

COLECCIÓN 25 ANIVERSARIO

DEBATES SOBRE DESARROLLO E INSERCIÓN INTERNACIONAL

Alfredo Seoane y Elizabeth Jiménez (Coordinadores)

ECONOMÍAS INDÍGENAS. ESTADOS DEL ARTE DESDE BOLIVIA Y LA ECONOMÍA POLÍTICA

José Núñez del Prado

APROVECHAMIENTO ESTRATÉGICO DE RECURSOS RENOVABLES EN BOLIVIA

*Jorge Albarracín, Oscar Bazoberry y José Núñez del Prado
(Coordinadores)*

CAMBIO CLIMÁTICO Y ADAPTACIÓN EN EL ALTIPLANO

Elizabeth Jiménez (Coordinadora)

PLURALISMO EPISTEMOLÓGICO

Luis Tapia Mealla (Coordinador)

DEMOCRACIA Y TEORÍA POLÍTICA EN MOVIMIENTO

Luis Tapia Mealla (Coordinador)

PENSANDO LA DEMOCRACIA GEOPOLÍTICAMENTE

Luis Tapia Mealla

¿NACION(ES) BOLIVIANA(S)?: INSTITUCIONALIDAD PARA NOSOTROS MISMOS

Gonzalo Rojas Ortuste (Coordinador)

LA CULTURA POLÍTICA DE LAS ELITES EN BOLIVIA (1982-2005)

Gonzalo Rojas Ortuste

ESTADO Y TERRITORIO. LA DISPUTA POST CONSTITUCIONAL

Gloria Ardaya Salinas

ESTUDIOS URBANOS EN LA ENCRUCIJADA DE LA INTERDISCIPLINARIDAD

Fernanda Wanderley (Coordinadora)

POBLACIÓN Y DESARROLLO

Manigeh Roosta (Coordinadora)

DE LOS PRE-SUPUESTOS A LOS PRESUPUESTOS: PUGNA Y CONSTRUCCIÓN ESTATAL, 1900-1950.

*Rossana Barragán R., José Peres Cajías,
Carmen Solíz y Jorge Derpic*

CRECIMIENTO, EMPLEO Y BIENESTAR SOCIAL EN BOLIVIA

Fernanda Wanderley

DERECHO AL CUIDADO Y MIGRACIÓN FEMENINA EN BOLIVIA

Cecilia Salazar, Elizabeth Jiménez y Fernanda Wanderley

Frente a los preocupantes eventos de la economía mundial, que se sucedieron desde fines del 2008, el libro que usted tiene en sus manos reflexiona sobre los efectos que la crisis económica y financiera podría tener sobre la economía boliviana y cuáles son las fórmulas para morigerar los efectos negativos y convertirla en una oportunidad.

La búsqueda de una mejor inserción internacional es un elemento fundamental de toda estrategia de desarrollo que pretenda superar el crecimiento lento, la inequidad y la pobreza extrema.

Desde diferentes perspectivas cada articulista asume el desafío planteado, de lo que ha resultado una complementariedad de visiones que enriquecen el debate. Para el área de desarrollo económico y relaciones internacionales del CIDES - UMSA, es preocupación permanente y principal incentivar el debate y la búsqueda de opciones para la economía nacional y para nuestra gente.



Mayor de San Andrés celebra este 2009 los 25 años de historia de trabajo universitario ininterrumpidos de su Postgrado en Ciencia del Desarrollo (CIDES), fundado en julio de 1984 como una experiencia pionera para crear las bases de un trabajo multidisciplinario en estudios del desarrollo.

DEBATES SOBRE DESARROLLO E INSERCIÓN INTERNACIONAL

Alfredo Seoane y Elizabeth Jiménez (Coordinadores)

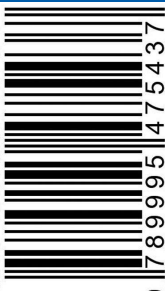


facultades de Economía, Derecho y Ciencias Políticas, a las que se incorporaron las de Humanidades y Agronomía, impulsando variados programas de maestrías que, al expandirse sobre todo en la década de los años 90, llevaron a nuestra institución a tener una dependencia orgánica directa del Vicerrectorado. La importante historia de 25 años del CIDES en nuestra organización

AUTORES EN ESTE VOLUMEN

Alfredo Seoane (Coordinador)
Elizabeth Jiménez (Coordinadora)
José Rocabado
Alejandro Dabat
Simon Ticehurst
Marco Romero Cevallos
Rogelio Churata
Hugo del Granado
Katherina Capra S.
Gustavo Canavire-Bacarreza
Rolando Jordán P.
Carlos Gustavo Machicado S.
Lourdes Espinoza
Arturo Dávalos

ISBN: 978-99954-754-3-7



9 789995 475437

Desafíos del desarrollo y la inserción internacional

Alfredo Seoane
Elizabeth Jimenez
(Coordinadores)



Desafíos del Desarrollo y la inserción Internacional

COLECCIÓN 25 ANIVERSARIO

El Postgrado en Ciencias del Desarrollo es el primer postgrado en la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) especializado en estudios del desarrollo; por su carácter multidisciplinario depende del Vicerrectorado de la UMSA. Tiene como misión formar recursos humanos para el desarrollo y contribuir a través de la investigación y la interacción social al debate académico e intelectual en Bolivia y América Latina en torno a sus desafíos, en el marco del rigor profesional y el pluralismo teórico y político, al amparo de los compromisos democráticos, populares y emancipatorios de la universidad pública boliviana.

Cuidado de edición: Ivonne Farah y
Cecilia salazar

Portada: Frank Arbelo

© CIDES-UMSA, 2009
Primera edición: octubre de 2009
D.L.: 4-1-2398-09
ISBN: 978-99954-754-3-7

Producción

Impreso en Bolivia

Indice

<i>Presentación</i>	7
---------------------------	---

PARTE I: DESAFÍOS DEL SISTEMA INTERNACIONAL

José Rocabado

Cambio y continuidad en el sistema internacional de inicios del siglo XXI.	13
--	----

Alejandro Dabat

Estado Unidos, la crisis financiera y sus consecuencias internacionales.	47
--	----

Simón Ticehurst

La integración sudamericana como salida regional a la crisis económica financiera mundial	85
--	----

Marco Romero Cevallos

Lógica y necesidad del Banco Sur.	107
--	-----

Rogelio Churata

Un nuevo modelo de inserción internacional de Bolivia: Construcción desde el sur.	125
---	-----

Alfredo Seoane Flores

Desarrollo económico y política exterior: Una mirada desde las exportaciones.	157
---	-----

PARTE II:
AGENDA ECONÓMICA Y PRODUCTIVA EN BOLIVIA

<i>Hugo del Granado</i> El sector energético en un contexto de crisis mundial.....	205
<i>Rolando Jordán Pozo</i> La primera crisis general del capitalismo en el siglo XXI – Impacto sobre la minería boliviana	241
<i>Catherina Capra</i> El impacto de la crisis financiera internacional en los sectores productivos bolivianos.....	273
<i>Gustavo Machicado S.</i> Las características y evolución de la productividad en Bolivia.	301
<i>Lourdes Espinoza y Arturo Dávalos</i> Liberalización, riesgo regulatorio e inversiones en el mercado de la generación de electricidad en Bolivia.	335
<i>Elizabeth Jimenez</i> La teoría económica de la economía comunitaria	367
AUTORES	400

Presentación

25 años de vida: Un acontecimiento para pensar el Desarrollo

La comunidad académica de la Universidad Mayor de San Andrés celebra este 2009 los 25 años de historia de trabajo universitario ininterrumpidos de su Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES), fundado en julio de 1984 como una experiencia pionera para crear las bases de un trabajo multidisciplinario en estudios del desarrollo.

Respondiendo a las importantes demandas de especialización académica en este campo -que involucra diferentes áreas del conocimiento- el CIDES emergió inicialmente como un acuerdo entre las Facultades de Economía, Ciencias Sociales, Derecho y Ciencias Políticas, a las que luego se incorporaron las de Humanidades y Agronomía, impulsando variados programas de maestrías que, al expandirse sobre todo en la década de los años 90, llevaron a nuestra institución a tener una dependencia orgánica directa del Vicerrectorado.

La importante historia de 25 años del CIDES refleja varias fases de nuestra organización, estructuración y consolidación institucional y académica que se ha desarrollado bajo las condiciones del avance de las ciencias, las tecnologías, las tendencias del pensamiento y de las sociedades contemporáneas, y principalmente bajo los contextos históricos nacional, regional y mundial que han condicionado la educación superior pública y sobre todo postgradual. Estos contextos han sido determinantes de las condiciones en las que se han planteado los retos y proyectos de organización de nuestro postgrado que, en su constitución, también coronó un anhelo en la búsqueda por restablecer los equilibrios en la formación superior con el resto de los países latinoamericanos.

La coincidencia de estos 25 años de vida institucional y académica en el trabajo postgradual con los 27 años de democracia ininterrum-

vida en el país, ha permitido que el pensamiento y conocimiento, las controversias y debates alrededor de las teorías, metodologías y de la realidad misma -que tienen en la universidad pública su espacio genuino de mayor libertad para producirse- se hayan podido desplegar en niveles de profundización propios del postgrado. Sin embargo, este trabajo debió sortear, al mismo tiempo, las dificultades provocadas por las políticas de ajustes neoliberales que condenaron los postgrados a su virtual privatización al interior de la universidad pública, aspecto sobre el que el CIDES se ha empeñado en generar un debate abierto y claro, de cara a la tradición democrática, popular y emancipatoria de nuestra Casa Superior.

En esos contextos, en el ciclo largo de los 25 años de vida se ha realizado una importante acumulación académica que ha permitido el aprendizaje de un trabajo multidisciplinario en la construcción de la oferta de formación en el nivel de maestrías y su posterior salto hacia el doctorado en ciencias del desarrollo, manteniendo la perspectiva del enfoque macro histórico en el estudio de los procesos económicos, políticos y sociales. También se han mantenido y enriquecido sus fines de formación de profesionales sensibles al tiempo actual y futuro en el campo de las ciencias sociales y humanas, de promoción de la formación de una escuela de pensamiento sobre los temas de desarrollo desde una visión multidisciplinario de la realidad, de producción de teoría que dialogue con el pensamiento regional y universal, de investigación para generar conocimiento que contribuya con metodologías adecuadas para aprehender la multidimensionalidad de la vida social, de articulación de la docencia con investigación y producción de conocimientos, de diálogo, difusión y debates sobre los avances de investigación y producción intelectual nacional, regional y mundial, de contribución en la generación de estrategias de desarrollo para el país y el departamento, y de preservación del CIDES como núcleo académico de una universidad pública.

Estos fines se fueron realizando bajo principios y ejes de organización que hemos venido enriqueciendo en el tiempo, en el marco de procesos de reformas y reflexión autocrítica que han ido produciendo avances y cambios acordes con los cambios histórico políticos de las últimas décadas, y con la dinámica y cambio de las ciencias sociales y humanas. Entre esos principios y ejes organizativos incorporamos: la necesidad de pensar el desarrollo -campo problemático en torno al cual se organiza la identidad del CIDES- como movimiento de la sociedad, economía, cultura, estado,

poder y naturaleza en su historicidad contradictoria; el desafío de construir la complejidad multi, inter y transdisciplinaria en el trabajo de formación e investigación que sólo puede avanzar en el tiempo y en el marco de una comunidad académica interna que los articula; el pluralismo teórico como requisito de la autonomía intelectual, para evitar la adscripción a determinada corriente de pensamiento en particular y garantizar la democracia en el seno de la institución; la consideración de la realidad nacional y su transformación como referente fundamental de la formación y producción de conocimientos; y la consolidación de una comunidad académica multidisciplinaria de profesionales como sustento de la transmisión y producción de conocimientos en interacción mutua y con otras comunidades académicas.

25 años de trabajo cierran un ciclo de cara a esa construcción y consolidación de fines y principios académicos e institucionales, que han dejado al CIDES como institución con significativas capacidades para responder a los desafíos específicos de formación e investigación de cara a la realidad nacional y las profundas transformaciones políticas, estatales y sociales que vivimos actualmente en el país; con la consolidación de una planta estable de docentes investigadores multidisciplinarios de tiempo completo y calificación de nivel doctoral, con programas de formación en niveles de maestría y doctorado que actualizan sus contenidos y profundizan su carácter multi e interdisciplinarios de manera constante, y con significativos vínculos con universidades, facultades, postgrados e institutos nacionales e internacionales, con redes académicas como CLACSO, REDIBEP, FLACSO y otras.

No menos importante ha sido el afán inclusivo que -en los últimos años- ha ido afianzando el progresivo carácter de postgrado público del CIDES, con la reducción de costos de colegiatura y mayores compromisos de trabajo académico por parte de su comunidad de docentes investigadores, para evitar que la condición socioeconómica precaria de la mayoría de los profesionales bolivianos sea obstáculo al acceso de generaciones de profesionales a una formación postgradual de alta calidad.

De cara a este renovado desafío, nos hemos propuesto como comunidad celebrar los 25 años de vida académica institucional publicando un conjunto de libros elaborados individual y colectivamente por los docentes investigadores del CIDES, por docentes investigadores nacionales e

internacionales que pasan por nuestras aulas; y que visualizan reflexiones e investigaciones que se realizan como parte del trabajo académico cotidiano.

La colección aborda una diversidad de temas asociados con diferentes dimensiones de la construcción del conocimiento y del desarrollo mismo, sus principios, aspectos estructurales, históricos y normativos; temas que desafían el propio concepto de desarrollo y apuntan a su construcción intercultural a tono con la coyuntura de cambios en el país y el mundo. En ese marco, estamos conscientes que la noción de desarrollo está pasando por serios procesos de crítica y reconstrucción, por las connotaciones evolucionistas y eurocéntricas predominantes en sus principales formulaciones, pensadas de cara a la construcción y ampliación de estados nacionales y de un proyecto económico y cultural dirigido a una progresiva modernización capitalista homogénea que busca la creciente satisfacción material e individual, fundada en formas que han amenazado con subordinar y transformar otros principios, culturas y conocimientos a su imagen y semejanza.

Ahora son procesos de globalización y mundialización capitalista los que están modificando sustancialmente esas condiciones y poniendo en entredicho lo que se ha entendido y ofrecido convencionalmente como desarrollo, a partir de importantes desplazamientos en las expectativas, de los cambios políticos y culturales que se manifiestan en nuevas conductas de la población a nivel mundial, y del desmoronamiento de las certidumbres y promesas del progreso. Por eso, también es urgente vislumbrar nuevas perspectivas, lo que implica emprender una tarea de re-interpretación de la cuestión nacional y de la coyuntura global actual que, a todas luces, es una coyuntura de cambio de época, marcada por la presencia de varias crisis: las crisis alimentaria y de seguridad humana, la crisis del empleo, la crisis energética y sus desafíos para el futuro de la industria de los hidrocarburos; crisis todas atravesadas por la de la economía internacional originada en lo que algunos analistas consideran el colapso de la base productiva de la economía de los Estados Unidos a causa de una desmesurada especulación financiera, y su capacidad de arrastre hacia otros países.

En su conjunto, estas crisis son materia de intensos debates sobre sus orígenes, consecuencias, especificidad, sus tiempos y los modos de ser remontadas. Crecen así los acuerdos sobre la necesidad de cambios

fundamentales en los principios y paradigmas del desarrollo que, fundado en el crecimiento económico, el individuo racional, la ausencia de lugar y comunidad, la separación entre cultura y naturaleza, entre economía y sociedad, entre economía y naturaleza, la primacía del conocimiento experto, etc., se impuso por sobre cualquier otra forma de ser, pensar y soñar el futuro. Sin embargo, las otras formas de hacerlo están surgiendo como reacciones a las crisis y también como imaginarios de mundos distintos que intentan restituir la unidad y armonía de lo separado, lo primordial del sitio o territorio y de racionalidades colectivas, la contención del progreso de cara a un desplazamiento hacia el ser humano entre otras aristas. Estas forman asoman ahora desde prácticas y experiencias que han convivido -invisibilizadas- con las formas dominantes y que es preciso articular.

Recogiendo las experiencias que le son propias, el CIDES-UMSA se ha propuesto contribuir a un mejor y nítido debate sobre estas posibilidades de encuentro o desencuentro entre las diferentes opciones de desarrollo, dotándolas de los argumentos necesarios que permitan vislumbrar sus posibilidades futuras de cara a una transformación de estructuras sociales, políticas y culturales, en un marco ineludible de construcción de más justicia, democracia, igualdad para una profunda cohesión social y cultural.

Este desafío pasa por iniciar una sistematización de los debates sobre diferentes campos y ámbitos de la realidad de cara a los cambios políticos fundamentales en la región y particularmente en nuestro país, y en los propios parámetros del patrón de desarrollo y globalización actuales. Así, los libros que componen la serie de esta colección de aniversario tocan temas referidos al futuro de la minería y los hidrocarburos, al desarrollo productivo de la industria, al cambio climático en Los Andes y sus efectos sobre la agricultura, al contexto general de crisis y de vulnerabilidad de precios de los productos fundados en recursos naturales; tocan las cuestiones del empleo y regímenes de bienestar, de población y migraciones, de género, de las llamadas economías indígenas, de la democracia y otros temas vinculados con dimensiones culturales y políticas del desarrollo.

Esperamos que, con base en esta colección, podamos generar y compartir reflexiones y debates sobre sus diferentes temas y aproximarnos a una discusión sistemática sobre las “ciencias del desarrollo” en su

perspectiva multidisciplinaria, para proyectar hacia los próximos años lo que se ha logrado consolidar como estructuras, estrategias y principios de organización de reflexiones y programas académicos y sustituir lo que ya no es suficiente ni pertinente para enfrentar esta coyuntura de crisis mundial, de cuestionamientos a los “paradigmas del desarrollo” y los patrones de la globalización, pero también de cambios políticos que traen nuevas promesas para el mundo, la región y particularmente para nuestro país.

Ivonne Farah Henrich
Directora CIDES – UMSA

La Paz, Julio de 2009

Cambio y continuidad en el sistema internacional de inicios del siglo XXI

José F. Rocabado Sánchez

I. Introducción

Con el cambio del sistema internacional bipolar -compuesto por Estados Unidos y la Unión Soviética- en diversos foros internacionales –a principios de la última década del siglo XX- se desarrolló una activa búsqueda de explicaciones y reflexiones sobre su futura configuración. Las visiones de un sistema unipolar o, más bien, de uno multipolar tendieron a primar en dichas reflexiones. Para algunos, con el fin de la guerra fría y del bipolarismo, se habría dado una consolidación de Estados Unidos como única superpotencia global con base en su peso político y militar. Para otros, el sistema internacional estaba adquiriendo un carácter multipolar en el que sobre todo aspectos económicos y comerciales tendían a predominar, lo que llevaba -a su vez- a visualizar ese multipolarismo en términos de configuraciones regionales con sus respectivos liderazgos. En lo reciente, la continuación de ese debate ha tenido en cuenta la ampliación de la Unión Europea, los cambios en el continente asiático, y la irrupción de “nuevos” actores con amplia capacidad de acción internacional, especialmente Brasil e India que junto con China y Rusia forman el Grupo BRIC. Visto así, las perspectivas del sistema internacional son un tema que continúa concitando amplia atención.

Con el propósito de recoger esos desarrollos y ponerlos en el ámbito de reflexión académica boliviana acerca del sistema internacional, este trabajo ha sido estructurado en tres secciones. En la primera, siguiendo una perspectiva histórica, realizamos una revisión de las tendencias relevantes que estuvieron presentes en el devenir del sistema internacional a lo largo del siglo pasado, identificando sus rasgos considerados claves.

Durante ese siglo, vale recordar, la estructura del sistema revistió características de multipolaridad, bipolaridad y unipolaridad. En la segunda, se revisa brevemente qué de nuevo ha mostrado el sistema internacional después del bipolarismo, prestando particular atención a la jerarquía del poder internacional, a la irrupción de las economías emergentes y sus efectos. En esta sección se introduce algunas características y conceptos sobre la “complejización” del sistema internacional. En tercera y última parte, y a fin de comprender mejor qué cambios se pueden esperar o podrían darse en el sistema internacional, presentamos las discusiones de los profesores Richard Haass, Parag Khanna y Vladimir Davydov sobre las perspectivas de ordenamiento del sistema internacional de cara al futuro. Es decir, el enfoque en esta parte es básicamente prospectivo. Para concluir, presentamos una síntesis y consideraciones finales.

II. Hitos claves del sistema internacional del siglo XX

A lo largo del siglo XX, el sistema internacional¹ revistió diversas configuraciones y cambios en la localización del poder mundial y en su estructura, así como en sus jerarquías. De manera especial, se observó el desplazamiento del centro de dicho poder desde el continente europeo hacia el continente americano. Este cambio fue un hecho fundamental pues, en tres siglos precedentes, el eje del liderazgo mundial estuvo localizado en Europa. Este desplazamiento del centro gravitatorio de los asuntos internacionales fue un rasgo decisivo para entender la historia mundial del siglo pasado, como lo es en las últimas décadas la emergencia y amplia influencia internacional del continente asiático; fenómenos fundamentales para vislumbrar las tendencias del sistema internacional del siglo XXI.

En las primeras décadas del siglo XX, varias potencias europeas disputaron el liderazgo internacional promoviendo proyectos diferentes, entre ellas Gran Bretaña, Alemania, Francia y la Unión Soviética (o URSS); es decir, se trataba de un sistema multipolar con varias potencias en disputa por el liderazgo mundial. No obstante, otros países de fuera del continente europeo irrumpieron también con capacidad de poder primero regional y luego internacional, entre ellos Estados Unidos y Japón, convirtiéndose en actores claves en la competencia por el liderazgo. En conjunto, estos países se constituyeron como potencias de la época en carrera por el poder mun-

¹ Seguimos en este trabajo la definición planteada por Fulvio Attinà, quien sostiene que “con el término “sistema (político) internacional” se indica el conjunto de Estados sometidos a una organización incluyendo el conjunto de roles, reglas e instituciones que norman el comportamiento de los Estados.” (Attinà, 2001).

dial, y en protagonistas de los principales conflictos internacionales del siglo XX. De igual importancia han sido las “grandes guerras”, llamadas así por involucrar a los actores mayores de la jerarquía internacional, que aparecieron como factor decisivo del cambio de centro en el poder mundial. (Brower, 1988, Kennedy, 1989).

Mientras la Primera Guerra Mundial puso término a las disputas de poder sobre todo intra-europeas, heredadas desde las últimas décadas del siglo XIX, el fin de la Segunda en 1945, dio paso a la configuración del sistema de poder internacional que dominó en las décadas siguientes, consolidando a Estados Unidos como *hegemon* del mundo capitalista, y de la URSS a su vez del campo socialista. Esta conformación mostró un sistema bipolar liderizado por dos superpotencias, con capacidades bélicas amplias (incluyendo armas nucleares) y de otros espectros de poder internacional, bajo el cual se organizó la lógica y el sentido de los asuntos internacionales. (Laidi, 1993, 1994, Brower, 1988). En su marco se desarrolló la llamada guerra fría que se desplegó en los años posteriores al fin de la segunda guerra mundial y que tuvo un alcance global. De este modo, entraron en competencia dos visiones contrapuestas en diversas regiones del planeta, más allá de los continentes europeo y americano. Dicho de otra manera, se trató de un conflicto global que abarcó distintos continentes de la geografía mundial. (Kennedy, 1989, Kissinger, 1996, Zorgbibe, 1997, Brzezinski, 1998).

Los asuntos internacionales se organizaron alrededor de ambas visiones hegemónicas durante varias décadas. Poseedores del liderazgo internacional en competencia, ambos bloques conformaron sus correspondientes instituciones, normas y reglas de comportamiento internacional, dentro de una arquitectura institucional diversificada. (Laidi, 1993, 1994, Kennedy, 1989). Dentro el campo capitalista, se creó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para los asuntos militares, las instituciones y acuerdos de Bretton Woods para los temas financieros y económicos que complementaron la ya existente Organización de las Naciones Unidas, los mecanismos regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y sus similares en otras regiones del mundo. El sistema financiero internacional adoptó el patrón del dólar para las transacciones internacionales. Del mismo modo, en el bloque socialista se estableció el Pacto de Varsovia como marco institucional para la gestión de los temas militares y de seguridad, y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) conocido como COMECON para los asuntos relativos a la economía y comercio internacional, entre otros. (Tammames, 1999).

Ahora bien, a lo largo del siglo XX, el sistema internacional adquirió varias configuraciones, abarcando sistemas y estructuras de poder internacional unipolar, bipolar y multipolar². El sistema fue bipolar a partir del liderazgo de Estados Unidos y la URSS desde inicios de la guerra fría, cuya duración se puede ubicar entre 1949 y 1989-1991, años en que implosiona el bloque socialista -cuyo ícono fue la caída del muro de Berlín y el desmoronamiento de la URSS-, dando lugar a la formación de nuevos Estados incluyendo a Rusia. En las décadas previas, el sistema internacional revistió una configuración multipolar, pues cohabitaban varios centros de poder e influencia internacional en competencia; hay que destacar aquí la caída del liderazgo británico desplegado en el siglo XIX hasta principios del siglo XX. Ya durante la década de 1990 -con la desaparición de la URSS- y en la primera década del nuevo siglo XXI, se vislumbra un sistema internacional unipolar en la dimensión militar, liderizado por Estados Unidos como superpotencia global, acompañado de la configuración de un sistema y estructura complejos, con diversas constelaciones de poder regional-mundial particularmente en la esfera política, económica, financiera y comercial. (Attiná, 2001, Kennedy, 1989, Kissinger, 1996, Brower, 1988, Brzezinski, 1998, Ullman, 1996, Hoffmann, 1988).

En paralelo al esquema bipolar se dieron importantes cambios internacionales que se relieván a continuación. En primer lugar, el proceso de descolonización a nivel mundial que tomó lugar en Asia y África principalmente, que cerró un capítulo polémico de la historia mundial, conocido como el colonialismo o “modelo colonial”, que arrancó con el descubrimiento de América y los posteriores desplazamientos de esclavos desde África hacia América y otras regiones. En estas regiones tomaba lugar el proceso de explotación de materias primas y su comercialización en el mercado mundial, con una marcada asimetría en la distribución de la riqueza que tendió a concentrarse en países europeos principalmente. Con la independización de las colonias y su conversión en nacientes países independientes, se amplió aceleradamente el número de naciones en el planeta. El mayor número de Estados miembros del sistema internacional tuvo importantes repercusiones en la misma estructura, en la economía y la política internacionales. (Zorgbibe, 1997).

En segundo término, un conglomerado de Estados que se pusieron al margen de los esquemas establecidos por ambas superpotencias, dieron lugar a una comunidad de naciones bajo el llamado “Tercer Mundo”. Es

² Estos conceptos se apoyan en la teoría del equilibrio de sistemas internacionales.

decir, bajo este término se agrupó al conjunto de países que por su menor desarrollo y su no pertenencia a los bloques mencionados, no se alineaban ni ideológica ni políticamente con dichos bloques. Este novedoso conjunto de naciones fue constituido por países que habían adquirido su independencia por aquellos años -producto del proceso de descolonización-, y también por muchos otros que ya lo habían logrado en el siglo XIX, como los países de América Latina. (Brower, 1988, Rothstein, 1977).

Si bien la denominación Tercer Mundo representaba un espacio independiente de los dos bloques mundiales, ella adquirió mayor sentido con la formación del Movimiento de los No Alineados, foro de países distantes de la lógica bipolar que pugnaban por nuevas e independientes alternativas en la esfera internacional. Al proceso del no alineamiento ingresaron también países que buscaban un margen de autonomía en sus respectivos espacios de interacción regional y mundial, como por ejemplo Yugoslavia, Cuba y Egipto; y otros que pugnaban por caminos independientes en política internacional, como la India. En un contexto de relativo relajamiento del conflicto bipolar, emergió el “tercermundismo” de la década de 1970, que buscó cambios en el orden internacional. Surgen de allí propuestas de un Nuevo Orden Económico Internacional y de un Nuevo Orden Informativo Internacional (Tironi, 1983), que junto al Movimiento de los No Alineados constituyeron propuestas orientadas a buscar cambios profundos en las estructuras y normas del sistema internacional. (Brower, 1988, Kennedy, 1989, Krasner, 1989, Zorgbibe, 1997, Rothstein, 1977, Hoffmann, 1988).

En tercer lugar, se fue produciendo una mayor diferenciación de magnitud de las economías así como en los niveles de riqueza y bienestar entre países capitalistas, con base en la expansión de la globalización que fue una fuerza motriz central de la acumulación. Impulsada por la reconstrucción de las economías de varios países europeos y de Japón principalmente, por el establecimiento del Estado de Bienestar, y por niveles de inversión y ahorro acelerados que impulsaron también el desarrollo de la inversión extranjera directa, la globalización hizo posible una mayor diferenciación en los niveles de desarrollo sobre todo en el mundo capitalista. De este modo, las naciones que lograron incrementar aceleradamente su riqueza y que tenían también rentas altas, fueron distinguidos como países de “capitalismo avanzado”. En tanto el conjunto mayoritario de países que mostraban niveles de producción de riqueza menores fueron denominados como “países en desarrollo” o “subdesarrollados”. La mayoría de estos formaban parte del llamado Tercer Mundo. (Jaguaribe, 1985, Attinà, 2001, Todaro, 1987, Tamames, 1999, Rothstein, 1977).

Este ranking según niveles de desarrollo internacional y bienestar daba cuenta de que la distribución de la riqueza mundial continuaba concentrándose, provocando una mayor polarización entre riqueza y pobreza global que lleva a distinguir países ricos y pobres a nivel mundial, con base en los indicadores de desarrollo y otros relacionados con el producto interno, la inversión, el ahorro y la cuentas externas. A partir de esta situación, la década de 1970 fue declarada como la “década del desarrollo”, buscando reducir las asimetrías internacionales. Desde otra lectura, esta misma realidad dio lugar a denominar a las naciones ricas como “países del norte” y a las naciones pobres como “países del sur”, con lo que se quería destacar que el mundo desarrollado y rico se encontraba al norte del planeta, en tanto el mundo subdesarrollado y pobre se localizaba en la zona sur. (Méndez, 1984). Desde el pensamiento de la CEPAL, se utilizaron otras categorías, las de “centro” y “periferia” para referirse a la situación de riqueza y pobreza mundial. (Jaguaribe, 1985, Todaro, 1987). No obstante, esta perspectiva fundamentó las causas estructurales de esa diferenciación en los niveles de riqueza y bienestar internacional, de heterogeneidad estructural internacional, con un centro rico y una periferia pobre.

Debe destacarse, sin embargo, que debido a la súbita escalada de precios del petróleo a lo largo de la década de 1970, las economías de los países exportadores de petróleo de la OPEP se vieron inundadas de “petrodólares”. La extraordinaria acumulación de estas divisas en grandes bancos estuvo vinculada al endeudamiento de varias naciones del Tercer Mundo en esa década, y a la llamada crisis de la deuda externa en la década de 1980. (Wallerstein, 2005).

Asimismo, otro conjunto de países lograron importantes niveles de crecimiento económico, progresivo bienestar humano, niveles de acelerada industrialización e integración con las corrientes del comercio y finanzas internacionales, estimulados por importantes flujos de inversión extranjera directa y tecnología. Estos recibieron el denominativo de “países de reciente industrialización” (New Industrialized Countries, NICs), que destacaba precisamente el “salto” que ciertas corrientes teóricas del desarrollo venían buscando, y que les permitía -a este pequeño grupo de países- distanciarse progresivamente del conjunto de naciones en desarrollo y pobres. Entre ellos se mencionan a los iniciadores del “modelo asiático”: Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán, países exhibidos mundialmente como una experiencia exitosa que permitiría salir del subdesarrollo, bajo una opción diferente a la seguida en varios países de

América Latina. Estos países tomaron impulso en las décadas de 1960 y 1970 y continuaron su crecimiento sostenido en las dos posteriores. Años más tarde, este grupo de países se amplió con el despliegue de otros actores –como China e India– en el comercio e inversiones internacionales, dando lugar a los llamados “países emergentes”, con gran capacidad de inserción y posicionamiento competitivo en los mercados internacionales. (Zorgbibe, 1997, Attina, 2001).

En los países de América Latina, por su parte, se había impulsado el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones o de desarrollo hacia adentro, desde la década de 1950 y a lo largo de las siguientes décadas. El mismo permitió el establecimiento de un sector industrial y de servicios públicos, complementando el sector primario, que favoreció importantes tasas de crecimiento económico y efectos redistributivos. El propósito de este modelo era desarrollar el mercado interno con una apropiada industrialización para alcanzar niveles importantes de autosuficiencia. En la década de 1980, este modelo entró en crisis por el deficiente desempeño económico y sobre todo por el elevado endeudamiento externo originado en la segunda mitad de 1970 y que puso en cuestión la sostenibilidad de ese modelo de desarrollo. La llamada “década perdida” describió claramente la crisis económica y financiera por la que pasaron buena parte de las economías latinoamericanas, y también otros países del Asia y África que se habían sobre-endeudado. (Jaguaribe, 1985).

En ese marco, durante las dos últimas décadas del siglo XX se dieron algunos cambios y procesos fundamentales para el reordenamiento del sistema internacional. Entre ellos, el fin del conflicto bipolar que fue un acontecimiento mayor y decisivo, pues puso punto final a una tensión internacional que afectó virtualmente el planeta entero durante más de cuatro décadas y puso en tensión diversas latitudes como, por ejemplo, las guerras de Corea y Vietnam, y Cuba durante la llamada crisis de los misiles y el posterior bloqueo a la isla. (Zorgbibe, 1997, Brower, 1988). Otros conflictos, si bien originados por otras circunstancias, fueron asociados con esta tensión bipolar, tal fue el caso del conflicto centroamericano en Nicaragua y El Salvador en la década de 1980.

Igualmente importante fue la histórica caída del “socialismo real” a partir de la disolución de la URSS, sus Estados miembros y el conjunto de experiencias de Estados socialistas de Europa del Este. Este derrumbe en esos países fue un hecho contundente y definitivo para los defensores del

modelo capitalista, que lo vieron como el fin de la principal “amenaza” al capitalismo. (Fukuyama, 1997, Zorgbibe, 1997). No fue casual que precisamente en estos países, paulatinamente, se establecieran regímenes políticos democráticos, se generaran algunas críticas al sistema y se adoptaran modelos que incluyeran un significativo apoyo doméstico. A partir de allí, surgieron también iniciativas de gobiernos e instituciones para extender el modelo capitalista y democrático liberal a la región de Europa del Este y del Asia. (Huntington, 1996, Zorgbibe, 1997), proclamando la preeminencia del capitalismo a nivel mundial y de la democracia liberal como forma de organización política dominante. Para algunos, este viraje significó un cambio fundamental en el curso de la historia mundial³.

En los hechos, particularmente en la última década del siglo XX y primera del siglo XXI, se han extendido los procesos electorales como procedimiento de ratificación o renovación de las élites políticas de los sistemas políticos de la mayoría de los países, en el marco de democracias liberales representativas. Estos procesos no se circunscribieron a los nuevos estados formados con la disolución del bloque socialista; también se extendieron a otros países de Asia, África y Medio Oriente. (Held, 1997, Plattner, 1996, Huntington, 1996). Sin embargo, hay regiones o países donde este modelo no ha logrado establecerse. A principios del siglo XXI, 119 países tenían gobiernos que habían surgido de procesos electorales. (Urdiales, mayo 2008).

La ampliación e intensificación de la globalización fue otro proceso fundamental para entender los cambios sustantivos en la esfera internacional en las tres últimas décadas del siglo XX. Como se sabe, la globalización es un proceso complejo facilitado por el cambio tecnológico, el comercio y las finanzas internacionales, las comunicaciones globales (internet, correo electrónico, entre otros), por el transporte internacional, las migraciones internacionales y otros fenómenos que van estrechando las distancias entre los mercados y permiten incrementar los intercambios de bienes, servicios y capitales en el espacio mundial. Es un proceso que genera riqueza y que también la concentra. Ya la llamada internacionalización y transnacionalización de la economía mundial permitió acercar los mercados internacionales sobre todo de capitales y mecanismos financieros; cuya expansión se vio favorecida por las políticas públicas que liberalizaron los mercados de comercio y finanzas internacionales, principalmente. La propensión a la

³ F. FUKUYAMA, 1997 ve que con el derrumbe del campo socialista el futuro corresponde al capitalismo y la democracia liberal. Desde una perspectiva “culturalista”, S. Huntington, 1993 sostiene que los conflictos futuros serán entre civilizaciones.

liberalización de mercados ha sido el tema central de las negociaciones internacionales en bienes, servicios y capitales; o, en otras palabras, el grado de apertura de las economías nacionales con respecto a estos flujos internacionales, y por tanto a discusiones sobre proteccionismo y liberalización de mercados en el mundo. (Held y McGrew, 2000, especialmente la sección “Entendiendo la globalización”).

Ahora bien, a lo largo de 1990, una prioridad de las políticas internacionales fue la “modernización” de los Estados, economía y sociedad de países de diversas zonas del globo, de manera especial en América Latina y el Caribe. Sustentadas en teorías económicas y políticas de corte neo-liberal, se aplicó el paquete del llamado “Consenso de Washington” que, entre otros aspectos, redimensionaba el rol del Estado en la economía orientándolo más a un papel de regulación que de intervención en la misma y en otras esferas de actividad estatal. En la perspectiva de “maximizar” la eficiencia estatal, con su “achicamiento”, se aplicaron programas de reconversión estatal que transfirieron al sector privado -tanto nacional como transnacionalizado- diversas actividades productivas y de servicios. (Kuczynski y Williamson, 2003).

Al desplazar al Estado de un rol activo en la economía, también se ajustó su papel en el sistema internacional dando espacio a otros actores. El sistema internacional se fue haciendo más denso y complejo por la tradicional participación de los Estados, organismos e instituciones internacionales, y también por la presencia de actores no gubernamentales y de la sociedad civil. Esta complejidad fue reforzada por otros procesos de alcance internacional ampliado como la globalización, las políticas económicas neoliberales, y el surgimiento de bloques regionales de integración. (Grattius, 2007).

En los casos donde el Estado y la sociedad habían implosionado, se desarrollaron las teorías del “fracaso del Estado”. Surgieron conceptos fuertes como “Estados fracasados”, “Estados débiles”, entre otros, para dar cuenta de una cierta incapacidad para construir gobernabilidad e institucionalidad estatal, y legitimidad. De ahí la propuesta de reconstrucción del conjunto de instituciones estatales, y de la sociedad civil. Como resultado, la política internacional dedicó esfuerzos para resolver este problema desde la necesidad de construir gobernanza, fomentar la democracia liberal y consolidar instituciones democráticas. (Fukuyama, 2004). En los escenarios de “fracaso del Estado”, donde habían conflictos, desplazamientos forzados

de poblaciones íntegras, o genocidios por diferencias religiosas y étnicas, se llevaron a cabo las llamadas intervenciones humanitarias. Para hacerlo, y en respuesta a estos problemas, se levantaron restricciones que limitaban estas acciones humanitarias que, ahora, tomaron lugar en sitios diferentes como Bosnia, Kosovo, Somalia, Camboya o Afganistán. En estos países la “comunidad internacional” tomó forma de gobierno, ocupando países que de hecho cedían su soberanía a alianzas multiestatales bajo la coordinación de entidades internacionales. (Fukuyama, 2004 y Gratius, 2007).

Las políticas descritas han sido conceptualizadas por I. Wallerstein en los siguientes términos: “se lanzó una contraofensiva en términos globales. Incluyó la agresiva afirmación del neoliberalismo y del llamado Consenso de Washington, la transformación del GATT en la Organización Mundial de Comercio, los encuentros en Davos y la difusión del concepto de la globalización con su corolario: “no hay alternativa”. En esencia, todos estos esfuerzos combinados equivalieron a un desmantelamiento de las políticas “desarrollistas” por todo el mundo y en particular en las zonas periféricas de la economía-mundo”. (Wallerstein, 2005).

Finalmente, hay que destacar que a inicios del siglo XXI, los atentados del 11 de septiembre de 2001 reforzaron la orientación de la “reconstrucción del Estado” y permitieron el desarrollo de un corpus doctrinal enfocado a la “lucha contra el terrorismo global” concebido como el problema de seguridad internacional más importante, que representaba una amenaza grave que requería respuestas simétricas. Esto hizo que la agenda internacional de algún modo se “securitice”; es decir, que el tema de la seguridad adquiriera un rol ordenador de los asuntos de esta agenda. En ese marco, surgió una nueva Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana, que reflejaba la prioridad de lucha contra el terrorismo internacional. Y también se formuló la “doctrina de anticipación” o “guerra preventiva” que supone anticiparse a las amenazas identificadas y eliminarlas desde su origen a fin de reducirlas, evitando su extensión a otras partes. Estos desarrollos se acompañaron por iniciativas similares en varios países en el mundo, dándose así una suerte de globalización de la agenda de seguridad internacional.

III. El sistema internacional multipolar y complejo

Los hechos y procesos internacionales de las dos últimas décadas del siglo XX expuestos en la sección anterior, plantearon la necesidad de nuevas visiones y explicaciones sobre la estructura, características y tendencias

del sistema internacional; especialmente por el fin del bipolarismo global, la caída del socialismo real y también la penetración de la globalización en diversas esferas. El consenso predominante en la interpretación del sistema internacional en términos de bipolarismo político y estratégico, de un norte desarrollado y un sur subdesarrollado, o incluso de un mundo integrado por una relación centro-periferia, no resultaba ya suficiente, dado que uno de los actores –la URSS- había desaparecido junto a sus países aliados desestructurando el bloque y originando una pluralidad de nuevos Estados. Igualmente, las diferencias de niveles de desarrollo entre países se habían ampliado y diversificado notablemente; por lo que se volvió necesario contar con nuevos elementos de interpretación de la realidad internacional.

Desde el enfoque de las relaciones internacionales, destacaron dos visiones sobre el reordenamiento del sistema internacional. Por una parte, y siguiendo la perspectiva que prioriza el poder militar y político, se señala que el sistema internacional adquirió un carácter *unipolar* en asuntos militares y de seguridad, pues ya no se vislumbraba a ningún país que igualara el poder militar -incluyendo el liderazgo político- de Estados Unidos. También se incidió en que el rol de líder del mundo capitalista está asociado con economías de mercado fuertes y con la democracia liberal en cuanto a la formación del poder político. Esta ya había sido la línea discursiva durante el periodo de la guerra fría, y una vez finalizada, los referentes de este discurso fueron presentados modelo vencedor. Para algunos analistas, Estados Unidos representaba este modelo de orden social y político que se había impuesto globalmente y que seguiría a futuro. (De los Rios, 1999, Fukuyama, 1997).

La otra perspectiva puso el acento en los aspectos de la economía, de las tendencias de internacionalización y transnacionalización, de integración internacional y regional, y en los procesos inscritos en la globalización. Desde esta mirada, el fenómeno de la globalización estaba presentado como “un proceso (o conjunto de procesos) que incluye una transformación en la organización espacial de las relaciones sociales y transacciones –entendidas en términos de su extensión, intensidad, velocidad e impacto- generando transculturalidad o flujos interregionales y redes de actividad, interacción, y el ejercicio del poder”. (Held y McGrew, 2000). Esta perspectiva limitó el peso del factor militar y de las políticas del “poder absoluto”, dirigiendo su énfasis hacia las otras dimensiones. Para este enfoque, las dimensiones claves de la globalización eran varias. En cuanto a la dimensión espacio-temporales: la extensión de redes globales, la inten-

sidad de la interconectividad global, la velocidad de los flujos globales, el impacto de la interconectividad global; en cuanto a la dimensión organizacional: la infraestructura de la globalización, la institucionalización de las redes globales y el ejercicio del poder, los patrones de estratificación de la globalización, los modos dominantes de la interacción global.

1. Síntesis de las “nuevas” características del sistema internacional

El final del bipolarismo global y del escenario mundial que había producido esta competencia, deja en claro que el sistema internacional se encontraba en un proceso de reconfiguración y sin haber adquirido una forma definitiva. El sistema estaba formado por los siguientes rasgos⁴.

En los albores del nuevo milenio y más allá del unipolarismo militar y estratégico norteamericano, el escenario internacional deja abierto un interesante espacio para el establecimiento de liderazgos regionales. Estos estaban acompañados por alianzas diferenciadas entre las diversas potencias, y entre éstas y los países del mundo en desarrollo sobre todo aquellos que ofrecen atractivas oportunidades de recursos naturales y particularmente energéticos. En ese marco, la capacidad militar relacionada con armamento altamente destructivo (convencional, nuclear, biológico, etc.) constituye una variable clave del poder en el sistema internacional, pero no la única. La posesión de armas nucleares, si bien puede incluso tener un efecto disuasivo, no asegura la posibilidad para ejercer el poder en la esfera global, pues existen varios países que detentan esta capacidad en proporciones diferenciadas.

No menos relevante es la capacidad económica que también juega un rol clave en la definición del poder en la esfera internacional. El poder e influencia económica se consideran una condición necesaria e ineludible para las pretensiones de poder internacional, pero insuficiente por sí sola. El poder económico es necesario para contar con influencia política y para sostener el poder militar. Por otro lado, la realidad internacional se ha vuelto más compleja y cambiante, por lo que se requiere dotarse de categorías apropiadas como las de potencias medianas o emergentes u otras que describan con mayor precisión la complejidad y pluralidad de situaciones y actores en el sistema internacional que es dinámico y cambiante.

⁴ Para mayor amplitud sobre las ideas expuestas en esta sección puede consultarse la compilación realizada por León (1999), que presenta diversos trabajos sobre las nuevas características del sistema internacional emergente. Ver también los trabajos presentados en Hirst, 2004.

Por lo que se refiere a la inserción en un sistema económico internacional competitivo, los países requieren contar con una apropiada apertura comercial y financiera -entre otras- frente al mundo. Además, la nación que se acopla en los flujos internacionales necesita contar con una plataforma de competitividad internacional adecuada que incluya amplia infraestructura física y de servicios, inversión en investigación y desarrollo, educación al alcance de la población, y con políticas económicas y sociales para la equidad, sostenibilidad e inclusión. Adicionalmente, la incorporación exitosa de los países en desarrollo en el sistema internacional cambiante requiere de nuevas formas de funcionamiento y articulación en los asuntos internacionales, el establecimiento de mecanismos de inserción internacional y reformas institucionales, incluyendo la dotación al Estado de las capacidades necesarias para la sólida, competitiva y sostenible inserción internacional de las economías nacionales en la economía mundial.

La globalización ofrece oportunidades pero también riesgos. La globalización no es un proceso simétrico ni generador de ganancias iguales y equitativas; tampoco adaptarse pasivamente a ella es la única estrategia ante la globalización. Se requiere, por tanto, de políticas públicas internacionales, desarrolladas por los Estados y organismos internacionales, que establezcan un marco normativo e institucional para que la inserción internacional de los países beneficie a su economía, su población y sus instituciones en conjunto, y particularmente a los actores de la inserción internacional.

Los Estados son las instituciones mejor equipadas para diseñar políticas generales y sectoriales que favorezcan la acción de los agentes económicos en el marco de la globalización. Se trata de desarrollar políticas públicas que orienten y protejan la inserción internacional de sus economías y sectores, a la vez que ayuden a balancear potenciales desequilibrios que puedan originarse por esa inserción. Por sus capacidades y mandatos, el Estado está llamado a promover un marco de asistencia a los actores económicos y sociales, que permita una inserción balanceada, justa y equitativa, incluso si su papel se limita a un rol normativo y reducido. El Estado, no debe olvidarse, sigue siendo un factor determinante en la economía internacional y -a través del gobierno- es el actor fundamental para conectar el orden interno con el internacional a través de la política exterior y otros medios.

El concepto “Tercer Mundo”, si bien dotado de una fuerte influencia en la percepción del mundo, por la generalización de sus componentes: los Estados “tercermundistas”, no deja ver las asimetrías entre los países que integran el “sur”, ni aquellas entre los países del “norte”. Los países del “sur”, en las últimas décadas, se han diferenciado entre sí y no constituyen ya un conjunto homogéneo, una parte importante de ellos se encuentra en condiciones de pobreza y marginalidad internacional. También se observa una creciente estratificación y fragmentación en el grupo de países en desarrollo.

Para apreciar mejor estos cambios, veremos a continuación –desde el enfoque de la jerarquía del poder- como se han estructurado los estratos mayores de Estados dentro el sistema internacional.

2. La jerarquía de poder internacional

Los procesos y cambios mencionados tuvieron repercusión también sobre las posiciones de los actores internacionales, específicamente los Estados, en el sistema internacional. Ellos reflejan la complejización del sistema internacional tanto por la diferenciación en el “peso” internacional de los Estados como por la agenda internacional. Pero, además, también se busca caracterizar mejor la reconfiguración de los “tamaños” de los Estados en el escenario internacional. En ese sentido, el enfoque de las jerarquías de poder en el sistema internacional permite abordar la densidad y heterogeneidad de los actores internacionales influyentes y con cierto nivel de poder internacional, en el marco de dicho sistema. Esta perspectiva permite distinguir entre superpotencia, gran potencia y potencia mediana, principalmente. (Nolte, 2005).

Si bien durante la guerra fría, Estados Unidos y la Unión Soviética fueron las dos superpotencias que lideraron sus respectivos bloques, con la disolución de este esquema quedó claro que la única superpotencia en el sistema internacional seguía siendo Estados Unidos. En tanto Rusia, Japón, China y la Unión Europea (especialmente Francia, Gran Bretaña y Alemania) son consideradas como grandes potencias. De esa manera, a nivel global la bipolaridad de la guerra fría fue sustituida por una estructura “1+4”, vale decir, Estados Unidos más Rusia, Japón, China y la Unión Europea. (Nolte, 2005). Asimismo, a Canadá, Australia, Nueva Zelanda, los Países Bajos y los Países Escandinavos, se les asignó el rótulo de potencias medianas tradicionales, por su papel en la política internacional.

A partir de la mayor difusión de la política mundial, de los importantes cambios ocurridos en el poder, y la influencia internacional de un grupo de Estados, en la última década se ha venido acuñando nuevas categorías para “clasificar” a los países que tienen amplia e influyente actuación en el sistema internacional. Así, han surgido las categorías de potencia global y potencia regional, dificultando la distinción entre potencia regional y potencia mediana⁵. Como señala Nolte (2005), “mientras las potencias medianas tradicionales se definieron principalmente por su papel en la política internacional, las nuevas potencias medianas son en primer lugar potencias regionales y además potencias medianas en el ámbito global”. También se debe tener en cuenta que la diferencia entre una potencia global y una potencia regional se encuentra en la capacidad de proyectar el poder militar en diversas regiones del mundo, y en el ejercicio de su influencia política en forma global.

Desde el enfoque de las jerarquías de poder, el grupo de nuevas potencias regionales y potencias medianas estaría integrado por Brasil, Egipto, India, Irán, Nigeria y Sudáfrica. Estas nuevas potencias medianas son potencias regionales, y potencias medianas en el ámbito global; tienen un importante repertorio en favor de las causas del “sur” en los debates sobre la “agenda global” especialmente de desarrollo y otros temas que hacen a las asimetrías dentro del orden mundial actual. Brasil y Canadá son las dos potencias medianas del continente americano. Canadá por su influencia en el ámbito global y Brasil por su papel internacional y regional. Las potencias medianas asumen un papel de mediación y/u otro tipo de responsabilidad para contribuir a la paz y la estabilidad del sistema internacional. Lo que distingue las potencias medianas de las grandes potencias es la escasa importancia de su capacidad militar y el relativo peso económico global. (Gratius, 2007).

3. Las economías emergentes, el caso del grupo BRIC

Siguiendo la reflexión de la creciente estratificación, complejización y dinamismo que se observa en el sistema internacional, un conjunto de economías emergentes responde a las características y tendencias que se han señalado anteriormente, particularmente por su creciente influencia en el comercio, economía y finanzas internacionales, que incide particularmente en una concepción económica y también en la agenda de política internacional. Especial atención

⁵ Inclusive se han concebido los conceptos de potencias regionales emergente y potencias medianas emergentes. Con el uso del concepto “potencia regional” se pone expresamente de relieve el peso que tiene un determinado país tanto en la política y economía de la región en la que se encuentra, como en los asuntos mundiales. Brasil, por ejemplo, es la potencia regional en América de Sur, pero también en el ámbito internacional.

merece el llamado Grupo BRIC integrado por Brasil, Rusia, India y China. Al respecto, la CEPAL señala que “uno de los rasgos más destacados de la economía mundial en la primera década del siglo XXI es la presencia consolidada de varias economías de desarrollo entre las figuras relevantes del escenario internacional. Lo más interesante, sin duda, ha sido el surgimiento de China como un actor global y de Asia como el continente que ha alcanzado el ritmo de crecimiento más elevado en la historia de la humanidad”. (Rosales, abril 2009).

En efecto, la contribución de este grupo de países al comportamiento de la economía mundial ha sido sumamente importante. En conjunto, superan el 50% del PIB mundial medido en términos de paridad de poder de compra. Se les atribuye el 45% de las exportaciones mundiales, el 75% de las reservas de bancos centrales, y más del 50% del consumo de energía mundial, habiendo incidido en el 80% del incremento de la demanda de petróleo en el mundo. (Steinberg, enero 2008). La principal fuente de la demanda mundial en los últimos años se ha originado en este grupo, relegando a los países desarrollados a un segundo plano. En 2007, invirtieron más de 70.000 millones de dólares en el exterior, 55.000 millones de dólares en los países desarrollados sin incluir inversiones de fondos soberanos de los países emergentes. (Steinberg, enero 2008). Por otro lado, la inversión extranjera directa en los países del Grupo BRIC ha sido de 94.000 millones de dólares anuales, equivalentes al 11% del total mundial en el período 2001-2006 (CEPAL, octubre 2008); en tanto más del 40% de la expansión de la economía mundial en el ciclo 2003-2007 obedeció al crecimiento de los países del Grupo BRIC, cifra que –según Rosales– podría elevarse al 70% en 2009 dada la recesión en las economías centrales. (Rosales, abril 2009).

Al interior de las economías emergentes, la contribución de China al crecimiento económico global ha alcanzado la mayor magnitud: 25% del crecimiento económico total mundial en 2007. En conjunto, los países del Grupo BRIC contribuyeron con más del 40% del crecimiento en 2007. (CEPAL, octubre 2008). China ha crecido a una tasa anual media del 9.9% en el período 1980-2008, más de tres veces (2.8%) lo alcanzado por América Latina y el Caribe. El PIB de China es el segundo en importancia después del estadounidense en paridad de poder adquisitivo, y el tercero después de los Estados Unidos y el Japón medido en dólares corrientes. Los datos y magnitudes señaladas pueden interpretarse como: “la irrupción de las potencias emergentes en general y de los países BRIC en particular en la economía mundial supone un shock de enormes proporciones que está generando cambios sustanciales en el entorno económico global”. (Steinberg enero 2008).

En cuanto a las perspectivas de las potencias emergentes y particularmente del Grupo BRIC, la CEPAL ha llegado a concluir que “de mantenerse las tendencias actuales, en 2025 el producto bruto agregado de los denominados los países del Grupo BRIC será mayor que el de las actuales seis mayores economías del mundo, y en 2050, de los actuales miembros del G-7 sólo permanecerán Estados Unidos y Japón”. (Rosales, abril 2009). Estas perspectivas son más elocuentes si se considera que gracias a la fortaleza financiera que han venido adquiriendo varias potencias emergentes, incluyendo países exportadores de petróleo, se han convertido en importantes portadores de los llamados “fondos soberanos”, que se han incrementado para atenuar la crisis financiera internacional de 2008-2009. Una mejor comprensión de sus perspectivas se desprende de las siguientes proyecciones: “los fondos provenientes de los grandes exportadores de la Cuenca del Pacífico (y de los Estados productores de petróleo del Medio Oriente) han rescatado con enormes inversiones a bancos estadounidenses en dificultades. Se estima que el valor colectivo de los fondos soberanos en todo el mundo llegará a un total de 12 billones de dólares para el año 2015, lo que eclipsaría los fondos privados de capital.” (Funabashi, octubre – diciembre 2008).

I. Visiones sobre el sistema internacional en los inicios del siglo XXI

“El siglo XX inició como una era marcadamente multipolar. Pero después de casi 50 años, dos guerras mundiales y muchos conflictos menores, surgió un sistema bipolar. Posteriormente, con el fin de la Guerra Fría y el colapso de la Unión Soviética, la bipolaridad dio paso a la unipolaridad -un sistema internacional dominado por una potencia, en este caso, Estados Unidos-. Pero, actualmente, el poder es difuso, y el inicio de la no polaridad plantea varias preguntas importantes”. (Richard Haass, 2008)

“Los países del segundo mundo son los Estados clave que determinarán el equilibrio del poder en el siglo XXI entre los tres principales imperios del mundo: Estados Unidos, la Unión Europea y China, ya que cada uno de ellos utiliza los instrumentos de influencia de la globalización para ejercer su atracción gravitatoria”. (Parag Khanna, 2008)

Hemos visto que el sistema internacional ha venido reordenándose en las últimas dos décadas y que este curso no ha concluido, por lo que en las próximas décadas la estructura del sistema internacional actual continuará modificándose. Asumiendo que los cambios siguen ocurriendo, vale

la pena explorar en qué podrían consistir esos cambios. Con el fin de vislumbrar perspectivas básicas del cambio en el sistema internacional en las próximas décadas, repasaremos las visiones que postulan destacados académicos, perfilando un panorama aproximativo. Se trata de las “lecturas” de Richard Haas, Parag Khanna y Vladimir Davydov.⁶

A contracorriente de varias posiciones sobre una configuración multipolar del sistema internacional actual, Richard Haass sostiene que dicho sistema será no polar, porque en el mundo de hoy y del futuro éste estará dominado por docenas de actores estatales y no estatales que tienen y ejercen diversos tipos de poder. Argumenta que mientras la multipolaridad implica varios polos o concentraciones diferenciadas de poder, el sistema internacional no polar se caracteriza por tener numerosos centros con poder significativo, y en el que no domina ninguna potencia. En esa línea, afirma que el poder está más distribuido y diseminado no solo entre Estados, sino también entre organismos internacionales, Estados subnacionales, grandes compañías globales incluidos medios de comunicación, y una variedad de instituciones privadas con alcance global. En su criterio, el mundo no polar es resultado del surgimiento de otros Estados y organizaciones, de las fallas de la política estadounidense, y también de consecuencias inevitables de la globalización.

Para Haass, el sistema no polar está compuesto por actores como las principales potencias mundiales: China, Estados Unidos, India, Japón, Rusia y la Unión Europea, que cuentan en conjunto con más de la mitad de la población mundial, el 75% del PIB mundial, y el 80% del gasto global en defensa. A esas potencias mundiales se suman numerosas potencias regionales, como Brasil en América Latina, Nigeria y Sudáfrica en África; Arabia Saudita, Egipto, Irán e Israel en el Medio Oriente; Pakistán en el sur de Asia; Australia, Corea del Sur e Indonesia en el este de Asia y Oceanía. Además, un gran número de organizaciones formarían parte de esa estructura: las globales como Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas); las regionales como Asociación de Naciones del Sures-

⁶ Si bien estas posiciones representan un reducido grupo de lo que se ha escrito en esta materia, reflejan también aspectos básicos del debate. Richard HAASS ha sido presidente del Consejo de Relaciones Exteriores, asesor del Consejo de Seguridad Nacional estadounidense y miembro de diversos centros de estudios internacionales; obtuvo su doctorado en la Universidad de Oxford. Parag Khanna es actualmente director de la Iniciativa de Gobernanza Global del Programa de Estrategia Norteamericana de la Fundación para una Nueva Norteamérica. Estudio en la Universidad de Georgetown, la Universidad Libre de Berlín y la Escuela de Economía de Londres, donde desarrolló su doctorado. Vladimir Davydov es Director del Instituto de América Latina de la Academia de Ciencias de Rusia, Universidad Estatal de Moscú; experto en asuntos internacionales y de la política exterior rusa, y doctor en economía.

te Asiático, Asociación Surasiática de Cooperación Regional, Liga Árabe, Organización de Estados Americanos, Unión Africana, Unión Europea; y las funcionales como Agencia Internacional de Energía, Organización para la Cooperación de Shanghái, Organización Mundial de la Salud, OPEP. Asimismo, estarían incluidos algunos estados de los Estados-nación como California en Estados Unidos y Uttar Pradesh en India; y ciudades como Nueva York, São Paulo y Shanghái. A ello se sumarían las grandes compañías globales en los campos de la energía, las finanzas y las manufacturas; así como medios globales de comunicación, partidos políticos, ONG con alcance global, instituciones y movimientos religiosos, e inclusive organizaciones terroristas, milicias y cárteles de narcotraficantes. (Haass, 2008).

En palabras de Haass (2008), “Estados Unidos es y seguirá siendo durante largo tiempo el país con la mayor concentración de poder”. Respalda esta afirmación en la existencia de fuerzas terrestres, aéreas y navales bien equipadas y poderosas en ese país, en su economía con un PIB de alrededor de 14 billones de dólares (25% del PIB global) que sigue siendo la más grande del mundo; y en su condición de importante fuente de cultura, información e innovación. Sin embargo, señala el autor, con el tiempo irá disminuyendo su participación en la economía y finanzas internacionales, por el crecimiento de manera acelerada e incrementada de la participación de otros países, particularmente los grandes de Asia como China e India. También pone de relieve que el relativo declive del poder norteamericano estará acompañado de un deterioro absoluto de su influencia e independencia, pues ya está siendo desafiado en los ámbitos de la eficacia militar y la diplomacia, la cultura y la información. Al respecto destaca lo siguiente: “los llamados de Estados Unidos para que los demás se reformen tenderán a caer en oídos sordos, sus programas de ayuda tendrán menor poder adquisitivo y las sanciones encabezadas por los estadounidenses lograrán menos.” (Haass, 2008).

Haass es categórico al señalar que la unipolaridad ha concluido por tres argumentos principales. El primero, de carácter histórico: el ascenso de las nuevas potencias no podrá detenerse, por ello habrá con el tiempo un número mayor de actores que puedan ejercer influencia regional o global. El segundo se explica por los efectos provocados por la política norteamericana, que habría facilitado el surgimiento de centros de poder alternativos en el mundo, al tiempo que se ha debilitado su propia posición. Este autor pone de ejemplo la política energética estadounidense que habría ayudado al surgimiento de los productores de gas y petróleo como centros de poder

importantes, muchos de ellos en oposición a Estados Unidos, como Irán. A su vez, la política económica, asociada a las costosas guerras en Afganistán y en Iraq, produjo elevados déficits, aproximadamente de 250,000 millones de dólares en 2007; y también un aumento del déficit en cuenta corriente, mayor al 6% de su PIB. Además, el conflicto en Iraq contribuyó a erosionar su posición en el mundo, por los costos diplomáticos, económicos, militares y humanos, que han afectado la credibilidad de su política exterior. El tercer argumento es la misma globalización. Según Haass, esta ha aumentado el volumen, velocidad e importancia de los flujos transfronterizos de bienes y servicios, tangibles e intangibles, legales e ilegales. Por tanto, fortalece la no polaridad de dos maneras: (i) muchos flujos transfronterizos tienen lugar fuera del control de los gobiernos e incluso sin su conocimiento de tal modo que la globalización diluye la influencia de las principales potencias, y (ii) estos mismos flujos fortalecen, con frecuencia, las capacidades de los actores no estatales, como exportadores de energía o grandes empresas transnacionales.

Concluyendo, Haass cree que el mundo cada vez más no polar tendrá consecuencias difíciles para buena parte de los países incluyendo las grandes potencias. Respecto a Estados Unidos señala que le resultará más difícil liderar respuestas colectivas a desafíos regionales y globales porque un mayor número de actores posee un poder significativo y trata de hacer valer su influencia. Asimismo, aumentará el número de amenazas (terrorismo, crisis energéticas, etc.) y vulnerabilidades que enfrentan las naciones, incluyendo Estados Unidos. No obstante, considera que si todavía no ha surgido una gran potencia o potencias que rivalicen con Estados Unidos, ello se debe, en parte, a que la disparidad entre el poder de Estados Unidos y el de cualquier posible rival es aun demasiado grande. Pero también muchas potencias prefieren el *statu quo* internacional, es decir que no haya cambios fuertes en el sistema internacional, ya que no desean trastocar un orden que sirve a sus intereses nacionales. De acuerdo con este autor, “el bienestar económico y la estabilidad política de muchas de las otras grandes potencias dependen del sistema internacional”. (Haass, 2008).

En su libro *El segundo mundo. Imperio e influencia en el nuevo orden mundial*, Parag Khanna señala que en el sistema internacional actual existen tres imperios mundiales - Estados Unidos, Unión Europea y China- que cuentan con gran poder en las esferas militar, económica y geográfica. Por tanto, estos tres imperios influyen decisivamente en las tendencias del sistema internacional multipolar. En su comprensión, si se toma en cuenta

sólo el poder militar, el mundo es en realidad “*unimultipolar*”, liderado por Estados Unidos, y seguido de varias potencias que además tienen armas nucleares. Sin embargo, considera que el poder militar tiene hoy menor importancia que en el pasado; por lo que para determinar con más precisión el poder se debe tener en cuenta “la productividad económica, la participación en el mercado global, la innovación tecnológica, las dotaciones de recursos naturales y el tamaño de la población, además de factores intangibles como la voluntad nacional y la habilidad diplomática”. (Khanna, 2008).

Para este autor, el mapa de superpotencias mundiales se está reequilibrando sin un único centro definido. Sostiene al respecto: “la Unión Europea y China han iniciado un giro palpable hacia el establecimiento de tres centros de influencia relativamente equivalentes: Washington, Bruselas y Pekín”. (Khanna, 2008). Por ello se está dando una abierta competencia inter-imperial por ampliar poder e influencias en el ámbito mundial en el contexto de una genuina lucha geopolítica en la que se proyecta el poder en diversos espacios, para lo que buscan conseguir aliados y lealtades en los diversos continentes. Khanna señala que la Unión Europea tiene riqueza económica mayor a Estados Unidos y China, que su poder militar y capacidad tecnológica son considerables, y que su población se sitúa al medio de las otras dos superpotencias. Resalta que, salvo en el terreno militar, el poder potencial de Europa es mayor que el de Estados Unidos, ya que es el mayor mercado del mundo. Considera que China, por su parte, es una superpotencia por la combinación de población, producción industrial y capacidad financiera, y con un gran potencial en crecimiento.

Ahora bien, este autor propone entender el mundo compuesto por tres esferas conceptuales, identificadas como *primer*, *segundo* y *tercer mundo*. Khanna señala que el primer mundo está formado por 30 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sin contar México ni Turquía por no ser Estados del primer mundo si bien forman parte de este organismo. El tercer mundo, a su vez, incluye a los 48 países menos adelantados según la clasificación del Banco Mundial, por presentar los niveles más bajos de desarrollo socioeconómico e institucional. Estos países se encuentran principalmente en África, Asia meridional y Asia del Pacífico, Haití en América Latina y el Caribe), y otros países que no entran en las otras dos esferas. Los países del segundo mundo incluyen un conjunto dinámico de naciones en procesos de transición, sea para salir del tercer mundo e ingresar en el segundo o sea para descender al segundo mundo desde el primero. Esto hace a Khanna sostener que el segundo mun-

do está creciendo y comprende a los “mercados emergentes”, y a naciones que están activamente insertadas en el mercado mundial. Considera que la mayoría de la población del mundo se incluye en el segundo y tercer mundo. Es importante destacar que la propuesta del “segundo mundo” comprende países y regiones influidos por la globalización y la geopolítica.

Khanna considera que los países del “segundo mundo” constituyen los Estados clave de un mundo multipolar: son sus decisiones las que pueden alterar el equilibrio de poder mundial. “En gran medida, el futuro del segundo mundo se basará en cómo se relacione con las tres superpotencias y el futuro de las superpotencias dependerá de cómo gestionen el segundo mundo”. (Khanna, 2008). En tal sentido, los países del segundo mundo siguen diversas estrategias internacionales incluyendo las diplomáticas, entre las que algunos optan por el multialineamiento y logran beneficios de tantas superpotencias como les sea posible; otros no motivan interés de las superpotencias y terminan dentro la esfera de influencia de alguna de ellas. Por lo dicho, es en el segundo mundo donde se puede apreciar la pluralidad de estrategias que aplican las superpotencias, para conseguir influencia y poder.

Las tres superpotencias –Estados Unidos, Unión Europea y China– están en una abierta competencia en el “mercado geopolítico” mundial, sostiene Khanna, utilizando su poder político, económico y militar para crear esferas de influencia en todo el mundo. Buscan “mediar en los conflictos, configurar los mercados y difundir sus costumbres”. (Khanna, 2008). La Unión Europea se ha convertido en el único imperio contemporáneo que se expande incorporando nuevos países. China, al igual que la Unión Europea, convierte a sus Estados vecinos en “provincias semisoberanas”, sometiéndolos a través de la expansión demográfica y la integración económica. La competencia es tan seria que, dice el autor, “China busca forjar alianzas diversas con cualquier cliente disponible, compitiendo por los suministros de energía, principalmente petróleo, en diversas áreas del globo. Busca alianzas con potencias como Rusia e India, y apoyando a casi todos los regímenes que Estados Unidos quiere eliminar, como los de Cuba, Venezuela, Sudán, Zimbabue, Irán, Uzbekistán, Myanmar y Corea del Norte”. (Khanna, 2008).

En suma, se vislumbra que seguirá el proceso de reconfiguración del poder e influencia internacional, la búsqueda de alianzas, el establecimiento de acuerdos de cooperación y complementación, la consolidación de áreas

de influencia, y otras formas de penetración en mercados internacionales con fines estratégicos, en los que se den alianzas entre Estados y sectores privados. En ese contexto, en los tres conglomerados geoestratégicos se irán definiendo las tendencias básicas de los próximos años y, alrededor de ellos, se irán conformando las afinidades y las alianzas geopolíticas.

Para Vladimir Davydov, el mundo está viviendo el inicio de una “transición hacia una nueva correlación de fuerzas internacionales, que presagia un relevo gradual en el club de países líderes”, que incluye el debilitamiento de Estados Unidos. (Davydov, marzo-abril 2008). Esta transición, sostiene, está alimentada por la “globalización asimétrica, un mundo con múltiples centros de poder, la demanda de inversión, capital y recursos naturales desde la periferia y el auge de las corporaciones transnacionales con centro en el mundo en desarrollo”, que en conjunto apuntan a la recomposición del sistema internacional. (Davydov, 2008).

Respecto al rol hegemónico de Estados Unidos señala que “hay cada vez más síntomas de que Estados Unidos dejó atrás el momento de apogeo de su hegemonía”. (Davydov, marzo-abril 2008), por dos razones. En primer lugar, con base en factores económico-monetarios y político-militares, porque el dólar no sólo se deprecia y viene perdiendo su monopolio de moneda de pagos y reserva internacional, sino también por los efectos de la crisis iraquí que “ha puesto de manifiesto las limitaciones de la preponderancia político-militar de Washington”. Segundo, porque hay cambios en la jerarquía internacional, con el ascenso de “gigantes emergentes” que forman el grupo BRIC: China, Brasil, Rusia y la India, “probables socios del club de los principales actores mundiales en el transcurso de la primera mitad del siglo XXI”. (Davydov, marzo-abril 2008).

Junto a la irrupción de los “mercados emergentes” y la dinámica económica que han generado en sus mercados y en el comercio internacional, Davydov señala que, en la última década, “en la antigua periferia o semi-periferia del planeta están surgiendo zonas de demanda masiva de inversiones y artículos de uso y consumo”, y que “esta demanda global junto con la innovación tecnológica estarían revalorizando la importancia de los productos naturales, minerales y agrarios, en los que muchos países en desarrollo tienen ventajas comparativas”. (Davydoc, marzo-abril 2008).

Sin embargo, el autor no define con precisión la estructura y naturaleza de un nuevo sistema internacional, ya que considera que su formación

“dependerá en buena medida de la capacidad de los viejos centros del poder mundial para adaptarse a una situación caracterizada por su pérdida de influencia”. (Ibídem). En cualquier caso, considera que la participación activa de Brasil, China, la India, México y Sudáfrica en el Grupo de los Ocho (G-8) es una señal del nuevo perfil del poder internacional, aunque deja abierta la posibilidad para otros actores internacionales preponderantes, en tanto “habrá que ver si los centros emergentes de poder evitarán exagerar sus ambiciones”. (Idem).

Este contexto de transición, naturalmente, no será pacífico según Davydov, pues no solo que “la historia no registra ningún caso en el que una recomposición semejante del escenario internacional haya transcurrido sin conflictos”, sino que también “los nuevos retos generan nuevos y graves riesgos: vulneración del régimen de no proliferación de las armas de destrucción masiva, terrorismo internacional, fundamentalismo religioso”. (Idem).

II. Síntesis y consideraciones finales

“Nos encontramos en el presente ante una fase de transición, de una economía mundial dominada por el Norte a una de nuevo esquema, probablemente de orientación asiática. Hasta que estas nuevas pautas queden establecidas, es probable que pasemos por algunas décadas de violencia, turbulencias económicas, sociales y políticas, como ha ocurrido en el pasado en similares periodos de transición. No es imposible que esto nos lleve a guerras entre países, sin embargo serán menos probables que en el siglo pasado.” (Eric Hobsbawn, julio 2008)

Como hemos observado, durante el siglo pasado y la primera década del siglo XXI, el sistema internacional ha sido escenario de cambios en la ubicación del poder mundial, su estructura y sus jerarquías. Hacia las primeras décadas del siglo XX, el centro del poder mundial se fue desplazando hacia Estados Unidos en el continente americano, luego de haber permanecido por varios siglos en Europa; lo que fue confirmado al término de la segunda guerra mundial. La reconstrucción siguiente de Europa y la posterior integración europea, reforzada más tarde con la incorporación de los ex países socialistas, han permitido la estructuración de un continente europeo amplio. A su vez, en las dos últimas décadas del siglo pasado, ya se había hecho evidente la emergencia del continente asiático como influyente y creciente nudo económico mundial. Este desplazamiento de los centros de gravitación del poder mundial nos sugiere que, luego de la migración

desde Europa hacia las Américas, nos encontramos en un momento de giro hacia el continente asiático.

La estructura del sistema internacional en el periodo señalado tomó tres formas: unipolar, bipolar y multipolar. Durante las primeras cuatro décadas del siglo XX, se trató de un sistema internacional multipolar, con varias potencias con importante capacidad de poder e influencia internacional en competencia, por la actuación de varios países de Europa, Asia y América. Hacia finales de la década de 1940, luego de los arreglos emergentes al final de la segunda guerra mundial, el sistema se estructuró bipolar bajo el liderazgo de dos superpotencias: Estados Unidos y Unión Soviética, que postularon dos sistemas históricos de organización diferentes: capitalismo y socialismo. Este sistema se desplegó entre 1989-1991, años en el que se disuelve el bloque socialista y se forman nuevos Estados. Desde entonces el sistema internacional aparece unipolar principalmente en la dimensión militar del poder, liderizado por Estados Unidos como superpotencia global. Sin embargo, los otros factores del poder, se encuentran distribuidos entre diversos Estados y bloques regionales dando lugar a la configuración de un sistema y estructura complejos, con diversas formaciones de poder regional-mundial.

Entre los procesos y hechos fundamentales del siglo XX, se pueden destacar los siguientes. La descolonización a nivel mundial, que incidió en el aumento del número de Estados en el mundo, la emergencia del llamado Tercer Mundo (espacio donde se establece luego la “periferia o mundo pobre”). Marcando su independencia respecto a los bloques y modelos capitalista y socialista, se da el importante surgimiento del “tercermundismo” y el Movimiento de los No Alineados. Desde la perspectiva de los niveles de desarrollo, el mundo se fragmenta en dos constelaciones: los “países del norte” y los “países del sur”, destacándose que el mundo desarrollado y rico se encuentra en el llamado norte del planeta, en tanto el subdesarrollado y pobre se localiza en el “sur”. Esta realidad es también conceptualizada desde la perspectiva “centro” y “periferia”, en la que la problemática de la pobreza es un tema fundamental junto con la distribución asimétrica de la riqueza y el problema del intercambio desigual en el comercio internacional. Estos tópicos han constituido una parte fundamental de la agenda de desarrollo internacional.

Desde la década de 1960 se observa también un proceso de creciente diferenciación del tamaño de las economías de los países capitalistas, al

mismo tiempo que se produce la aceleración de la globalización económica, fuertemente influida por las inversiones, la tecnología y el comercio internacional como factores claves del salto en la productividad que se produce en ese periodo. Con no menor importancia se posiciona el llamado “modelo asiático como experiencia exitosa de desarrollo (y salida del subdesarrollo), destacando inicialmente –en las década de 1970 y 1980- los casos de los “cuatro tigres”: Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán. Este modelo se expandió después por varios países y regiones del Asia, contando con el empuje de Japón y más tarde de China, países a los que se sumará India y otros países de acelerado crecimiento económico.

El derrumbe del proyecto socialista con la implosión de los países de “socialismo real” es otro fenómeno importante que favoreció el reforzamiento del “pensamiento único” que postuló la preeminencia del capitalismo a nivel mundial y de la democracia liberal; y que perdió pronto influencia. El conjunto de países ex-socialistas se acopla a la dinámica de integración europea, en el marco de la expansión capitalista a nivel global y de políticas públicas internacionales que propician la liberalización de los mercados de comercio y finanzas internacionales. El “Consenso de Washington”, que se presenta como el marco general de política pública, redimensiona el rol del Estado en la economía, y prioriza el sector externo como motor del crecimiento económico. Es importante mencionar que la crisis financiera de los últimos años y los efectos provocados por la misma, ha coadyuvado a que, en muchos países, se revigoricen las políticas económicas expansivas, con un más activo rol del gobierno y de instituciones públicas en la economía.

Ahora bien, el enfoque de las jerarquías de poder en el sistema internacional, concebido en 1990, ha mostrado su utilidad para explicar la densidad y heterogeneidad de los actores internacionales con importante dotación de poder. De acuerdo con este enfoque, el conjunto de países más poderosos se clasifican en superpotencia, gran potencia y potencia mediana. Desde esta perspectiva, Estados Unidos sería la única superpotencia. En tanto que Rusia, Japón, China y la Unión Europea (especialmente Francia, Gran Bretaña y Alemania) serían grandes potencias. A su vez, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, los Países Bajos y los Países Escandinavos serían las potencias medianas tradicionales. Ahora bien, en la última década, un grupo de países ha destacado por contar con un importante nivel de actuación y atributos de poder regional o incluso internacional. Para distinguirlos se ha utilizado las categorías de nuevas potencias regionales y potencias medianas; aquí están Brasil, Egipto, India, Irán, Nigeria y Sudáfrica.

En línea con el enfoque de las jerarquías de poder, representando los cambios sustantivos en la economía internacional de la primera década del siglo XXI estaría un grupo de “economías emergentes” con alcance global como el Grupo BRIC, integrado por Brasil, Rusia, India y China. La importancia e interés en estos países se desprende de su tamaño y actuación en el comercio y finanzas internacionales, y en la demanda de materias primas incluyendo recursos energéticos. Así, se les atribuye el 45% de las exportaciones mundiales, el 75% de las reservas de bancos centrales, más del 50% del consumo de energía mundial, y más del 40% de la expansión de la economía mundial. En este grupo, la contribución de China al crecimiento económico global ha sido sorprendente (25% en 2007), y su PIB es ya el segundo o tercero en importancia después del estadounidense y Japón, según método de medición. Mirando hacia adelante, se estima que el 2025 el producto bruto agregado del grupo BRIC será mayor que el de las actuales seis mayores economías del mundo; y en 2050, de los actuales miembros del G-8, sólo permanecerán Estados Unidos y Japón.

El destacado desempeño y la creciente acumulación de recursos de poder económico y financiero tendrá efectos importantes en la arquitectura institucional internacional, así como en la definición de los regímenes de comercio y financiamiento internacional. China representa el caso más visible de los importantes cambios que se vienen dando en el sistema y economía internacionales. Este razonamiento puede extenderse al conjunto de países o economías emergentes con un significativo “peso” internacional, y una importante actuación y posicionamiento internacional, especialmente en las regiones en donde se encuentran.

