

Las relaciones económicas externas de Bolivia en la globalización financiera

Horst Grebe López*

Me parece importante iniciar esta reflexión con algunas consideraciones generales sobre la globalización. A diferencia de lo que propone el pensamiento hegemónico, no hay una sola globalización. Estamos en cambio ante el despliegue de tendencias y procesos altamente diferenciados en la reestructuración del capitalismo global, donde lo más característico es una creciente desigualdad cuantitativa entre las diferentes sociedades del mundo, generada en los últimos veinte años, que se traduce en una diferenciación cualitativa cada vez más intensa (véase el Cuadro 1).

Cuadro 1
La desigualdad en el mundo (en porcentajes del total)

	Superficie	Población 1995	PIB 1995	Exportaciones 1995	Múltiplos del PIB por hab. (Menos adelantados=1)
Mundo 151 países	100	100	100	100	15
Menos adelantados 34 países	13	10	0,3	0,3	1
Desarrollo intermedio 67 países	42	68	17	26	10
Industrializados 50 países	41	22	82	71	38
Grupo de los 7	16	12	67	49	79

* Economista. Doctor en Economía Política de la Universidad de Economía de Berlín. Ha sido ministro de estado en las carteras de Trabajo y Desarrollo Laboral, así como de Minería y Metalurgia. Actualmente es Presidente de la Directiva de la Sociedad Boliviana de Economía Política y se desempeña como Director Ejecutivo del Instituto PRISMA.

Para ilustrar aún más lo anterior basta señalar que las brechas de desarrollo entre Bolivia y México se han dilatado enormemente en los veinte años pasados. Ese país es aproximadamente veinte veces más grande que Bolivia en términos económicos, con un territorio que es dos veces más grande, y una población que es diez veces mayor. El acervo de la inversión extranjera directa es ahora treinta y cuatro veces mayor, pero hace veinte años sólo era diecinueve veces más grande. Por lo tanto, en la comparación somera entre Bolivia y México ya se constata la transformación de ciertas diferencias cuantitativas en cambios cualitativos, que reflejan la diversidad de capacidades de acomodo a las nuevas condiciones internacionales.

Me parece interesante traer a colación esta contraposición de situaciones entre una economía vinculada a los Estados Unidos, con sus particularidades y sus problemas, y una economía como la boliviana, que también colinda con un vecino muy grande como es Brasil.

Resulta pues un dato preocupante que la globalización traiga consigo una creciente heterogeneidad en el mundo, que parece conducir a una segmentación entre sociedades plenamente incorporadas a la modernidad del siglo XXI, otras sociedades parcialmente incorporadas o en situación de transición incierta y, por último, países enteros que están quedando excluidos de las transformaciones dinámicas globales.

Por otra parte, es necesario tomar en cuenta que América Latina es la región más desigual del mundo, no sólo en la distribución interna del ingreso, sino también en cuanto a las brechas crecientes entre los países de la región. Lo que eran diferencias de cantidad hace cincuenta años atrás, cuando se salía de la posguerra y se emprendía el esfuerzo de modernización bajo el paradigma de la industrialización sustitutiva, hoy en día se ha transformado en diferencias cualitativas, que colocan seriamente sobre el tapete la cuestión de la posibilidad de establecer juicios generales sobre la situación de América Latina como conjunto.

Tenemos que partir de una América Latina cada vez más diversa, lo que obliga a reconstruir categorías analíticas, repensar las alianzas políticas y buscar estrategias que mejoren la posibilidad de aprovechar aquellos beneficios civilizatorios que tiene la globalización, como es el caso de los derechos humanos, por ejemplo. Se deben contrarrestar, por otra parte, aquellos aspectos que refuerzan la desigualdad mencionada y que obviamente postergan las aspiraciones de las masas populares y deterioran sus expectativas de ingreso y empleo, así como de acceso a lo que se llama “códigos de la modernidad”.

