bolivia desde 1985 hasta 2005, se adoptaron un cúmulo de medidas de estímulo a las exportaciones, con avances y retrocesos y no pocas contradicciones, pero que fueron en una dirección determinada. Así, por ejemplo, desde la creación del INPEX, en 1988, hasta el SBPC, o desde el programa de devolución arancelaria CERTEX, pasando por el Draw Back y por la Ley de exportaciones –que crea sistemas para el desarrollo de la competitividad como las Zonas Francas o el RITEX–, hasta la propuesta para el desarrollo de las cadenas productivas, hay una secuencia sostenida de esfuerzos, que han dado determinados frutos, como los señalados en el apartado II de este artículo.

También, un rasgo común importante de los sucesivos gobiernos nacionales desde 1985, ha sido la promoción de la libertad de comercio y la búsqueda de acuerdos de comercio preferencial que favorezcan a las exportaciones bolivianas (Seoane, 2002). Es en ese marco que se da el nuevo diseño estratégico del Grupo Andino, que pasa a la liberalización del comercio instaurando una Zona de Libre Comercio (ZLC) en 1989. La adhesión de Bolivia al GATT y suscripción del acuerdo que crea la Organización Mundial de Comercio (OMC), la asociación con el MERCOSUR a través de una ZLC, la Iniciativa para el desarrollo de la Infraestructura

Regional Sudamericana (IIRSA), el compromiso a crear la Comunidad Sudamericana de Naciones hoy denominada UNASUR; todo esto partiendo de un propósito de integración con la región sudamericana inscrito como propósito principal de la política exterior. Al amparo de esas políticas, también se logró que mecanismos unilaterales de comercio preferencial se amplíen como fue el caso del ATPDEA con los EE.UU. y el SGP Plus con la Unión Europea. Como se destacó en el apartado 2, todos los anteriores fueron instrumentos que favorecieron el crecimiento y diversificación de las exportaciones. La intención de negociar un TLC de la Comunidad Andina con los EE.UU., fue rechazada por nuestro país a partir de la hegemonía política que surge como resultado de la emergencia de la “agenda de octubre”, de manera que Bolivia se retira de las negociaciones que sostuvieron los países andinos con la potencia del norte -al igual que en las negociaciones en curso con la Unión Europea-, asumiendo una posición de resistencia, frente al interés de los socios andinos de avanzar en esa dirección (Alvarado, 2006).

No hay duda que desde 2006 entramos en un marco de políticas post-neoliberales. En el gobierno de Evo Morales se promulga el Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Productiva y Democrática Para Vivir Bien” (2006), que empieza identificando al *“patrón de desarrollo primario exportador, que se caracteriza por la explotación y exportación de recursos naturales sin valor agregado”*, como el causante de la transferencia de excedentes al exterior beneficiando a otras naciones e impedimento para la acumulación interna que sustenta el desarrollo nacional. Por ello propugna que *“El cambio del patrón de desarrollo se inicia con la conformación de una matriz productiva nacional (...y que el objetivo) es la supresión de las causas que originan la desigualdad y la exclusión social en el país”*. Para lograrlo propone *“(...) la ampliación del aparato productivo en una matriz, la recuperación del mercado interno y la redefinición de nuestro relacionamiento con los mercados internacionales”*(p.6)

Respecto a la formación de la Matriz Productiva Nacional, el PND segmenta en cuatro sectores al aparato productivo de la economía boliviana: i) Sectores estratégicos generadores de excedentes (hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales), ii) Sectores generadores de empleo e ingresos (industria, manufactura, turismo, desarrollo agrope-

cuario, etc), iii) infraestructura para la producción (transporte, telecomunicaciones) y iv) servicios productivos (ciencia, tecnología e innovación y financiamiento).

En el sector estratégico –que por la Constitución son patrimonio del Estado–, el PND define que se buscará maximizar el excedente económico y optimizar su uso para la diversificación económica. *“La idea es que, a partir de sus excedentes, el sector estratégico provea recursos al sector generador de ingresos y empleo (...) a su vez, este sector proveerá de insumos y bienes finales al sector estratégico para logra un tejido más denso y cohesionado”*. El sector creador de ingresos y empleo, por su baja productividad y desarrollo tecnológico *“requieren del apoyo del estado para la superación de estos obstáculos mediante políticas productivas que busquen criterios de selectividad y prioridad (...)”*. El sector de *“desarrollo de infraestructura y servicios productivos, proveerá las condiciones para el desarrollo del sector estratégico, generador de ingresos y empleo”*, mientras que *“el Sistema Nacional de Financiamiento para el desarrollo Productivo, facilitará el acceso”* de sectores antes excluidos del financiamiento. (p.93)