Retomando los postulados de académicos especialistas en la materia, podemos recoger las siguientes nociones como probables tendencias o perspectivas del sistema internacional. A partir de la visión de Davydov, el sistema internacional se encuentra en “transición” hacia un nuevo escenario caracterizado por un relevo gradual de algunas grandes potencias por la emergencia del grupo BRIC, cuyos países son los nuevos actores que se irán posicionando en el transcurso de la primera mitad del siglo XXI. Esta transición estaría impulsada por la existencia de múltiples centros de poder, la globalización asimétrica, el auge de las corporaciones transnacionales de economías emergentes, y también por la demanda de inversión, capital y recursos naturales desde la periferia. En este contexto, se requeriría que países como Brasil, China, India, México y Sudáfrica formen parte del G-8, reflejando así el nuevo perfil del poder internacional en formación. A

su vez, algunas grandes potencias tendrían que adaptarse a un escenario en el que se ha reducido su influencia internacional. Hay certidumbre de que esta transición no sea pacífica y fuera de conflictos, puesto que no han desaparecido los factores perturbadores para la paz internacional, como la vulneración del régimen de no proliferación de armas de destrucción masiva, el terrorismo internacional y el fundamentalismo religioso.

Siguiendo la perspectiva planteada por Richard Haass, el sistema internacional sería no polar, entendido como la distribución del poder entre una pluralidad de actores estatales y no estatales que tienen y ejercen diversos tipos de poder e influencia. Este sistema estaría formado por China, Estados Unidos, India, Japón, Rusia y Unión Europea, en calidad de las principales potencias del mundo; y por Brasil, Nigeria y Sudáfrica, Arabia Saudita, Egipto, Irán e Israel, Pakistán, Australia, Corea del Sur e Indonesia, en tanto potencias regionales. Además, se incluyen las organizaciones internacionales globales, regionales y funcionales, Estados sub-nacionales y ciudades gigantes, lo mismo que grandes compañías globales, medios de comunicación, e inclusive instituciones privadas con alcance global.

En oposición a los enfoques sobre una configuración multipolar del sistema internacional actual, dicho sistema no polar caracterizará el orden internacional venidero, sin que entre el espectro de actores domine ninguna potencia. En ese marco, estaríamos en presencia del fin de la unipolaridad por la emergencia de nuevas potencias regionales y mundiales con capacidades de alcance global y regional y por la política internacional norteamericana favorable al surgimiento de “centros de poder alternativos” que debilitarían el liderazgo norteamericano. En línea con Haass, Estados Unidos verá disminuidos varios de sus atributos de poder internacional, particularmente en la economía y finanzas internacionales, y en su influencia internacional. Sin embargo, todavía no ha surgido una gran potencia o potencias que desplacen a Estados Unidos. Aun así, algunas potencias se benefician del *statu quo* del sistema internacional, pues éste favorece la necesaria estabilidad internacional pues, en un sistema internacional no polar, diversos Estados poseen un poder significativo y hacen valer su influencia ante potencias mayores.

Desde la visión propuesta por Khanna, el sistema internacional será multipolar y compuesto por tres “imperios mundiales” y superpotencias: Estados Unidos, Unión Europea y China, dotadas -en diferentes magnitudes- de poder y capacidad de influencia. Solo en cuanto al poder militar,

el sistema internacional sería “unimultipolar”; es decir, con claro dominio de Estados Unidos, pero coexistiendo con otros poderes mundiales. Debe destacarse dentro de esta propuesta que, en adición a la capacidad militar, política y diplomática, hay otros factores que determinan el poder de estos “imperios”: la productividad económica y participación en el mercado global, la capacidad tecnológica y financiera, las dotaciones de recursos naturales y el tamaño de la población. Atendiendo a estos factores de poder, Khanna plantea un relativo equilibrio entre los “imperios mundiales”; por lo que las tres superpotencias se encuentran hoy en una verdadera pugna geopolítica, proyectando su poder e influencia en diversos espacios del mundo, consolidando mercados de consumo o de insumos, y estableciendo alianzas e integración con diversos socios. En suma, estos “imperios mundiales” recurren a su poder económico, político y militar para establecer zonas de influencia en diversas regiones del mundo.

En cuanto a la actuación de estos “imperios” en el orbe, Khanna propone entender el ordenamiento mundial agrupando al conjunto de los países del planeta en tres conceptos ya conocidos –primer mundo, segundo mundo y tercer mundo-, dando especial atención a los países del segundo mundo por cuanto su papel resultaría decisivo por incluir a Estados cuyas decisiones pueden modificar el equilibrio del poder mundial, ya que allí se encuentran los “mercados emergentes”, países activos en el mercado mundial, y regiones que vinculan varios países en dinámicas de comercio e inversiones intensivas, influidos por la globalización y la geopolítica. En esta perspectiva, habría un potencial de “interdependencia” entre países del primer mundo y los países del segundo mundo; por lo que “el futuro del segundo mundo se basará en cómo se relacione con las tres superpotencias y el futuro de las superpotencias dependerá de cómo gestionen el segundo mundo”. En suma, el proceso de reconfiguración del poder e influencia internacional no ha concluido y continuará operando en un marco en que los tres “imperios mundiales” establecen alianzas y acuerdos de cooperación, mecanismos de integración, penetran mercados de cara a ampliar sus áreas de influencia, en el contexto de un mercado geopolítico en abierta competencia. Estos tres conglomerados –resalta Khanna- marcarán las tendencias fundamentales de los próximos años; y en torno a ellos también se irán estableciendo las alianzas geoestratégicas.

Bibliografía

ATTINÁ, Fulvio, (2001), *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Barcelona, Paidós.

BRZEZINSKI, Zbigniew, (1998), *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Barcelona, Paidós.

BROWER, Daniel, (1988), *El mundo en el siglo XX. La era de la guerra global y de la revolución*, México, Prisma.

CEPAL, (octubre 2008), Las Relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico, Santiago.

DAVYDOV, Vladimir M., (marzo-abril 2008), “Las chances de América Latina en el mundo que viene”, *Nueva Sociedad*, n. 214.

DE LOS RIOS, Patricia, (1999), “Unipolaridad o multipolaridad? El papel de Estados Unidos en el orden mundial y los dilemas de su política interna, en LEÓN, José Luis (coordinador), *El nuevo sistema internacional. Una visión desde México*, México, Fondo de Cultura Económica.

FUKUYAMA, Francis, (2004), *La construcción del estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Buenos Aires, Ediciones b.

FUKUYAMA, Francis, (1997), *El fin de la historia y el último hombre*, Barcelona, Paidós.

GALVAN, José, (1999), “El posible ascenso de nuevos polos de poder internacional: los casos de China, India y Rusia”, en LEÓN, José Luis (coordinador), *El nuevo sistema internacional. Una visión desde México*, México, Fondo de Cultura Económica.

GRATIUS, Sussane, (abril 2007), *Brasil en las Américas. ¿Una potencia regional pacificadora?*, FRIDE, Documento de Trabajo, n. 35.

HAASS, Richard, (2008), “La era de la no polaridad”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 8, número 3.

HELD, David y McGrew, Anthony (eds.), (2000), *The Globalization Transformations Reader, An introduction to the Globalization Debate*, Polity Press, Malden, MA.

HELD, David, (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.

HIRST, Mónica, et, al, (2004), *Imperio, estados e instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Buenos Aires, Altamira.

HOBSBAWM, Eric, (julio 2008), “Después del siglo XX: un mundo en transición”, *Letras Libres*, México.

HOFFMANN, Stanley, (1988), *Orden mundial o primacía. La política exterior norteamericana desde la Guerra Fría*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

HUNTINGTON, Samuel, (1996), “La tercera ola de la democracia”, en Diamond, Larry y Plattner, Marc (compiladores), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM.

HUNTINGTON, Samuel, (1993), *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós.

JAGUARIBE, Helio, (1985), *El nuevo escenario internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

KENNEDY, Paul, (1989), *Auge y caída de las grandes potencias*, Barcelona, Plaza y Janes.

KISSINGER, Henry, (1996), *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica.

KHANNA, Parag, (2008), *El segundo mundo. Imperios e influencia en el nuevo orden mundial*, Barcelona, Paidós.

KRASNER, Stephen, (1989), *Conflicto estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

KUCZHINSKI, Pedro Pablo y John Williamson (eds.), (2003), *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

LAIDI, Zaki, (1994), *Un mundo sin sentido*, México, Fondo de Cultura Económica.

LAIDI, Zaki, (1993), *Pensar el mundo después de la guerra fría*, México, Publicaciones Cruz.

LEÓN, José Luis (coordinador), (1999), *El nuevo sistema internacional. Una visión desde México*, México, Fondo de Cultura Económica.

MÉNDEZ, Sofía (ed.), (1984), *La crisis internacional y la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

NOLTE, Detlef, (octubre 2006), “Potencias regionales en la política internacional: conceptos y enfoques de análisis”, Hamburgo, *GIGA Working Papers*, n. 30.

PLATTNER, Marc, (1996), “El momento democrático”, en Diamond, Larry y Plattner, Marc (compiladores), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM.

ROCABADO Sánchez, José, (1990), “El escenario internacional en los noventa”, *Estudios*, número 23, México, ITAM.

ROTHSTEIN, Robert, (1977), *The Weak in the World of the Strong. The Developing Countries in the International System*, New York, Columbia University Press.

ROSALES, Oswaldo, (abril 2009), “La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional”, *Revista CEPAL*, número 97, abril 2009.

SCHMIDT, Helmut, (2006), *Las grandes potencias del futuro. Ganadores y perdedores en el mundo del mañana*, Paidós, Barcelona.

SPANIER, John, (1991), *La política exterior norteamericana a partir de la segunda guerra mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

STEINBERG, Federico, (enero 2008), “El impacto de las potencias emergentes en la economía mundial”, *Real Instituto Elcano*, ARI 4/2008.

STEINBERG, Federico, (octubre 2008), “La crisis financiera mundial: causas y respuesta política”, *Real Instituto Elcano*, ARI 126/2008.

TAMAMES, Ramón, (1999), *Estructura económica internacional*, Madrid, Alianza Editorial.

TAMAMES, Ramón, (1991), *Un nuevo orden mundial*, Madrid, Espasa Calpe.

TODARO, Michael, (1987), *Economía para un mundo en desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.

ULLMAN, Richard, (1996), “*Los Estados Unidos, América Latina y el mundo después de la guerra fría*”, en Lowenthal, Abraham y Treverton, Gregory (compilados), *América Latina en un mundo nuevo*, México, Fondo de Cultura Económica.

URDIALES, María Eugenia, (mayo 2008), “Transición hacia un nuevo orden geopolítico mundial en el umbral del siglo XXI”, *X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Barcelona, Universidad de Barcelona.

WALLERSTEIN, Inmanuel, (2005), *La decadencia del poder estadounidense. Estados Unidos en un mundo caótico*, Santiago de Chile, Lom Editores.

ZORGBIBE, Charles, (1997), *Historia de las relaciones internacionales. Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza Editorial.

Estados Unidos, la crisis financiera y sus consecuencias internacionales

Alejandro Dabat

Introducción.

El presente material tiene el doble objetivo de (a) estudiar los aspectos fundamentales de la actual crisis financiera centrada en Estados Unidos y de sus repercusiones productivas e internacionales; y (b) de situar a la misma y a sus posibles consecuencias, dentro del marco más amplio y de más largo plazo de las transformaciones en curso de la economía mundial. Este segundo aspecto nos parece muy importante porque permite incluir en el análisis el papel de las nuevas condiciones internacionales en la gestación y el desenlace de la crisis actual, así como considerar las probables consecuencias de esta última sobre el curso futuro de la economía mundial y los trascendentales cambios que la están transformando aceleradamente.

Por tal razón dividiremos a la exposición en dos partes, referidas precisamente a la crisis en si misma y las más probables consecuencias de la crisis sobre la economía mundial y los países en desarrollo (primera parte) y a su contexto económico general, y la evolución general de la economía mundial durante la última década segunda parte), incluyendo el comportamiento de Estados Unidos dentro de la misma, y la relación de este último fenómeno con la crisis actual. Como se trata en todos los casos de problemas complejos que requieren cada uno un estudio particularizado, nos limitaremos en el presente trabajo a una presentación somera de los mismos, apoyándonos en trabajos anteriores y en la serie de intervenciones que hemos en eventos recientes sobre los temas señalados.

Primera parte

La actual crisis financiera y sus consecuencias productivas inmediatas.

Vista desde una perspectiva espacial, la actual crisis internacional es sobre todo una gran crisis de la economía de Estados Unidos, difundida ampliamente a nivel mundial a un nivel aún muy incierto, cuya magnitud dependerá tanto de la mayor o menor exposición de los diferentes países y regiones a los fenómenos que la generaron, como de las políticas defensivas que los mismos adopten y del aprovechamiento de las ventanas de oportunidad abiertas por la propia crisis. Pero es también un colapso del orden internacional que engloba y cuestiona aspectos económicos, sociales, políticos e institucionales propios del curso actual la globalización, de la supremacía internacional de neoliberalismo, del propio curso de la economía del conocimiento (de la relación entre sus lados luminosos y oscuros)¹ y, muy en particular, de la hegemonía mundial del Estados Unidos y el orden Mundial de *Bretton Wods* establecidos bajo su liderazgo.

A. La especificidad de la crisis actual.

La actual crisis internacional se diferencia de casi todas las crisis económicas internacionales desencadenadas en los países capitalistas centrales, como las de 2001-2002 o la de 1990-1991, por ejemplo, para solo citar las más recientes. La especificidad de la crisis actual no es tanto el resultado de un proceso de sobreacumulación de capital en los sectores productivos de punta, desencadenada en el plano financiero por el estallido de una burbuja especulativa bursátil centrada principalmente en esos sectores (C. Pérez, 2004), sino más bien una crisis financiera-bancaria de nuevo tipo ², como veremos más adelante, gestada dentro de una coyuntura de crecimiento sostenido de la economía mundial, tanto de la producción y la inversión productiva como, en particular, de los sectores de punta del actual ciclo económico mundial.

¹ Por lado oscuro, nos referimos aquí a innovaciones financieras como las Obligaciones Colateralizadas de Deuda (CDOs) basadas en Modelo Cúpula de Li, que posibilitaron el proceso especulativo más amplio de la historia del capitalismo. Tales innovaciones resultaron de un arduo trabajo de investigación universitaria y combinación de ingeniería financiera y computación, que no puede dejar de ser considerado como parte de la economía del conocimiento.

² Por crisis bancaria, entendemos las crisis originadas en la insolvencia generalizada del sistema bancario y la consiguiente paralización del crédito. En términos estrictos, Estados Unidos no vivió una crisis bancaria de ese tipo desde la crisis de los años 30s del siglo pasado (Marshall, 2009); pero aún en este caso, no como causa principal del derrumbe económico, sino como resultado de la caída de Wall Street de 1929 (Kindleberger, Historia Financiera de Europa, 1988).

El estallido de la crisis hipotecaria en Estados Unidos a mediados de 2007 parece no haber afectado sensiblemente al curso de la economía mundial hasta mediados de 2008, la que continuó manteniendo altas tasas de crecimiento superiores al 5 % anual (UN, 2008) con niveles récords de inversión internacional directa cercanos al 30 % anual anterior (WTO, 2008). El nuevo núcleo dinámico de la economía mundial (Sector Electrónico-informático), mantenía altas tasas de crecimiento al momento del estallido. Según Gartner, consultora más reconocida de la industria electrónica, la producción de los componentes básico de la misma (semiconductores) seguía manteniendo “un crecimiento sorprendentemente fuerte” aún en el III trimestre de 2008 (Deffree, 2008), y lo mismo señala la consultora IDC, para la cual las ventas de microprocesadores para las computadoras personales, continuaban creciendo a “niveles records” hasta el mismo período (Business Wire, 2008).

Lo mismo puede observarse en la Bolsa de Nueva York, comparando el comportamiento de los índices Nasdaq (acciones de alta tecnología) y Dow Jones (conjunto balanceado de acciones de diferentes esferas de negocios). Comparando el comportamiento de ambos índices, puede observarse relaciones muy distintas entre lo sucedido en 2001-2002 (la llamada crisis de Internet) y la de 2008, desencadena a partir de la caída bursátil de septiembre de este año, tanto en la coyuntura de auge bursátil que precede a la caída, como a partir de la caída misma. En el ciclo que culmina en el derrumbe de 2001-2002, los valores del Nasdaq se alejan muy fuertemente de los del Dow Jones, tanto hacia arriba en el auge, como hacia abajo en el desplome (acenso y caída muchísimo más pronunciadas de las cotizaciones). Durante la crisis de 2008, en cambio, no hay gran diferencia en el comportamiento de ambos índices, tanto en la fase ascendente del ciclo bursátil como en la descendente.

A nuestro entender, ello se debe a que la crisis actual no puede reducirse estrictamente a ninguna de las tipologías anteriores. Como señalamos al comienzo de esta Sección, la crisis de 2008 no fue tanto el resultado de una sobreacumulación de capital en sectores de punta, sino de la creciente desconexión entre la nueva economía financiera (colosal masa de sobreacumulación de capital-dinero especulativo en búsqueda de colocación lucrativa por cualquier medio) y las dimensiones de la economía real, la demanda social y la inversión productiva en Estados Unidos y la mayor parte del mundo. A partir del nuevo siglo, la gran sobreacumulación de capital dinerario tendió a centrarse, en un nuevo tipo de sistema bancario desregu-

lado (Gillian and David, 2007; Marshal, 2009) existente en potencia desde los orígenes del capitalismo informático y la globalización neoliberal, a partir de la contradicción profunda entre la fortaleza y dinamismo de la producción global y la nueva economía del conocimiento, y la fragilidad de un sistema financiero anárquico, cada vez mas volátil e hipertrofiado ³

Este nuevo sistema financiero se estableció a partir de un conjunto de fenómenos nuevos integrados sistémicamente entre si: la titularización y desregulación del crédito, la informatización de la circulación del dinero, la globalización financiera, los instrumentos financieros derivados ⁴, los nuevos fondos especulativos de inversión (Dabat y Toledo, 1999) y el enorme enriquecimiento rentístico-privado de amplios sectores de la población mundial favorecido por la globalización, que acentuó el sesgo especulativo del capitalismo estadounidense y mundial conforme consideramos en la sección B de la Segunda Parte.

Ese proceso adquirió dimensiones mayores y a la postre incontrollables, a partir de la primera década del nuevo siglo, con la aparición de los nuevos instrumentos, instituciones y mecanismos especulativos originados principalmente en Estados Unidos (sistema bancario paralelo desregulado), que elevaron considerablemente el riesgo sistémico del conjunto del sistema financiero. Con los llamados CDOs o SIVs aparecieron un nuevo tipo de instrumentos derivados sintéticos o “empaquetados” de aún mayor complejidad y explosividad (cócteles de títulos muy diversos de naturaleza y calidades muy diferente), asociados a nuevas reglas de funcionamiento del sistema financiero, que coincidió en tiempo con el mayor despliegue y el estallido extrabursátil de la burbuja hipotecaria.

La interacción entre ambos factores (causa estructural y detonante), se dio principalmente en el mercado inmobiliario de Estados Unidos, por

³ Esta contradicción interna de la globalización había sido ya claramente percibida por COX y SINCLAIR, 1996, cap 15) en su feliz expresión de “gobernanza sin gobierno”. Bajo otras formas, ha sido considerada por numerosos autores, incluidos Dabat y Toledo, 1999 y Dabat, 2002.

⁴ Para los no economistas no resulta fácil comprender la naturaleza de los instrumentos “derivados”, porque se trata de instrumentos muy complejo cuyo valor se basa (deriva) de la evolución del precio de otro activo “subyacente” (acción u otros títulos de deuda, cestas de acciones o títulos, bienes o incluso precio de otros instrumentos derivados etc), cuya relación se establece a través de un acto especulativa de apuesta. Los derivados se multiplicaron ampliamente desde la penúltima década del siglo pasado, supuestamente como medio de protección del contratante contra los riesgos de incertidumbre (cobertura) generados por la volatilidad de los precios en la época de la desregulación de los mercados (*swaps*, futuros, opciones): Pero terminaron siendo los principales instrumentos de la especulación financiera, como demuestra la conversión de los llamados Fondos de Protección (*Hedge Funds*) en las instituciones mas fuertemente especulativas de la época.

ser el mismo, donde más se expresaron y convergieron los factores mencionados. Pero a su vez, como veremos en la Segunda Parte del presente trabajo, la causa estructural mencionada (carácter del nuevo sistema financiero) encuentra sus raíces en algo aún más profundo en términos históricos, que es el proceso previo de declinación del capitalismo norteamericano ante la competencia internacional, atribuible en gran parte a su propia naturaleza socio-institucional.

La alteración especulativa de los mercados inmobiliarios comenzó a gestarse a nivel internacional a partir de la última década del siglo pasado, como resultado del sostenido elevamiento especulativo de precios de la propiedad inmobiliaria en la gran mayoría de los países del mundo. Pero la burbuja inmobiliaria se convirtió en un fenómeno mucho más amplio a partir de las condiciones creadas por la crisis de 2000-2002 (*The Economist*, 2007) ⁵. Como resultado de las grandes pérdidas bursátiles de entonces y de la baja rentabilidad prevaleciente de los mercados especulativos tradicionales ⁶, tuvo lugar una masiva reorientación internacional del capital especulativo hacia esos mercados. Pero este proceso, a su vez, “contaminó” profundamente a los nuevos paquetes financieros y, con ello, al conjunto del sistema de crédito y al propio capital de las empresas, estableciendo un nexo directo entre la crisis de las hipotecas *subprime* y el fenómeno muchísimo más amplio de estallido general de los mercados financieros y de paralización internacional del crédito.

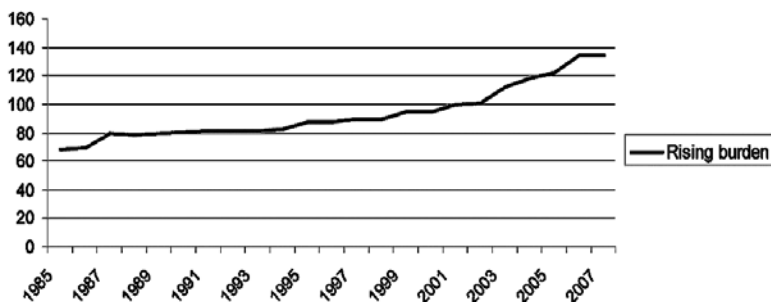
En principio, la crisis hipotecaria estadounidense pudo ser detonante de la crisis por características muy particulares del mercado inmobiliario de ese país. El mismo es un mercado de muy gran tamaño, debido tanto

⁵ La crisis de comienzos de siglo en Estados Unidos (2001-2002), generó tanto las condiciones económicas de expansión del mercado inmobiliario (reducción de tasa de interés por debajo de la tasa de inflación impulsada por la Fed para reactivar la economía), como la reorientación de los fondos especulativos desde el mercado bursátil a los mercados inmobiliarios, aprovechando los niveles históricos relativamente bajos de los precios de los activos inmobiliarios en comparación a otros activos. Para Marshall (Ibid), ello resultó de una estrategia explícita de la Fed y otras entidades gubernamentales para “guiar el capital especulativo hacia el sector de bienes raíces, mediante incentivos fiscales e impositivos, y la innovación financiera que permitía extender créditos hipotecarios en nuevas formas a nuevos agentes”.

⁶ La especulación financiera internacional se concentró a fines del siglo pasado en operaciones “de arbitraje” entre los diferentes tipos de cambio y tasas de interés de las economías nacionales en proceso de integración a la globalización en un proceso encabezado por los *Hedge Funds*. Sucesivos ataques contra las monedas nacionales, se centraron, respectivamente en Inglaterra y Europa Occidental (1992), México y Argentina (1995), Asia Oriental (1997) o Rusia (1998). Pero la estabilización monetaria de esos países redujo su exposición ante tales ataques especulativos, conduciendo la especulación internacional hacia los mercados bursátiles de “alta tecnología” (“exuberancia irracional” que culminó en la crisis de 2001-2002). Como pasó con los mercados monetarios nacionales, la persistente caída de los valores bursátiles desde 2001, redujo los beneficios especulativos, provocando un nuevo desplazamiento hacia los mercados inmobiliarios.

al altísimo nivel relativo de los precios del suelo ⁷, como a los elevados niveles de ingresos de la población o a la amplia difusión de la vivienda propia. Estos factores fueron muy acentuados coyunturalmente, por el excepcional auge de la demanda y la construcción inmobiliaria provocadas tanto por la prosperidad de la última década del siglo pasado como por la fuerte reducción de los costos hipotecarios y facilidades de adquisición, que permitieron incorporar al mercado a una gran cantidad de adquirentes de bajos ingresos. El crecimiento del mercado hipotecario y de los precios de la vivienda en Estados Unidos, pueden verse en la gráficas 1 y 2, que en conjunto (multiplicando el volumen de ventas por el alza de precios), elevó el valor de la propiedad inmobiliaria (stock) de unos diez billones de dólares en el año 2000 a cerca de veinte en 2005 en solo cinco años. En términos de flujos (valor anual de las operaciones inmobiliarias) ello significó un salto del 4.4 % del PIB estadounidense al 6.3 % entre los mismos años (The Economist, 2007).

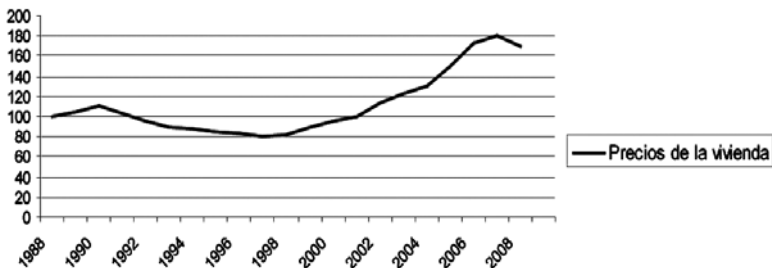
**Gráfica 1. Mercado inmobiliario en Estados Unidos
Ventas e Inventarios**



Fuente: Hermes, Economic Situation & Outlook, Quarter 4, 2007.

⁷ Como resultado de la altísima renta del suelo que prevalece en Estados Unidos, los precios de la propiedad inmobiliaria en ese país son muchísimos más altos que los que prevalecen, por ejemplo, en México, para un mismo tipo de edificación.

Gráfica 2. Elevamiento de los precios de la vivienda en Estados Unidos entre 200 y 2006



Fuente: Hermes, Economic Situation & Outlook, Quarter 4, 2007.

Pero, la gravedad de la crisis hipotecaria de Estados Unidos no estribó tanto en el tamaño del mercado hipotecario y de su eslabón más débil (la magnitud de los créditos *subprime* o de baja calificación crediticia), sino en su relación con el nuevo sistema financiero y los mecanismos de integración en él. Estados Unidos no solo fue el centro originario del nuevo sistema financiero de titularización del crédito, de la globalización financiera, sino también el país que contó con los mayores índices de profundización financiera (relación entre activos financieros y PIB, mayor peso de los instrumentos derivados y, en particular, a partir de la crisis de 2001-2002, de sus formas más peligrosas de contagio características del *shadow banking system* que incorporaron letales mecanismos de diversificación y transmisión de riesgo sistémico en gran escala en el conjunto del sistema financiero y la economía, conforme veremos en la Sección B de esta primera parte.

El peso en Estados Unidos del nuevo sistema financiero, queda patente en el cuadro 1 que expresa el mucho mayor del mismo en relación al PIB, al nivel de los activos financieros y no tradicionales (monto de acciones, bonos, derivados en general y otros instrumentos titularizados de crédito tales como las hipotecas convertidas en documentos negociables). El FMI subestima considerablemente los montos de las columnas B y, sobre todo, C⁸. Pero a pesar de ello, el cuadro sirve para demostrar tanto la enorme

⁸ Según el Banco Internacional de pagos, el valor “*notional*” (supuesto) del conjunto de los instrumentos derivados mundiales, alcanzaba hacia finales de 2007 a 596 trillones estadounidenses de dólares (596 miles de millones en español), que es una cifra cerca de diez veces superior al del PBI mundial y, conservando las relaciones establecidas en el cuadro 1, cerca de veinte veces para el caso de Estados Unidos.

magnitud relativa de los activos financieros y los instrumentos derivados frente a la economía real en Estados Unidos y el mundo, como la enorme concentración de los mismos en el país del Norte que solo se encuentra en magnitud cercana de muy pocos países del mundo, como es el caso de Gran Bretaña y Australia

Cuadro 1

Activos financieros e instrumentos derivados en relación al PIB, 2006 (miles de millones de dólares)

	A. PIB		B. Activos financieros		C. Instrumentos derivados*	
	Total	%	Total	%	Total	%
Estados Unidos	13.195	100	50.185	280,34	100.738	663,47
Resto del Mundo	35.010	100	101.606	190,22	142.596	307,30
Total	48.204	100	151.791	214,89	243.334	504,80

Fuente: *Global Financial Stability Report*, FMI Septiembre 2007

* No incluye derivados sobre acciones y *Commodities*. Sumando a estos rubros los montos totales de derivados de créditos, el total mundial habría ascendido en 2007 a 548 miles de millones, mas otros a 596 de derivados teóricos OTC (sobre liquidación de instrumentos) que habría que incluir.

La enorme concentración del capital dinerario y ficticio⁹ en Estados Unidos, fue acrecentada por la gran aceleración de los flujos externos de inversión pública y privada, destinada esta última principalmente a la adquisición de títulos públicos (letras del tesoro fundamentalmente) y privados (bonos y acciones), depósitos bancarios, títulos hipotecarios y derivados entre otros, con muy escasa participación de la inversión directa que se fue reduciendo desde un 30.6 % de la inversión extranjera total a un 9.8 % en 2006 (*CRS Report for Congress*, 2008). Junto con la muy fuerte declinación de la inversión directa, destaca el gran incremento de la compra externa de activos públicos estadounidenses como los Bonos del Tesoro de Estados Unidos, que pasó de un promedio del 4.5 % en los años 1999-2000, a cerca

⁹ En la terminología del nuevo sistema financiero, se denomina "notional value" al valor teórico (ficticio o supuesto) del instrumento original de crédito que es utilizado para calcular los pagos realizados sobre el mismo. Esta cantidad, generalmente, no cambian de manos y, por tanto, solo es teórico. En el contexto de un *swap* de tipos de interés, el importe teórico del principal es la cantidad especificada en la que se basan el intercambio de los pagos de intereses derivados de los instrumentos principales. Durante cada período, las tasas se multiplican por el importe teórico del principal, para determinar el valor de cada contra-parte.

del 24 % en 2006 (CRS Report for Congress, *ibid*). En este rubro destaca la participación creciente de China en la adquisición masiva de títulos de deuda pública del gobierno de Estados Unidos¹⁰, como pieza central de su política cambiaria orientada a la preservación de la subvaluación del Yuan.

Cuadro 2

Flujos externos de capital hacia Estados Unidos 1996 - 2006 (miles de millones de dólares)

Año	Total	Flujos públicos totales	Flujos privados totales
1996	551	127	424
1997	707	19	688
1998	424	-20	444
1999	740	44	697
2000	1.047	43	1.004
2001	783	28	755
2002	768	14	654
2003	829	249	581
2004	1.440	395	1.045
2005	1.204	259	995
2006	1.590	440	1.419

Fuente: Department of Commerce, *Survey of Current Business*, July 2007, p. 67

B. Colateralización y “estructuración” del crédito, sistema bancario oculto y dinámica de la crisis.

Pero la especificidad de la crisis hipotecaria y de sus mecanismos de difusión al conjunto de sistema financiera y la economía real a un nivel tan grande, no puede comprenderse sin considerar brevemente el intrincado despliegue de los nuevos mecanismos y agentes de la titularización, colateralización y estructuración del crédito bajo sus nuevas formas de CDOs o VISs¹¹), así como de los agentes e instituciones que las producen y dis-

¹⁰ En 2008 China era el principal tenedor de títulos de del Departamento del Tesoro de Estados Unidos seguido por Japón con el 19 %, el Reino Unido con 12 %, los centros bancarios de Caribe con 7 % y los exportadores de petróleo con 6 %.

¹¹ Los llamados CDOs son un tipo de títulos sintéticos consistentes en paquetes estructurado de títulos de deuda de origen y calidades crediticias muy distintas, mediante los cuales, los emisores (grandes intermediarios financieros) distribuyen el riesgo entre los compradores, sin que estos puedan distinguir dentro de los mismos los tramos “senior” (de primer nivel o AAA), de los instrumentos de baja o muy baja calidad crediticia. Los VISs son títulos sintéticos más flexibles, también emitidos por grandes intermediarios financieros (introducidos por City Group en 1998), que admiten reinversiones en sus activos en portafolio y que se construyen combinando la toma de créditos a corto plazo a baja tasa de interés, con colocaciones a largo plazo a tasas más altas.

tribuyen en el conjunto del sistema financiero (nuevo modelo de “originar para distribuir”) y su unidad en un nuevo sistema bancario paralelo.

En la práctica el nuevo modelo contribuyó a la formación y el estallido de la burbuja hipotecaria, siguió la mecánica que se narra a continuación (Ballabriga y Mena, 2008). Los grandes acreedores hipotecarios originarios (bancos e instituciones que otorgan créditos hipotecarios) venden los títulos hipotecarios a “originadores” bancarios y no bancarios, que los transfirieren a los bancos de inversión o instituciones hipotecarias como *Ranie Mae* o *Freddy Mac*. Estos, que a su vez, titularizan los créditos hipotecarios y los transfieren a grandes intermediarios empaquetadores (bancos de inversión y otros grandes intermediarios) que les dan forma como CDOs o VISs, respaldados por dictámenes favorables de las agencias calificadoras de riesgo que les asignan las más altas calificaciones crediticias, y por seguros otorgados por las aseguradoras denominadas Monoline muy débilmente reguladas, que llegaron a asegurar \$3.3 trillones estadounidenses en 2006, contando solo con un capital de respaldo de aproximadamente 34 billones estadounidenses de capital propio (*Association of Financial Guaranty Insurers*, 2008).

Ello resultó en un amplísimo proceso de venta o intercambio de estos títulos con intermediarios financieros muy diversos (bancos, aseguradoras, fondos de inversión o de pensiones etc) y todo tipo de empresas (Ballabriga y Mena (2008. De esta manera, por ej, el acreedor hipotecario efectivo se disocia del deudor con el que deja de tratar, y la deuda se integra de un paquete muy amplio y complejo de títulos de deuda que mezcla de hecho dinero “bueno” (en sentido de garantizado) con dinero “malo”, donde es prácticamente imposible distinguir el uno del otro.

Este tipo de relación cenagosa, se extiende mucho más allá de los títulos “contaminados” por los créditos hipotecarios impagos o en peligro de *default*, en la medida que extiende la incertidumbre a lo largo de toda la cadena de pagos incapacitada de conocer la localización de los títulos “contaminados”. Al nivel de los intermediarios financieros, tiene mucha importancia el reingreso masivo de la banca comercial al mercado del crédito titularizado, del que habían sido de hecho marginados por los fondos de inversión durante la primera etapa del proceso de titularización de fines del siglo pasado también denominado, por esa razón, de “desintermediación bancaria” (Dabat y Toledo, 1999, cap 1) ¹². Los grandes bancos comerciales

¹² Entre 1970 y 1993, la participación de los bancos comerciales en el sistema financiero de Estados Unidos, cayó desde el 39 % al 25 % del total, mientras la de los fondos de inversión, pasaba del 22 al 47 %. (Dabat y Toledo, 1999).

regulados, a través de entidades formalmente independientes, afiliadas o patrocinadas por los propios bancos (Gilliany David, 2007), se suman a los nuevos fondos de inversión encabezados por los *Edge Funds* y los *Equity Funds*, junto con la vasta red de jugadores que operan al margen de toda regulación pública (emisores, titularizadores, empaquetadores, compradores, canjeadores, calificadores, aseguradores).

La suma de los viejos y nuevos jugadores dentro del nuevo tipo de juego especulativo a gran escala, conformar el denominado “*shadow banking system*” (o sistema bancario desregulado y oculto)¹³, que se caracteriza por operar fuera del sistema financiero reglamentado por el Estado e incluso, al margen las hojas de balance de gran parte de sus principales participantes (caso de los afiliados descentralizados de los grandes bancos regulados) (Gillian y Davies, 2007). Con estas características, este sistema bancario paralelo y oculto, pasó a convertirse, por la magnitud de sus activos, en el principal sistema bancario del país con activos que en 2007 alcanzaban a los 10,500 miles de millones de dólares (Barr, 2008), superiores los menos de 10,200¹⁴ de la banca comercial regulada, y equivalentes a aproximadamente unas tres cuartas partes del PIB estadounidense.

C. La transmisión de la crisis a la economía real.

Dado la gran magnitud del mercado inmobiliario y del enorme tamaño del “*shadow banking system*” y los instrumentos financieros “tóxicos” difundidos por él, la crisis inmobiliaria y financiera tuvo un enorme amplísimo impacto sobre el conjunto de la economía estadounidense y –por ende– internacional, que inundó los balances empresariales del mundo con activos incobrables o de calidad completamente incierta. A partir del estallido de la burbuja hipotecaria a comienzos del 2007 (cesación de pagos de los compradores de vivienda *subprime* ante el derrumbe del precio de sus viviendas y el alza de las tasas de interés), cayó el conjunto del mercado hipotecario, casi inmediatamente el bancario y la bolsa de valores, lo siguió

¹³ Según dos connotados periodistas de Financial Times, Bill Gross, cabeza del *Pinco Assets Management Group*, dice del nuevo sistema que se lo llama “*shadow banking system*” (traducimos del inglés) debido a que ha permanecido oculto por años, intocado por la regulación, ya sido capaz de empaquetar mágica y místicamente préstamos de baja calidad, de modo que solo los brujos de Wall Street pueden explicar” (Gillian y Davies, *Ibid*).

¹⁴ Según el US Statistical Abstract, los activos de la banca comercial (regulada), incluyendo los activos de las sucursales en el exterior de la banca estadounidense, alcanzaba en 2007 a los 11,176 miles de millones de dólares. Como los activos de los bancos estadounidenses en el exterior eran de 1,004 miles de millones en ese mismo año (Board of Governors de la Fed, 2008) los activos de la banca regulada en el país, alcanzaban a la cifra mencionada de 10,172 miles de millones de dólares.

el crédito interbancario y comercial que alimenta a corto plazo el funcionamiento cotidiano de la economía. Siguió la extensión internacional de la crisis al sistema bancario y las bolsas de valores, las primeras manifestaciones de caída del consumo, la producción y el empleo y los primeros planes de rescate que siguieron al estadounidense, que supera ya ampliamente los mil millones de dólares y se espera mas que duplique esa cantidad por las enormes sumas requeridas por el salvamento de la banca, las grandes empresas productivas y las decenas de millones de deudores hipotecarios y de trabajadores despedidos.

Este proceso de crisis hipotecaria, financiera y productiva fue ahondado por las consecuencias del adicional desplazamiento a enorme escala, del capital especulativo internacional desde los mercados hipotecarios hacia los de *commodities* en general ¹⁵ y del petróleo en particular, especialmente a partir de 2005-2006. Ello condujo a los precios del crudo desde 70-80 dólares el barril en la segunda mitad del 2007, a cerca de 160 dólares a mediados de 2008, antes de dar lugar al posterior desplome (estallido de la nueva burbuja) que los llevó a menos 50 dólares en noviembre de ese año ¹⁶. Tal fenómeno, que afectó negativa o positivamente a los diferentes países conforme su posición en los mercados de *commodities*, golpeó sobre todo a la economía de Estados Unidos en el momento del estallido de su crisis, generando nuevas preocupaciones sobre la los peligros de la inflación primero y de la deflación después, como la sufrida en este último caso por la economía japonesa en la última década del siglo pasado (*The Economist*, 2008).

En síntesis, parece claro que Estados Unidos y el mundo ha entrado en otra gran crisis, que afectará sobre todo a Estados Unidos tanto en el corto plazo (por sus grandes consecuencias sobre el empleo y el quebranto empresarial), como el largo plazo, por el enorme endeudamiento público y

¹⁵ La especulación en los mercados de *commodities* había comenzado en 2004, siguiendo la tendencia ascendente de la demanda y los precios internacionales, para elevarse fuertemente desde 2005, cuando comenzaron a caer los precios de los inmuebles. Como parte de ese proceso, los fondos invertidos en los mercados especulativos de futuros se elevaron desde cantidades que fluctuaban en torno a cifras cercanas a los 10,000 miles de millones de dólares entre 1999 y 2003, a 40 en 2004, a cerca de 90 en 2005, a 120 en 2006, 160 en 2007 y a bastante mas de 180 en el primer trimestre de 2008 (*The Wall Street Examiner*, 2008, lo que implica un crecimiento cercano al 2,000 % en solo una década que condujo una cifra cerca de tres veces superior al PIB mundial. En lo que hace a los mercados de productos agrícolas involucrados, la inversión especulativa habría pasado desde 25,000 millones de dólares en noviembre de 2007, a 55,000 en abril del 2008, afectando a mas de la mitad del valor de las cosechas de maíz, soya y trigo de Estados Unidos (Wilson, 2008).

¹⁶ A pesar de esta caída generalizada del petróleo y las *commodities* en general, los precios internacionales continuaban siendo altos en 2008 en relación a los anteriores de 2003.

privado que deberá asumir el país. Es claro también que estamos ante una costosísima crisis terminal del sistema titularizado-especulativo de crédito, como parte de una reorientación de la economía mundial hacia una economía mucho más regulada (Nourimi, 2008). Se tiene en cambio muy poca certidumbre sobre la magnitud y duración del proceso recesivo en Estados Unidos y sobre su extensión internacional, que son cosas sobre las que existen muy variadas opiniones. Creemos, sin embargo, que esto último no dependerá tanto de lo que suceda dentro de la propia economía de Estados Unidos, sino, sobre todo de lo que pase al nivel de la economía mundial en su conjunto, tanto a nivel de los avances tecno-económicos y socio-institucionales, como de la continuidad del crecimiento de los nuevos países y regiones emergentes y de su incidencia sobre el curso general de la economía internacional. Cuestión esta que nos conduce a la problemática al problema mucho más amplio del lugar que está cumpliendo y tiende a cumplir Estados Unidos como potencia mundial.

Segunda parte

El contexto internacional más amplio de la crisis económica de Estados Unidos.

Partimos de la hipótesis de que la crisis actual de Estados Unidos tiene lugar dentro del marco mucho más amplio de la decadencia de su economía nacional y de su hasta hace muy poco indiscutida hegemonía mundial, ante sus propias limitaciones estructurales e históricas para afrontar la competencia de nuevas potencias ascendentes o en proceso de resurgimiento, como es el caso de China, la India, de Rusia o del conjunto de los países de Asia Oriental y de otros países en desarrollo (Dabat, 2005). Por dicha razón consideraremos separadamente el proceso histórico que dio lugar a ese proceso, las bases tecnoeconómicas, financieras y sistémicas (de su modalidad de capitalismo nacional), para concluir con la erosión de su hegemonía mundial en la que se condensan los fenómenos anteriores.

A. Las raíces de la crisis estadounidense.

La base productiva del orden mundial comandado por Estados Unidos, ha sido socavada por la emergencia de estas fuerzas, a partir de las mismas tendencias generadas por la globalización y el desarrollo de las economías del conocimiento y el aprendizaje articulados en torno a redes informáticas, y cadenas productivas internacionales de diferente tipo incentivadas, por variadas formas de rentas extraordinarias (Dabat, Rivera

y Sztulwark), por nuevas formas de la división internacional del trabajo¹⁷, movilidad internacional de personas y e ideas, procesos integración regional y políticas públicas activas de países en desarrollo que están dando una nueva forma a la globalización. A ello se le suman otros fenómenos como la recuperación de Rusia, la profundización de la crisis energética resultante tanto de las mayores necesidades de energía provocadas por la actual convergencia eléctrica-electrónica, de la crisis ambiental mundial y del agotamiento histórico de los métodos de energía basada en las fuentes no renovables y altamente contaminantes.

Como se ha expresado en trabajos anteriores (Dabat, 2005 y Dabat y Morales 2007, Dabat y Melo, 2008), este reordenamiento se expresa principalmente en tres hechos significativos: a) la crisis de la primera etapa de la globalización, caracterizada por la hegemonía absoluta de Estados Unidos y la primacía indiscutida del neoliberalismo dentro del marco del capitalismo informático-global; b) la emergencia de hecho de un nuevo orden mundial, basado en un nuevo tipo de globalización con formas institucionales diferentes (mayor peso de la regulación pública, preocupaciones por la inclusión social y mayor importancia de los procesos de integración regional), así como distintas relaciones internacionales de poder, que cuestionan la propia base de funcionamiento del capitalismo neoliberal estadounidense; y c) el gradual desplazamiento del centro cíclico económico mundial desde Norteamérica y Europa Occidental hacia Asia y en particular Asia Oriental, como resultado de la integración del nuevo papel internacional de China, la ASEAN, India, Rusia y los países islámicos de Medio Oriente.

La actual crisis financiera de Estados Unidos y sus repercusiones productivas e internacionales, debe ser vistas tanto como consecuencia de los procesos expuestos, como un factor fundamental del despliegue de los mismos a un nivel de profundidad y direccional abierto que puede dar lugar a diferentes alternativas económicas, sociales, políticas y espaciales de desarrollo que afecten substancialmente el curso actual de la globalización. Como se ha expresado anteriormente (Dabat, 2005), la primera etapa de la globalización (o globalización neoliberal) culminó a principios del presente siglo con la aparición de una crisis estructural histórica del papel internacional de Estados Unidos. Los primeros síntomas de ese cambio, aparecieron durante la crisis del 2001-2002 y la recuperación ulterior, que dio lugar

¹⁷ Nos referimos aquí a la rearticulación de la división global del trabajo desarrollada en la última década, para incorporar nuevos procesos de integración regional y los nuevos requerimientos mundiales de productos básicos, energéticos y alimentos.

a un gran cambio en las relaciones internacionales (ascenso de China, India y Rusia, drástico cambio de los términos de intercambio a favor de los países en desarrollo productores de productos primarios, y transformación del nuevo capitalismo financiero para dar lugar a la mayor y más compleja plétora de capital especulativo en la historia del capitalismo.

El estallido de la gran burbuja especulativa del Nasdaq en 2000, hizo tambalear el liderazgo tecnológico y productivo de Estados Unidos, en el corazón mismo de su superioridad económica, política y militar mundial. Después de veinte años de dirigir la gran oleada mundial de crecimiento desencadenada por la Revolución Informática, la economía estadounidense se tambaleó por obra de una crisis de sobreacumulación de capital que tuvo su centro precisamente en la producción informática (sector clave de la oleada ascendente del nuevo capitalismo) en la Bolsa de Valores, como sucedió casi siempre en la historia del capitalismo. Ello se tradujo, sin embargo, en muy distintas expresiones internacionales con profundidades, duraciones y consecuencias muy diferentes para los distintos países y regiones.

Poco a poco, a partir de 2003, la economía de Estados Unidos comenzó un claro proceso de recuperación, con un crecimiento del PIB superior 4% anual en 2003, una rentabilidad del capital de más de 7% en el mismo año y una productividad del trabajo, que en 2002 y 2003 creció a una tasa promedio de 4.7% (Dabat y Morales, 2007). Dicha recuperación estuvo apoyada en un nuevo impulso y profundización de la revolución informática y la división global del trabajo, como lo explican Dabat y Ordóñez (2009). Sin embargo, y como se señaló en su momento, se trató de un proceso corto y débil, que no pudo sobrellevar adecuadamente los desafíos de la aceleración y profundización del desarrollo chino (ahorcado a la creciente integración de Asia Oriental), de la acelerada emergencia económica de la India o del renacimiento de la economía y el poderío ruso.

B. Las bases económicas y tecnológicas de la declinación.

Dentro de este contexto, la rápida recuperación de la economía estadounidense de 2003-2004, fue seguida por una leve desaceleración del crecimiento del PIB a partir de 2005 (BEA, 2007). Si bien la rentabilidad de la gran empresa transnacional no dejó de crecer por obra de sus inversiones y redes internacionales (sólo aminora su dinamismo), dichos logros se ven en gran parte neutralizados por la creciente pérdida de competitividad del conjunto de la economía estadounidense frente a los países orientales

y asiático comandados por China, en un proceso que también arrastrará a los socios comerciales del gigante del Norte integrantes del TLCAN, con particular inclusión de México.

La pérdida de posiciones comerciales de Estados Unidos incluye también a la mayor parte de las industrias de alta tecnología, como prácticamente a casi todas las del sector electrónico-informático (Dabat y Ordoñez, 2009), al software (Export IT, 2008)¹⁸ o a los servicios de telecomunicaciones (Ordoñez, 2008). En lo referente a industria electrónica en particular, la continuidad de la caída es particularmente fuerte frente a China y los países más dinámicos de Asia Oriental. Esto resalta sobre todo en el caso de computadoras (en las que el nivel de producción nacional bajo un 42 % entre 2000 y 2007), y alcanza a otros sectores de importancia estratégica central como instrumental electrónico (caída del orden del 12 % entre esos mismos años) e incluso (en términos relativos a la producción mundial) a semiconductores (el sector estrella de la industria electrónica estadounidense) el que la producción estadounidense se mantiene en 2007 al mismo nivel de 2002 (el año más bajo de la crisis de 2001-2002) a un nivel del orden de los 35 mil millones de dólares (Export IT, 2006).

La pérdida de competitividad internacional, considerando especialmente los sectores de alta tecnología en que se produjo, provocó un creciente déficit comercial conforme se muestra en el Cuadro 2.

¹⁸ En 2007 las exportaciones registradas de software de Estados Unidos (2,676 millones de dólares) no habían alcanzado aún el nivel del año 2000 (2,728 millones) y su crecimiento se concentra completamente en los países del TLCAN, India (como parte del creciente intercambio sectorial con ese país) y otros países de América Latina, sin que ello llegue a contrarrestar el déficit con Asia Oriental y Europam que es algo completamente consistente con la información suministrada por Dabat y Ordoñez (2009). Como se plantea en este último libro, los montos de las exportaciones registradas, son mucho menores a las reales, pero sirven como un indicador de tendencia, especialmente en comparación al vertiginoso crecimiento de las exportaciones registradas por India.

Gráfica 3

Pero el mismo fenómeno, también condujo a un crecimiento más lento del crecimiento económico, especialmente en relación a sus principales nuevos y formidables competidores, que implicó fuerte pérdida de posiciones del país dentro de la economía mundial al nivel del PIB (fuerte reducción de la participación de Estados Unidos dentro de la producción Mundial). En el cuadro 3 mostramos la dimensión de esta pérdida en general (porcentaje de disminución) y en relación a Asia Oriental y la India (niveles y porcentajes comparados), presentados las cifras del producto en precios de paridad adquisitiva (PPP, en inglés) para eliminar la distorsión que genera la gran subvaluación de la mayoría de las monedas asiáticas en relación al dólar.

Cuadro 3

PIB-PPP de América del Norte y Asia Oriental e India 2000 y 2007
(billones de dólares)

	2000		2007	
	Montos	%	Montos	%
Asia oriental e India *	10,784	25.9	20,589	31.7
América del Norte	11,656	28.0	14,712	22.7
Mundial	41,583	100.0	64,903	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en FMI

* Asia Oriental incluye China, Hong Kong, Japón, Corea del Sur, Taiwán y países de la ASEAN

Un factor esencial de tal pérdida de competitividad, es la reducción de la brecha científica y tecnológica mundial que separaba a Estados Unidos de sus principales competidores. Tal factor, que es evidentemente importante por si mismo, pasa a ser junto al desarrollo educacional, un factor central de la competitividad creciente de los países de bajos costos laborales y altos niveles educacionales relativos de los países asiáticos, como factor de reducción de sus costos laborales unitarios y de la generación de rentas económicas extraordinarias de aprendizaje (Dabat, Rivera y Sztulwark, 2007; Dabat y Ordoñez, 2009) que compiten eficientemente con las rentas tecnológicas en sentido estricto. Tal reducción fue muy grande en electrónica e informática frente a los países más dinámicos de Asia, sobre todo de China, Corea y Taiwán, o a India en software (Dabat y Ordoñez, 2009), sin contar a Japón que tiene por si mismo niveles muy cercanos a los de Estados Unidos en muchos subsectores. En otros nuevos campos científicos como nanotecnología ¹⁹ o biotecnología, el acercamiento favoreció a los países europeos y asiáticos (incluyendo también a China) que compiten con Estados Unidos a niveles muy cercanos (CRS Report for Congress, 2008).

La superioridad de Estados Unidos en materia de conocimiento solo se mantiene claramente en ciertos aspectos como el número de universidades de primer nivel o de publicaciones y autores citados o en sectores de la R&D como el militar (que absorbe el 16 % del total de la inversión estadounidense) o el financiero (Ernst, 2008). Pero entre 1986 y 2003 la participación del país en la R&D mundial cae del 46% en 1986 al 37 %, el número de investigadores del 43 al 29 % y el del egreso de doctores del 52 al 22 % ²⁰ (Erns, Ibid), mientras se acentúa la importancia de los investigadores y graduados extranjeros, China superaba a Estados Unidos en número de ingenieros graduados en su país (Gereffi, Wadhwa, y Rissing

¹⁹ En Nanotecnología, las universidades norteamericanas llevan de lejos la delantera en registro de patentes (Toledo, 2008). Pero este indicador podría no ser el mas indicado por el carácter prematuro o de baja calidad de muchos registros en muy diversos sectores (EPO, 2009) o por la desmedida importancia que se da al patentamiento en el sistema institucional de Estados Unidos. Pero al pasar a otros indicadores reales mas conectados con la producción, no se advierte claramente tal superioridad. lo mismo. En nanoelectrónica, el sector mas importante de la economía mundial por volumen de demanda e importancia estratégica (Dabat y Ordoñez, 2009), predominan Fujitsu, Samsung, la Agencia Japonesa de Ciencia y Tecnología, Hewlett Parkard y Phillip. En energía lo hacen Japón, Corea y Estados Unidos en ese orden, En Salud, la Unión Europea, Estados Unidos, China y Rusia (Toledo, Ibid). En cuanto a inversión publica, a pesar de la disparidad de información existente, parece claro que desde los primeros años del nuevo siglo Asia Oriental marcha a la cabeza (Lux Research, 2004; Commission of the European Communities, 2004) y que, según la segunda de las fuentes citadas, la Unión Europea habría sobrepasado a Estados Unidos.

²⁰ ERNST (Ibid) sostiene que China podría superar en número de doctores a Estados Unidos hacia el 2010.

(en prensa), aunque no todavía en calidad. Habría que agregar que EEUU sufre de una crisis de educación básica por falencias de su sistema educativo nacional y una creciente dependencia de científicos, ingenieros y técnicos extranjeros.

Como resultado de las ventajas productivas de países emergentes, una parte creciente de las actividades de investigación y desarrollo estadounidense (como de Europa Occidental y Japón) está siendo relocalizada en países en desarrollo (Atkinson, 2004; UNTACD, 2006). La importancia de la relocalización de actividades de investigación puede ejemplificarse en Intel que tiene situados cerca de la mitad de sus 20 laboratorios en Asia como India (Bangalore, el más importante de todos), Malasia (Penang) o China. A nivel de las 50 principales corporaciones transnacionales que controlan los estándares mundiales de tecnología de la información y las comunicaciones, 25 siguen siendo estadounidenses 12 europeas, 8 japonesas y 5 de otros países, dentro de una tendencia cada vez más desfavorable a EEUU por incremento de las redes globales de producción de base principalmente asiática (Erns, *Ibid*).

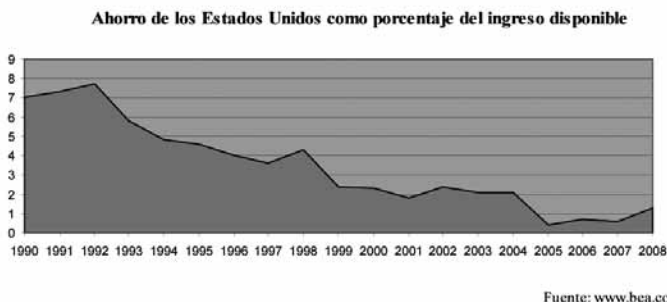
El plano social, destaca el debilitamiento relativo del mercado interno estadounidense, atribuible tanto a la creciente polarización social y empobrecimiento de amplios sectores de la población, como a un descenso relativo del consumo de las familias (ver gráfica 4). Este fenómeno, es paradójicamente compatible con un consumismo desmedido basado casi exclusivamente en el crédito y la publicidad, que reduce a casi cero el ahorro de las familias y anuncia un empobrecimiento bastante mayor como consecuencia de la actual crisis del crédito y el derrumbe de los ingresos generados por la desocupación, la caída del salario real y la reducción del patrimonio familiar por la crisis inmobiliaria.

La reducción del ahorro de las familias en los últimos años, adquiere dimensiones enormes como puede verse en la gráfica 5, especialmente a partir de fines de la década pasada y, sobre todo, de 2005,

Gráfica 4



Gráfica 5



La acentuación de la desigualdad social, es producto del enorme enriquecimiento de una amplia capa de la población favorecido por el neoliberalismo y los recortes impositivos de Busch, junto al estancamiento o caída de los ingresos de los trabajadores y miembros de las distintas minorías de la población. Según *The Economist* (2003), el 20 % de la población elevó sus ingresos del 44 al 50 % de la ingreso nacional entre 1973 y 2000 y el 1 % de mayores ingresos controlaba hace pocos años el 17 % de la riqueza nacional, contra el 17 % del 80 % de los hogares. La misma fuente señala que los ingresos de los más altos niveles gerenciales (CEO) pasaron a ser, desde 40 veces más elevados que el promedio de los trabajadores en 1980, a 400 veces más altos en la actualidad. Este es indudablemente un gran factor de descontento social, y una de las fuerzas que explica el amplio triunfo electoral de un candidato negro y reformista como Obama a la presidencia del país.

Al debilitamiento del mercado interno, cabe agregar el deterioro de la infraestructura (puentes, carreteras, redes eléctrica, represas, aeropuertos, canales, edificios públicos o redes de comunicación) estudiado por Dalton (2008) o GAO (2008 y 2009), incluyendo la nueva infraestructura informática (Irons, 2008; Baller and Lide, 2006). Ello estuvo directamente vinculado a la caída del gasto público total en el sector, desde cerca del 2.5 % del PIB en 1950 a casi la mitad en 2006, a costa de catástrofes como la ruptura de los diques de Nueva Orleans, del colapso del gran puente de Minneapolis, de los grandes cortes de energía entre el Medio Oeste y Nueva York o de la pérdida de posiciones internacional en la extensión y calidad de las redes de comunicación de banda ancha ²¹

Pero el factor central que debilita cada vez más al país a nivel internacional, es la acentuación de los aspectos más negativos de la modalidad de capitalismo financiero-especulativo de Estados Unidos ya considerados, asociado a formas cada vez anacrónicas de institucionalidad y cultura neoliberal. Este fenómeno se da también al interior de la propia organización productiva, como es el caso de la Sociedad Anónima estadounidense y la preeminencia del accionario absentista sobre la administración productiva y de la rentabilidad especulativa de corto plazo sobre la rentabilidad productiva de largo plazo (Porter, 1998). Tal fenómeno fue reforzado por el creciente apalancamiento de la inversión productiva en si misma y por el peso cada vez mas grande de la exposición de la empresa a las adquisiciones hostiles de carácter especulativo promovidas por los *Equity Funds*²², que acompañó al boom especulativo del mercado financiero entre 2004 y 2007.

Al nivel de la población, ello se expresó en el consumismo desmedido de un sector grandísimo de la población, que tendió a financiar cada vez más sus gastos personales mediante el endeudamiento y a expensas del ahorro, a pesar del enorme crecimiento del ingreso de los estadounidenses ricos o en proceso de enriquecimiento, sustentado en la acentuación de la polarización social tan grande como la señalada anteriormente. Este enorme crecimiento de la riqueza privada, tendió a acumularse masivamente en la esfera de la inversión financiera especulativa, tanto a expensas

²¹ Según Baller y Lide (2006), el indiscutible predominio de Estados Unidos a comienzos de los 90s del siglo pasado, concluyó en la era de la banda ancha y la extensión de la fibra óptica, cuando su posición internacional cayó al cuarto lugar mundial en 2001 y hasta el 19 lugar, según ciertas encuestas, a mediados de la década (15 lugar en velocidad en 2006 según la OECDE).

²² Según Wikipedia, Estados Unidos contaba en 2007 con el 71 % del capital mundial invertido en *Equity Funds*.

del financiamiento directo del consumo y la propia inversión productiva²³, dando lugar a tendencias parasitarias muy fuertes que afectaron muy sensiblemente a la economía, la sociedad y los valores morales de los sectores acomodados de la población.

La presión exterior del sistema especulativo de crédito y el desvío de capitales hacia la especulación, condujo a los niveles históricos de apalancamiento, sobreendeudamiento y especulación señalados, que en conjunto, contribuyeron al desacoplamiento entre las esferas financiera (dineraria) y tecno-productiva de la economía nacional. Tal factor, implicó a su vez una enorme carga, tanto sobre la capacidad innovativa de la empresa estadounidense como sobre el liderazgo científico y tecnológico del país, planteando una contradicción muy fuerte entre las bases productivas del capitalismo informático y la economía del conocimiento y una superestructura financiera-especulativa cada vez más retardataria que terminó por golpear demoledoramente a la producción misma. Como resultado de ello, las tendencias al sobreapalancamiento y al gasto por encima de las posibilidades de las personas, las empresas y el propio Estado, condujeron tanto al progresivo debilitamiento del núcleo básico original del propio sistema financiero interno (banca comercial regulada), como a la posición cada vez más deficitaria del país en sus diferentes cuentas externas, expresada en una deuda externa formidable, incrementada por los costos políticos, económicos y militares derivados de un intento infructuoso por mantener la hegemonía mundial del país y de sus círculos de poder más reaccionarios.

C. Los costos de la hegemonía

Como señalamos en la parte final de la sección anterior, a los factores estructurales ya expuestos que estuvieron en la base de la crisis, se le sumó el enorme costo del esfuerzo político, económico y militar del gobierno republicano de Bush para preservar un tipo de hegemonía mundial que comenzaba a desmoronarse en los hechos. Pero también los costos económicos, políticos y culturales del sostenimiento de la gran coalición conservadora que llevó a Bush al poder, conformada por los remanentes del viejo complejo industrial-militar, los intereses petroleros tradicionales, el nuevo capital financiero especulativo, el fundamentalismo religioso de

²³ Aunque encabezado por Estados Unidos, el fenómeno expuesto tuvo un alcance internacional muy amplio asociado a la acentuación de la desigualdad social en el mundo entero promovida por la globalización neoliberal, que generó al enorme excedente improductivo de riqueza que estuvo en la base del descomunal crecimiento del capital-dinero especulativo a nivel mundial, elevado muy por encima de las demandas mundiales de inversión productiva.

siempre y la nueva derecha intelectual globalista y belicista ²⁴ que pasó a asumir la dirección intelectual y moral del país.

En el primero de estos planos, sobresalió la marcada recuperación del gasto público militar y de seguridad provocados por la guerra contra el terrorismo islámico y, sobre todo, las intervenciones armadas en el Medio Oriente, que revertió fuertemente la tendencia contraria que siguió en fin de la Guerra Fría durante los gobiernos de Clinton. A nivel interno, sobresalieron las reducciones generalizadas de impuestos para los ricos y capas medias promovida por Bush, convertidas en como instrumentos proselitista fundamentales para la preservación de la base política del Partido Republicano, en un país donde solo participaba en los procesos electorales no más del 40 % de la población.

El conjunto de lo expuesto, dio lugar a una sucesión de grandes déficits fiscales que se tradujeron en montos crecientes de endeudamientos público y externo, fuertemente relacionados entre si. En 2007, tales déficits crecieron a niveles muy grandes, especialmente en relación al producto bruto interno del país: cerca de 10.500 billones de dólares de deuda pública (76 % del PIB) que se estima alcanzará en 2008, incluyendo la deuda privada, a bastante mas de 16,300 billones de duda externa total, que es una cifra muy superior al PIB estadounidense.

Ambos factores implicaron una fuerte dependencia financiera en relación a las naciones asiáticas acreedoras, sobre todo de Japón, China y los países petroleros del Medio Oriente, que fue un factor acentuado considerablemente en 2008 bajo el impacto de la crisis económica.

²⁴ El nuevo conservadurismo intelectual estadounidense de fines del siglo XX, fue muy distinto al conservadurismo populista-aislacionista de Pat Buchanan y la derecha republicana de los años 70s, en la medida en que vinculó la seguridad internacional del país a la creación de regímenes políticos nacionales afines a las instituciones y valores estadounidenses, haciendo caso omiso del derecho y la organización internacional vigente, y del mantenimiento de la paz. Tal concepción, desarrollada originalmente por el filósofo político de origen alemán Leo Strauss fallecido en los años 70s, se extendió ampliamente en los principales círculos de poder del país, y fortaleció por la adición del componente militar incorporado por Albert Wohlstetter, el teórico de la guerra limitada con armas "inteligentes" de extraordinaria precisión, y con el desarrollo de una industria bélica altamente innovadora. Parte fundamental de la política internacional de esta nueva derecha, fue el apoyo incondicional a Israel y a su política regional subimperialista, vista como bastión fundamental de la difusión del capitalismo neoliberal en el Medio Oriente. Esta es una de las razones fundamentales por las que se jerarquizó la invasión del Irak de Sadam Hussein (que carecía de vínculos importantes con el fundamentalismo islámico), por encima, incluso, de la intervención en Afganistán, mucho mas vinculada al combate contra Al Qaeda.

El resultado de todo ello, en conjunción con las políticas monetarias de la Reserva Federal desde la crisis de 2001-2002, fue el desmoronamiento del valor del internacional del dólar a niveles jamás alcanzados: 1.5 Dólar por Euro hacia mediados de 2008 frente a una relación de 1 a 1 en los primeros años de la década, que comenzó a revertirse en la segunda mitad de 2008²⁵. El derrumbe del dólar tuvo una enorme importancia mundial, en la medida en que el Dólar es la principal moneda mundial de reserva y la base del actual sistema monetario internacional, que es fenómeno que parece haber entrado en franca declinación a partir de su depreciación según reconocimiento del propio FMI.

En política internacional, el gobierno de EU debió pagar los costos económicos, políticos y militares de su cruzada mundial contra el fundamentalismo islámico, las intervenciones militares en Irak e Afganistán, el respaldo incondicional a Israel en el conflicto con el mundo árabe o la cruzada diplomática contra Irán. Una cuestión central en este sentido, es la crisis de las Organizaciones Internacionales como el FMI, la OMC o las propias Naciones Unidas vinculadas directamente a la hegemonía internacional de Estados Unidos²⁶. Habría que agregar el colapso de las políticas neoliberales impulsadas por Estados Unidos en América Latina y otros países en desarrollo, como el fracaso del ALCA, el rechazo casi generalizado del Consenso de Washington (Stiglitz, 2002) o la crisis del pensamiento económico oficial (ortodoxia neoclásica), cada vez mas afectado por su imposibilidad para explicar los cambios de la economía mundial y la crisis financiera emergente. Habría que agregar la creciente dependencia energética de Estados Unidos de países actual o potencialmente hostiles como los del mundo islámico, Rusia o Venezuela.

²⁵ En los meses finales de 2008, el Dólar ha comenzado a recuperar parte de su valor hasta alcanzar en diciembre a cerca de 1.3 por Euro. Pero esta recuperación parece ser un fenómeno coyuntural, producto de la conjunción de factores tales como la entrada de Europa en la crisis financiera con la consiguiente desvalorización de Euro, el pánico de los inversores internacionales que se refugiaron en los bonos de largo plazo del gobierno estadounidense o la repatriación de fondos desde el exterior por trasnacionales estadounidense desesperadas ante la imposibilidad de obtener financiamiento interno en Estados Unidos.

²⁶ El FMI, por ejemplo, tras sus enormes fracasos en Asia Oriental y Rusia sustituyó sus políticas de ajuste aplicadas durante los años noventa (defensa de los acreedores y grandes rescates de los deudores) por políticas erráticas carentes de rumbo, completamente rebasada por fenómenos como la crisis o la negativa argentina a pagar mas de 25% de su deuda externa (DABAT, 2004 y 2005). Por su parte, la OMC ha quedado completamente rezagada con respecto a los grandes cambios de la economía mundial impuestos por la globalización, como la protección a la propiedad intelectual exigida por los países industrializados o las exigencias de países en vías de desarrollo por terminar con los subsidios a las exportaciones agrícolas de los países desarrollados.

D. El ascenso mundial de China y las otras grandes naciones emergentes.

El gran salto hacia adelante de China y otros grandes países en desarrollo como India, Rusia, regiones integradas como ASEAN en la que destaca Vietnam como el país de mas rápido desarrollo económico, el Medio Oriente o los avances de los países mas dinámicos de América del Sur o Sudáfrica, ha permitido a los mismos entrar en una nueva etapa de evolución económica mucho más intensiva en tecnología avanzada, conocimientos e intensidad de capital, expresada en tasas mas elevadas de crecimiento económico, desarrollo interior y competitividad internacional. Como resultado de lo expuesto, la evolución económica mundial siguió una nueva dinámica, que implicó un cambio histórico muy importante en relación a los años finales del siglo pasado como ya se pudo ver en el cuadro 3 sobre el producto interno de las principales regiones del mundo respectivamente.

A diferencia del lento crecimiento de las exportaciones de Estados Unidos del 6.2 % entre 2000 y 2007 (11 % a partir de 2003) muy por debajo de las de Unión Europea de 11.9 % (15.1 % a partir de 2003), así como de su pérdida de posiciones relativas dentro comercio mundial, las regiones y países emergentes mencionadas presentan tasas mucho mas elevadas de crecimiento de sus ventas externas. En el caso de China, las exportaciones crecieron a una tasa media del 25.8 % anual entre 2000 y 2007 y 30.3 % entre 2003 y 2007, mientras que las de India y Rusia lo hacen a tasas de 24. 2 % y 27.2 % respectivamente, entre los dos últimos años mencionados (OMC, 2007).

Al creciente peso comercial de los países emergentes encabezados por China, debe agregarse la importancia de sus grandes empresas transnacionales nativas que juegan un papel fundamental en el comercio exterior de estos países y han comenzado a incorporarse a los listados mas reconocidos de las principales empresas del mundo (Dabat y Ordoñez, en prensa). Tales grandes empresas privadas, junto a las empresas públicas, a las filiales de las empresas transnacionales radicadas en esos países y a las grandes *joint ventures* con participación pública, constituirán estarán entre las principales bases del *boom* exportador.

Otra cuestión central será la creciente capacidad financiera de esos países, resultante de los grandes superávits comerciales, reservas nacionales en divisas y los diversos instrumentos de manejo internacional de las mismas. Con respecto a las reservas de divisas, como hemos visto, des-

taca ampliamente el lugar de China con reservas superiores a los dos mil millones de dólares en 2008, y su papel ya señalado de gran acreedor de Estados Unidos. Pero se trata de un fenómeno mucho más general traducido en indicadores como la balanza de cuenta corriente, la naturaleza del financiamiento externo o la acumulación general de reservas de los países en desarrollo (ver Cuadro 4)

Cuadro 4

Balanza de cuenta corriente y financiamiento externo de las PED'S

(miles de millones de dólares)

	1996	2000	2006*
Balanza de cuenta corriente	-85	88	494
Financiamiento externo	339	243	393
Inversión directa	129	168	223
Inversión financiera	123	42	93
Acumulación de activos	254	331	887
Sector público (reservas)	81	111	612
Sector privado	173	220	275

Fuente: Fondo Monetario Internacional. Word Economic Outlook.

* Pronósticos para el 2006

El principal instrumento activo de movilización y valorización de los excedentes externos acumulados, serán los llamados Fondos Soberanos constituidos sobre todo por los países petroleros islámicos, por China y otros países de Asia Oriental como Singapur, por Rusia y por algunos pocos industrializados incluido el Estado de Alaska en Estados Unidos. El cuadro 5 muestra un listado de los principales fondos petroleros entre los que destaca por su enorme volumen el de Abu Dhabi. Pero también en este rubro resulta muy importante la participación de los fondos chinos, que sumados al fondo de Hong Kong, suman una cantidad bastante superior a los 600 mil millones de dólares.

Cuadro 5
Principales Fondos Financieros

Pais	Nombre	Actos (Mn \$)	Año de creación	Origen
Emiratos Árabes				
Unidos	Abu Dhabi Investment Authority (ADIA)	875	1976	Petróleo
Singapur	Government of Singapore Investment Corporation (GIC)	330	1981	Otros
Noruega	Government Pension Fund-Global (GPF)	322	1990	Petróleo
Arabia Saudí	Varios	300	NA	Petróleo
Kuwait	Kuwait Investment Authority (KIA)	250	1953	Otros
China	China Investment Company Ltd.	200	2007	Petróleo
Hong Kong	Hong Kong Monetary Authority Investment Portfolio	140	1998	Petróleo
Rusia	Stabilization Fund of the Russian Federation (SFRF)	127	2003	Otros
China	Central Huijin Investment Corp.	100	2003	Otros
Singapur	Temasek Holdings	108	1974	Otros
Australia	Australian Government Future Fund (AGFF)	50	2004	Petróleo
Libia	Reserve Fund	50	NA	Petróleo
Qatar	Qatar Investment Authority (QIA)	40	2000	Petróleo
Estados Unidos	Alaska Permanent Reserve Fund Corporation (APRF)	40	1976	Petróleo
Brunei	Brunei Investment Agency (BIA)	35	1983	Otros
Irlanda	National Pensions Reserve Fund (NPRF)	29	2001	Petróleo
Argelia	Reserve Fund	25	NA	Otros
Corea del Sur	Korea Investment Corporation (KIC)	20	2006	Otros
Principales fondos en construcción				
China	State Foreign Exchange Investment Corporation (SFEIC)	200	2007e	Otros
Rusia	Future Generations Fund of the Russian Federation (SFRF)	32	2008e	Petróleo
Total de montos involucrados		3.422,00		

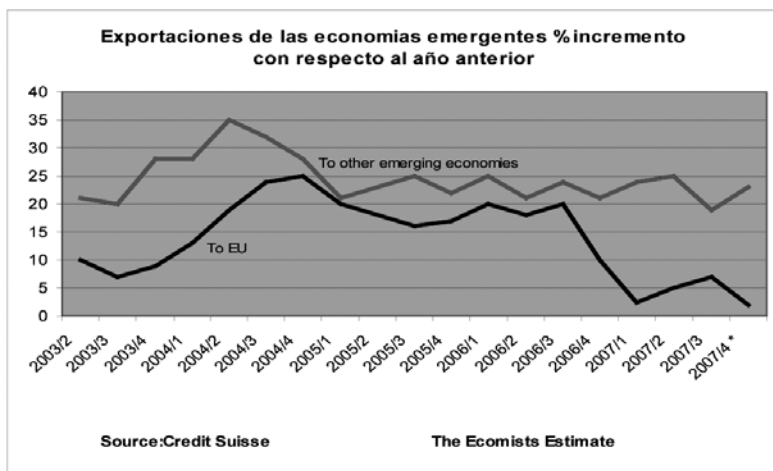
FUENTE: D8 Research

Otra cuestión relevante para el futuro orden mundial, es el mayor peso económico mundial que han comenzado a tener las relaciones intrarregionales de los países en desarrollo, que se manifiesta tanto en los acuerdos de integración regional, como en la orientación del comercio internacional entre diferentes países en desarrollo o Comercio Sur-Sur, como puede verse en la gráfica 6. Entre estos procesos se destaca la fuerte tendencia hacia el proceso gradual de integración regional del Este y el Sur de Asia, que ha empezado a manifestarse de hecho en torno al mercado chino y tiene ya importantes amarres en términos de integración formal ²⁷ Este

²⁷ El proceso de integración económica formal de Asia Oriental, comienza en 1999 con el acuerdo de cooperación *ASEAN Plus Three* (Japón, China y Corea) que ha seguido operando hasta ahora impulsando diversos tipos de proyectos. Los acuerdos de liberación comercial que se sucedieron desde entonces, fueron los de Japón y Singapur (2002), ASEAN y China (2005), Corea Singapur (2005 y ASEAN y Corea (2006), hallándose en trámite los de ASEAN y Japón y Japón y Corea (Lee, 2008). La incorporación de India a este proceso es mucho mas reciente y ha comenzado a darse a partir de acuerdos con países de ASEAN, pero no ha podido superar todavía las viejas diferencias geopolíticas con China (Parker and Shaffer, 2008)

proceso condujo a un giro gradual del comercio exterior en países como Japón, Corea o los países de la ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático), del mercado estadounidense hacia el mercado chino, así como la creciente vinculación del mismo con la India. La progresiva integración de Japón, Singapur, Corea y Taiwán contribuyó productivamente para lograr altos niveles tecnológicos en estos países. Lo mismo sucede con los procesos sudamericanos de integración regional a variados niveles (comercial, financiero, energético), o las relaciones de Rusia con los países de Asia Central vinculados a la Comunidad de Estados Independientes, o a las de China, Rusia o la India con África o Sudamérica, o al fortalecimiento de los países islámicos del Medio Oriente o de Sudáfrica como parte de una importante dinamización económica de gran parte de África.

Gráfica 6



Al papel económico crecientemente importante de los países emergentes dentro del orden mundial, habría que agregar el efecto demostración que podría llegar a tener las características de las instituciones económicas y sociales y las políticas de desarrollo de las naciones mas grandes y de mayor peso económico y político entre ese tipo de países. Tales instituciones corresponden a economías reguladas de mercado y apertura a la globalización productiva, con estrategias de desarrollo muy diferentes a las preconizadas por el neoliberalismo como un fuerte activismo estatal, po-

derosas empresas públicas y grandes empresas privadas exportadoras muy competitivas, grandes mercados internos en desarrollo, amplias políticas de educación, salud y seguridad social, fuertes reservas de divisas y débil exposición a los aspectos más especulativos del sistema financiero privado²⁸. Aparte del complejo tipo de economía mixta prevaleciente en China, o del tipo de reestructuración estatista del capitalismo ruso bajo Putin, destaca en este sentido el ejemplo menos conocido de India en su etapa de mayor crecimiento económico a partir de 2004, bajo el gobierno centro-izquierdista modernizador del Partido del Congreso en alianza con el Partido Comunista de India y otras fuerzas comunistas, socialistas y progresistas (Alianza Progresista Unida). La India no solo se caracteriza por los grandes grupos empresariales privado como Tata o Birla, sino también por el control estatal del 40 % de los activos bancarios, más del 80 % de la infraestructura, la electricidad, el petróleo y la telefonía y del 48 % del conjunto de la empresa moderna (Gupta, 2007). Es también el país considerado por la OECD (The Economist, 2007) como el más protector del trabajo.²⁹

Sintetizando lo expuesto en esta segunda sección, podríamos concluir en que la relocalización de la producción hacia países de bajos costos laborales y niveles educativos relativamente altos (bajo la lógica de mayor competitividad internacional por costos laborales unitarios más bajos y políticas públicas activas de desarrollo), ha provocado el desplazamiento gradual del centro cíclico mundial desde Norteamérica hacia Asia Oriental, así como un creciente peso dentro de la economía mundial de los países en desarrollo más importantes. Como consecuencia de ello, la mayoría de los países en desarrollo tienden a vincularse crecientemente a los mercados asiáticos como resultado de la complementación económica generada por la enorme demanda internacional de materias primas y alimentos de Asia Oriental (países con exceso de población y escasez relativa de recursos naturales) y los abundantes recursos de este tipo existentes sobre todo en América del Sur y África.

²⁸ Salvo el caso de Brasil, con un importante mercado de derivados (*Bank For International Settlements*, 2007), el peso de los nuevos instrumentos financieros pesa bastante menos en los demás países. Todos ellos cuentan con sistemas bancarios muy regulados y en gran parte públicos, débil profundización e internacionalización financiera y grandes reservas internacionales de divisas (Lane y Schmukler, 2007). Tales factores amortiguan sensiblemente la difusión de los mecanismos generados por el nuevo sistema financiero.

²⁹ Tal tipo de perfil de las grandes potencias emergentes, tienen importantes similitudes con el de otros países exitosos de características muy distintas. Ese es el caso, por ejemplo, de países muy desarrollados como Suecia o Finlandia (Dabat y Almanza, 2008), que también realizaron grandes reformas sociales a lo largo de su historia y tienen sectores públicos muy fuertes. También, en buena medida de Corea o Taiwán, de los países dinámicos de América del Sur o, sobre todo, de Vietnam, el país de Asia Oriental que sigue a China en dinamismo económico, que ha comenzado a incorporarse a la economía del conocimiento y ya cuenta con sectores productivos de alta tecnología como la industria de semiconductores.