Requerimos nuevos paradigmas interpretativos a partir de investigaciones mucho más detalladas, y destinados a superar la tentación de deducir la situación de países individuales a partir de lógicas globales.

A fin de ilustrar la importancia del factor local o de cómo las políticas locales afectan la manera concreta en que se aplican las recetas del “consenso de Was-

hington”, resulta interesante describir la transformación del sistema económico en Bolivia en los últimos veinte años.

El crecimiento

Empecemos indicando que Bolivia es probablemente el país más lento de América Latina. Desde 1950 a la fecha, el crecimiento promedio del producto ha sido del 2,7%, ligeramente superior al aumento de la población. Bolivia es pues una economía que se va rezagando en comparación con sus vecinos. Esto ha sido ya detectado por los organismos multilaterales, de tal manera que las políticas que se recomiendan para Bolivia están empezando a salirse del molde latinoamericano. La gradación en la formulación de políticas y, al mismo tiempo, la desigualdad creciente, llevan a tratamientos diferenciados en América Latina, lo que hace que la unidad latinoamericana que en el pasado fue una de las palancas de la mejora en la capacidad de negociación externa, hoy en día esté crecientemente fragmentada.

Hace todavía poco tiempo atrás Bolivia era considerada como un reformador precoz. En efecto, cuando todavía se estaban ensayando ajustes heterodoxos en los países vecinos, en 1985 Bolivia hace uno de los ajustes más ortodoxos que se pueda imaginar, el cual ha sido respaldado de una manera creciente por la cooperación internacional de tipo multilateral y bilateral. El financiamiento externo tiene pues un carácter cada vez más concesional.

El país ha recibido en concepto de asistencia oficial al desarrollo en promedio el 11% del PIB a lo largo de los últimos doce años. Si a esto se suman las transferencias privadas que van a ONGs u otras organizaciones privadas, probablemente estamos hablando de alrededor de un 15% del PIB. Para dotarse de una idea comparativa, habrá que decir que solamente la industria manufacturera contribuye al PIB con una proporción mayor.

La razón de semejante transferencia de recursos podría radicar en consideraciones de índole geopolítica de parte de los países europeos y, ciertamente, de los propios Estados Unidos, orientados a garantizar la estabilidad política en el centro del continente sudamericano. Cualquiera que sea la razón, lo cierto es que la inserción de Bolivia en los procesos de globalización financiera muestra este primer rasgo particular de una enorme dependencia de la asistencia financiera concesional.

A esto se añade además una reprogramación de la deuda comercial que es casi única en la región sudamericana, puesto que a un valor de once centavos por cada dólar de deuda, se ha limpiado en prácticamente año y medio toda la deuda comercial en 1987. Esto se ha podido hacer gracias a recursos proporcionados por los países donantes, de Europa principalmente. En consecuencia, la deuda con la banca comercial significaba casi el 20% del total en ese año; ahora es menor al 1%. El nuevo financiamiento externo proviene básicamente de organismos mul-

tilaterales (Banco Mundial, BID y la Corporación Andina de Fomento) y de fuentes bilaterales, donde predominan el Japón, Alemania, Estados Unidos y los países nórdicos (véase el Cuadro 2).

Cuadro 2

*Estructura de la deuda externa, años seleccionados
(en porcentajes sobre el total)*

	1987	1990	1995	1996	1997
Multilateral	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
Bilateral	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
Privada	17,3	7,1	0,7	0,8	0,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

La capitalización

También las privatizaciones en Bolivia ha tenido características particulares. En lugar de la privatización espuria consistente en la venta de patrimonios nacionales con el objetivo de destinar esos recursos al financiamiento del gasto corriente, en el caso de Bolivia las privatizaciones más importantes adoptan la fórmula de la capitalización, donde el socio estratégico que adquiere la empresa pública se compromete a invertir el mismo valor que aporta el estado, al mismo tiempo que las acciones de este último se transfieren al pueblo boliviano, que recibirá el reparto anual de los dividendos correspondientes en una fórmula denominada inicialmente Bonosol y luego Bolivida.