En referencia al tema de la innovación tecnológica, el PND señala que *“la matriz productiva no podrá ser desarrollada sin la participación del componente científico, tecnológico y de innovación, razón por la que se define la intervención del Estado para canalizar el uso de centros científico tecnológicos”*, para lo que se creará el Sistema Boliviano de Innovación (SBI) cuyo principal objetivo será *“contribuir al desarrollo nacional mediante el apoyo a la competitividad del sector productivo y la generación de soluciones a problemas nacionales a través del uso del conocimiento y de procesos tecnológicos”*, (p.183) para lo que se gestionará financiamientos mediante el Banco de financiamiento del desarrollo y se formularán proyectos por parte de los Centros de Ciencia y Tecnología.

También detecta en el gas una importancia estratégica y geopolítica, que debe dar lugar a alianzas estratégicas que permitan articular la necesidad de capitales, ya que son sectores intensivos en capital y con escasos encadenamientos con el resto del aparato productivo nacional. La industrialización y el aumento del valor agregado serían los resultados buscados. Asimismo, el PND destaca la importancia de los recursos ambientales de biodiversidad, forestales, aire y agua, que son internacionalmente reconocidos como factor de negociación y de oportunidades económicas.

En el capítulo referido a las Relaciones Económicas Internacionales el PND señala que *“se registró una bajo aprovechamiento de las ventajas comerciales y una reducida diversificación de mercados, mostrando una alta dependencia entre producto y mercado”* como por ejemplo oleaginosas a Colombia, prendas de vestir a EE.UU. y gas a Brasil. También detecta problemas en *“la deficiencia de los servicios comerciales, la inadecuada infraestructura física (...)”* entre otros. Además, la Inversión extranjera privilegió la explotación de recursos naturales y *“no se orientó al desarrollo de una matriz productiva basada en la elaboración y exportación de bienes manufacturados”*. Para superar esas debilidades propone, *“una nueva modalidad de relacionamiento económico internacional”* (págs. 200-201) con un perfil exportador más diversificado, recuperación de la importancia del mercado interno, equilibrio entre inversión extranjera, nacional y pública y eficiente asignación de la cooperación internacional. La negociación de acuerdos, buscando una integración solidaria entre los pueblos con acciones de promoción de exportaciones con marca boliviana, implicará *“cambiar el enfoque de liberalizarse para integrarse a la economía mundial, por un nuevo enfoque”*, estableciendo una apertura regulada y selectiva en función de las ventajas dinámicas.

Conclusiones

La experiencia de muchos países que han logrado una dinámica de alto crecimiento y desarrollo de la competitividad, muestra que una orientación hacia las exportaciones, hacia los mercados externos lo más diversificada posible en productos y mercados de destino, es muy recomendable. Enganchar la dinámica de la economía nacional a la dinámica del mercado mundial, que pasa por una fase de expansión de largo plazo, ayudaría positivamente a que las tasas de crecimiento se aceleraran en el país.

En el caso específico de Bolivia, una de las características de su economía es la heterogeneidad estructural donde subsisten y se determinan recíprocamente, sistemas productivos de diferente base tecnológica y por lo tanto de elevadas diferencias en productividad e incluso sectores con escasos nexos con el mercado y que prácticamente no incorporan los avances tecno-

lógicos; junto a otros sectores cuya dinámica está asociada a la del mercado internacional y que han desarrollado la llamada economía de enclave, una especie de isla de modernización tecnológica y organizacional, en medio de un mar de atraso.

Sin embargo, el punto de partida no es “cero”, ya que se tiene una diversificación de productos y mercados, incipiente, menos amplia de lo que se quisiera, con dependencia excesiva respecto de algunos mercados, pero que constituye un verdadero y esforzado avance en comparación con la situación de crisis de inserción externa que se vivió en la década de los ochenta del siglo pasado. En ese marco, resulta poco constructivo criticar la diversificación porque se inicia con productos que siguen teniendo una fuerte relación con los recursos naturales y las ventajas comparativas de las que está dotado el país, ya que es lógico e inevitable que en la etapa temprana de diversificación sea de esa manera. Además, darle valor agregado a los recursos naturales de los que está bien dotado el país y que constituyen una fuente genuina de ventaja comparativa, es lo más recomendable incluso para que de esa fuente se puedan desarrollar nuevas ventajas competitivas dinámicas. Como decía Fajnzylber (1990), –citado antes–, *“la solidez de la participación en el mercado internacional se vincula estrechamente con la capacidad de los países de **agregar valor intelectual a su dotación natural de recursos**”*.