Aunque no todos los países en desarrollo se encuentran en esta situación, todos (incluido desde luego México) tienen que afrontar de la mejor manera posible las posibilidades planteadas por la crisis de hegemonía de Estados Unidos, la diversificación de los centros de poder mundial, los cambios en los términos de intercambio internacional, y la entrada en escena de un nuevo tipo de estrategias de desarrollo como del tipo de formuladas por los países de Asia Oriental, a partir del impulso al Sector Público, el desarrollo socio-educacional o el aprendizaje tecnológico, conjugando la integración competitiva en la globalización con el desarrollo de los mercados internos nacionales y la inclusión social de la población en camino a la construcción de economías modernas de conocimiento.

En este sentido, resulta fundamental tomar como referencia la experiencia vivida por la América Latina de la Segunda Posguerra, cuando dejó pasar una coyuntura internacional muy favorable por embarcarse en políticas nacionalistas y populistas de corto plazo, que dejaron de lado la formulación de estrategias de desarrollo de largo plazo, basadas en el elevamiento generalizado de la capacidad productiva de la población (educación, salud, inclusión e iniciativa social) y la integración en la economía mundial.

Principales conclusiones.

Las diferentes cuestiones consideradas en el presente trabajo, conducen a por lo menos cinco grandes conclusiones, que pasamos a exponer a continuación.

La primera conclusión tiene que ver con la naturaleza histórica de la crisis y de su profundidad. ¿Estamos ante una crisis terminal de las bases tecno-productivas del nuevo capitalismo surgido de la Revolución Informática y la globalización, como fue el caso de la gran depresión de los años 30s del siglo pasado en relación al capitalismo monopolista-financiero clásico nacido a fines del siglo XIX? ¿O estamos más bien ante una crisis de desarrollo del capitalismo informático global, que contrapone su base productiva a su superestructura financiera e institucional neoliberal de origen, especialmente en el país que dirigió y modeló el proceso en su primera etapa histórica de desarrollo? Nuestra respuesta va en esta segunda dirección, partiendo de la idea de que la profundidad y duración del derrumbe internacional por venir, dependerá sobre todo de la continuidad y profun-

dización de la revolución informática³⁰, de la integración tecno-económica que logre alcanzar con la revolución energética en ciernes (e implícitamente con la crisis ambiental), y de cómo logre superar adecuadamente tanto el lastre de su superestructura financiera-especulativa como, en general, el régimen socio-institucional del neoliberalismo.

La segunda conclusión tiene que ver con la extensión y duración mundial de la crisis. Al respecto consideramos que el elemento clave es la medida en que China, sobre todo, y más en general Asia Oriental (incluyendo India), logren resistir relativamente al embate de la crisis³¹ y acentuar su papel de locomotora económica emergente a nivel mundial. Debe partirse del hecho de que el nuevo papel económico mundial de esta última región, la convierte en una fuerza contracíclica mundial de extraordinaria, que contradictoriamente, al mismo tiempo que acelera la crisis de hegemonía mundial de Estados Unidos, ayuda a la recuperación económica de este último país a través de diferentes mecanismos.

La tercera conclusión está referida a la extensión internacional de la crisis a los diferentes países. Conforme se plantea en el trabajo, los más afectados serán los más expuestos a las relaciones comerciales y financieras con Estados Unidos, a los nuevos mecanismos y agentes financieros (desregulación, instrumentos derivados y colaterales etc) y al financiamiento externo de los países industrializados. Los menos expuestos, serán los que cuenten con Estados nacionales y sistemas bancarios fuertes, reservas internacionales más importantes en relación al PIB nacional, mercados internos y regionales mas amplios, mayor capacidad de autofinanciamiento a través de mecanismos fiscales internos así como al acceso nacional a las rentas económicas extraordinarias derivadas del comercio internacional (Dabat, Rivera y Sztulwark, 2007),

³⁰ En este sentido, y a pesar de las diferencias señaladas en la sección A de la primera parte, la actual crisis tiene muy importantes puntos de contacto con la anterior. La de 2001-2002 tuvo que ver con un problema crucial para el desarrollo del capitalismo Informático, como fue en su momento la tendencia al agotamiento de la Ley de Moore (continuidad del proceso de miniaturización, complejidad y abaratamiento del semiconductor), que pudo superarse por la entrada en acción de la nanotecnología (DABAT, 2008 y DABAT y ORDONEZ, 2009). La crisis actual esta también vinculada a otro tipo de obstáculo que limita la continuidad y profundización de la Revolución Informática, como es el caso tanto de la superestructura financiera e institucional inicial de la misma, como de la cada vez más débil base energética en que se apoyó hasta ahora, basada en los combustibles fósiles no renovables y contaminantes.

³¹ Nos estamos refiriendo a una disminución no muy grande de sus tasas insostenibles de crecimiento y comercio exterior (pasa, por ejemplo, de tasas del 11 y 30 %, a otras más moderadas del 7-8 y 20-25 %, o a solo breves caídas de mayor dimensión).

La cuarta conclusión apunta al futuro y a las formas espaciales e institucionales de la globalización. ¿Estamos ante una crisis terminal de misma, o ante un cambio histórico de su modalidad de desarrollo? Se trata de una cuestión vinculada directamente a la primera conclusión, en la medida de que la globalización es, en lo fundamental, la configuración espacial del nuevo tipo de capitalismo surgido de la Revolución Informática (Dabat, 2002). Por lo tanto, conforme hemos plantado en otros trabajos (Dabat, 2005, por ejemplo) y en este mismo material, la crisis de Estados Unidos y de su modalidad nacional de capitalismo, no implicará tanto el fin de la globalización, como cambios mundiales que apunten tanto al fortalecimiento de los procesos de integración regional y de regulación internacional, como al desplazamiento del centro cíclico de la economía mundial hacia Asia Oriental, y a reformas socio-institucionales nacionales y regionales, mas acordes con los con las del tipo de economía de los países emergentes exitosos mas importantes.

Finalmente, una quinta conclusión conduce al lugar en que se encuentra Estados Unidos en la economía mundial y el orden internacional, y a sus perspectivas futuras como país. A pesar de su crisis, Estados Unidos, sigue siendo el país más poderoso, rico e influyente del mundo, especialmente por su capacidad tecnológica, empresarial, militar y de involucramiento en la arena mundial. Pero ya no como única superpotencia hegemónica³² capaz de imponer unilateralmente sus propios objetivos al mundo. Esto lo obligará a reconocer las nuevas relaciones mundiales de fuerza y a emprender grandes reformas en el sentido ya esbozado por el gobierno de Obama. Tales reformas vivificarán su economía a mediano plazo, generarán importantes logros en energía, infraestructura o medio ambiente y restablecerán gran parte de su competitividad internacional. Pero ello será a costa de una colosal deuda externa y de una reducción del nivel neto de ingresos de su población, dentro de un mundo multipolar al que no pondrá imponer ya unilateralmente sus intereses nacionales.

³² Según Gramsci, hegemonía no significa solo poder (sea militar, económico o político) sino también capacidad de liderazgo en las cuestiones mas importantes de una comunidad política, (en este caso el Orden Internacional). Capacidad de liderazgo, a su vez, implica no solo políticas que apunten de alguna manera a la resolución de los principales problemas de dicha comunidad, sino también capacidad práctica para imponerla en los hechos, no solo por medios político-institucionales, económicos o militares, sino también capacidades culturales, vistas como superioridad relativa de determinados aspectos de la cultura del país hegemónico en aspectos centrales del desarrollo de las naciones. En las actuales condiciones históricas, tal tipo de peso internacional, implica bastante más que el nivel científico-tecnológico de las universidades o que la extensión internacional de la lengua del país dominante (en este caso la inglesa), sino también, el nivel de la cultura ambiental o del respeto a los derechos humanos, civiles o de autodeterminación de otros pueblos.

Habría que agregar que las complejas condiciones de nuestro tiempo (globalización, crisis ambiental, crisis energética, crisis alimentaria, etcétera) mas la de hegemonía de Estados Unidos, plantea la necesidad de avanzar hacia un nuevo orden mundial multicéntrico, lo que por cierto no será una tareas fácil, no solo por la resistencia de fuerzas económicas, financieras y militares beneficiarias del actual orden mundial, sino también por la inmadurez o las limitaciones de las nuevas potencias emergentes para liderar ese cambio ³³. Junto a ello, se planteará también la necesidad de revertir substancialmente la orientación neoliberal de las ideas e instituciones que dominaron el escenario económico y político mundial en las últimas décadas, por otras mucho más acordes a los requerimientos tecnológicos, económicos, sociales y ambientales del mundo ³⁴.

³³ Este es, sobre todo, el caso de China, la gran potencia mundial emergente, cuya política internacional ha estado orientada hasta ahora, hacia el aprovechamiento de las condiciones internacionales anteriores para su propio crecimiento, con preocupaciones mucho menores sobre el futuro del mundo y el papel dirigente (en sentido de co-dirección), que el país debería jugar dentro del nuevo orden mundial. Esto no sería igual en el caso ruso, pero habría que agregar que Rusia no está en condiciones objetivas de cumplir un papel tan importante como el de China dentro del nuevo orden mundial.

³⁴ En Dabat (2009) se señala que el pleno aprovechamiento de las potencialidades de la Revolución Informática, requiere de la ampliación de los espacios públicos, tanto a nivel tecnológico como socio-ambiental, para dar respuesta a los crecientes requerimientos de infraestructura moderna, investigación básica, educación y aprendizaje en general, gasto social y reconstrucción ambiental que presupone la llamada economía del conocimiento.

Bibliografía

Association of Financial Guaranty Insurers, “Asset-Backed Securities”, Albany, New York, (2008), <http://afgi.org/products-assetsec.htm>

ATKINSON, Robert, “Understanding the offshoring challenge”, Policy Report, Working Paper, Washington ,Progressive Policy Institute, Mayo 24 de (2004), pp 1-23.

BALLER, Jim y CASEY Lide, “American Needs a Fiber-Based National Broadband Policy Now. If not Sooner”, The FTTH Prism, Vol 3. Núm 2, Washington, The baller herbst law group, octubre (2006), pp 1-8.

BALLABRIGA, Fernando y Xavier MENA, “Análisis y prevision de la coyuntura económica de la zona euro”, Informe económico ESADE, primer semestre (2008), Barcelona, ESADE BPMO editgroup, pp 9-49.

Bank for International Settlements, Triennial central bank survey of foreign exchange and derivatives market activity in 2007-Final result, triennial surveys, (2008), <http://www.bis.org/publ/rpfx07t.htm>

BARR, Alistar, “Brokers threatened by run on shadow bank system”, Market Watch, San Francisco, EDT, 20 de junio (2008), <http://www.marketwatch.com/news/story/big-brokers-threatened-crackdown-shadow/story.aspx?guid=%7BFA23DF5A-918F-41DA-B794-7E553ADAF7%7D>

Board of Governors of the Federal Reserve System, *Financial Services Fact Book*, Insurance information institute, the financial services roundtable, New York, (2008),

Bussines Wire, “Worldwide PC Microprocessor Market Hits Record Levels of Unit Shipments Again in 3Q08, But Outlook for Market Has Grown Murky, According to IDC”, Business Publications, San Mateo California, 3 de noviembre (2008), http://findarticles.com/p/articles/mi_m0EIN/is_2008_Nov_3/ai_n30958098/

European commission, *Towards a European strategy form nanotechnology, Communication from the Commision*, Unión Europea, Brussels, (2004).

Cox, Robert y Sinclair Timothy, *Approaches to World Order*, Cambridge. Studies in International Relations, 1996.

F, JOHN. Sargent, “Nanotechnology and US Competitiveness”, CRS Report for Congress. Order Code RL34493, Congressional Researchs Service, 15 de mayo (2007). pp 1-30 <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL34493.pdf>

DABAT, Alejandro y Sergio ORDOÑEZ, *Revolución informática, nuevo ciclo industrial e industria electrónica en México*, México, IIEc-UNAM, (2009). DABAT Alejandro y Orquídea. Melo, “La Crisis Histórico estructural de Estados Unidos y sus consecuencias mundiales”, Economía Informa, num. 352, Ciudad de México, UNAM-FE, mayo– junio de (2008), pp 7-19.

DABAT Alejandro y Silvia Almanza, *Dossier sobre Finlandia*, vol 2, PRO-GLOCODE, México, (2008).

DABAT Alejandro, Miguel Ángel RIVERARÍOS y Sebastián SZTULWARK, “Rentas económicas en el marco de la globalización: desarrollo y aprendizaje. Implicancias para América Latina”, en Problemas del Desarrollo, Vol 38, No 151. Ciudad de México, UNAM-IIEc, octubre-diciembre (2007), pp 11-36.

DABAT Alejandro y Alberto MORALES, “Notas sobre los grandes cambios de la economía y el orden mundial a comienzos de siglo”, Economía Informa, núm. 348, Ciudad de México, UNAM-FE, septiembre-octubre, (2007), pp 6-25.

DABAT, Alejandro, (2009) “Globalización, neoliberalismo y hegemonía. La primera crisis de la globalización y sus perspectivas”, Aragonés Ana María, (coord.), *Globalización: retos y perspectivas*, México, en prensa.

DABAT, Alejandro, “Globalización, capitalismo actual y configuración espacial del mundo” en Basave Jorge, Alejandro Dabat y otros, *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, México, Porrúa-IIE, CRIM-FE (UNAM)-UAM, (2002).

DEFFREE Suzanne managing editor, , “Financial crisis will cost semiconductor market more than \$25B in (2009), Gartner reports”, Electronic News, news-electronic news, 11-3-2008. <http://www.edn.com/article/CA6610813.html>

Domain-b.com (2008), “*Value of global financial assets outpaces GDP growth: McKinsey report*”, 28 january 2008 ((www.domain-b.com)).

Economist Intelligence Unit, “George Bush’s subprime rescue plan”, The Economist, 7 de Diciembre 2007

ERNST, Dieter, “The new geography of innovation and US comparative competitiveness”, Western Economics Association International, 83rd conference, Honolulu, 2 Julio (2008).

Euromoney, Private banking Management Survey 2008: The benchmark annual Survey of the wealth management industry, 6 de Enero (2008).

European Patent Office, “Nanotechnology in European patents. Change an opportunity”, <http://epo.org/topics/issues/nanotechonology.html>.

GEREFFI Gary, VIVEK WADHWA, y Ben RISSING, “Enmarcando el debate sobre Subcontratación de Ingeniería: Comparando Calidad y Cantidad de los Ingenieros Graduados en Estados Unidos, India y China”, en Dabat Alejandro y Jesús Rodríguez (coord.), Globalización, conocimiento y desarrollo, La nueva economía global del conocimiento. Estructura y problemas, México, Porrúa y UNAM, (2009).

GILLIAN, Tett, and Paul J DAVIES, Out the Shadows: “How banking’s secret sytem broke down”, Financial Times, December 18 (2007).

GUPTA, Nandini (2007), Partial Privatization and State-Ownership in India, The World Bank, 24-05-07.

HULLMANN, Angel, The Economic decvelopment of manotechnology. An indicatoors based anaysis, European Comisión, 28 november (2006).

La Nación (2008). “Soros cree que es el fin del dólar como moneda de reserva”, LA NACIÓN.com, Economía, Buenos Aires, 24 de enero.

LEE, Hiro (2008), Regional Integration, Sectorial Adjustment and Natural Grouping in East Asia, OSSIPP. Discussion Paper.

Lux Research (2004), The Nanotech Report 2004.

MARSHALL, Wesley D, “Rescatando amigos: lecciones del rescate bancario mexicano para Estados Unidos”, Economía Informa, Tafultd de Economía-UNAM, num 356, enero-febrero (2009).

NYSE (2008), índices Dow Jones y Nasdaq, a noviembre de 2008.

OMC (2007), Times series on merchandise and commercial services trade. Exports and Imports.

ORDOÑEZ, Sergio (2008), La industria de servicios de telecomunicaciones en la crisis actual: Estados Unidos y México, Ponencia en el Seminario de Economía Mexicana, IIEc, México

LANE. Philip R y Sergio L. SCHMUKLER (2007), The International Financial Integration of China and India, World Bank Research Working Papers 4132, February 2007.

PARKER, Elizabeth & Teresita SHAFFER (2008), India and China: The Road Ahead, July 1 2008.

PAZARBASIOGLU C., M. Goswani and J. REE (2007), “La nueva cara de los inversores”, Finanzas y Desarrollo, Marzo de 2007.

PEREZ, Carlota (2004), Revoluciones tecnológicas y capital financiero, Siglo XXI, México.

PORTER, Michael E (1998) On Competition, Harvard Business Review Book, chapter 13, Capital disadvantage: America’s Failing Capital Investment System.

RUBINI, Nouriel (2006), “A coming recession in the US economy” (www.rgmonitor.com, 17 d Julio 2006).

STIGLITZ, Joseph (2002), Globalization and its Discontents, Norton & Company Inc, USA.

TASSELL, Tny (2007), “*If it makes money, measure it*”, FT.com, Wealth Mutual funds. (www.ft.com/cms).

TETT, Gillian (2008), “The World in 2008”, FT.Com. Report (www.FT.com/cms).

The Economist (2008). The World Economy. “Of Froth and fundamentals”.

The Economist (2007), Buttonwood, "It's a Wonderful Mess, 10-13-07.

The Economist (2007) "Getting worried downtown" 11-15-2007.

The Wall Street Examiner (2008), Who Would Have Thought? <http://wallstreetexaminer.com>

Toledo Alejandro (2008), Nanotecnología: nociones básicas, importancia actual y alcances de una rama emergente de la economía del conocimiento. Resultado preliminar del proyecto de investigación "Nanotecnología: estado actual y perspectivas económicas en México, DCSH-UAM I.

United Nations (2008), World Economic Situation and Prospects, 2008, New York.

US Census Bureau (2008), Statistical Abstract, Washington.

UNCTAD (2006), World Investment Report.

US Department of Commerce (2008), Real gross domestic product 1959–2007, Bureau of Economic Analysis, Washington.

US Statistical Abstract (2009), Statistical Abstract of United States, US Census Bureau. Table 1136.

Wilson, Jeff (2008), Wall Street Grain Hoarding Brings Farmers, Consumers Near Ruin, Boomer Press (<http://www.bloomberg.com>)

WTO, 2008, Info Services on WTO and Trade issues, sept08/13.

La integración sudamericana como salida regional a la crisis económica-financiera mundial

Simon Ticehurst

I. La crisis económica mundial como contexto de cambio

No cabe duda sobre la magnitud de la crisis mundial desatada en el año 2008. Los gobiernos, instituciones financieras, y el sistema de Naciones Unidas, reunidos en cumbres y encuentros extraordinarios, coinciden en calificar a la contagiosa crisis financiera, hipotecaria y crediticia, que empezó en los Estados Unidos de América y ha trascendido hacia una recesión económica a nivel mundial, como una crisis global.

El Grupo de los 20, reunido el 2 de abril del 2009 en Londres, describe la crisis económica como el reto más grande para la economía mundial de los tiempos modernos y promete hacer todo lo necesario para restaurar confianza, crecimiento y empleos; reparar el sistema financiero, fortaleciendo la regulación; financiando y reformando las instituciones financieras, promoviendo el comercio y la inversión y construyendo una recuperación inclusiva, sostenible y verde.¹

Un informe de una comisión de expertos (Comisión Stiglitz) sobre la crisis económica y financiera, preparado para el encuentro de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la crisis económica, realizada en Nueva York del 24 al 26 de junio del 2009, plantea una respuesta global para enfrentar la crisis a través de una reforma profunda del sistema financiero y de las instituciones internacionales.² Según el informe, los orígenes de la crisis residen en los problemas regulatorios del sistema financiero, la incapacidad de las instituciones internacionales de impedir la crisis e incluso de haber

¹ Final Communique, G20, 2 abril, Londres.

² Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial system. <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf>

facilitado el contagio por las políticas que promovían. Las medidas de rescate implementadas por muchos países para restaurar confianza y liquidez son importantes, pero el informe advierte que no puede haber un retorno al *status quo ante*.³

Según la CEPAL, el mundo enfrenta su peor crisis desde los años treinta en la cuál se agrava el cuadro recesivo derivado de la enorme pérdida de riqueza financiera en especial en los países desarrollados, pero también en economías emergentes.⁴

Los impactos económicos y sociales se han sentido en la contracción de la demanda en los países industrializados, afectando sobre todo la exportación de manufacturas, una caída del crecimiento y una reducción de importaciones de los países en desarrollo. Los países industrializados, campeones de la liberalización comercial fuera de sus fronteras, han fortalecido el blindaje proteccionista ante la crisis. Cómo señala el informe de la Comisión Stiglitz, “preocupa de que, aun cuando el G20 prometió en noviembre (2008) no implementar medidas proteccionistas, para abril (2009), casi todos habían roto esa promesa. Son particularmente preocupantes las medidas proteccionistas contra los países en vías de desarrollo”.⁵ En la Cumbre de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Ginebra, en mayo 2009 sobre la crisis mundial del empleo, la OIT revisó sus proyecciones de desempleo en el 2009 de entre 210 millones a 239 millones a nivel mundial.⁶

Ante esta advertencia de un no retorno al *status quo ante*, ¿qué impacto y que perspectivas de salida hay para América Latina, que poco ha hecho para contribuir a la crisis? En la región los efectos de la crisis se han sentido de forma diferenciada, según la relación y nivel de integración financiera con las economías industrializadas, y el tipo y nivel de desarrollo de sus economías. México, por ejemplo, plenamente integrado a la economía norteamericana, entró en recesión.

Sin embargo, varios países sudamericanos parecen ser más resistentes y menos atados a la recesión en EEUU. Menos endeudados, la mayoría

³ <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financiacrisis/PreliminaryReport210509.pdf>

⁴ CEPAL (2009)

⁵ Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial system. <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financiacrisis/PreliminaryReport210509.pdf>

⁶ http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_106525/index.htm

de los países sudamericanos, sobre todo ricos en materias primas y/o hidrocarburos, tienen reservas muy altas, producto de varios años de expansión económica, y altos precios mundiales para las materias primas. Histórica y estructuralmente en situación de desventaja por su dependencia en materias primas, la región ahora pasa por un período de relativa bonanza y crecimiento económico que humilla el pobre desempeño macroeconómico del período neo-liberal.

Por otra parte, desde ante de la crisis, en varios países sudamericanos se habían venido dando medidas que proporcionan una mayor capacidad y margen de maniobra ante la misma. Una mayor participación del Estado en la economía proporciona herramientas para enfrentar a la crisis, empezando por el estímulo de la demanda interna como motor de acumulación y recuperación. La situación económica relativamente positiva para la región, combinada con un nuevo protagonismo estatal en la economía y en la redistribución de la riqueza, permite mayor inversión pública en el gasto social, en la transferencia de recursos a la población más necesitada y en obras de infraestructura para la generación de empleos. Varios países han dado pasos a mejorar el salario mínimo, introduciendo subsidios y transferencias de recursos a la población más pobre, incidiendo positivamente en los niveles de desigualdad que históricamente han frustrado las perspectivas de desarrollo en la región. El rechazo a la excesiva liberalización y desregulación del Estado planteada por los Tratados de Libre Comercio también se presenta como ventaja comparativa a la hora de enfrentar la crisis. Justamente los dos pilares del modelo de liberalización comercial (en la inversión privada extranjera y las exportaciones) son los que flaquean en tiempos de crisis.

Bolivia, por ejemplo, país mediterráneo, históricamente pobre y con severas limitaciones económicas estructurales, parece contar con una situación macro económica más favorable, y una nueva capacidad fiscal para promover medidas de inversión pública y redistribución para amortiguar la crisis, por lo menos en el corto plazo.

Sin embargo, esto no quiere decir que la crisis no va ser sentida. En otros países más industrializados como Brasil, el optimismo planteado en el 2008 de su capacidad de amortiguar la crisis parece no tener fundamento, y peligra también entrar en recesión. Por otra parte, en una región que ha pasado por cambios políticos significativos, con gobiernos de cambio en la mayoría de los países sudamericanos, el reto va a ser como gestionan y

sobreviven la crisis para consolidar un cambio en el rumbo de las economías hacia un modelo que redistribuya mejor. El reto no es menor, ya que la tentación de algunos países inevitablemente va a ser de profundizar o revertir al modelo extractivista como respuesta a la crisis. Una tentación evidente dada la situación relativamente positiva (¿y momentánea?) de los precios de materias primas.

Las crisis generan y obligan cambios, y pueden ser coyunturas de oportunidad. Ante la crisis de la Gran Depresión de 1929 una serie de factores marcaron una ruptura con el liberalismo reinante hasta entonces y con el modelo de inserción de América Latina con la economía global. Estas incluían el colapso de los precios de “commodities”, medidas proteccionistas de las principales economías industrializadas (para reencauzar el crecimiento), controles sobre el comercio (aranceles), medidas de sustitución de importaciones en el sector manufacturero, y la intervención del Estado para promover el desarrollo en los países periféricos. (Cardenas, Enrique; Ocampo, Jose Antonio; Thorp, Rosemary (eds) 2000). El desarrollo del Estado como sujeto del desarrollo fue clave en esa época para aprovechar la oportunidad de la crisis.

Ante esa realidad, surgió un nuevo modelo de desarrollo en la región, promovido principalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En el modelo “cepalino”, la integración latinoamericana fue una estrategia central en la búsqueda de un desarrollo económico que podía sustentar la industrialización, aumentando la demanda interna y modificando los términos de intercambio que histórica y estructuralmente eran desfavorables para los países de América Latina con un patrón primario exportador. Ese modelo de “desarrollo hacia adentro” planteaba una fuerte intervención estatal en la economía, en inversiones en infraestructura para la industrialización, subsidios y controles de precios para alimentos básicos, y protección de la industria local naciente contra la competencia extranjera y la nacionalización de las industrias estratégicas.

Es justamente otra crisis, la de la deuda externa de los países latinoamericanos a principios de los años 80s, del estancamiento provocado por el excesivo estatismo, del agotamiento del Estado de Bienestar y del pacto social de la post guerra en los países industrializados que marca el fin de este período, y abre camino a un radical cambio hacia el predominio neo-liberal y lo que ha venido a llamarse el Consenso de Washington. A partir de los años 1990 se empieza a referir al “Consenso de Washington” para explicar el conjunto de medidas neo-liberales de estabilización macroeconómica y

de ajuste estructural como algo sistémico o paradigmático, particularmente para América Latina y el Caribe.

Los arreglos económicos impulsados durante el período neo-liberal, a diferencia del modelo “cepalino”, giraron alrededor de la liberalización del comercio e inversiones y la liberalización financiera, privilegiando al sector privado como actor y sujeto del desarrollo y limitando la participación del Estado en la rectoría del desarrollo económico. Las reformas neoliberales se promovieron inicialmente en dos fases. Una primera fase de estabilización macroeconómica (apoyada por el Fondo Monetario Internacional durante los 80s) que buscaba controlar la inflación y crear un superávit comercial para pagar la deuda externa a través de recortes en el gasto público, manejos de las tasas de interés para reducir el crédito doméstico y el consumo, y devaluaciones de la moneda para abaratar las exportaciones. Una segunda fase de ajuste estructural (generalmente apoyada por el Banco Mundial a partir de los 90s) un proceso de cambios estructurales más profundos que buscaba introducir una economía de mercado a través de la liberalización comercial, apertura de los mercados financieros, privatización de las empresas estatales y desregulación del mercado laboral. Ambas fases replantearon las condiciones de integración en la economía global. (Green 2003).

El desarrollo “hacia adentro” fue reemplazado por el desarrollo “desde afuera” (impulsado a través de exportaciones e inversiones extranjeras privadas) y regido por las fuerzas del mercado. Es justamente este modelo y paradigma que ahora esta en crisis, y que tiene a Naciones Unidas señalando los problemas en la ausencia de sistemas de regulación financiera y corporativa (de las grandes corporaciones) y de las instituciones internacionales que fueron creadas justamente para asegurar estabilidad económica y financiera, y cuyas políticas, en parte, han contribuido a generar la crisis.

Se podría esperar también que la crisis actual sea un punto de inflexión en lo que ha sido la globalización neo-liberal, que ha dominado el pensamiento y práctica económica en los últimos 30 años. Durante la última década en Sudamérica, se han dado varios gobiernos de cambio que disputan el Consenso de Washington. Por otra parte resurge un nuevo dinamismo para la integración regional y una nueva oportunidad para propiciar niveles de integración que podrían superar las limitaciones de los períodos e iniciativas anteriores.

La crisis actual se da y es parte de una serie de cambios estructurales de gran importancia para la región. En primer lugar estamos presenciando un cambio en el reequilibrio geopolítico en la economía global. El paso de India y China en particular de países emergentes a potencias económicas conjuntamente con Brasil, Sud-Africa y Rusia ha sido reflejado en la emergencia del G20 como el grupo de países que toman las decisiones sobre el gobierno económico global, reemplazando al G8, y la irrupción de un mundo multipolar. El anuncio en Davos en enero 2009 de que tanto China como India se sentían desacoplados de la crisis en Estados Unidos y Europa, y de que no se sentían afectados por la crisis en Estados Unidos, demuestra la potencia de su demanda interna para el crecimiento económico y su solvencia como potencias económicas emergentes.⁷

Para América Latina este viraje del eje de la economía global del Atlántico al Pacífico es sumamente importante, dado que la región (a diferencia de México y Centroamérica) es complementaria a estas economías emergentes, y la demanda de China e India sobre la economía global esta manteniendo el alza de los precios de las materias primas.

Esta realidad abre paso a un mundo multipolar y en términos concretos opera como un nuevo motor que impulsa una mejor integración de infraestructura y transporte dentro de la región y por extensión de intereses económicos y políticos integracionistas.

Si bien ese nuevo impulso de integración regional corre el riesgo de reproducir y profundizar el rol de América Latina como proveedor y exportador de materias primas, argumentamos que la capacidad de inserción e influencia en ese mundo multipolar, pasa por una mayor integración política y económica de la región. El accionar en bloque permitiría que la región sea escuchada en las decisiones multilaterales sobre el nuevo rumbo del gobierno económico global. El liderazgo de Brasil, y la emergencia de sus intereses de desarrollo que incluyen el impulso hacia dinámicas de integración regional, en momentos que la hegemonía norteamericana en la región ha entrado en crisis, ofrece otro escenario para la integración regional.

El retorno del rol del Estado en la economía en función de un nuevo equilibrio entre economía y mercado parece el otro gran cambio producto de la crisis. El rescate bancario de USD 700 mil millones, aprobado en Octubre 2008 por el congreso norteamericano fue una escandalosa inter-

⁷ <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=40903>

vención estatal para amortiguar la crisis inmediata (paradójicamente para salvar principalmente a la banca privada). El paquete va de la mano de nuevas medidas regulatorias y reformas del sistema financiero, a partir del reconocimiento de una excesiva desregulación de los mercados financieros. Cómo hemos argumentado, también ofrecen mayor margen de maniobra para que los Estados puedan enfrentar a la crisis.

Estas medidas aparecen como principio básico para restaurar la salud de la economía global, un nuevo equilibrio entre el rol del mercado y el rol del Estado. Pocos cuestionan ahora la necesidad de una más efectiva regulación de la economía por el Estado. Este rol del Estado es también clave para encauzar una integración regional capaz de ofrecer otras opciones de desarrollo para la región.

Entre las limitaciones históricas de la integración regional está la lógica comercial de la misma. Por un lado, la competencia entre los países latinoamericanos para acceder a los mercados globales con los mismos productos y por otra parte la protección de intereses comerciales (y de mercados pequeños y fragmentados) de las elites dominantes de los mismos países latinoamericanos. Un proceso de integración regional más propicio para el desarrollo debe ir más allá de las relaciones comerciales, determinado por los mercados, logrando una mayor interdependencia de las economías y armonización de las políticas económicas nacionales, mayor conexión en cuanto infraestructura, superación de las asimetrías estructurales entre países, y ámbitos políticos de cooperación para el desarrollo. Se entiende que estas apuestas, como muchos de los problemas de desarrollo, requieren del accionar coordinado entre Estados.

Estos cambios en América Latina se están traduciendo en el horizonte inmediato (en este momento es difícil pronosticar un escenario post-neoliberal de más largo aliento) en nuevos equilibrios. Al mismo tiempo que el paradigma neo-liberal entra en crisis, evidenciamos una revisión crítica y en la práctica de algunos de los postulados principales del período cepalino que le precedió, entre ellos la confianza excesiva en el intervencionismo estatal y en los mercados internos, el pesimismo sobre los mercados externos, y la subestimación de aspectos monetarios y financieros macroeconómicos para la estabilidad económica.

En este sentido se proyecta un nuevo equilibrio en la región. Por un lado se rescata la necesidad de mantener equilibrios macroeconómicos,

una disciplina fiscal y controles sobre la inflación. También se reconoce la importancia de la relación con las economías fuera de la región, en un contexto de globalización cada vez más multipolar. Por otro lado hay un renovado papel central del Estado en la regulación de la economía, en el desarrollo de sectores estratégicos para el desarrollo nacional y en la corrección de las imperfecciones y fracasos del mercado (por ejemplo, en compensar las grandes asimetrías entre y adentro de países; en enfrentar los problemas de la redistribución y equidad y en el combate a la pobreza), fenómeno que se evidencia en Brasil, Venezuela, Argentina, Bolivia, Ecuador entre algunos países.

A esto se suman las críticas del paradigma capitalista planteadas desde movimientos sociales y algunos gobiernos de la región que demandan cambios substantivos en cuanto la relación de la economía con el ser humano y con el planeta o “madre tierra”. Estas propuestas, captadas en el “Vivir Bien” boliviano, plantean una serie de cambios radicales y sistémicos del *modus vivendi* ante lo que argumentan es una crisis del capitalismo.

El presidente Evo Morales en su mensaje al Foro Social de las Américas en Octubre del 2008 plantea el Vivir Bien para poner fin al sistema capitalista que ha generado las crisis del cambio climático, energético, alimentario y financiero; reasignar los recursos destinados a las guerras para reparar y curar a la madre tierra que esta herida; orientar las relaciones internacionales hacia la complementariedad, tomando en cuenta las profundas asimetrías que existen de familia a familia, de país a país, y de continente a continente; garantizar el agua como derecho humano; acabar con el derroche de energía; respetar a la Madre Tierra y restablecer la vida armónica y responsable con ella; tomar en cuenta a los servicios básicos, sea agua, luz, educación, salud, como derechos humanos; consumir lo necesario y priorizar lo que producimos y consumimos localmente; promover la diversidad de culturas y economías.⁸

Es en este contexto de crisis y cambio que revisamos las perspectivas históricas y actuales de la integración regional para plantear las posibilidades de una profundización de la integración sud-americana como salida para la región a la crisis. Un proceso a ser impulsado desde Estados y movimientos sociales, para mejorar las perspectivas de desarrollo dentro de la región y de inserción de la región en la economía global multipolar.

⁸ http://movimientos.org/show_text.php3?key=13150

II. Integración regional sudamericana: obstáculos y oportunidades

América del Sur tiene un importante potencial como bloque económico y político. Con una población de 376 millones de personas, una superficie superior a 17 millones de kilómetros cuadrados y un PIB de alrededor de 1.5 mil millones de dólares. La región posee enormes riquezas naturales incluyendo 27% de las fuentes de agua dulce del mundo, ocho millones de kilómetros cuadrados de bosques, reservas de hidrocarburos para los próximos cien años, además de ser el principal productor y exportador mundial de alimentos. La Amazonia Sudamericana es la mayor cuenca hidrográfica del planeta cuya extensión exige una gestión coordinada y la cooperación de ocho de los 12 países de América del Sur. La región comparte un legado histórico y político común. Este potencial es indiscutible. Sin embargo, la integración regional como bloque no ha podido superar los numerosos obstáculos políticos y estructurales.

La extracción y exportación de los abundantes recursos naturales han servido para el desarrollo de otras naciones, los beneficios para la región se han concentrado históricamente en estructuras políticas y económicas de elite. Las enormes desigualdades imposibilitan el desarrollo en la región y tienen un alto costo para el bienestar y la reducción de la pobreza. La dura realidad geográfica del continente con las barreras de la Cordillera de los Andes y la Cuenca Amazónica dificulta la conectividad y comunicaciones entre este y oeste, norte y sur. La infraestructura de conectividad es muy costosa y el transporte es limitado y lento. Cualquier proyecto de integración debe superar las grandes limitaciones infraestructurales de conectividad, de forma social y ambientalmente sostenible, en el continente.

Históricamente, las principales relaciones y vínculos económicos, culturales y políticos han sido más bien con las potencias coloniales. La integración de la región a la economía global generó un papel especializado de extracción y exportación de materias primas e importación de productos manufacturados. El transporte e infraestructura fueron diseñados para extraer y exportar recursos de los países, vía puertos, a los centros económicos.

Esa manera de inserción en la economía global fortaleció el carácter extrovertido y centrífugo de desarrollo de las economías en América Latina. Los sectores que exportaban de la periferia desarrollaron relaciones comerciales, de inversiones, tecnológicas, financieras y lazos políticos,

sociales y culturales con los centros mientras se dieron la espalda entre sí. La asignación de recursos siguió esta lógica de ventaja comparativa y especialización en la economía global. Esta realidad estructural dio lugar a una determinada organización política y económica de las sociedades latinoamericanas en función de los intereses comerciales de exportadores e importadores entre centro y periferia. La intervención estatal se limitaba a crear el marco institucional, la infraestructura y los servicios de transporte para este modelo de desarrollo hacia fuera (Sunkel 2000).

Históricamente, este patrón de integración con la economía global resultó en una lógica competitiva entre países latinoamericanos con sus estructuras económicas y políticas compitiendo entre sí a partir de su relación con el centro, lo cual dificultaba la relación complementaria y las conexiones entre los países latinoamericanos. Es sólo cuando se rompe y dificulta la relación comercial con Europa en la Segunda Guerra Mundial, que los países latinoamericanos empiezan a mirarse entre sí y se empieza la primera fase de integración regional.

El tipo de relación con las economías de los centros económicos, en particular con EEUU y con la Unión Europea ha sido un factor determinante para el tipo de integración regional. El modelo neo-liberal tiende a descansar sobre el patrón histórico estructural de desarrollo hacia afuera cimentado durante la colonia y hoy en día, los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos o con la Unión Europea son factores de tensión para la integración regional. Las iniciativas de integración propiamente latinoamericana, jaloneadas por estas relaciones históricas y estructurales con el centro y con el predominio neo-liberal adoptaron durante los 90s un esquema de integración y liberalización ajustada a la lógica de la globalización neo-liberal, llamado “regionalismo abierto”, que según la CEPAL es un proceso de creciente interdependencia en un contexto de liberalización y desregulación que pretende aumentar la competitividad de los países de la región en una economía más internacional más abierta y transparente (CEPAL 1994).

En este sentido América del Sur tiende a ser un cuadro fragmentado en cuanto su política exterior, su modelo de desarrollo y su búsqueda de inserción en la economía global. Nada más hay que ver las controversias suscitadas entre los países que son miembros de distintos acuerdos de integración y de larga data, para darse cuenta de esta fragmentación y competencia. La experiencia reciente de la CAN alrededor de los TLCs con Estados Unidos

y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea es un ejemplo de esa fragmentación y también de cómo los intereses de las potencias siempre ha tendido a debilitar los procesos de integración en la región.

Aún cuando la lista de obstáculos parece larga, discursivamente y en términos reales la región esta viviendo un resurgimiento de las dinámicas de integración. Con el fin del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el 2005 se abrió un nuevo espacio y escenario para la integración latinoamericana y para las relaciones tanto con Estados Unidos como con Europa. Si bien Estados Unidos ha recurrido a negociaciones bi-laterales (con Centroamérica, Colombia y Perú) como forma de construir el mismo proyecto pieza por pieza, y la Unión Europea sigue los mismos pasos, la creciente oposición a la agenda de libre comercio dentro de América latina e incluso dentro del Congreso norteamericano con el nuevo gobierno de Barack Obama esta dificultando a ese esquema de integración hemisférica originalmente planteado por el gobierno de los Estados Unidos a principios de los 90s.

Al fracasar el ALCA, se abre una disputa en la región sobre el modelo de integración y la manera de relacionarse con la economía global (y, en particular, con las economías de Estados Unidos y de la Unión Europea). La región se divide entre países que han escogido caminos distintos. Por un lado, Chile, Perú y Colombia buscan prioritariamente una integración con la economía de los Estados Unidos (y la Unión Europea) a partir de la profundización de la liberalización económica, especialmente a través de los Tratados de Libre Comercio (TLCs). Por otro lado, los países del MERCOSUR, Venezuela, Bolivia y Ecuador priorizan retomar la integración regional como iniciativa económica, política y de cooperación en la región en función del desarrollo económico y social, y, a partir de esa integración regional actuar globalmente y con otros bloques.

Si bien hay muchas diferencias políticas y de estilo entre estos gobiernos, hay también un común denominador entre los gobiernos de Lula en Brasil, Kirchner en Argentina, Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, y Correa en Ecuador, que reside en el rechazo del ALCA como propuesta de integración y una nueva voluntad política para revivir la integración latinoamericana.

La emergencia de movimientos sociales también es parte de una nueva correlación de fuerzas políticas en la región y una fuerza detrás de algunos de los gobiernos del cambio también marca una nueva pauta política.

Distintos sectores (sindicales, ambientales, de mujeres, organizaciones no gubernamentales, organizaciones campesinas, organizaciones indígenas) empezaron a organizarse más allá del ámbito nacional y a partir de su rechazo a la propuesta hemisférica del ALCA. Comenzaron a plantear una integración alternativa cuyos principios rectores incluyeron la democratización de los debates y una participación activa en el diseño, implementación y evaluación de las políticas económicas y sociales de desarrollo; una inserción en la economía global a partir de proyectos de desarrollo nacional y regional; la reducción de las desigualdades entre países, dentro de países, y entre mujeres y hombres y entre razas; y un equilibrio entre los temas económicos y los principios del desarrollo sustentable (Alianza Social Continental 2002). Más recientemente la Alianza Social Continental viene planteando la integración regional como una alternativa para que los países de la región superen la crisis económica global a través de la creación de lazos económicos, dinámicos y solidarios entre los países de la región.⁹

Por todas estas razones, argumentamos que existen otras y nuevas condiciones y perspectivas para profundizar la integración sudamericana como apuesta de salida para la región a la crisis económica. A continuación presentamos algunos de estos horizontes. .

III. Un nuevo horizonte integracionista como salida a la crisis económica

A pesar de la experiencia históricamente frustrada de la integración regional latinoamericana, el contexto de la crisis económica, combinada con una nueva voluntad política integracionista nos permite repensar la integración como salida a la crisis. Hay dos grandes iniciativas en juego actualmente, de recién creación que responden a este nuevo escenario, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Ambas proyectan lo que consideramos dos pilares esenciales de la integración como respuesta a la crisis.

Por un lado, la nueva voluntad y correlación de fuerzas políticas en la región esta dando mayor fuerza a la función política de la integración regional en el cambiante contexto geopolítico mundial, cada vez más multipolar con la emergencia de Brasil, Rusia, India, China y Sud-Africa. La integración política latinoamericana es la que puede mejor defender los

⁹ "La integración regional, una oportunidad frente a la crisis" Alianza Social Continental. Marzo de 2009.

propios intereses de desarrollo en los diversos ámbitos multilaterales y plurilaterales y proyectar una alternativa al esquema de integración con la economía global heredado de la lógica colonial. El primer pilar reside en una soberanía regional y una fuerza geopolítica en un mundo multipolar a partir de la integración regional. Como plantea Pablo Solón, primer Secretario *Pro Tempore* de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la constitución de UNASUR es posible “gracias a la comprensión de que ningún Estado, ni siquiera aquel que representa el 50% del territorio, la población y PIB suramericanos puede imaginar su desarrollo de manera autónoma y al margen de la integración regional. Todos los Estados suramericanos nos necesitamos y debemos complementarnos en un solo bloque político, económico, social, cultural y en armonía con la naturaleza a nivel regional.”¹⁰

Por otra parte, la integración regional se está planteando como un elemento indispensable de realización de los proyectos nacionales de desarrollo, abriendo posibilidades de cooperación en materia de infraestructura, energía, complementación industrial y agrícola, medio ambiente, combate a la pobreza y a la exclusión social, fuentes de financiamiento para el desarrollo, seguridad, educación, cultura, ciencia y tecnología y como la respuesta más adecuada para enfrentar las circunstancias internacionales actuales.¹¹ Este segundo pilar reside en una propuesta para el desarrollo económico de la región.

La Comunidad Sudamericana de Naciones constituido el 8 de diciembre del 2004, en Cusco, Perú, y posteriormente llamado Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), es una nueva expresión de esta voluntad política integracionista. Articula el conjunto de los países del continente en un proyecto de integración política y económica, juntando los países del MERCOSUR y la CAN, mas los países que no son parte de estos bloques, Chile, Guyana y Surinam. Pretende un espacio sudamericano integrado a través de la concertación y coordinación de políticas, juntando las relaciones comerciales entre MERCOSUR y CAN, y apostando a la integración física, energética y de comunicaciones, la armonización de políticas agrícolas y agroalimenticias; la cooperación en tecnología, ciencia, educación y cultura y la integración empresarial y de la sociedad civil. Las ocho áreas prioritarias de negociación de alguna forma marcan

¹⁰ Ibid.

¹¹ La construcción de la integración suramericana” Revista de Integración, Secretaría General de la Comunidad Andina. Julio 2008. Perú.

la agenda de integración que ha de prevalecer con el UNASUR, que va más allá del comercio, abordando diálogo político, la integración física, medio ambiente, integración energética, mecanismos financieros sudamericanos, asimetrías, cohesión, inclusión, justicia social y telecomunicaciones.¹²

Se han presentado dificultades en su proceso de evolución de UNASUR, entre ellos la “disputa” de liderazgo entre Venezuela y Brasil, la crisis diplomática entre Colombia, Ecuador y Venezuela, a raíz del operativo militar colombiano en territorio ecuatoriano, en marzo 2008 (y más recientemente de la pretensión de bases militares estadounidense en Colombia), y la crisis boliviana del 2008. Sin embargo estos problemas se han ido resolviendo y en el proceso UNASUR ha ido adquiriendo madurez, ejemplificado por la forma en que UNASUR respondió a la crisis política en Bolivia en septiembre 2008.

Preocupados por la estabilidad de la democracia boliviana y regional, el posible impacto de la crisis en el suministro de gas, UNASUR resuelve respaldar decididamente al gobierno de Evo Morales, cuyo mandato había sido ratificado por una amplia mayoría en un referéndum revocatorio el mes anterior, y rechazaron cualquier intento de ruptura del orden institucional. La intermediación terminó siendo un ensayo para abordar el golpe de estado en Honduras en Junio 2009. En ambos casos se ha ido demostrando un nuevo liderazgo latinoamericano dentro del hemisferio desplazando sensiblemente a lo ejercido con anterioridad por los Estados Unidos.

La emergencia del liderazgo de Venezuela en la región también propicia un debate sobre el tipo de integración regional que se va construyendo. Venezuela encabeza y proyecta el ALBA, Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, creada en diciembre del 2004 por acuerdo inicial de Venezuela y Cuba. Su origen se ha dado como contrapartida o contrapeso al ALCA y los TLCs, planteándose como “alternativa” y concretándose a través de Tratados de Comercio de los Pueblos (TCPs). Enfatiza las políticas de cooperación a partir de la complementariedad para un desarrollo endógeno nacional y regional que erradique la pobreza y corrija las desigualdades sociales, y también el establecimiento de fondos compensatorios para corregir las disparidades estructurales que colocan en desventaja a los países pequeños.

¹² Paéz Montealbán, Rodrigo, Vázquez Olivera, Mario (coordinadores) 2008, “Integración Latinoamericana, Organismos y Acuerdos 1948-2008. UNAM, México.

Como tal el ALBA tiene una apuesta más claramente ideológica, en contraposición al proyecto de integración neo-liberal del ALCA, agrupando a los países más afines en términos ideológicos. Mientras que el ALCA se centra en el comercio e inversiones, el ALBA apuesta a luchar contra la pobreza, la exclusión social, contra los altos índices de analfabetismo. Han habido notables avances, sobre todo el terreno del combate al analfabetismo en Venezuela, Bolivia y Nicaragua. Sin embargo también se ha ido triplicando la relación comercial, a partir de un comercio planificado y con la participación activa del Estado, a partir de una complementariedad entre los países. Un ejemplo son los acuerdos sobre alimentos, que necesita Venezuela por falta de producción, a cambio de petróleo, con varios países de la región.

También se han ido incorporando progresivamente nuevos países, Bolivia en el 2006, Nicaragua en el 2007, Honduras en el 2008, varios países del Caribe, incentivados, entre otras cosas por el intercambio subsidiado de petróleo (Antigua y Barbuda, [San Vicente y las Granadinas](#), [Dominica](#)). Por último en la última Cumbre del ALBA en junio 2009, se ha sumado Ecuador.

Es de notar que este proceso de evolución, también ha sido de maduración. En la VI Cumbre del ALBA en Junio del 2009, el ALBA dejó de llamarse “alternativa” para llamarse “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”, motivado en parte por el hecho de que el ALCA ya no requiere ser una contrapuesta como también por un proceso de mayor institucionalidad. En junio 2009 instauraron reuniones ministeriales y presidenciales periódicas para impulsar los proyectos, creando un consejo político o de cancilleres en Quito, un consejo económico en Caracas, y un consejo social en Bolivia.

Estos procesos de institucionalización son aún incipientes pero importantes. La integración no puede caminar solamente a partir de la voluntad política o a partir de la identificación ideológica. Acuerdos políticos intergubernamentales van a ser necesarios para superar cambios políticos de gobiernos o incluso cambios de orientación ideológica.

Si bien existen diferencias conceptuales e ideológicas entre las iniciativas UNASUR y ALBA y sobre el tipo de liderazgo que se ejerce (principalmente entre Brasil y Venezuela), no son iniciativas antagónicas. El ALBA gira alrededor del liderazgo de Hugo Chavez y los recursos del petróleo venezolano. Tiene una fuerte posición anti-imperialista por su origen

como contrapeso a la hegemonía de EEUU y avanza en construcción de alianzas pensando en contrarrestar esa hegemonía dentro de la región.

UNASUR en cambio, tiene que caminar al ritmo que le permite su diversidad ideológica, que también obliga mantener relaciones más o menos armoniosas con EEUU, con quienes todos los países de la región, tal vez con la excepción de Cuba, pero incluyendo Venezuela, mantienen relaciones comerciales. Con el cambio del gobierno en Estados Unidos, se ha ido matizando el antagonismo con Venezuela y la disputa de liderazgo y de intereses entre Brasil y Venezuela parece haber sido inflado por los medios de comunicación que quieren marcar la diferencia entre buenos y malos. En realidad son procesos complementarios, por lo menos en términos políticos, con el valor agregado de que la existencia del ALBA asegura que los procesos de integración como UNASUR tengan una fuerte componente de justicia social, algo ausente de los esquemas neo-liberales de integración.

La evolución de los procesos de integración de UNASUR y ALBA, su creciente madurez e institucionalidad política, no es suficiente sin embargo para lograr avances en una integración que ofrecería otro potencial de inserción en la economía global y otra capacidad para aprovechar el potencial de desarrollo adentro de la región. Al mismo tiempo avanzan otras dinámicas de integración económica que van más allá del comercio, entre ellas destacamos la integración física, energética, y de financiamiento para el desarrollo.

Si históricamente las características de la economía global han frenado la integración regional, hoy en día están colocados nuevos factores importantes que la podrían impulsar. No es casual entonces que las principales iniciativas de integración que están avanzando estén en el marco de la energía y la infraestructura.

Uno de los instrumentos claves de integración impulsados por el ALBA y los recursos petroleros de Venezuela es la cooperación e integración energética. Los proyectos estatales como Petrocaribe, Petroandina y Petrosur, las conexiones a través de anillos energéticos (aunque el mega proyecto del gaseoducto del Sur desde Venezuela a Argentina parece haber quedado en el tintero), la cooperación entre empresas estatales permiten pensar en una creciente autonomía energética de la región, que cobraría una enorme importancia geo-política global dadas las reservas energéticas en la región.

En este sentido hay un creciente impulso hacia la integración energética regional. A pesar de las diferencias ideológicas entre Venezuela y Colombia, se ha acordado un Gasoducto Binacional entre estos dos polos ideológicos. La integración gasífera del Cono-Sur con el gas boliviano y, eventualmente el gas de Camisea en Perú, son anillos de una cadena energética sudamericana cuya construcción ya esta en marcha.

Los nuevos arreglos entre Bolivia, Argentina y Brasil para determinar las regalías del gas boliviano (más ventajosas para Bolivia) y el histórico acuerdo entre Brasil y Paraguay en julio 2009 para restituir algunos elementos de justicia en el manejo de complejo energético de Itaipú, solo son ejemplos de la importancia de la integración energética para la integración regional y del papel estatal en impulsarla.

Dentro del los procesos de UNASUR y ALBA también avanzan iniciativas concretas de interconexión de infraestructura para la integración, cuyo eje articulador es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica (IIRSA), firmada en la 1º Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en el año 2000. Originalmente y conceptualmente esta iniciativa de integración contemplaba la conexión de “islas” de desarrollo desconectadas dentro del continente con la finalidad de mejorar la conexión y perspectivas de desarrolla entre estas islas. Pretende 10 ejes o corredores de integración que son corredores comerciales con el objetivo de facilitar la conexión de los núcleos de explotación de recursos naturales en la región con las cadenas productivas vinculadas con los mercados mundiales. El principal país promotor y financiador del IIRSA es Brasil.

Sin embargo, el IIRSA a partir de una búsqueda de una inserción competitiva en los mercados mundiales y el esquema de “regionalismo abierto” corre el riesgo de no cumplir con estos propósitos.

El IIRSA ha suscitado una disputa y alerta sobre sus posibles y probables impactos de parte de grupos ambientales y organizaciones indígenas. Dado que se concentra en proyectos de infraestructura a gran escala se puede prever un impacto negativo para las comunidades locales, poblaciones indígenas y el medio ambiente. Los ejes atraviesan áreas particularmente sensibles de biodiversidad y como ya se ha visto con la Carretera Interoceánica propicia una cadena de actividades especulativas de comercialización de las tierras y de tala de bosques. Si va a cumplir con los propósitos de

desarrollo debería asegurar su articulación con las necesidades de desarrollo de los países de la región y sus “islas” y las necesidades de desarrollo planteadas por la población.

Si bien el IIRSA pueda superar las grandes deficiencias de interconexión del continente, una precondition para cualquier proyecto integracionista exitoso, hay dudas fundadas sobre sus impactos. Sin embargo, se prevé un continente mucho mejor conectado durante los próximos 10 años y esto sin duda presentará otro panorama para la integración regional y los arreglos económicos y políticos dentro de la región.

Por otra parte estas iniciativas de integración regional tienen un costo y no serían posibles sin una capacidad financiera autónoma para el desarrollo, independiente de los bancos multilaterales que han sido parcialmente responsables de las distintas crisis, tanto de endeudamiento como la crisis económica actual. Este tema de financiamiento para el desarrollo es otra de las iniciativas de este nuevo horizonte integracionista.

Al finalizar el 2007 se acordó crear el Banco del Sur integrando siete países de la región (Venezuela, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay) en un banco de desarrollo autónomo, retando la arquitectura financiera global y la dependencia sobre el Fondo Monetario Internacional y apoyando los proyectos de integración tanto del ALBA como de UNASUR. Antes de la crisis económica del 2008, la región había tenido un período de más o menos cinco años de crecimiento económico sostenido, producto del alza de los precios de los productos agrícolas de exportación, minerales y de hidrocarburos, generando reservas históricas que sirven para amortiguar la crisis económica en la región pero también para la consolidación de una capacidad autónoma de financiamiento para el desarrollo.

La propuesta del Banco, hecha inicialmente desde Venezuela, esta de operar como una alternativa al FMI, BID y Banco Mundial y como banco de desarrollo. Entre sus objetivos esta el favorecer los procesos de integración regional, infraestructura física, abastecimiento alimentario, salud y educación, y las conexiones energéticas. El financiamiento pretende también compensar las asimetrías dentro de países en la región, financiando a los poderes públicos nacionales y locales, comunidades indígenas, empresas públicas y no al gran capital ni nacional ni internacional.¹³

¹³ Paéz Montealbán, Rodrigo, Vázquez Olivera, Mario (coordinadores) 2008, “Integración Latinoamericana, Organismos y Acuerdos 1948-2008. UNAM, México.

Dada la crisis económica, el banco podría también funcionar como banco central ante crisis fiscales o de balanza de pagos de países en la región, incluso se propone modificar la moneda de transacción de la región del dólar estadounidense, que podría ser el primer paso para tener una moneda común para la región.

Esta por verse si este nuevo banco entra en competencia con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, que han sido los bancos que han financiado los proyectos de integración hasta el momento, pero según una lógica antigua de integración (principalmente comercial y en función de extracción y exportación de materias primas). Sin embargo, su evolución será una pieza clave en el esquema de integración post-crisis económica.

Es importante que estas iniciativas de integración cuenten con espacios de participación de la sociedad civil para la definición de la integración regional, que sin duda permitiría colocar temas de desarrollo en la agenda y enfrentar la agenda estrechamente comercial y empresarial y extractivista que ha caracterizado históricamente a la región. En un seminario en Quito en Julio 2007 sobre mecanismos de participación de la sociedad civil en UNASUR se debatió la participación de los diferentes actores de la sociedad civil en la discusión sobre los temas priorizados en UNASUR (entre ellos, energía, financiamiento, políticas sociales, infraestructura) para la construcción de un nuevo modelo de integración.

La experiencia de la Cumbre de Cochambamba en el 2006, sirvió como antecedente donde por primera vez se dieron espacios de intersección e interacción de los diferentes actores sociales con las instancias gubernamentales e institucionales de UNASUR. En este sentido también es importante destacar y agregar la iniciativa de integración de los medios de comunicación que representa el Telesur, una empresa multi-estatal de telecomunicaciones apoyada por Venezuela, Argentina, Uruguay y Cuba que va rompiendo con el dominio de los medios de comunicación empresariales y comerciales y ofreciendo una perspectiva noticiera, documental, cultural que influye sobre las ideas y creencias integracionistas.

IV. Conclusiones

La Unión de Naciones Suramericanas UNASUR y el ALBA y las iniciativas concretas de integración energética, de infraestructura y de financiamiento para el desarrollo que hemos mencionado, ofrecen caminos para realizar el potencial de un proceso distinto para la integración latinoamericana y para la influencia en la economía global cada vez mas multipolar, influencia que estos países no lograrán aisladamente.

Estas nuevas iniciativas pueden proporcionar otro equilibrio entre el mercado externo e interno, entre Estado y mercado, entre lo social y lo comercial, compensando asimetrías entre y dentro de los países de la región, superando los niveles de dependencia histórica que tiene la región con relación a los centros capitalistas, proporcionando una mayor interdependencia de las economías, mayor conexión en cuanto infraestructura, y ámbitos políticos de cooperación para el desarrollo, que requieren del accionar coordinado entre Estados. El rol de los Estados, que crece en importancia en la región, va ser clave para alcanzar estos nuevos equilibrios y aprovechar la oportunidad que la crisis presentan para profundizar la integración.

Sin embargo, también va ser clave la participación de las sociedades. Todas estas iniciativas deben contar con transparencia y participación de la sociedad civil si es que van a cumplir con propósitos de desarrollo. Históricamente, las negociaciones sobre integración regional han carecido del respaldo amplio de las sociedades y han existido pocos espacios de participación en el ámbito regional. La participación de la sociedad civil y de los movimientos sociales es la clave para influir en el rumbo de la integración y sobre su relación con el desarrollo y el ejercicio de los derechos.

Para los países latinoamericanos la integración política y económica es prerequisite para poder avanzar en y concretar una relación de mayor provecho con la economía global y también para el potencial de desarrollo de la región. Al mismo tiempo, la profundización de la integración se presenta como un camino de salida a la crisis económica para la región.

Bibliografía

- Alianza Social Continental (2009) “La integración regional, una oportunidad frente a la crisis” Documento de Trabajo. Marzo de 2009
- Alianza Social Continental (2002) “Alternativas para las Américas”. <http://www.asc-hsa-org>
- CARDENAS, Enrique, OCAMPO, Jose Antonio, THORP, Rosemary (eds) (2000). *An Economic History of Twentieth-Century Latin America. Vol 3 Industrialization and the State in Latin America: The Post-war Years.* (2000) Palgrave: Great Britain.
- CEPAL (2002). *Globalización y desarrollo.* (2002). Santiago de Chile. CEPAL
- CEPAL (1994). *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean.* (1994). Santiago de Chile.
- CEPAL (2009). “La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009”. (2009). Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- GREEN, D, (2003). *Silent Revolution: the Rise and Crisis of Market Economics in Latin America.* (2003) London. Monthly Review Press. Latin America Bureau 2nd ed.
- PAÉZ MONTEALBÁN, Rodrigo, VÁZQUEZ OLIVERA, Mario (coordinadores) (2008), *Integración Latinoamericana, Organismos y Acuerdos 1948-2008.* (2008). UNAM, México.
- Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial system (2009). <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf>
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2008). *La construcción de la integración suramericana.* (2008). Revista de Integración, Secretaría General de la Comunidad Andina. Julio 2008. Perú.

- SUNKEL, Osvaldo y ZULETA, Gustavo (1990). “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa”. Revista de la CEPAL #42, Diciembre 1990, Santiago de Chile.
- SUNKEL, Osvaldo (2000). Development and Regional Integration in Latin America: Another Chance for an Unfulfilled Promise. En Bjorn Hettne, Andras Inotai and Osvaldo Sunkel (2000) *The New Regionalism and the Future of Security and Development*. UNU/WIDER. The New Regionalism Series. Macmillan Press. Great Britain.

Lógica y necesidad del Banco del Sur

Marco Romero Cevallos

La cooperación financiera regional y los mercados financieros

El Informe sobre el Comercio y el Desarrollo del 2007 de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUCED en español, UNCTAD en inglés), coloca como su tema central a la Cooperación Regional para el Desarrollo,¹ reconociendo así una tendencia manifiesta en el funcionamiento de la economía global, ya que dichos procesos han adquirido gran dinamismo en los últimos 15 años, mientras se estancan las negociaciones multilaterales, particularmente en el ámbito de las instituciones financieras internacionales (sobre todo en el FMI) y en la Organización Mundial del Comercio (OMC); el mencionado informe y numerosas otras investigaciones recientes destacan igualmente la importancia creciente de los flujos comerciales y financieros sur-sur.

Hace algunos años atrás, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), planteaba “el papel crítico de los espacios regionales”,² incluyéndolos en calidad de elementos estratégicos dentro de “una agenda para la era global”, bajo el principio lógico de que esa es la mejor forma de defender los intereses colectivos de los países en desarrollo y de hacer algún contrapeso frente a las tendencias avasalladoras de la globalización, en sus diversas dimensiones.

Para los países en desarrollo, cuya participación en la economía y en la política globales se ha estancado, o peor aún se ha deteriorado en el último tercio del siglo XX (sobretudo para los situados en África y en América Latina), los procesos regionales, son la forma mas eficaz de aumentar sus márgenes de maniobra y de responder a sus necesidades específicas, sin que

¹ “Trade and Development Report 2007: Regional Cooperation for Development”, UNCTAD, Ginebra, Septiembre 2007.

² “Globalización y Desarrollo”, CEPAL, Santiago de Chile, Abril del 2002, páginas 115 a 118.

ello implique desechar los esfuerzos necesarios para impulsar los cambios indispensables en el plano multilateral, reconociendo, sin embargo, que las transformaciones necesarias en las incipientes y asimétricas estructuras de gobernanza global, tienen la oposición de los poderes predominantes y sólo podrían concretarse en el mediano y largo plazo. Los límites evidenciados en las respuestas del G8 y aún del G20, en las reuniones mantenidas desde abril hasta julio del 2009, frente a la profunda crisis económica y financiera global, muestran claramente esas restricciones.

Se ha acumulado suficiente evidencia empírica y analítica en los últimos años, que comprueba que la globalización financiera es el vector de la economía mundial que registra las transformaciones más vertiginosas y potencialmente más destructivas, puesto que los efectos que genera la creciente volatilidad de los flujos financieros, así como la velocidad con la que se transmiten sus impactos negativos y desestabilizadores a los diferentes segmentos de los mercados financieros y a los flujos de comercio e inversión, en todas las latitudes, constituye hoy una verdadera amenaza para la propia economía global.

Esa constatación, que era absolutamente clara desde la segunda mitad de la década de los noventa, se ha confirmado dramáticamente en los últimos veinte años, con la sucesión de crisis financieras registradas en el mundo.³ Las crisis son una característica inherente al capitalismo, como una forma de depurar el mercado y de establecer las bases para una nueva fase de acumulación; ellas tendían a presentarse usualmente con una periodicidad aproximada de diez años.

Sin embargo, la profunda liberalización financiera iniciada en los años ochenta, en primer lugar en los países desarrollados, pero generalizada luego al resto del mundo, se aceleró vertiginosamente desde los noventa, llevando a los flujos financieros a alcanzar cifras impresionantes. Incluso uno de los artífices y responsables de las políticas norteamericanas que favorecieron esas tendencias, el ex Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED), Alan Greenspan, llegó a denunciar lo que calificaba como “la exhuberancia irracional de los mercados financieros”.

Cabe destacar sin embargo, que la dinámica y el funcionamiento de la globalización financiera no obedecen a ninguna fuerza sobrenatural, ni a la compulsión de los mercados; esos procesos se explican principalmente por las decisiones normativas, regulatorias y de políticas económicas adop-

³ Existen estudios que mencionan que en las últimas tres décadas se habrían registrado 130 crisis financieras en igual número de países.

tadas primero por los gobiernos de los países del G7 y luego por los demás gobiernos del mundo, orientadas a la reducción de cualquier traba para la libre circulación de los capitales y para su desregulación; esos procesos fueron facilitados también por la creciente aplicación de las posibilidades abiertas por los avances en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs).

La creatividad y la búsqueda de ganancias por parte de los diversos actores financieros privados harán el resto, generando elevados niveles de innovación financiera y el surgimiento de nuevos “productos financieros” (principalmente los derivados y los futuros; al igual que la creciente “titularización”, que ofrece nuevos instrumentos financieros, a partir de la agrupación de los certificados originales de todo tipo de operaciones normales de préstamo, entre otros); en consecuencia, el riesgo se incrementa sustancialmente y los instrumentos de cobertura se expanden rápidamente. La vulnerabilidad financiera de empresas, bancos, hogares y otros actores, al igual que la de los países se exacerba.

Se crea en consecuencia, un mercado verdaderamente global de las finanzas, que restringe severamente los márgenes tanto para las políticas económicas (especialmente para el manejo de los tipos de cambio y de las tasas de interés), como para la gestión de las empresas, puesto que su valoración en los mercados bursátiles y la generación de ganancias para los accionistas, se convierten en las variables decisivas, por sobre su productividad y su posicionamiento en el mercado.

Se impone así una fuerte restricción de rentabilidad, por parte del capital accionario,⁴ que se ejerce en forma permanente y lleva al predominio de las inversiones financieras frente a las productivas (expresión actual de la denominada financiarización de las economías, registrada desde los años ochenta), generando además, de las burbujas bursátiles en otros segmentos de los mercados financieros, así como las registradas en los mercados inmobiliarios, fuertes presiones para la reducción de costos, que inciden sobre todo en los salarios, ante la amenaza de la deslocalización de segmentos completos de las cadenas de producción (que migran a China, India, o a otros países en desarrollo), con la consiguiente pérdida de empleos en los mercados domésticos.

⁴ Ver Frederick Lordon: “En fin une mesure contre la démesure de la finance, le SLAM!”; en *Le Monde Diplomatique*, Février 2007.

En una perspectiva más estructural y crítica, esta tendencia se explicaría por los profundos problemas que enfrentan las economías más desarrolladas desde 1973, debido a la debilidad del crecimiento económico registrado, en particular en los sectores de la economía real, que se expresa en una baja tasa de inversión y de creación de empleo, dentro de una clara tendencia a niveles excesivos de capacidad instalada en la industria manufacturera, frente a los niveles reducidos de la demanda efectiva, luego de casi dos décadas de estancamiento y aún reducción de los salarios reales (favorecida por la flexibilización laboral y por la competencia global).

Dichas tendencias se han mantenido subyacentes gracias a una expansión sin precedentes de los niveles de endeudamiento, particularmente en los Estados Unidos, cuya expresión son tanto el elevado nivel del déficit fiscal, como la vertiginosa elevación de los precios de los valores financieros y de las bolsas, aprovechando el crédito barato y mediante diversos mecanismos de manipulación financiera.

En definitiva, en palabras de Brenner, desde comienzos del presente siglo, el mundo desarrollado asiste al “crecimiento más débil de la economía real desde el final de la II Guerra Mundial, en paralelo con la mayor expansión de la economía financiera o virtual de toda la historia de EE. UU.”⁵

Cabe destacar, sin embargo, que la presencia de crisis en los mercados financieros se ha agudizado en las últimas dos décadas, cuando prácticamente cada tres años se ha registrado algún problema importante;⁶ igualmente muchos analistas han destacado la velocidad del contagio y la amplitud con la que se han propagado los efectos de las crisis hacia diversas regiones y mercados del mundo.

Esta tesis se ha fortalecido efectivamente, con las enormes pérdidas que registra el segmento de préstamos hipotecarios de baja calificación, de los Estados Unidos, que arrancó en agosto del 2007 y no ha dejado de sorprender, en los últimos meses, por la magnitud que ha alcanzado, al evidenciarse tanto la errónea

⁵ Robert Brenner: “Una crisis devastadora en ciernes”, enero 2008.

⁶ Lordon, considerando sólo los mercados más importantes, identifica, por ejemplo las siguientes: el crack de los mercados de acciones en 1987; la quiebra de los bonos basura y la crisis de las cajas de ahorro y préstamo en Estados Unidos, en 1990; el crack del mercado norteamericano de obligaciones en 1994; la crisis asiática e internacional de 1997, seguida luego por las crisis de Rusia y Brasil, en 1998; la explosión de la burbuja Internet y el derribo de la “nueva economía”, con el desplome del índice de las acciones NASDAQ, entre el 2001 y el 2003; y la presente crisis del mercado inmobiliario por las hipotecas riesgosas. Ver: Lordon Frederick, “Quand le finance prend le monde en otage”, *Le monde Diplomatique*, septiembre 2007.

calificación de los riesgos asociada a dichas operaciones, como la rápida difusión de las dificultades hacia los demás segmentos de los mercados financieros, a través de la titularización y los productos derivados, que ha transmitido la crisis hacia muy diversas economías como España, Inglaterra, Holanda y otros países europeos.

Todo parece indicar que nos encontramos en el inicio de una crisis cuyos efectos recién comienzan a transmitirse hacia todas las economías del mundo, puesto que la reducción del consumo en los Estados Unidos, así como una menor demanda de inversión (factores que han sido los principales impulsores del crecimiento del PIB en los últimos años), han implicado una disminución de las importaciones y de la dinámica económica, que repercute en las principales economías desarrolladas y en los mercados emergentes, a través de los canales comerciales y financieros tradicionales. Estas tendencias generan igualmente una menor demanda y creación de nuevos empleos, que retroalimenta los efectos recesivos antes mencionados; esto ha implicado también una reducción de las remesas que envían los latinoamericanos que han emigrado hacia los Estados Unidos y países europeos, afectando un flujo de recursos cuya importancia es crucial para las economías de varios países de la región, incluso México, al convertirse en la presente década, en el segundo rubro de ingreso de divisas.

Luego de la dramática sucesión de crisis financieras y monetarias que se registraron en el mundo desde la década de los noventa y la vasta evidencia sobre la ineficacia de las instituciones financieras internacionales (IFIs) para prevenir y enfrentar dichos procesos, e incluso su manejo inadecuado, por no decir interesado de esas crisis, debido a la rigidez y al esquematismo de su base teórica, que propugnaba la completa liberalización de los mercados financieros,⁷ los países han buscado diversas estrategias que les permitan manejarlas en mejor forma. Entre los elementos de tales estrategias, fundamentalmente en las economías emergentes, se mencionan los siguientes: reducir la vulnerabilidad externa, mediante la acumulación de reservas; una política cambiaria que si bien adopta regímenes flotantes, en su aplicación tiene un carácter mucho más pragmático, para responder ante eventuales presiones externas, incluyendo una activa participación de los bancos centrales en su regulación; y, finalmente la disposición para crear “acuerdos regionales de cooperación monetaria y financiera”.⁸

⁷ Para una presentación amplia del tema ver Romero Cevallos, Marco: “Temas del debate sobre la política económica y el desarrollo”, en Revista Ecuador Debate No. 50, agosto 2000.

⁸ Moreira Cunha André y Julimar Da Silva Bichara: “Globalización financiera y estrategias periféricas: experiencias recientes de América Latina y lecciones desde Asia”, en Revista de Economía Mundial, No. 17, 2007

Los mecanismos mencionados han sido aplicados con diferente grado de profundidad por los diversos países en desarrollo, dependiendo de la dinámica de sus economías, especialmente de la fortaleza de su sector externo y de los recursos financieros e institucionales disponibles; sin embargo la tendencia predominante apunta en esa dirección. Es indudable que la percepción de capacidades diferenciadas por parte de los diversos países, para manejar sus relaciones económicas y financieras internacionales, muchas veces los lleva a privilegiar su manejo en forma individual, postergando o dando menor prioridad a la cooperación regional.

Al respecto, es importante destacar la experiencia asiática, una región poco proclive a impulsar acuerdos formales de cooperación regional; luego de las serias inquietudes e incluso el resentimiento⁹ generado por el manejo que las IFIs hicieron de la crisis asiática de 1997. Varios países de la región discutieron la propuesta japonesa de crear un Fondo Monetario Asiático, la misma que recibió una frontal oposición de los Estados Unidos, del FMI y de otros países del G7, quienes reivindicaban la necesidad de dar preeminencia a las instancias multilaterales y no querían profundizar el debilitamiento del FMI.

No obstante, la evidencia de la necesidad de generar iniciativas regionales que permitan ampliar los márgenes de maniobra frente a las repetidas crisis, llevó a los países de ASEAN+3,¹⁰ a identificar diversas áreas de cooperación que podían impulsar, entre las cuales se incluían los temas financieros. Finalmente, en mayo del 2000, anunciaron oficialmente la Iniciativa Chiang Mai (ICM), orientada básicamente a propiciar la estabilidad financiera regional, estableciendo mecanismos como el monitoreo de los flujos de capital hacia la región, la vigilancia regional sobre los mercados financieros, a fin de generar alertas tempranas, una red de swaps de reserva bilaterales;¹¹ e impulsar la investigación y formación de personal principalmente en temas financieros, bancarios y fiscales.

⁹ Henning Randall: "East Asian Financial Cooperation", "Policy analyses in International Economics 68, Peter Peterson Institute for International Economics, USA, october 2002.

¹⁰ La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) incluye como miembros a: Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam; a ellos se agregan China, Japón y Corea del Sur en ASEAN+3.

¹¹ Concebidos básicamente como swaps de divisas, esto es como arreglos que permiten cambiar una moneda, por lo general nacional, y revertir la transacción en una fecha fijada; son un mecanismo destinado a apoyar a la balanza de pagos y a proveer liquidez de corto plazo. Vale recordar que ASEAN tenía este mecanismo desde 1977, pero nunca logró una gran significación. Lo nuevo de la ICM era la creación de una red regional, a la cual se incorporaban Japón, China y Corea, grandes economías de la región; no se prevé un ente central que administre los swaps, ni la concentración de una parte de las reservas.

La CMI se plantea claramente como un mecanismo de autoayuda, que abarca a 13 países del Asia Pacífico, cuyo elemento más importante es la creación de un mecanismo de canalización de liquidez, para enfrentar los desequilibrios de balanza de pagos, de corto plazo. Debido a la resistencia que tuvo la propuesta de crear un Fondo Monetario Asiático, inicialmente se estableció que un 10% del monto previsto en un swap se desembolsaba sin ninguna condicionalidad, pero el resto requería de un acuerdo con el FMI; en el 2005 el porcentaje incondicional subió al 20% y se esperaba seguir incrementándolo a fin de minimizar la dependencia del FMI. Este espacio siempre fue pensado como una iniciativa complementaria de otros acuerdos financieros internacionales.

Es interesante destacar que la ICM se diseñó como una base para nuevas negociaciones y no como un acuerdo final; en tal virtud, el proceso se sustenta en una concepción evolutiva, hacia crecientes niveles de integración financiera, sin descartar cualquier mecanismo; así, además de apoyar la estabilidad en la región, contempla mecanismos de diálogo político y de coordinación; y, avanzar hacia la multilateralización de los swaps en esquemas cada vez más profundos. Años más tarde se agregó la iniciativa para fomentar los mercados asiáticos de bonos, cuyo escaso desarrollo se evidenció como una fuerte desventaja regional durante la crisis asiática de 1997; igualmente han seguido consolidándose las instancias de diálogo y monitoreo de la región, así como los grupos de investigación sobre temas relacionados.

Es importante destacar el avance registrado en la cooperación financiera regional en la región asiática y sus proyecciones futuras, sobre todo considerando que se trata de una región sin experiencia histórica de procesos de integración económica y política formales, debido fundamentalmente a razones de índole geopolítica. Su evolución en el mediano y largo plazo está vinculada directamente con la dinámica relativa, en las áreas económica y política, que puedan registrar China y Japón, los países que disputan el liderazgo regional.

Cabe destacar la dinámica adoptada por ASEAN luego de la crisis de 1997, cuando en diciembre de ese año, sus miembros definieron la “ASEAN Vision 2020”, la misma que apuntaba a generar una zona de paz y cooperación, dentro de una lógica de creciente integración; esa visión se concretó más en octubre de 2003, cuando se definió que el objetivo final sería el de construir una comunidad económica de ASEAN hasta el 2020. Finalmente, en la cumbre de enero de 2007 se decidió acelerar el logro de

ese objetivo para el 2015; para el efecto, en Cha-am, Tailandia se acordó a comienzos de marzo 2009, el Mapa de Ruta para el período 2009-2015, que permitirá alcanzar ese objetivo.¹² Esa comunidad se asentará sobre tres pilares: la comunidad política y de seguridad; la comunidad económica; y, la comunidad socio cultural. También se incluye la creación de un Fondo de Desarrollo de ASEAN.

En términos comparativos cabe recordar que la Unión Europea, de lejos la experiencia más exitosa de integración regional en el mundo, en sus etapas iniciales, no abordó directamente los temas de la cooperación monetaria (a pesar de la inclusión del Comité Monetario en el Tratado de Roma de 1957, cuyas funciones solo eran de carácter consultivo y de observación de lo que hacían los países en la materia), debido en primer lugar, a su concentración en los aspectos vinculados con la seguridad (el carbón y el acero), incorporando luego los temas de la seguridad alimentaria y de la liberalización del comercio intraregional y de la construcción del mercado común; y, en segundo lugar, a que en ese período predominaba la estabilidad monetaria, por la vigencia del Sistema de Bretton Woods y al rol privilegiado que jugaban los Estados Unidos.

Solamente después de la quiebra de dicho sistema y de la vigencia de tipos de cambio fluctuantes, a comienzos de los años setenta, se incorporó prioritariamente al proceso de integración europea, el objetivo de convertir a Europa en una zona de estabilidad monetaria, primero con la “serpiente”, luego con el sistema monetario europeo (SME); finalmente, ante la persistencia de la vulnerabilidad y de la volatilidad, que se manifestó en la crisis de 1992, con todas sus consecuencias, se apostó al exigente y largo proceso de unificación monetaria, que culminó con el lanzamiento del euro diez años más tarde.

Efectivamente, en diversas regiones del mundo se ha planteado, en diferentes períodos históricos, la necesidad de desarrollar esquemas de cooperación monetaria y financiera, con diverso grado de profundidad; esas propuestas surgían tanto en fases de relativa estabilidad y “bonanza”, como luego de los períodos de crisis, esas propuestas buscaban evitar el uso de divisas “fuertes” en los intercambios comerciales intraregionales (con los convenios de crédito recíproco), incluían facilidades de préstamos bilaterales o multilaterales, como los swaps, la puesta en común de una parte de las reservas, o la creación de bancos de desarrollo, entre otras medidas.