Los resultados cuantitativos de esta experiencia son ciertamente impresionantes para la sociedad boliviana, puesto que la capitalización de las cinco empresas públicas mayores en el ramo de la energía, las telecomunicaciones, la electricidad, el petróleo y los transportes han generado flujos de inversión de unos 1.600 millones de dólares en los cinco años pasados. Para una economía del tamaño de la boliviana, ésta es una magnitud espectacular. El 51% se ha destinado

a los hidrocarburos, el 37% a las telecomunicaciones, el 6% a la electricidad y el 5% a los transportes.

La capitalización ha traído consigo una transformación sustancial en la estructura económica y en la configuración del poder político interno. Hay que hacer notar en todo caso que en este proceso también han participado capitales latinoamericanos, procedentes de Argentina, Brasil y Chile. El resultado consiste en una estructura económica muy difícil de manejar, puesto que ahora existen:

- diez empresas capitalizadas, resultantes de la fragmentación de las anteriores empresas públicas;
- alrededor de unos cien grupos económico-financieros de tipo mixto, entre extranjeros y nacionales, que operan en la industria, la minería, los hidrocarburos, la banca y, en alguna medida, en la agricultura comercial;
- unas quinientas empresas medianas y pequeñas en la industria y el comercio, y
- unas 500 mil microempresas, con menos de cuatro personas por establecimiento, muy bajos niveles de productividad, y una escasa capacidad de reclasificarse por sí solas hacia esquemas más modernos de generación de producción e ingresos.

Después de la capitalización ha quedado en Bolivia un desafío formidable para el estado, consistente en la necesidad imperiosa de contrapesar políticamente semejante concentración del poder económico. Baste mencionar la enorme gravitación que ahora tiene Petrobras en el sector energético. Esta empresa asigna bastante importancia a las inversiones realizadas en Bolivia, que se van a duplicar probablemente en los próximos 24 meses con la construcción de uno o dos gasoductos adicionales al que ya se ha construido en los últimos años.

La capitalización ha significado sin duda un formidable ingreso de recursos a la economía, localizados en sectores estratégicos, que ahora están controlados por empresas cuya estructura de propiedad, orientación estratégica y nacionalidad principal se encuentran en permanente cambio, debido a las fusiones que se llevan a cabo.

Fruto de la incorporación de capitales a los sectores estratégicos, también se ha producido una importante llegada de capital financiero. Un tercio de los activos de la banca boliviana está en manos de bancos españoles, los cuales participan también en la administración de los fondos de pensiones. De esta manera, el sistema financiero boliviano está estratégicamente controlado por la inversión de la banca española (el Banco de Santander y el Banco Central Hispano). La incertidumbre resultante es enorme puesto que las decisiones se adoptan en las casas matrices de acuerdo con criterios que no necesitan considerar las condiciones y necesidades del país. Lo que puede originar estropicios de no poca monta, que ya se han registrado en época reciente.

El programa de alivio de la deuda

Otra de las características de la situación boliviana consiste en su participación en el programa de alivio de la deuda de los organismos multilaterales, debido a que, como ya se mencionó, después de haber hecho la tarea completa en materia de liberalización arancelaria, financiera y comercial, la economía no logra establecer un ritmo satisfactorio de crecimiento y de aumento del volumen de exportaciones. Cabe notar, en efecto, que las exportaciones habían llegado a 1.000 millones de dólares en 1980. En 1999 apenas se ha logrado superar modestamente esa cifra, si bien cabe reconocer que se ha modificado su composición en el sentido de que se han incorporado algunos productos de la agricultura comercial.