Encontramos que en sus propósitos los diferentes gobiernos del periodo democrático aportaron y adicionaron enfoques y propuestas para desarrollar el sector exportador diversificado. Incluso en ese marco de propósitos, no vemos grandes contradicciones entre las acciones del pasado, neoliberales, con lo planteado en el PND del actual gobierno, post-neoliberales, dirigidas hacia mejorar el patrón de inserción internacional a través de la diversificación de las exportaciones. Probablemente el elemento diferenciador sea la menor importancia designada por el discurso actual a la inversión o el emprendimiento privado, mientras se quiere inducir una orientación hacia el activismo del estado en diferentes sectores, incluso produciendo toda clase de bienes.

La persistencia de un gastado debate acerca de si es la iniciativa y emprendimiento privados o la acción pro-activa del Estado el factor clave para la obtención de resultados en el desarrollo económico, enturbia el

entendimiento de que, según el aprendizaje de muchísimas experiencias de éxitos y fracasos, es la combinación eficiente de ambos -Estado y empresa- el factor que lleva a que una economía acelere su ritmo de crecimiento económico y sienta las bases para la sostenibilidad de éste, a partir de una eficiente inserción externa.

El incremento de la productividad es el principal componente para determinar una elevación en la competitividad y diversificación de las exportaciones. En ese marco, una comprensión más abarcadora de la problemática sectorial, con mayor proyección acerca de la necesidad de impulsar el crecimiento de las exportaciones y el mejoramiento de la calidad de la inserción externa de Bolivia, identificando las necesidades emergentes y los mejores mecanismos de acción conjunta y concertada, es necesaria.

La construcción de una visión nacional compartida entre los actores principales de la actividad del comercio exterior y de la inserción económica internacional en general, permitirá acciones convergentes hacia objetivos compartidos que incrementan las capacidades de negociación del país. En base al propósito común de generar una mejor inserción externa en base a la creciente diversificación exportadora, se puede desarrollar una agenda común, nacional, que avance en el “cómo” y en el “con qué” medios e instrumentos se puede lograr concretar avances.

Sin embargo, en estos días, al mismo tiempo que las reservas se acumulan en el Banco Central y los ingresos fiscales superan a los egresos, el gasto de inversión se encuentra contraído y el gasto de consumo se está expandiendo, por lo que los precios internos tienden a subir en tanto que la producción interna (oferta de producción nacional) se contrae, afectada por la escasa inversión privada, la apreciación de la moneda y el abaratamiento de las importaciones. Parece operar un mecanismo de ajuste semi “automático” en Bolivia, donde la posición superavitaria induce un deterioro de la competitividad, generando las causas para la transformación de la posición comercial en su contrario. Muchos indicadores muestran que es así, que en el marco de una acumulación de reservas, mecanismos diferentes tienden a generar una apreciación de la moneda nacional y generar una inflación de dos dígitos, de manera que los costos internos se acrecientan, mientras las importaciones se abaratan. Todo ello en un ambiente amenazante para

la inversión privada, de manera que el insustituible emprendimiento empresarial no se manifiesta como agente capaz de adoptar las decisiones de inversión que conllevan la importación de bienes de capital para ampliar las capacidades de oferta y de exportación, que permitan aprovechar el buen momento del mercado mundial y que a su vez alivien la excesiva acumulación de medios de pago internacionales. ¿Esa es acaso la propuesta post-neoliberal del actual esquema de gobierno?

Además, se observan señales de que en la actual coyuntura, la dinámica de funcionamiento de las principales economías del mundo puede llevar a una disminución de la demanda y de los precios de materias primas como el petróleo y los minerales. En efecto, se especula que en el año 2008, por ejemplo, la economía de EE.UU. entrará en recesión, lo que llevará a disminuir la demanda de ciertos productos de parte de esa economía y de otras que le venden, como es la economía China, con un efecto significativo sobre los precios mundiales.

Al contar con y mantener la mayor diversificación de productos de exportación, la economía boliviana, puede resistir de mejor manera el temporal de bajos precios de las materias primas. Una producción diversificada y un acceso más amplio a mercados externos, implicará diferentes reacciones al comportamiento de los precios mundiales y logrará que los efectos de la recesión internacional sean menos impactantes, menos recesivos y amplificadores de la inestabilidad. La teoría económica sobre el desarrollo coincide en su diferentes “escuelas” –con excepción de la teoría de la dependencia– que a partir de la diversificación de productos de exportación y mercados externos, una economía se hace menos vulnerable a los efectos negativos de los cambios bruscos en los mercados internacionales, a la vez que puede aprovechar mejor las fases de crecimiento de la demanda del mercado mundial.