¹² ASEAN (2009): Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015.

Elementos de la cooperación financiera y monetaria en América Latina

En América Latina, la presencia de propuestas para construir mecanismos de cooperación monetaria y financiera de alcance regional, tiene una larga historia; nos referiremos brevemente a las tendencias del período más reciente.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la región enfrentó serios problemas de financiamiento, que se agudizaron al evidenciarse, durante el proceso de construcción de la OEA, que América Latina no era percibida como una región prioritaria para la estrategia norteamericana, definida en el nuevo marco de la guerra fría, y que, en consecuencia, no tendría su “Plan Marshall” que tanto esperaba.

Los países latinoamericanos se vieron obligados a recurrir repetidamente al FMI en los años cincuenta y sesenta, debido a sus problemas de balanza de pagos; sólo a fines la década de los cincuenta se superaron parcialmente dichas restricciones financieras, cuando se concretó la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con la participación de los Estados Unidos. Sin embargo, ya desde entonces los gobiernos de América Latina sufrieron las presiones asociadas a la creciente condicionalidad presente en los créditos de las dos instituciones mencionadas, que los llevaron a dismantelar o reducir significativamente las medidas de política cambiaria, monetaria y regulatoria, que habían establecido en las décadas precedentes, tratando de impulsar la industrialización sustitutiva de importaciones y de consolidar la posibilidad de establecer una política nacional de desarrollo.

Desde entonces existieron muchas voces y debates en los que se destacaba la necesidad de construir entidades financieras regionales, sin la presencia de los países más desarrollados, que tendían a concentrar el poder de voto y las decisiones más importantes, al mismo tiempo que asociaban una enorme carga de condicionalidad a sus préstamos, la misma que se definía desde los intereses y las visiones de dichos países.

Esos debates y la discusión de proyectos concretos se hicieron más evidentes con el arranque de las iniciativas de cooperación e integración regional, en los años sesenta; si bien dichos procesos tuvieron una orientación básicamente comercial, las diversas formas de cooperación monetaria

y financiera regional fueron consideradas como mecanismos indispensables, puesto que se los veía como un complemento lógico de los procesos de integración, ya que permitirían profundizar los vínculos comerciales y financieros en la región.

Así, en el marco de el proceso de ALALC (creada en 1960 y convertida en la ALADI desde 1980), que tenía un énfasis fundamentalmente comercial, se establecieron los convenios de pagos y de crédito recíprocos, como un mecanismo para reducir la dependencia de la disponibilidad de divisas y favorecer los intercambios intra regionales. Ese mecanismo sigue funcionando hasta el presente y ha servido para movilizar bienes en la región por algo más de 233 mil millones de dólares, desde 1966 hasta el 2007, requiriendo un poco más de un tercio de transferencia efectiva de divisas. Sin embargo, el mecanismo ha ido perdiendo peso en el conjunto del comercio intraregional, sobretodo frente a los niveles alcanzados en la primera mitad de la década de los noventa; en los últimos años tales convenios inciden sobre alrededor del 6% de las transacciones intra regionales y representan una limitada reducción en la disponibilidad de divisas.

El vigor de esa tendencia a impulsar la cooperación financiera llevó incluso a crear instituciones financieras regionales; así, en 1966 se creó la Corporación Andina de Fomento (CAF) y en 1976 el Fondo Andino de Reservas, que se transformó en el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) en 1988; la primera como un banco de desarrollo y el segundo como un fondo destinado a facilitar créditos de liquidez y financiamiento de corto plazo, para la balanza de pagos de los países miembros.

La CAF se ha constituido actualmente en la primera fuente de financiamiento para los países de la región andina y es considerada como una experiencia muy exitosa de institucionalización regional, debido al prestigio de que goza en los mercados financieros internacionales, en los cuales recoge una parte de los recursos que maneja.

El caso del FLAR es menos exitoso, puesto que no ha logrado una presencia significativa en la región, tanto en lo que se refiere a miembros, como a la magnitud de los recursos canalizados. Sin embargo, es evidente que su financiamiento ha sido muy importante en los períodos de crisis, puesto que ha aliviado, aunque sea parcialmente, las necesidades de liquidez de corto plazo de las economías latinoamericanas.

La propuesta del Banco del Sur

La idea inicial de plantear la creación del Banco del Sur corresponde al Presidente Chávez, quien la hizo pública durante su campaña presidencial de 1998-1999;¹³ sin embargo, Chávez sólo comenzó a impulsarla efectivamente en el primer semestre del 2006. La idea tomó otra dimensión cuando en febrero del 2007 recibió el apoyo decidido del presidente Kirchner de Argentina. En marzo y abril del mismo año se avanzó en la definición del contenido de la propuesta y se iniciaron las discusiones técnicas para definir su contenido y alcances.

En mayo 2007 se fortaleció la propuesta, cuando la idea recibió la adhesión de seis países,¹⁴ quienes firmaron la Declaración de Quito, mediante la cual se comprometían a crear el Banco del Sur en ese semestre.

A lo largo del segundo semestre del 2007 continuaron las reuniones de técnicos y autoridades de dichos países, para discutir los alcances, el contenido y las funciones de la nueva institución financiera regional.

Muchos críticos de la propuesta la vieron como un elemento dentro de la cruzada de Chávez contra las instituciones financieras internacionales y como una herramienta que le ayudaría a proyectar regionalmente su liderazgo, puesto que manifestaba su disposición a participar activamente en la nueva institución, aportando una importante proporción de sus reservas. Otros sectores veían al Banco del Sur como una respuesta regional adecuada frente a la inestabilidad y vulnerabilidad financiera características de la globalización.

Entre los principios claramente mencionados desde el comienzo estaba la necesidad de propiciar una mayor autonomía financiera de los países de la región, reducir la dependencia con respecto a las instituciones financieras internacionales, especialmente el FMI, el Banco Mundial y el BID, cuyas imposiciones de políticas económicas y de las reformas estructurales habían generado resultados muy pobres y estaban cada vez más deslegitimadas frente a la población.

La recuperación de las economías latinoamericanas en los últimos años, especialmente desde el 2004, gracias al incremento de los precios de los pro-

¹³ Ver McElhinny: "El Banco del Sur", Bank Information Center, noviembre 2007.

¹⁴ Argentina, Brasil, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Paraguay.

ductos primarios (debido tanto a problemas de oferta como al incremento de la demanda, especialmente por parte de India y China), incluyendo al petróleo y gas, los cuales siguen constituyendo una parte importante de sus exportaciones, les permitía mejorar significativamente sus cuentas fiscales y externas, acumulando niveles de reservas crecientes. Como consecuencia de ello, Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela, entre otros países de la región anticiparon el pago de sus deudas con el FMI y en algunos casos incluso con el Banco Mundial, mostrando su clara disposición a liberarse de las condicionalidades impuestas y aumentar sus márgenes de maniobra para su política económica.

Las necesidades de financiamiento de la región, en general, son menores que en períodos precedentes; por ejemplo vale mencionar que en el 2007 sólo 2 países de la región firmaron acuerdos stand by con el FMI (Paraguay y Perú), mientras en el 2005 América Latina representaba un 80% del conjunto del valor de los préstamos vigentes con el FMI, en el 2007, ellos representaban apenas el 1%.¹⁵ Esto implica una coyuntura favorable al surgimiento de iniciativas regionales de cooperación, pero al mismo tiempo genera un menor sentido de urgencia para concretar la propuesta.

El 9 de diciembre del 2007 se inauguró oficialmente el Banco del Sur, en Buenos Aires, con una declaración firmada por los representantes de 7 estados latinoamericanos, puesto que Uruguay se sumó a los estados interesados; cabe destacar que Chile pidió un rol de observador, en tanto que Colombia solicitó la adhesión el 12 de octubre del 2007, pero a fines de noviembre se retiró del proceso. Guyana ha manifestado que sigue la evolución del proceso, pero no está lista para incorporarse. Es preciso señalar, sin embargo, que no se llegaron a firmar los estatutos del banco, puesto que faltaban por definirse aspectos políticos y operativos fundamentales como el derecho a voto y la representación, la gobernabilidad del banco, su directorio y los mecanismos para designar presidente y los equipos de trabajo. De cualquier forma, se aspiraba conceder los primeros créditos a comienzos del 2008, lo cual tampoco se logró.

Inicialmente se planteaba que si los países participantes colocaban en el Banco del Sur un 10% de sus reservas (estimadas en 420.000 millones de dólares en el 2007, si bien cerca del 50% del total corresponde a Brasil y Argentina), la mayoría de las cuales están depositadas en instituciones financieras de Estados Unidos y de Europa, principalmente en bonos del Tesoro de los Estados Unidos, que tienen una baja rentabilidad, se podría

¹⁵ McElhinny, op cit.

crear una poderosa entidad financiera regional, cuyo tamaño sería muy superior a las instituciones existentes.¹⁶

Esta propuesta no fue aceptada y finalmente todo apunta a que el Banco del Sur tendría un capital autorizado de 20.000 millones de dólares y un capital suscrito inicialmente por 7.000 millones; sin embargo, no se descarta que luego del período de prueba inicial y en caso de consolidarse la institución, los países se vean atraídos para confiarle una parte de sus reservas, lo cual estaría vinculado a funciones más amplias como fuente de recursos para enfrentar crisis financieras y ataques especulativos.

Vale señalar que la creación del Banco del Sur está pensada como un proceso y como un instrumento; lo primero porque se aspira que algún día llegue a incorporar a todos los países de América del Sur; lo segundo por cuanto el banco no está concebido como un fin en si mismo, sino como un instrumento para impulsar la integración regional.

En igual forma, algunos participantes e impulsores de la propuesta señalan que el proceso debería incorporar, en el mediano plazo, el establecimiento de una moneda común, como unidad de cuenta inicialmente, que permita dinamizar los intercambios y profundizar la interdependencia en la región.

En cuanto a las funciones asignadas para el Banco del Sur, la propuesta inicial y las primeras negociaciones apuntaban a una renovación fundamental de la arquitectura financiera regional, que se complementaba con la creación de un fondo monetario regional, una moneda común, una red de bancos estatales y la articulación de un mercado regional de valores, entre otras iniciativas.

Igualmente, se proponía una filosofía diferente para el funcionamiento del banco, puesto que los países miembros tendrían igual peso en las decisiones, independientemente de su aporte al capital, se priorizarían los proyectos por su contenido social y de integración, así como a los presentados por los gobiernos nacionales y locales, frente a los del sector privado; a los de carácter productivo frente a los financieros. Sus

¹⁶ Como elementos de comparación vale anotar que al 2007, el Fondo Financiero para la Cuenca del Plata (FONPLATA), movilizaba créditos apenas por 410 millones de dólares; la CAF por su parte tenía créditos en la región por 10.500 millones de dólares. Por otro lado, el banco de desarrollo del Brasil BNDES, a septiembre del 2007 manejaba préstamos por 37.000 millones de dólares.

actividades estarían abiertas al escrutinio de la sociedad civil, funcionando con reglas transparentes y contemplando siempre el impacto ambiental de los proyectos.

El proceso de discusión entre los participantes, sobre todo a partir de la incorporación de Brasil, fue reduciendo los alcances previstos y modificando las características que se darían al Banco del Sur; esto refleja la presencia de dos visiones del desarrollo en la región: la una centrada en la ortodoxia económica y en el papel de los mercados; la otra que rescata el papel regulador y activo del estado; pero también expresa la sorda disputa ideológica y política que mantiene Brasil con Venezuela, por el liderazgo e influencia regional.

Brasil no necesita efectivamente del Banco del Sur, en términos económicos; su decisión de participar obedece a varias motivaciones: no quedarse fuera de un proyecto regional en una zona en la cual las empresas brasileñas han comenzado a desplegarse en forma más intensa en los últimos años; bloquear o limitar los afanes de liderazgo y la influencia de Chávez en la región; mantener su potencial de liderazgo regional. La estructura y el funcionamiento que parece definirse para el Banco del Sur no permitirían que Chávez domine y permitirían fortalecer la integración, reducir las asimetrías y una distribución más equitativa de las inversiones.

Los primeros temas en los cuales se expresó esta discrepancia fue en la necesidad de crear tanto un banco como un fondo, el Brasil priorizó el banco y su carácter de banca de desarrollo, dejando para el futuro el fondo. Esto se definió luego de una larga polémica sobre la conveniencia de crear una nueva institución, frente a la alternativa de fortalecer a las ya existentes. En todo caso, el Banco del Sur está concebido como un complemento a la institucionalidad existente, con la cual competiría pero también mantendría relaciones de cooperación.¹⁷

En principio se ha establecido que el Banco del Sur financiaría inversiones en reactivación productiva, inclusión social, integración física y proyectos estratégicos; también estaría en capacidad de emitir bonos y acciones que se colocarían en los mercados financieros.¹⁸ La institución también

¹⁷ Por ejemplo, se admite la posibilidad de que las entidades financieras regionales sean accionistas del banco, con voz, pero sin voto.

¹⁸ Cabe anotar que ninguno de los países participantes tiene calificación de inversión actualmente, por lo cual esta función no sería muy importante en los primeros años; solo Brasil obtendría esa calificación probablemente en el 2009.

trataría de impulsar el desarrollo científico técnico y prestaría asistencia en desastres naturales. Las dudas del Brasil se despejaron cuando logró que los préstamos del Banco del Sur se orienten básicamente a proyectos de desarrollo, como el Banco Mundial, y no para equilibrar las cuentas de países que enfrenten crisis, como es el caso del FMI.

El retraso registrado en la implementación efectiva del Banco del Sur y los temas aún pendientes muestran la falta de acuerdos en aspectos políticos y operativos, en los cuales Brasil quiere imponer un manejo mucho más ortodoxo y tradicional del banco, conforme a las reglas internacionalmente establecidas, frente a las propuestas innovadoras y heterodoxas planteadas fundamentalmente por Venezuela y Ecuador.

La construcción del Banco del Sur ha registrado varios retrasos frente a los cronogramas acordados; por ejemplo, a comienzos de diciembre del 2007, se estableció que la definición de los aportes de cada país miembro se realizaría en 60 días; sólo en abril del 2008 se optó por establecer tres tramos, el primero con 2.000 millones de dólares de aportación que aportarían respectivamente Argentina, Brasil y Venezuela; un segundo con 400 millones de aportación por parte de Uruguay y Ecuador; en el tercer tramo en el que cada país aportaría 100 millones se encuentran Bolivia y Paraguay. De esta manera se completan los 7.000 millones del capital suscrito.

Las demoras en la concreción del Banco del Sur se explican por la prioridad secundaria que le han otorgado al proyecto la mayoría de los países miembros, así como por las diferencias entre las posiciones frente al papel que el mismo debería cumplir.

A fines de marzo del 2009 continuaban las discusiones con respecto a la operatividad y funcionamiento del Banco del Sur; persiste la resistencia de los representantes de algunos países para establecer un voto equivalente para cada país y no en función del capital aportado; igualmente existen diferencias en cuanto a la forma de garantizar el retorno de los capitales prestados, evitando “que el banco se convierta en una fundación”.

La limitada importancia que el proyecto tiene para Brasil se aprecia claramente al mencionar los 120.000 millones de dólares con que cuenta el BANDES para financiar actividades en ese país; sus representantes han enfatizado la prioridad de que el Banco del Sur financie obras de infraestructura, logística y energía en la región, sectores en los cuales las empre-

sas brasileñas tienen fuertes intereses. Parece claro, además que el interés geopolítico brasileño apunta hacia un banco del sur debilitado.

Por lo tanto, el nuevo banco nace con proyecciones muy limitadas, sobre todo si se recuerda que los 7 países que lo impulsan tienen reservas internacionales depositadas en bancos de los países desarrollados superiores a los 300.000 millones de dólares; sin embargo, el acceso a su financiamiento sería muy importante para los países más pequeños.

Conclusión

La propuesta del Banco del Sur llena efectivamente una necesidad regional, que se registra igualmente en otras latitudes; no constituye una iniciativa anti sistémica ni anti hegemónica, si bien permitirá contar con mayores opciones de financiamiento y un mayor nivel de independencia financiera relativa. Ni siquiera la coyuntura de la presente crisis financiera global ha permitido apreciar completamente la importancia de las funciones que la nueva entidad podría cumplir.

Autores como Joseph Stiglitz han apreciado positivamente este paso señalando que "... en los mercados emergentes el problema es la falta de financiación a largo plazo y los bancos de desarrollo han sido exitosos en llenar ese vacío";¹⁹ destaca igualmente la conveniencia de evitar las condiciones que imponen las instituciones financieras multilaterales.

Cabe destacar que la dinámica de avance hacia concretar la creación del nuevo banco regional, fue suficiente para provocar algunas revisiones en el funcionamiento de ciertos préstamos de entidades como el BID y el Banco Mundial, reduciendo su condicionalidad y mejorando sus características, a fin de hacerlos más atractivos frente a las nuevas opciones que surgirán; en tal sentido, el Banco del Sur, aún antes de funcionar ha impulsado una mayor competencia en la región.

Por otro lado, varios expertos consideran que "el Banco del Sur representa un antídoto sano y necesario a una cierta cultura esclerótica y egoísta que busca defender la supervivencia institucional antes de cumplir con su mandato de eliminar la pobreza".²⁰ Es claro que la versión actual del Banco del Sur que estaría por iniciar sus labores no responde a todas las expectati-

¹⁹ / Citado en Zibechi Raul: "Banco del Sur: Hacia la autonomía financiera", Junio 15 de 2007.

²⁰ / McElhinny Vince: op cit.

vas generadas con las propuestas iniciales, pero es un paso importante en la dirección adecuada, básicamente porque inicia un proceso cuyos alcances serán definidos en el futuro, principalmente con las decisiones políticas de los pueblos de la región, fortaleciendo un modelo de desarrollo diferente, más inclusivo, equitativo y ambientalmente sostenible.

No debemos perder de vista que la importancia estratégica del Banco del Sur radica en su potencial, en el mediano y largo plazo, de fortalecer la posibilidad de construir un espacio económico regional: la Unión Suramericana.²¹ Ese es el objetivo fundamental.

²¹ / Buela Alberto: Revista Espaço Da Sophia No. 28, julho 2009.

Bibliografía

ASEAN, (2009), Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015.

BRENNER, Robert, (2008), “Una crisis devastadora en ciernes”, Enero.

BUELA, Alberto, (2009), Revista Espaço Da Sophia No. 28, Julho.

CEPAL, (2000), “Globalización y Desarrollo”, , Santiago de Chile, Abril.

HENNING, Randall, (2002), “East Asian Financial Cooperation”, “Policy analyses in International Economics 68, Peter Peterson Institute for International Economics, USA, October..

LORDON Frederick, (2007) “En fin une mesure contre la démesure de la finance, le SLAM!”, en Le Monde Diplomatique, Février.

LORDON Frederick, (2007),”Quand le finance prend le monde en otage”, Le Monde Diplomatique, Septembre.

MCELHINNY, (2007), “El Banco del Sur”, Bank Information Center, Noviembre.

MOREIRA CUNHA, André y DA SILVA BICHARA, Julimar, (2007), “Globalización financiera y estrategias periféricas: experiencias recientes de América Latina y lecciones desde Asia”, en Revista de Economía Mundial, No. 17.

ROMERO CEVALLOS, Marco, (2000) “Temas del debate sobre la política económica y el desarrollo”, en Revista Ecuador Debate No. 50, Agosto.

UNCTAD, (2007), “Trade and Development Report 2007: Regional Cooperation for Development”, Ginebra, Septiembre.

ZIBECHI, Raúl, (2007), “Banco del Sur: Hacia la autonomía financiera”, Junio.

Un nuevo modelo de inserción internacional de Bolivia: Construcción desde el Sur

Rogelio Churata Tola

*”Que la búsqueda del puro beneficio individual en los sujetos
lleva a la destrucción de la sociedad a la que pertenecen...”*

Walter Graziano (2005)

Introducción

Bolivia en los últimos veinte años, ha sido uno de los países donde las prescripciones neoliberales fueron las más fuertes. Pero al final del proceso, los resultados conseguidos no fueron nada favorables para la sociedad. Ello, era evidente para el actual gobierno, que recogiendo las demandas de la gran mayoría de la población boliviana ha planteado no seguir el mismo camino de la política comercial fundamentalizada. Por lo que con la llegada del presidente Evo Morales al gobierno, cambió el enfoque de las relaciones internacionales. Estos lineamientos ya fueron recogidos en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) donde se aprecian cambios significativos en la priorización temática sobre el relacionamiento económico internacional de Bolivia, como en la doctrina de relacionamiento político con el mundo en general. Así, pasa a primer plano la diplomacia de los pueblos, un nuevo enfoque en lo referente a la reintegración marítima, revalorización de la hoja de coca y la protección del ciudadano boliviano en el exterior.

En ese sentido, la aplicación de la nueva política exterior dio lugar a un nuevo enfoque en su relacionamiento político, económico, social y cultural, donde se aprecie la forma de participación de un gran número de actores sociales directamente involucrados con la estructura productiva del país y conjuncionados con la construcción de la economía plural y el cambio

de la matriz productiva tradicional. En ese marco, el nuevo modelo de integración externa debe estar sustentado en función a las reivindicaciones y necesidades de los sectores más discriminados y excluidos anteriormente.

Así en el nuevo modelo de relacionamiento externo priman los elementos de solidaridad, complementariedad, ecuanimidad, correspondencia, en un marco de armonía y el respeto al ser humano para “Vivir Bien”¹; así como la búsqueda de su desarrollo en conformidad con la naturaleza, para construir una hermandad entre los pueblos del mundo, consolidando los procesos de integración económica, social y política en función de la vida. Esta nueva dinámica también se basa en la revalorización del mercado interno; es decir, en la búsqueda estratégica del fortalecimiento y la consolidación del mercado interno a partir de la industrialización de las materias primas, generando una alta complementariedad con las necesidades del desarrollo productivo recíproco y solidario con otros países. Asimismo, el nuevo modelo propende a lograr la soberanía productiva y la seguridad alimentaría a objeto de reducir la pobreza y eliminar la exclusión social acentuada tanto con el modelo primario exportador como con la globalización capitalista. En ese sentido, el PND adopta la visión histórica de lograr “...un cambio del patrón primario exportador por un nuevo enfoque de desarrollo productivo con valor agregado, independiente y más diversificado que contribuya a resolver los problemas de heterogeneidad estructural, desigualdad y pobreza”² no sólo de los bolivianos, sino de las sociedades y pueblos que habitan nuestra región.

Ahora como nunca el Estado boliviano y la sociedad boliviana en general buscan encontrar una salida a los patrones pendulares de dependencia y debilidad externa de los últimos cincuenta años, encontrando una estrategia de inserción activa y soberana en las próximas cinco décadas. La construcción de esta inserción de Bolivia en la región y en el mundo, significa aprovechar las nuevas oportunidades comerciales de integración y de cooperación internacional, mediante un relacionamiento más justo e igualitario, más integrador y solidario, al igual que impulsar una agenda Latinoamericana de integración y comercio conjunto y complementario.

¹ El “Vivir Bien” es la base de una vida, donde todos y todo nos podamos sentir bien, disfrutar una vida que sea basada en la identidad que nos ha legado nuestros abuelos. La armonía y el complementarnos en nuestras familias y en nuestras comunidades, con la naturaleza y el cosmos, más la convivencia por medio del consenso diario entre todos y todo en nuestras comunidades y el mundo entero. Definición recogida en: Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, *Glosario de Términos*, Cuadernos de discusión participativa, 2007.

² Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010), Ministerio de Planificación del Desarrollo, La Paz, 2006.

En la perspectiva del nuevo enfoque de relacionamiento económico internacional de Bolivia con la región y el mundo, se privilegia la cooperación y la ayuda mutua, siempre en condiciones de reciprocidad y complementariedad, alejado de los intereses meramente mercantilistas. Así, el gobierno ha tomado la iniciativa del Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP) como una opción que busca el *comercio justo* y una *integración solidaria*, en el marco de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) como una alternativa a los acuerdos de libre comercio, de carácter mercantilista; en ello se establecen una serie de iniciativas regionales vinculadas a la cooperación Sur-Sur y a la profundización de la integración Latinoamericana, tomando en cuenta las asimetrías y desigualdades del desarrollo relativo de cada nación.

En ese contexto, el propósito de este trabajo es identificar o determinar los cambios más relevantes en la integración comercial de Bolivia; además de los avances y resultados de esta propuesta, al amparo del nuevo modelo de inserción internacional que se busca en el marco del comercio complementario y particularmente del comercio justo y solidario. Para ello, se plantean algunas interrogantes que se tratará de responder en el transcurso del desarrollo del trabajo: ¿Qué país queremos dentro de los próximos 50 años?, si esto, se quiere construir ¿Qué tipo de relación requiere Bolivia con el mundo? y ¿Cuál es el modelo alternativo de integración comercial que se pretende construir? y la respuesta estará en entender esta nueva visión que tiene Bolivia hacia delante. Para responder esas interrogantes, se ha recurrido al análisis de los tantos documentos que se encuentran en la Cancillería de la República y otros en el marco de los lineamientos estratégicos del PND.

El trabajo esta estructurado en tres partes: en la primera parte, se analiza los cambios más relevantes de integración comercial en la nueva visión de relaciones internacionales desde el 2006, donde se explican la búsqueda de un nuevo modelo de inserción internacional de Bolivia mediante el cambio de la matriz productiva tradicional. En la segunda parte, se examinan los avances y resultados recientes de la propuesta de política comercial y las principales iniciativas de los estudios de prospectiva de carácter sectorial, alcanzados entre los periodos 2006 y 2008. En la tercera parte, se indaga el comercio complementario y la suscripción de alianzas comerciales como una opción efectiva para Bolivia ante la pérdida de las preferencias del ATPDEA y eventualmente de la UE. Por último, se presentan los resultados conclusivos del nuevo enfoque de inserción internacional sus implicaciones y consecuencias.

I. Situación y la nueva dinámica de relaciones internacionales

El estado de situación de la política exterior de Bolivia, desarrollada durante los últimos veinte años, se caracterizó por un alto grado de dependencia, excesivo endeudamiento del país y alta injerencia externa, limitando la capacidad de inserción activa y soberana de Bolivia en la comunidad internacional. El país, para cambiar las debilidades de su economía, siempre ha estado recurriendo al mercado externo, al ahorro externo, al crédito externo y a la cooperación externa; además, las posibilidades de desarrollo de las organizaciones ciudadanas ha estado sellada a las donaciones externas, más que a una efectiva participación de la ciudadanía. Por tanto, la injerencia externa, como característica propia de las doctrinas del liberalismo, afectaron el ejercicio pleno de adoptar estrategias de política exterior soberanas, que incorporen el contenido social.

En consecuencia, la aplicación ortodoxa del modelo fundamentalista, agudizado por la intensificación de la globalización capitalista, particularmente con la internacionalización de las finanzas, aparejada a una acumulación del capital a escala mundial, se excluyó la justicia, la igualdad y la equidad en su aplicación (Stiglitz, 2006); además se limitó la capacidad soberana de actuación internacional, ya sea en lo social, cultural, político y económico. Estas prácticas tuvieron ciertas particularidades como ser: la ausencia de una aproximación más integral en temas de la agenda comercial y sus implicancias sobre asuntos internos, la extrema regionalización de las relaciones exteriores, escasa atención al surgimiento de nuevos actores como la sociedad civil en decisiones de relacionamiento internacional y sobre todo, la suscripción de acuerdos comerciales sin la activa participación de la mayoría de los actores de la estructura productiva.

Ante estos antecedentes y acorde con el nuevo enfoque de inserción internacional, Bolivia marca un claro punto de inflexión en la forma tradicional de articular la presencia externa. Con la nueva visión de relaciones internacionales traducida en el concepto del “Vivir Bien”, inició un proceso de reestructuración interna con el propósito de sentar las bases para compartir la identidad cultural, la comunidad y ante todo la necesaria armonía del hombre con la naturaleza. Para el logro de los retos planteados, se tomó medidas estratégicas orientadas a alcanzar mejores niveles de desarrollo y lograr un efectivo ejercicio soberano en la integración regional, con acciones de promoción de las exportaciones de productos con rótulo de Marca boliviana y creciente contenido de valor agregado en el país.

En este marco, el gobierno está implementando un nuevo modelo de inserción bajo el concepto de “*integración con soberanía*”, que tiene como eje central al ser humano y a la naturaleza antes que la competencia. Este nuevo planteamiento se orienta a la creación y fortalecimiento del aparato productivo y a la protección del mercado interno, con la consecuente diversificación de nuestras exportaciones, las que deben estar dirigidas a alcanzar un comercio basado en la complementariedad con la producción de otros pueblos.

En efecto, el cambio en la nueva forma de relacionamiento comercial, está orientado a establecer nuevos sistemas de comercio³, con criterios de complementación, cooperación y diálogo político, así como la incorporación de nuevas estrategias que fomenten la participación de pequeños productores y protegiendo sectores estratégicos, los recursos naturales, servicios básicos, el medio ambiente y la propiedad intelectual. Asimismo, existen otros factores relacionados al nuevo enfoque, como la apertura y consolidación de nuevos mercados bajo el concepto de comercio complementario y solidario para un desarrollo armónico y equilibrado de los países.

La nueva visión de los acuerdos de integración

La nueva política de integración comercial con el exterior, tiene prevista elaborar e implementar una política estratégica de inserción internacional con soberanía y autodeterminación, orientada a lograr ciertos objetivos: el cambio del patrón primario-exportador que permita aprovechar de mejor manera los acuerdos suscritos por Bolivia y establezca condiciones, prioridades y metas para las exportaciones, así como un proceso gradual y sistemático de apertura de nuevos mercados; recuperación de la importancia del mercado interno, a través de la aplicación de medidas de protección selectiva; el cambio del patrón de dependencia y de las donaciones externas por un nuevo patrón sustentable en función a las prioridades del país; finalmente, el uso y el control del excedente en la estructuración de la nueva matriz productiva en beneficio de la población boliviana (PND, 2006-2010). Para alcanzar los objetivos de cambio de la matriz comercial, se definen determinados *lineamientos* y *acciones* estratégicas y capacidades negociadoras que articulen a los distintos sectores establecidos en el PND, y delineados también en la nueva Constitución.

³Los acuerdos Sur-Norte, deben estar basados en el reconocimiento y la existencia de profundas asimetrías y enormes diferencias entre países. Los acuerdos Sur-Sur, deben estar basados en la voluntad política y siguiendo los vientos de cambio en el continente. En: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Discusión participativa para el Vivir Bien*, Cuaderno informativo, Vol. I, 2007.

Lineamientos planteados en materia comercial, inversiones y promoción de exportaciones:

- Elaborar e implementar una política de comercio exterior que contemple la utilización de mecanismos arancelarios y no arancelarios para la protección efectiva del sector productivo nacional; además, se incorporen la suscripción de Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP) donde se propicie la participación de micro, pequeños y medianos productores, así como de las asociaciones y comunidades productores de producción ecológica y de manufacturas a fin de diversificar productos con valor agregado y posicionamiento de la Marca Boliviana, en base a identificación de la demanda externa.

- Elaborar un texto de Acuerdo Marco sobre promoción y protección recíproca de inversiones y los capítulos correspondientes a inversiones en los acuerdos suscritos por Bolivia, de acuerdo a lineamientos establecidos en el PND y en función de los TCPs.

- Medidas para incentivar la exportación de productos bolivianos provenientes de micro, pequeños y medianos productores, a través de promoción comercial basada en enfoque de demanda. Todo en el marco del pilar de Bolivia productiva.

Acciones efectuadas para la inclusión y articulación de distintos sectores de estructura productiva:

- Desarrollar mecanismos de diálogo para la *participación activa de instituciones y sociedad civil* en la formulación de temas estratégicos de la política comercial y en foros de negociaciones internacionales, para establecer una integración regional integral, soberana y solidaria.

- Implementación de la Reforma Arancelaria para la protección y fortalecimiento del aparato productivo y acciones que permitan la *inclusión* al proceso exportador de *micro, pequeños y medianos productores*.

- Promoción de las exportaciones en un marco del *comercio solidario y complementario*, a través de estudios de mercado basada en enfoque de demanda, que incida en la generación del empleo, reducción de la desigualdad y erradicación de la pobreza. Dichas políticas de promoción son:

- Se busca un patrón exportador diversificado y con mayor valor agregado en procura de posicionar una *marca país e imagen nacional*, que represente una producción ecológica y orgánica.
- Se propone la participación estatal para lograr adecuados procedimientos de acopio, estandarización, empaque y embalaje, acreditación, certificación de calidad, promoción y apertura de los mercados externos en base a marca boliviana.
- Se programa la promoción de mercados internos y externos para contar con información oportuna sobre volúmenes y zonas de producción, precios y compradores e identificar nichos de mercado y oportunidades comerciales para la oferta exportable boliviana efectivo y potencial.
- Se plantea la generación de incentivos fiscales bajo criterios de selectividad en su aplicación.

Por todo aquello, el país busca mantener relaciones diplomáticas, económicas, comerciales y de cooperación científica, tecnológica y cultural, con todos los países soberanos del mundo, sin discriminación de tendencias políticas e independientemente de sus sistemas sociales de gobierno, relaciones horizontales que tienen que ser basadas en la complementariedad y el equilibrio entre los pueblos y las naciones; es decir, relaciones con todo el mundo, -no solamente con gobiernos, sino también con los movimientos sociales- para establecer relaciones entre los pueblos, entre las sociedades, relaciones orientadas a resolver los problemas y conflictos entre los países y los pueblos en paz y mutuo consentimiento, cualquiera sea su naturaleza o materia, sean solucionadas mediante el diálogo y la comprensión dentro de los principios de respeto mutuo a la soberanía, a la independencia y a la no injerencia en asuntos internos. En efecto, Bolivia está reconstruyendo la hermandad de nuestros antepasados en *AbyaYala*⁴, una hermandad que no se limita a este continente, sino a otras naciones de otros continentes (UDAPEX, 2006). Por lo que, a partir de esta nueva visión se pretende

⁴ “Es el nombre dado al continente americano por los Kunas de Panamá y Colombia antes de la llegada de Cristóbal Colón. Aparentemente, el nombre también fue adoptado por otras naciones americanas, como los antiguos mayas (...). AbyaYala quiere decir “tierra de plena madurez”, o según algunos “tierra viva, tierra siempre fértil, tierra en florecimiento” o “tierra de la eterna juventud, tierra en constante rejuvenecimiento”, que se extendía desde los hielos de Alaska hasta los de la Tierra de Fuego, conformando una sola nación de hermandad...”. En: Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, *Discusión participativa para el Vivir Bien*, Glosario de Términos, 2007.

construir juntos los procesos de integración económica, social y político en función de la vida.

En efecto, Bolivia propone darle un contenido social a la integración generando mecanismos de discriminación positiva que permitan la aplicación de un tratamiento diferenciado a los países de menor desarrollo para encarar así una verdadera lucha contra la desigualdad y la pobreza. En este marco se promueve la integración Latinoamericana, apostando por la renovación, consolidación y profundización de los procesos de integración subregional, especialmente tratando de fortalecer la acción de bloque frente a otros países o bloques extraregionales de integración y una visión incluyente de la sociedad civil como actores de los procesos de integración.

El nuevo enfoque de integración comercial

Los nuevos acuerdos comerciales son planteados de una manera más integral englobando perfiles como el productivo, social, cultural, político, científico y tecnológico en función a las ventajas, capacidades y aportes diferenciados, y en reconocimiento de asimetrías y desigualdades en el grado de desarrollo relativo; además la construcción de un marco complementario, cooperativo y solidario, que potencie y beneficie a los pueblos; es decir, que constituya al comercio como una herramienta de lucha contra la pobreza y no como instrumento de lucro individual (Graziano, 2005). En ese sentido, el nuevo modelo de integración comercial está basado en elementos rectores y un conjunto de principios básicos de la relaciones internacionales como: solidaridad y cooperación, soberanía y auto determinación, democracia y pluralismo y promoción del desarrollo sostenible.

Por tanto, estos elementos son considerados como pilares para estructurar espacios de diálogo político, económico, infraestructura, humano y social, que aplicados conjuntamente dan forma a un verdadero área de integración desde abajo y multidimensional.

Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA)

La ALBA es una propuesta o modelo de integración, fundada en principios de ayuda mutua, cooperación, complementariedad y respeto a la soberanía de los pueblos del Caribe y América Latina. *Ayuda mutua y cooperación*, es el dar y el recibir entre familias, comunidades y pueblos, motivada por el bien común que se aplica por medio del “Ayni”, es como

sentirse responsable frente a los demás. *Complementariedad*, donde los países se colaboran entre sí, intercambiando productos que necesitan, pero que por uno u otro motivo les resulta difícil o casi imposible de producir dentro sus propias naciones, donde ambas países resultan beneficiados con el intercambio, es decir, complementación en base a cada una de las potencialidades y necesidades. *Respeto a la soberanía*, los acuerdos deben realizarse respetando la soberanía, independencia y el derecho a la autodeterminación de cada país miembro. Estos principios marcan claramente la diferencia respecto a la aplicación ortodoxa de los acuerdos del modelo fundamentalista.

La propuesta alternativa surge principalmente con dos objetivos. Por una parte, la transformación de las sociedades latinoamericanas por medio de un proceso integral que impulsa tanto el ejercicio directo de la soberanía de los pueblos como el equilibrio y la complementación no sólo con las personas sino también con la naturaleza. Por otra, intenta abordar los obstáculos que impiden la verdadera integración como la pobreza, exclusión y desigualdades sociales; el intercambio desproporcionado y las condiciones inequitativas de las relaciones internacionales. Entre las características que hacen de un acuerdo alternativo, es: en primer lugar, porque tiene un gran componente social, donde se intenta atacar de forma conjunta la búsqueda de las desigualdades sociales; en segundo lugar, promueve la integración latinoamericana y caribeña, al igual que consolidar y diversificar las relaciones internacionales reforzando la cooperación Sur-Sur y luego ir ampliando las relaciones a otras regiones y países.

Para alcanzar dichos propósitos, la ALBA se guía por ciertas reglas y bases: el comercio y la inversión no deben ser fines en sí mismos, sino instrumentos para lograr un Vivir Bien; trato especial y diferenciado de los diversos países y la dimensión de sus economías; promoción de la complementariedad económica y la cooperación antes que la competencia entre los países; integración y fortalecimiento de las comunicaciones y el transporte entre países latinoamericanos y caribeños; la sostenibilidad del desarrollo mediante normas que protejan el medio ambiente; integración energética entre los países de la región; fomento a las inversiones latinoamericanas y caribeñas para reducir la dependencia; defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos de la región y la aplicación de medidas para que las normas de propiedad intelectual no se conviertan en un freno a la cooperación entre países.

En función a estos principios y bases, se acordaron algunos lineamientos estratégicos y varios proyectos de “Gran Nación” en diferentes sectores⁵. Proyectos de carácter educativo que contiene planes para la alfabetización de países integrantes y de otros no miembros, así como la formación universitaria y el trabajo productivo. Por otra parte, se acordaron lineamientos para el comercio justo que estipula la creación de empresas para suministros industriales y el establecimiento de redes de tiendas y de almacenamiento y comercialización. En lo financiero se acordó la creación de un fondo económico de cooperación y de inversiones productivas con una motivación social y contribuir a la disminución de las desigualdades sociales y económicas para miembros del grupo con opciones de ampliación a otras naciones de la región, como mecanismo de protección frente a la volatilidad financiera. Asimismo, se conformó un banco de alimentos y una empresa de producción agroalimentaria para fortalecer la soberanía alimentaria.

En ese marco el presidente Evo Morales planteó a inicios del año 2006 seguir el legado de nuestros ancestros, de vivir en hermandad en *AbyaYala*, donde estuvo siempre presente la unidad y complementariedad en el corazón y acción de los pueblos del continente, lo que se llamó a crear el Tratado de Comercio de los Pueblos, que el mismo abordaremos en la siguiente sección.

Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP)

El TCP es otra de las nuevas propuestas de alternativa para asuntos de relacionamiento económico y político entre los países, es una nueva forma de ver cómo se relacionan los países para complementarse tanto en comercio como en otras áreas económicas. En efecto, esta nueva propuesta está basada fundamentalmente en la cultura de la vida y la complementariedad entre los pueblos y las naciones en sus relaciones económicas, políticas y culturales.

El TCP busca incorporar objetivos como el bienestar de la mayoría de la población, la reducción de la pobreza, la complementariedad en las relaciones comerciales. Para el TCP, el comercio y la inversión no son fines en sí mismos, sino factores que contribuyen a alcanzar el estado del “Vivir Bien”, a través de una amplia participación de los ciudadanos en la

⁵ Cumbre de la ALBA realizada el 2007 en la población de Venezuela de Barquisimetro. En: Agencia Boliviana de Información, La Paz, 21 de enero de 2008.

toma de decisiones colectivas. En síntesis, el TCP plantea un modelo de convivencia distinto, que no se basa en la codicia del sistema económico mundial tradicional, ni en la competencia o en el afán de acumulación, sino que discute propuestas de integración más abarcadoras y equitativas que trascienden en el ámbito comercial y que por principio promueven el equilibrio, la complementación productiva y cultural.

En este marco y bajo el concepto del “Vivir Bien”, los nuevos acuerdos comerciales como la ALBA y TCP, son la expresión del proceso de cambio político, económico y social que vive la región. En ese sentido, se convierten en espacios de confluencia de los gobiernos que buscan el cambio, que promueven transformaciones estructurales en la región y buscan construir alternativas regionales concretas frente al modelo fundamentalista.

II. Avances y resultados de propuesta del nuevo enfoque de relaciones económicas internacionales

Con el planteamiento del nuevo enfoque de inserción internacional y la nueva visión del gobierno de Bolivia, frente al enfoque mismo de los procesos de integración en la región. El país ha contribuido en el encauzamiento de la integración hacia una fase más profunda y con una nueva visión más integral acorde con nuestra propia realidad regional, de sentido más humano y no basada puramente en lo comercial.

Bajo este enfoque, en las siguientes secciones se presentan algunos avances y resultados de propuesta alcanzados a la consecución de los lineamientos de la nueva visión de inserción internacional entre los periodos 2006 y 2008. Para ello, corresponde señalar que este acápite se analizará en dos partes: la primera, referida a logros alcanzados en ámbitos de: política comercial, política arancelaria y la participación de la sociedad civil en las relaciones económicas internacionales; la segunda, correspondiente a principales acuerdos y convenios suscritos por Bolivia en el marco del TCP.

Política comercial, arancelario y cambio de actores en procesos de integración

En este ámbito, se plantea una estrategia de inserción internacional que esté a favor de conseguir mayor desarrollo, que contribuya a avanzar hacia una mayor igualdad social y sobre todo erradicar la extrema pobreza. En ese sentido, Bolivia amerita de una política comercial exportadora que

arrastre por sus vinculaciones al resto del aparato productivo y especialmente al empleo.

En realidad, los países exportan sólo una parte del producto total, por lo que en las exportaciones sólo se emplea una parte de la gente. En Bolivia una fracción muy menor de los bolivianos trabaja en la producción de exportaciones, la gran mayoría de las personas trabaja en los sectores que producen para la economía interna. De acuerdo con datos del INE (2008), se puede estimar, que cerca del 30% de la actividad económica está destinada a las exportaciones, que desde ya es una cifra alta y el 70% está orientado al mercado doméstico. Por tanto, es importante poner especial atención a la evolución de la economía que no está dedicada todavía a la exportación, a fin de diversificar la oferta exportable boliviana al mundo y que de manera favorable tiene su impacto en la calificación de vida de la gran mayoría de la población boliviana.

Bajo esta premisa, el gobierno ha logrado conseguir nuevos mercados para la producción nacional, a través de nuevos destinos para los productos bolivianos y nuevas inversiones para dar oportunidad a los micro, pequeños y medianos empresarios. De esta manera se busca generar más oportunidades y mejores empleos que incidan de manera directa en el crecimiento de la producción nacional.

Ámbito comercial

No obstante de la situación actual de crisis internacional atípica, el país mostró un desempeño extraordinario en la generación de corrientes comerciales en los tres últimos años, superando a las registradas en periodos anteriores; no por su incremento de valor o volumen, sino por su composición del contenido de la industria manufacturera y por la importancia de productos alimenticios, que suponen un mayor valor agregado; además de la profundización y ampliación de preferencias arancelarias⁶ para productos bolivianos, en el marco de los lineamientos recientes de la nueva política comercial y del PND.

Asimismo, por el ambiente externo favorable junto a la positiva gestión exportadora del gobierno, enmarcada en la transformación de la matriz productiva tradicional, permitió lograr un superávit comercial sostenido,

⁶ La ampliación de preferencias arancelarias se dio en los Acuerdos de Complementación Económica: ACE-36 (Mercosur) específicamente con el Brasil, ACE-31 (México), ACE-22 (Chile) y ACE-47 (Cuba).

principalmente desde el año 2006 hasta los primeros cuatro meses de 2009 (ver gráfico 1). Si bien el valor de las importaciones es creciente, en el primer cuatrimestre el valor de las exportaciones es mayor que el valor de las importaciones; es decir, de 1,524 millones de dólares y 1,345 millones, respectivamente, generando con ello un superávit o un excedente de 210 millones de dólares americanos, como resultado del intercambio comercial con el mundo.

Gráfico 1
BOLIVIA: SALDO COMERCIAL POR CUATRIMESTRES,
2000-2009
(En millones de dólares americanos)



Fuente: Elaborado con información oficial del INE y M.P.D., 2009

Haciendo una comparación del valor, el crecimiento del comercio global fue importante entre 2006 y 2008, debido a que el flujo del comercio aumentó en 295%, esto debido a un incremento mayor en las exportaciones en 138% (ver cuadro 1). Obteniendo un resultado favorable en la balanza comercial, lo que significa que el superávit comercial de Bolivia se ha incrementado en 1.500 millones de dólares, respecto hacia finales del 2005, cuando el superávit alcanzó a 508 millones de dólares.

Asimismo, cabe destacar que en el mismo periodo, el país ha recuperado el control de los excedentes generados por la actividad exportadora, como resultado de la nacionalización de nuestros recursos naturales y que ahora se reinvierte en Bolivia. Por consiguiente, favoreciendo al desarrollo económico y social.

Cuadro 1
COMERCIO DE BOLIVIA, SEGÚN ACUERDOS
COMERCIALES Y PAÍSES
(En porcentajes)

ZONA GEOECONÓMICA PAÍS	Estructura porcentual			Estructura porcentual			Tasa de crecimiento		
	2005			2008 ^(p)			2005-2008		
	X	M	X-M	X	M	X-M	X	M	X-M
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	138.0	105.3	295.0
CAN	16.4	10.8	43.0	7.3	9.7	1.3	6.2	84.1	-88.0
MERCOSUR⁽¹⁾	48.6	38.9	95.1	55.5	39.2	96.2	171.6	106.5	299.5
Venezuela	5.8	1.6	25.9	3.8	5.1	0.8	57.4	545.8	-87.9
Chile	1.3	6.7	-24.5	1.2	7.0	-13.2	116.0	113.5	112.7
Cuba	0.0	0.1	-0.3	0.0	0.1	-0.3	3667.6	325.5	289.1
México	0.7	2.1	-6.2	0.6	2.2	-3.5	97.7	113.0	122.8
Estados Unidos	13.9	13.8	14.4	7.1	10.4	-1.4	21.0	55.6	-137.9
UNION EUROPEA	5.6	9.9	-15.3	6.0	8.3	0.3	156.5	71.7	-107.6
AELC⁽²⁾	3.7	0.3	19.7	2.3	0.2	7.5	50.8	59.3	50.2
RESTO DE EUROPA	0.1	0.2	-0.4	0.1	0.1	0.0	4.6	-32.6	-103.7
Japón	4.6	6.4	-4.2	3.0	9.9	-14.2	58.2	218.8	1247.3
RESTO DE ASIA	0.9	7.2	-29.4	1.9	9.0	-15.7	421.4	156.5	110.8
Chinavv	0.7	6.7	-28.0	1.8	8.3	-14.2	529.6	154.8	100.7
RESTO DE ZONAS	4.2	3.5	7.7	15.0	3.8	42.9	740.9	119.6	2108.0

Fuente: Elaboración con información oficial del INE, 2008

(1) Venezuela salió de la CAN y se adhiere al MERCOSUR en julio de 2006

(2) Asociación Europea de Libre Comercio

(p) Preliminar

Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, los principales mercados para las exportaciones bolivianas fue MERCOSUR que prácticamente representa más del 55% del total exportado, seguido por la Comunidad Andina y la Unión Europea que en su estructura de participación representan entre 7.3% y 6% respectivamente. Por su parte, a nivel de países, los principales mercados de acuerdo a su importancia de participación se conceden: Estados Unidos (7.1%), Venezuela (3.8%), Japón (3.0%), China (1.8%) y Chile (1.2%), conforme se muestra en el cuadro 1.

En cuanto al dinamismo, las exportaciones al mercado de la China son los que han crecido sustancialmente en 529.6%, a MERCOSUR 171.6%, a

Unión Europea 156.5%, a Chile 116.0%, a México 97.7% y a Comunidad Andina 6.2%. Respecto al mercado de Venezuela, país con el que Bolivia, Nicaragua y Cuba forman el ALBA-TCP, se evidencia que las exportaciones han crecido significativamente en 57.4%, lo que representa en términos de valor, 157 millones de dólares más de lo vendido el año 2006, por lo que es un mercado potencial importantísimo para Bolivia, no obstante de persistir aún algunos trámites burocráticos para la exportación.

Sin embargo, por efecto de la reciente crisis generada en la esfera financiera internacional principalmente, también se observa una caída en los volúmenes de demanda de productos que se exporta como en sus precios de compra (ver cuadro 2). Por ejemplo, en los primeros cuatrimestres de 2009 respecto al mismo periodo de 2008, las exportaciones totales de Bolivia al resto del mundo se contrajeron, en términos porcentuales en 29% en valor y en volumen en 24%. En verdad, todos los productos han reducido sus ventas, y entre las actividades más importantes que han tenido caídas en valores exportados son los siguientes: productos textiles en 57%, mineral de zinc en 41%, productos y derivados de girasol en 41%, mineral de plomo en 40%, soya y derivados en 39%.

Contrariamente, haciendo la comparación de las exportaciones totales entre los primeros cuatrimestres de 2009 respecto a 2007, se muestra un incremento en términos de valor exportado de 17%, y las actividades que fueron más destacados en su crecimiento están las del sector minero, particularmente las de mineral de plomo, plata y estaño metálico que exponen crecimientos de 348%, 178% y 105%, respectivamente. En menor medida se muestran las actividades de confecciones de textiles en 88% y productos del sector de oleaginosas en 59%.

El mundo atraviesa la peor crisis desde la Gran Depresión del siglo pasado. Por lo que, es evidente, los efectos de la recesión en economías desarrolladas no sólo afectaron al país, sino a la mayoría de los países en desarrollo⁷, sobre todo en la región, que tienen una actividad económica más o menos similar al de nuestro país.

⁷ Ver informes de coyuntura: CEPAL, Informe sobre la Economía de América Latina y el Caribe, 2009; Fundación Milenio, La Paz, 13 de marzo 2009.

Cuadro 2
EXPORTACIONES DE BOLIVIA, SEGÚN ACTIVIDAD
ECONÓMICA, ENERO - ABRIL, 2007-2009
(Volumen en kilos netos y valor en miles de dólares americanos)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	Ene-Abr 2007		Ene-Abr 2008 ^(p)		Ene-Abr 2009 ^(p)		Variación Porcentual		
	Volumen	Valor	Volumen	Valor	Volumen	Valor	2009-2008 Volumen	2009-2008 Valor	2009-2007 Volumen
TOTAL	3.756.123	1.301.022	4.332.543	2.151.328	3.307.940	1.524.000	-23,6	-29,2	-11,9
Gas Natural	2.757.745	559.100	3.137.782	914.978	2.368.662	714.981	-24,5	-21,9	-14,1
Mineral de plata	1.046	56.507	1.361	147.289	3.137	156.833	130,5	6,5	199,9
Mineral de Zinc	112.562	195.132	212.684	259.410	236.058	153.664	11,0	-40,8	109,7
Soya y productos de soya	326.999	89.558	367.291	147.637	239.143	90.215	-34,9	-38,9	-26,9
Estaño metálico	2.355	27.427	4.045	71.627	5.105	56.281	26,2	-21,4	116,8
Oro metálico	2	41.230	2	49.136	33	41.568	1.550,0	-15,4	1.550,0
Mineral de plomo	13.679	7.477	35.409	56.099	45.931	33.499	29,7	-40,3	235,8
Girasol y productos de girasol	54.534	19.944	63.945	53.882	78.784	31.626	23,2	-41,3	44,5
Madera y manufacturas	39.711	30.168	40.474	29.809	33.207	25.368	-18,0	-14,9	-16,4
Productos textiles	2.261	9.306	2.968	40.764	1.827	17.467	-38,4	-57,2	-19,2
Nueces de Brasil	5.140	16.719	4.421	20.376	4.443	15.355	0,5	-24,6	-13,6
Los demás actividades	440.089	248.456	462.160	360.321	291.611	187.180	-36,9	-48,1	-33,7

Fuente: Elaboración con datos oficiales del INE y Promueve Bolivia, 2009

(p) Preliminar

Ámbito arancelario

Mediante la promulgación del Decreto Supremo No. 29349 de 21 de noviembre de 2007, el gobierno establece una nueva estructura arancelaria. Esta nueva reglamentación que rige de abril de 2008, establece alícuotas para el Gravamen Arancelario a la importación de mercancías desde cero, 5%, 10%, 15% y 20%, respecto a la estructura anterior que iban del cero al 10%. Sin duda, esta nueva disposición implica aumentos en el impuesto que se paga por concepto de importación para algunos productos de un 10% a un 20%⁸.

Asimismo, con la puesta en vigencia del Decreto Supremo N° 0125 de 13 de mayo de 2009, se aplica una nueva protección a la industria nacional y el mercado interno. La nueva norma dispone un incremento del Gravamen Arancelario hasta una alícuota de 35% para todas las importaciones de productos terminados en prendas de vestir y accesorios, tapicería y mueblería, provenientes de terceros países, principalmente de países asiáticos.

Con estas medidas, el gobierno establece un mecanismo de protección a la producción nacional para las exportaciones bolivianas, de modo que se rompe los marcos del esquema liberal de economía de mercado, al establecer una nueva estructura en los niveles arancelarios de importación de mercancías, posibilitando la protección del mercado interno, resguardar los fuente de empleo, la mejora de la competitividad de los sectores transables y el acercamiento a los niveles arancelarios de los países de la región con miras a una mayor integración a través de la consolidación de una Tarifa Exterior Común (TEC), niveles arancelarios coherentes con las políticas de seguridad alimentaría, una mejor posición y mayor poder de negociación en los acuerdos comerciales.

Por consiguiente, la reforma arancelaria posibilitará avanzar en políticas sectoriales a fin de generar mayores exportaciones, particularmente de productos alimenticios por su importancia de consumo tanto al mercado andino como al Mercosur; además permitirá mayores ingresos al Tesoro General de la Nación por el incremento de recaudación ordinaria por concepto de pago del gravamen arancelario.

⁸ Particularmente para productos alimenticios que produce la economía campesina como: carnes y despojos comestibles, pescado fresco y refrigerado (salmón y trucha), queso fundido y jugos de frutas.

Participación de la sociedad civil

Se logró incluir a los sectores y organizaciones sociales en las relaciones económicas internacionales, debido a una mayor participación efectiva de los sectores productores, pueblos indígenas, campesinas, obreros, MIPYMES, asociaciones de mujeres, profesionales, las organizaciones económicas campesinas (OECAs) y empresarios privados en distintos foros y temas de relación comercial. Al respecto, se detallan algunos de ellos: Primera Cumbre de la Sociedad Civil Andina para el acuerdo de asociación llevada en su momento entre Comunidad Andina y la Unión Europea (CAN-UE); capacitación y asesoría a las micro, pequeñas y medianas empresas; participación en las rondas de negociación CAN-UE; creación del consejo consultivo de los pueblos indígenas en la CAN, donde el gobierno logró incluir la creación de instancias de diálogo abiertas con la sociedad civil en los ámbitos económico, social, cultural y político.

Asimismo, se logró incluir la dimensión social en la agenda de la ALADI, a través de apertura de espacios de discusión y bajo una nueva concepción de integración en la región. Con ello se contribuye al fortalecimiento de la integración latinoamericana.

Por tanto, bajo estas acciones estratégicas concretas se permite la participación activa de las organizaciones sociales en las decisiones económicas comerciales y por otra parte, se permite la consolidación de la democracia en el ámbito regional. De esta manera se ha promovido la inclusión y un mayor compromiso de sectores sociales.

Acuerdos y convenios en el marco del TCP-ALBA

Mediante los acuerdos binacionales y trinacionales se conciben proyectos y convenios en el marco del TCP-ALBA, así como la conformación de empresas nacionales, binacionales y regionales⁹, como alternativas de alianzas comerciales para Bolivia, tanto en lo productivo como en lo comercial.

Cooperación productiva

En el área energética: Venezuela ha otorgado a Bolivia cuatro proyectos valuados aproximadamente en 1.500 millones de dólares, en una

⁹ Para mayor detalle ver: Cuadernos de discusión participativa, integración, acuerdos comerciales y desarrollo para el Vivir Bien, Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, La Paz, 2007.

planta petroquímica, una de gas a líquidos (GTL) que transforma el gas en diesel y otras dos plantas de 100 y 70 millones de dólares para la separación de líquidos y destinadas a aumentar la producción de gas licuado de petróleo (GLP). Paralelamente, la estatal petrolera venezolana PDVSA comprometió invertir 800 millones de dólares en exploración y explotación de hidrocarburos. Estos acuerdos que se firman con PDVSA implican la formación de sociedades mixtas con YPPB.

En el área minera: Bolivia y Venezuela han creado la compañía estatal Mixta del Sur (Minsur), que permite a la estatal Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) participar en toda la cadena productiva de la industria minera.

En el área agrícola y de industria manufacturera: Venezuela ha aportado recursos para una inversión en más de 23 millones en diversos proyectos en Oruro, Potosí, Beni, Pando y La Paz, entre ellos la instalación de una planta en el Chapare de Cochabamba para industrializar la hoja de coca y otras industrias de la quinua (1.5 millones para siete proyectos), en textiles (600 mil dólares), en lácteos (una planta de medio millón de dólares en Pucarani de La Paz), en madera (20 proyectos con una inversión de 950 mil dólares), en turismo (450 mil dólares), producción de miel (10 plantas con inversión de 1.2 millones de dólares) y en manufacturas de cuero (150 mil dólares para cinco talleres). Con todos estos proyectos de emprendimiento, particularmente en los rubros agrícola y textil se podrían crear más de 230 mil empleos, de los cuales 450 estarían en la rama de la industrialización de la coca.

Por otra parte, se encuentran proyectos aprobados y en ejecución en el marco de TCP-ALBA. Según, información del Ministerio de Producción y Microempresa, en Bolivia, el año 2006 se llevaron adelante 272 proyectos productivos, con una inversión por encima de 6 millones de dólares americanos; y el año 2007 se ejecutaron 260 proyectos con una inversión similar por encima de 6 millones de dólares americanos (ver cuadro 2).

Cuadro 3
PROYECTOS DE INVERSIÓN APROBADOS Y EN EJECUCIÓN,
2006-2007
(Número de proyecto e inversión en miles de dólares americanos)

RUBRO	PROYECTOS APROBADOS 2006		PROYECTOS DE EJECUCIÓN 2007	
	Nº de proyectos	Inversión	Nº de proyectos	Inversión
Textiles	149.0	1,579.7	145.0	1,527.7
Madera	25.0	434.5	23.0	399.2
Cuero	32.0	424.1	31.0	379.1
Alimentos	55.0	2,405.4	51.0	74.4
Cerámica	2.0	60.0		
Joyería	8.0	87.6		
Comercio	1.0	140.0	1.0	1,400.0
Otros		1,260.0	9.0	2,429.4
TOTAL	272	6,391.3	260	6,209.8

Fuente: Elaboración con datos de Ministerio de Producción y Microempresa, 2008

Cooperación social

Programa de alfabetización: el objetivo del gobierno era terminar con el analfabetismo en el país, para ello se contó con la cooperación del gobierno cubano, que donó para los facilitadores y alumnos del programa “Yo si puedo”, material didáctico, televisores y reproductores de video. En el año 2006 se inició el programa nacional de alfabetización en los nueve departamentos del país, con el propósito de acabar con el analfabetismo en Bolivia. Para apoyar esta ambiciosa iniciativa, se distribuyeron 10 mil manuales, también llegaron procedentes de Cuba 10 mil televisores y 4.400 reproductores de video (VHS), que fueron distribuidos por todo el territorio nacional. En efecto, gracias a este plan se alfabetizaron 823.256 personas iletradas en los nueve departamentos del país (Ministerio de Educación - Coordinación General del PNA, 2009).

Asistencia en salud: en este programa cooperaron unos 1.700 profesionales cubanos a todos aquellos ciudadanos bolivianos que carezcan de recursos económicos necesarios, en los 236 de los 327 municipios del país; asimismo, se incluye la donación de 20 hospitales equipados con tecnología de punta y seis centros oftalmológicos, que están localizados en La Paz

(Copacabana), Cochabamba, Santa Cruz, Sucre y Potosí¹⁰. Con este programa, se atendieron a más de un millón de bolivianos en todo el país.

Por otra parte, está la formación de recursos humanos, con becas de formación de médicos y especialistas en medicina general integral u otras áreas de las ciencias médicas. Al respecto, Cuba ofertó a Bolivia 5 mil becas. Igualmente, Venezuela otorgó otras 5 mil becas de estudio para la formación de jóvenes en el sector de la petroquímica.

En efecto, los nuevos marcos de las relaciones internacionales así como la creación de nuevos esquemas de comercio, permitieron a Bolivia a acceder a la cooperación técnica y financiera.

III. El comercio complementario: ¿Una verdadera opción para Bolivia?

En los años 90, Bolivia siguió una política comercial bajo el consenso de Washington que desmontó toda la estructura arancelaria hacia un arancel plano, esta situación ha cerrado todas las capacidades de desarrollo productivo, acentuando el modelo tradicional de inserción externa basado en la extracción de recursos naturales (plata primero, estaño después, luego gas natural). En busca de revertir esta situación estructural de larga data, los nuevos acuerdos de negociación comercial se enmarcan en la pregunta ¿Qué país queremos dentro de los 50 años?; un país desarrollado y soberano con capacidad productiva, un país exportador de productos industriales y no de materias primas; además de estar en armonía con el mundo. Entonces, el punto clave, es entender, esta visión que tiene Bolivia hacia delante, en el marco de solidaridad y cooperación entre los pueblos. Se trata de una opción cuyas consecuencias superan lo estrictamente comercial y presenta efectos importantes en términos sociales, culturales y ambientales a fin de afrontar los nuevos retos y riesgos de la economía global y de los dramáticos cambios climáticos que vive el mundo.

Por tanto, el objetivo del gobierno, es obtener una política comercial que beneficie a todos los bolivianos y no solamente a algunos sectores y principalmente a empresas transnacionales. Para tal propósito se propone una serie de mecanismos que les da ventajas a la economía rural comunitaria reforzando la capacidad del Estado para negociar y administrar los procesos de integración.

¹⁰ Datos proporcionados a la Agencia Boliviana de Información (ABI) por la ministra Consejera de la Embajada de Cuba en Bolivia, Mercedes De Armas, quien dijo que los profesionales en salud alcanzan a 1.710, de los que 1.283 son médicos y 192 son paramédicos que trabajan en el programa llamado "Operación Milagro" encargados de las operaciones oftalmológicas. En: ABI, La Paz, 23 de agosto de 2008.

Efectivamente implica una concepción diferente del comercio, donde existe una mayor participación del Estado y de la mayoría social organizada que asume un papel importante en la toma de decisiones considerando no sólo el mero intercambio comercial monetario, sino los excesos de producción que tienen las contrapartes involucradas.

A partir del nuevo enfoque de relacionamiento de Bolivia con la región y el mundo privilegiando la cooperación y la ayuda mutua para el desarrollo nacional, siempre en condiciones de reciprocidad y alejado de intereses meramente mercantilistas. La política de integración nacional tiende a ampliar su campo de acción a través de mecanismos ya establecidas en el marco del Acuerdo ALBA-TCP, que le permite al país acceder al mercado venezolano sin condiciones, bajo el principio básico de solidaridad y cooperación; y promoción del desarrollo sostenible.

Relaciones comerciales entre Bolivia y el principal socio del ALBA

El acuerdo comercial suscrito entre el presidente Evo Morales con su par venezolano Hugo Chávez, posibilitó reorientar la compra de productos bolivianos afectados por los mecanismos del ATPDEA promovidos por el gobierno de Estados Unidos. En este marco, encontrar un mercado seguro es positivo de que hay un compromiso de compra de productos manufacturados por parte de Venezuela. La intención de Bolivia al comienzo era exportar manufacturas a Venezuela por un valor aproximado de 200 millones de dólares, que significaría cerca del 10% de todas las compras que realiza el mercado bolivariano de 28 millones de habitantes con un poder adquisitivo per cápita de 12 mil dólares año.

En este análisis es importante recordar, que las exportaciones totales a Venezuela de artículos manufacturados, en particular de hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles se incrementaron fuertemente desde el 2006 hasta la gestión 2008, de 202 millones de dólares a 268 millones de dólares en las exportaciones totales y de 895 mil dólares a más de 73 millones de dólares en prendas confeccionadas, que en términos porcentuales representan un incremento en más de 500% sobre el total de las ventas, tal como se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 4
EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS
A VENEZUELA
(En miles de dólares)

PRODUCTO	2006	2007	2008 ^(p)	Var. %
Total Ventas	202.202	241.375	268.198	11,1
Artículos manufacturados	1.305	16.893	74.992	343,9
Manufacturas de corcho y de madera	271	464	152	-67,2
Papel, cartón y artículos de pasta de papel	0	5.765	0	0,0
Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles	895	10.599	73.392	592,5
Plomo Hierro y acero	139	62	1.447	2.235,0
Manufacturas de metales	0	4	0	0,0

Fuente: Elaboración con datos oficiales del INE, 2009

(p) Cifra preliminar

Por otra parte, posibilitó reorientar de la compra de productos bolivianos afectados por los mecanismos del ATPDEA promovidos por el gobierno de Estados Unidos al mercado venezolano. Según, la fuente oficial del Instituto Nacional de Estadística es importante destacar el cambio en la participación porcentual de las exportaciones de confecciones textiles del mercado de Estados Unidos hacia Venezuela, considerando el año 2008 la estructura de participación era de 88,9% y 11,1% respectivamente. Contrariamente, al primer trimestre de este año, el destino de las ventas al mercado de Venezuela alcanzó una participación del 80%, lo que quiere decir que el país exportó por encima de 7 millones de dólares de artículos confeccionados de fibras de textiles; mientras que la participación a Estados Unidos disminuyó al 20% (ver cuadro 4). En consecuencia, Venezuela se constituye en un mercado potencial para la compra de artículos manufacturados bolivianos.

Cuadro 5
EXPORTACIONES DE CONFECCIÓN A ESTADOS UNIDOS
Y VENEZUELA
(Valor en miles de dólares americanos)

Mercados de destino	2006,0	Partic. (%)	2007,0	Partic. (%)	2008 ^(p)	Partic. (%)	I Trim./2009 ^(p)	Partic. (%)
Estados Unidos	31.068,4	99,7	19.134,4	90,1	14338,2	88,9	1.842,5	20,5
Venezuela	91,1	0,3	2.102,6	9,9	1790,0	11,1	7.145,8	79,5
Total	31.159,5	100,0	21.237,0	100,0	16.128,3	100,0	8.988,2	100,0

Fuente: Elaboración con datos oficiales del INE, 2009

(p) Preliminar

Asimismo, bajo el contexto de solidaridad y cooperación, como principios del acuerdo TCP desarrollados por Bolivia en el marco del ALBA, se garantiza la compra de productos de la cadena de oleaginosas boliviana. De acuerdo a información oficial del INE, en los primeros cinco meses de este año, se exportaron al mercado bolivariano 98 millones de dólares y un volumen de 205 millones de toneladas, de los cuales corresponden a productos oleaginosos el 76%, que en términos de valor llegan a sumar más de 74 millones de dólares y un importante de productos confeccionados de tejidos de algodón, tal como se muestran en el cuadro 4.

Cuadro 6
EXPORTACIÓN DE 20 PRINCIPALES PRODUCTOS
A VENEZUELA
(Volumen en toneladas y valor en dólares americanos)

PRODUCTO	2009(1)		Participación %
	VOLUMEN	VALOR	
TOTAL	204.766	97.515	100,0
Torta de soya	160.833	47.782	49,0
Aceite de girasol	30.625	20.435	21,0
Camisetas de algodón de punto	135	4.625	4,7
Camisas de algodón	98	4.037	4,1
Hilados de algodón	154	3.682	3,8
Aceite de soya	5.603	3.477	3,6
Tejidos de fibras sintéticas	95	2.600	2,7
Azúcar en bruto	4.008	2.360	2,4
Aceites de soya refinados	1.427	2.227	2,3
Blusas de algodón	50	2.110	2,2
Frijoles	1.002	884	0,9
Tejidos de algodón	27	765	0,8
Productos textiles acolchonados en pieza	107	405	0,4
Palmitos preparados o conservados	136	349	0,4
Pantalones cortos de algodón	7	251	0,3
Los demás tejidos de punto	9	240	0,2
Ropa de tocador o de cocina	9	225	0,2
semillas de girasol	200	212	0,2
Artículos de guata	20	158	0,2
Fuel Oils	72	71	0,1
Otros productos	149	618	0,6

Fuente: Elaboración con datos oficiales del INE, 2008.

(1) Datos al mes de mayo.

Como se puede apreciar, el acuerdo suscrito entre Bolivia y Venezuela es otra de las alternativas posibles para ampliar la oferta exportable. Por otra parte, es otro tipo de acuerdo, basado en elementos de dignidad y soberanía productiva de los pueblos para impulsar el desarrollo productivo y social, recíproco y solidario a objeto de neutralizar los posibles efectos en

el empleo afectados por el ATPDEA. Asimismo como parte de este nuevo impulso los gobiernos acordaron realizar acciones conjuntas de cooperación y asistencia técnica entre empresas y asociaciones productoras para identificar oportunidades de comercio a través de ruedas de negocios y la suscripción de alianzas comerciales entre empresarios bolivianos mediante los Estados, tanto de Bolivia como de Venezuela. Bajo esta premisa, hasta la fecha se han posibilitado la exportación por más de 14 millones de dólares en manufacturas al mercado del principal socio del ALBA.

Asimismo, para enfrentar la pérdida de los beneficios del ATPDEA, también se ha creado un Fondo de Fideicomiso por un monto de 16 millones de dólares y ha disminuido la tasa de interés de este crédito del 8 al 6 por ciento, como un instrumento temporal, que permita financiar el pago de los aranceles hasta el 31 de octubre de 2009 para las empresas legalmente establecidas que realizaban sus exportaciones al mercado de Estados Unidos bajo el concepto del ATPDEA y que no estén gozando de preferencias arancelarias bajo el Sistema General de Preferencias (SGP).

Sin embargo, desde el sector empresariado boliviano tradicional y desde la prensa escrita y oral, esta situación se ve con otros ojos, porque consideran que hay una falta de cumplimiento de los compromisos por parte de Venezuela, además hay una carencia de normatividad e institucionalidad supranacional vinculante, lo que haría que los acuerdos logrados por el gobierno son meras buenas intenciones. Por esta razón el gobierno no habría conducido su política comercial con prudencia.

Debe notarse que la orientación estratégica es coherente con la necesidad y la voluntad de avanzar hacia un nuevo modelo de política comercial en Bolivia, fortaleciendo el papel del estado y los actores fundamentales del proceso. Pero, casi a cuatro años de su nacimiento, podría ser aún prematuro predecir la conveniencia o no, el éxito o fracaso de los objetivos del ALBA-TCP. Por el momento, todo apuesta a proveer que este es una propuesta clara como una alternativa de integración subregional, no obstante de las críticas. Sin embargo, parece ser cierto, que este proyecto necesita aún superar la prueba tal vez más dura de trascender más allá de los gobiernos que le dieron nacer el año 2006.

Bolivia y las nuevas oportunidades comerciales

Frente a la baja de las exportaciones en los primeros meses de 2009, como efecto de la crisis internacional, donde Bolivia no es inmune a esta

crisis, el gobierno continuó trabajando en procura de realizar los objetivos de los lineamientos estratégicos del PND, en materia, tanto de ampliar los mercados de exportación como para alcanzar exportaciones con alto valor agregado a fin de generar excedentes para el desarrollo nacional.

En cuanto a la promoción de exportaciones, el gobierno nacional ha impulsado la implementación de un nuevo enfoque de promoción de las exportaciones bolivianas, a partir de la priorización de la oferta exportable nacional a través de la selección de productos en base a estudios de mercado elaborados en concordancia con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, beneficiando a micro, pequeños y medianos productores, tomando en cuenta productos con valor agregado de los sectores no tradicionales y con características y particularidades de productos ecológicos, cuya elaboración genere nuevos y mejores empleos. De este modo, se contribuya al objetivo de la erradicación de la pobreza, la superación de las asimetrías y el fortalecimiento del comercio solidario y complementario.

En procura de ello, se han elaborado el diseño de la estrategia de promoción de exportaciones basada en el enfoque de demanda, que el mismo consta de cuatro etapas: 1) elaboración de estudios de mercado objetivo para exportaciones seleccionadas, 2) elaboración de estudio de mercado en los países objetivos, 3) preparación, adaptación y desarrollo de la oferta exportable para productos identificados en base a la demanda externa, y 4) implementación, con acompañamiento a productores en procura de consolidar sus exportaciones. Hasta finales de la gestión 2008 se ha logrado estudios de gabinete y estudios de mercado para cuatro plazas de mercado inicialmente priorizados¹¹. En verdad, esto significa convertirlo cada emprendimiento productivo en “carpetas de éxito”, así como se ha denominado al interior del gobierno; esto quiere decir, lograr metas de exportación planificada y en concordancia con el modelo económico del “Vivir Bien”.

Ante la crisis internacional generada, el gobierno continúa acciones de promoción de exportaciones y búsqueda de mercados a través de actividades promocionales con los países fronterizos. Con Chile, en su primera y segunda región con productos bolivianos para la industria de la construcción; recientemente, gracias al trabajo del Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones, se realizó la primera Misión Comercial Multisectorial de Rueda de Negocios entre 46 empresas bolivianas de diferentes

¹¹ Enfoque de demanda con análisis de mercado potencial, para Brasil, China, Chile y Venezuela. Ver: Viceministerio de Relaciones Económicas y Comercio Exterior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, 2008, La Paz.

regiones y 30 chilenas en Iquique-Chile, para hacer negocios por más de un millón de dólares¹². El evento permitió mejorar el intercambio comercial entre Bolivia y el norte de Chile, aprovechando los acuerdos comerciales vigentes e identificación de nuevas oportunidades de negocio.

Con el Perú, en el mes de junio de 2009 se ha realizado otra misión comercial en Puno y Juliaca, donde participaron 29 productores y empresarios para realizar negocios de exportación por un valor de 750 mil dólares americanos, entre los productos que generaron demanda fueron los productos alimenticios ecológicos (quinua y derivados, cañahua y derivados, haba y derivados y jugos de frutas naturales); también fueron requeridas artículos de confección de textiles y otros productos, tanto para la construcción como para los invernaderos.

Por otra parte, PROMUEVE – Bolivia, ha organizado en marzo de este año en la ciudad de Sao Paulo, la primera rueda de negocios de exportación a corto y mediano plazo por un valor de 2.7 millones de dólares americanos. Paralelamente, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores se ha suscrito un acuerdo regional de apertura de mercados a favor de Bolivia que contiene una nómina de productos otorgados bajo preferencias arancelarias por Brasil a Bolivia por un valor de 21 millones de dólares y de la Argentina a Bolivia por un valor de 9 millones¹³. Igualmente, se ha logrado la creación de un mecanismo encargado de velar por el adecuado cumplimiento de los compromisos asumidos por Brasil y la Argentina respecto a la flexibilización de su régimen de origen para productos de origen boliviano¹⁴, así como generar las conveniencias de las condiciones internas para optimizar el aprovechamiento por parte de los productores.

Como resultado de las actividades promocionales, el gobierno apoya los emprendimientos de las micro y pequeñas empresas en diferentes rubros productivos de confecciones y productos textiles, manufacturas de cuero, madera y joyería; así como productos alimenticios derivados de la quinua real, amaranto y otros cereales andinos que han encontrado mercados sostenibles en el mediano plazo en Argentina, Brasil, Chile y Perú.

¹² Chile y Bolivia promueven la integración comercial, La Razón, La Paz, 21 de junio de 2009.

¹³ Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, Viceministerio de comercio interno y exportaciones, La Paz, julio de 2009.

¹⁴ Brasil flexibiliza sus normas de protección comercial por un año para favorecer a la industria boliviana de textiles, que ahora podrá exportar durante ese tiempo productos por 21 millones de dólares. La Razón, 9 de junio de 2009.

En consecuencia, existe una ventana de oportunidades, ya que las misiones comerciales realizadas a través de la Rueda de Negocios con el exterior (Brasil, Perú y Chile), recogieron la demanda desde pequeñas hasta medianas empresas para consolidar las oportunidades de crecimiento de productos nacionales con alto valor agregado por más de 4 millones de dólares en el corto plazo. Por otra parte, también existe la plena voluntad en el gobierno boliviano para consolidar un acuerdo comercial de largo aliento no sólo con Estados Unidos, sino también con otros países desarrollados tanto a nivel de la Unión Europea, como individualmente con otros países del centro.

IV. Conclusiones finales

Por todo lo expuesto en los acápitos anteriores, se enumeran a continuación algunas conclusiones más importantes que emergen de este trabajo.

El nuevo modelo de inserción internacional presenta un quiebre con relación a las estrategias de las últimas décadas, a través de la protección y el fortalecimiento del mercado interno, que busca, por una parte, modificar la liberalización comercial “irrestrita y unilateral” y por otra, profundizar las políticas de defensa comercial, sustitución competitiva de importaciones y superación del modelo primario exportador por un nuevo enfoque de desarrollo productivo con valor agregado.

El cambio en la nueva forma de relacionamiento comercial, está orientado a establecer nuevos sistemas de comercio, con criterios de complementación, cooperación y diálogo político, así como la incorporación de nuevas estrategias que fomenten la participación de pequeños productores y protegiendo sectores estratégicos, los recursos naturales, servicios básicos, el medio ambiente y la propiedad intelectual.

Los nuevos acuerdos de integración comercial son planteados de una manera más integral englobando perfiles como el productivo, social, cultural, político, científico y tecnológico en función a las ventajas, capacidades y aportes diferenciados, y en reconocimiento de asimetrías y desigualdades en el grado de desarrollo relativo; además la construcción de un marco complementario, cooperativo y solidario, que potencie y beneficie a los pueblos; es decir, que constituya al comercio como una herramienta de lucha contra la pobreza y no como instrumento de lucro individual.

Se encontraron nuevos espacios de integración con el propósito de fortalecer el comercio y desarrollo de la economía a fin de afrontar los nuevos retos y riesgos de la economía global, en el marco de la solidaridad y cooperación entre los pueblos de la región, dentro el marco y bajo el concepto del “Vivir Bien”, como es la ALBA y el TCP.

Los avances y resultados de propuesta alcanzados entre los periodos 2006 y 2008 es el siguiente: en lo comercial, el país mostró un desempeño significativo en la generación de corrientes comerciales respecto a las registradas en los periodos anteriores, debido a que el flujo comercial aumentó en 295% en los últimos tres años, obteniendo un resultado favorable en la balanza comercial, asimismo, el dinamismo comercial es marcado hacia el mercado de la China con un crecimiento sustancial en 530% y al mercado de Venezuela principal socio del ALBA, donde las exportaciones han crecido en más del 57%. Por lo que el gobierno ha logrado conseguir nuevos destinos para los productos bolivianos no obstante de recibir críticas; y ante la crisis internacional generada, el gobierno continuo acciones de promoción de exportaciones y búsqueda de mercados a través de actividades promocionales con los países fronterizos. En lo arancelario, el gobierno establece una nueva estructura arancelaria a la importación de mercancías a fin de dar cierta protección a la producción nacional, particularmente para productos alimenticios que produce la economía campesina. En cuanto a la participación de la sociedad civil se promovió la inclusión de sectores sociales como parte activa de las acciones que afectarán de manera directa o indirecta sus intereses, logrando de esta manera un mayor compromiso de estas organizaciones sociales con decisiones económicas comerciales.