Una situación precaria de la balanza de pagos ha conducido entonces a que Bolivia sea el primer país sudamericano incorporado al programa de alivio de la deuda para países pobres altamente endeudados (HIPC) del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Se ha sumado a esto la iniciativa de la Iglesia Católica del Jubileo 2000.

El alivio obtenido es relativo porque viene amarrado con compromisos a dieciocho años de plazo de asignación de dichos recursos para fines de combate a la pobreza. La condicionalidad es pues grande pero el impacto económico no es muy significativo, si se considera que apenas representa noventa dólares por habitante por año, lo cual es exactamente igual al 1% del crecimiento del PIB. Por lo tanto, en lugar de encoger a la economía, creando una nueva condicionalidad en las políticas económicas y sociales, lo que habría que hacer es generar condiciones para acelerar el crecimiento.

No hay por qué oponerse al alivio de la carga onerosa de la deuda externa. Lo que se tiene que considerar seriamente son los términos y las condiciones derivadas de este tipo de negociaciones.

Algunas conclusiones

A partir de las consideraciones anteriores, es posible establecer algunas conclusiones provisionales para el debate.

Primero: en América Latina estamos ante una profunda recomposición económica y política que se despliega con importantes diferencias de acuerdo al tamaño de las economías, sus características particulares y la calidad de las políticas que impulsan los gobiernos. La gran pregunta es si se pueden formular políticas viables que mejoren el empleo y los ingresos de la gente, sin hacerse ilusiones desproporcionadas en cuanto a la posibilidad de modificar en el corto plazo la dinámica de reconstitución que caracteriza al capitalismo global. Para eso se necesita acumular condiciones internacionales que apenas se vislumbran en este momento.

Por lo tanto, se precisa desarrollar una capacidad de proponer políticas de reforma en un sentido progresista. Esto pasa ciertamente por una redefinición de las formas de representación política y de participación de la sociedad civil en las estructuras descentralizadas de gestión estatal.

Segundo: es preciso recuperar el control político sobre las autoridades económicas, que en muchos casos sólo responden a la confianza que generan ante los organismos multilaterales o ante los mercados financieros, sin responsabilidad ni rendición de cuentas ante el sistema político y la ciudadanía en general. Para eso, los partidos tienen que recuperar su función de proponer y conducir –si se da el caso– la política económica.

Tercero: es importante explorar fórmulas de gestión económica acomodadas a las oscilaciones del ciclo de cada país, y de los shocks externos. Para eso se requiere una importante ampliación de los instrumentos de intervención. En este contexto, se podría considerar el establecimiento de un blindaje regional, para contrarrestar el impacto de las tormentas financieras que desencadena el capital especulativo. Se precisa, en consecuencia, devolver una importante función a los organismos regionales de cooperación.

Cuarto: me parecen importantes la descentralización político-administrativa y el traslado de responsabilidades a los órganos locales en materia de políticas sociales. Para eso se requiere dotar a las unidades locales (municipios, estados o provincias) de herramientas de gestión. Deben tener un margen prudente de autonomía en su gestión económico-financiera. Me parece peligroso que puedan contratar deuda externa sin coordinación rigurosa con la autoridad central. Pero deberían tener amplísima autonomía en su capacidad de endeudamiento interno, así como en materia impositiva, para generar recursos en beneficio de su propia población.

Quinto: es necesario encontrar fórmulas que permitan un mayor eslabonamiento entre las inversiones y el empleo, entre las inversiones y el crecimiento, entre las exportaciones y el crecimiento. Porque todas estas variables que antes parecían funcionar de una manera sincronizada, se han desencadenado debido a la revolución tecnológica y las articulaciones autónomas que se establecen con los circuitos internacionales de tipo financiero y comercial.

En síntesis, el caso de Bolivia no es representativo de América Latina, pero ¿cuál país lo es ahora? La pregunta inquietante por de pronto es cuánto de potencial de solidaridad progresista latinoamericana queda todavía ante tal diversidad de constelaciones y circunstancias propias de cada país.