No cabe duda que la coyuntura actual es una de oportunidades para apuntalar el desarrollo nacional. Sin embargo, la economía boliviana tiende a evolucionar hacia un ajuste del superávit de balanza de pagos por mecanismos clásicos, los que encarecen los productos de exportación y deterioran la competitividad, con tendencia a perder la diversificación en productos y mercados lograda. Un excesivo monto de divisas que se acumulan como

reservas internacionales, dan origen a una expansión monetaria y al crecimiento del gasto de consumo –promovido por la expansión del gasto público–, que coexisten en paralelo con señales de política económica que desestiman y ahuyentan a la nueva inversión. El efecto puede ser más pernicioso que los supuestos efectos negativos de la suscripción de TLCs o de la apertura comercial, cuando se mencionaba, en el discurso oficial del esquema actual, que destruirían la producción nacional. Más cercano a la verdad sería decir que la situación de desestímulo a la inversión y el rentismo en torno a los excedentes del gas pueden causarlo. En ese marco, es importante que la propuesta post-neoliberal, además de tener claro lo que combate, defina su opción para el desarrollo productivo del país, definiendo, aunque no les guste la palabra, la competitividad de la presencia exportadora y las modalidades de acceso en los mercados dinámicos. Una política pro-activa para el desarrollo de la competitividad de las exportaciones, como la que se plantea en el PND, debería ser aplicada evitando que el entorno macroeconómico o la excesiva conflictividad social/política, impidan su avance. Esa es una asignatura pendiente del actual gobierno de Bolivia.

Bibliografía

ALMARAZ, Sergio

1966 El poder y la caída. Los amigos del Libro. La Paz, Bolivia.

ALVARADO, Julio

2006 El Acuerdo de: “Largo aliento”. Fundación Milenio. La Paz. Bolivia.

ARCE, Roberto

2003 Desarrollo económico de la Minería en Bolivia. PLURAL Editores. La Paz, Bolivia.

CEPAL-ONUDI

1989 Industrialización y desarrollo. Informe N° 6. Santiago de Chile.

DI FILIPPO, Armando

1998 “La visión centro-periferia hoy”. Revista de la CEPAL Número Extraordinario - CEPAL. Santiago de Chile, Octubre.

DABAT, Alejandro

2004 Revolución informática, globalización y nueva inserción internacional de México. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Facultad de Economía. México D. F.

DORYAN GARRÓN, Eduardo

1992 Economía y reconversión industrial. INCAE - Quito, Ecuador

FAJNZYLBER, Fernando

1990 Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile

FUNDACIÓN MILENIO

1998 Las reformas estructurales en Bolivia. La Paz, Bolivia.

GUNDER FRANK, André

1979 Acumulación dependiente y subdesarrollo. México, Ediciones ERA.

IBCE

2006 Bolivia productiva y exportadora. Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). Santa Cruz, Bolivia.

KRUGMAN, Paul

1991 Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional. “Introducción: Nuevas ideas acerca de la política comercial”. FCE. México.

1999 Internacionalismo Pop. Ed. Norma - VITRAL. Colombia.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

2006 Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana y Democrática Para Vivir Bien. Capítulo VI: “Bolivia Soberana”. República de Bolivia.

MORALES, Juan Antonio

2006 Bolivia en el mundo: sus relaciones económicas internacionales. Instituto de Investigaciones Socio Económicas (IISEC). Universidad Católica Boliviana. Doc. de trabajo N° 08/06. La Paz, Bolivia.

PIPITONE, Ugo

1997 Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia Oriental y América Latina. CIDE/PORRUA. México, D. F.

- 2003) Ciudades, naciones, regiones. Los espacios institucionales de la modernidad. FCE. México D.F.
- PORTER, Michael
1990 The Competitive Advantage of Nations. Free Press. N.Y. USA.
- RODRÍGUEZ, Gary Antonio
2004 Apertura económica y exportaciones en Bolivia. Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE). Santa Cruz, Bolivia.
- SAMUELSON, Paul
1968 Curso de Economía Moderna. Ed. Aguilar.
- SAAVEDRA, J. Jorge
2003 “Construyendo Competitividad”, en: Estado de situación de la competitividad en Bolivia. Ministerio de Comercio Exterior. La Paz, Bolivia.
- SEOANE, Alfredo
2003 La política de integración de Bolivia. Fundación Konrad Adenauer. La Paz, Bolivia.
- UDAPE
2007 DOSSIER de Estadísticas sociales y económicas. Julio 2007. UDAPE. La Paz, Bolivia.