En el tema de promoción económica, se ha elaborado estudios de mercado con enfoque de demanda para dar oportunidades a los micro, pequeños y medianos empresarios a adaptar su oferta a los requerimientos por el lado de la demanda para su producción, con priorización de mercados objetivos a fin de asegurar resultados concretos. Con estas acciones se busca generar más oportunidades y mejores empleos que incidan de manera directa en el crecimiento productivo y desarrollo nacional.

Se conciben acuerdos y convenios en el marco de la ALBA y TCP, como alternativas de formación de empresas comerciales para Bolivia. Así, en lo productivo, se tienen la cooperación de Venezuela en el área energética, en el área minera y en el área agrícola y de industria manufacturera. En lo social, están la cooperación de Cuba y Venezuela, en el programa

de alfabetización, asistencia en salud y la formación de recursos humanos con becas de estudio para la formación de jóvenes en el sector salud y la petroquímica.

Los nuevos acuerdos de negociación comercial se enmarcan en la pregunta ¿Qué país queremos dentro de los 50 años?; un país desarrollado y soberano con capacidad productiva, un país exportador de productos industriales y no de materias primas; además de estar en armonía con el mundo. El punto clave, es entender, esta visión que tiene Bolivia hacia delante, en el marco de solidaridad y cooperación entre los pueblos. Se trata de una opción cuyas consecuencias superan lo estrictamente comercial y presenta consecuencias importantes en términos sociales, culturales y ambientales a fin de afrontar los nuevos retos y riesgos de la economía global y de los dramáticos cambios climáticos que vive el mundo.

Finalmente, cumplir con las condiciones y alcanzar los objetivos propuestos en el nuevo modelo de inserción internacional es una tarea permanente de nuestra sociedad, cuyos resultados determinan la capacidad de generar empleo y bienestar para la sociedad y alcanzar la calidad y un mejor resultado depende fundamentalmente de cada uno de los bolivianos y de las bolivianas y no solamente del gobierno.

Bibliografía

VESPERONI, Esteban. (2009), “Crisis económica mundial: escenarios para América Latina y Bolivia”, Informe de presentación, La Paz, junio de 2009.

STIGLITZ, Joseph. (2006), *El fracaso del modelo neoliberal*, Nueva Economía, Especial, 28 de mayo al 3 de junio, La Paz.

GRAZIANO, Walter. (2005), *Hitler ganó la guerra*, 1ra. Edición, Ed. Sudamericana S.A., Buenos Aires.

FFRENCH-Davis, Ricardo. (2005), *Reformas para América Latina, después del fundamentalismo neoliberal*, 1ra. Edición, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

CHURATA, T., Rogelio. (2008), “Integración regional: situación y perspectivas para Bolivia”. En: CIDES-UMSA, Revista UMBRALES 17, Ed. Plural, La Paz.

Documentos

IBCE, (2006) “Crisis económica mundial: escenarios para América Latina y Bolivia”, En: Foro del IBCE, La Paz, 20 de mayo de 2009.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos, 2007 *Cuaderno informativo*. Discusión participativa: integración, acuerdos comerciales y desarrollo, para el Vivir Bien, Parte I, Parte II y Parte III, La Paz.

Glosario de términos. (2007) Discusión participativa: integración, acuerdos comerciales y desarrollo, para el Vivir Bien, La Paz.

Los diez mandamientos para salvar el planeta, la vida y la humanidad, (2008) La Paz.

Promoción de exportaciones. Enfoque de demanda. (2008) Análisis de mercado potencial para Brasil, China, Chile y Venezuela, La Paz.

Plan sectorial de desarrollo. Sector de relaciones internacionales, (2008) Unidad de planificación-UDAPEX, Documentos de trabajo (varios), La Paz.

Ministerio de Planificación del Desarrollo, (2006) *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*, La Paz.

Ministerio de Educación, (2009) *Resultados del Programa Nacional de Alfabetización*, Coordinación General del PNA, La Paz.

Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, (2009) Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones, La Paz.

Ministerio de la Presidencia, (2008) Agencia Boliviana de Información, La Paz, 21 de enero de 2008.

Fundación Milenio, (2009) *Informe nacional de coyuntura*, La Paz, 13 de marzo de 2009.

Periódicos

La Razón, (2009): “Brasil flexibiliza sus noemas de protección comercial”, La Paz, 9 de junio de 2009.

La Razón, 2009: “Chile y Bolivia promueven la integración comercial”, N° 6765, La Paz, 21 de junio de 2009.

Páginas web visitadas

www: rree.gov.bo

www: aladi.org.

www: cepal.org.

www: wto.org.

DESARROLLO ECONOMICO Y POLÍTICA EXTERIOR: UNA MIRADA DESDE LAS EXPORTACIONES

Alfredo Seoane Flores

I. Introducción

Es una práctica muy frecuente considerar como política exterior a las acciones que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores exclusivamente, aunque -en realidad- es todo el poder ejecutivo a la cabeza del Presidente el que desarrolla esta política. Por ello, en este trabajo, nos referimos a la política exterior en ese sentido amplio, ya que son varias las agencias del gobierno que desarrollan acciones que afectan cuestiones relacionadas con el exterior en la muy diversa calidad y cantidad de temas que conforman la agenda de relaciones internacionales de un país y un gobierno. En este aspecto, entre un gobierno y otro, suelen existir diferencias no solo de matiz en el cómo se confecciona la agenda de relaciones internacionales, y también en la forma en que se toman las decisiones referidas a las relaciones con el exterior.

Así detectamos que, en los gobiernos del periodo democrático 1982-2005 y el gobierno encabezado por el Presidente Evo Morales Ayma (EMA) de 2006 a la fecha, son grandes las diferencias de contenido y forma en la confección de la agenda de relaciones internacionales y en el proceso de toma de decisiones. Dada esa diversidad y complejidad, concentraremos nuestro análisis en un aspecto fundamental del desarrollo económico y las relaciones externas de un país, como son las exportaciones, tomando en cuenta su importancia en la dinámica del desenvolvimiento de la economía.

Entre octubre de 1982 y diciembre de 2005, se sucedieron varios gobiernos, en los que predominó -con diferentes matices y grados de eficacia- una orientación en política exterior que buscaba fundamentalmente insertar al país en las dinámicas políticas y económicas dominantes en el mundo y superar la situación de aislamiento e inviabilidad a que le habían

condenado las dictaduras militares, y también la crisis económica del modelo económico estatista.

En efecto, desde principios de los ochenta, el Estado boliviano y su incipiente democracia se vieron amenazados por el despliegue magnificado de una situación crítica en el balance de las cuentas con el exterior y de la economía fiscal, acompañadas de inflación. La restricción externa secular derivada de la mono-exportación de estaño, cuyos precios oscilaban hacia la baja, se tornó al máximo asfixiante causando la hiperinflación. La superación de esta situación marcará una conducta cuidadosa en materia de política exterior, dirigida a morigerar las vulnerabilidades de la economía boliviana. Por eso, durante algo más de dos décadas, la política exterior acompañará los esfuerzos para superar la mencionada restricción buscando incrementar exportaciones, acceder a crédito externo y atraer inversiones, como una fórmula para incrementar la tasa de inversión en la economía y mejorar el desempeño económico en términos de generación de empleo y mayores ingresos. El objetivo principal común de la política económica y de la política exterior tendrá como fundamento el siguiente: “Si Bolivia ha de desarrollarse necesita participar ampliamente en el comercio internacional y atraer flujos de capital externo para financiar las inversiones necesarias para su crecimiento” (Morales. 2009).

De esa manera, encontramos que la política exterior del Estado democrático boliviano, se orientará a partir de un objetivo claro y preciso dirigido a apoyar el desarrollo nacional, con base en la ampliación de las posibilidades de exportación de productos no tradicionales, a través de la ampliación de los mercados, de acuerdos de comercio preferencial, de la integración, y la atracción de inversiones productivas. Acompañará esta orientación una búsqueda de relaciones no conflictivas, de cooperación e integración con los países vecinos y las principales potencias económicas y políticas mundiales con la definición, en lo posible, de una agenda positiva.

Las cosas cambiaron en los años recientes, con la llegada del Presidente Evo Morales Aima (EMA) al poder. Este cambio se dio en términos ideológico-políticos a partir de un discurso anti-capitalista, anti-comercio y anti-inversión externa; y también porque –al ser beneficiario de ausencia de restricción externa gracias a la expansión significativa del valor de las exportaciones–, el nuevo gobierno se verá despreocupado por impulsarlas y dedicará sus esfuerzos externos en otras perspectivas. Entre estas, destaca la promoción de la figura del presidente a nivel internacional, la despena-

lización de la hoja de coca, y una campaña intensa para una cruzada anticapitalista. Además, se orientará la política exterior a un accionar externo adverso a los acuerdos comerciales y a la presencia de capitales externos, bajo un alineamiento internacional -no tradicional- en cuanto a factores de poder, previamente ausentes en las opciones estratégicas del país.

La presentación de ese cambio está fuertemente fincada en ingredientes simbólicos de matriz indígena expresados en la “diplomacia de los pueblos”, un visible cambio de actores, una diferente agenda y nueva concepción del Estado. Emergerá a su amparo una política de alianzas en la lógica amigo-enemigo, fuertemente ideologizada sin excluir pretensiones para liderar cruzadas internacionales anticapitalistas o anticolonialistas promoviendo, en algunos países vecinos, opciones opositoras a los gobiernos legalmente establecidos. El propio presidente será un actor internacional/mediático protagónico, favorecido por una popularidad internacional granjeada desde su identidad indígena, lo que le permitirá desarrollar un amplio activismo y la apertura de puertas en varios ámbitos externos.

La pregunta que orienta este trabajo es ¿cómo explicar y evaluar un cambio tan radical de la política exterior que no prioriza promover las exportaciones nacionales y una mejor inserción económica externa del país? Las explicaciones que vamos a proponer, basadas en el comportamiento del sector exportador y las políticas que afectan a este sector, se sustentan en la definición conceptual de los intereses nacionales y cómo se gestionan, desde las preferencias que manifiesta un determinado gobierno. Aquí surge un problema práctico, ya que una de las definiciones del gobierno de EMA es que se está ante un otro Estado, el Estado Plurinacional de Bolivia y no en la anterior República de Bolivia.

Por ello nuestra siguiente pregunta es ¿en realidad se trata de otro o del mismo Estado con nombre cambiado? Y, en esa alternativa ¿qué pasa con los intereses nacionales? ¿Siguen siendo los mismos? Nuestra hipótesis es que, para la mayoría de los bolivianos, el país sigue siendo el mismo y el nuevo nombre -inscrito en la nueva Constitución Política del Estado- no implica en lo fundamental diferentes intereses y objetivos del pueblo, sino preferencias gubernamentales diferentes. La sobre-ideologización ha marcado diferente agenda de relaciones internacionales para el Gobierno, pero los problemas del desarrollo económico, la necesidad de incrementar la riqueza nacional y distribuirla con equidad, están tan vigentes como ayer. Si es así, la promoción de esos intereses u objetivos ¿implica insertarse en los

flujos del comercio, las inversiones y la tecnología? ¿Persiste la necesidad de viabilizar una democracia inclusiva similar a la de hace 25 años, para lo que es necesario crecer a tasas elevadas? ¿O para el Estado Plurinacional no es de interés mantener lazos comerciales y de aceptación de capitales externos que desarrollen al sector productivo y complementen el esfuerzo doméstico por acelerar el crecimiento económico?

Con esta introducción, a seguir realizamos una revisión de los principales conceptos de la política exterior y de promoción de los intereses nacionales. Posteriormente, analizamos cifras y hechos de la diversificación de exportaciones en el país y que le han permitido superar la crisis de inserción y la fortísima restricción externa al crecimiento, que implicó la crisis del modelo estatista primario exportador. Seguidamente, los rasgos de la política exterior del periodo llamado neoliberal, que acompañó la apertura comercial, estimuló la inversión extranjera y el regionalismo abierto, serán abordados y contrastados luego con las orientaciones actuales de la política exterior de EMA, de la “diplomacia de los pueblos”. A continuación se analizan los elementos que deberían considerarse a la hora de definir una política exterior que acompañe decididamente la transformación productiva necesaria para una modernización e inserción competitiva del país, que procure crecimiento con equidad. Algunas conclusiones se presentan al final.

II. El proceso de toma de decisiones en política exterior

1. La Política exterior y los intereses nacionales

Se concibe a la política exterior como el conjunto de acciones emprendidas principalmente por el gobierno nacional proyectando los intereses nacionales hacia la maximización de las metas y objetivos estratégicos del Estado al que se pertenece. Según la teoría de las relaciones internacionales, se asume al Estado como un actor unitario con propósitos establecidos, que utiliza un conjunto de medios u opciones a su disposición buscando, al decidir, la opción más adecuada (menos costosa) para lograr sus fines.

En el contexto internacional, son necesarias cuatro condiciones para que un Estado sea tomado en cuenta: i) poseer una base territorial, es decir una frontera geográficamente definida, ii) residir dentro de sus límites una población estable, iii) contar con un gobierno al cual la población le deba obediencia, y iv) recibir el reconocimiento diplomático de parte de otros estados. (Mingst, 2007).

Estas condiciones resultan relativizadas en la acción externa concreta, dado que los estados cuentan con diferentes recursos de poder que despliegan en los diferentes escenarios donde les toca actuar. Los estados utilizan diversos mecanismos o métodos para ejercer su poder o morigerar su escaso poder internacional, tratando de promover sus intereses. Estos son: i) medios diplomáticos asentados básicamente en la negociación y la confección de agendas que desarrollen marcos de cooperación o escenarios de costos compartidos, ii) medios económicos, a través de sanciones positivas o negativas, ofreciendo ganancias o concesiones, y al contrario el retiro de las mismas, iii) medios militares, que pueden servir para la intimidación o la disuasión.

Para los países (estados) con escaso poder económico y militar relativo, es imprescindible desplegar las máximas habilidades diplomáticas posibles para contrapesar la carencia de fundamentos concretos para acciones de intimidación o sanción frente a interlocutores con mayores capacidades de poder real. Asimismo, la existencia de esquemas multilaterales, basados en reglas que cuidan asimetrías y cierta consideración por métodos pacíficos y cooperativos para gestionar los asuntos internacionales, son los escenarios más positivos para promover sus intereses, ya que la alternativa a la ausencia de reglas multilaterales puede ser el simple uso de la fuerza.

Un tema central en política exterior es el de interés nacional. Este se puede concebir como: “El interés nacional de un estado está integrado por aquellos elementos que constituyen sus necesidades más importantes, vale decir la propia conservación, la independencia, la integridad territorial, la seguridad militar y el bienestar económico” (Zelada, 1999). A ello se puede añadir que, en la actualidad, los procesos de interdependencia han generado una creciente complejidad y multiplicidad de asuntos y de actores dentro de los países y en las relaciones entre actores de diversas nacionalidades, haciendo que el uso de los métodos militares sea más costoso e improductivo para resolver los asuntos que interesan a los estados. Por ello, usualmente se trabaja de manera más adecuada confeccionando una agenda internacional que prioriza o jerarquiza los asuntos de relaciones exteriores que un estado atiende. De esa manera, los diferentes temas e intereses que componen la agenda, conforman el marco sobre el que una determinada gestión de la política exterior concentra su atención y define los cursos de acción correspondientes, tomando las decisiones a partir de ciertos métodos y considerando los medios con que cuenta para hacerlos efectivos.

Para la definición de la agenda internacional, influyen tanto el ambiente interno como el entorno externo. En el primer caso, la diversidad y pluralidad de la composición de la sociedad – desde una perspectiva étnico y cultural, regional y social-, el régimen político y el mayor o menor consenso que lo sostiene, la ubicación geográfica, las regiones nacionales, la fórmula o modelo económico predominante son, entre otros factores internos, los que inciden en la definición de la agenda internacional.

En cuanto al ambiente externo, las determinaciones provienen del marco sistémico que ordena el funcionamiento del mundo, de los actores soberanos y tendencias anárquicas o hegemónicas, y con “régimenes internacionales” que otorgan mayor o menor estabilidad y gobernabilidad al sistema internacional¹. En determinadas coyunturas –como la actual-, las definiciones sobre estabilidad y gobernabilidad pueden modificarse y dar lugar a un proceso de conformación de un nuevo ordenamiento en el sistema, generando tensiones y movimientos estratégicos intensos. El lugar relativo que un país ocupe respecto a las determinantes fundamentales de la economía y política mundiales, constituye un factor estructural preponderante a la hora de viabilizar una u otra orientación de la política exterior.

El contexto externo actual está caracterizado por un proceso de globalización sobre todo económica y por la recomposición de un nuevo ordenamiento internacional, en una coyuntura no expansiva y más bien de crisis financiera. El periodo reciente, previo al de la crisis actual, fue de expansión del comercio mundial a escalas inéditas, por la emergencia de nuevas potencias económicas como China e India, con el sostén de la revolución tecnológica de la informática electrónica. Asimismo, los emprendimientos regionales de comercio preferencial e intensificación de procesos de integración estuvieron marcando la particularidad de la fase actual del sistema internacional, conocida como regionalismo.

Todo ello implicó el surgimiento de oportunidades y amenazas para los países periféricos y para quienes mudaron su calidad periférica hacia la de países/economías emergentes. Entre las oportunidades que permitieron justamente la transición de países periféricos a emergentes, destaca el incremento y la diversificación de las exportaciones que lograron insertándose en las corrientes mundiales de comercio e inversión, y ampliando su base industrial. Otros, en cambio, leyeron la coyuntura en otros términos y

¹ El modelo centro periferia es muy útil para expresar esta estratificación entre actores con poder económico y militar, que dominan el sistema y actores que con escaso poder económico y militar, constituyen la periferia.

no dirigieron sus esfuerzos al incremento y diversificación de productos y mercados de exportación, bajo el criterio que la inserción en las corrientes de comercio e inversión mundiales, implicaba efectos negativos para el desarrollo de los países.

Convengamos, entonces, que para confeccionar una agenda internacional, es fundamental tener una determinada lectura y comprensión del contexto político y económico mundial y regional. Asimismo, es importante tener claridad sobre cuáles son las modalidades para definir las prioridades y decisiones de la política exterior, lo que se relaciona con el ambiente interno y la orientación ideológica del grupo en el poder.

En efecto, a la hora de tomar decisiones sobre política exterior, un concepto metodológico esencial consiste en contar con una clara visión e información sobre las tendencias externas y las capacidades propias, de manera que esa toma de decisiones se enmarque y sustente en una percepción realista y objetiva sobre las posibilidades y dificultades que se tendrá para lograr los objetivos de la manera más eficaz y al menor costo posible.

2. El proceso de toma de decisiones en política exterior

El proceso de toma de decisiones, en un marco de racionalidad y búsqueda de los objetivos principales del Estado – como actor unitario y racional-, consiste en los siguientes pasos: i) identificar claramente el problema, ii) fijar objetivos, iii) determinar las alternativas políticas, iv) analizar costos y beneficios de las alternativas, v) seleccionar la acción con el mejor resultado al más bajo costo, y vi) evaluar la eficacia de la acción tomada, e identificar buenas prácticas para futuras acciones.

Modelos teóricos sobre el proceso de toma de decisiones son: i) el modelo racional, ii) el burocrático-institucional y iii) el pluralista. (Mingst, op.cit.). En el caso del modelo racional se supone que el gobierno toma acciones por las que busca maximizar sus metas y objetivos estratégicos, bajo la hipótesis de que representa adecuadamente los diversos intereses y tiene capacidad para encontrar la opción más adecuada. En el modelo burocrático-institucional, las decisiones son concebidas como resultado de un proceso en el que instituciones u organizaciones (burocracias) involucradas, negocian sus propios intereses y visiones particulares, hasta llegar a consensuar una posición común. El modelo pluralista atribuye las decisiones a un intenso proceso de concertación y negociaciones con grupos de

intereses diversos, incluyendo organizaciones, con acciones de cabildeo o no, que tomen en cuenta la opinión pública y los movimientos de masas.

No existe una receta aplicable a toda situación que sea mejor modelo de toma de decisiones, ya que se pueden dar combinaciones de varias modalidades y observar que, bajo situaciones determinadas, un modelo puede ser mejor o más eficaz que otro. Por ejemplo, en situaciones de crisis, tiende a prevalecer una decisión rápida aunque probablemente inconsulta. En las negociaciones económicas, en cambio, normalmente se utiliza el segundo método porque no existe el elemento urgencia, y se debe buscar la satisfacción de los más variados intereses; mientras, en situaciones que requieren el respaldo de sectores amplios de la población y la legitimidad de las decisiones, el gobierno puede acudir a acciones legitimadoras mediante la construcción de un amplio consenso como paso previo a la toma de las decisiones.

3. Aportes teóricos a la comprensión de la política exterior

La teoría de las Relaciones Internacionales aporta elementos para entender mejor los procesos antes descritos. Las tres grandes visiones o marcos fundamentales en la teoría de las relaciones internacionales, la perspectiva realista neoliberalista y radical o marxista.

La Visión Realista ofrece una perspectiva desde el poder y ha sido desarrollada como herramienta de los estados con opciones hegemónicas que buscan imponerse en un ambiente caracterizado como anárquico y de “suma cero” donde, incluso en los ámbitos cooperativos, contabilizarán las ganancias de unos como pérdidas de otros. Para esta perspectiva, el ámbito principal de definición del poder relativo de un estado es el militar respaldado por el económico. El fin último del estado es la expansión de su poder. Para la toma de decisiones, el realismo prefiere el modelo racional.

La perspectiva “Neo-liberal”, aunque tiene varias tendencias, en general privilegia el entendido de que en el mundo de la postguerra fría existe la declinación de los instrumentos militares y una creciente interdependencia entre economías y sociedades, que implica una mayor diversidad de actores en las relaciones externas. En ese ámbito, los intereses económicos y políticos de agentes no exclusivamente estatales, predominan para definir una agenda más cooperativa cuyos principios son democracia, economía de mercado y regímenes internacionales. Por ello, en cuanto al método de toma de decisiones, el liberalismo propende que este sea plural o burocrático – institucional.

Las Perspectivas Teóricas de las relaciones internacionales

Perspectiva Teórica	Realista	Neo-Liberal	Radical (Marxista)
Principal propuesta teórica	Los Estados movidos por su interés particular, compiten constantemente por poder y seguridad	Consideran al poder a partir de elementos políticos y económicos. Se busca la prosperidad y el progreso. Valores liberales	El capitalismo tiene una vocación mundial y busca perpetuar el desarrollo del sistema capitalista
Naturaleza del poder del Estado	El poder es el concepto central en las relaciones internacionales; la geografía, los recursos naturales y la población tienen especial importancia. Las potencias hegemónicas gobiernan el sistema	Presencia de múltiples fuentes de poder, tanto tangibles como intangibles. En el sistema internacional gobiernos, organismos internacionales, empresas y ONGs, interactúan	El poder económico y político lo ejerce el gran capital, que se organiza como clase y pone a su servicio el Estado. Las empresas transnacionales y las elites, constituyen una clase capitalista transnacional que gobierna el sistema
Uso del poder estatal	Énfasis en las técnicas coercitivas; el uso de la fuerza es aceptable. El poder económico y militar son los principales instrumentos de gobierno	Amplia gama de técnicas de uso del poder; se privilegian las alternativas no coercitivas. El intercambio y la promoción de la democracia	Los débiles cuentan con pocos recursos de poder. Las elites ejercen hegemonía cultural e ideológica
Diseño de política exterior	Énfasis en el modelo racional de toma de decisiones; el Estado es un actor unitario. Disuasión, mantenimiento de jerarquía y protección del Estado	Se utilizan los modelos de toma de decisiones del tipo organizacional y el pluralista. Manejo de interdependencia Negociación	Los estados no tienen opciones reales ya que las decisiones son tomadas por las elites económicas capitalistas.
Determinantes de política exterior	Determinantes primordialmente externos/ internacionales. Competencia de poder entre los Estados	Determinantes primordiales internos. La cooperación en torno a valores liberales	Determinantes primordialmente externos; los elementos internos se encuentran cooptados. Continuidad del proceso de acumulación

La perspectiva radical o marxista, responde a una lógica diferente en la que se explican las decisiones sobre política exterior como respondiendo a intereses de la clase capitalista. La visión radical es desarrollada desde una óptica crítica y desde fuera del estado; por tanto, desde esta perspectiva no hace sentido analizar cómo se confecciona la agenda o se toman las decisiones ya que la respuesta es casi siempre la misma: responde a intereses de la clase capitalista. Cuando operadores con esa perspectiva teórico-ideológica asumen el poder político, resultado de procesos democráticos o revolucionarios, tienden a declarar preferencia por el modelo plural de toma de decisiones, pero en el fondo de los hechos históricos, es generalizada su preferencia por decisiones centralizadas, lo que suele llamarse “centralismo democrático”.

Es una verdad incontrastable que la teoría de las relaciones internacionales raramente ha sido desarrollada desde la perspectiva del débil; más bien ha tenido lugar en y desde la perspectiva del Estado poderoso. Cuando esta teoría ha reflexionado desde la posición de los estados sin poder, los primeros intentos han sido del tipo “teoría de la dependencia” que, corrientemente, trata de “buscar culpables en los países poderosos y alentar rebeliones ineficaces contra el dominio del poderoso” (Escudé, 1995).

Entre los años 1960 y 1970, la literatura latinoamericana sobre la dependencia alentó políticas exteriores “independientes” que recomendaban quebrar los lazos de dependencia. Basada a los argumentos de la teoría del intercambio desigual y el deterioro de los términos del intercambio, consideraba que el subdesarrollo latinoamericano es un “sub-producto” directo del desarrollo de los países centrales industrializados, los que mediante empresas transnacionales saqueaban las materias primas y explotaban el trabajo. Si los males venían del exterior no había porqué desarrollar una comprensión acerca de las relaciones de cooperación y de inserción en la economía mundial. Aún cuando en la comprensión de la economía esta teoría fue muy criticada y superada, en materia de las relaciones internacionales tuvo mayor éxito.

En los 1990 surgen dos aportes muy interesantes, que dan respuesta a la necesidad sentida de contar con un enfoque de la política exterior más articulado a las necesidades de los países en desarrollo para mejorar las condiciones de su inserción internacional; es decir, una política exterior que acompañe la necesidad de crecimiento y desarrollo. Uno de esos enfoques es el llamado Realismo Periférico y otro, el de la Interdependencia Imperfecta.

Para el Realismo Periférico -cuyo principal exponente es Carlos Escudé-, la política exterior debe estar inspirada y ser un instrumento para promover el crecimiento y el desarrollo económico del país. Esto significa que debe sustentarse en “una teoría de las relaciones internacionales centrada en la vulnerabilidad de los países periféricos, que por tanto intente establecer cuáles son los costos de las políticas confrontativas de los estados débiles” (Escudé, 1995). El acento puesto en la crítica a las políticas confrontativas que algunos gobiernos desarrollan sostiene que los costos de esas políticas resultarán muy grandes para las sociedades de esos países: “con frecuencia los costos para los débiles de no hacer lo que “deben” (es decir los costos de desafiar a los fuertes) son mayores que los costos del consentimiento” (Ibid), y los paga el pueblo. Para Escudé, la igualdad jurídica de los estados no solo es una ficción sino una realidad jurídica preponderante. El ejemplo de la existencia del Consejo de Seguridad y el derecho a veto para sus miembros permanentes, es una muestra de ello, ya que: “los Estados no son formalmente iguales. Por cierto, informalmente son aún menos iguales” (Ibid).

El problema es que algunos gobiernos de estados débiles pretenden ignorar esta realidad y desarrollan políticas exteriores de confrontación, de tipo nacionalista, anti-liberal e incluso militarista, confrontando con naciones poderosas (especialmente EE.UU.), en aspectos simbólicos o ideológicos, o también amenazándoles estratégicamente, de manera que la confrontación resulta en represalias que afectan a los ciudadanos y su bienestar. En una ponencia reciente en La Paz², Escudé señalaba que “el realismo periférico que no es un sistema de pensamiento jurídico sino una doctrina pragmática, no pone el acento en la justicia del accionar del hegemon, en la que no cree, sino en los altos costos de desafiar innecesariamente al coloso”. En ese sentido, el realismo periférico no recomienda abdicar de promover los intereses materiales divergentes, sobre todo si se pone en juego el bienestar del pueblo. Lo que aconseja es ahorrar la limitada capacidad de confrontación de nuestros débiles estados para situaciones en que se juegan los intereses vitales y en los que el conflicto diplomático es inevitable. Critica, por tanto, la confrontación sistemática como método o principio ideológico, porque no ubica certeramente los verdaderos intereses o no entiende la realidad que se vive. También reflexiona sobre la asimetría de consecuencias de una situación donde una acción periférica puede afectar de manera marginal a la potencia y llevarla a tomar represalias excesivamente duras en contra del pequeño.

² Conferencia “Realismo Periférico: Una filosofía de política exterior para Estados débiles”, impartida el 2 de abril de 2009, en el Simposio de *Política Exterior Boliviana* en la UDABOL, de la que tenemos versión mimeografiada.

La teoría de la interdependencia imperfecta (Chabat, 1996) ofrece una interpretación desde países periféricos, en situación de asimetría en la relación económica y de seguridad. Bajo esta perspectiva, en la relación entre centro y periferia puede darse el caso que un país periférico genere sensibilidad y/o vulnerabilidad en torno a los intereses de potencias económicas y militares, que surgen de asuntos económicos, políticos o de seguridad. Pero, en la mayoría de los casos, persiste la situación periférica que se magnifica con los cambios recientes en el sistema mundial, ya que la mayor parte de la periferia no cuenta como países que interesen a las potencias, porque los conflictos o eventos que suceden en esa realidad no afectan directamente los intereses de los centros, ni los sucesos, conflictos o acciones de algunos países de la periferia generan algún tipo de sensibilidad o vulnerabilidad para el sistema o las áreas de interés de los centros.

Existirán por tanto dos categorías de países periféricos: países que tienen algunos nexos de sensibilidad y vulnerabilidad con los centros, y periferia que resulta irrelevante. Chabat señala que existen en paralelo dos tendencias, una que da sustento al “nuevo orden internacional” cuyos temas principales son democracia, derechos humanos y economía de mercado; al tiempo que “subsisten y, en algunos casos, reaparecen con renovados bríos tendencias de la “vieja” agenda internacional: nacionalismos, dictaduras, conflictos étnicos, religiosos y tribales, y aspiraciones de hegemonía regional de países del Tercer Mundo, mediante el uso de la fuerza” (p.230). De ahí surge la evidencia de que el mundo está partido en dos: “un centro industrializado, interdependiente, regido por regímenes universales donde la negociación, y no la violencia, es el mecanismo de resolución de conflictos y que comparte valores de democracia y mercado, coexistiendo con una periferia pobre, escasamente interconectada con el centro y donde la norma para dirimir conflictos internos y externos es la violencia” (Ibid), caso este último que debilita aún más los nexos hacia los centros.

Pero estos dos mundos se relacionan, aunque con pocas y decrecientes capacidades periféricas de influir sobre las decisiones de los centros, incluso en situaciones en que se ha perdido todo interés por la incapacidad de algunos países para resolver pacíficamente sus conflictos internos, sumada a la incapacidad para transmitirlos a los centros y de estos para ayudar a resolverlos. Algunos países del llamado Tercer Mundo son incapaces de producir relaciones de interdependencia, aunque sea asimétrica, con los

centros³. En este caso, los países industrializados no serán sensibles ni vulnerables a lo que pasa en buena parte de la periferia. Sin embargo, entre los extremos de ese rango de situaciones de interdependencia, se encuentra un número de países de la periferia que -por su situación geográfica, flujos de comercio, importancia estratégica u otras razones- generan sensibilidades y a veces vulnerabilidades en los centros, de manera que cuentan con posibilidad de ser tomados en cuenta e influir en la política mundial y en sus posibilidades de desarrollo.

El concepto de interdependencia imperfecta señala el caso de nexos asimétricos entre centro y periferia que generan sensibilidades y posibilidades de contener una agenda por desarrollo e inserción de la periferia a diferencia de, y ubicada entre, los extremos de interdependencia perfecta y ausencia de nexos de interdependencia. Para Chabat la inserción en las redes de la interdependencia mundial presupone “ciertas características internas y actitudes frente al mundo externo” como apertura económica, política y cultural, más que el grado de desarrollo en sí. “Sin duda países aislados geográficamente del centro occidental tienen mayores probabilidades de permanecer fuera de las redes de interdependencia mundial, a menos que existan canales alternativos a los geográficos”. La posesión de recursos naturales vitales puede dar pie a la creación de vínculos, la producción de drogas ilícitas, son capaces de crear vulnerabilidades y a partir de su combate sensibilidades y simpatías. “La identificación de estos tópicos estructurales creadores de nexos de interdependencia -o temas “ancla”- es una tarea fundamental para establecer las posibilidades de integración con las redes de interdependencia mundial de los países del 3er. Mundo” (op.cit.). La conclusión a la que llega es que los países que logran insertarse en las redes de interdependencia -que por su naturaleza son asimétricas- pueden beneficiarse de los flujos de comercio, tecnología y capitales internacionales, para apuntalar su desarrollo.

Al respecto, nos parece necesario complementar esta perspectiva señalando que una alternativa a la marginalidad relativa de países y regiones como los de América Latina, que no están totalmente desconectados de los centros, es el regionalismo o la integración. Mediante esta estrategia, Europa logró incrementar su importancia relativa en los ámbitos de poder

3 En la tradición conceptual del modelo de interdependencia compleja desarrollado por Keohane y Nye, Chabat teoriza respecto a que entre el tipo ideal de interdependencia perfecta (que caracteriza la relación entre los centros) y la ausencia de interdependencia (¿dependencia o indiferencia?), existe un denso rango de puntos intermedios denominados por él “interdependencia imperfecta”.

mundial y, de igual manera, América Latina o Sudamérica, podría hacerlo, logrando mayor relevancia como espacio integrado, de manera que los nexos se intensifiquen por el peso específico potenciado⁴.

Una reflexión sobre la situación periférica, desde la perspectiva de los centros, la aporta Fukuyama en su libro “La construcción del Estado” (2004), donde señala que los “Estados débiles o fracasados” se han convertido en el único y gran problema para el orden internacional porque son incapaces de controlar sus conflictos, “conculcan los derechos humanos, provocan desastres humanitarios, causan oleadas de inmigración y atacan a sus vecinos. Desde el 11-S, también ha quedado claro que protegen a terroristas internacionales que pueden ocasionar daños significativos a Estados Unidos y otros países desarrollados” (Ibid). Los atentados que se sucedieron desde septiembre de 2001, significaron una grave amenaza a la seguridad y los intereses de los países centrales, porque los sucesos que “acaecían en partes lejanas y caóticas del planeta” pueden afectar tremendamente a los países ricos y poderosos. Para Fukuyama, “la gobernanza débil socava la soberanía sobre la que se ha construido el orden mundial(...) porque los problemas que generan los estados débiles(...) incrementan enormemente las probabilidades de que alguien del sistema internacional intente, contra la voluntad de estos estados, intervenir en sus asuntos y solucionar el problema por la fuerza”. La existencia de armas de destrucción masiva en poder de actores no estatales, que se imponen en algunos estados débiles y actúan en regiones del mundo desarrollado, “comporta un problema de seguridad nuevo y de extrema gravedad, que justificaría, casi con plena certeza, una intervención por parte del país que se viera amenazado de este modo” (Ibid).

A las varias intervenciones a nombre de los derechos humanos y la legitimidad democrática, que en los 90 mostraron en el sistema internacional esa tendencia a intervenir en otros estados, se suma la mencionada intervención ante amenazas a la seguridad de los estados provenientes de áreas de la periferia; por lo que resulta que, en estados fracasados y débiles que generan amenazas a los países poderosos y ricos, “es necesario entrar y asumir su gobernanza a fin de evitar que surjan de nuevo en el futuro” (Ibid).

⁴ Por eso es que lamentamos el deterioro que sufre el proceso de integración latinoamericano, afectado por fuertes disputas y conflictos que han surgido recientemente, relacionados con las diferentes perspectivas ideológicas en torno a las modalidades de inserción en la economía mundial y modelos de desarrollo que han elegido los diferentes gobiernos. En ese marco, es preocupante la re-edición de una guerra fría con dos actores principales: EE.UU. y Venezuela, presionando alineamientos entre los demás países.

En la perspectiva radical o neo-marxista en América Latina, un teórico representativo es Heinz Dieterich, ideólogo del llamado socialismo del siglo XXI, quien supone que estamos ante “El fin del unilateralismo estadounidense (que) lleva, por supuesto, a la configuración definitiva del nuevo orden mundial, posterior a la caída de la Unión Soviética. Washington puede vanagloriarse de haber ganado la “guerra fría”; pero si ganó esa guerra, perdió definitivamente la paz” (Dieterich, 2003). Actualmente, según este autor, Estados Unidos ha perdido la capacidad de imponer por la vía unilateral y militar, su voluntad a otros países. “Tal política respondía adecuadamente a la era, cuando los Estados nacionales fueron los sujetos determinantes de la política internacional. Hoy día, ese papel ha sido ocupado por los Estados regionales” (Ibid) ya que ahora vivimos en un mundo multipolar, donde la fuerza de los Estados nacionales es insuficiente para definir los asuntos principales y “para determinar la historia global”.

Para Dieterich, la integración entre países latinoamericanos con gobiernos progresistas como los de Cuba, Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia y Ecuador, se supone irá incrementándose y da la oportunidad a Latinoamérica de buscar un reacomodo y liberarse de la dominación del imperialismo. En una entrevista a Heinz Dieterich, en 2004, decía: “(América Latina) está en un momento histórico porque es la primera vez en 200 años que existe la posibilidad de acabar con la doctrina Monroe, acabar con el neocolonialismo. Y esto es posible porque hay cuatro presidentes progresistas, con diferente intensidad, que entienden que el desarrollismo nacional va acabar en golpes de estado y lo mejor es convertirlos en regionales (...) Así, hay cuatro presidentes más o menos afines a la idea de integración regional, no son presidentes de países pequeños. En Nicaragua la revolución no podía triunfar, porque es un pequeño país de tres millones. Hoy tenemos los dos países más importantes de Sudamérica (Brasil y Argentina) y el petróleo; además, la integración va generar una especie de conciencia latinoamericana que antes no existía”. (Ibid)

III. Los hechos: exportaciones e inserción internacional

En un análisis del desempeño de la economía boliviana, desde la segunda mitad del siglo pasado y lo que va del presente siglo XXI, se observa que en 2007, apenas se había logrado recuperar el nivel de ingreso que se tuvo a principios de los años ochenta (Banco Mundial, 2005). Se puede decir que la llamada década perdida para el desarrollo latinoamericano (los 80), en el caso de Bolivia duró 27 años.

Es necesario destacar, sin embargo, que el ciclo económico muestra que la gravedad de la caída de la producción a principios de los 80, (-23.7% en el periodo 1980-1987), con un decrecimiento del producto per cápita en un promedio anual, de -3%, explica en mayor proporción el mediocre crecimiento del ingreso promedio de los 27 años, ya que implicó esfuerzos significativos para ser remontada. Por eso, mientras que el deterioro en el ingreso per cápita se dio de manera veloz en 7 años, recuperar el PIB per cápita del 80 costó los siguientes 20 años.

Considerando la tasa de crecimiento poblacional del país, del 2.7% anual, se puede proyectar que un hipotético crecimiento del PIB interanual promedio de 6%, por ejemplo, significará un incremento de 3.3% del ingreso per cápita anual (YP); es decir, se requerirán 23 años para duplicar el YP, actualmente en \$us.1300. El problema es que, sólo en los mejores años, el crecimiento del PIB boliviano ha llegado a 6%, lo que lleva a pensar que la brecha de ingreso con el promedio del YP Latinoamericano no se cerrará fácilmente y hasta puede ampliarse durante ese tiempo, a no ser que se logre tasas de más del 6% desde un nivel de partida más alto y con crisis menos catastróficas. Para atender y disminuir los problemas de pobreza y desempleo que aquejan a la mayor parte de la población, debido al bajo ingreso per cápita y considerando que la tasa de crecimiento vegetativo de la población es de 2.7% anual, se necesita un incremento significativo de las tasas de empleo que incluya a los más de 120 mil jóvenes que cada año engrosan el ejército de ciudadanos que buscan emplearse (INASET, 2007). Pero, para crear empleos y generar ingresos, es imprescindible incrementar la tasa de inversión respecto al PIB, y lograr un nivel mayor de actividad económica y producción de bienes. Uno de los problemas a resolver entonces es: ¿cómo financiar esa inversión con las bajas tasas de ahorro interno? Otro, ¿donde podrá venderse esa producción adicional?

Las respuestas se relacionan con la posibilidad de atraer ahorro externo y ampliar las oportunidades y capacidades de acceder a mercados externos para realizar la producción adicional, por lo tanto la política exterior tiene cosas que hacer. En cuanto al mercado, claramente el externo es de dimensiones superlativas, ofreciendo oportunidades que varios países han sabido aprovechar, logrando tasas aceleradas de crecimiento. Al mismo tiempo, no se puede despreciar las posibilidades del mercado interno, que actualmente se abastece parcialmente con importaciones de alrededor de 6 mil millones de dólares, dejando un margen importante para sustituir importaciones y ampliar el mercado interno con la incorporación de sec-

tores excluidos. Sobre la captación de ahorro externo que complementa al interno para financiar tasas altas de inversión, la modalidad de inversión directa y crédito internacional oficial para desarrollo de infraestructura son las fuentes más sanas para el crecimiento sostenido, en comparación con el ahorro externo vía inversión de cartera (capital especulativo) y crédito bancario privado, más caras y volátiles.

La búsqueda de un mayor y mejor acceso a los mercados externos, para una producción nacional con mayor competitividad, la promoción externa del país para obtener apoyo financiero al desarrollo e inversionistas que traigan capital, tecnología y mercados externos, son el tipo de acciones de la política exterior que acompañan la consecución de los objetivos de mayor empleo e ingreso, junto con la participación pro-activa del país en procesos de regionalismo e integración. Este debería ser el objetivo principal del Estado, para el cual necesita una política exterior adecuada.

1. Inserción de Bolivia en la economía mundial y exportaciones

Las constantes históricas de la inserción de Bolivia en la economía mundial han estado determinadas por la demanda proveniente de Europa y América del Norte, en concordancia con su desarrollo industrial. Esta fuente del dinamismo de las exportaciones nacionales se concentró en un solo tipo de producto -los minerales-, de manera que la producción de plata y estaño definió 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 de las fluctuaciones de la demanda internacional del producto en cuestión: creciendo en la fase ascendente y bajando en la recesión.

En los años 1980 colapsa el desempeño exportador por efecto de una tendencia -de largo alcance- a la caída de precios internacionales del estaño, sin que el país tuviera una diversificación mínima para sustituir las exportaciones de estaño en caída, dando lugar a una real y compleja crisis de inserción internacional.

La reinserción económica, a través de un desarrollo esforzado de exportaciones no tradicionales, constituye el inicio de una tendencia a la diversificación en productos y mercados de exportación. En efecto, desde fines de los ochenta, se produce una paulatina y creciente diversificación en productos y mercados de exportación, que hacen menos vulnerable la

economía nacional a los cambios en la demanda internacional, indicando un cambio histórico cualitativamente muy importante.

Así, productos bolivianos de exportación no tradicional⁵ como los agroindustriales que se dirigen a mercados regionales –sobre todo al mercado andino-, manufacturas de la joyería, maderas, cuero y textiles, que acceden a mercados de países industrializados (EE.UU. Europa o Japón entre otros), mostraron una tendencia a la diversificación creciente del comercio exterior de Bolivia, novedosa en su historia económica. Se trata, en nuestra percepción, de un punto de inflexión y cambio cualitativo de enorme trascendencia que -al presente- apenas empieza, pero tiene un crecimiento que persiste en las dos últimas décadas, pero en riesgo de revertirse como veremos más adelante.

El año 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 cuando los costos de producción estaban más altos- con exportaciones de sólo el 51% de las de 1980. Pero, marca también el inicio de una nueva etapa, pues es el año cuando las exportaciones no tradicionales inician un ritmo de crecimiento que será sostenido durante los años siguientes, pasando del 14% de las exportaciones en 1980 a un 19% en 1987 y poco más del 50 % en 1994, primer año en la historia económica del país en que las exportaciones no tradicionales superan a las tradicionales. Esta situación se repetirá en los años siguientes hasta que las exportaciones de gas cobran un gran impulso, superando al total de las no tradicionales en 2005⁶ (Ver Gráfica 1).



⁵ Exportaciones no tradicionales desde Bolivia, son aquellos productos de exportación que no son minerales o hidrocarburos, es decir, productos agrícolas, agroindustriales, forestales, industriales, etc.

⁶ Los datos de este apartado, han sido extraídos principalmente de Seoane (2007)

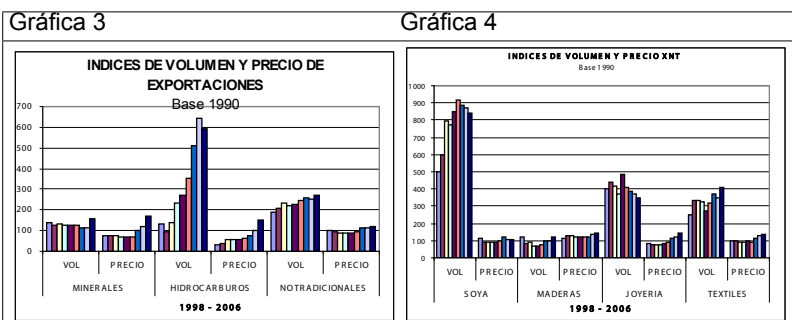
Inicialmente, los productos estrella de las exportaciones no tradicionales fueron los de la agroindustria del oriente, en particular los derivados de soya y otras oleaginosas. Posteriormente, emergieron nuevos sectores exportadores, como la industria textil, manufacturas de madera, joyería, marroquinería, ubicados sobre todo en el occidente del país. Es decir, la inserción más diversificada en productos y mercados de destino también se manifestó en una diversificación en cuanto al origen regional de la producción de exportación. En cuanto a la diversificación de los mercados, se observa la creciente importancia de los mercados regionales CAN y MERCOSUR. Es el caso de las exportaciones no tradicionales, oleaginosas y otros productos agroindustriales, para las que fueron determinantes los márgenes de preferencias comerciales otorgados en la Zona de Libre Comercio Andina, acordada en 1989. Para los otros productos no tradicionales de origen manufacturado como textiles, joyería, manufacturas de madera, los mercados extra-regionales de EE.UU. y Europa han sido los más importantes, en los que se contaba con tratamientos preferenciales unilaterales (ATPDEA, SGP-Plus), ligados a la colaboración gubernamental en el combate al tráfico de drogas, especialmente en la reducción de cultivos de hoja de coca ilegal.

Nos interesa resaltar que la espectacular recuperación de las exportaciones tradicionales -gas y minerales-, no implicó hasta 2008 un decrecimiento en términos absolutos de las exportaciones no tradicionales. En efecto, el crecimiento del valor de las exportaciones no tradicionales ha persistido aunque, en términos relativos, ellas fueron desplazadas del segundo lugar como grupo, por las exportaciones de minerales favorecidas por las cotizaciones internacionales, cuestión que el 2009 se acentúa por la caída absoluta de todas las exportaciones, y particularmente de las no tradicionales, que disminuyen su peso en el total, de 16.6% a 16.1% en el 1er trimestre de 2009. Muy probablemente se observe que esa tendencia se acentuará en los siguientes meses de este año.

Analizando los índices respectivos, se observa que el factor precio ha sido más determinante para la expansión del valor de las exportaciones de minerales que el 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 2005 en adelante, hasta la crisis reciente que implicó una caída brusca del precio internacional del petróleo y, con efecto retardado, del gas exportado al Brasil y Argentina. En cambio, para el caso de las exportaciones no tradicionales, el factor determinante hasta 2008 ha sido

el crecimiento del índice de volumen, con una escasa variación del índice de precios, lo que quiere decir que el esfuerzo productivo fue el que permitió que su valor se expanda respecto a los años anteriores (ver gráfica 3).

En las exportaciones no tradicionales (ver gráfica 4), los índices en soya, maderas, joyería y textiles, 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 varía muy poco. Vale reiterar, ello indica que el esfuerzo productivo en estos sectores ha sido trascendente. Además, como se puede concluir de los datos sobre destino de las exportaciones, la mayor diversificación de mercados de destino de las exportaciones nacionales respecto al pasado, se debe a la penetración que lograron estos productos no tradicionales, provenientes de muchos establecimientos de pequeña dimensión, altamente generadores de empleo y encadenamientos productivos con el resto de la economía.



Cifras oficiales denotan que más por efecto precio que producción, estamos asistiendo ahora a una tendencia de retorno a la especialización en materias primas, pues las exportaciones no tradicionales -55 % del total exportado en 1999- están bajando: 42 % el 2004, 23 % en 2006, 17 % en 2007 y sólo 16.6 % el 2008. (BCB. 2009). Adicionalmente, en el último trimestre de 2008 y en los dos primeros de 2009, se empiezan a manifestar las consecuencias negativas de la crisis internacional, traducida en una menor demanda y disminución de los precios de productos de exportación como minerales, gas, y de productos no tradicionales principalmente soya y sus derivados. De esa manera, durante 2009 se espera una disminución mayor en el valor de las exportaciones respecto al valor de las importaciones, que crecieron sostenidamente durante el periodo de auge y en la fase de decadencia de las exportaciones, y parecen no tener esa misma tendencia a la disminución, por estar favorecidas por un tipo de cambio real apreciado.

BALANZA COMERCIAL
(En millones de dólares)

	1er. Trimestre 2008	2do. Trimestre 2008	3er. Trimestre 2008	4to. Trimestre 2008	1er. Trimestre 2009
EXPORTACIONES	1485.1	1601.2	1759.1	1602.3	1066.3
IMPORTACIONES	1035.6	1234.1	1353.0	1357.6	1030.7
SALDO	449.5	367.1	406.1	244.7	35.7

Fuente: Banco Central de Bolivia, Boletín estadístico. Marzo 2009.

Debido al retraso en la afectación del precio del petróleo sobre la fórmula usada para los precios del gas exportado al Brasil y Argentina, la declinación del valor exportado durante el primer trimestre de 2009 no fue muy drástica, pero se verá acrecentada en los subsiguientes meses. Asimismo, los precios de los minerales señalan una tendencia a la baja que probablemente persistirá en los subsiguientes años. Las exportaciones no tradicionales también se verán afectadas por una demanda decreciente en los mercados de destino, y por las consecuencias de pérdida de los tratamientos preferenciales que se había tenido en el pasado, sin que los mercados alternativos hayan resultado efectivos, particularmente el mercado venezolano, en el que incluso, por el control en la asignación de divisas, se ha dado el caso de que algunos pagos no se hacen efectivos y/o sufren retrasos a causa de una administración política de los mismos.

IV. La Política Exterior “Neo-Liberal”

El ajuste económico y la transformación estructural emprendida en Bolivia para superar la crisis de los ochenta, requería una política exterior que acompañe las necesidades del nuevo modelo económico. Esto se tradujo, inicialmente, en la confección de una agenda de cooperación con las economías más desarrolladas, principalmente EE.UU., por su fuerte influencia en los organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial, BID y FMI, principales fuentes de financiamiento a las que se tuvo acceso, en una primera etapa.

Atendiendo esas necesidades, en el país se confeccionó una agenda de relaciones internacionales que destaca sus logros en materia política referidas a la continuidad y perfeccionamiento del proceso democrático, a la disposición a cooperar y afrontar conjuntamente la batalla contra el narcotráfico, y la aplicación de un modelo de economía de apertura al co-

mercio y las inversiones, basado en las fuerzas del mercado. Esta agenda se acompaña de otra de institucionalización y desarrollo de capacidades para hacer más eficiente al aparato público, traducida en programas acordados con las agencias internacionales de cooperación, que dotaban recursos de cooperación y/o financiamiento.

En el tema de la cooperación internacional, el financiamiento oficial al país fue de gran significación, permitiendo cubrir el presupuesto público en un elevado porcentaje. En efecto, las finanzas públicas eran tan precarias que -aun con cooperación internacional- apenas llegaban a cerrar brechas amplísimas respecto a las necesidades y compromisos del Estado, principalmente el presupuesto de las inversiones públicas fue cubierto con ese tipo de financiamiento.

En cuanto a la apertura comercial, con el DS. 21060 se implantó la desgravación unilateral, bajo un esquema de eliminación de todas las restricciones no-arancelarias al comercio y la adopción de un único arancel para todos los productos de 10%. La decisión tenía más propósitos de recaudación fiscal que de otro tipo. En efecto, se asumía que existía, y aun existe, una relación directa entre el arancel y el contrabando, fuente de las ganancias del comercio informal. Un arancel bajo y de fácil administración procuró al gobierno ingresos que no permitía la anterior estructura de aranceles altos y diferenciados. Además, la liberalización incidió en el incremento de la oferta de bienes para el consumo nacional.

El propósito de incrementar las exportaciones, para dar mayor posibilidad y proyección macroeconómica a la economía nacional, se concebía como elemento fundamental del modelo, que se lograría con el impulso principal de la inversión privada, pero se pretendió apoyarle también con la promoción en mercados externos, para lo que se crearon institutos como INPEX, Bolivia Exporta, CEPROBOL, etc., cuyos resultados y actividades fueron poco perceptibles, en cuanto a flujos reales de exportación.

Mayor eficacia en la promoción de exportaciones tuvieron las negociaciones para tratamientos preferenciales en mercados regionales, como el andino, MERCOSUR, Chile; o extra-regionales que -al amparo de los Sistemas Generalizados de Preferencias del GATT-, tomaron cuerpo bajo el esquema incrementado del inicialmente ATPA y posteriormente ATPDEA, con los EE.UU., y de SGP-Plus con Europa. Así se dio oportunidad para que emprendedores privados contaran con nuevos mercados externos.

En cuanto a la implementación de una política industrial para el desarrollo de la productividad y la competitividad, el modelo neoliberal no tuvo ninguna visión de transformación productiva y, en los sucesivos gobiernos, no se aplicaron políticas de impulso a las exportaciones que incidan efectivamente en el aspecto productivo. Fue evidente la escasez de recursos de financiamiento para este propósito y también la ausencia de lugar para la política industrial o también política comercial estratégica, en la lógica del modelo.⁷

Por lo tanto, los resultados alcanzados en la diversificación, según nuestro criterio, son más producto de la estabilidad macroeconómica, el buen ambiente para los negocios y la política cambiaria de mantenimiento de la competitividad del tipo de cambio real, sin depreciaciones bruscas pero evitando los sesgos anti-exportadores que implican los rezagos cambiarios, que de una política industrial proactiva. Asimismo, los acuerdos de comercio preferencial y la refuncionalización de la variable integración bajo la visión de regionalismo abierto, fueron factores fundamentales para la apertura de mercados a las exportaciones no tradicionales.

En un entorno de creciente diálogo, concertación e integración regional, en que se dio el fenómeno de la diplomacia directa, mediante cumbres que reúnen regularmente a los primeros mandatarios de los países vecinos, emerge con fuerza en la agenda de la política exterior el tema de la integración. En ese marco, además de darle funcionalidad a la variable integración en el modelo económico -consistente en la apertura de mercados-, se retoma el legado doctrinario de la función especial de Bolivia, que desarrollaron en la década de 1930 diplomáticos bolivianos como Ostria Gutiérrez y Guachalla, entre otros. Así, la Bolivia democrática apostó por la integración bajo ese legado doctrinario, al mismo tiempo que dio respuesta a los desafíos emergentes de la globalización, con su adhesión al llamado “regionalismo abierto”, por el que se busca insertar la economía nacional en las corrientes globales de comercio, capitales y tecnología, con base en la plataforma del espacio regional integrado.

⁷ Es una crítica ampliamente difundida al modelo neo-liberal el que careciera de una política industrial de transformación productiva, que apuntale la modernización e innovación tecnológica, y la competitividad en los mercados externos (Fajnzylber, 1990 y CEPAL-ONUDI, 1989). También se señala críticamente que este modelo no desarrolló políticas efectivas para la mayor equidad social. En el caso boliviano, la primera ausencia es mucho más clara que la segunda, ya que en el periodo se desarrollaron varias medidas con fuerte efecto redistributivo y de atención a necesidades sociales básicas, como el seguro universal de salud, la Ley de Participación Popular, la reforma educativa, la descentralización, el BONOSOL, entre otras.

Las virtudes de la integración del espacio sudamericano fueron entendidas como un factor sinérgico para Bolivia, porque tiene la potencialidad de hacer realidad los roles que le corresponden al país como centro de distribución y espacio obligado de conexión vial del centro sudamericano, además de las potencialidades que le augura el proyecto de integración energética, en el que debería desempeñar un rol fundamental como abastecedor de energía en la región.

Con esa visión, se apostará por insertar la economía boliviana en la globalización desde una plataforma segura de integración regional, de manera que no resulte contradictorio encarar negociaciones conjuntas con países industrializados y, al mismo tiempo, profundizar la integración sudamericana. El proyecto del ALCA es encarado bajo ese prisma conceptual, así como una eventual negociación con la Unión Europea, considerados mercados dinámicos y de envergadura a los que debe dirigirse las exportaciones.

Como resultado de la integración comercial se tuvo la creciente exportación de productos manufacturados a los mercados de países asociados, mostrando las virtudes de la integración para países que, incluso con asimetrías evidentes, se verán favorecidos por la expansión de su comercio de productos industriales. La calidad de las exportaciones hacia los mercados regionales es destacable pues se trata de productos con mayor grado de transformación en relación a las exportaciones a los mercados extra regionales (CEPAL, 2007).

En ese marco, también tiene trascendencia la integración hacia el mercado brasilero mediante la construcción del gasoducto Santa Cruz – San Pablo que, en palabras del entonces Presidente de Brasil, Fernando H. Cardoso, significaba que a partir de su construcción “Bolivia ya no podrá vivir sin Brasil y Brasil ya no podrá vivir sin Bolivia”, dando a entender que la integración e interdependencia favorecían a ambas partes. La suspicacia sobre el peso específico y dominio de Brasil como único consumidor del gas boliviano, al tiempo que principal productor, llevó a que en Bolivia se desarrolle una estrategia para incorporar en el sector a grandes empresas de otros países (ENRON, TOTAL, Bristish Gas, REPSOL, etc.) buscando un contrapeso a la asimetría desfavorable del país, y para no depender de un solo mercado. También se intentará concretar el tendido de ductos hacia otros países vecinos como Argentina, Chile, Paraguay y Perú, e incluso el proyecto de licuefacción del gas (LNG), para su transporte a mercados de

Norteamérica, usando puertos chilenos o peruanos. En esas negociaciones y siguiendo tales estrategias se orientó la diplomacia nacional.

El proyecto IIRSA es también impulsado por Bolivia que se embarcó en la dinámica de construcción de corredores de integración. El principal de ellos, ya concluido como prolongación del eje central boliviano, tiene una trascendencia mayúscula para apuntalar el comercio de bienes y servicios en el espacio del Centro Oeste Sudamericano, junto a otros corredores aún por concretarse como es el corredor al sur del país, además de las vías fluviales, principalmente la hidrovía Paraguay-Paraná.

Estos últimos proyectos de integración energética, vial y comercial de Bolivia con la región, buscan generar un posicionamiento estratégico de nuestro país, para hacer realidad su destino como país de gravitaciones múltiples y eje articulador de la región del centro oeste sudamericano (Orias-Seoane-Torres, 2001).

V. La diplomacia de los pueblos

Con el triunfo de EMA en las elecciones de diciembre de 2005, se instaura un gobierno que enarbola el cambio y la revolución como sus premisas. Nuevos actores y una nueva agenda emergen con fuerza y modifican las premisas sobre las que se orientaba el accionar diplomático del servicio exterior boliviano en lo previo. Predominan en el nuevo esquema, los simbolismos de matriz indígena como fuente de orientación de la política exterior. Asimismo, una fuerte presencia mediática del presidente, impacta favorablemente en el contexto internacional.

Las vinculaciones del MAS con organizaciones externas, del movimiento anti-globalización que evoluciona hacia el alter-mundismo, de ONG dedicadas a temas rurales y medio ambiente, y con relación a movimientos contrarios a las políticas de los gobiernos de los países desarrollados e industrializados (que se manifiestan en las diversas ocasiones de realización de reuniones entre autoridades de la OCDE, la OTAN, la OMC, etc.), es evidente muestra de que el actual gobierno tiene, desde antes de 2006, una fuerte influencia externa, con características particulares. Menos conocidos inicialmente fueron los vínculos con el gobierno de Venezuela, que se hace patente desde la manifestación en Mar de Plata del movimiento Anti ALCA en 2005, anterior a las elecciones de diciembre, donde EMA, Hugo Chávez y Maradona encabezan las protestas contra el ALCA.

Ya en el gobierno, la presencia e influencia del gobierno venezolano serán ostensibles, desde los aparatos de seguridad hasta los programas de beneficencia y proselitismo, pasando por los medios de transporte que usa el presidente, y la definición de políticas externas.

El ambiente externo fue muy favorable al gobierno de EMA desde sus inicios, con una clara predisposición a cooperar, incluso desde países y sociedades señaladas como contrarias al proyecto que encarnaba este líder. El impacto de la gira internacional antes de asumir el mando, hicieron de Evo un icono regional y mundial del cambio dándole de inicio una gran oportunidad para proyectarse.

Según Gloria Ardaya (2009), la política exterior de EMA tuvo su impronta en la concentración del Chapare en la que, al dar a conocer su triunfo electoral con la consigna coreada a su insistencia, “Causachum coca, wayñuchun yanquis” (en quechua, viva la coca, mueran los yanquis), perfiló lo que después va constituir uno de los temas más promovidos por el gobierno y a la vez más conflictivos en sus relaciones externas con EE.UU., la Unión Europea, y organismos internacionales. Según informes de las Naciones Unidas, los cultivos de coca en Bolivia se han expandido, al igual que la producción de cocaína, con la presencia de traficantes colombianos y mexicanos que instalaron sus bases en Bolivia. La colaboración del gobierno boliviano con el gobierno de los EE.UU. en esta materia está fuertemente debilitada⁸.

El nuevo paradigma de política exterior del nuevo gobierno se sintetiza en la llamada “diplomacia de los pueblos”, la que se sustenta en criterios como: i) se han desconocido los derechos de los pueblos indígenas hasta que el convenio 169 de la OIT reconoce sus aspiraciones sobre sus territorios y recursos naturales, ii) el estado boliviano tiene una herencia colonial que debe superar, desarrollando un nuevo estado con matriz indígena. Para desarrollar esta diplomacia se propone trasladar las relaciones internacionales restringidas a los estados (estatales por definición) hacia un ambiente en el que interactúen directamente las sociedades y pueblos (Choquehuanca, 2006). Es un instrumento de la para-diplomacia, la participación de organizaciones populares en procesos de toma de decisiones de política exterior que pretenden legitimarse, que puede utilizarse para mejorar la posición de negociación, pero que ha sido elevado a categoría de principio orientador de la política exterior.

⁸ Información recogida de la siguiente página web: <http://www.infobae.com/contenidos/466988-100891-0-Duro-informe-drogas-la-Bolivia-Evo-Morales>

Más allá del cambio de funcionarios diplomáticos por militantes del partido de gobierno, la “diplomacia de los pueblos” se traduce en la incorporación de representantes de los movimientos sociales (escogidos por el gobierno) en las reuniones de concertación de la posición nacional a negociarse, e incluso en la participación de esas representaciones en las negociaciones, principalmente comerciales, con el acompañamiento de “representantes de la sociedad civil” a las delegaciones oficiales que se desplazan a las negociaciones en representación de los gobiernos⁹.

Es en torno al tratamiento a la inversión extranjera, donde se pueden observar las orientaciones principales del gobierno, siendo el ejemplo más ilustrativo los hidrocarburos, sector estratégico para la economía. Tras la “nacionalización” de las concesiones a empresas extranjeras, mediante la intervención militar de instalaciones y la promulgación de un decreto que impelía a la negociación de nuevos contratos con las mismas empresas, se desató una dinámica que tuvo consecuencias negativas sobre el proceso de inversiones y el desarrollo del sector, sobre todo en las relaciones con la empresa brasilera PETROBRAS, principal cliente comprador del gas boliviano.

Las decisiones sobre la nacionalización y el desarrollo del sector hasta su industrialización, se basaron en una cierta lectura de la situación realmente existente y un desconocimiento del sector por las nuevas autoridades bolivianas. Según un experto en el tema: “a partir de enero de 2006, [en el nuevo gobierno] han sobrevalorado económica y geopolíticamente el potencial hidrocarburífero de las reservas de gas; y ha sido un factor utilizado como medio de presión en las negociaciones con las empresas petroleras (...) y (...) como un factor de subalternización de los mercados de exportación, especialmente el Brasil (...) esta percepción de poder sobre los actores del mercado, minimizó la importancia de las inversiones de las empresas petroleras y de las opciones que tienen los mercados para acceder a fuentes alternativas de provisión que, se han concretado en la construcción de plantas de regasificación en los países vecinos de Bolivia” (Del Grana-do, 2009 supra). El proceso de estatización del sector ha enviado señales

⁹ Llamó la atención el tamaño y la composición de la delegación boliviana a las reuniones para el TLC entre la CAN y la Unión Europea, ya que superaba las cinco decenas de personas. Estas reuniones realizadas en Quito, Bruselas y Bogotá, tuvieron acreditados como acompañamiento de la delegación de negociadores del gobierno boliviano a numerosas personalidades campesinas y del sector popular, escogidas por el gobierno y pagadas con recursos oficiales. En contraste, las delegaciones de anteriores gobiernos que asistían a este tipo de negociaciones, por motivos presupuestarios principalmente, eran bastante reducidas, normalmente menos de 5 funcionarios, con el eventual acompañamiento de representantes de los gremios empresariales interesados, que asistían con los medios que sus organizaciones les dotaban.

negativas a la inversión privada que paralizó el desarrollo de sus actividades, afectando la capacidad de producción y de suministro a los mercados de exportación y al mercado interno. De esa manera, los proyectos para la industrialización del gas y petróleo, han tenido un retraso y probablemente no se puedan concretar pronto por la abstinencia de capitales externos a invertir en ese sector, por mala gestión, decisiones erradas, desconocimiento del sector y corrupción reinante en la empresa estatal YPF. “En suma, el sector energético en su conjunto se encuentra detenido sin capacidad de desarrollar sus potencialidades ni sus reservas” (ibid).

En criterio de un ex ministro de hidrocarburos, el anuncio brasileño de que importará las cantidades mínimas requeridas por el contrato: “Es parte de pagar una factura por haber actuado demasiado políticamente, por no haber atendido al mercado, en este caso al Brasil sin la sutileza y la diplomacia que estos casos ameritan, entonces ahora vemos que Brasil nos está devolviendo el golpe con un guante blanco, pidiendo sólo lo mínimo establecido en el contrato porque prioriza su gas nacional (...) Entonces Brasil optó por una nueva ecuación donde Bolivia ya no es parte de su eje principal en el suministro de gas” (Alvaro Ríos. *El Mundo*, 11, agosto de 2009). Al respecto, fue elocuente la frase expresada por el presidente Lula al señalar que Brasil “no quiere depender del mal humor de algunos abastecedores y por ello desarrollará el auto-abastecimiento”.

Las excepciones al tratamiento adverso a las inversiones externas, se dan en el sector de la minería, con la empresa de origen hindú, Jindal, para la explotación del Mutún, que permitirá el desarrollo futuro de la industria del hierro y el acero en el país, y con la empresa San Cristóbal, en el sector de plata, zinc y estaño, las que juntas realizaron las inversiones más importantes que se han logrado en la actual gestión de gobierno¹⁰. Más recientemente, ante las probabilidades de inversiones externas para explotar los yacimientos de litio en el salar de Uyuni, se manifiesta nuevamente, de parte del presidente EMA, la dificultad por concretar inversiones extranjeras que, a pesar de su interés inicial, se retiran ante los condicionamientos colocados.

En el plano internacional, la política exterior de EMA se alinea con los países del ALBA y prioriza su agenda en torno a los temas comunes de este agrupamiento, comandado por Venezuela. Al mismo tiempo, se ob-

¹⁰ Se menciona que la mitad del crecimiento de 6.15% del PIB, en el año 2008, fue gracias a las inversiones y la actividad de la empresa minera San Cristóbal. Para 2009, con precios en declive la actividad de esta empresa ha disminuido significativamente (Fundación Milenio, 2009).

serva un retraimiento en otros ámbitos donde existía una presencia más destacada de Bolivia, por ejemplo en la Comunidad Andina, la Hidrovía Paraguay-Paraná, el Grupo CAIRNS, entre otros.

En cuanto a la promoción de exportaciones y la ampliación de sus mercados, el cambio es ostensible, este tema ha dejado de ser un asunto prioritario de la política exterior. En ese marco, -desde el descuido para preservar el ATPDEA, la resistencia a las negociaciones con la Unión Europea, la actitud obstaculizadora en la Comunidad Andina, pasando por la confrontación y hasta beligerancia con socios comerciales como Perú, EE.UU. o Colombia, a propósito de las negociaciones comerciales bilaterales y los TLC suscritos entre las partes-, se identifica un cambio de prioridades y un giro hacia un pensamiento contrario a participar en el comercio internacional incluyendo ciertos mecanismos internacionales denominados “neoliberales”, oponiéndose como cuestión de principios a los entendimientos comerciales que en la actualidad se negocian en diversas regiones del mundo.

La anterior postura no es proteccionista en sentido estricto, porque no se combina con políticas públicas de transformación productiva o de protección selectiva del mercado interno. Actualmente, las importaciones gozan de libertad plena para realizarse; la estructura arancelaria está en niveles bajos y se han desarrollado nuevas prácticas permisivas, como la elevación del monto de importación que no se considera contrabando de 10 mil a 200 mil UFV -de mil quinientos a más de 30 mil dólares-. Asimismo, para frenar las presiones inflacionarias el gobierno decretó la libre importación de varios productos alimenticios. Asimismo, la desintitucionalización y politización de la administración aduanera, se está reflejando en una expansión del contrabando.

La oposición “principista” a los acuerdos de comercio preferencial en general, y a los TLC con países industrializados en particular, ha marcado la política en materia de comercio exterior del gobierno de EMA. Esta no se complementa -como podría suponerse-, con política industrial y con un acompañamiento de la política comercial que den al sector productivo alguna protección temporal y selectiva.

La lógica de la política anti negociaciones comerciales, especialmente de TLC’s de nueva generación -que incluyen temas como comercio de servicios, tratamiento a las inversiones, propiedad intelectual, compras gu-

bernamentales- que se están negociando en diversas regiones del mundo y en la Organización Mundial de Comercio (OMC), se sustenta en una visión contraria al relacionamiento comercial con países desarrollados. Estas posturas son promocionadas con entusiasmo desde ONG's, organizaciones laborales o movimientos alter-mundistas con sede en países industrializados, que defienden intereses de sectores que tradicionalmente se oponen al libre comercio, particularmente al acceso de productos provenientes del 3er. Mundo en sus mercados. Es decir, impiden el avance de acuerdos de comercio preferencial que benefician a los exportadores de bienes manufacturados de países periféricos, protegen intereses de sectores obreros del sector industrial de los centros, cuyo principal propósito no es promover el desarrollo de la periferia, sino mantener sus empleos y altos salarios.

Otro elemento característico de la política exterior del gobierno actual es el protagonismo personal del presidente, que en foros públicos desarrolla discursos de confrontación y recriminación respecto a otros países y sus primeros mandatarios. Ello ha afectado relaciones con países vecinos, especialmente Perú, Colombia, Brasil, así como EE.UU. e Israel. Conflictivas han sido intervenciones agresivas hacia sus pares, y las promotoras de grupos opositores o rivales a ellos.

En la dinámica de la toma de decisiones sobre política exterior, considerando el alto protagonismo del presidente y un menor perfil del Canciller, existe improvisación e instrumentalización de la exposición externa hacia temas y asuntos de la agenda política interna. Desde la anunciada adscripción al MERCOSUR y probable salida de la CAN, en los primeros meses de gestión, hasta el diálogo con lenguaje poco diplomático con el presidente del Perú, pasando por alusiones a temas de relaciones internacionales en los discursos en diferentes escenarios nacionales e internacionales, los mensajes de política exterior vienen fuertemente cargados de aspectos subjetivos y/o temperamentales desde una cierta personalización de la representación internacional del Estado.

Existe también una especie de auto-designación del primer mandatario, como portavoz de las causas anti-capitalistas, de manera que se convierte en portavoz internacional de movimientos anti-sistémicos, y que en ocasiones expresan más aspiraciones y denuncias que posibilidades. No cabe duda que EMA ha promovido activamente su imagen de indígena y, en tanto tal, es visto con simpatía en los diversos foros y espacios virtuales globales. Si bien esto puede fortalecer su rol personal, no siempre ello se acompaña de

un aprovechamiento de las oportunidades abiertas en esos espacios para beneficio del país, y muchas veces coincidentes con los intereses nacionales. En efecto, pensamos que con la disponibilidad objetiva –superávit de balanza de pagos y de cuentas fiscales- y subjetiva -disponibilidad nacional popular y simpatías externa-, podría atenderse sin dificultad una agenda de transformación productiva con equidad. Sin embargo, esta visión no está en el imaginario del poder actual, mientras parece privilegiarse una cultura de confrontación, rentista, estatalista, centralista y nacionalista que predomina en las zonas andinas de la República.

Paralelamente, medidas como la inicial prohibición de exportaciones y subsiguiente autorización gradual y burocratizada de ellas, como la indiferencia ante la pérdida del tratamiento preferencial a las exportaciones textiles y de joyería producto del retiro de Bolivia del mecanismo de compensación por el combate al tráfico y producción de cocaína que significaba el ATPDEA, entre otras señales expresarían un “sesgo anti-exportador” y una escasa disposición a la diversificación productiva en el oriente y occidentes del país, por parte del gobierno de EMA.

En cuanto a la política exterior de acompañamiento a la promoción de exportaciones, contrario a lo que sería racional, se ha estado desarrollando una agenda de confrontación con los productores, exacerbando tensiones y dificultades que obtaculizan a los exportadores continuar introduciendo su producción en mercados como los EE.UU. A su vez, la actitud de los negociadores de Bolivia en los espacios de la CAN y la Unión Europea, fue de resistencia y negativa a su iniciación, lo que genera problemas de aislamiento del país en las negociaciones y posibilidades de mejorar su acceso en esos mercados, bajo el argumento de que se quiere una negociación conjunta. Al interior de la CAN, el ambiente de las negociaciones se ha deteriorado, con consecuencias para el comercio de exportación, pues las preferencias a favor del país pueden verse afectadas por las negociaciones que realizan los socios andinos con EE.UU. o la Unión Europea, sin que los negociadores bolivianos hayan tenido posibilidad de cuidar la mantención de preferencias, diferir la apertura, exigir compensaciones, etc. Se ha preferido la denuncia, la confrontación y el aislamiento.

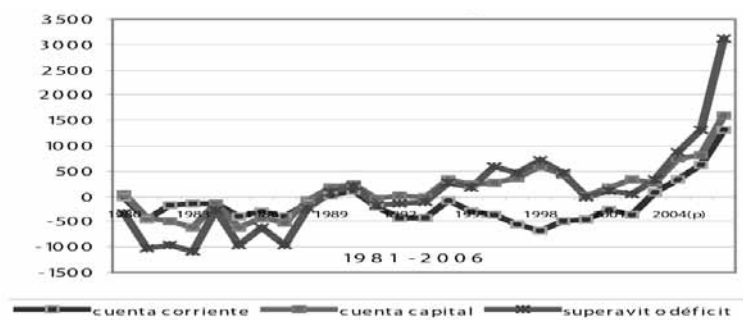
VI. Oportunidades perdidas

La coyuntura económica reciente ha traído oportunidades para apuntalar el desarrollo de exportaciones diversificadas, como lo han logrado

otros países de la región y de otras regiones del mundo. Sin embargo, por causa de políticas públicas adversas al emprendimiento, con un sesgo anti-exportador de la política exterior y los efectos de la crisis internacional, la diversificación de exportaciones lograda en los años previos, y los avances en la penetración de mercados con producción manufacturera, están en retroceso.

La economía boliviana -que en los últimos años evolucionó hacia un superávit de cuenta corriente y balanza de pagos-, producto de los importantes incrementos del volúmen exportado, una coyuntura favorable de precios, remesas inéditas desde el exterior y condonación importante de la deuda externa, ha mostrado una tasa de inversión que no se dinamizó en términos adecuados, a pesar de contar con la posibilidad de ser financiada a partir del superávit mencionado.

Balanza de Pagos



En efecto, los resultados históricamente positivos de balanza de pagos, hubieran permitido un gasto de inversión mucho mayor del observado, como puede verse en el cuadro siguiente que muestra la composición del PIB por tipo de gasto. Allí podemos ver que, aunque las exportaciones fueron crecientes, la inversión bruta fue decreciendo en términos absolutos y más aun en términos relativos (porcentuales) al PIB.

PRODUCTO INTERNO BRUTO POR TIPO DE GASTO
(Millones de Bolivianos de 1990)

RAMAS/AÑOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004(p)	2005(p)	2006(p)	2007(p)	2008(p)
CONSUMO	18349,5	18867,2	19296,1	19581,6	20018,9	20441,78	21043,3	21744,7	22606,1	23536,3	24776,4
INVERSION BRUTA	5256,6	4270,3	3955,3	3264,3	3847,4	3353,8	2956,6	3.750,9	3.560,0	3.953,6	5.112,5
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO	5087,8	4310,6	3927,0	3084,7	3655,6	3.259,1	3.223	3.437,6	3.757,1	4.232,1	5.022,4
Y-A= X-M	-1889,5	-1328,2	-895,1	-113,2	-568,6	133,8	928,2	534,7	1112,8	1034,1	388,9
EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS	5474,6	4773,6	5491,6	5951,6	6290,5	7.056	8.228	8.914,2	9.924,8	10.231,4	10.453,9
IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS	7364,1	6101,8	6386,7	6064,8	6859,0	6.922	7.300	8.379,5	8.812,0	9.197,3	10.065,0
PIB a Precios de Mercado	21.716,6	21.809,3	22.356,3	22.732,7	23.297,7	23.929,4	24.928,1	26.030,2	27.278,9	28.524,0	30.277,8

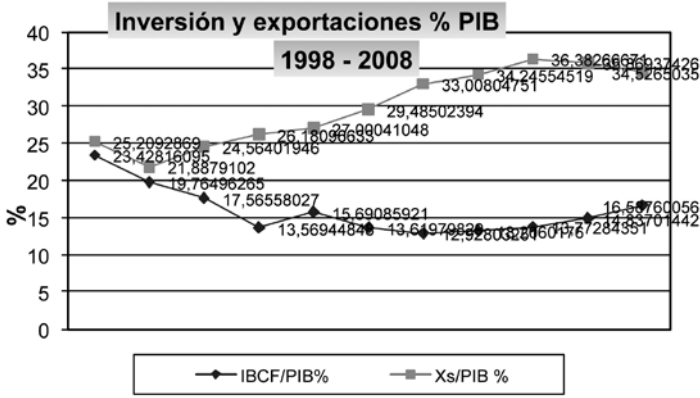
Fuente: BCB.

Esto es lo que llamamos una situación de oportunidades perdidas, porque habiendo las posibilidades, surgieron situaciones específicas que determinaron que las inversiones posibles no ocurran, por varias señales dadas por el gobierno actual.

Para desarrollar el argumento recurriremos al llamado “enfoque absorción”, en el que se sostiene que la diferencia entre ingreso nacional y gasto agregado de la economía será similar al resultado de la cuenta corriente de la balanza de pagos¹¹. Este enfoque agrupa como absorción al gasto en consumo y al gasto de inversión, que equivale al saldo de transacciones internas, de manera que su resultado se refleja en el saldo de las transacciones corrientes con el exterior.

Por lo tanto, considerando los datos para el periodo entre 2006 y 2008, se puede decir que un gasto de inversión adicional era perfectamente posible y financiable. Sin embargo, como se ve en la siguiente gráfica, la formación bruta en capital fijo, en ese periodo fue inferior en términos absolutos y muy inferior en relación con el PIB del periodo 1998 a 2000, con un exceso de absorción (consumo más inversión) sobre el PIB mucho más considerable. Las inversiones del período 1998-2000 fueron financiadas con afluencias de inversión extranjera directa (IED), es decir con ahorro externo, mientras que entre 2003 y 2008 hubo un excedente del ingreso sobre la absorción, aunque con incrementos en el gasto en bienes de consumo y expansión de las importaciones sobre todo de bienes de consumo. Pese a que las importaciones se incrementaron, se dio una disminución de la absorción causada por una contracción de la inversión privada, ya que el consumo sí creció en esos años. Esto nos indica que aun contando con condiciones para financiar la inversión, la economía boliviana no logró tasas mayores de inversión para desarrollar nuevas y mejores capacidades productivas, disminuyendo ellas en términos absolutos y sobre todo relativos, respecto al PIB, en comparación con el nivel alcanzado en 1998 (=23.4% y 16.6%=2008).

¹¹ Partiendo de la ecuación macroeconómica fundamental $Y=C+I+G+(X-M)$, se agrupa a los primeros elementos como: Absorción=A. Así $Y-A=X-M$, es decir: el ingreso nacional disponible (Y), menos la absorción (A= Transacciones internas de consumo e inversión) es igual al saldo comercial de bienes y servicios de la economía (X-M); por lo que el ingreso que no se gasta en consumo o inversión se transforma en acumulación de activos externos. Así entonces, el superávit de cuenta corriente de la balanza de pagos puede destinarse a importaciones adicionales o acumulación de activos externos. Será importante saber si las nuevas importaciones son de bienes de inversión o de consumo, para inferir efectos productivos (Ver: Cuadrado, 1997).



Incluso el año 2000, de crisis económica y política, se alcanzó un porcentaje de formación de capital fijo respecto al PIB superior al de los años 2006, 2007 y 2008, en los que el crecimiento económico y el superávit de cuenta corriente fueron los mayores desde hace décadas. El alcance que tuvo la afluencia de IED, desde 1995 hasta 2002, explica porqué en Bolivia se mantuvo un nivel de formación de capital fijo que después se tradujo en elevadas exportaciones que permitieron una elevada capacidad de absorción. Darle continuidad a ese proceso acelerado de formación de nuevas capacidades productivas hubiera requerido de nuevas inversiones; es decir, de lo que se podría llamar una política para dar saltos hacia arriba en el desarrollo. En su lugar, lo que se tuvo fue una disminución en las tasas de inversión.

¿Por qué se tuvo ese deterioro de la inversión tan evidente en los años recientes, pese al marco general macroeconómico tan propicio? La inversión suele tener comportamientos volátiles ante situaciones inciertas o de expectativas adversas. Factores asociados a la formación de expectativas y percepciones son fundamentales en su comportamiento, ya que los inversionistas son adversos al riesgo y propensos a la ganancia. La animadversión al riesgo suele determinar comportamientos de contracción del gasto de inversión (Ver Seoane, 1999). Si algo caracterizó a los años recientes, fue la generación de un ambiente de incertidumbre y adversidad al emprendimiento de la inversión privada externa o interna. El discurso amenazante y la acción contraria sobre instituciones como la propiedad privada, el estado de derecho, la seguridad jurídica, las empresas extranjeras y el buscado crecimiento de la economía manejada por el Estado, independien-

temente si fueron realmente aplicadas o no, generaron esa sensación de incertidumbre. Además, la política económica misma tuvo una orientación cuyo resultado es la contracción de la inversión privada, como por ejemplo sucedió por la aplicación de una política monetaria contractiva. Asimismo, la poca transparencia en la elaboración del presupuesto y en la información sobre la ejecución presupuestaria, generaron fundadas dudas en el ambiente empresarial dada la imposibilidad de hacer un seguimiento a las orientaciones reales de la política económica.

En los hechos, ocurre que la inversión privada nacional o extranjera no ha sido una opción apuntalada desde las políticas públicas y, por lo tanto, no se reproduce una situación de expectativas y certidumbre adecuadas para asumir riesgos conducentes con la creación de empleos y la modernización del aparato productivo. Al mismo tiempo, la inversión pública, que debía asumir un rol dinamizador en la perspectiva del nuevo modelo, no se está produciendo con efectividad ni bajo racionalidad económica. En efecto, las adquisiciones de instalaciones privadas mediante la nacionalización, caso de las refinerías por ejemplo, significó una mala asignación de los recursos pues se podía alternativamente haber adquirido refinerías nuevas al mismo precio y duplicar la capacidad instalada en el país: Lo mismo se puede decir de la adquisición de la empresa transredes, cuyos pasivos no se tomaron en cuenta a la hora de su valoración, entre varios otros ejemplos que dan cuenta de la ineficiencia y mala gestión pública.

En cuanto a las inversiones para instalar industrias de propiedad estatal: lácteos-bol, cartón-bol, papel-bol, cemento-bol, BoA, etc., -que son los nombres de varios proyectos que están recibiendo fondos públicos para implementarse con el objetivo de alcanzar una participación mayoritaria de la propiedad estatal en la generación del producto-, denotan una estrategia de convertir al estado en productor de los más diversos productos y servicios, desplazando inversión privada, pero sin incorporar la racionalidad económica. Para los montos anunciados, la cantidad de empleo creada es baja respecto al promedio nacional, y la productividad no será alta -en comparación con los efectos que tiene la inversión en empleo y productividad en los sectores exportadores (INASET, 2009)-, de manera que se trataría de inversiones ineficientes e ineficaces, en términos de creación de empleo y productividad, además de la poca transparencia en su ejecución.

Con el fin de acelerar la reactivación económica, el gobierno ha emitido decretos conformando fideicomisos millonarios, eliminando procedimientos

de control y licitación transparente de esos recursos. Asimismo, ha creado el Banco de Desarrollo Productivo y cuenta con recursos provistos por el gobierno de Venezuela, además de los proporcionados por el Banco Central, entre otros. ¿Cuál la racionalidad económica de todos estos proyectos?

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se plantea una orientación hacia la industrialización de los recursos naturales y la generación de rentas, para transferirlas a sectores generadores de empleo, cuestión que no se aplica sistemáticamente y, aunque se cuenta con los recursos para el financiamiento de sectores productivos, estos se manejan con una orientación preferente a la micro empresa y bajo criterios poco transparentes, de manera que no llegan efectivamente a los productores capaces de elevar la productividad, la competitividad y las exportaciones. En todo caso, no existe la orientación precisa a partir de la estrategia de desarrollo sobre cuáles deberían ser las prioridades y los roles de los diferentes actores, como son empresarios, estado y sociedad (Wanderley, 2009).

Al respecto, es importante preguntarse sobre la eficacia del incentivo preferente de las microempresas, organizaciones productivas de sectores sociales y de campesinos -sectores generadores de empleo-, que plantea el PND, constituye una estrategia adecuada para generar un crecimiento de la productividad promedio de la economía boliviana, toda vez que se trata de estamentos de baja productividad, matriz productiva artesanal y carentes de métodos modernos de organización empresarial. Asimismo, el empleo es precario y los ingresos bajos. Esto en contraste con pequeñas o medianas empresas, que por estar comandadas por emprendedores, asumen riesgos e incorporan elementos tecnológicos y de competitividad, que les han permitido prevalecer en mercados externos y que ofrecen empleo de mayores ingresos y formalidad, además de contribuir mediante impuestos.

Un análisis de la productividad y efectos sobre el empleo, muestra que esos recursos tendrían un uso alternativo superior si se orientarán a promover el sector que ha mostrado sus capacidades para competir en los mercados externos. Un cambio inteligente sería el que preserva y fortalece lo bueno, cambia lo negativo y destruye lo malo. Sin embargo, el costo de oportunidad que se está incurriendo al priorizar inversiones públicas en sectores de baja productividad, con poco impacto en el empleo productivo, junto con la ineficiencia del sector público acrecentada por el manejo político poco transparente, deja serias dudas sobre el rol estratégico del estado en el nuevo “Modelo Nacional Productivo”.

Otro ejemplo claro de esta política poco estimulante de la inversión, es la combinación entre política fiscal de gasto público expansionista y política monetaria contractiva, que recurre a las operaciones de mercado abierto para esterilizar la expansión fiscal, ofreciendo rendimientos de las LT o CEDES de hasta 11%, cuando la tasa pasiva promedio bancaria estaba en torno del 3%. De este modo, son los bancos los que obtienen ganancias fáciles y seguras en la mesa de dinero sin necesidad de “arriesgarse” ofreciendo crédito al sector productivo, que debería ser el rol principal del sistema financiero.

La política cambiaria también es un factor contrario a un esquema de políticas dirigidas a generar competitividad, ya que se mantiene -contra todo criterio pro exportador- un nivel fijo que produce la apreciación del tipo de cambio real, pues se está observando, a contrapelo, depreciaciones en todos los países vecinos que generan desestímulos a la exportación y estímulos a la importación. Junto a ello, existe un hostigamiento al emprendimiento privado empresarial bajo el esquema de inseguridad jurídica, normas laborales exigentes y cambiantes, precarización del respeto a la propiedad privada, etc.

Una prueba de lo anterior es la que dieron en reciente declaración pública los exportadores, que solicitaron al gobierno privilegiar una agenda productiva, identificando 40 medidas gubernamentales que han obstaculizado las exportaciones –cuya disminución en el primer semestre de 2009 fue de 42% respecto al mismo periodo del 2008 (IBCE, 2009)-. Entre las 40 medidas restrictivas mencionan: a) prohibición de exportaciones, para abastecimiento interno y presiones inflacionarias, b) obstáculos a las ventas al exterior y facilitación de importaciones mediante reducción arancelaria, c) política cambiaria de apreciación del boliviano, respecto a la moneda de los socios principales, entre otros.

En el fondo de la política económica post-neoliberal actual, subyace el propósito de continuar con una modalidad de inserción externa que se concentra en pocos productos de exportación, invariablemente materias primas poco elaboradas, que dejan rentas que no fortalecen el proceso de acumulación. La experiencia reciente mostró que algún grado de diversificación en productos y mercados para el exterior pudo lograrse, asumiendo el reto de participar en acuerdos de comercio preferencial y negociaciones de apertura de mercados. En efecto, no son desde ningún punto de vista despreciables los logros de los exportadores no tradicionales al introducir

producción nacional en mercados como el andino, el de EE.UU., el europeo o el chileno, entre otros. Más aun si consideramos que en ese esfuerzo se desarrollaron procesos productivos que incorporaron un mayor valor agregado, como es el caso de las exportaciones agroindustriales (aceite, harina y torta de soya, entre otros) o manufacturero-industriales (textiles, manufacturas de madera, joyas, marroquinería, etc.).

VI. Conclusiones

Es ostensible el cambio de agenda de relaciones internacionales que conlleva diferentes objetivos y prioridades, que ha sucedido en Bolivia, desde la asunción del gobierno de Evo Morales. Analizando la práctica de la política exterior, en un sentido amplio, como asunto relacionado con los objetivos generales del Estado y colocando el acento en su incidencia sobre el desarrollo económico, se comprueba que la promoción de las exportaciones, asociada a la transformación productiva y diversificación de exportaciones, ha dejado de ser una prioridad del gobierno actual a diferencia del pasado en que los sucesivos gobiernos, con diferencia de matices, enfatizaron esfuerzos para apuntalar a un sector exportador no tradicional emergente.

Las posibilidades de impulsar el desarrollo a niveles que permitan ir superando la pobreza, tienen que ver con la generación de empleo y de ingreso. Dichos resultados, se alcanzan promoviendo las inversiones y -asociado a ello-, contando con mercados (interno y externo) lo suficientemente ampliados que permitan realizar (vender) esa mayor producción. Las acciones en materia de acuerdos de comercio preferencial, tratados de libre comercio y participación en procesos de integración que se realizaron desde fines de los 80 hasta 2005, tuvieron el objetivo primordial de ofrecer oportunidades de mercado a la producción exportable.

Reforzando tal apreciación, el análisis de los datos estadísticos muestra que durante el periodo de reformas estructurales neo-liberales, se logró una diversificación interesante de las exportaciones. Así, la superación de la crisis de inserción externa por hundimiento del valor de las exportaciones de minerales de los 80, fue posible gracias al desarrollo de nuevas exportaciones provenientes de sectores no tradicionales como los bienes agroindustriales, productos de manufactura, industria ligera, etc. Esos logros tuvieron un respaldo en la política exterior caracterizada como de cooperación (no confrontación), de apertura y de integración, con el objetivo

claro de acompañar los propósitos de desarrollo económico referidos a la necesidad de participar ampliamente en el comercio internacional y atraer flujos de capital externo para financiar las inversiones necesarias.

Un ambiente positivo para el desarrollo de emprendimientos e inversiones, explica en lo fundamental esos resultados, puesto que los niveles de inversión privada se reactivaron propiciando la reanimación de una economía estancada que salía de la peor hiperinflación de la historia. Así, se tuvieron resultados en el incremento de las exportaciones diferentes a minerales, no vistos anteriormente en la historia económica de Bolivia. Tales resultados no se consiguieron como producto de la aplicación de una política industrial activa. Por el contrario, el principio de neutralidad de la política económica, característico del enfoque neoliberal, fue aplicado a rajatabla junto con la apertura indiscriminada del comercio exterior, política macroeconómica prudente y, lo que nos parece el elemento propiciador de nuevos emprendimientos, un tratamiento amigable y predecible hacia la inversión privada, nacional y extranjera .

Junto al ordenamiento macroeconómico y la liberalización de los mercados, la política exterior de apertura de mercados y atracción de inversiones acompañó y configuró la dinámica diversificadora del comercio exterior.

De haber existido -con posibilidades de ser financiada- una política industrial proactiva que fomentara la creación de ventajas competitivas auténticas, elevación de la productividad y modernización de la capacidad instalada de producción exportable, seguramente se hubieran alcanzado mejores resultados y la presencia de productos bolivianos con mayor valor agregado habría sido aun más diversificada. Pero eso no ocurrió, cuestión que se critica en diferentes espacios de reflexión teórica, considerándola como la carencia más importante en el programa de transformaciones estructurales aplicado en Bolivia, llamado modelo neoliberal y la propuesta esencial de una alternativa post-neoliberal, superadora del anterior modelo.

El “gobierno del cambio”, que se instaura después de una sonada victoria electoral y que tiene tres años y medio de aplicar un “modelo post-neoliberal”, además de no contar con una política industrial de las características antes mencionada, muestra un sesgo anti-exportador, de manera que los avances logrados en diversificación y agregación de valor a las exportaciones, tienden a revertirse. En efecto, hemos mostrado a lo largo del artículo que:

1. Durante los tres años recientes, aunque el crecimiento del valor de las exportaciones batió todos los record, éste se debió sobre todo a una coyuntura muy favorable de precios, que implicó que las exportaciones de minerales y de gas se expandieran en valor y no así en volumen. En volúmenes producidos y exportados, las exportaciones no tradicionales continuaron creciendo, mientras las cantidades de gas empezaron a declinar por efecto de la disminución de la producción debido a la escasa inversión en el sector, y las de minerales no pudieron aprovechar la coyuntura de precios altos incrementando su producción, debido a que su capacidad productiva instalada estuvo estancada durante décadas, por falta de inversiones.
2. La intención de sembrar los excedentes producidos por las exportaciones captadas como rentas, en sectores que generen empleo e ingresos como los que desarrollan exportaciones no tradicionales, no se ha producido como resultado de las políticas públicas de este gobierno. Al contrario, se puso de manifiesto la intención de entorpecer a este sector mediante prohibiciones a la exportación para garantizar abastecimientos internos supuestamente amenazados, así como una política cambiaria de apreciación del tipo de cambio real. Como consecuencia de ello, la pérdida de competitividad de las exportaciones y de los productos que sustituyen importaciones, y por último pero no menos importante, actitudes contrarias a mantener tratamientos comerciales preferenciales en mercados externos. Así, mientras la economía boliviana continuó abierta a las importaciones de diversa procedencia, se realizaron acciones gubernamentales que incidieron en el retiro de tratamientos comerciales preferenciales a las exportaciones bolivianas en el exterior.
3. La tasa de inversión ha ido disminuyendo en términos absolutos y en relación al PIB desde 1998 y en los años 2006, 2007 y 2008 -años de auge de balanza de pagos y de ingresos fiscales inéditos-, ha seguido en niveles inferiores a por ejemplo, el año 2000, de crisis y graves problemas en la finanzas públicas y ni que decir al año 1998, en el que se alcanzó el nivel record en cuanto inversión y formación de capital fijo. En efecto, aun contando con superávit de cuentas externas y cuentas fiscales, propicios para generar un nivel de inversión mucho mayor, los resultados son elocuentemente bajos. A mayor detalle se puede ver que, aun cuando la propuesta gubernamental inscrita en el presupuesto general de la nación define a la inversión pública como el principal componente de la inversión total, existe una baja ejecución presupuestaria y una ostensible ineficiencia de gestión para desarrollar la inversión pública misma. De otro lado, la inversión privada

nacional se ha retraído hasta niveles comparables a los que se dieron en situaciones de crisis y recesión, pese a que, aparentemente, se cuenta con la oferta de crédito para el desarrollo de parte del Banco de Desarrollo Productivo, sin que ello se refleje en una dinamización de la inversión privada. Mientras la inversión extranjera directa es ahuyentada deliberadamente.

4. La pérdida de tratamientos preferenciales en mercados como EE.UU., la CAN y la Unión Europea, de innegable importancia para las empresas exportadoras, causada por una orientación de la política exterior contraria a estos mecanismos favorables, mostró el predominio de una ideología que entiende al comercio y la actividad empresarial, sobre todo en las relaciones económicas con los países industrializados, como elementos dañinos y perjudiciales a los propósitos de desarrollo de los países subdesarrollados. Bajo ese marco doctrinario, se tomaron varias decisiones para apartar al país de su tradicional orientación en pro de acuerdos comerciales que le amplíen las posibilidades de acceso de sus exportaciones a mercados externos. De otro lado, las mencionadas definiciones sobre esas negociaciones no tuvieron una orientación de tipo proteccionista, que buscara cuidar la producción nacional para el mercado interno mediante protección arancelaria. Por el contrario, las facilidades para la importación son iguales o mayores que las existentes en el modelo neoliberal y el contrabando creciente magnifica esa tendencia. Los ejemplos variados de países que lograron acelerar su dinámica de crecimiento con equidad, implementando estrategias de inserción en los mercados mundiales sobre todo de las grandes potencias, no fueron asimiladas ni incorporadas como elemento de análisis en la toma de decisiones sobre política comercial, por razones ideológicas.
5. El ambiente adverso al emprendimiento, predominó en el discurso y la práctica de la política económica del gobierno, y fue convertido en política de estado mediante la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), a través de estipulaciones que restringen la actividad económica privada. Como lo han demostrado varios trabajos especializados, la NCPE establece una orientación anti empresarial porque no otorga suficientes garantías a la propiedad, porque el emprendedor no cuenta con instancias jurídicas que le garanticen sus derechos, y porque otorga derechos laborales y de preponderancia propietaria a los originarios, muy amplios. Con todo ese arsenal de legislación es comprensible el retraimiento que se observa en la actividad empresarial en el país, en particular la inversión extranjera y la que se dedica a proveer productos nacionales en mercados externos.

6. Para 2009, se ponen de manifiesto los efectos contractivos de la crisis internacional con una disminución de la demanda internacional y de los precios, para productos tradicionales y no tradicionales, sin que exista ninguna estrategia para morigerar sus efectos potencialmente destructivos sobre el aparato productivo nacional, formado con tanto esfuerzo de inversión y emprendimiento privado, y apoyado por recursos públicos. Los efectos sobre niveles de empleo y estabilidad macroeconómica se van a sentir en los tiempos venideros.

A todo lo anterior le llamamos el “sesgo anti-exportador de la política exterior del gobierno del MAS” que, por lo demás, en su agenda de relaciones internacionales privilegia asuntos urticantes hacia estados que son importantes mercados de las exportaciones.

Las nuevas prioridades en materia de política exterior han sido, en orden de importancia, la campaña para la legalización de la coca, el alineamiento con países problemáticos para la estabilidad del sistema internacional, la confrontación con países vecinos y la promoción del liderazgo internacional anticapitalista y anticolonialista del presidente Evo Morales.

El asunto de mayor sensibilidad y vulnerabilidad que nos ligaba con la potencia del norte y en general con los países que componen los centros de poder mundial, que es el tema del narcotráfico, por el que se justificaban tratamientos preferenciales de comercio y programas de cooperación financiera y técnica, ahora es un tema conflictivo, incluso con países vecinos como Brasil que muestran su preocupación por el incremento de la producción y tráfico de cocaína.

El proceso político revolucionario boliviano, se sustenta en la ideología indigenista que busca la utopía del “vivir bien”, como una suerte de vuelta al pasado precolombino que implica oponerse a la modernidad, a los tratados de libre comercio, a la explotación de los recursos naturales, a la extracción de hidrocarburos y minerales, a la industrialización para vender en los mercados globales. Lo más alarmante es que esta idea de revolución ha conllevado pérdida del sentido de defensa de los intereses nacionales, como la fundamental orientación que deben tener las acciones de la política exterior del Estado Boliviano. En efecto, la búsqueda del desarrollo económico, del progreso, en base a la expansión de ingresos y de oportunidades, de la modernización productiva, ya no orienta a la política exterior.

Existe una fuerte ideologización del proceso geopolítico regional, que se ha tornado inusualmente conflictivo y explosivo, tanto que “se escuchan tambores de guerra” y se vive una nueva guerra fría. El alineamiento del país con la postura de mayor confrontación, incorpora una hipótesis del conflicto muy inconveniente para su seguridad y proyección externa. El juego geopolítico que ha surgido en la región nos encuentra alineados con estados como Venezuela y Cuba que tienen una disputa geopolítica con EE.UU. Ese alineamiento, probablemente, resulte muy costoso para el país, toda vez que las fuerzas se confronten y de ello surja un conflicto de proporciones elevadas para nuestras capacidades de afrontarlo. En un escenario optimista, es de esperar que las aguas se estabilicen y determinen una solución de equilibrio que permite rehacer nuestros nexos. La pregunta es ¿sabemos realmente el juego que estamos jugando? y ¿qué tipo de intereses nacionales perseguimos en ese alineamiento, en una coyuntura de re-configuración de un nuevo ordenamiento internacional?

En criterio nuestro, la búsqueda racional de consistencia entre objetivos y medios, que debe preceder a toda decisión responsable en política exterior, donde se juegan aspectos estratégicos para el Estado Nacional, no está presente en la situación actual. Una lectura realista de los eventos externos y de las capacidades propias, debe tener como basamento un pragmatismo defensivo frente a factores de poder inmensamente superiores al nuestro, definiendo una agenda de prioridades atinentes a asuntos como: i) evitar costos altos a la población, ii) procurar hacer sostenible una balanza de pagos tal, para sostener tasas de crecimiento acelerado, aun en coyunturas desfavorables de precios internacionales, iii) evitar fricciones innecesarias con países que tienen capacidad de tomar represalias contundentes, iv) generar un ambiente regional de diálogo y cooperación y, por último, pero no menos importante, v) evitar la improvisación y la toma de decisiones temperamentales en los asuntos externos.

En materia de política exterior, retomar la agenda integracionista abandonada por el alineamiento con el ALBA, no significaría un realineamiento con los EE.UU. La premonición sabia del Canciller Ostria Gutiérrez en el sentido de que a Bolivia le conviene mantener posiciones equidistantes del alineamiento y relaciones amistosas con su entorno, son valederas también ahora. La búsqueda de interdependencias cruzadas, de reaseguros para morigerar nuestra situación de debilidad relativa de poder, sustentada en la fragilidad de la economía, la debilidad de las instituciones y la inermidad de las fronteras, debe llevar a ejercer con prudencia esos alineamientos y evitar confrontaciones inútiles, gratuitas e ideologizadas.

En términos del realismo periférico estamos entrando al caso de país que desafía a la hegemonía internacional, basados en una “fortaleza” coyuntural, prestada por una potencia mediana y frágil. Una apreciación novedosa, referida a que estamos en el proceso de construcción de un nuevo Estado cuya matriz principal es indígena y anticapitalista, anti-comercio, no resulta concluyente para definir los intereses nacionales.

En los diferentes foros o espacios internacionales, en que se desarrollan temas vinculados con los intereses económicos, políticos y estratégicos del país, debe actuarse bajo un manto de racionalidad diferente, atenuando la perspectiva radical, neo-marxista, que señala que las instituciones del Sistema Internacional solo responden a intereses de la clase capitalista y colonialistas, al mismo tiempo que se espera y solicita que favorezcan planteamientos gubernamentales, como por ejemplo, la legalización de la coca, o la aplicación de la decisión 169 de la OIT, etc. según conveniencias coyunturales.

El discurso del Estado Plurinacional de Bolivia y sus correspondientes clases, las anteriormente oprimidas, no debe ignorar la promoción de exportaciones, atraer inversiones y recrear condiciones apropiadas para generar empleo e ingresos crecientes. Las posibilidades de superar la situación de pobreza, requiere acelerar el ritmo de crecimiento económico y esto implica la inserción adecuada y ventajosa en mercados dinámicos, como el norteamericano o europeo, países señalados como centros de la economía mundial, donde es posible encontrar espacios de mercado adecuados a nuestras capacidades productivas y tamaño. Esto no es algo que surge de complicados razonamientos si no de la observación de la realidad. Por eso, junto con los mercados de los países vecinos, las posibilidades de tener éxito en las exportaciones son muchas y se refieren a los mercados que justamente se están descuidando.

La “racionalidad” existente en las orientaciones actuales de la política exterior, sólo puede ser comprendida a partir de una lectura parcial y sesgada de la realidad. La matriz indígena de la llamada diplomacia de los pueblos, resulta poco eficaz, ya que elige enemigos y amigos, cuando lo que debe hacer es escoger oportunidades y evitar amenazas. En ese sentido, como enseñaba el cardenal Richelieu hace cuatro centurias, finalmente los países tienen intereses antes que amigos y enemigos.

Bibliografía

ARDAYA, Gloria. (2009). *La Política Exterior de Evo Morales*. CIDES – UMSA. Mimeo.

Banco Central de Bolivia. (2009). *Boletín Estadístico* N°341. Marzo. La Paz.

Banco Mundial. (2006). *Redoblando el crecimiento para multiplicar el empleo. Memorando económico de País*. Washington.

CEPAL-ONU. (1989). *Industrialización y desarrollo*. Informe N°6. Santiago de Chile.

CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.

CUADRADO, Juan. (1997). *Introducción a la política económica*. “El equilibrio externo”. Mc Graw Hill. Madrid.

CHABAT, Jorge. (1996). “La Integración de México al mundo de la posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia imperfecta”. En: *Regionalismo y poder en América Latina: los límites del neorrealismo*”. Borja, A. Gonzáles, G. y Stevneson B. (coordinadores). CIDES – Porrua. México D.F.

CHOQUEHUANCA, David. (2006). “Poder y relaciones internacionales”. En: *Nuevas visiones sobre las relaciones internacionales de Bolivia*. Serie: Temas de reflexión y debate N°11. Fundación boliviana para la democracia multipartidaria (fBDM). La Paz.

DEL GRANADO, Hugo (2009). “El rector energético en un contexto de visión mundial”. En: *Debates sobre desarrollo e inversión internacional*. Seoane A. y E. Jimenez coordinadores. CIDES - UMSA. La Paz, Bolivia.

DIETERICH, Heinz. (2003). “Bombas sacuden hegemonía de Washington” *LA FOGATA*, 24 de agosto del 2003 http://www.lafogata.org/heinz/heinz_bombas.htm

ESCUDE, Carlos. (1995). *El realismo de los Estados débiles*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.

_____ (2009). “Realismo Periférico: Una filosofía de política exterior para Estados Débiles”. *Simposio de Política Exterior*. Conferencia impartida en Universidad de Aquino, La Paz, 2 de abril de 2009. Mimeo. Fajnzylber, Fernando. (1989). *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”*. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile.

FUNDACIÓN MILENIO. (2009). *Informe sobre la situación de la economía boliviana en el 2008*. La Paz.

IBCE. (2009). *Foro: ¿Cómo aprovecha Bolivianos acuerdos y mercados preferenciales?*. 23 de julio de 2009. Hotel “Plaza”. La Paz.

INASET. (2007). *Serie: APUNTES PARA LA DISCUSIÓN N°1*. “El Empleo Digno: Una Condición para Vivir Bien. Realidad y perspectivas del empleo, la pobreza y la exclusión social”. La Paz, Bolivia.

MINGST, Karen. (2007). *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. CIDE. México. D.F.

MORALES, Juan Antonio. (2009). “Bolivia en el mundo: sus relaciones económicas internacionales”. En *Tensiones irresueltas. Bolivia pasado y presente*. PLURAL. La Paz.

ORÍAS, R., A. SEOANE y W. TORRES. (2001). *Bolivia país de contactos: un análisis de la política vecinal contemporánea*. UDAPEX. La Paz, Bolivia.

OSTRIA GUTIÉRREZ, Alberto (1953). *Una Obra y Un Destino*. Buenos Aires. 2ª Edición.

SEOANE, Alfredo. (1999). “El proceso de inversión en la economía boliviana”. En: *Umbrales N° 5*. CIDES - UMSA. La Paz.

_____ (2003). *La política de integración de Bolivia. Instrumento para una mejor inserción externa*. Fundación Milenio, KAS. La Paz.

_____ (2008). “La inserción de Bolivia en la economía mundial. Una mirada crítica al post-neoliberalismo”. *Revista Umbrales N°17 “Bolivia y los Cambios Globales”*, La Paz.

WANDERLEY, Fernanda. (2009). “Crecimiento, empleo y bienestar social en Bolivia: Los desafíos estructurales de la superación sostenible de la desigualdad y la pobreza”. CIDES – UMSA. La Paz.

ZELADA, Alberto. (1999). “Esquema para una agenda internacional” En: *Bolivia temas de la agenda internacional*. Zelada, A.: Coordinador. UDAPEX - Ministerio de relaciones exteriores y culto. La Paz, Bolivia.

El sector energético en un contexto de crisis mundial

Hugo del Granado C.

La energía será siempre el elemento indispensable para mover el mundo, y la humanidad buscará su permanente disponibilidad bajo condiciones más estrictas de eficiencia, de compatibilidad con la vida del planeta, de mayor bienestar social y de accesibilidad. En tanto las fuentes de energía coexistan con estas condiciones, ellas podrán ser sostenibles en el tiempo.

I. Visión global del tema energético

Las opiniones de los analistas energéticos en general coinciden en afirmar que el modelo energético de desarrollo adoptado a nivel global, es insostenible en el largo y mediano plazo, básicamente por dos razones:

- La inseguridad del suministro energético de combustibles fósiles, fundamentalmente hidrocarburos, tanto en cantidades como en precios accesibles. El acelerado crecimiento del consumo llevó a prestigiosas entidades, como la Agencia Internacional de Energía (IEA) a pronosticar una demanda de 116 millones de barriles por día (MMBls/D) el año 2030; cantidad que, a pesar de rebajar a 106 MMBls/D para el mismo año, despertó innumerables críticas de las propias empresas petroleras por su desfase con la capacidad de producción. Consideran que está fuera del alcance de la industria superar la producción de 100 MMBls/D, considerando que, actualmente, la demanda se sitúa en los niveles de 2006 con alrededor de 84 MMBls/D.
- El daño al medio ambiente causado por la producción de dióxido de carbono proveniente de la quema de los combustibles fósiles; lo que podría provocar un incremento de la temperatura de hasta 6°C en el largo plazo, solo mitigable mediante mayores grados de eficiencia en el uso de la energía, la sustitución de y almacenaje de CO₂. La dimensión del problema climático, muestra que sólo la sustitución de

combustibles contaminantes por renovables, y el desarrollo de tecnologías de captura previsto en los acuerdos internacionales como el Protocolo de Kioto -que será negociado por un segundo periodo en noviembre próximo- podrían alentar alguna esperanza para encontrar un sistema energético sostenible.

La preocupación respecto a la sostenibilidad del modelo energético se fundamenta también en la calidad de recursos finitos de los combustibles fósiles. De acuerdo a las proyecciones de la IEA,¹ el año 2030 los combustibles fósiles constituirán el 80% de la matriz de energía primaria del mundo, permaneciendo el petróleo como el combustible dominante aún a pesar de que la demanda por carbón tendrá mayores tasas de crecimiento respecto de los demás combustibles fósiles. Sin embargo, de manera alentadora, se observa que el desarrollo de tecnologías para la utilización de recursos renovables puede desplazar al gas natural como fuente de electricidad, y situarse sólo detrás del carbón pasado el año 2010.

El citado informe también menciona que: “La prevención de daño catastrófico e irreversible al medio ambiente requiere de la des-carbonización de las fuentes de energía. El sector energético jugará un papel central en la disminución de emisiones aumentando su eficiencia y la rápida sustitución hacia tecnologías de energía renovable de bajo carbón y de captura y de almacenaje de dióxido de carbono”.

El punto de vista de la Agencia Internacional de Energía, es que el mundo no se está quedando sin petróleo sino que las reservas no están siendo descubiertas ni explotadas con la rapidez suficiente para enfrentar la creciente demanda de los próximos años. Advierte del peligro que significa el creciente predominio de las compañías nacionales (NOC), poco dispuestas a aceptar inversiones de compañías privadas y timoratas para efectuar inversiones propias; actitudes que podrían causar atrasos. El informe señala también que la actual producción de la OPEP (en cuyos países miembros existe un marcado predominio de las NOC), es del orden del 44% de la producción mundial con tendencia a subir al 51% hacia el año 2030.

Por el lado de la demanda, la IEA estima que el mundo consumirá 106,4 MMbbls/D en el año 2030; es decir 23 MMbbls/D más de lo que se consume actualmente. Sin embargo, la demanda de los países industrializados bajará a menos del 50% (actualmente está en el 59% del total), en una clara

¹ International Energy Agency - World Energy Outlook 2008

señal de que el enfoque de la industria en la demanda y no solamente en el suministro, se está alejando de Estados Unidos, de Europa y de Japón hacia los países emergentes como los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y los de Medio Oriente. Sin embargo, la producción de petróleo convencional durante el año 2030 sólo será de 75,2 MMbbls/D, y la diferencia provendrá de fuentes no convencionales de petróleo como arenas bituminosas, líquidos del gas natural, y de los procesos Fisher Tropps como ser Gas to Liquids (GTL), Carbon to Liquids (CTL) y otros.

En cuanto a los precios futuros, la propia IEA, obviando una norma muy cuidada y mantenida en sus informes pasados (de referirse solo al tema de los precios para proyectar los requerimientos de inversión), estima que habrá una recuperación de los niveles actuales de precios, ajustados por la inflación, hacia precios por encima de los 100 dólares por barril (\$us/Bl) entre 2009 a 2015. El precio superará los 200 \$us/Bl o más de 120 \$us/Bl, ajustado por la inflación, hacia el año 2030; lo que tendrá consecuencias negativas para la economía de las naciones consumidoras que deberán dedicar entre el 5 y el 7% de su PIB a la compra de petróleo, en comparación al 4% del año 2007. Al mismo tiempo persistirá la bonanza en los países de la OPEP que verán incrementados sus ingresos actuales de 700 billones de dólares hasta cerca de 3 trillones de dólares cada año.

1. Necesidad de millonarias inversiones

Las posibilidades de atender las enormes cantidades de energía que demanda el mercado, se sustentan únicamente en la capacidad de inversión de la economía mundial. Sin embargo, las necesidades de inversión no están dirigidas únicamente a prever el crecimiento de la demanda; más de la mitad de las inversiones necesarias se destinarán a reemplazar las actuales instalaciones debido a la obsolescencia o agotamiento de los actuales campos en explotación. Los estudios efectuados en una muestra de 800 campos petrolíferos, permiten establecer una relación directa entre la tasa de declinación anual de los campos con las inversiones efectuadas en los mismos. De no efectuarse inversiones, la tasa natural de declinación promedio de los campos en producción será de 9,1% anual; y de ejecutarse inversiones, esta tasa podría reducir a 6,7 %. Estos estudios también han permitido determinar, que la tasa de declinación varía en forma inversamente proporcional al tamaño de los campos. La IEA calcula que hasta el año 2030 se tendrían que producir cerca de 64 MMbbls/D de petróleo adicionales para compensar la declinación citada y para hacer frente a la demanda de ese año.

Lo expuesto permite concluir que el abastecimiento energético no es un problema de reservas sino de inversiones para producirlas. Se estima que las reservas mundiales de petróleo y de líquidos del gas natural se sitúan en el rango de 1,2 a 1,3 trillones de barriles, cantidad suficiente para atender la demanda global por los próximos 40 años. Lo mismo sucede con el gas natural, cuyas reservas de 180 trillones de metros cúbicos (TCM), alcanzarían para cubrir la demanda de 60 años, sin tomar en cuenta las reservas que podrían descubrirse y elevarlas por encima de los 400 TCM.

En el siguiente cuadro se describen las tasas estimadas de crecimiento de las fuentes más importantes de energía y los respectivos niveles de inversión requeridos.

Combustible	Tasa anual de crecimiento de la demanda (%)	Participación en demanda total de energía (%) 2007	Participación en demanda total de energía (%) 2030	Inversión 2007-2030 En trillones de dólares
Petróleo	1	34	30	5,03
Gas Natural	1.8	21	22	3,32
Carbón	2	29	2	0,73
Nuclear	Decreciente	6	5	-----
Hidroenergía	3,2	9	37	13,6
Otros renovables	7.2	1	4	3,32
Total		100	100	26

Fuente: IEA World Energy Outlook 2008, elaboración propia.

A pesar que las estimaciones efectuadas se basan en la percepción de que la crisis actual no afectará las inversiones a largo plazo, existen serios indicios de que muchos proyectos energéticos, que además requieren varios años para poder entrar en operaciones, tendrán atrasos e incluso podrían ser cancelados o sustituidos por otros.

La volatilidad de los precios sobre todo del petróleo y la localización geográfica de los recursos energéticos son factores que influirán decisivamente en la canalización de las inversiones. La falta de estabilidad en los precios es un factor que afecta negativamente las inversiones y obliga a la permanente creación simulada de escenarios variables; pero el mayor desafío podría encontrarse en las dificultades para las inversiones privadas, en las regiones donde se encuentran las mayores reservas de recursos energé-

ticos. Es el caso de los países de la OPEP, donde se encuentra el 77% de las reservas de petróleo y del gas natural, las que se hallan altamente concentradas en el Medio Oriente y Rusia. Solo tres países: Irán, Qatar y Rusia, concentran el 56% de las reservas mundiales. Sin embargo, las inversiones en estos países podrían reducirse por varios factores, especialmente geopolíticos, de conservación, de fortalecimiento de sus empresas estatales y por la escasa disposición para ejecutar grandes inversiones como las requeridas por la industria energética. De concretarse esta posibilidad, la demanda no podrá ser atendida; se incrementaría el uso de carbón y las emisiones de CO₂ al medio ambiente.

Las dificultades de las grandes compañías petroleras para acceder a las regiones donde se localizan las reservas se manifestaron en los resultados obtenidos en la gestión 2008, si bien las utilidades corporativas mostraron niveles superiores a los de la gestión anterior, gracias a los elevados precios, los volúmenes producidos fueron más bajos y las reservas probadas de petróleo bajaron.

2. Mirando al futuro

Hay factores que están marcando nítidamente el futuro energético del mundo. Uno de los más importantes es el problema del cambio climático que está impulsando la emergencia y desarrollo de tecnologías de bajas emisiones de carbono y el aprovechamiento de fuentes energéticas renovables. El peso específico de los combustibles fósiles en la matriz energética del mundo tenderá a disminuir en favor de los renovables; sin embargo, los desbalances de mercado y los crecientes costos de producción de las fuentes hidrocarburiíferas permiten prever que la época del petróleo barato puede no volver a repetirse.

La emergencia de China e India como grandes consumidores de energía y la creciente importancia de las compañías petroleras estatales, tienden a configurar un nuevo marco geopolítico junto a la decisión rusa de utilizar su enorme potencial petrolero y gasífero como herramienta para reposicionarse como potencia mundial. Vale la pena mencionar que este asunto ha puesto al descubierto la dependencia europea del gas ruso (Europa importa actualmente 383 millones de metros cúbicos por día de Rusia). Ello se hizo evidente durante el último conflicto entre Rusia y Ucrania, en enero de 2009, que dejó a varios países de la Unión Europea (UE) con solo un 25% del suministro en pleno invierno. Por esta razón

la UE está persiguiendo la construcción de un gasoducto desde la región del Caspio a través de Turquía para evitar el tránsito por territorios ruso y ucraniano.

La masiva incursión del LNG en el mercado es un referente importante del comportamiento futuro. El LNG ha sido el combustible fósil de mayor crecimiento desde la década de los 90; si bien tiene todavía un bajo porcentaje del suministro de gas, en general cubre la demanda marginal. La gran expansión en la capacidad de producción de LNG se debe a proyectos concebidos a fines de los 90 y principios de los 2000, particularmente en Qatar, y su puesta en marcha –prevista para 2009 o 2010- contribuirá a deprimir los precios del gas en el mercado global, en la medida que la mayor parte de su producción ya fue vendida en contratos de largo plazo.

Respecto a la producción futura de petróleo, la tendencia es clara; la producción de los yacimientos existentes es decreciente y los nuevos descubrimientos son esporádicos y más caros. La crisis actual estaría contribuyendo a empeorar la situación porque los bajos precios del momento están incidiendo en la postergación de inversiones en proyectos de exploración y producción. La IEA considera que la inversión global podrá caer entre 15% y 20% en el curso del presente año. Si la crisis económica diera señales de recuperación, se podría avizorar un ciclo de retorno a precios extremadamente altos como efecto de la potencial demanda no atendida; es decir, podría haber escasez de petróleo.

La coyuntura actual de precios bajos debería ser aprovechada para reducir la dependencia del petróleo en actividades en las que no es indispensable, como la calefacción o generación eléctrica, y en sectores como el transporte, para acelerar la maduración de tecnologías, biocombustibles, hidrógeno, baterías eléctricas y otras, que permitan evitar cambios traumáticos de aprovisionamiento y de precios.

3. La crisis y sus efectos sobre demanda, precios y producción de hidrocarburos

La crisis de la economía global, que en términos generales ha provocado una drástica reducción de la demanda de energéticos en el mundo desarrollado y -como consecuencia- una caída estrepitosa de los precios que a su vez ha ocasionado la cancelación o postergación de varios pro-

yectos de exploración y de producción, todavía no encuentra un punto de estabilización del precio del petróleo.

a) La demanda y el consumo

La Administración de Información y Energía (EIA) de los Estados Unidos, el mayor consumidor mundial de petróleo, ha rebajado continuamente los pronósticos de consumo de petróleo. En enero de 2009, estimó una reducción de 390,000 Bls/D en Estados Unidos y de 810,000 Bls/D en el mundo con respecto al año 2008, siendo la primera vez desde el año 1983 que se produce una contracción de la demanda mundial.

Este mismo pronóstico, fue modificado en marzo hasta 1.4 MMBls/D.² En este mismo informe la agencia americana EIA pronosticó un precio de 42 \$us/Bl del WTI para el año 2009, subiendo a 53 \$us/Bl para el 2010. Por su parte, en febrero de 2009, la IEA vaticinó una caída de 980,000 Bls/D en la demanda.

La debilidad de la demanda de petróleo crudo y destilados está confirmada por las continuas revisiones a la baja, efectuadas por entidades como la IEA y otras consultoras independientes, cuyas estimaciones varían en un rango de entre 1,5 y 3 MMBls/D como reducción de la demanda para el año 2009. Las estimaciones de la IEA muestran que en 2009 se produjo la caída más pronunciada de la demanda en los últimos 28 años.

Un parámetro de referencia del estado de la demanda es la evolución de los stocks almacenados en Estados Unidos - situación que ahora se replica también en Europa- tanto del crudo como de destilados y de gas natural, por ser éste el país de mayor consumo de los productos citados. Cuando los stocks de crudo o destilados superan los pronósticos semanales, el precio baja y viceversa.

De acuerdo a la IEA, los inventarios de crudo en las naciones desarrolladas (OECD), están en su nivel más alto desde 1993 con un volumen equivalente a 62 días de consumo cuando tradicionalmente el rango es de entre 50 y 55 días. Los inventarios de petróleo en Estados Unidos superan los 370 MMBls y los de gasolina superan los 208 MMBls. En el caso europeo, en sus costas se encuentran barcos cargados con 25 MMBls de productos destilados, algo sin precedentes costa afuera.³

² Short-Term Energy Outlook IEA - Primera semana de marzo/09

³ LMC Commodities – Edward Morse Director en Nueva York.

b) Los Precios

Lo observado en junio de 2008, cuando el precio del petróleo llegó a 147 \$us/barril, factor adicional que influyó en la actual crisis global, demostró que la economía mundial no está preparada para convivir con precios tan altos del petróleo porque en cuestión de meses el precio se redujo por debajo de los 40 \$us/barril.

La volatilidad de los precios del petróleo en los dos últimos años podría significar la prolongación de la crisis financiera que todavía afecta a la economía mundial. El incremento de precios observado el año 2008, dañó inequívocamente la economía mundial y fue una de las causas de la crisis; mientras los precios muy bajos desincentivan las inversiones, promueven el uso ineficiente y postergan el desarrollo de fuentes alternativas de energía.

Se cree que un precio de hasta 70 \$us/BI, no perjudicaría la recuperación de la economía, pero que cualquier subida brusca por encima de este nivel sí afectaría. Sin embargo, debe considerarse que aumente la producción tendrán, necesariamente, que explotarse las arenas bituminosas y las aguas profundas que requieren precios por encima de 75 \$us/BI.

De acuerdo a la IEA, el abastecimiento de petróleo estaría en peligro si la economía empezara a crecer a una tasa del 5% anual, hasta el año 2012, porque volvería a subir la demanda y el 2014 se tendría una nueva crisis de precios. Si la economía creciera a una tasa del 3%, la crisis podría postergarse hasta después de 2014. En todo caso, una crisis en los próximos cinco años es un peligro potencial, siempre y cuando se mantengan las condiciones prevalecientes hasta ahora, es decir, niveles de inversión inferior a los requeridos, falta de desarrollo de fuentes renovables de energía y altos niveles de consumo por uso ineficiente de energía.

Por el momento todo indica que se estarían repitiendo las señales de 2008 que causaron la escalada de precios y su inestabilidad. Así por ejemplo, un atentado a un oleoducto en Nigeria, la caída de inventarios en Estados Unidos o el sólo anuncio de que la crisis habría ya tocado fondo, provocan subidas inmediatas del precio.

La especulación financiera sería también otro ingrediente causante de la elevación de los precios que, al aceptarse, motivan un cuidadoso análisis de la Comisión de Transacción de Activos a Futuro (Commodity Futures

Trading Commission: el ente regulador en los Estados Unidos) para limitar los volúmenes de transacciones financieras puras de energéticos. La especulación ha provocado también la protesta de los países de la OPEP que exigen mayor regulación y transparencia en las transacciones bursátiles, lo que añade un nuevo factor de tensión en el mercado. Los países de la OPEP no están dispuestos a consentir que los compradores vuelvan a tener el control del mercado.

La experiencia vivida con la actual crisis enseña que el mundo no debería estar inerte ante las crisis periódicas, y que éstas deben ser resueltas antes de que ocurran.

Todo indica que los conflictos provienen de la división que se presenta entre países productores y países consumidores, de la concentración del 77% de las reservas en manos de empresas petroleras estatales que tienen menores capacidades de inversión y son reticentes a aceptar la inversión de las privadas, o de la tentación de utilizar la riqueza petrolera como arma geopolítica. La lucha de posiciones no ha traído ventajas para ninguna de las partes. Ni los países consumidores ni los productores obtienen beneficios de la volatilidad de los precios, pues saben los precios altos o muy bajos son inconvenientes para todos, que los hidrocarburos son finitos, que deben buscarse fuentes alternativas de energía, y que el nivel de consumo actual es insostenible en el tiempo.

Se tienen que buscar mecanismos de entendimiento y cooperación entre los dos bloques de países, que permitan una óptima utilización y distribución de la riqueza petrolera y no profundizar las diferencias existentes. La cumbre efectuada entre la Unión Europea y los países de la OPEP, a fines de junio de 2009, podría ser un indicador del camino futuro a seguir.

c) La Producción

Como ya fue mencionado, en el mediano plazo, la producción se vería afectada por la postergación de varios proyectos de inversión.

La caída de precios ha inducido a las compañías petroleras a recortar sus proyectos exploratorios y de inversión en general, a reducir sus presupuestos de gastos y a presionar a las compañías de servicio a reducir sus tarifas. Por su parte los bancos de inversión y las entidades de financiamiento

han reducido notablemente la disposición de recursos para proyectos de exploración y producción, en consideración a los riesgos que enfrenta la industria petrolera.

En un importante estudio de la Corporación Árabe de Inversiones Petroleras (APICORP),⁴ se sostiene que las inversiones en el Golfo Pérsico caerán de 381 a 287 billones de dólares entre 2008 y 2012 debido al diferimiento de varios proyectos; al tiempo se recomienda a las compañías estatales de petróleo a reprogramar los proyectos en lugar de cancelarlos. En esta misma línea, es opinión generalizada entre los ejecutivos de las empresas petroleras estatales, que el mayor desafío por el que atraviesan es la carencia de inversiones.⁵

Durante la segunda semana de febrero, el CERA (Cambridge Energy Research Associates), en su conferencia anual en Houston (CERAAweek), concentró la discusión en los problemas actuales más importantes de la industria petrolera que se debate en el dilema de invertir en nuevos proyectos para compensar la declinación de los campos, cuando prevalece un escenario de precios extremadamente bajos. En esta conferencia, un ejecutivo de Statoil (Empresa estatal noruega de petróleo), mostró costos de producción comparativos de varios países petroleros que van desde 4 a 6 \$us/Bl en Arabia Saudita y 40 \$us/Bl en Noruega, el crudo pesado venezolano hasta más de 100 de las arenas bituminosas de Canadá. Es obvio que una buena parte de los países petroleros no podrán comercializar su producción con precios por debajo de 40 \$us/Bl; pues el mercado sólo absorberá el petróleo barato como el de Arabia y de los países del medio oriente.

La IEA coincide también en que la recesión mundial, junto a los bajos precios del petróleo, es responsable por la caída de las inversiones en el sector. En la presente gestión, las inversiones se redujeron en más de 100 billones de dólares (21%) respecto a las previstas; y advierte que podría empeorar en los próximos meses porque la inestabilidad de precios, la aguda contracción del crédito y el enfriamiento de la demanda son factores que desincentivan las inversiones. El recorte en las inversiones entre octubre de 2008 y abril de 2009, habría producido la cancelación o postergación de más de 20 proyectos con producción esperada de 2 millones de Bls/día y un billón de pies cúbicos de gas por día. De estos volúmenes, 700,000 Bls/D corresponden a la reducción en los países de la OPEP que estaría

⁴ Andy Sambidge, *arabianbusiness.com* - febrero de 2009

⁵ Seifollah Jashnsaz Director Gerente de National Iranian Co. Bloomberg, 12 de marzo de 2009.

postergando 35 de 150 proyectos de producción nueva⁶ (cerca del 50% de la reserva de capacidad productiva de Arabia Saudita).

La constante disminución de los equipos de perforación (según informe de Baker Hughes Inc., los equipos de perforación en operación bajaron en 28% entre septiembre de 2008 y abril de 2009 a 3,557 unidades, la caída más importante desde la recesión de 2001)⁷, y de actividades de exploración en áreas de riesgo debido a los altos costos de operación y bajos precios, constituyen una clara señal de las dificultades que enfrentará el mercado cuando los precios se recuperen.

En un intento por frenar la caída de precios, la OPEP recortó las cuotas de producción de los países miembros en 4,2 MMBIs/D, desde septiembre de 2008; el recorte más grande que se haya producido desde la creación de ese organismo. Se considera poco probable que puedan decidirse nuevos recortes en la producción durante 2009, a causa de los incumplimientos de países miembros como Venezuela e Irán y de la estrepitosa caída de la demanda que es mayor a la producida en 1998, cuando el precio bajó a alrededor de 10 \$us/Bl. De acuerdo a un informe de la OPEP de marzo de 2009, la producción de los 11 países miembros debía estar en 24,85 MMBIs/D; sin embargo, estaban produciendo 25,71 MMBI/D, un cumplimiento de solo el 78% de los recortes acordados.⁸ El grado de cumplimiento de estos recortes varía con el precio del crudo que en su mejor momento llegó a 82; las oscilaciones muestran el irresistible deseo de los países árabes de aumentar sus ingresos petroleros al costo de violar sus propias resoluciones.

A las precarias condiciones mencionadas habría que añadir la caída de las reservas probadas de petróleo que, entre 2007 y 2008, según el anuario estadísticos de BP, bajaron en 3 mil millones de barriles. Razones fundadas tiene la IEA para alertar del peligro de una crisis de precios que se originaría en un balance muy ajustado entre oferta y demanda.

Un efecto visible de la crisis es el almacenaje mediante la utilización de grandes buques tanqueros de transporte, usados ahora como tanques de almacenaje mientras persista la tendencia de precios bajos. En abril de 2009, se constató la existencia de 100 millones de barriles de petróleo almacenados en los grandes barcos tanqueros. La operación de comprar petróleo a

⁶ Nobuo Tanaka Director Ejecutivo de IEA y Abdullah al-Badri Secretario General de la OPEP- Agencia Reuters - 18 de marzo de 2009.

⁷ Bloomberg - 9 de abril de 2009

⁸ Bloomberg -16 de marzo/09

bajos precios y almacenarlo en espera de un repunte de las ventas a futuro se ha denominado “cotango”. El costo de almacenaje en un super tanquero de 2 millones de barriles de capacidad está entre 0,8 a 0,9 \$us/BI por mes.

La crisis podría renovar el clima de fusiones de grandes empresas que se dio durante la crisis de precio del 1998, cuando cayó a 9 \$us/BI y se produjo la compra de Arco, Burma Castrol y Amoco por parte de BP, la fusión de Exxon con Mobil y de Chevron con Texaco. Algunos analistas energéticos se preguntan cuál podría ser la razón para que las empresas con liquidez decidan gastar en perforaciones que, de ser exitosas producirían petróleo a un costo de entre 20 y 25 \$us/BI, mientras que con la compra de compañías competidoras y sus respectivas reservas, representaría un valor de crudo de entre 10 y 12 \$us/BI.

Lo mismo sucede con el gas natural que, además, está atravesando por un cambio fundamental en el mercado global por la irrupción masiva de LNG y el aumento de la capacidad instalada proveniente de proyectos concebidos a principios de los 2000, y cuya puesta en marcha está prevista para 2009 o 2010.

La enorme expansión mundial de la capacidad de licuefacción que aportará grandes volúmenes adicionales, al ya deprimido mercado del gas, es un factor adicional que está contribuyendo a la caída de precios de este hidrocarburo en el mercado mundial. Entre 2009 y 2010, la capacidad de producción de LNG se incrementará en 30% con la puesta en marcha de plantas en Qatar, Egipto, Nigeria, Argelia, Rusia, Indonesia y Yemen, cuyos proyectos se iniciaron a principios de esta década. La producción de estas plantas está comprometida mediante contratos de largo plazo y ventas en el mercado “spot”, a precios que también son declinantes. Por ejemplo, el LNG que produce Qatar con destino a Estados Unidos se ha comercializado en 2.50 \$us/MBTU, 32% menos que el precio más bajo de Henry Hub.

La ecuación se ha invertido, es la primera vez que desde el surgimiento del LNG (Argelia en 1967), este hidrocarburo es comercializado a precios más bajos que el gas suministrado por gasoducto. Por esta razón se observa una fiebre de construcción de plantas regasificadoras para recibir LNG en los países consumidores.

Cabe anotar también que en Estados Unidos se han producido grandes descubrimientos de reservas de gas. Según informe de la autoridad de

suministros de gas de Estados Unidos (Potential Gas Committee), sus reservas totales de gas natural se habrían elevado de 1.532 TCF's el año 2006 a 2.074 TCF's el año 2008.⁹ Por ejemplo, el yacimiento Haynesville Shale en Louisiana, con 200 TCF's de reserva y otros potenciales, podría modificar sensiblemente la matriz energética de este país, suavizando la volatilidad de precios y su dependencia de crudo importado, disminuyendo las emisiones de gases contaminantes y acelerando la transición a combustibles renovables. Este es un factor que por su importancia podría implicar cambios en la economía global del gas natural.

El ascenso de precios observado desde mayo de 2009, emite señales confusas de la situación del mercado. La posibilidad de que sea un anticipo de que la crisis económica haya tocado fondo e iniciado su recuperación, despierta perplejidad en el análisis de las estadísticas petroleras por la evidente contradicción entre la debilidad de la demanda y la persistencia de indicadores de recesión global. De acuerdo a opinión de "traders", si se tomara en cuenta la oferta, la demanda y los inventarios existentes, el precio del crudo debería situarse entre 40 y 60 \$us/Bl.

II. Las estrategias energéticas en Sud América

Uno rasgo sobresaliente de los programas energéticos de los países sudamericanos ha sido el abandono de las estrategias integracionistas como postulado para balancear los desequilibrios de la distribución geográfica de los recursos naturales. Únicamente Venezuela ha continuado predicando la integración energética, con un relativo énfasis en Centro América por motivaciones más políticas que energéticas. Es posible sostener que una de las razones para este abandono ha sido la inseguridad de abastecimiento energético por parte de países ricos en reservas, pero con visiones politizadas del sector. El incumplimiento de contratos de suministro de gas en el largo plazo por parte de Argentina a Chile, de Bolivia a Argentina, las tensiones alrededor de contratos vigentes entre Bolivia y Brasil, y la desconfianza chilena para abastecerse de fuentes bolivianas son ejemplos de la paralización del comercio energético entre países de la región.

La inseguridad del abastecimiento, en una coyuntura de precios altos y de crisis, ha obligado a los países importadores de hidrocarburos: Chile, Argentina y Brasil, para nombrar a los grandes consumidores, a buscar fuentes de abastecimiento en ultramar. Esta es una razón por la que Chile

⁹ Jad Mouawad - New York Times – 17 de junio de 2009

esté instalando dos terminales regasificadoras de LNG en su territorio (una se inaugurará pronto), Brasil instale tres unidades en sus costas, y Argentina haya instalado ya una unidad flotante en el Puerto de Bahía Blanca. Esta decisión está contando con el inesperado beneficio de los precios competitivos de LNG frente al gas transportado por gasoducto.

La necesidad de asegurar el abastecimiento de estos mercados, obligó a las autoridades energéticas de los respectivos países a privilegiar la consideración de la seguridad energética en primer lugar y dejar la consideración de los precios en un segundo plano. Al mismo tiempo, pusieron énfasis en el desarrollo de fuentes de energías alternativas, como el caso del carbón en Chile y los biocombustibles en Brasil, y en la creación y mejora de condiciones para atraer más inversiones en exploración y producción de hidrocarburos.

La caída de precios del petróleo en el mercado global impactará en el resto del mundo, postergando el desarrollo de las fuentes de energía renovable; al mismo tiempo, afectará negativamente el flujo de inversiones de riesgo. Sin embargo, los países que flexibilizaron las condiciones para la inversión extranjera antes de la crisis, han empezado a presentar resultados exitosos, como es el caso de Brasil.

La alineación polarizada de los países sudamericanos de los últimos años, es un factor que ha marcado las políticas energéticas en dos frentes muy definidos. Por un lado, los países que bajo un enfoque populista han decidido poner bajo tuición del Estado y sus respectivas empresas estatales la explotación y control de sus recursos naturales, especialmente los hidrocarburos. Por otro, están los países que se han optado por políticas más abiertas a las inversiones privadas, para operar mediante contratos, no necesariamente asociadas a las empresas estatales y con regímenes regulatorios independientes. Entre estos últimos se destacan Perú, Colombia, Chile y Brasil.

En este marco, los países con reservas de hidrocarburos relativamente grandes y que endurecieron sus condiciones fiscales poniendo restricciones a las inversiones petroleras, tendrían que reevaluar sus regímenes para atraer capitales que desarrollen nuevas reservas para mantener los mismos niveles de producción y evitar que sus ingresos caigan en la misma proporción que el precio del crudo. Las asociaciones entre compañías nacionales e internacionales serían un factor esencial para desarrollar la industria en el mediano y largo plazo.

Las diferencias de resultados entre uno y otro bloque son nítidas en parámetros como actividad exploratoria, niveles de reservas, aumento de producción, institucionalidad, subvenciones, infraestructura de transporte, eficiencia y tecnología.

A continuación se efectúa una breve descripción de la situación energética de los países que podría considerarse los mercados naturales de Bolivia, y luego se muestra un cuadro comparativo de los cinco países energéticamente más importantes de Sud América.

Brasil

A fines de 2007, cuando el precio del petróleo bordeaba los 100 \$us/Bl, la Agencia Nacional del Petróleo (ANP) y Petrobras anunciaron el descubrimiento del campo más grande del continente, después de perforar en aguas profundas a 3000 metros de la superficie y 5,000 metros a través de capas de sal y roca a casi 10 Kms de la costa. Es indudable que este campo podrá transformar a Brasil en una potencia global. (New York Times. 19, noviembre 2007 y 11, enero 2008).

El campo denominado Tupi, con reservas de 5 a 8 mil millones de barriles de petróleo, constituye el más grande descubrimiento desde el efectuado en Kazakhstan en 2000, está ubicando a Brasil entre las 10 primeras potencias petroleras del mundo como resultado de una persistente política exploratoria, de fortalecimiento institucional de Petrobras y la ANP, y de apertura a las inversiones privadas.

El mejor ejemplo de esta solidez, han sido las rondas de subasta de bloques de interés exploratorio. Con el anuncio del descubrimiento de Tupi, la ANP efectuó la novena ronda con una recaudación de 1.180 millones de dólares, adjudicando 117 bloques petroleros, a pesar de haber retirado previamente 41 bloques aledañas a Tupi, tras su descubrimiento.

Ello ha servido para conferir un mayor grado de relevancia a los planteamientos regionales de Brasil frente a la geopolítica venezolana y a la agresividad boliviana en relación a Petrobras. El discurso pronunciado por el presidente Lula (18, marzo 2009- www.imprensa.planalto.gov.br) a tiempo de inaugurar la primera planta de regasificación en la Bahía de Guanabara, es un ejemplo del cambio de mentalidad al respecto, al decir que no se puede tener una matriz energética importante si se depende de

otro país, que Brasil seguirá comprando gas de Bolivia hasta 2019, pero que es importante que el mundo sepa que se va tener gas por otras vías para no depender del buen humor de nadie.

Brasil es todavía deficitario respecto al gas natural. Para superar su déficit de 10 millones de M3/D de gas natural y prevenir el peligro de cortes de abastecimiento de gas boliviano en el corto plazo, además de la planta en Bahía de Guanabara, está construyendo otra regasificadora de LNG en Puerto de Peces. (En 2005, Brasil alcanzó la autosuficiencia en líquidos). Para ejecutar sus metas de desarrollo, los nuevos campos descubiertos y el impulso a las fuentes de energía renovables, Petrobras ha elaborado un plan de inversiones de 174.000 millones de dólares para el período 2009 – 2013 que le permitirá elevar la producción de crudo de 2,2 MMBls/D actuales a 3,3 el 2013 y 5,7 el 2020; y construir tres grandes refinerías. A principios de 2009, los ejecutivos de Petrobras cerraban el financiamiento del ambicioso plan de negocios.

Chile

A fines de 2007, el panorama energético de Chile era sombrío. Después de suscribir un protocolo de integración gasífero con Argentina en 1995, Chile decidió basar su matriz energética en el gas natural, y empezó la construcción masiva de gasoductos y la conversión a gas de plantas generadoras de electricidad. A la vez, la industria chilena -impulsada por el suministro de un combustible más barato y menos contaminante- efectuó elevadas inversiones en infraestructura para producir con gas natural. Por esta razón y ante la disponibilidad de LNG, para Chile es fácil renunciar al gas argentino y más fácil aún renunciar al potencial gas boliviano que al gas como fuente de suministro energético.

Según datos de la Comisión Nacional de Energía (CNE) de Chile, en 2003 más del 50% de la energía eléctrica que se consumía en el país, llegó a generarse a través de centrales eléctricas alimentadas por gas natural. Esta situación aumentó la dependencia chilena de gas natural argentino y se complicó en forma irreversible a partir de 2004,¹⁰ cuando las autoridades argentinas, ante el estancamiento de su producción local, emitieron una resolución priorizando el abastecimiento interno a costa de las exportaciones a Chile. Las proyecciones de la producción argentina, ya señalaban en 2004 las imposibilidades de regularizar el suministro de gas a los niveles comprometidos, demandando a Chile la búsqueda de nuevas soluciones a la seguridad energética en el largo plazo. Las alternativas encontradas se

¹⁰ Wharton Universia Boletín de 28 /11 a 11/ 12 de de 2007

refieren al impulso de programas de energías renovables, como la hidroelectricidad (por las características de clima, suelo y topografía que hacen del recurso hídrico la principal fuente de energía eléctrica en Chile) y la nuclear; y, a corto plazo, la instalación de plantas regasificadoras de LNG.

Si bien el problema inmediato de abastecimiento se solucionó con el uso e importación de diesel y el retorno al carbón en la generación eléctrica, la opción de desarrollar la energía nuclear está siendo seriamente estudiada con cooperación de los Estados Unidos.

Sin embargo, la implementación de plantas regasificadoras fue aprobada pese a los altos precios de entonces del LNG y se conformó la sociedad “GNL Quintero S.A.”, integrada por BG Group, ENAP, Endesa Chile y Metrogas, con un financiamiento de 1.110 millones de dólares. Esta planta inició su construcción en la localidad de Quintero para abastecer la zona central del país. La capacidad de regasificación es de 10 millones de metros cúbico por día (MMm³/D), ampliable a 20 MMm³/D. El inicio de sus operaciones está previsto para 2009, cuya inauguración está prevista para arribo del primer metanero de LNG, procedente de Trinidad & Tobago. Se ha proyectado también la construcción de una segunda planta regasificadora con una capacidad de 5.5 MMm³/D, a ser ubicada en Mejillones, para atender el mercado del norte; esta planta iniciaría operaciones a mediados del 2010 y su construcción –iniciada en marzo de 2009– está a cargo de la asociación entre CODELCO y la francesa Suez.

En un país que importa el 97% de petróleo y 78% del gas que consume y cuya demanda crece dos puntos por encima del crecimiento económico anual, la crisis de abastecimiento puso en evidencia la insuficiencia de las reglas mercado para garantizar la seguridad energética, y la necesidad de la participación del Estado en el sector estratégico. La instalación de las plantas regasificadoras fue así una decisión del gobierno chileno.

Argentina

En la década pasada, hubo en la Argentina una excesiva confianza en sus potencialidades productivas, que transmitió a su vecino Chile, construyéndose varios gasoductos entre los dos países para impulsar el cambio de su matriz energética. No se debe olvidar que, en la década de los 80, Argentina competía con Bolivia como proveedor de gas a Brasil. En los últimos años, la realidad energética argentina cambió dramáticamente, pasando de país exportador a importador de hidrocarburos.

La matriz energética de Argentina es altamente dependiente de los hidrocarburos, el 88% de la energía primaria que abastece sus necesidades proviene de los derivados del petróleo y gas (50% del gas y 38% del petróleo y derivados).

Llama la atención que, en los últimos 10 años, prácticamente hubo una parálisis de proyectos de energía por falta de incentivo a las inversiones, poca claridad en los marcos legales y contractuales, y precios subsidiados en el mercado interno. Estos factores evitaron el descubrimiento de nuevas reservas de hidrocarburos, la instalación de nuevos proyectos de generación de energía eléctrica y de los respectivos sistemas de transporte y distribución.

Las empresas petroleras que operan en Argentina han estimado que la producción de crudo, caerá el 2010 en 31%, desde 716 mil barriles por día del año 2006 hasta 490 mil Bls/D. Las perspectivas del gas, energético más demandado en el país, son todavía más sombrías porque la producción bajaría en 35% en igual período (se menciona también que el déficit en el sector eléctrico es del 20%, incluyendo la reserva). El déficit de gas natural es de 30 millones de metros cúbicos por día, 25% de la demanda actual. Este déficit tendrá que ser parcialmente cubierto durante 2009 mediante la sustitución de gas por combustibles líquidos: fuel oil y diesel, a ser provistos por Venezuela y el escaso suministro de Bolivia.

El gas natural y el gas oil (diesel), participan con más del 50% en la generación eléctrica, las perspectivas son al incremento de esta participación en 30% a raíz de las nuevas incorporaciones de generación térmica. El abastecimiento de gas natural y derivados del petróleo en el mediano y largo plazo, es uno de los grandes desafíos para el Estado argentino, porque las prospecciones indican que no posee en su territorio las reservas suficientes para abastecer las necesidades de su matriz energética. Como solución de corto plazo, y ante las dificultades de abastecerse de gas boliviano, se ha instalado en Bahía Blanca un barco de regasificación de manera provisional, que durante el año 2008 ha recibido LNG de ultramar. Es muy probable que en el invierno 2009 se repitan las operaciones de regasificación flotante para superar el déficit de gas natural.¹¹

Para abastecer la demanda de energía eléctrica, el gobierno ha diseñado el llamado Programa de Incorporaciones, plan de equipamiento para incrementar la generación en los proyectos Atucha II, aumento de cota en Yacyre-

¹¹ Nemesis-Internacional@googlegroups.com Nemesis-Internacional Energía: Realidad y Tendencias – Febrero de 2008.

ta, las centrales térmicas de ciclo combinado en Santa Fe y en Campana, y en proyectos de generación mediante energía eólica de 100MW. En el programa se incluyen también cogeneración de industrias y varias centrales térmicas fijas e itinerantes menores que harían posible incorporar 5.500MW en 2011. Aun así, serían insuficientes para cubrir el déficit actual y el crecimiento normal de la demanda de los próximos 3 años, que superaría los 6000 MW. Se ha estimado que para salir de la crisis energética en Argentina, se deberán invertir 3.500 millones de dólares cada año, durante los próximos 10 años.

El siguiente cuadro muestra la situación energética de los países analizados y también de Colombia y Venezuela.

SITUACIÓN ENERGÉTICA DE CINCO PAÍSES SUDAMERICANOS (Al 31 de diciembre de 2007)

Concepto/País	Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Venezuela
Reservas Probadas Petróleo (Billones de Barriles)	2,6	12,6	1,5	-	87,0
Producción (Miles de Barriles por Día)	698	1833	561	-	2613
Consumo Petróleo (MBIs/D)	492	2192	228	342	596
Capacidad de Refinación (MBIs/D)	624	1928	-	-	1311
Reservas probadas Gas (TCF)	15,54	12,89	4,41	-	181,87
Producción de Gas (Millones M3/D)	122,74	30,96	21,10	-	78,08
Consumo de Gas (Millones M3/D)	120,82	60,27	21,10	12,05	78,08
Reservas Probadas de Carbón (MMTons)	-	7068	6959	-	479
Producción de Carbón (MMTOE)	-	2,2	46,2	-	5,9
Consumo de carbón (MMTOE)	0,4	13,6	2,6	3,3	0,1
Energía Nuclear Consumo (MMTOE)	1,6	2,8	-	-	-
Hidroelectricidad Consumo (MMTOE)	8,5	84,1	10,1	5,4	19,0
Consumo Energía Primaria (MMTOE)	73,7	216,8	30,0	28,6	71,4

Fuente: Anuario Estadístico de Brithis Petroleum y Elaboración Propia. (www.bp.com)

Notas. 1 TOE = 1,5 Toneladas de carbón pético = 3 toneladas de lignito = 1.111MMM3 de gas natural.

MBIs/D = Miles de barriles por día

MMTons = Millones de toneladas

MMTOE = Millones de Toneladas Equivalentes de Petróleo

TCF = Trillones de Pies cúbicos (Diez elevado a la potencia 12)

Billón = Diez elevado a la potencia nueve.

El cuadro muestra el indudable poderío energético del Brasil, pese a no incluirse las reservas de los yacimientos “presal”, que fácilmente podrían duplicar las reservas probadas de petróleo. Le siguen a mucha distancia los demás países. Brasil es el mayor consumidor de energía primaria en el continente. Las reservas y producción de carbón, que normalmente se piensan como marginales, juegan un rol de creciente importancia sobre todo en Colombia y Chile.

Las cifras ratifican la precariedad energética de Argentina, cuyas reservas probadas de gas y petróleo, por su abultado consumo, solo cubren un horizonte de 10 años de producción. Contrastan las extraordinarias reservas de Venezuela que, con la incorporación de la posible de certificarse en la Franja del Orinoco, superarían las de Arabia Saudita sin guardar relación con la baja anual de la producción. Las estadísticas de años anteriores muestran una producción por encima de los 3 millones de barriles y según información procedente de la OPEP, está habría bajado a 2,2 millones diarios a la fecha.

III. Bolivia: Producción, abastecimiento y mercados

La grave crisis energética que actualmente afecta a Bolivia solo puede explicarse, paradójicamente, por el descubrimiento de sus reservas de gas.

Poco después del descubrimiento de los grandes yacimientos de gas, ingresó en un agudo período de inestabilidad política originada en la pugna por el control de esos recursos, resuelta mediante el proceso de estatización monopólica de los recursos hidrocarburíferos. Esto aparece como señal negativa a la inversión privada que paralizó el desarrollo de las actividades, afectando la capacidad producción y de suministro a los mercados de exportación e incluso al mercado interno. En suma, el sector energético en su conjunto se encuentra detenido sin capacidad de desarrollar sus potencialidades ni sus reservas.

Para pasar al análisis de la producción y comprender lo que sucede, es necesario hacer un repaso previo de la evolución de las inversiones en el sector durante los últimos años.

**RELACIÓN PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN
DIRECTA EXTRANJERA EN HIDROCARBUROS
(Cifras en millones de dólares)**

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
IDE Total	832,5	877,1	999,0	566,9	448,4	488,2	581,1	738,9
Inv.Explor y Explot.	381,6	453,1	462,8	247,8	184,5	139,3	58,1	131,4
Porcentaje	46	52	47	44	41	28	10	18

Fuente: Anuario Estadístico del INE.

Como puede observarse, a partir del año 2002, la declinación de las inversiones ha sido una constante, cuyo punto más bajo se ubicó en 2006.

Respecto a las inversiones para 2008, el entonces ministro de Hidrocarburos y Energía, Carlos Villegas, sostuvo que la inversión llegaría a más de 967 millones de dólares, de los cuales 876,5 millones serían inversión de capital (Capex) y 90,5 millones de gastos administrativos y operativos (Opex) (La Razón 5/12/08).

Efectivamente, el presupuesto de inversiones de YPF para 2008, anunciado por el presidente Evo Morales, el Ministro de Hidrocarburos y el Presidente de YPF, en conferencia de prensa (3, enero 2008), se dijo que fácilmente podría ser superior a 1.500 MM\$us adicionando las inversiones no consignadas de Petrobras, Repsol, Irán y PDVSA. En la oportunidad, mostraba las siguientes cifras.

PRESUPUESTO DE INVERSIONES 2008.

Ítem	Rubro de Inversión	MM\$us
1	Inversión Directa de YPF de acuerdo a POA 2008	182,38
2	Inversión de YPF Refinación S.A.	36,32
3	Gasoductos y Facilidades de Transporte	170,82
4	Inversiones de Contratistas de Operación	876,53
	Total Presupuesto de Inversiones	1.266,05

Fuente: Elaboración propia.

Si bien no existe información oficial de la inversión ejecutada en 2008, el Presidente Ejecutivo de YPF, informó en enero 2009, que la inversión de las petroleras no llegó a 300 MM\$us y alcanzó solo el 30% de lo proyectado.

En relación a las inversiones para 2009, desde YPF se informó en un comunicado que se invertiría 1.800 millones de dólares, para aumentar la producción de hidrocarburos. El comunicado señalaba, además, que en los siguientes 11 años - 2009 a 2020-, las inversiones llegarían a los 20.000 millones de dólares.¹²

El cuadro siguiente anuncia la inversión para 2009 según fuentes.

INVERSIONES EN UPSTREAM Y DOWNSTREAM (Cifras en millones de dólares)

Fuente/ Destino	Upstream	Downstream	Total
Préstamo del BCB	637	363	1000
Presupuesto de Inversiones YPF	370	130	500
Contratistas de Operación	300	0	300
Total	1307	493	1800

Fuente: Elaboración propia.

Para el primer trimestre del año, YPF elaboró el Plan de Inversiones siguiente:

INVERSIONES PROYECTADAS PARA EL PRIMER TRIMESTRE DE 2009 (Cifras en millones de dólares)

Descripción del rubro de inversión	Monto
Supervisión de montaje de planta de extracción de licuables en Río Grande	0,8
Supervisión al estudio de ingeniería conceptual básica Planta de Gran Chaco	0,4
Fabricación de tres tanques de almacenaje de GLP de 1000 M3 c/u	6,0
Fabricación de dos tanque de almacenaje de 5000 M3 de diesel oil	3,0
Compra de 10 cisternas de GLP y 50 cisternas de hidrocarburos líquidos	14,35
Adquisición de equipos de perforación petrolera	198,06
Remodelación y modernización de 32 estaciones de servicio	18,88
Compra de tubería de polietileno de 90 y 40 mms.	1,87
Compra de accesorios de polietileno de diferentes tamaños	5,71
Compra de estaciones distritales de regulación	0,88
Compra de gabinetes de regulación y medición domésticos	16,43
Tubería de acero y accesorios.	11,64
Equipos e instrumentos de medición	11,71
Total Inversión	289,74

Fuente: Plan de Inversiones de YPF.

¹² Los Tiempos 11/12/08.

A fines de mayo de 2009, todavía no se había ejecutado ningún rubro de los mostrados en el cuadro anterior, menos aún el mayor monto destinado a equipos petroleros de perforación.

El sector hidrocarburos afronta, por lo demás, un déficit de inversiones; lo que resulta complicado para un rubro intensivo en capitales. Aún en caso de ejecutarse la totalidad de las inversiones programadas para la gestión (500 MM\$us por parte de YPFB y 300 MM\$us por parte de las empresas privadas), el monto sería insuficiente para remontar su parálisis.

Entre las causas que originan la carencia de inversiones, se deben anotar la inseguridad jurídica provocada por el constate cambio de leyes y normas, las continuas nacionalizaciones, la desinstitucionalización de las entidades del sector, y la emisión de disposiciones legales que formulan requisitos difíciles de cumplir para acceder a áreas de interés petrolero. A continuación se hace una breve descripción de las normas que han ayuntado significativamente las inversiones en el upstream (exploración y producción de hidrocarburos):

- Mediante el DS 29130 se reservan 21 áreas a favor de YPFB y mediante el DS 29226 se completa la asignación a 33 áreas para que sean exploradas por sí o en asociación.
- El DS 29130 establece que cuando YPFB decida asociarse para explorar cualquiera de las áreas reservadas, debe conformar Sociedades de Economía Mixta (SAM), bajo las siguientes condiciones:
 1. YPFB debe tener una participación accionaria mínima del 50% más 1, y el control y administración de la SAM. La condición de administrar la empresa fue eliminada mediante DS 29371 en diciembre de 2007.
 2. Los socios de YPFB en la SAM deben ser empresas que estén en el alcance de convenios de cooperación energética en el sector de hidrocarburos. Dichos convenios deben estar aprobados mediante Ley por el Estado boliviano y el Estado de origen del potencial socio de YPFB. Si el potencial socio de YPFB no cumpliera con este requisito, para acceder a las áreas reservadas deberá suscribir un Convenio de Estudios Exploratorios con YPFB en las áreas reservadas, y solo si los estudios fueran favorables para YPFB, se podrá conformar la SAM.
 3. Los Convenios de Estudio podrán firmarse solo con compañías de re-

conocida capacidad, experiencia en el área hidrocarburífera, solidez financiera y que acrediten calificación óptima en la industria petrolera.

4. Los costos derivados de la ejecución de los Convenios de Estudio deberán ser asumidos por la empresa que suscriba el Convenio.
 5. En coordinación con el Ministerio de Hidrocarburos y Energía, YPFB reglamentará condiciones adicionales para que las compañías petroleras cumplan con otros criterios técnicos y financieros.
- Mediante DS 29371, se añadió como requisito para la firma de Convenios de Estudio, la presentación de una Boleta de Garantía Bancaria por el monto de 250.000 dólares americanos, por cada Convenio firmado.
 - Para acceder a trabajos exploratorios en el territorio nacional, en áreas que hayan sido reservadas para YPFB, el Art. 35 de la Ley N° 3058 establece la alternativa de que la empresa interesada hubiera ganado una licitación pública internacional. Sin embargo, el DS 29130 añade como condición para la licitación pública que sean áreas que el Directorio de YPFB no hubiere priorizado para la aplicación de Convenios de Estudio o de Sociedades Anónimas Mixtas. La empresa que bajo estas condiciones se hubiera adjudicado un área, deberá igualmente cumplir las condiciones descritas anteriormente.
 - Mediante el citado DS 29130 ha quedado también establecido que las áreas reservadas para YPFB mantendrán esa calidad durante 10 años, y se convertirán en áreas libres si en ese lapso YPFB no hubiera efectuado ningún trabajo exploratorio. Así mismo establece que las áreas reservadas, donde se hubieran efectuado trabajos exploratorios y se hayan devuelto, no pierden su calidad de reservadas.

Cabe recalcar que los factores anotados hicieron poco atractivo al país para inversiones, y su consecuencia ha sido el paulatino decrecimiento de la producción.

1. Producción de Hidrocarburos

Bolivia es un país eminentemente gasífero, de los 51 campos productores, solo 13 producen petróleo, el resto produce crudo y condensado asociado al gas natural. Esta característica hace que para producir los destilados que requiere el abastecimiento del mercado interno, se tiene necesariamente que producir gas natural.

En el cuadro que sigue muestra la evolución de la producción nacional desde 2004

PRODUCCIÓN CERTIFICADA DE HIDROCARBUROS

TIPO DE HIDROCARBURO/AÑO	2004	2005	2006	2007	2008
LÍQUIDOS					
Petróleo, Condensado y Gasolina Natural (BPD)	46.444	50.756	48.762	49.244	47.137
GAS LICUADO DE PETRÓLEO					
GLP de Plantas (M3/D)	1.748	1.314	1.385	1.373	1.355
GLP de Refinerías (M3/D)	344	376	372	390	355
Total GLP Nacional (M3/D)	2.092	1.690	1.757	1.763	1.710
GAS NATURAL					
Gas Natural (MMM3/D)	34,67	40,25	40,25	38,17	42,12

Fuente: Boletines Técnicos de YPF, Superintendencia de Hidrocarburos y Ministerio de Hidrocarburos.

El año 2005 se alcanzó la máxima producción de líquidos; y el 2008, la máxima producción de gas natural. La producción de GLP varía de acuerdo a la producción de líquidos y de gas, porque una parte es producida en plantas de separación (upstream) y otra parte menor en las refinerías (downstream). Su producción puede ser notablemente incrementada si se instalan plantas de separación en las corrientes de gas de exportación a la Argentina y Brasil.

La producción mensual del año 2008 (líquidos y gas) se observa en los cuadros a continuación:

PRODUCCIÓN DE LÍQUIDOS - GESTIÓN 2008

Producto/Año	2007	2008	2009 (Proyección)
Crudo y condensado (BPD)	49,244	47,137	47,902
GLP (M3/D)	1,373	1,355	922
Gas Natural MMM3/D	38,17	42,12	41,72

Fuente: Ministerio de Energía e Hidrocarburos.

YPFB ha efectuado una proyección de la producción para 2009 que, comparada con la de dos años anteriores, resulta optimista respecto a la producción de líquidos.

PRODUCCIÓN DE GAS NATURAL - GESTIÓN 2008

MES	BALANCE DE GAS NATURAL						
	PRODUCIÓN TOTAL MEDIDA DE GAS NATURAL	INYECCIÓN DE GAS NATURAL	GAS NATURAL A GASODUCTO	GAS COMBUSTIBLE	GAS CONVERTIDO A LIQUIDO	GAS QUEMADO	VENTEO CO2
	(MPC)	(MPC)	(MPC)	(MPC)	(MPC)	(MPC)	(MPC)
ENERO	46.659.206	1.690.278	42.991.677	852.828	555.810	362.976	205.637
FEBRERO	43.468.103	1.597.566	40.061.607	806.848	527.017	288.227	186.838
MARZO	46.473.595	1.471.151	43.220.457	864.596	561.749	164.845	190.799
ABRIL	45.102.968	1.226.228	41.877.420	825.309	539.878	445.167	188.964
MAYO	46.611.151	1.131.887	43.629.657	877.112	551.092	216.636	204.767
JUNIO	45.043.266	935.305	42.384.831	856.820	514.941	155.256	196.111
JULIO	47.288.371	724.804	44.728.048	897.001	533.169	197.499	207.850
AGOSTO	46.104.169	527.948	43.743.889	896.805	529.466	206.217	199.844
SEPTIEMBRE	43.775.918	426.111	41.504.165	828.142	479.426	342.506	195.565
OCTUBRE	45.694.675	345.175	43.386.153	883.017	532.801	348.677	198.853
NOVIEMBRE	43.906.365	356.225	41.701.777	842.869	519.573	291.109	194.814
DICIEMBRE	42.833.254	969.626	40.105.320	874.553	531.702	166.889	186.160
TOTAL	542.961.041	11.402.304	509.335.001	10.305.900	6.376.624	3.186.004	2.356.202

Según la proyección efectuada por YPF para 2009, la producción de líquidos sería de 47.902 BPD y la de gas natural de 41,72 MMM3/D. No es una proyección abultada, pero es preocupante porque muestra un descenso en la producción de todos los campos, excepto en los operados por Petrobras. Sin embargo, la caída estimada en la producción de líquidos no puede ser compensada con el incremento en la producción de Petrobras. En cuanto a gas natural, la proyección muestra incremento en la producción de todas las empresas, con excepción de Chaco, pero sólo el incremento obtenido por Petrobras significaría el 57,5% del incremento de la producción total nacional de gas natural.

Vale la pena remarcar la importancia de Petrobras en la producción nacional de hidrocarburos, especialmente de líquidos. El año 2007 producía el 47,34% de líquidos y el 59,34% de gas natural; de acuerdo a las proyecciones del 2009 estos porcentajes serán del 52,62% y de 59,17% respectivamente.

El descenso en la producción de GLP es también considerable porque entre los años 2007 y 2009 caería en 14%. El problema se agrava, al igual

que en el caso de los líquidos, porque existe al mismo tiempo un continuo crecimiento de la demanda en el mercado interno.

2. Abastecimiento del Mercado Interno

El mercado interno ha tenido un importante crecimiento durante el quinquenio pasado, en lo que se refiere a gas natural y a carburantes y combustibles líquidos.

El consumo de gas natural ha crecido a una tasa de 35%, especialmente a nivel doméstico esta se duplicó. Si bien el crecimiento del consumo industrial y de generación eléctrica es menor, es posible que haya estado deprimido por falta de suministro suficiente debido a las restricciones de producción y de capacidad de transporte en el Gasoducto al Altiplano (GAA).

El consumo de carburantes y combustible líquidos, se incrementó casi en 27%, destacando el incremento en gasolina automotor y diesel oil, 29% y 36% respectivamente. Pese a su escasez, este consumo es impulsado por la subvención que otorga el Estado. El año 2008, el Estado erogó 490 millones de dólares en la subvención de diesel oil y se estima que este año esa erogación será menor: de 200 millones, a causa de la caída de precios en el mercado internacional.

En el cuadro a continuación muestra la evolución de la demanda de hidrocarburos en el mercado interno.

DEMANDA DE HIDROCARBUROS EN EL MERCADO INTERNO

Producto/Año	2003	2004	2005	2006	2007
Gas Natural (MMPC)					
Comercial	463	542	621	699	779
Doméstico	404	587	704	798	926
Industrial	14,294	15,209	16,035	17,314	18,971
Electricidad	21,819	21,215	25,567	26,067	29,380
Total Gas Natural	36,980	37,553	42,927	44,878	50,056
Carburantes (MMBls)					
Gasolina	3,35	3,49	3,42	3,75	4,32
Gasolina Aviación	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03
GLP	3,55	3,81	3,97	4,14	4,24
Kerossee	0,12	0,11	0,10	0,09	0,07
Jet Fuel	0,93	0,94	1,05	1,05	0,92
Diesel Oil	5,57	6,19	6,62	7,28	7,59
Total Carburantes	13,54	14,56	15,18	16,34	17,17

Fuente: Anuario Estadístico 2007. INE

El panorama descrito sobre la contracción de la producción, junto al crecimiento continuo de la demanda, indica sin temor a dudas que la producción nacional de líquidos no abastecerá la demanda del 2009, que las refinerías tendrán capacidad ociosa por falta de carga, y que el mercado nacional de gas será abastecido a costa del incumplimiento del contrato de exportación a la Argentina. La única solución en el corto plazo radica en la importación masiva y oportuna de carburantes líquidos y de GLP, para evitar la escasez de gran parte del año 2008.

De acuerdo al Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), durante el primer trimestre de 2009, se importó gasolina automotor de Chile por valor de 2,3 millones de dólares. El año 2008 se acudió al “blending” de la gasolina natural y blanca, no apta para el consumo vehicular por el bajo octanaje (40 Octanos), con “platformado” (un producto de alto octanaje) para abastecer el mercado interno sin recurrir a la importación directa.

La importación de diesel alcanza entre el 35% y el 40% de la producción nacional y, durante 2009, se deberá importar también GLP. Según voceros de YPF, se ha llegado a un acuerdo con la empresa argentina Refinor para la provisión de 110,000 garrafas de 10 kgrs. cada una, mientras dure la paralización de la refinería Guillermo Elder en Santa Cruz. Sin embargo, se estima que la demanda del mercado interno exigirá una importación promedio de 60 toneladas por día durante todo el 2009.

En los últimos tres años, el balance energético se ha tornado crítico y la inseguridad energética es endémica. Bolivia ha dejado de ser autosuficiente en diesel oil, en gasolina automotor y en GLP, algo paradójico en un país poseedor de grandes reservas de hidrocarburos. Las políticas implementadas por el gobierno no parecen prever una solución en el corto plazo; al contrario, es posible que a futuro se tenga que ampliar a jet fuel la gama de productos importados para abastecer la demanda del parque aéreo.

3. Mercados

La abundancia de gas natural en los mercados no es consecuencia sólo de la crisis que atraviesa la economía mundial; también es producto de la holgura mundial de reservas probadas de este hidrocarburo. Esto confirma una vez más que el problema del gas natural es un problema de mercados y no de reservas; realidad que aplica a Bolivia.

Lamentablemente, esta situación tan dramática como cierta no es atendida a cabalidad por las autoridades bolivianas, que han sobrevalorado económica y geopolíticamente el potencial hidrocarburífero de las reservas de gas; factor utilizado como medio de presión en las negociaciones con las empresas petroleras como contrapartes del Estado, y al mismo tiempo como un factor de subalternización de los mercados de exportación, especialmente el Brasil. Esta ha sido una noción que equivocadamente manejó el Gobierno por falta de conocimiento de la industria y de las alternativas de las petroleras para invertir en otras latitudes y de mercados para abastecerse.

La percepción sobre los actores del mercado minimizó la importancia de las inversiones de las empresas petroleras y de las opciones que tienen los mercados, para acceder a fuentes alternativas de provisión que se han concretado en la construcción de plantas de regasificación en los países vecinos de Bolivia.

La sobrevaloración de las reservas como concepto preestablecido proviene del presidente Morales, quien -al referirse a la tensión creada con Petrobras- manifestaba que: “*Mercados sobran. Brasil puede parar sus inversiones, está en su legítimo derecho...*”. “*Sobran las empresas y los países que están dispuestos a invertir en el país para desarrollar la industria hidrocarburífera.*”¹³

La idea de que los mercados pueden crearse al margen de los contratos, se puso también de manifiesto en los primeros meses del 2008, cuando se pretendió rebajar los volúmenes comprometidos a Brasil para venderlos a la Argentina, a partir de una metodología distributiva discrecional librada a una jerarquización unilateral de mercados.

Los mercados naturales de Bolivia son Brasil, atendido desde 1999; Argentina, atendido por cerca de 30 años si bien de manera irregular en los últimos 10 años; y Chile. Mercados como el paraguay o uruguayo son pequeños y podrían ser atendidos desde el gasoducto a la Argentina. Las dificultades creadas en el mercado brasilero y los incumplimientos con el mercado argentino, más la desconfianza de Chile acerca de suministros seguros de Bolivia, ponen de manifiesto la precariedad de los mercados a los que puede acceder el gas boliviano.

¹³ La Prensa 8 de febrero de 2006.

Por ello, la reducción de los volúmenes de gas natural que Petrobras importa de Bolivia, debería ser motivo de gran preocupación y causar alarma en YPFB y en los responsables de la política energética del país, por dos razones importantes. La primera, porque supone una reducción de mercado que no tiene alternativa de venta. La prueba de esto ha sido la apresurada negociación para retomar la venta de gas a Cuiaba, que solo representa 2.2 MMM3/D (quinta parte de lo que dejó de tomar el GSA) pero tiene la ventaja de contar con un gasoducto sin uso. Negociación que no prosperó debido a la inseguridad de suministro en el mediano plazo. Si Petrobras vuelve a requerir los volúmenes máximos del GSA, como parece ser el caso, Cuiaba se quedaría nuevamente sin gas por falta de producción suficiente en Bolivia. Los mercados requieren seguridad de largo plazo y no suministros esporádicos.

La segunda razón de alarma es el hecho de que, al dejar de producir gas (por cierre o disminución de mercado), la producción de líquidos imprescindible para abastecer las refinerías y el mercado interno se derrumba. Un cálculo rápido revela que por cada millón de metros cúbicos de gas, se producen 1.000 barriles de líquidos (petróleo y condensado). Por tanto, si no hubiera mercado para el gas, éste tiene que continuar siendo producido. Bajo estas circunstancias solo existen dos posibilidades: (i) se lo quema después de separar los líquidos, o (ii) se lo re-inyecta a los mismos pozos. La reinyección de gas para producir líquidos que se venden en el mercado local a 27 dólares el barril, no tiene ningún atractivo económico.

La verdadera solución al problema radica en la urgencia de asegurar mercados para el gas. Desde 2006, se han enturbiado las relaciones con nuestro único mercado que ha debido buscar fuentes alternativas de suministro en el LNG. De otra manera no se entendería la decisión brasilera de construir plantas de regasificación y de reducir la compra de gas boliviano. Esta situación no se habría dado, puesto que -al inicio de este gobierno- Petrobras planeó ampliar la compra por encima de los 30 MMM3/D.

En cuanto a la Argentina, el incumplimiento de volúmenes comprometidos por parte de Bolivia ha alejado peligrosamente la posibilidad de asegurar este mercado. Los artificios encontrados para no pagar el “deliver or pay” -que ahuyentan a los inversionistas en el transporte-, la fórmula de precios que en las circunstancias actuales torna al gas boliviano no competitivo, y las continuas delegaciones bolivianas de alto nivel a Buenos Aires para arreglar problemas puntuales, no son parte de una visión estratégica para asegurar este importante mercado.

YPFB debe tomar la iniciativa con una visión diferente y de largo plazo. Debe formular un Plan de Negocios y tender puentes a todos los protagonistas, empresas productoras, transportadores, consumidores argentinos, ENARSA, financiadores y gobierno argentino para destrabar cuellos de botellas y elaborar un contrato que garantice compromisos y beneficios para ambas las partes. Bolivia que tiene las reservas y la experiencia suficientes para desplegar este tipo de acciones, y debe ser competitiva respecto a los fuel's y las otras fuentes de gas. No se trata de llegar con un gas al mayor precio posible sino con el menor precio de mercado.

IV. Bolivia: Nuevos marcos legales. Constitución Política del Estado

A partir del año 2005, luego de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos 3058, se han dado varios cambios en la normativa del sector que no han logrado ser reglamentados. En mayo del 2006, antes de reglamentar la Ley 3058 promulgada en mayo de 2005, se emitió el DS 28701 que vulnera la legalidad y la Constitución, pues contradice y desplaza en varios conceptos a la Ley. Después de este decreto, se firmaron los nuevos Contratos de Operación con las empresas petroleras, que fueron elevados a rango de Ley por lo que necesitarían ser compatibilizados con las normas. Sin embargo, en enero de 2009 se aprobó la nueva Constitución Política del Estado (CPE), norma legal de la mayor jerarquía que tendrá que ser implementada en el próximo futuro mediante la adecuación de toda la normativa de menor jerarquía.

Después de tres años de gobierno es posible sostener que la política energética no ha sido exitosa, los planes propuestos no se han concretado. La industrialización del gas para exportar valor agregado y no materias primas, no ha logrado aún ningún desarrollo, y el cambio de la matriz energética de gas por líquidos ha quedado rezagada frente al cambio de líquidos nacionales por líquidos importados. La posibilidad de convertir a Bolivia en centro distribuidor de gas en el Cono Sur tiene dificultades, por el remplazo de fuentes de provisión de ultramar a miles de kilómetros de distancia; y la refundación de YPFB continua siendo una tarea pendiente.

Las inversiones no han logrado aún niveles de significación, siguen siendo marginales y –formalmente- su promoción sigue apareciendo como competencia exclusiva de los gobiernos departamentales (Art. 300); a pesar que la inversión boliviana es priorizada frente a la extranjera (Art. 320 I) que estará sujeta a las leyes bolivianas (Art. 320 II). No se conoce una política de inversiones y tampoco acciones para atraer las externas.

V. Bolivia: la renta de hidrocarburos

La renta del sector petrolero está compuesta fundamentalmente por las regalías, patentes y participaciones en exploración y explotación (upstream). Sin embargo, existen otros ingresos de menor cuantía como el Impuesto Específico a Hidrocarburos y Derivados (IEHD), IVA, IT y el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE) aplicados en el downstream.

El cuadro siguiente muestra los ingresos totales generados por el sector, provenientes de recaudaciones provenientes de regalías, participaciones, IDH, participación temporal del 32% en favor de YPFB e impuestos internos en el upstream y en el downstream.

RECAUDACIÓN TOTAL DEL SECTOR HIDROCARBUROS (Cifras en millones de dólares)

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Renta Downstream	224	213	216	210	224	321	358	413
Renta Upstream	223	228	191	244	335	690	1.482	1.559
Renta Total	447	442	406	454	559	1,011	1,840	1,972

Fuente: INE. Estrategia Boliviana de Hidrocarburos.

El salto en las cifras que se produce entre los años 2004 y 2005, se debe a la aprobación de la Ley 3058 que cambia la tributación petrolera introduciendo el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) del orden del 32% del valor de los hidrocarburos en boca de pozo. El año 2006, mediante el DS 28701, se creó por 180 días una participación adicional del 32% para YPFB, sobre los campos San Antonio y San Alberto operados por Petrobras, participación que sumó el monto de 487 MM\$us recaudados entre 2006 y 2007. Sin embargo, el factor de mayor influencia para el incremento de las recaudaciones fue la incontenible subida de precios en el mercado internacional -que culminó en un precio de 147 \$us/Bl, en junio de 2008-. Durante 2008, las exportaciones de hidrocarburos llegaron a 3.200 millones de dólares, superando en 37% las del año precedente, a causa de la elevación de los precios en el mercado internacional.

Con parte de los recursos de la renta petrolera, el Gobierno ha creado cuatro bonos de carácter social: el Bono Dignidad, el Bono Juancito Pinto, el bono Juana Azurduy de Padilla, y un cuarto dirigido por única vez a fun-

cionarios públicos. En conjunto, han alcanzado un egreso de más de 324 millones de dólares en 2009. El mayor de todos es el Bono Dignidad, financiado con el 30% de la recaudación del IDH, recursos del TGN, alcaldías y prefecturas, y parte de las utilidades de las empresas de hidrocarburos ex capitalizadas y ENTEL.

Se debe considerar que los recursos para pagar estos bonos son crecientes por la dinámica poblacional e inflexibles a la baja, en tanto las fuentes de financiamiento varían con las fluctuaciones hacia abajo de los precios de exportación del gas natural. Como referencia, se puede mencionar que en el primer trimestre de 2009, las exportaciones de gas natural alcanzaron a 558,9 millones de dólares, cayendo en 205 millones de dólares respecto de igual periodo de 2008, cuando llegaron a 763,93 millones.

VI. Bolivia: Perspectivas

Las perspectivas de desarrollo de la industria petrolera en Bolivia están marcadas en el corto plazo por la crisis global expresada en la caída de los flujos de inversión y de los precios de las materias primas.

Se ha estimado que el flujo de inversiones a Sud América se concentrará especialmente en Brasil, Colombia, Chile y Perú, aunque las mismas caerán en alrededor del 45% en la gestión 2009. Si a lo anterior se suma las continuas señales negativas enviadas por el gobierno boliviano, se puede concluir que las inversiones en el sector tendrán que originarse básicamente en las posibilidades del Estado. De acuerdo a YPFB, las inversiones para el 2009, que originalmente se estimaron en 1.800 MM\$us, fueron reducidas, en el mes de mayo a 1.048 MM\$us.

Con respecto a la caída de los precios, el impacto ya es evidente al haberse producido, al primer trimestre de 2009, una disminución en las exportaciones de 630 MM\$us respecto a similar período del año 2008, de los cuales 356 MM\$us fueron originados en la baja de combustibles y lubricantes (INE), debido al peso específico del gas natural sobre las exportaciones totales del país.

En el mediano y largo plazo, las perspectivas son también desalentadoras porque el enfoque estatista y monopolístico en la administración de los recursos naturales junto a una mayor fijación de la mentalidad rentista

de la población, han contribuido a profundizar la percepción de que los hidrocarburos e YPFB como empresa administradora de los mismos, tienen y deben ser la fuente de generación de recursos para ser distribuidos bajo diferentes mecanismos. Esta percepción no tiene ninguna consideración a la necesidad de crear las condiciones para reproducir el excedente de la renta petrolera. Esta manifestación se hace evidente en el propio Estado que aún antes de consolidar e institucionalizar a su empresa petrolera, dirige sus excedentes principalmente a fines rentistas y electoralistas. No otra cosa significa la creación de bonos antes de cada elección, la ampliación de planillas y las subvenciones, política que además genera un subproducto que ha empezado a afectar grandemente el desempeño de la empresa estatal, cual es la corrupción. La falta de transparencia en la gestión estatal, la politización, la desinstitucionalización, la ineficiencia e incluso la falta de información respecto a cantidades producidas y comercializadas, son indicadores visibles, de la descomposición existente en el sector.

Bajo las anteriores consideraciones, la opción de crear las condiciones para un desarrollo efectivo de la industria petrolera en Bolivia, tiene que pasar por un cambio estructural que modifique los conceptos y prejuicios que arrastra la actual gestión de gobierno.

Entre los cambios que deberían ponerse en práctica para obtener resultados positivos, se deberían considerar, entre otros, los siguientes:

- El Estado no tiene las capacidades para desarrollar por sí solo el sector. La industria petrolera, de por sí intensiva en capitales, requiere de tecnología y de grandes inversiones que solo podrían ser aportadas mediante el concurso de actores privados. Las inversiones son el punto de partida y de llegada para todo emprendimiento. Se tiene que optar por constituir un escenario favorable para las inversiones.
- Establecer un marco jurídico sostenible y pactado con los distintos actores de la industria que otorgue seguridad jurídica y tributaria en el mediano y largo plazo. La seguridad jurídica debe ser complementada con la institucionalización de las entidades del sector que conformen niveles de interlocución válidos e independientes para todos los protagonistas. Entre estos se debe destacar la necesidad de contar con un ente regulador calificado y alejado de interferencias de orden político.

- Desestimar el monopolio estatal sobre el sector, porque perjudica tangiblemente su desarrollo al concentrar la toma de decisiones en niveles eminentemente políticos, en detrimento de factores económicos de eficiencia y de mercado. El estatismo ha convertido a YPFB en juez y parte de todo proyecto, de la resolución de problemas y conflictos con el agravante de no contar con la pericia suficiente para la toma adecuada de decisiones.
- La ampliación y consolidación de nuevos mercados es una necesidad impostergable que junto con la inversión, son condiciones indispensables para desarrollar las reservas de hidrocarburos, que no han recibido la importancia ni el tratamiento que requieren para su concreción. Los tres años de gestión del gobierno actual, han demostrado que la afinidad política que pudiera existir con gobiernos donde se encuentran los mercados para los productos bolivianos, no es suficiente para su acceso y sostenibilidad. Los compromisos tienen que fundarse en contratos serios en términos de plazos, penalidades, prestaciones y contraprestaciones antes que en afinidades político ideológicas o animosidades.

La historia reciente tiene algunos ejemplos de países que han emergido con grandes esfuerzos, de su población y la visión y decisión de sus líderes remontado sus indicadores económicos, implementando políticas coherentes en busca de eficiencia del aprovechamiento de los recursos, optimizando las inversiones, estableciendo marcos amigables y un ambiente armónico entre todos sus habitantes. Ese es el camino que tiene que recorrerse en el futuro si la meta fuera el desarrollo del sector energético en Bolivia.

La primera crisis general del capitalismo en el siglo XXI – Impacto sobre la minería boliviana

Rolando Jordán Pozo

1. Caracterización de la crisis

1.1 Origen y manifestaciones de la crisis financiera mundial

El fenómeno de la crisis mundial empezó a manifestarse en diciembre del 2007. Ya en la mitad del año 2008 se expresó como una reducción generalizada de los niveles de endeudamiento respecto al capital en los mercados financieros y se profundizó, al terminar el mismo año, en una de las contracciones más pronunciadas de la historia reciente del capitalismo mundial.

El rápido deterioro de las condiciones económicas y financieras dio lugar a un círculo vicioso de retroalimentación entre el debilitamiento de las economías nacionales y la fragilidad de los sistemas financieros en casi todos los países del mundo. De acuerdo con el Banco Mundial, el proceso de progresivo deterioro mostró la siguiente secuencia: “A medida que los inversionistas repatriaban sus activos en el extranjero y las condiciones crediticias se hacían más restrictivas, las empresas de todo el mundo se veían obligadas a recortar su producción y a posponer sus planes de gasto de capital” (BM, 2009).

Antes de analizar las causas e implicaciones de la crisis global, es necesario recordar que su emergencia no pudo ser anticipada ni por los hacedores de política económica y menos por el mundo académico. Hasta hace unos meses se insistía en el carácter temporal de la crisis y que el propio mercado, complementado por las políticas contra cíclicas (monetaria y fiscal), se encargaría de someterla. Hoy se evidencia una falla en la capacidad predictiva de la ortodoxia del libre mercado y de quienes intentan convertir a la Economía en una disciplina de la medición y en ciencia exacta.

1.2 Derrumbe de los paradigmas

El paradigma económico del mundo desarrollado durante los años de expansión fue establecido sobre la idea fuerza de la *flexibilidad*. Según esto, los países económicamente exitosos eran aquellos que permitían flexibilidad en sus mercados de bienes y factores. El rápido crecimiento les estaba destinado a quienes permitieran a las compañías ajustarse en sus políticas de precios y salarios sin restricciones: los contratos salariales hacían posible que las compañías ajustaran los salarios hacia arriba o hacia debajo de manera rápida en respuesta a los cambios en la economía.

La Academia produjo muchos modelos que enfatizaron en la necesidad de *flexibilidad*. Los organismos internacionales satanizaron a aquellos países con rigideces en sus mercados de bienes y trabajo y los urgieron a introducir *reformas estructurales*. El Consenso de Washington -con su trilogía liberalización, privatización y desregulación- condicionó la cooperación al desarrollo a la implementación de estrictos programas de apertura sin restricción alguna al proceso de globalización. El gran modelo fue los Estados Unidos de Norte América, que supuestamente poseía un modelo económico superior gracias a su *flexibilidad*.

1.3 Deflación de la deuda

Desde la emergencia de la crisis financiera global (2007), la economía mundial está crecientemente estrangulada por el fenómeno de la deflación de la deuda.¹ Durante este proceso los propietarios de bienes raíces y las compañías (bancos) con excesivas deudas fueron forzados a vender sus activos a precios de liquidación bajos, impulsando problemas de insolvencia en el sistema financiero. En este proceso, las empresas son forzadas a retirar trabajadores y/o reducir sus salarios; como resultado, más propietarios de bienes raíces encuentran imposible cumplir con sus deudas: los intentos fallidos de algunos por cubrir sus deudas hacen más difícil para otros el pagar sus obligaciones.

¹ Teoría de la Deflación de la deuda de Irving Fisher, desarrollada durante la depresión de los años 30's, sostiene que sólo el apoyo fiscal no evita la depresión económica. La forma efectiva de hacerlo es reactivar los créditos financieros. Enfatiza tres políticas: 1.- Estímulo fiscal; 2.- Revertir la deflación y aumentar el crédito; 3.- Prevenir vía regulación la especulación financiera. Esta doctrina está detrás de los hacedores de política contra cíclica del Presidente Obama en los EE.UU.

Con el valor de sus activos a la baja y salarios en descenso, el meollo del problema de la deflación de la deuda es que el nivel de la deuda está fijada como una variable nominal; es una variable rígida mientras todo lo demás es flexible (salarios, valor de los activos y empleo que se derrumban). Lo más difícil es sacar a la economía de esta dinámica. Las economías más flexibles son las que más sufren en esta situación. Si las compañías pueden despedir trabajadores y recortar salarios con facilidad, será para los propios trabajadores cada vez más duro salir de la dinámica de la deflación de la deuda pues tendrán que vender sus casas y otros activos más rápidamente, amenazando a otros con la bancarrota (incluyendo a los bancos).

Por ello, una forma de frenar la dinámica de deflación de la deuda es introducir rigidez en los contratos salariales, precios y empleo. Este es el caso del sistema de seguridad social. Las economías rígidas se han caracterizado por tener generosos sistemas de seguridad social, subsidiaban el desempleo con mucho y durante largo tiempo. De esta manera, resulta que la rigidez se convierte en una gran ventaja: los trabajadores no pierden inmediatamente sus trabajos, sus salarios no son recortados instantáneamente, dando algún respiro a la dinámica de la deflación de la deuda.

Pero este circuito de freno no elimina la dinámica de la deflación de la deuda, sólo la ralentiza. Existe un último circuito de freno, que es detener en seco la dinámica con una fuerte intervención del Estado que, además de subsidiar al sector privado, puede -en última instancia- hacerse cargo de los pasivos del sistema financiero a cambio de tomar sus acciones, llegando hasta la nacionalización de hecho de la banca. Los déficits presupuestarios en los países con mayores rigideces se incrementarán más que en los países con mayor flexibilidad.

1.4 Impacto de la crisis mundial y de nuevo a la intervención del Estado

La intervención del Estado abarca desde la continuada inyección de liquidez (vigente a partir de la crisis de 1989); la financiación a mediano y largo plazo de las entidades financieras e incluso de recapitalización vía adquisición de acciones por parte de los tesoros públicos. Estas medidas fiscales altamente expansivas parece que han empezado a devolver algo de confianza al sistema bancario.

La turbulencia financiera global ha tenido consecuencias severas sobre la economía globalizada. La primera es la recesión de la economía mundial. En conjunto, la economía mundial podría tener su peor comportamiento de las últimas tres décadas en el año 2009. La buena noticia viene del lado de la inflación, donde es previsible una caída en línea con el derrumbe de los precios de las materias primas. Esto facilita la actuación de los bancos centrales para reducir las tasas de interés. Pero el problema es que mientras no se restaure la confianza en el sistema bancario, la cadena de transmisión de los impulsos monetarios continuará rota y las bajadas de los tipos de interés no tendrán consecuencias sobre el coste de crédito, generando una especie de moderna *trampa de liquidez* keynesiana (hay exceso de dinero en la economía, pero la demanda es insuficiente).

Un segundo impacto de la crisis es sobre las finanzas públicas. El déficit vendrá por el lado de la recesión vía estabilizadores automáticos y el enorme costo de los planes de ayuda a sus sistemas financieros, que van desde la adquisición de los activos tóxicos hasta la nacionalización e inyección de capital en los bancos para evitar su caída. Todo hace prever que la partida de costes financieros de los presupuestos nacionales se va a incrementar notablemente. A esto se debe sumar el costo fiscal de las medidas contra cíclicas.

Un tercer impacto será el proceso de globalización. Recordemos que la Gran Depresión del 29 acabó con la internacionalización iniciada a fines del siglo XIX, ante la cual los países reaccionaron con la autarquía. Aunque ahora puede ser diferente, es indudable que afectará a la liberalización de los flujos de capital y de los intercambios comerciales. En ambos casos la rigidez y el control reemplazarán a la flexibilidad.

Por último, un impacto relevante en el plano de la teoría es el abandono –después de un intenso debate– de la ideología del libre mercado. Se abre otro debate acerca de la reforma del sistema capitalista a partir de la intervención del Estado en el sistema de libertad absoluta de precios, cuyo alcance y profundidad estarán dados por las respuestas de la política pública pueda dar a los fallos del mercado (inequidad, crecientes bolsones y brechas de pobreza, medio ambiente, bienes públicos y satisfacción de las necesidades sociales).

1.5 Estamos frente a una crisis sistémica: el fin de la cuarta larga onda de Kondratiev

El capitalismo se encuentra en el punto de inflexión de una prolon-

gada fase recesiva correspondiente a la cuarta larga onda de Kondrátiev. Es una crisis sistémica que cuestiona y demanda a la par que un cambio de paradigmas en la economía, una postura abierta, crítica e imaginativa, de cambios estructurales en la sociedad capitalista. Pero a no equivocarse, no estamos frente al derrumbe o crisis definitiva del capitalismo. El retorno a la senda del crecimiento sostenido sólo será posible luego que complete la depresión, vía mercado, una tarea de profunda pérdida y destrucción de valor y riqueza material y humana. Una reforma estructural del capitalismo y su transición pacífica al socialismo de mercado y un proceso generalizado de innovaciones y cambios tecnológicos. En ese momento estaremos en el advenimiento de la nueva fase expansiva de la quinta larga onda.

Debe cumplirse, por un período muy prolongado, un proceso deflacionario como salida a la crisis general cuya naturaleza corresponde a una crisis de sobre producción, con sus efectos de destrucción masiva de valor y riqueza. Después de un tiempo aparecerán presiones inflacionarias como consecuencia de las políticas de reactivación, fiscales y monetarias muy expansivas y, finalmente, un período de recesión y desempleo, pero esta vez como consecuencia de la aplicación de políticas y programas de estabilización económica. La emergencia de la fase expansiva de la quinta larga onda no será posible si no se completa el proceso de la crisis y tampoco, en ausencia de grandes innovaciones y cambios tecnológicos, proceso que demandará una interrelación activa y creciente entre el Estado y los agentes privados y una fase de transición muy larga y traumática.

Por estas razones, ésta crisis tiene las características de una L antes que una W; un aterrizaje brusco seguido de un largo período de estancamiento. Estado y mercado no serán los mismos al cabo de un período de reformas largo y profundo. La construcción del nuevo paradigma podría pasar por la gradual construcción de una sociedad socialista de mercado en los países donde el desarrollo del capitalismo ya está maduro. A su vez, las economías capitalistas atrasadas, tienen la gran oportunidad de iniciar un proceso de industrialización capitalista acelerado, si es que no se imponen tendencias proteccionistas.

En las últimas dos décadas (1989-2008) hemos sido testigos de la caída de dos paradigmas que el siglo XX nos ha legado. El derrumbe del paradigma de la rigidez absoluta, el dirigismo estatal del mundo socialista burocratizado, corrupto e ineficiente, con la caída del muro de Berlín; y el derrumbe del paradigma de la flexibilidad, de la ideología del libre mercado, con la crisis global del capitalismo al finalizar la primera década del siglo XXI.

La prolongación de la fase depresiva de la cuarta larga onda (18 años más que las anteriores) se explicaría por la naturaleza esencialmente expansiva de las políticas monetaria y fiscal contra cíclicas, que aplicaron la autoridad monetaria y los gobiernos en el capitalismo desarrollado a partir 1989, cuando debió estallar la gran depresión. La expansión monetaria y la generosa política de subsidios fiscales han diferido el desenlace de la gran depresión. Sin embargo, ésta política contra cíclica al no atacar la causa última de la crisis, sólo ha determinado que la crisis siguiente sea más profunda, extensa y generalizada. Estas políticas, asimismo han distorsionado el marco de las decisiones de los agentes –familias, empresas y bancos– y los ha llevado a una asunción incorrecta del riesgo, a un exceso de crédito, a una orgía de especulación financiera y a la aparición y sucesión de burbujas especulativas en los precios de los activos y bienes, y, finalmente, a una disociación creciente entre el mercado financiero (opciones y futuros) y el sector real de la economía mundial.

La actual depresión económica confirma la hipótesis del viejo Marx en el sentido que el proceso de acumulación capitalista, viene acompañado de procesos de concentración y centralización del capital y una excesiva concentración de la distribución del ingreso, que conlleva al capitalismo a crisis profundas y periódicas de realización del valor y que resultan en gigantescos procesos de destrucción de valor.

2. Crisis financiera y los mercados de materias primas

Tres ciclos cortos

En las cuatro últimas décadas los mercados de productos básicos –metales e hidrocarburos - han experimentado períodos de auge con características diferentes en cada uno de los tres ciclos cortos que acontecieron en éstos mercados entre los años 70's y los 2000. El primer ciclo va de 1972 hasta principios de los años 90's. El segundo ciclo empieza en 1991 y termina el año 2002. Por último, el actual ciclo que en su fase de auge va desde 2003 hasta finales del 2008 y cuya fase bajista acaba de empezar en el año 2008/2009.

2.1 Fundamentos del mercado en los 70's y 80's

El auge de los años 70's tuvo su impulso en políticas keynesianas expansivas -monetaria y fiscal- que fueron incapaces de detener, y al contrario, agravaron la crisis de estanflación. Pero el origen y el factor detonante del alza de los precios de las materias primas fueron las políticas de

regulación de la oferta (OPEP y CIE)² que distorsionaron los mercados y provocaron un traumático ajuste de precios hacia abajo en los subsiguientes años 80's y 90's.

Se forzó el uso de los esquemas de estabilización de precios, que provocaron mayor inestabilidad y consintieron prácticas de regulación de oferta mediante cuotas de exportación e intervención directa sobre el Mercado de Metales de Londres (LME) con acumulación de existencias y consecuentemente, precios de las materias primas artificialmente altos. El efecto a largo plazo fue más dañino para los metales que entraron en estos esquemas y que con precios artificialmente elevados y elasticidad precio de la demanda elevadas, alentaron un proceso de sustitución de los metales con materiales sucedáneos más baratos (en el caso del petróleo hubo una caída del consumo y su uso más racional) y además, de una fuerte presencia de la especulación en éstos mercados.

El fracaso de las políticas de regulación de oferta bajo el contexto de una crisis mundial de estanflación (1970-1985) y las políticas de ajuste estructural como respuesta de los países desarrollados primero y de los países atrasados después, dejaron a los mercados de metales y de hidrocarburos con profundos desequilibrios y distorsiones (excesos de oferta, inventarios altos, pérdida irreversible de mercados, salida de los productores marginales) y un importante efecto depresivo sobre los precios durante la siguiente década y media. El auge de precios fue corto (1972-1980) pero intenso; los precios subieron en promedio en 106%, pero la corrección a la baja de los precios fue brusca, profunda y prolongada. En promedio los precios bajaron a la tercera parte de su nivel del auge y la tendencia bajista de precios se prolongó durante 22 años (1980-2002).

2.2 Globalización y revolución del conocimiento (1991-2002): fundamentos

Este ciclo empieza en su fase expansiva (1991-1996) con las primeras señales de recuperación de la economía mundial después de la anterior década perdida y concluye con la emergencia de la crisis financiera de Asia, Rusia, Brasil y Argentina. La recesión de precios de materias primas metálicas y del petróleo (1997-2002) es muy severa, debido al impacto negativo

² OPEP, Organización de Países Exportadores de Petróleo, cartel de productores que regula el precio mediante restricciones de oferta. CIE, Consejo Internacional del Estaño, reguló la oferta mediante cuotas de exportación y un fondo de estabilización de precios; cerró por quiebra el año 1986.

de esta crisis sobre la demanda de materias primas. En este período bajó el crecimiento y el dinamismo de las economías emergentes de reciente industrialización.

En este ciclo, la inserción de América Latina al proceso de globalización le aporta un importante influjo de capitales vía inversión directa y deuda externa pública y privada, que le permite cerrar la brecha negativa en cuenta corriente. Este saldo negativo fue resultado de la vigencia de términos de intercambio desfavorables.

En esta década el antiguo paradigma tecnológico basado en el petróleo cambió al nuevo paradigma basado en el conocimiento, la información y las comunicaciones. Las innovaciones tecnológicas permitieron elevar sustancialmente los niveles de productividad en el mundo capitalista desarrollado, con ahorro en el uso de materias primas, fuerza de trabajo y energía. El nuevo patrón de crecimiento generó desempleo estructural en los países desarrollados, presiones a la baja en la demanda de materias primas y marginalidad económica y social extrema en los países atrasados.

El impacto negativo del cambio tecnológico sobre la demanda de algunas materias primas minerales (ferrosa y no ferrosa) se muestra hasta fines de los años 2000 en el siguiente cuadro:

Cuadro I
CONSUMO MUNDIAL DE METALES 1979-1999
(tasa de crecimiento promedio anual)

	Años 70's	Años 80's	Años 90's	Años 2000
Aluminio refinado	9,0	4,4	1,5	6
Cobre refinado	4,3	2,6	1,4	4
Estaño refinado	1,0	1,0	0,9	1,5
Hierro	4,0	2,0	0,5	3
Plomo refinado	4,0	3,0	1,0	3,5

Fuente: ECLA (en Ugarteche, 1999, Cuadro 3 p.31); Metalstatistics 2006, Metallgesellschaft

Este impacto negativo de la nueva economía y del cambio tecnológico sobre la demanda de materias primas de minerales no ferrosos explica, a su vez, los cambios relativos en la estructura del comercio mundial, que

se manifiesta en una creciente y exitosa presencia e inserción en la globalización por parte de Asia (incluyendo China e India) y una menor participación de los restantes países capitalistas atrasados.

Cuadro II
ESTRUCTURA DEL COMERCIO MUNDIAL
1960-2008 (porcentajes)

	1960/1980	1980/90	1990/00	2000/08
Países desarrollados	78,1	68	67	61
Asia, incluida China	9,5	11,5	15	21
Países capitalistas atrasados	12,4	20,5	18	18

Fuente: Elaboración propia en base a datos del IFS-FMI, feb-2009

La evolución de la composición del comercio mundial en el período 1960-2008 muestra como ganadores netos del proceso de globalización a los países del Asia, con la República China en su nuevo papel protagónico; los grandes perdedores fueron los países capitalistas atrasados. Asimismo, pese al extraordinario desarrollo de sus mercados financieros y de servicios, los países capitalistas avanzados y Estados Unidos perdieron influencia en el comercio mundial, aunque mantienen una posición dominante pero en declinación.

Asia cosechó un progreso creciente a partir de su decisión de insertarse al proceso de globalización bajo sus propias reglas de juego, distintas de las recomendadas por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional. El mundo desarrollado se benefició con este impulso por medio de una expansión económica extraordinaria (1991-1999), no obstante la caída en las tasas de beneficio.

Las políticas monetarias expansivas (o dinero barato) estimularon a los mercados de derivados y a la especulación financiera y bursátil en la búsqueda de una salida a la baja en la tasa de ganancia. Aunque el mayor impulso, por el lado del sector real del capitalismo global, fueron las inversiones crecientes en la economía china. El exceso de liquidez posibilitó un crecimiento descontrolado de las transacciones con activos financieros mediante la creación de burbujas bursátiles con monedas (dólar sobrevaluado), acciones tecnológicas, bienes raíces, materias primas y tasas de interés reales negativas, algunas de éstas burbujas ya se desinflaron rápidamente.

Los países capitalistas postergados como Bolivia pagaron un alto precio por su mayor atraso relativo, debido a su dócil e ingenua inserción al proceso de globalización. Hicieron demasiados méritos para ser los alumnos más aventajados de la clase ante el FMI y terminaron destruyendo lo poco de Estado que había y con los relativos avances logrados con la sustitución de importaciones. El resultado de este desastre, fue un mayor retroceso productivo y del bienestar de la población.

En cambio, Asia y China marcharon hacia el proceso de convergencia en el crecimiento y, al contrario, el mundo pobre con su estancamiento e ingenua inserción al proceso de globalización, se encontraron inmersos en un proceso de creciente divergencia con el mundo desarrollado.

El auge post ajuste de los países desarrollados, al final de los 80's, tuvo un impacto negativo sobre la demanda de metales no ferrosos y el petróleo. Los cambios técnicos redujeron la importancia de la producción y el empleo manufacturero (en EE.UU. bajó la manufactura al 14% del PIB) y se expandieron los servicios. En cambio, fue positiva la influencia del crecimiento e industrialización de los países de Asia, con predominio de China e India. La estructura geográfica de la demanda mundial de materias primas ha cambiado en los últimos cuarenta años, trasladándose desde el norte industrializado hacia los mercados del Pacífico y de Asia, donde se encuentran las economías con mayor dinamismo en crecimiento e industrialización del mundo.

2.3 Desacoplamiento de los ciclos (1970-2002). ¿Nueva expansión sincronizada (2002 -...)?

Las profundas crisis financieras de los países NEIS y ASEAN, al terminar los años 90's, pudo haber tenido un impacto devastador más prolongado sobre los precios de las materias primas metálicas no ferrosas y el petróleo, en ausencia del alto y sostenido crecimiento económico e industrial de la China e India.

La declinación del consumo de materias primas de una parte de Asia (países NEIS y de ASEAN) fue amortiguada por la presencia del *hambriento dragón chino*, que en la década de los 90's bajó sus exportaciones de materias primas claves y subió sus importaciones de materiales, allí donde su producción era deficitaria. Hasta ésta década

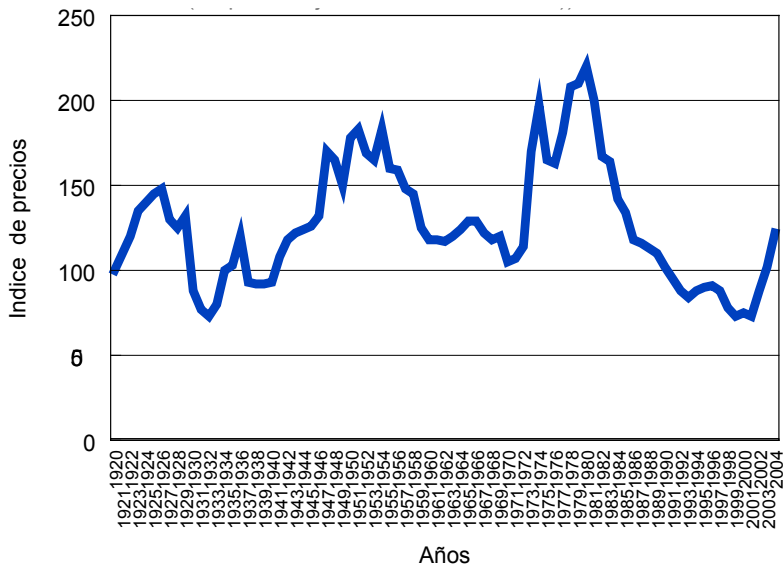
China mantuvo su condición de exportador neto de materias primas, regulando con ventas *dumping* cualquier alza de precios en el mercado mundial.

En el segundo trimestre del 2000 se produjo una caída en picada de las acciones tecnológicas (NASDAQ) y otras bolsas, con una pérdida para las empresas en los siguientes dos años de 8,5 mil millones de dólares. Hasta diciembre del 2001, Estados Unidos sufrió su mayor declive de producción industrial desde la crisis del petróleo; la tasa de desempleo saltó del 3,8 al 6,0 por ciento y se sucedieron escándalos empresariales que minaron la confianza en los negocios.

El sistema económico capitalista había retomado su marcha con altibajos cíclicos. En los últimos 70 años, hemos aprendido más acerca de los factores que originan el ciclo económico y cómo intervenir con la medicina keynesiana, pero aún no estamos preparados para evitar la depresión. Sabemos que las recesiones son más cortas y menos profundas, que las expansiones duran más y que existen límites a la intervención estatal contra cíclica. Asimismo, que se verifican retardos de seis meses a un año desde que se aplica una medida de política monetaria y fiscal contra cíclica hasta que aparecen sus efectos sobre la producción y el empleo.

Como se puede observar en el gráfico de los ciclos de las economías de Estados Unidos y China (Gráfico 3), luego de una larga expansión mundial desde finales de la II guerra mundial hasta 1970, el ciclo industrial y el de precios de las materias primas dejaron de ser simétricos. Sin embargo, luego de 30 años (1970-2001) de trayectorias dispares, ambos ciclos vuelven a encontrarse en la cima de la fase recesiva del segundo ciclo (año 2002). El año 2003 empieza una corta fase expansiva de seis años que termina en la primera mitad del año 2007. Suben los precios de las materias primas a la par del auge de los mercados accionarios; esta simetría se mantiene pese al ingreso a una nueva fase de recesión mundial a fines del año 2008. En el último ciclo (2003-2009) se observa otra vez la trayectoria sincronizada del ciclo en ambas fases, como se puede observar en la trayectoria del ciclo de los precios de las materias primas desde 1920-2004 en los gráficos 1 y 2 y la trayectoria del crecimiento en EE.UU. y China en el gráfico 3:

Gráfico 1
Índice de precios de la oficina de Investigación de
materias primas CRB
1920 - 2004

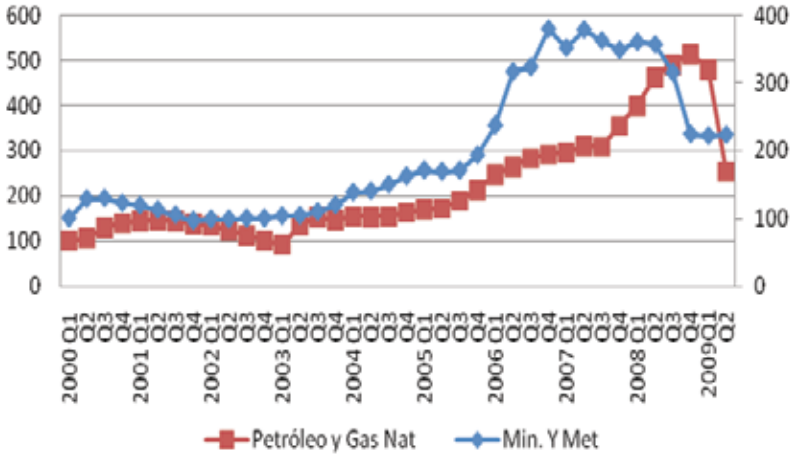


Fuente: Elaboración propia a base Commodities Research Bureau

El índice de la Oficina de Investigación de Materias Primas (índice CRB por sus siglas en inglés) elaborado y publicado por Bloomberg, incluye 17 materias primas igualmente ponderadas divididas en los sectores de granos, vestidos, metales preciosos, metales industriales, energía y los llamados “*softs commodities*” (*alimentos*).

Por otra parte, el índice de precios para materias primas exportadas por Bolivia (Jordán 2008) para el período 2002-2009, que actualiza la trayectoria de precios para la última década, muestra que para los precios de los metales, el petróleo y el gas natural existe una perfecta simetría con el ciclo industrial de la economía mundial.

Gráfico 2
Índice de precios Minerales, Petróleo y Gas natural
Trimestral - Bolivia *2002 Q4 = 100)



Fuente: Jordán, R.; 2008 *Índice de precios de las materias primas exportadas por Bolivia*. Texto sin editar.

Los precios de las materias primas alcanzaron los niveles más bajos de todos los tiempos en el año 2002. Una reversión de la tendencia hacia el alza se observa a partir del 2003 hasta la primera mitad del año 2007.

Un examen del ciclo a largo plazo de los precios de las materias primas nos muestra las fases alternadas de alzas y bajas en los precios y mercados de materias primas minerales. (Cuadro III)

Cuadro III
CICLOS DE PRECIOS DE LAS MATERIAS PRIMAS

Tipo de ciclo	inicio	fin	duración en años	% de cambio precio
alcista	1921	1925	4	+ 45
bajista	1925	1932	7	- 51
alcista	1932	1937	5	+ 70
bajista	1937	1939	2	- 25
alcista	1939	1954	15	+ 99
bajista	1954	1970	16	- 41
alcista	1970	1980	10	+106
bajista	1980	2002	22	- 68
alcista	2002	2008	7	+214
bajista	2008	-----		
Duración de alzas del mercado				41 años
Duración de las bajas del mercado				47 años
Porcentaje promedio del alza anual				+ 14,4%
Porcentaje promedio de bajas anuales				- 6,4%

Fuente: elaboración propia en base a los precios al contado LME y petróleo *brendt*

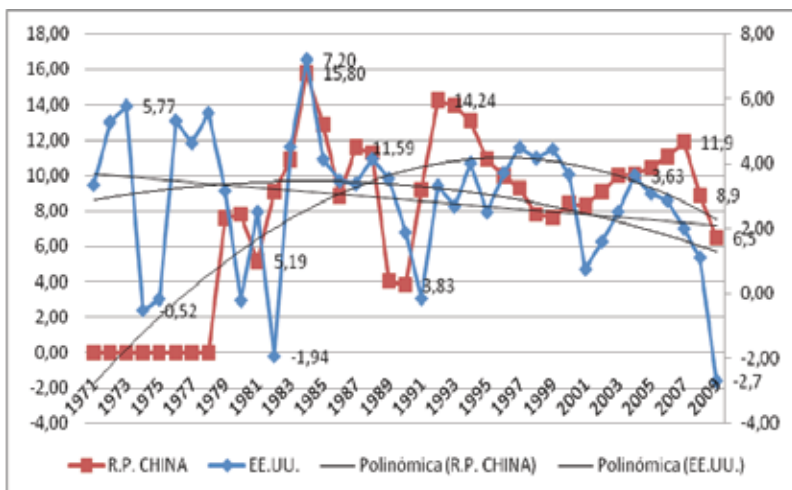
Los ciclos de precios son más largos: 11 años el primero, 7 el segundo, 31 y 33 años el tercero y cuarto respectivamente y el último con 6 años sólo en el período de auge. Los auges son más cortos pero los incrementos de precios más pronunciados, las fases recesivas son más largas y las caídas son más profundas. En ocho décadas, los años de bajas (47 años) superan a los de alzas de precios (41 años). La inestabilidad de precios se ha incrementado con alzas cada vez más pronunciadas (+70%, +99, +106 y +214%) y sus respectivos descensos (-25%, -41%, -68%). La duración del auge es menor y las recesiones mayores.

Aunque la duración del ciclo se ha ampliado con el tiempo, los años de bajas superan a los de alzas con inestabilidad creciente. Si este patrón de comportamiento cíclico que se ha corroborado en 88 años se repite en el futuro, existe una base sólida para anticipar que la fase descendente de precios del último ciclo que acaba de empezar (2008) tendrá una duración no menor a los 6 años.

El ciclo industrial y el ciclo de precios de las materias primas mostraron un comportamiento asimétrico en los últimos 30 años (1970-2002), este desacoplamiento se corrige en el último ciclo alcista (2003-2007) y en la actual fase recesiva mundial (2008/9).

El comportamiento cíclico de los precios de las materias primas contrasta con el del ciclo industrial. Las causas de este fenómeno deben ser estudiadas, pero se puede dejar planteada la hipótesis que la inestabilidad es mayor en las materias primas, debido a su gran atractivo para la actividad especulativa.

Gráfico 3
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB DE EE.UU. Y CHINA
(tasas anuales de crecimiento-porcentajes)



Fuente: International Financial Statistics – Fondo Monetario Internacional – feb. 2009

El ciclo industrial de los años 90’s, lejos de representar el inicio de una economía nueva,³ se compara desfavorablemente con períodos anteriores. No obstante que la tasa de crecimiento de EE.UU. fue del 3.1% promedio anual, la tasa per cápita fue menor al 1%.

³ Al impulso de las innovaciones tecnológicas en la informática, comunicaciones e internet y la burbuja en los mercados de acciones tecnológicas, se sostenía a principios de la década de los 2000, que el capitalismo había iniciado una fase de prosperidad sin fin.

Históricamente, como se ve en el Gráfico 3, el ciclo 1992-1998 de ningún modo fue excepcional para la economía de los EE.UU. La tasa de crecimiento de los 90's apenas excedió la de los últimos años de los 70's, que fueron muy sosos. Durante el ciclo económico de 1973 a 1980, el crecimiento promedio de los EE.UU. fue 2.9%. El crecimiento en los 90's fue más lento que el de los 80's y comparado con el crecimiento promedio de 4.4% de los años 60's, las cifras recientes han sido decepcionantes. La idea convencional que los 90's fueron años de crecimiento excepcional se debe a la forma en que se dio el crecimiento diferente al de los ciclos anteriores. "El crecimiento fue mayor en la segunda mitad del ciclo. Recientemente se olvida que la primera mitad de los 90's se caracterizó por una 'expansión sin creación de empleos'" (Financial Times, 1ro de noviembre, 2001).

Otro estudio del ciclo de los 90's anota: "Hasta el análisis más superficial y precipitado de los datos indica que la 'economía nueva' fue, más que nada, propaganda hiperbólica. Si al ciclo se le considera en su totalidad, el crecimiento promedio del PIB de 3.1% fue mucho menor que el de los 50's y 60's y apenas menor que el de los 70's (Dean Baker, *The New Economy Goes Bust: What the Record Shows*, publicación del Centro de Investigación de Economía Política). El último ciclo alcista 2002-2007, a pesar del fuerte estímulo monetario, apenas generó un crecimiento promedio del PIB del 2,83%.

La hipótesis es que durante el último ciclo (2002 – 2009) el factor que explica la rearticulación del ciclo de materias primas con el ciclo industrial, fue el cambio de la relación comercial de China -que pasa de exportador neto a importador neto de materias primas hacia el mercado mundial. Este cambio cualitativo atrajo el interés de tenedores de liquidez y especuladores y contribuye a crear una serie de burbujas especulativas.

A diferencia de los anteriores auges, el último se explica por factores reales y especulativos, estos elementos ayudan a entender la magnitud del alza de precios durante 2003-2009 y lo convierte en el mayor auge de precios de las materias primas en un siglo.

La economía China creció de forma alta y sostenida desde 1979, con una presencia dominante en los mercados de materias primas metálicas y de petróleo, bienes manufacturados y energía. Pero sólo a partir de la primera década del siglo XXI presionaron a los precios de las materias primas hacia el alza. En ésta década, la China se ha convertido en factor clave y

decisivo de las tendencias subyacentes en los mercados de materias primas y lo será por las próximas décadas, una vez que se remonte la actual crisis. A partir del 2003 la China cambia su relación con el mercado externo de exportador neto a importador neto de materias primas.

Más adelante, cuando se explique el corto “boom” de precios del segundo trimestre del 2009, volveremos al análisis del impacto de la actual depresión sobre el mercado de materias primas minerales.

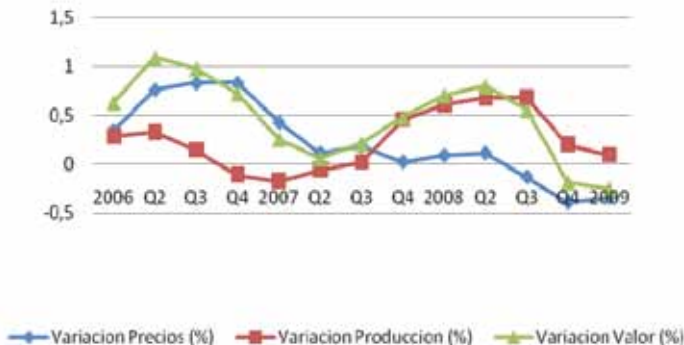
3. Impacto de la crisis mundial sobre la minería boliviana

3.1 Más allá del efecto San Cristóbal y del alza transitoria de precios

La minería y la economía boliviana se han beneficiado del llamado efecto San Cristóbal que a partir del inicio de sus operaciones (Septiembre 2007) hasta el primer trimestre del 2009, ha explicado el alto crecimiento tanto del sector minero como del conjunto de la economía boliviana. Este mega proyecto ha posibilitado un alto crecimiento de la producción minera mientras los mercados mundiales arrastraban a los precios a insondables descensos como consecuencia de la profunda crisis que agobia al mundo.

Como se puede observar en el gráfico N°1 (Efecto variación en los precios, producción y valor total de la producción minera trimestral) el valor de la producción minera llegó a más que duplicar su ritmo de crecimiento durante el segundo trimestre del 2006, cuando tanto precios como producción experimentaron alzas. Sin embargo, la característica de este auge es que se debió fundamentalmente a un ascenso persistente en los precios, que tuvo su inicio en la fase ascendente del último ciclo industrial que arranca en el primer trimestre del año 2003. Este auge de precios fue acompañado por una preocupante desaceleración en el ritmo de crecimiento de la producción minera. A partir del cuarto trimestre (2006), esta ralentización del crecimiento productivo se transforma en una recesión abierta que se prolonga hasta el segundo trimestre del 2007. Recordemos que en septiembre del 2007 empieza su producción la Mina San Cristóbal y, a partir de entonces, es que empieza el último breve, pero importante auge en la producción minera, con importantes efectos multiplicadores sobre el crecimiento de la economía nacional.

Grafico N° 4
BOLIVIA: EFECTO VARIACIÓN EN PRECIOS, PRODUCCIÓN
Y TOTAL TRIMESTRAL 2006 - 2009 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Minería y Metalurgia

Durante este primer ciclo (2003Q1-2007Q2) el valor de la producción minera crece al influjo del alza persistente de los precios, que alcanzan su cima el cuarto trimestre del año 2006. Se observa que las altas tasas de variación en los precios superan al crecimiento de la producción y más que compensan los descensos de la producción minera. Este auge del valor de la producción por precios en ascenso, beneficiaron más a los empresarios mineros y en menor medida al conjunto de la economía nacional, habida cuenta que el gobierno tenía sus manos atadas, ya que no pudo aplicar su reforma tributaria dada la oposición y la presión de los llamados movimientos sociales (Cooperativas mineras).

A partir del tercer trimestre del año 2007, empieza un nuevo ciclo (2007Q3-2009Q1) del valor de la producción minera, caracterizado por altas tasas de crecimiento de la producción minera y precios que caen por la crisis de la economía mundial. En la fase ascendente de este ciclo (2007Q3-2008Q2), el alto crecimiento de la producción supera al crecimiento declinante de los precios y más que compensa su efecto sobre el valor de la producción minera que sigue aumentando. La duración de esta fase expansiva (un año) está marcada por el impacto positivo que tiene, por una sola vez, el arranque del mega proyecto San Cristóbal sobre la producción minera. En esta fase las altas tasas de crecimiento de la producción minera superan y más que compensan el efecto de la ralentización del crecimiento de los precios.

La fase descendente de este segundo ciclo (2008Q3) empieza con una rápida desaceleración del crecimiento de la producción y una acelerada caída de los precios en el mercado mundial. El crecimiento menor de la producción en los últimos dos trimestres (cuarto trimestre del 2008 y primer trimestre del 2009) se explican por las postreras expansiones de la producción del Yacimiento San Cristóbal, que no pudo llegar, a principios del año 2008, al pleno uso de su capacidad instalada (40.000 tpd) debido a problemas de liquidez financiera y dificultades derivadas de la salinización del agua de los pozos instalados. Resueltos estos problemas, la producción sube en el primer trimestre del 2009 a 42.000 tpd un 5% por encima de su capacidad instalada. Se puede decir que este proyecto ha alcanzado el límite máximo de expansión de su producción en el corto plazo. El proyecto San Bartolomé que entra en producción en el segundo trimestre del 2008, tuvo un marginal efecto positivo en el alza de la producción, ya que la importancia relativa de éste último proyecto es mucho menor (10% del tamaño y capacidad de San Cristóbal).

Por tanto, se puede inferir que a partir del segundo trimestre del año 2009, el valor de la producción minera tenderá a decrecer impulsada por dos factores: los menores precios y la tendencia a una menor producción de la minería mediana y chica, ya que la producción de la minería grande habrá alcanzado su nivel de estado estacionario. La minería dejaría de impulsar hacia el crecimiento a la economía boliviana y, al contrario, podría ser un factor más que se suma a la tendencia hacia una recesión productiva y al mayor desempleo.

Se debe destacar el gran efecto multiplicador que tuvo la fase expansiva del segundo ciclo del valor de la producción minera (2007Q3-2009Q1) sobre la economía nacional. Esto se debe a que en su origen, la fase expansiva se apoyó en un importante incremento de la producción minera, economías a escala y cambio tecnológico, muy relevante en la ejecución del proyecto San Cristóbal. La expansión del anterior ciclo se caracterizó por mayores precios y menor producción y sus efectos multiplicadores se diluyeron en la naturaleza transitoria del “shock” positivo de precios y en el hecho de que las mayores utilidades, también transitorias, no tuvieron mayor impacto sobre el consumo y la demanda agregada interna. El hecho de que los salarios se mantuvieron constantes, dada la naturaleza transitoria del “shock” positivo de precios, es otra explicación al bajo impacto sobre la demanda agregada interna.

La contribución del sector minero al crecimiento del Producto Interno Bruto, continuó siendo positiva, pero a un ritmo decreciente al primer trimestre del año 2009. En efecto, la minería con un crecimiento de la producción del 9,4% en el primer trimestre, ha tenido una incidencia en el crecimiento de la economía nacional del primer trimestre de sólo +0,61%, la minería representó el 6,3% del PIB a Diciembre del 2008. Recordemos que la minería al tercer trimestre del año 2008, con un crecimiento del 69% anual, pudo aportar con casi la mitad (+2,8%) del alto crecimiento (+6,2%) experimentado por el Producto Interno Bruto en ese año (2008).

Considerando que la Minería Grande ha llegado a su estado estacionario y que la minería, desde el segundo trimestre del 2009, será afectada negativamente por la secular tendencia a la caída de la producción de la minería pequeña y mediana, y aún cuando presenciemos recuperaciones aisladas en los precios a lo largo del año 2009, observaremos en el futuro inmediato una incidencia negativa sobre el crecimiento sectorial, así como sobre la economía nacional que estimamos será de -0,81% anual para el año 2009.

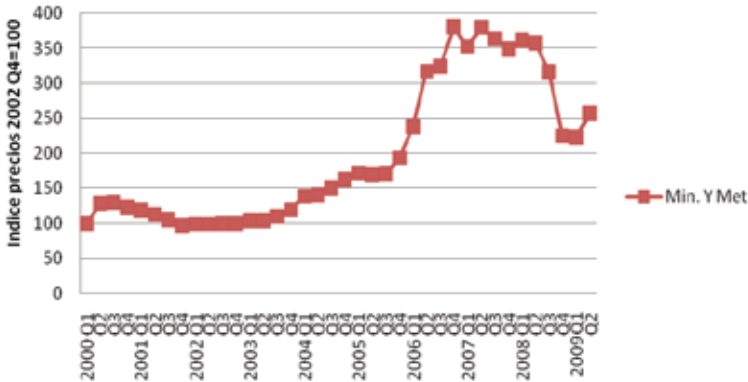
3.2 Mercado y precios

Los precios de los minerales que produce y exporta Bolivia han acompañado positivamente al desenvolvimiento de la minería con alzas sostenidas durante el período 2003Q1 al 2007Q2. Como se recordará esta fase expansiva de precios coincide con la última fase ascendente del ciclo industrial de la economía mundial. Sin embargo, el segundo trimestre del 2007, los precios alcanzan su nivel más elevado y se inicia un cambio de tendencia hacia la baja, que se prolonga hasta el primer trimestre del 2009. En el segundo trimestre del 2009, aparece una corrección hacia el alza de precios, que puede interpretarse como un breve peldaño en una continuada caída, o como el inicio de una fase de estabilización, o finalmente, según las visiones más optimistas, como la evidencia de que los precios iniciaron una carrera alcista, acompañada de la tan ansiada recuperación de la economía mundial.

Como se puede observar en el Gráfico N° 5, la trayectoria del índice de precios de los minerales que produce y exporta Bolivia, para el período 2000Q1-2009Q2⁴, refleja éstas tendencias:

⁴ Tomado del Índice de precios de las Materias Primas exportadas por Bolivia, elaborado por el Lic. R. Jordán, documento inédito.

Gráfico N° 5
BOLIVIA: INDICE PRECIOS MINERALES (2002 Q4 = 100)



Fuente: Bolivia: Índice trimestral de Precios de las Materias Primas Exportadas por Fuente: Bolivia: 2000Q1-2009Q2, trabajo inédito del Lic. Rolando Jordán.

Como se puede observar en el anterior gráfico, el crecimiento de los precios se desaceleró a partir del tercer trimestre del 2007, llegando inclusive a bajar sostenidamente desde el segundo trimestre del 2008, para finalmente mostrar una leve estabilización al primer trimestre del 2009 y una recuperación abierta en el segundo trimestre del 2009.

¿Qué factores explican este comportamiento del mercado mundial de Materias Primas?. Como bien se explica en el trabajo sobre la crisis económica mundial y la economía boliviana (Jordán 2009),⁵ el último ciclo de alza en los precios de los minerales (2003Q1-2007Q2), coincide con una corta fase expansiva del ciclo industrial de la economía mundial, antes de que empiece la más profunda y prolongada crisis de la economía mundial, sólo comparable con la gran Depresión de los años treinta. Esta leve corrección al alza, debe entenderse como una última expansión inducida por una febril actividad especulativa en los mercados de bienes y activos. Actividad especulativa que tiene en la política monetaria expansiva, vigente en la economía de los países centrales desde 1989 e implementada como la principal política contra cíclica, como su principal mecanismo de transmisión.

⁵ Jordán, P.R.; 2009: "Crisis financiera: la economía boliviana y los recursos naturales no renovables"; En proceso de publicación por la revista Tinkazos".

Quienes hacen un seguimiento de la actual crisis a nivel de las apariencias, atribuyen este fenómeno exclusivamente al impacto favorable que sobre la demanda mundial de materias primas, que ha tenido la emergencia de la China y recientemente los llamados países Brich's (Brasil, Rusia, India y China). Es verdad que el cambio en la relación comercial externa de la China con el resto del mundo, que pasa de exportador neto a importador neto de materias primas a partir del 2003, ha influido en el balance de oferta y demanda mundial de materias primas. Sin embargo, la presencia del gigante Chino en el escenario mundial, con escasa transparencia, coincide con un exceso de liquidez mundial en dólares y la tendencia del capitalismo reciente a desarrollar burbujas especulativas en los mercados de bienes y servicios, como una forma de contra restar la tendencia a la baja en la tasa de ganancia del capital invertido en los sectores reales. En todo caso, los países Asiáticos de industrialización emergente tienen una larga historia desde mediados de los años 60's y si bien, son más intensivos en uso de materias primas, dichos procesos no fueron en el pasado acompañados por alzas especulativas en los precios de las materias primas, como las que hemos visto recientemente.

En cierta forma, es la misma especulación entretejida alrededor de las exportaciones netas de materias primas de la R.P. China, que caracterizó al proceso de destrucción de los mercados del Estaño, Antimonio, Wolframio, Zinc y Cobre, durante la década del los años 80's y 90's y que condujeron a los precios reales más bajos de la historia reciente de precios de las materias primas.

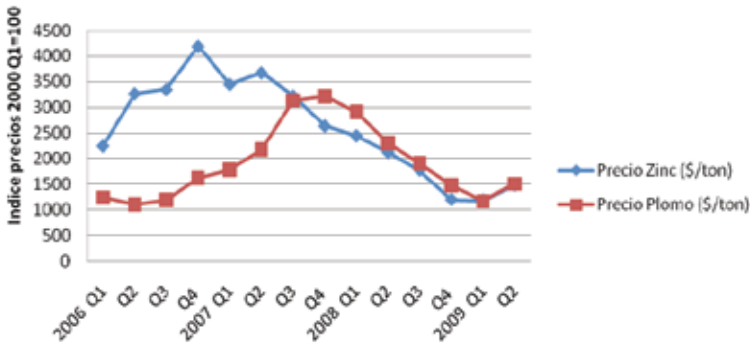
En todo caso, la explicación del comportamiento de los precios de los minerales en los últimos dos años, mucho tiene que ver con la trayectoria de la economía de la Republica Popular de China. Recordemos que éste gigante asiático empieza a bajar su alto crecimiento a partir del año 2007 como resultado de políticas monetarias restrictivas que buscaban frenar presiones alcistas en los precios por recalentamiento de su economía (China crece de manera sostenida desde 1979 al 9% anual). En esta misma época enfrentaron el colapso de sus mercados de bienes raíces y la construcción. No es pues una casualidad que la corrección hacia la baja de los precios del zinc, plomo y cobre, haya empezado en ese año 2007 (Gráfico 6).

Por otro lado, las exportaciones de la China se cayeron en un 17% en el primer trimestre del 2009, por la débil demanda externa, que se espera se mantendrá sin recuperación hasta el 2010 por lo menos. Este es el factor

que explica la caída del crecimiento del PIB de la China hasta el 6,1% en los primeros tres meses del 2009. Recordemos que las exportaciones representan el 40% de la demanda global de China.

Desde el mes de marzo del 2009, el gobierno Chino viene aplicando un gigantesco programa de expansión del gasto e inversión pública en infraestructura (585 mil millones de dólares), uno de los más grandes del mundo y el más efectivo, en tanto que fue implementado rápidamente por el sistema de intermediación financiera estatal y privado. Esto explica, en parte, la recuperación de los precios de los minerales industriales desde marzo del 2009 (Estaño, Zinc, Plomo y cobre).

Gráfico N° 6
ZINC Y PLOMO: PRECIOS PROMEDIO MENSUALES LME
(2006 Q1 = 2009 Q2) (\$/TON.)

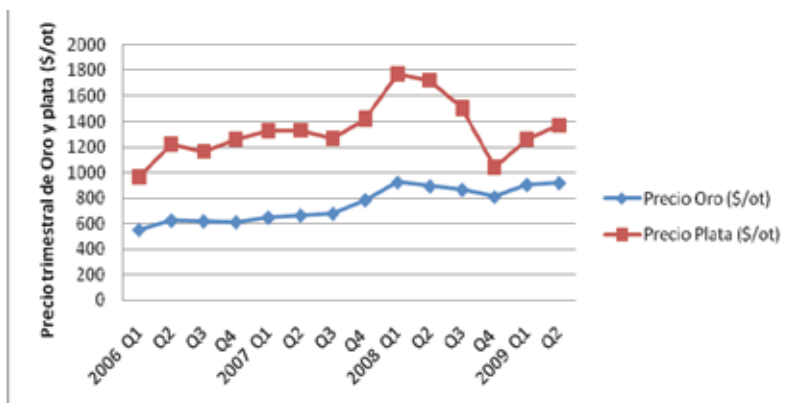


Fuente: Elaboración propia en base a datos del London Metal Exchange LME

Por otra parte, el Gobierno Chino ha venido construyendo desde marzo del 2009 una reserva estratégica de materias primas minerales, energéticas y de metales preciosos, en un esfuerzo por diversificar el riesgo que supone mantener sus enormes reservas Internacionales Netas (768 mil millones de dólares) en una sola moneda y frente a una probable devaluación del Dólar de los Estados Unidos Norteamérica. Como se sabe, China desde hace más de tres décadas ha convertido sus crecientes excedente en Cuenta Corriente de Balanza de pagos en activos financieros denominados en dólar y ahora está diversificando su riesgo comprando Oro, Plata, Zinc, Cobre, Petróleo y otras materias primas.

Esta demanda para constituir reservas, se suma a la industrial y es muy representativa para el Oro y la Plata. En períodos de gran incertidumbre en los mercados de acciones y cuando las expectativas de los agentes económicos se forman en torno a una posible deflación o inflación, los metales preciosos realizan funciones monetarias como depósito de valor. El oro se convierte en el refugio seguro para los inversionistas y en ciertas ocasiones en una buena opción para invertir con interesantes retornos.

Gráfico N° 7
ORO Y PLATA: PRECIO PROMEDIO TRIMESTRAL LME (2006 Q1 - 2009 Q2) (EN \$/OT.)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del London Metal Exchange (LME)

Bajo este contexto de creciente exceso de demanda, a pesar de que los fundamentos del mercado del Oro no son buenos, los precios del Oro, arrastrando a la plata en la misma trayectoria, han experimentado alzas persistentes, habiendo testeado en dos oportunidades el precio máximo de 1000 \$/ot. por el año reciente hasta junio del 2009.

Fluctuaciones del dólar estadounidense y su reciente revalorización, amortiguaron levemente esta tendencia alcista de precios, aunque estos precios han vuelto a subir en las últimas semanas de junio, generando mucho nerviosismo en las autoridades monetarias de los países desarrollados. En respuesta, la administración de Obama ha enviado al Congreso de los EE.UU. de N.A. un proyecto de ley que autoriza 106 billones de dólares como parte del programa de financiamiento de los

esfuerzos por seguridad en Irak y Afganistán y 108 billones de dólares adicionales para incrementar el programa de facilidades ampliadas del F.M.I. y un acuerdo que autorice la venta de 400 toneladas de oro por parte del F.M.I., que ayude a cubrir financieramente este programa. Recordemos que esta venta representa el 25% del consumo anual mundial de Oro.

La misma tendencia alcista de precios se ha observado desde el mes de marzo en los metales industriales, no obstante que el consumo por petróleo y materias primas metálicas ha experimentado una disminución a partir del segundo trimestre del 2009, tal como señala el Banco Mundial en su último informe sobre las perspectivas de la economía mundial al 22 de junio del 2009.

3.3 La respuesta de la producción minera en Bolivia

En general la respuesta de la producción de la minería grande o moderna a los precios altos ha sido positiva y bastante elástica, en cambio la minería pequeña, Cooperativa y la mediana han continuado mostrando un comportamiento bastante inelástico.

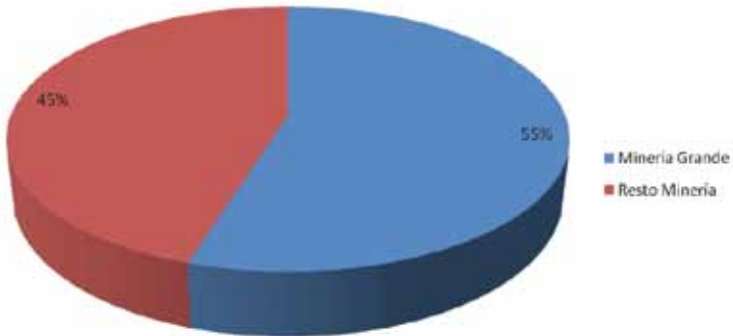
La trayectoria creciente de la producción del yacimiento San Cristóbal explica todo el crecimiento (9,4%) de la producción de la minería nacional en el primer trimestre del 2009, a pesar que la minería pequeña, Cooperativa y mediana experimentaron una caída del 12,6% durante el primer trimestre del 2009. Asimismo explica la incidencia positiva que ha tenido sobre el crecimiento de la economía nacional en un +0,61% en este trimestre.

Consiguientemente, la importancia relativa de la minería grande (San Cristóbal, San Bartolomé e Inti Raymi) en relación al valor de la producción minera nacional, se ha incrementado del 32,9% al primer trimestre del 2008 hasta el 54,8% del valor de la producción minera nacional, tal como se puede observar en el Gráfico N°8

En ausencia de la Minería Grande, el resto de la minería boliviana (Minería pequeña y Mediana) muestra un descenso en el valor de la producción del 49% (-155,9 millones de dólares) durante el primer trimestre del 2009 con relación a igual período del año anterior. Este descenso en el valor de la producción (-155,9 millones de dólares) se explica por una caída

de la producción física del 12,6% (-40,6 millones de dólares) y un descenso de los precios del 35,9% (-115,3 millones de dólares).

Gráfico N° 8
IMPORTANCIA RELATIVA MINERÍA GRANDE



3.4 Perspectivas para el 2009 y más adelante

La producción minera en Bolivia es muy sensible a fluctuaciones a la baja en los precios de los minerales, debido a su naturaleza de alto costo y baja productividad. Debido a que no hay en curso ningún proyecto de inversión nuevo de gran magnitud⁶, se puede plantear la hipótesis que la trayectoria futura del valor de la producción minera dependerá en alto grado del comportamiento de los precios en el mercado internacional. La producción de la minería grande ya alcanzó su nivel de estado estacionario y la de la pequeña y mediana se encuentran en un proceso de declinación de varios años, que no se podrá revertir sin inversiones en nueva capacidad y en ausencia de una renovación tecnológica.

Por tanto, la pregunta del millón es ¿Cuan sostenible es la recuperación de los precios ocurrida en el segundo trimestre del 2009? La respuesta pasa por una evaluación y predicción realista de la situación y perspectivas de la economía mundial, atrapada en una profunda recesión y con la amenaza de una inminente inflación.

⁶ El único proyecto en ciernes pero con una gran incertidumbre es el Mutún a cargo de la Jindall. Hasta ahora no hay un estudio de factibilidad, los precios se han derrumbado y no se sabe quién va a construir la costosa infraestructura necesaria, ni como se la va a financiar.

La economía de los EE.UU. de N.A. ha continuado el 2009 su proceso recesivo, con una caída continua y creciente del nivel de actividad económica y del empleo hasta el primer trimestre del 2009. Estos resultados son francamente decepcionantes si consideramos que se agotó el recurso de las políticas monetarias expansivas que supuestamente debieran haber reactivado la inversión y el nivel de actividad económica. Tampoco se ha visto una reacción a los gigantescos programas de expansión del gasto e inversión fiscal. La confianza del consumidor no se ha recuperado y a pesar del alto subsidio otorgado al sistema bancario, ésta política monetaria y fiscal expansiva, ha creado una suerte de trampa de liquidez, similar a la que atrapó en su momento al mundo desarrollado durante la gran depresión de 1930 y al Japón a lo largo de dos décadas después de la crisis de 1989.

Al parecer la debacle de las bolsas y el riesgo de una depresión habrían sido frenadas por el momento. Sin embargo, persisten el alto y creciente desempleo, y el riesgo de una inflación, esto significa que estamos muy lejos de una recuperación sostenida de la economía. Si nos apoyamos en la experiencia de la gran depresión de 1929, ésta no fue remontada sino después de una deflación de precios, seguida de un proceso inflacionario provocado por la política del “gran desafío” y luego de una recesión provocada por las posteriores políticas de estabilización económica. En verdad, la nueva fase expansiva de la economía mundial vino después de la segunda guerra mundial, es decir 15 años después de que ocurrió el “crash” de 1929. Ante la debacle de los viejos paradigmas económicos y, aún en ausencia de un debate esclarecedor que nos vislumbre el surgimiento de un nuevo paradigma, parece muy realista suponer que la economía mundial enfrenta una crisis muy profunda y larga del tipo de una L. Un aterrizaje brusco seguido de una recesión muy prolongada.

Pero, entonces, ¿cómo se explica la reciente alza de los precios de las materias primas? ¿No es una señal de que los agentes económicos están reconstruyendo inventarios, en vista de una inminente recuperación económica?

Como ya mencionamos líneas arriba en este estudio, el factor China explica esta anomalía en los precios. El alza no es sostenible, de igual manera que una recuperación sostenida del crecimiento Chino no puede darse en presencia de una profunda crisis de la economía mundial. Es que políticas de absorción interna no pueden reemplazar el derrumbe de la demanda

externa, sin introducir grandes reformas estructurales, que eliminarían todas las ventajas comparativas construidas en 30 años y que han convertido a la China de una nación pobre en otra de industrialización exitosa. En todo caso, si se dieran, lo que es poco probable, éstas políticas tendrían efectos muy, pero muy a largo plazo.

Entonces ¿a qué se debe el activismo Chino en el mercado de materias primas?

Al igual que los EE.UU. de N.A. el gobierno Chino ha llevado adelante un gigantesco programa de expansión fiscal (585 mil millones de dólares) con énfasis en gastos e inversión en infraestructura. Como se sabe, este sector es intensivo en mano de obra y consumo de minerales, pero no es sostenible a largo plazo, sin un auge paralelo de la industria, la producción de bienes⁷ y las exportaciones; la suerte del sector industrial Chino está pues ligada a que se revierta la crisis mundial.

Por otra parte, las autoridades monetarias Chinas, ante el riesgo de una fuerte inflación y devaluación del dólar de los EE.UU. de N.A., que erosionaría el valor real de sus elevadas reservas internacionales netas, invertidas en activos en dólares emitidos por los EE.UU. de N.A., se han lanzado a un programa de compras de materias primas, para constituir una gigantesca reserva estratégica de materias primas. Con ello, además de asegurar el abastecimiento futuro de materias primas baratas, estarían construyendo un instrumento de regulación del mercado de materias primas, con la venta de la parte excedente de estas reservas en el futuro inmediato.

Obviamente, estas dos políticas de reactivación han permitido vislumbrar una rápida recuperación de la actividad económica China. Sin embargo, ¿Cuan sostenible es este crecimiento? ¿La calidad de éste crecimiento garantiza una recuperación plena?

La respuesta es que estas políticas orientadas a construir caminos a no se sabe donde y a construir muchos elefantes blancos, aportan una calidad muy baja al crecimiento. El Banco Mundial estima que los gastos influenciados por el gobierno Chino, representarán tres cuartas partes del crecimiento del PIB del 2009. El problema es el riesgo que supone llevar adelante políticas de creación de préstamos políticamente dirigidos a crear

⁷ Un ejemplo muy claro del carácter transitorio del auge, en ausencia de crecimiento paralelo de la producción de bienes, es la economía española, atrapada en una verdadera depresión con tasas de desempleo cercanas al 20% anual.

mayor sobre capacidad, en una crisis que ya es de sobre producción, con bajas o negativas tasas de retorno y problemas de recuperación de estos préstamos hacia el futuro para los bancos.

En consecuencia, el impacto positivo sobre la demanda de materias primas y sus precios es temporal. El estimular una actividad especulativa, alimentada por el exceso de liquides en dólares, puede conducir a corto plazo (un año) a un derrumbe de los precios de las materias primas, si entretanto no se produce una sólida y prolongada recuperación de la economía mundial.

Este escenario del mercado externo de materias primas, la depresión económica mundial y su impacto sobre la golpeada industria minera boliviana, debiera motivar políticas públicas cautelosas, de defensa de nuestra competitividad externa antes que euforias apoyadas en una recuperación muy transitoria de los precios y a corregir erróneas políticas de desarrollo hacia adentro.

Bibliografía**BANCO MUNDIAL**

2009 marzo “Perspectivas económicas mundiales 2009”; <http://web-worldbank.org>

BEIJING REVIEW

1991 “Non-ferrous metals going international”, vol.34.Nº9, Beijing, march. 1991

1991 “Steel industry reaching world standards”, vol.34.Nº25, Beijing, jun. 1991

Bloomberg.com:News

www.bloomberg.com/news/index.html

DORIAN, JAMES P.

1998 *Minerals and mining in China*. London: Financial Times Energy.

DORNBUSCH, RÜDIGER

1998 “Consecuencias de la crisis asiática: lecciones para limitar la vulnerabilidad financiera” Conferencia presentada el 30 de junio en la Universidad Católica de Perú.

FEDERAL RESERVE BOARD

“Preventing deflation; Lessons from Japan’s experience in the 1990’s”; International Discussion Papers, Number 729, Jun.2002.

FORRESTER, VIVIANE

1997 *El horror económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

HUSEH, Mu-chiao, Su Hsing y Lin Tse-li,

1960 *The socialist transformation of the national economy in China*. Peking: Foreign language Press.

INTERNATIONAL MONETARY FUND

1998 *World Economic Outlook* [October]. Washington D.C.: IMF.

2009 *World Economic Outlook* [February]. Washington D.C.: IMF (actualización del informe a dic. 2008)

JORDÁN, Rolando

2008 *Índice de precios de las materias primas exportadas por Bolivia*. Texto sin editar.

1997 *El falso dilema de la estabilidad o el crecimiento. La política económica y el crecimiento en los países en desarrollo (reflexiones sobre el caso boliviano 1986-1997)*; Fundación Milenio, serie: Temas de la modernización. 2009 *Crisis financiera: la economía boliviana y los recursos naturales no renovables*; Revista *Tinkazos* (En prensa)

KINDLEBERGER, Charles P.

1991 *Manías, pánicos y cracks: historia de las crisis financieras*. Barcelona: Ariel.

KRUGMAN, Paul

1998 *What happened to Asia?* En: <http://web.mit.edu/krugman/www/DES-INTER.html>

1998 “La falsedad de la nueva economía” en *Política exterior* No.65 Vol. XII, Madrid

METALLGESELLSCHAFT A.G.

2006 *Metal Statistics*, Bonn, Alemania

OHMAE, Kenichi

1990 *The borderless world: power and strategy in the global marketplace*. London: Harper Collins.

PERKINS, Dwigth

1966 *Market control and planning in Communist China*. Mass.: Harvard Press.

SHILLER, Robert J.

2000 *Irrational Exuberance*. Princeton: Princeton University Press.

SOROS, George

1999 *La crisis del capitalismo global: la sociedad abierta en peligro*. Barcelona: Plaza y Janés.

STATE STATISTICAL BUREAU, CHINA

1960 *Ten great years: Statistics of the economic and cultural achievements of the People's Republic of China*. Peking: Foreign Language Press.

STIGLITZ, Joseph E.

2003 *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. Santillana Ediciones.

TERENCE P., Stewart

1993 *The Gatt Uruguay Round: a negotiating history*. Boston: Deventer.

UGARTECHE, Oscar

1999 "Las megatendencias y el debate finisecular sobre globalización: una mirada desde América Latina". En: *Bolivia hacia el siglo XXI*. La Paz: Cides-UMSA, 11-52 pp.

WANG Liping.

1997 "On the road to capitalism", *China strategic review*, vol. II. Issue 4. Washington, Jul/Aug 's *Customs Statistics, Yearbooks 1993-1997*

Crisis financiera y su impacto en el sector productivo

*Katherina Capra Seoane
Gustavo Canavire-Bacarreza¹*

I. Introducción

Hoy en día las economías mundiales están enfrentando una de las crisis financieras más importantes de las últimas décadas, algunos especialistas mencionan que la misma puede compararse con la crisis ocurrida en 1929.

Algunas de las crisis financieras tienen poco efecto fuera del sector financiero, como la del Telecom Bubble y la del crash de Wall Street de 1987, sin embargo otras crisis, como la del 29 han desempeñado un papel en la disminución de crecimiento en el resto de las economías. Por tanto, interesa averiguar si esta crisis financiera tendrá repercusiones en el crecimiento económico de nuestro país.

La mayor preocupación de las economías Latinoamericanas por el efecto de la crisis viene por menores precios de los commodities, menor inversión y disminución de las remesas lo que está contrayendo el gasto, generando menores términos de intercambio, con un efecto negativo en el nivel del crecimiento (FMI, 2009).

Para el caso de la economía boliviana, se considera que el impacto de la crisis financiera será importante, debido a que la economía se concentra en sectores que han demostrado tener poca flexibilidad en precios externos, más aún siendo ésta altamente dependiente de éstos y de la demanda externa, generando por ello, los sectores de hidrocarburos, minería, agrícola y manufacturera (sectores con mayor contribución al PIB) poca capacidad de respuesta ante la actual crisis.

¹ Se agradece el apoyo de Claudia Gutiérrez en la edición, información recabada, lectura y comentarios del texto así como los valiosos comentarios realizados por Pablo Evia.

La preeminencia de las exportaciones tradicionales hace que la economía boliviana dependa estrechamente del comportamiento de precio del crudo que tiene una estrecha relación con el precio del gas natural, el de los minerales (plata, estaño, zinc y oro) y de la soya que son transables en el mercado global. En la jerga económica a dichos productos se les denomina genéricamente commodities, y sus características han sido estudiadas tanto desde una perspectiva macroeconómica como microeconómica.

Un ejemplo del primer enfoque incluye al estudio acerca de las consecuencias que un boom de precios en productos básicos produce sobre el tipo real de la economía, la denominada “Enfermedad Holandesa” quien hizo este estudio?. Por su parte, el enfoque microeconómico intenta identificar los determinantes de la oferta y demanda de commodities y, a partir de ello, explicar los bruscos movimientos en precios que éstos han sufrido en los últimos tiempos.

Al respecto, si bien la identificación de los determinantes de la oferta y demanda de commodities se encuentra fuera del alcance del presente documento, el enfoque a utilizar tenderá a la perspectiva micro, en la medida en que nos interesará cómo influye la volatilidad de estos precios a la economía nacional y, más concretamente, en qué medida la reciente y abrupta bajada en éstos afectará a las condiciones económicas actuales. Para ello se trabajó con un modelo de equilibrio general, mismo que proporciona información para estimar la caída de los precios en los sectores agrícola, minero e hidrocarburífero sobre los principales componentes de la demanda agregada

Dada la posición favorable en la que se encuentra nuestra economía por su sólido sistema financiero (BCB, 2009), fuerte posición fiscal (3 años consecutivos de superávit fiscal) y acumulación de reservas internacionales (a julio de 2009, estas son de \$us 7956 millones). El efecto negativo puede balancearse, en la medida que se tenga una respuesta rápida y oportuna de parte del gobierno a través de políticas macroeconómicas que mitiguen el impacto. Sin embargo, las políticas públicas al parecer están yendo en dirección contraria, debilitando las instituciones, dando lugar a rigideces laborales, inseguridad jurídica (generada de varios años atrás), falta de una política exterior orientada a la consolidación de mercados. Todo ello desalienta la producción y la inversión de los sectores productivos. Ahí, la preocupación del impacto que pueda tener la crisis en el crecimiento, que no es

sólo el origen de la crisis financiera mundial, sino la situación en la cual el país se encuentra así como la forma en la que se reacciona ante ésta.

El documento además de esta introducción cuenta con 6 capítulos, el segundo da un contexto del desarrollo de la crisis a través de un breve resumen de la crisis financiera internacional y sus repercusiones, el tercer capítulo, Volatilidad de Precios, aborda mediante una serie de información de más de 20 años la fragilidad de la economía nacional frente a los precios y su dependencia de la demanda externa, el cuarto capítulo, Crisis Financiera en Bolivia, muestra como la crisis internacional está impactando a Bolivia a través de algunas de sus principales variables económicas, el quinto acápite realiza una aproximación a la metodología utilizada, a través de un modelo de equilibrio general, mismo que arroja resultados sobre el impacto de la crisis en la demanda agregada, luego el sexto, Debilitamiento Institucional, describe que la crisis internacional encontró a Bolivia con una posición económica bastante sólida en comparación con años anteriores, pero que la mayor preocupación sobre el efecto en la economía no se debe sólo a ésta sino a como los gobiernos reaccionan y en especial a como el debilitamiento institucional puede sumarse al impacto de la crisis afectando aun más al potencial de crecimiento de la economía en un mediano plazo, finalmente se presentan en el capítulo séptimo las conclusiones del trabajo.

II. Crisis Financiera Internacional

La apertura de China hacia la globalización ocasiona que países desarrollados como Estados Unidos se vean inundados por importaciones de bienes y capital barato. De hecho, el 2002 Estados Unidos representaba el 76% de las importaciones de capital a nivel global de los cuales el 22% provenían de China; el periodo 2002- 2006, la tasa de crecimiento de las importaciones de Estados Unidos provenientes de China fue en promedio de 23%. Por lo que el año 2006, el déficit de la cuenta corriente de dicho país llegó al 6,6% del PIB.

Así como Estados Unidos fue acumulando déficits, países como China, otros países emergentes, países petroleros y otros en desarrollo generaron superávits en cuenta corriente. El ahorro interno de dichos países creció en 2% durante el periodo T-S el cual se transformó en un incremento importante de la demanda de varios bienes en especial de alimentos y combustibles. De esta forma, se produjeron presiones infla-

cionarias en aquellos sectores donde la demanda creció más rápido que la oferta, en particular en commodities como el crudo, productos agrícolas, y minerales.

Desde el 2001, EEUU, inicia una política de reducción de tasas de interés, mismas que buscaban promover mayor inversión por parte de las empresas y la adquisición por parte de éstas de activos productivos; sin embargo, el fácil acceso al crédito y las condiciones favorables del mercado hipotecario posibilitaron que los hogares se endeuden con el principal objetivo de financiar hipotecas y gastar el excedente en consumo. Adicionalmente, las bajas tasas de interés, la dinámica del mercado inmobiliario y el sistema financiero coincidieron con mayores precios de las viviendas dando lugar a un efecto riqueza que hizo que se demandaran viviendas adicionales, no ya para la restitución de su fuerza de trabajo, sino por motivo especulación².

En este escenario, bancos y otras instituciones financieras decidieron apostar al alza de los precios de las viviendas y ofrecieron créditos con criterios cada vez menos rigurosos, dando lugar a los créditos subprime³. Inicialmente esta deuda fue empaquetada como deuda hipotecaria titularizada para luego ser dividida en instrumentos llamados obligaciones hipotecarias colateralizadas (subprime mortgage-backed securities), las que fueron vendidas entre distintos inversores de acuerdo con su aversión al riesgo, contaminando así el resto del mercado financiero global.

En el 2004, la política monetaria americana cambió. Desde comienzos del 2002, se observa un proceso deflacionario, que acompañado de un déficit comercial en aumento, hizo que las autoridades incrementaran la tasa de interés llegando en mayo de 2006 a 5,25%.

² Bloomberg.com (17-08-2007): Wall Street Mill Churns Out Bad Wurst. By Caroline Baum. The World Wide Web: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aIXuU8IMErEO>

³ Un crédito subprime es una modalidad crediticia que se caracteriza por tener un nivel de riesgo de impago superior a la media del resto de créditos. En general es de carácter hipotecario y su tasa de interés es superior a cualquier otro préstamo con las mismas características dirigidas a personas solventes.

Paralelamente, en el mercado inmobiliario la oferta comienza a exceder a la demanda, y esta amenaza hace que el precio comience a ajustarse y la burbuja se desinfla. Además de ello, tasas de interés más elevadas encarecen las amortizaciones de las hipotecas y los propietarios comienzan a vender sus casas, incrementando aun más la oferta; sin embargo, la deflación de los precios del sector hizo que las deudas fueran más costosas que las viviendas que habían sido financiadas con las hipotecas y las declaratorias de moratoria y no pago se hicieron cada vez más frecuentes.

Esta conducta pudo ser viable, por el hecho de que el mercado financiero, logró desarrollar instrumentos financieros de manera más rápida y eficiente encubriendo el excesivo riesgo asumido para maximizar sus retornos, mismo que no pudo ser contra restado con las medidas de control y supervisión financieras existentes.

De esta forma, el momento en que los precios dejaron de crecer, muchos de los deudores de éste segmento se vieron en la imposibilidad de pagar los intereses y el principal de sus créditos. Primero comenzaron los créditos y las pérdidas de los bancos, luego siguieron los monoliners o aseguradores del crédito, después Bear Sterns, más tarde las agencias hipotecarias (Freddie Mac y Fannie Mae), compañías de seguros y otros bancos de inversión.

Buiter (2008), argumenta que la crisis iniciada el 2007 es el resultado de una conjunción de varias decisiones mal tomadas en diferentes ámbitos de la economía, (problemas microeconómicos, fallas macroeconómicas y errores de política).

Una de las alternativas para examinar el efecto de la crisis sobre la economía es mediante el crecimiento económico y sus perspectivas, y las exportaciones. A continuación se presenta una breve reseña de ambas en base a información proporcionada por el Fondo Monetario Internacional.

**Tabla 1. PERSPECTIVAS DE CRECIMIENTO ECONÓMICO
2009-2010 (en porcentaje)**

	2008	2009	2010
Economía Global	3,1	-1,4	2,5
Países Desarrollados	0,8	3,8	0,6
Países Emergentes	6,0	1,5	4,7
Países en desarrollo de Asia	7,6	5,5	7,0
China	9,0	7,5	8,5
Latino América	4,2	2,6	2,3

Fuente: Proyecciones del FMI, 2009 (julio)

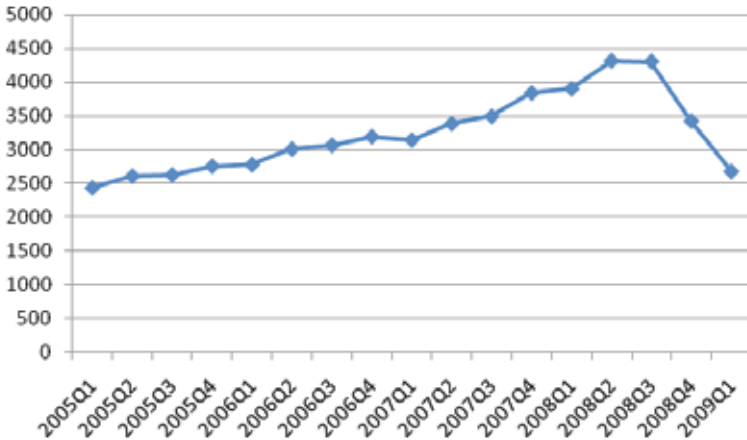
Según estimaciones del FMI, la economía mundial caerá el 2009, a -1,4% como se puede observar en la tabla 1, y recién a partir del 2010 comenzará con una leve recuperación. Asimismo, los países desarrollados (que representan el 70% del PIB mundial) como los emergentes y buena parte de Asia están en recesión.

Sin embargo, consideramos que la realidad puede llegar a ser peor, por ejemplo en China, con exportaciones cayendo en más de cuatro meses. Mismas que en abril cayeron en 22,6%, así como Taiwán y mayoría de los países asiáticos.

Adicionalmente, varios países vieron afectadas sus exportaciones (ver gráfico 1). Si bien la caída de la demanda mundial afecta a todos los países, el efecto más directo lo han sufrido las economías exportadoras de productos manufacturados, dirigidos a países desarrollados, en este sentido países como Alemania y Japón han visto un efecto sobre su actividad.

Los países Latinoamericanos también vieron reducidas sus exportaciones por la desaceleración de las demás economías, las economías más grandes de Sud América Argentina, Brasil, y Chile reportaron caídas a inicios de 2009 de 27 a 42%. El mayor efecto se está dando a través de la caída de los precios de exportación. Menores precios inducen a los productores a reducir la oferta, generando presiones sobre el empleo, la actividad y la inversión.

Gráfico 1. EXPORTACIONES MUNDIALES 2005-2009,
(en billones de USD)



Fuente: Organización Mundial de Comercio, 2009.

Hay países cuyas exportaciones han caído más de 40%, lo que hace que para el 2009, las exportaciones mundiales disminuyan 13%, siendo los más afectados, en el Primer Mundo, Estados Unidos, 11.9%; Japón, 8.4% y Europa, 7% (OECD, 2009).

La historia de la economía boliviana bajo otros contextos de crisis, como la vivida en la década de los 80 ha mostrado que ésta es muy vulnerable a la variabilidad de los precios de los commodities, mismos que afectan al crecimiento de la economía, lo cual a su vez produce una serie de problemas en la capacidad de respuesta de sus sectores en especial los productivos, y más bien los años post crisis han mostrado una fuerte inclinación hacia el sector informal y crecimiento del comercio. Por ello es importante poder responder ¿Cuáles son los posibles impactos de la crisis financiera sobre los sectores de hidrocarburos, minería y agropecuaria?. ¿El actual contexto de debilitamiento institucional ayuda a contrarrestar la crisis o por el contrario a profundizarla, afectando por tanto en mayor medida a las tasas de crecimiento de mediano y largo plazo?. Este documento intenta abordar respuestas a través de un modelo de equilibrio general computable de tipo estándar sobre el cual se examinan los impactos de caídas en precios de los sectores de hidrocarburos, minería y agropecuaria estimadas sobre las principales variables macroeconómicas.

III. Volatilidad de precios

Históricamente, la economía de nuestro país ha estado estrechamente ligada a la exportación de recursos naturales no renovables. En efecto, en el periodo comprendido entre los años 1980 a 2008, las exportaciones de productos tradicionales⁴ han significado en promedio cerca de un 70% del total, mientras que el restante 30% está explicado por las exportaciones no tradicionales⁵, las reexportaciones y los efectos personales. Por otra parte, del total de 29 años del periodo de referencia (1980 – 2008), solamente en 4 años las exportaciones de productos no tradicionales han superado a las exportaciones tradicionales.

Contexto histórico

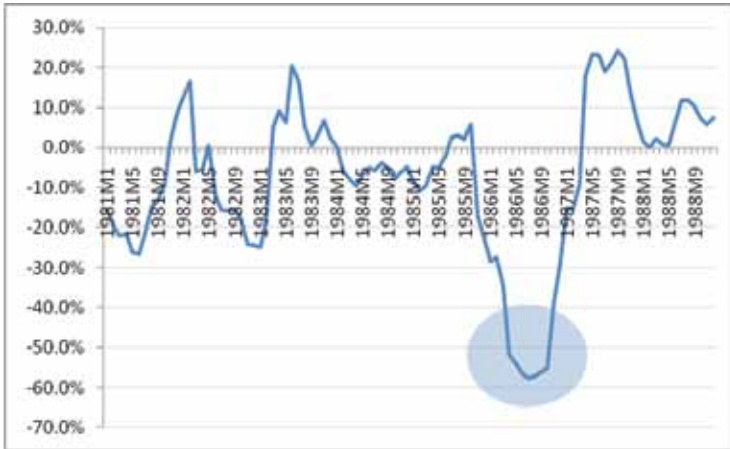
La dependencia boliviana en la exportación de productos básicos tiene antecedentes desde tiempos de la colonia, cuando el dinamismo de la economía se basaba en la extracción de minerales, principalmente plata y estaño (PNUD, 2007). A finales del siglo XIX, con la Guerra del Acre (1902/3), se inicia el periodo de la goma, que duró aproximadamente hasta el inicio de la Guerra del Chaco. A su vez, el siglo XX se caracteriza nuevamente por el repunte del sector minero, con la explotación del estaño, y finalmente el inicio del siglo XXI nuevamente las finanzas públicas se asientan sobre los ingresos del gas natural y de los minerales, de hecho para el 2008 los ingresos por concepto de hidrocarburos representan el 16,8% del PIB.

A partir de estos hechos se puede deducir que, al margen de la ideología de los sucesivos gobiernos, la historia económica de Bolivia ha estado estrechamente ligada a la extracción de recursos naturales, sin un indicio claro de voluntad política para su industrialización. En la medida que la economía boliviana se hizo progresivamente dependiente de los recursos naturales, a su vez se hizo más vulnerable a los shocks externos que afectaron a los precios de las materias primas exportables.

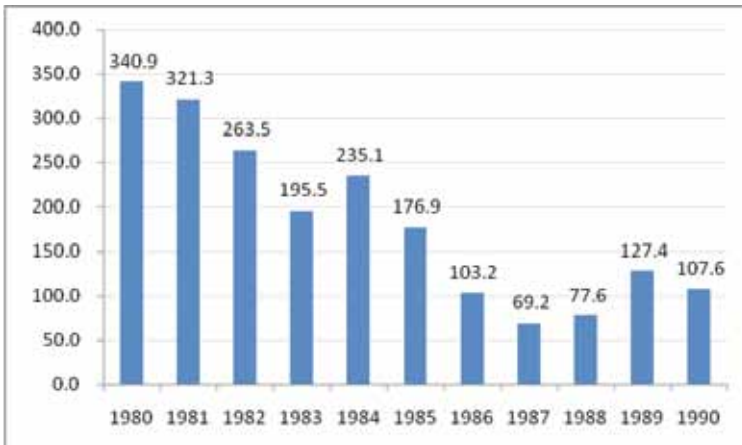
La expresión más visible de dichos shocks en la historia económica boliviana reciente tuvo lugar entre octubre de 1985 y junio de 1986 cuando el precio internacional del estaño se derrumbó sistemáticamente hasta llegar a una tasa de casi -58% (junio de 1986), un retroceso no visto antes (Gráfico 2).

⁴ Incluyen minerales e hidrocarburos.

⁵ Éstas incluyen principalmente bienes manufacturados.

Gráfico 2: PRECIO DEL ESTAÑO (1981-1988)

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UDAPE. Hasta ese entonces, las exportaciones bolivianas de estaño habían representado más del 30% del total oficial (llegando a un pico de 32% en 1980). A partir del shock externo negativo que significó esta caída en el precio internacional del estaño, esta participación se redujo progresivamente hasta llegar a apenas el 11% en 1987. En cifras absolutas, este shock significó la pérdida de más de 270 millones de dólares y la relocalización de más de 20.000 trabajadores mineros (Antelo E., 2000).

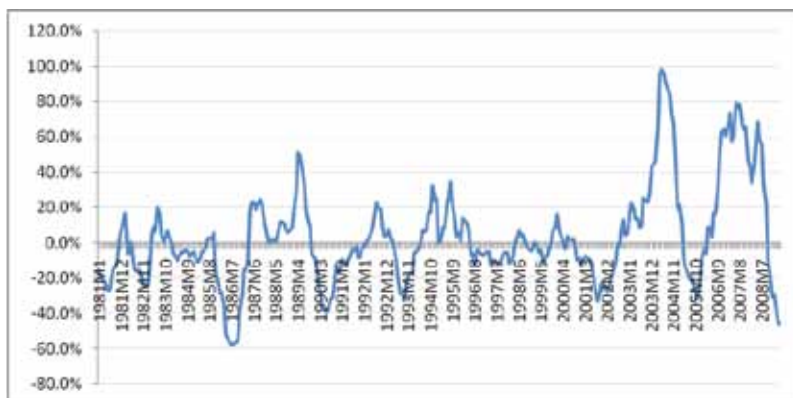
Gráfico 3: INGRESOS POR CONCEPTO DE EXPORTACIONES DE ESTAÑO (En millones de USD)

Fuente: Elaboración propia en base a información del INE.

Un hecho relevante que no puede pasar de largo al analizar el comportamiento de los precios del estaño en particular (pero en general para los precios de commodities),⁶ es que éstos han sufrido variaciones bruscas y difíciles de pronosticar, lo que implica que una economía que se basa esencialmente en la exportación de estas mercancías necesariamente enfrenta un panorama volátil y de difícil adaptación a las condiciones externas adversas.

El Gráfico 4 amplía el horizonte de variación de los precios del estaño y nos muestra claramente su elevada volatilidad.

Gráfico 4: VARIACIÓN DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES DEL ESTAÑO (1981-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Minería

Hidrocarburos

Luego del derrumbe de los precios del estaño, y hasta finales de la década de los 90's, el gas natural⁷ pasó a tomar un lugar preponderante en las exportaciones bolivianas y en los ingresos fiscales.

⁶ Los principales bienes transables en Bolivia son minerales, crudo y soya

⁷ Al respecto, cabe hacer notar que si bien el gas natural no posee las características de un commodity, su precio se encuentra estrechamente ligado al del petróleo, que es uno de los bienes primarios de exportación por antonomasia.

Al respecto, si se observa la participación del gas natural en las exportaciones totales, pueden distinguirse tres periodos bien definidos a partir del año 1980:

1er. periodo (1980 – 1985). Las exportaciones de gas natural llegan a representar hasta el 50% del total de las exportaciones. Esto gracias a una mayor demanda por parte de Argentina, país que previamente era exportador de gas pero que por falta de inversión en el sector se convierte en importador.

2do. periodo (1985 – 1999). En este periodo, cae la participación de gas natural en el total de las exportaciones del país, llegando a su nivel más bajo (2,5%) en 1999, puesto que Argentina reduce su demanda.

3er. periodo (1999 en adelante). En este periodo se inicia la exportación de gas natural al Brasil (gracias a la finalización del gasoducto Río Grande – Sao Paulo), que junto a la necesidad de Argentina de importar nuevamente gas permite el incremento de la participación de este producto en el total exportado.

En el 2008, las exportaciones de gas natural representan el 44,05% del total de las exportaciones, y el 2009, hasta el mes de mayo, representa el 45,25%.

Es necesario hacer algunas precisiones sobre el comportamiento de la participación de las exportaciones de gas natural en el total general. En primer lugar, el precio de venta de gas natural a la República Argentina fue un precio negociado entre partes, no sujeto a ninguna fórmula explícita de ajuste. En este sentido, aunque el precio del petróleo como bien sustituto afectó a la cantidad demandada de gas natural, no lo hizo de manera directa.

En segundo lugar, y asociado con el anterior punto, el contrato de venta de gas natural al Brasil contempló un mecanismo de ajuste automático basado en los precios de una canasta de combustibles que, a su vez, dependían estrechamente del precio del petróleo. En este sentido, el incremento de las exportaciones de gas natural a los mercados de Argentina y Brasil conllevaron un importante efecto precio.

El hecho de que el precio actual de exportación de gas natural esté ligado estrechamente al precio del petróleo significa que los movimientos de este último incidirán fuertemente en los ingresos de actores tanto públicos como privados⁸.

Como último punto, será necesario evaluar en qué medida el actual desplome de los precios del petróleo influirá en los ingresos públicos y, de una manera más amplia, en qué forma se puede evitar que la volatilidad de este mercado afecte a la economía nacional. Las opciones de política sugieren el establecimiento de fondos anti-cíclicos y la cobertura/transferencia de riesgos mediante instrumentos financieros.

2. El resurgimiento de los minerales (2005 – 2008)

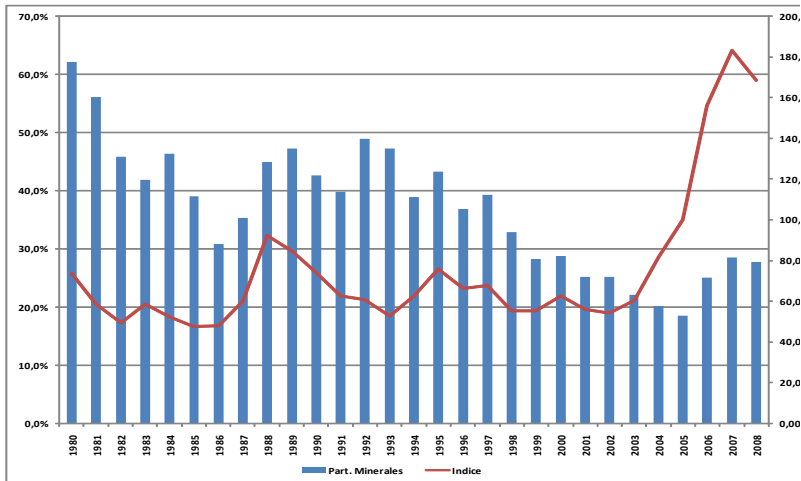
A partir de la crisis del sector minero a causa del derrumbe de los precios del estaño, la actividad mantuvo un perfil bajo en el desempeño exportador. Dicho comportamiento se mantuvo prácticamente durante 18 años, con excepciones notables en los años 1989, 1992 y 1997, a causa de la subida en el precio del zinc y, por consiguiente, un incremento en su valor de exportación.

Sin embargo, a partir del año 2003 se produce una inusitada recuperación en los precios de los minerales en general, y en particular en el precio del oro, estaño, plata y zinc. La vigorosa demanda de China, y en menor importancia de la India, provocó que las cotizaciones mundiales de minerales alcancen máximos históricos, repercutiendo positivamente en los países productores.

Dicha recuperación permitió que, por una parte, la actividad minera en el país se reactive, y por otra que el Estado vea al sector como una importante fuente de recaudación tributaria.

⁸ Dada la orientación reciente del gobierno, acerca de recuperar un rol protagónico para el Estado en el negocio de los hidrocarburos, se puede afirmar que la volatilidad de precios del petróleo incidirá directa y mayoritariamente en los ingresos públicos.

Gráfico 5: PARTICIPACIÓN DE LOS MINERALES EN LAS EXPORTACIONES E ÍNDICE DE PRECIOS INTERNACIONALES

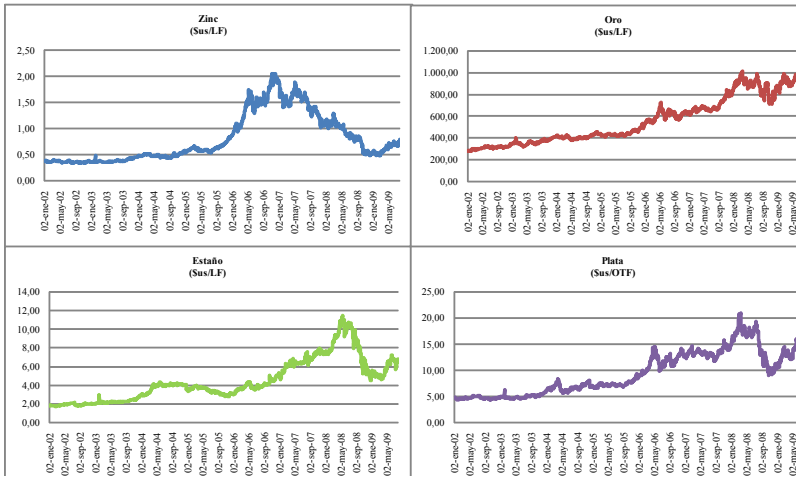


Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Minería.

Respecto a los cambios en el régimen tributario sectorial, se han llevado a cabo modificaciones destinadas a incrementar los ingresos que percibe el Estado cuando las cotizaciones de los minerales más importantes se encuentran por encima de un valor de referencia predeterminado, mientras que las tributaciones se ven reducidas en un porcentaje cuando las cotizaciones se encuentran por debajo del valor de referencia. Este mecanismo, si bien se asemeja a un fondo de estabilización de precios, no garantiza que la actividad minera pueda ser reactivada en épocas de crisis, en vista a que no existe ninguna regla para el uso de los fondos provenientes de las altas cotizaciones.

Por último, cabe mencionar que la actual coyuntura de crisis mundial ha puesto en una encrucijada a la actividad minera en nuestro país, toda vez que las cotizaciones de los minerales más relevantes en la estructura exportadora han sufrido bajas considerables. En vista a la voluntad del Gobierno actual de participar activamente en el negocio minero, se prevé que la volatilidad en los precios de los minerales también afectarán las arcas públicas, a través de menores ingresos por concepto de venta de minerales, incidiendo de manera negativa en la inversión pública, nivel de empleo y el gasto social.

Gráfico 6: COTIZACIÓN INTERNACIONAL DE LOS PRINCIPALES MINERALES

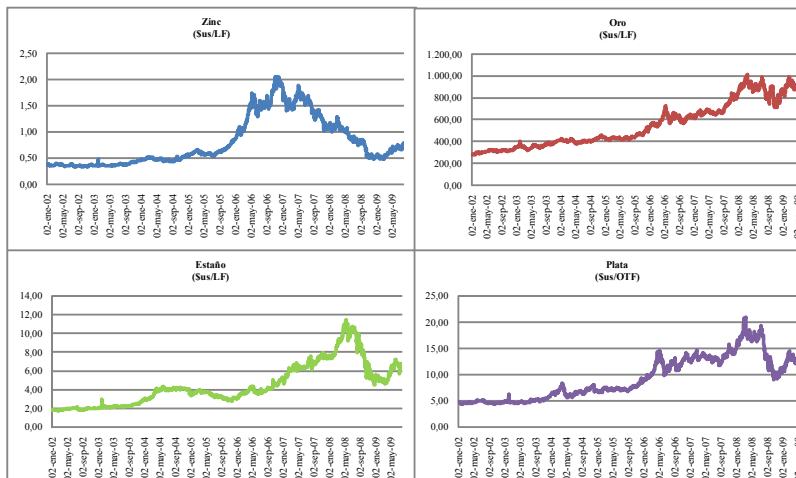


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la London Metal Exchange

El sector agroindustrial

En la década de los 90, las exportaciones del sector agroindustrial en general, pero del sector sojero en particular, se vieron incrementadas de manera notable y la agroindustria pasó a ocupar un lugar protagónico en la economía boliviana.

Gráfico 7: EXPORTACIONES DE SOYA Y DERIVADOS
(millones de dólares)

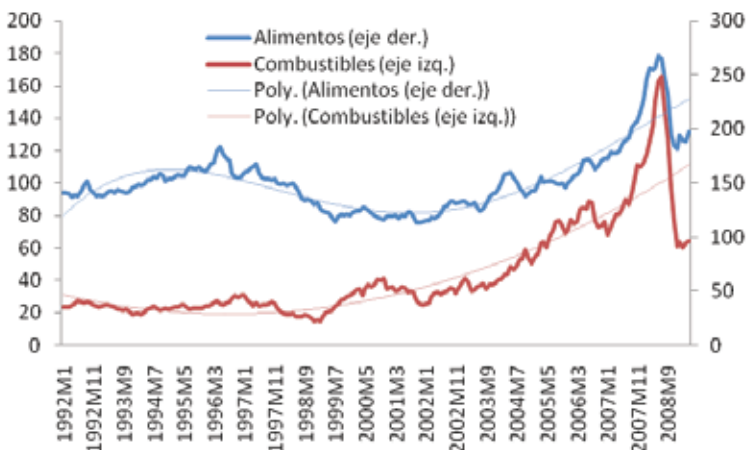


Fuente: Elaboración Propia en base a información del INE

La participación del sector sojero en las exportaciones de nuestro país tuvo igualmente un importante crecimiento en términos relativos, llegando a representar poco más del 23% del valor total de exportaciones en el año 2002 (año de su mejor desempeño). Sin embargo, a partir del inicio de las exportaciones de gas al Brasil, su importancia en la estructura exportadora de nuestro país ha ido decayendo.

La favorable coyuntura a mediados de los 90's se vio reflejada en un incremento sostenido aunque modesto de los precios agrícolas, versus los precios de combustibles (ver Gráfico 9). Sin embargo, a partir del año 1996 se produce un descenso en los precios de los productos alimenticios, que no se recuperarían hasta inicios de la década del 2000, posterior a las crisis asiática, rusa y brasileña.

Gráfico 8: ÍNDICES DE PRECIOS DE ALIMENTOS Y COMBUSTIBLES



Fuente: Elaboración propia en base a daos de INE, BCB, EIA, Bolsa de Chicago- Como sostuvimos anteriormente, el sector sojero es de particular importancia para nuestro país. Las áreas de ventajas arancelarias tales como la Comunidad Andina de Naciones, al cual Bolivia pertenece actualmente, han permitido impulsar el desarrollo de las exportaciones del complejo soya⁹. En efecto, en el año 2007 el 91% de las exportaciones totales de soya y derivados estaba destinado a este mercado, lo que es un hecho notable, si bien hay que considerar el riesgo que supone tal concentración en una sola región económica.

IV. Crisis financiera en Bolivia

La crisis económica global tiene dos tipos de efectos a nivel interno. La primera se manifiesta a través de la reducción del flujo de capital externo, por lo que se reducen las inversiones; y, el segundo efecto se da sobre el sector real.

El efecto en Latinoamérica y Bolivia, la crisis esta viniendo por:

- menores precios de los commodities,
- menor inversión extranjera, exportaciones y
- disminución de las remesas lo que está haciendo contraer el gasto, afectando con menores términos de intercambio y por tanto menores tasas de crecimiento.

⁹ Éste está compuesto por: harina de soya, aceite de soya y soya en grano.

Como se vio anteriormente, el nivel de las exportaciones en el mundo y en Sudamérica está cayendo, el comercio con Argentina, Brasil, y Colombia en especial, es clave para la evolución económica de nuestro país, éste según la OECD se contraerá de manera significativa en este año. Argentina reducirá su nivel de exportaciones en \$us 10.000 millones, Brasil y Colombia harán lo propio ya que caerán principalmente los precios de commodities como la soja y de los productos industriales no tradicionales por la recesión mundial.

Pero peso a ello, se puede decir que las economías Sudamericanas, debido al boom de precios que se vivió anteriormente y a su mayor solidez financiera, hace que sus fundamentos económicos les permitan estar más preparadas para contra restar estos efectos que en otras épocas de crisis financieras internacionales.

A nivel real, como se puede apreciar en el siguiente cuadro la crisis ya impacto al crecimiento en la economía.

Gráfico 9. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB Y NIVEL DE EXPORTACIONES EN MILLONES DE DÓLARES (variación trimestral)

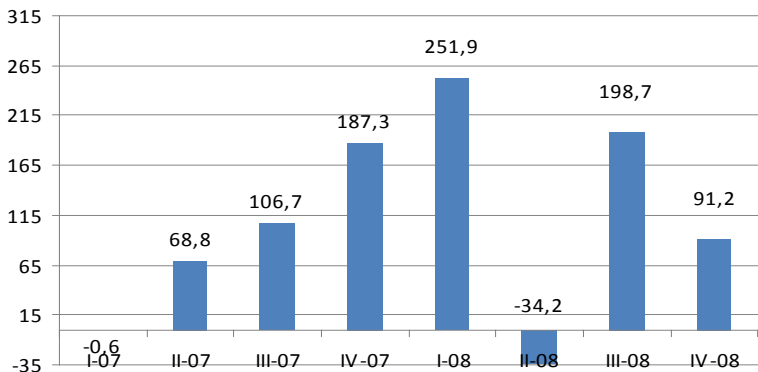


Fuente: Elaborado con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Banco Central de Bolivia (BCB)

En el caso de las inversiones, se puede ver que la Inversión Extranjera Directa (IED) del primer trimestre de 2009 es menor en un 58,7% a la IED del mismo periodo del 2008 (ver Gráfico). Asimismo, la IED como porcen-

taje del PIB del País representa el 3% del PIB de Bolivia y las previsiones para el 2009 es de de 2%.

Gráfico 10: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA POR TRIMESTRE (En millones de dólares)



Fuente: CAINCO

Adicionalmente, el impacto de la crisis hizo caer los precios de nuestros principales commodities, alguno de ellos: el crudo, zinc y productos agrícolas como la soya, mismos que han tenido una caída de 58%, 41% y 20% respectivamente entre el 2008 y enero de 2009, sin embargo, estos precios son superiores en promedio en un 40% a los que eran en el 2003. Por otro lado, desde abril de 2009 se observa un leve incremento en los precios de algunos minerales como ser el zinc, plata, estaño y oro (ver Gráfico 7), aunque aún no llegan a los niveles del 2007 y parte del 2008.

La tasa de desempleo abierta como se puede observar cayó en los último años como consecuencia de una mayor demanda de mano de obra en sectores extractivos y manufactureros vinculados a la exportación. Asimismo, el 2008 el empleo aumento en el sector público pero cayó en el sector privado, lo cual muestra una relocalización de los recursos humanos, (ver Tabla 2).

Tabla 2: INDICADORES DE EMPLEO

INDICADORES	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 ^{pp}
Índice de empleo del sector público	106,3	110,1	111,8	113,96	115,67	119,34	124,04	127,33	135,47
Índice de empleo del sector privado	98,45	93,93	99,89	99,45	103,73	101,77	105,97	105,37	100,27
Tasa de ocupación	59,43	64,24	61,07	62,23	62,23	59,39	62,71	61,43	
Tasa de empleo	4,79	5,24	5,48	4,17	4,17	5,45	5,08	5,18	

Fuente: Elaborado con datos del INE

Sin embargo, debido es de esperar que como efecto de la crisis, el mismo incremento, un mejor análisis del mismo debe ser realizado a través del empleo informal y subempleo dado que en el periodo 2000-2007, el empleo informal fue de aproximadamente 61% de la población ocupada.

El efecto del impacto en el sector industrial manufacturero será también importante, por la baja capacidad utilizada existente. Como menciona, Evia (2007) Durante los años 1997-2007 la máxima tasa de crecimiento promedio anual de la industria fue de solamente 3% (fabricación de calzado), presentando la mayoría de los rubros variaciones que hacen que su tasa de crecimiento promedio no supere el 1% para la mayoría de los casos. Este hecho se puede corroborar en Machicado, (2009), donde menciona que entre 1998 y 2001 (post-reformas), la productividad en el sector industrial manufacturero decreció a -38,34%, siendo la tasa más elevada de decrecimiento desde el periodo 1988-2001. Este hecho a nuestro criterio responde al efecto post crisis de 1997 en el sector productivo.

IV. Aplicación de un modelo para estimar cambios de precios de commodities

A continuación presentamos un modelo de Equilibrio General Computable (CGE por sus siglas en inglés) calibrado sobre una matriz de contabilidad social mediante el cual examinamos la caída en los precios de los commodities bolivianos sobre las principales variables macroeconómicas en Bolivia.

El principal objetivo de este modelo es el de estimar la caída de los precios en los sectores agrícola, minero e hidrocarburífero sobre los principales componentes de la demanda agregada. Para la estimación del modelo estático utilizamos la base del modelo IFPRI de Lofgren et. Al. (2002) y cuyos fundamentos teóricos se encuentran

en Dervis et. Al. (1982) y Robinson (1989). El CGE que se utilizó para estimar los impactos de una caída de precios de los principales commodities es una modificación de la estructura estándar del modelo MAMS¹⁰ desarrollado por Logfren y Díaz-Bonilla (2008) y modificado con la inclusión de un módulo que captura los cambios de precios de las exportaciones. En este sentido, para cada commodity dos alternativas son posibles: a) precios exógenos ajustados por tipo de cambio determinan la demanda de exportaciones asumiendo una demanda infinitamente elástica y b) demanda de exportaciones son sensibles a los cambios de precios definidos por funciones de elasticidad constante. Este segundo caso es el utilizado para la estimación. La regla de cierre utilizada es que el gobierno se ajusta mediante el ahorro de gobierno, se asume constante la propensión marginal a ahorrar en el módulo de ahorro inversión y en el sector externo el ajuste se da mediante el tipo de cambio. Asimismo, el modelo asume que la tasa de crecimiento de la economía es endógena y el ajuste se da mediante un gasto de gobierno tendencial.

El modelo está calibrado sobre la base una Matriz de Contabilidad Social del año 2000 que fue construida en base a la elaborada por UDAPE para el modelo MAMS y abierta para los productos agrícolas, hidrocarburos y minería. Esta MCS original del modelo MAMS fue modificada para poder examinar los impactos sobre las principales variables macroeconómicas. Los resultados fueron calibrados utilizando elasticidades estimadas por UDAPE.

Los shocks implementados en el modelo se obtuvieron de Energy Information Administration (EIA), del mercado de metales de Londres y de la bolsa de Chicago, en la tabla 3. Estos shocks toman en cuenta la reducción de precios en los principales productos transables de la economía¹¹.

¹⁰ El modelo MAMS en Bolivia fue elaborado por UDAPE y PNUD y tiene la intención de estimar los costos de alcanzar los ODM. Una mayor descripción se encuentra en Canavire, Jiménez y Mariscal (2007). El modelo MAMS consiste en un CGE estándar de tipo estático-recursivo con un módulo específico en ODM. Una mayor descripción del modelo puede encontrarse en Logfren y Díaz-Bonilla (2008) y Logfren, Lee Harris y Robinson (2002).

¹¹ Por tratarse de un modelo agregado no es posible analizar impactos específicos en determinados commodities, por lo tanto las estimaciones que se presentan asumen shocks agregados a nivel de industria.

Tabla 3: REDUCCIÓN PONDERADA DE LOS PRECIOS INTERNACIONALES (2009-2011)

Commodity	2009	2010-2011
Hidrocarburos	0.40	0.27
Agrícolas	0.39	0.03
Minería	0.21	0.23

Fuente: Estimaciones propias usando información de Energy Information Administration (EIA), del mercado de metales de Londres y de la bolsa de Chicago

La tabla 4 presenta los principales resultados obtenidos¹² para los principales componentes del producto interno bruto (PIB). Comparado con un escenario tendencial, una caída en los precios de los principales commodities resulta, como es natural, una caída en el PIB que está impulsada principalmente por la caída en las exportaciones y la inversión.

Comparado con un escenario tendencial, las exportaciones simuladas alcanzarían en promedio solamente el 76% del esperado debido al efecto de la caída en los precios de hidrocarburos, productos agrícolas y minería. Para el año 2009 se esperaría que las exportaciones alcancen aproximadamente 56 mil millones de Bolivianos sin embargo bajo un shock descrito anteriormente se esperaría que las exportaciones apenas alcancen a 43 mil millones de Bolivianos, similar tendencia se esperaría para los siguientes años. En términos reales la relación se mantiene constante, la tabla 4 presenta los resultados en bolivianos de 1990.

¹² Cabe hacer notar que dado que la MCS utilizada en la estimación data del año 2000 los valores presentados pueden variar ligeramente de los oficiales.

Tabla 4: RESULTADOS DE SIMULACIÓN DE UNA CAÍDA DE PRECIOS EN LOS COMMODITIES
(En millones de Bolivianos)

Componentes del PIB	2008	2009	2010	2011
Nominales				
Exportaciones (base)	54,692	56,827	61,013	70,210
Exportaciones (shock)	54,692	43,189	46,370	53,359
Inversión (base)	20,721	23,729	27,311	30,849
Inversión (shock)	20,721	22,499	25,051	27,817
Consumo del Gobierno (base)	16,048	17,851	19,989	22,411
Consumo del Gobierno (shock)	16,048	17,851	19,989	22,411
Importaciones (base)	44,859	46,672	52,111	59,409
Importaciones (shock)	44,859	38,123	42,410	48,200
Consumo privado (base)	75,181	82,212	93,563	103,284
Consumo privado (shock)	75,181	79,017	88,000	95,238
PIB a costo de factores (base)	94,476	103,937	115,463	128,923
PIB a costo de factores (shock)	94,476	101,275	109,723	120,015
Reales (en Bolivianos de 1990)				
Exportaciones (base)	10,549	10,746	11,094	11,820
Exportaciones (shock)	10,549	8,167	8,431	8,983
Inversión (base)	4,999	5,462	5,876	6,382
Inversión (shock)	4,999	5,179	5,389	5,754
Consumo del Gobierno (base)	3,334	3,434	3,560	3,696
Consumo del Gobierno (shock)	3,334	3,434	3,560	3,696
Importaciones (base)	9,855	10,357	10,909	11,623
Importaciones (shock)	9,855	8,459	8,878	9,430
Consumo privado (base)	21,470	22,403	23,608	24,585
Consumo privado (shock)	21,470	21,532	22,204	22,670
PIB a costo de factores (base)	23,701	24,598	25,779	27,052
PIB a costo de factores (shock)	23,701	23,968	24,498	25,183

Fuente: Estimaciones propias

Otro de los factores que se ajustan fuertemente son las importaciones, estas alcanzan solamente el 85% (en promedio durante el periodo 2008-2011) de las que se esperarían bajo un escenario de crecimiento tendencial.

Dados los supuestos del modelo se asume que el consumo de gobierno permanece constante y se ajusta el ahorro mediante el cambio en impuestos por lo cual el consumo de gobierno permanece constante. La formación bruta de capital fija se ve también reducida por la caída del precio de las exportaciones

debido a la menor entrada de capitales al país, la inversión sería aproximadamente al 10% en relación a la que se esperaría en un escenario tendencial.

Todos los efectos ocasionan una caída en el PIB en relación al PIB tendencial esperado, de hecho el PIB bajo el shock es en promedio 5% menor que el que se esperaría bajo un escenario tendencial. Una caída en el precio de las exportaciones como la descrita en la tabla 4 ocasionaría potencialmente un crecimiento de 2% en promedio, comparada con el 4.5% estimado bajo un escenario tendencial.

VI. Debilitamiento Institucional (2003 - 2009)

Como lo explica Acemoglu D, (2006): “Las instituciones económicas son importantes en el crecimiento económico porque determinan los incentivos de actores claves de la economía y en particular influyen las inversiones en capital físico, humano y de tecnología...”.

Asimismo, Acemoglu D, et al (2005) demuestran que diferencias en instituciones económicas entre países “explica” diferencias en crecimiento y desarrollo económico. Y que las “instituciones económicas” dependen de las características del poder político de una sociedad. Las instituciones económicas son escogidas por grupos que tienen en una circunstancia particular el poder político (talvez como resultado del conflicto con otros grupos)...”

Por ello cuando hay conflicto de intereses sobre la distribución de los recursos, hay conflicto de intereses sobre las “instituciones económicas”. La política pública del actual gobierno más que ir a una construcción de instituciones sólidas, conformadas por profesionales capaces y con experiencia, y de generar coherencia y eficiencia entre ellas, ha priorizado la captura del control de éstas por sus allegados, desacreditándolas.. Ello corrobora (Acemoglu y Robinson 2006), cuando menciona que en Bolivia, la identidad de las élites cambió, y éstas adoptaron políticas en línea con las peores prácticas de sus antecesores.

El 2003, ya se percibe un debilitamiento de las instituciones, en parte originada por los conflictos sociales, económicos y políticos (en un periodo de 3 años, se tuvieron dos elecciones presidenciales y 4 Presidentes de la República). Mismo que se ha profundizado en los últimos años con la entrada al gobierno del partido político Movimiento al Socialismo (MAS),

partido que ganó las elecciones en diciembre de 2005, y que se diferencia de los anteriores gobiernos por su ideología populista, especialmente por el grupo que lo conforma, es así que ingresa al gobierno con el objetivo de cambiar la estructura política, y económica persistente hasta entonces.

En ese sentido, y como se menciona líneas arriba las principales reformas fueron dirigidas a capturar el control de empresas estratégicas (Recompra de algunas de las empresas que fueron privatizadas: empresas petroleras, de telecomunicación, mineras). Es así que debido a la existencia de conflicto de intereses entre el gobierno del MAS y los anteriores gobernantes, se inicia un desmantelamiento institucional, a través de la concentración de la administración pública.

Prueba de ello, es la eliminación de la mayoría de las entidades reguladoras, en especial la Superintendencia de Servicios Civil, y paralelamente la contratación de personal nuevo en todo el sector público, nunca antes visto. Adicionalmente, en el ámbito legal, se quitó transparencia a la elección de las Máximas autoridades. A la fecha de 36 jueces de la Corte Electoral existen 24 acefalías.

Con lo anteriormente descrito, se cambio la forma como estaban estructuradas las instituciones dando lugar a una nueva redistribución de los recursos a otras esferas económicas, este cambio institucional, no fue acompañado por una cambio ordenado, ni coherente, ni está se han dado las bases para la creación de instituciones más sólidas, sino por el contrario que las existentes instituciones ya debilitadas se las fragmentó aun más, el peligro en ello, es el potencial impacto negativo en el crecimiento económico del mediano y largo plazo de nuestra economía.

Así, como se menciona anteriormente, un resultado del cambio en las instituciones se debe reflejar en el comportamiento de las inversiones en los últimos años (ver gráfico 11).

La gráfica, nos muestra de manera clara que hubo una disminución importante no solo en el nivel sino también en la tasa de crecimiento de las inversiones, en especial aquellas referidas al sector productivo.).

VII. Conclusiones

La historia muestra que Bolivia es muy vulnerable a la variabilidad de los precios de los commodities, y su efecto de ello trasciende al crecimiento de la economía. En tal sentido, a pesar de que la economía boliviana, goza comparativamente con años atrás de un sistema financiero sólido y una fuerte posición fiscal y de reservas internacionales históricamente más altas, no es inmune ante la crisis.

Los resultados de algunas variables económicas son contundentes al mostrar que Bolivia enfrentará restricciones de ingresos mayores a las de años precedentes, por caídas en los niveles de precios y en especial los ingresos por remesas -que se ha convertido en los últimos años en un importante ingreso para el gobierno y la población en general, no dependiente de los precios de los commodities, pero variable que ha sido muy afectada por la crisis-.

Sin embargo, no debe sorprender que una vez alcanzado precios históricos en los commodities, los mismos tiendan a bajar, por lo que a pesar de la fuerte caída de los mismos, Bolivia se encuentra en mejor posición que años anteriores (2000-2003), donde ya las empresas de exportación de minerales, soya e hidrocarburos tenían retorno sobre su inversión.

Los resultados del modelo muestran que la consecuencia directa de la crisis económica en el sector de minería, hidrocarburos y sojero que las exportaciones, importaciones e inversiones tendrán un impacto de sólo el 76%, 85% y 90% de lo esperado bajo un escenario tendencial. Así por ejemplo, el impacto de la caída de las exportaciones estimada en 1800 millones de dólares tendría un impacto negativo en el crecimiento del PIB de 2,5 %. Cabe mencionar que dicha contracción tendrá su efecto en la economía a través de mayores tasas de desempleo, y por tanto en el bienestar económico de la población.

Pero el problema no es solo el efecto que está teniendo la crisis sobre la economía, dado que la solidez de los fundamentos económicos con los que se encuentra el país al momento de la crisis, le permite enfrentar escenarios de financiamiento mucho más restringidos que los actuales y, además, generar un impulso fiscal contracíclico. Sino el contexto institucional que la acompaña, dado que el debilitamiento del mismo está teniendo repercusiones importantes en los niveles de inver-

sión cuyo efecto en la variable de crecimiento se verán en el mediano y largo plazo.

El documento, intenta generar temas de discusión en especial para los hacederos de política, dado que el mitigar el impacto de la crisis y, a su vez, abrir los espacios para una recuperación más rápida, es un importante desafío para las políticas macroeconómicas. Más aun si a ello se suma la inestabilidad institucional, por su importancia en la credibilidad y su efecto en la inversión en el sistema productivo.

Bibliografía

ACEMOGLU, Daron and James Robinson (2006). Persistence of Power, Elites and Institutions. Cambridge University Press.

ACEMOGLU, Daron and James Robinson (2006). Economic Origins of Dictatorship and Democracy, Cambridge University Press.

ACEMOGLU, Daron, Simon Johnson and James Robinson (2005). "Institutions as fundamental Cause of Development". In Handbook of Economic Growth.

ADAM B. Ashcraft, Til Schuermann (2008): "Understanding the Securitization of Subprime Mortgage Credit", Federal Reserve Bank of New York Staff Report n° 318.

ANTELO, E. (2000). "Políticas de estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985" en Eduardo Antelo y Luis Carlos Jemio, ed., Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad. CEPAL y Universidad Católica Boliviana.

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2009). Informe de Política Monetaria, julio de 2009. BCB. La Paz – Bolivia.

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2008). Memoria 2008. BCB. La Paz – Bolivia. Banco Mundial (2008). Perspectivas para la economía mundial abril de 2009.

BLOOMBERG.com (2007): Wall Street Mill Churns Out Bad Wurst. By Caroline Baum. The World Wide Web: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=aIXuU8IMErE0>

CANAVIRE, Gustavo; Jiménez Wilson y Mariscal Mirna (2007) "Políticas para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio en Bolivia: Costos y escenarios de financiamiento bajo un modelo de equilibrio general computable y microsimulaciones" (Mimeo)

DERVIS, Kemal, Jaime de Melo, y Sherman Robinson. 1982. General Equilibrium Models for Development Policy. Cambridge: Cambridge University Press

DE GREGORIO José (2008): “Las Tensiones de la Economía Mundial”, Documentos de Política Económica, Banco Central de Chile, n° 27, .

DE GREGORIO José (2008): “Estabilidad de precios y estabilidad financiera: algunas reflexiones en la actual crisis financiera global”, Documentos de Política Económica, Banco Central de Chile, n° 28, José De Gregorio (2009): “Chile Frente a la Recesión Mundial del 2009”, Documentos de Política Económica, Banco Central de Chile, n° 30.

LOFGREN, Hans, Rebecca Lee Harris, y Sherman Robinson. 2002. “A Standard Computable General Equilibrium (CGE) Model in GAMS”. *Microcomputers in Policy Research 5*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI)

LOFGREN, Hans, y Carolina Diaz-Bonilla. 2008. “MAMS: Modelo de Equilibrio General para el Análisis de Estrategias de los ODM—una aplicación para América Latina y el Caribe”. En Rob Vos, Enrique Ganuza, Hans Lofgren, Marco V. Sánchez, y Carolina Diaz-Bonilla (editores), *Políticas Públicas para el Desarrollo Humano: ¿Cómo lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y El Caribe?*, págs. 99-158. Santiago de Chile: Uqbar editores para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

MARTIN HELLWIG: “Systemic Risk in the Financial Sector: An Analysis of the Subprime-Mortgage Financial Crisis”, Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods Bonn 2008/43, Noviembre 2008.

MACHICADO Gustavo, (2009). *Las Características y la Evolución de la Productividad en Bolivia, 2009*. Universidad Mayor de San Andrés – Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES)

ROBINSON, Sherman. 1989. “Multisector models”. En Hollis Chenery y T. N Srinivasan (editores), *Handbook of Development Economics*, vol. 2, págs. 885-947. Amsterdam, Nueva York y Oxford: Elsevier Science and North Holland.

WILLEM H. Buiter. (2008) European Institute London School of Economics and Political Science, Universiteit van Amsterdam, CEPR and NBER.

Las características y la evolución de la productividad en Bolivia¹

Carlos Gustavo Machicado S.

I. Introducción

El año 1986 el Gobierno de Bolivia a través del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Planeamiento y Coordinación solicita al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la cooperación técnica para el establecimiento de una estrategia de desarrollo industrial (subprograma A.2 – Apoyo al Desarrollo Industrial).

El coordinador de dicho subprograma, Eduardo Cobas, entrega en 1987 un informe de la primera etapa consistente principalmente en un diagnóstico y análisis del sector industrial manufacturero durante los años 1978-1986 y en la identificación preliminar de los rubros y áreas prioritarias para una estrategia de desarrollo industrial en el marco de la Nueva Política Económica (NPE) instaurada desde agosto de 1985.

El presente documento realiza un diagnóstico similar al realizado por Cobas (1987) pero para el período 1988-2001 que corresponde al período de Reformas Estructurales y de Liberalización del Mercado, poniendo énfasis en la productividad como el elemento fundamental que explica el fracaso de todas estas reformas en la consolidación de una industria manufacturera competitiva y eficiente, capaz de generar los excedentes necesarios para garantizar un crecimiento sostenido de la economía.

Son muchos los estudios que se han hecho en Bolivia acerca del sector industrial manufacturero. Escobar de Pabón y Kruse (2002) y Lazo (2005) hacen una descripción detallada del mismo. Entre los es-

¹ El autor agradece los comentarios de Rolando Morales, Rodney Pereira, Katherina Capra, Elizabeth Jiménez y todos los demás participantes del Seminario Taller CIDES – UMSA. Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a ninguna institución.

tudios de carácter más técnico destacan el de Valverde (1994) que estima una función de producción usando la energía como un insumo de producción y Antelo (1995) que analiza la competitividad y las restricciones al crédito para los sectores industriales. Más recientemente Jiménez y Landa (2004) analizan el desempeño laboral de las empresas pequeñas y medianas entre 1995 y 2001 usando datos de empresas de la industria manufacturera.²

En sí la gran mayoría de los trabajos resaltan los problemas de productividad de la industria manufacturera y la falta de una verdadera política industrial en Bolivia. Machicado (2006) haciendo una reseña de la industrialización en Bolivia concluye que el futuro económico de las regiones pobres (y por ende de Bolivia), es industrializarse. Asimismo, el autor textualmente indica: “Se constata por la historia que cuando el crecimiento del producto llega a superar un cierto nivel de crecimiento, digamos 4% promedio anual, se producen cambios significativos en la composición de las diferentes ramas de la actividad, por ejemplo las actividades agrícolas comienzan a expandirse a ritmo cada vez más lento en relación al producto total, y se nota un crecimiento relativo mas intenso de la industria manufacturera”. Gollin, Parente y Rogerson (2002) demuestran que para que esto suceda tiene que haber un cambio en productividad importante que permita desplazar recursos desde actividades como la agricultura a la industria manufacturera.

Precisamente eso no sucedió en el período de reformas estructurales. La productividad en vez de aumentar, decreció a una tasa acumulada anual de -9.3%. Por otro lado, la NPE no cumplió con su objetivo de crear un ambiente adecuado para que funcione la empresa privada como motor de crecimiento, pues perduraron algunas distorsiones en la asignación de recursos y surgieron otras nuevas. Si bien en este documento no se hace un análisis en detalle de las distorsiones, se utiliza como argumento principal para explicar el bajo nivel de productividad que prevaleció en los distintos sectores.³

Por distorsiones entendemos como aquellos elementos que surgen de las políticas del gobierno o también del propio mercado, que impiden que los factores de producción sean asignados de manera óptima. En otras palabras, estas distorsiones afectan las productividades marginales del ca-

² Entre estudios econométricos destacan los de Antelo y Dorado (1996), Chávez y Dorado (1996) y Muriel (1999).

³ Ver Machicado y Birbuet (2009) para un análisis detallado de las distorsiones como determinantes de la baja productividad en Bolivia.

pital y el trabajo impidiendo la asignación óptima de estos factores entre las empresas de un mismo sector o entre empresas de diferentes sectores. La reciente literatura sobre productividad ha puesto énfasis en esto para explicar la baja productividad de algunos países y la creciente brecha entre países subdesarrollados y países industrializados.⁴

El siguiente análisis se lo pude dividir en dos etapas. En una primera etapa se realiza un análisis de la industria manufacturera a nivel general, viendo la evolución que ha tenido durante el período de reformas estructurales haciendo comparaciones entre los sub-períodos de fortalecimiento de las Reformas de 1ra Generación (1988-1993), período de Reformas de 2da Generación (1994-1997) y el período de Post-reformas (1998-2001). Luego en una segunda etapa se hace un análisis del crecimiento de la producción y la productividad en los principales sub-sectores de la industria manufacturera y se discuten estas tasas de crecimiento en base a lo ocurrido con los factores capital y trabajo en cada uno de los sub-sectores.

Es importante recalcar que este estudio utiliza datos a nivel de empresas, las cuales son agregadas a 4 dígitos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU). A excepción del trabajo de Jiménez y Landa (2004) y Machicado y Birbuet (2009) no se han realizado trabajos utilizando información microeconómica para analizar productividad y la tendencia de futuros trabajos debería ser esta pues el análisis macroeconómico de productividad tiene muchos sesgos y problemas que surge del problema de la agregación que se hace de la economía.

La estructura del presente documento es la siguiente: En la sección 2 se presenta un análisis de la industria manufacturera a nivel general. En la sección 3 se realiza el análisis sectorial y finalmente en la sección 4 se presentan las conclusiones a las que se arribaron.

II. La Industria Manufacturera en Bolivia 1988-2001

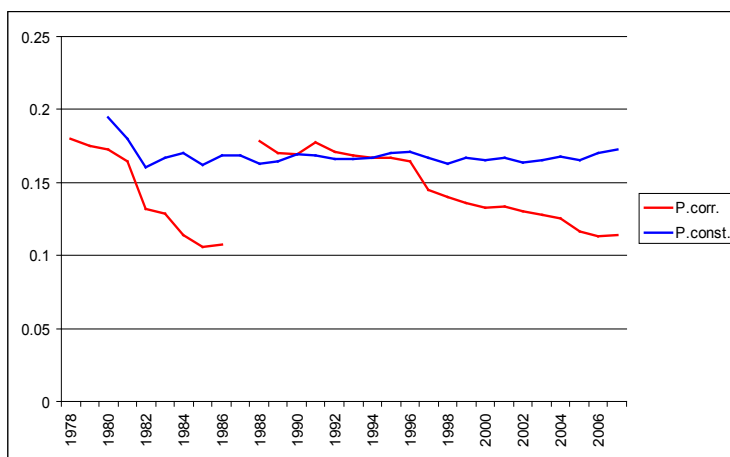
En esta sección se presenta un diagnóstico de la industria manufacturera durante el período 1988-2001 siguiendo la línea del documento de Cobas (1987).

⁴ Ver Hsieh y Klenow (2008) y Restuccia y Rogerson (2008).

II.1. La Estructura Industrial

Durante el período de 1988 – 2001 el comportamiento de la industria manufacturera muestra una tendencia estable en relación a su participación en la estructura productiva del país. En promedio la participación del PIB a precios constantes fue de 16.68% con una desviación estándar de 0.0026, como se observa en el gráfico 1. Los únicos años que tuvo una participación por encima del 17% fueron 1995 y 1996, correspondientes al período de Reformas de 2da Generación. En el grafico 1 se muestra también la participación del PIB industrial sobre el PIB total a precios corrientes, el cual muestra una tendencia decreciente entre 1988 y 2001. Esta tendencia se torna más pronunciada a partir de 1996.

Grafico No.1
Participación del PIB Industrial en el PIB Total



Fuente: INE

Nota: No se tiene el dato a precios corrientes para el año 1997

La tabla 1 presenta, además del PIB de la industria manufacturera relativo al PIB total de la economía, un conjunto de otras variables relativas. Se observa una caída sostenida en la participación del consumo de los hogares de productos industriales sobre el consumo total. Este cae de 49.07% en 1988 a 45.69% en 2001. No se puede afirmar que la demanda final de productos industriales de origen nacional ha sido sustituida por el rubro de importaciones, como sucedió en el período 1978-1986, pues estas no

muestran un aumento sostenido a lo largo del periodo, mas bien tienen un comportamiento irregular aumentando entre 1990 y 1992 y también entre 1996 y 1998, pero teniendo caídas en otros períodos.

Tabla No.1
Indicadores económicos comparativos de la Industria
Manufacturera: 1988-2001

Años	PIBi/ PIBt	IMPORi/ IMPORt	CON.HOGi/ CON.HOGt	FBKFi/ FBKFt	EXPi/ EXPt
1988	0.1628	0.8299	0.4907	0.3970	0.2259
1989	0.1647	0.8391	0.4889	0.3545	0.2894
1990	0.1696	0.8416	0.4871	0.4131	0.3348
1991	0.1689	0.8487	0.4837	0.4801	0.3532
1992	0.1663	0.8513	0.4802	0.4874	0.3658
1993	0.1660	0.8250	0.4717	0.4721	0.3623
1994	0.1672	0.8193	0.4752	0.4144	0.3931
1995	0.1706	0.8250	0.4792	0.4509	0.3796
1996	0.1714	0.8473	0.4772	0.4648	0.4137
1997	0.1666	0.8568	0.4694	0.4797	0.4079
1998	0.1626	0.8659	0.4612	0.3923	0.4653
1999	0.1666	0.8247	0.4589	0.3818	0.5003
2000	0.1654	0.8556	0.4597	0.3498	0.5129
2001	0.1671	0.8342	0.4569	0.3332	0.5127
Promedio	0.1668	0.8403	0.4743	0.4194	0.3941
Desv. Stand.	0.0026	0.0144	0.0116	0.0533	0.0839

Fuente: INE

Se observa también que la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) tuvo un crecimiento importante durante los años 1991 y 1992, cayendo hacia 1994, recuperándose hacia 1997, pero luego vuelve a caer, incluso por debajo de sus niveles a principios del período en los años 2000 y 2001, lo que indica que claramente hay una caída en la inversión en la industria manufacturera en la etapa Post – reformas. Las exportaciones por el contrario muestran un incremento sostenido en la participación total de las exportaciones, lo que indica que la industria tuvo una mayor orientación hacia el mercado externo. Ciertamente esto fue producto de las reformas que liberalizaron el mercado que generaron el incentivo a las industrias para ampliar sus mercados.

Al parecer en el único ámbito en que fue exitoso el período de Reformas Estructurales en Bolivia, fue en las exportaciones. La liberalización del mercado y la apertura de nuevos mercados permitieron a las empresas incrementar sus volúmenes de exportación. Por otro lado también se debe admitir que para un mercado tan pequeño como es el mercado boliviano, la única opción que existe para una empresa de crecer y generar economías de escala es de exportar. Las empresas que se lograron consolidar en esta etapa son precisamente aquellas empresas que entendieron esto y pudieron exportar sus productos. Ciertamente la mayoría de las empresas que fueron exitosas fueron empresas grandes y medianas.⁵

II.2. Tasas de Crecimiento de la Economía y la Industria Manufacturera

A nivel de la economía en general los tres sub-períodos de análisis presentan diferencias marcadas en cuanto a tasas de crecimiento del PIB así como de otras variables macroeconómicas. En la tabla 2, se puede observar que el periodo de Reformas de 2da Generación es el que mayor crecimiento presenta con una tasa de crecimiento anual acumulada de 4.66%.

Asimismo el consumo de los hogares, del gobierno y la FBKF presentan también las mayores tasas de crecimiento. De hecho la demanda interna crece en 6.35%. Sin embargo en este sub-periodo las exportaciones tienen un crecimiento bajo comparado con el período de fortalecimiento de Reformas de 1ra Generación, éstas crecieron solo 3.59%. Sucede lo contrario con las importaciones que crecen a una tasa superior al 10%.

Tabla No.2
Tasas de crecimiento acumulativo anual del PIB
(En porcentajes)

Periodos	PIB	Consumo Final			Formación Bruta de Capital			Demanda Interna	Export.	Import.	X-M
		Hoga.	Gov.	Total	FBKF	VE	Total				
2001/1988	0.0367	0.0319	0.0292	0.0315	0.0449	(0.0064)	0.0409	0.0328	0.0676	0.0469	(0.1396)
1993/1988	0.0391	0.0307	0.0206	0.0293	0.0880	(1.6487)	0.0633	0.0340	0.0960	0.0632	(0.0820)
1997/1994	0.0466	0.0387	0.0418	0.0392	0.1725	(2.1993)	0.2022	0.0635	0.0359	0.1011	(2.9719)
2001/1998	0.0154	0.0211	0.0272	0.0219	(0.1536)	0.0211	(0.1468)	(0.0109)	0.0282	(0.0627)	(0.6087)

Fuente: INE

⁵ Hay alguna evidencia de que empresas pequeñas también pudieron acceder a mercados internacionales, pero de manera informal y en cierto sentido de contrabando.

En el período de Reformas de 2da Generación destaca el fuerte crecimiento de la inversión con una tasa de crecimiento de 20.22%, superando el moderado crecimiento durante el período de Reformas de 1ra Generación y el crecimiento acumulado durante todo el período. Si bien la inversión experimentó esta importante tasa de crecimiento, en el período de Post-reformas también el decrecimiento fue importante con una tasa de -14.68%, mostrando la alta volatilidad que caracteriza a la inversión.

En general todas las variables se deprimen en su crecimiento en el sub-período de 1998 a 2001. El PIB crece apenas en un 1.54%, la demanda interna tiene un decrecimiento de -1.09% y las importaciones caen en -6.27%, al igual que las exportaciones que solo crecen en 2.82%. En síntesis, se puede afirmar que este sub-período muestra una economía entrando a un período de crisis que alcanzaría su máximo nivel el año 2003 con características que trascendieron el ámbito económico y más bien se tradujo en eclosión social y política.

Destaca el importante crecimiento de las exportaciones en el sub-período 1988-1993 producto precisamente de las reformas de liberalización de mercado, libre convertibilidad del tipo de cambio, eliminación de controles de precios y apertura al comercio externo que fueron las principales medidas del D.S. 21060 que beneficiaron a la industria manufacturera. No olvidar que uno de los principales objetivos de este decreto fue precisamente el restablecer la solvencia externa a través de un modelo de desarrollo basado en el mercado como asignador de recursos y la apertura de la economía.

El consumo de gobierno tuvo su mayor crecimiento durante el período de reformas de 2da Generación, producto principalmente de la implementación de la reforma al Sistema de Pensiones, donde se pasó de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual y también influyó el proceso de descentralización administrativa que implicó una reforma de descentralización de los programas de gasto del gobierno a través de la “Ley de Participación Popular” y la Ley de Descentralización, propiamente dicha.

En general, durante todo el período de análisis, la economía tuvo un crecimiento moderado de 3.67% que hasta incluso se lo podría considerar bajo. Solamente las exportaciones superaron la tasa del 6% que es la que se

hubiera deseado para el PIB a fin de poder superar los niveles de pobreza, que más bien se agudizaron durante este período.⁶

El desenvolvimiento de la Industria Manufacturera en el curso de las tres etapas de referencia es muy similar a lo que aconteció en la economía en su conjunto. En la siguiente tabla se puede ver que las tasas de crecimiento del PIB industrial fueron ligeramente superiores a las de la economía pero fueron también bajas. En todo el período el PIB industrial creció en solo 3.88%.

Tabla No.3
Tasas de crecimiento acumulativo anual del PIB
de la Industria Manufacturera
(En porcentajes)

Año	PIB Manufact.	Consumo Final			Form. Bruta de Capital			Demanda Interna	Export. (FOB)	Import. (CIF)	X-M
		Hoga.	Gob.	Total	FBKF	VE	Total				
2001/1988	0.0388	0.0262	0	0.0262	0.0309	(2.1441)	0.0493	0.0290	0.1371	0.0473	(0.0070)
1993/1988	0.0432	0.0226	0	0.0226	0.1264	0.2533	0.1178	0.0345	0.2045	0.0620	0.0081
1997/1994	0.0454	0.0345	0	0.0345	0.2311	(2.2926)	0.3391	0.0816	0.0487	0.1176	0.1770
2001/1998	0.0247	0.0179	0	0.0179	(0.1985)	(0.0731)	(0.1825)	(0.0219)	0.0620	(0.0742)	(0.1936)

Fuente: INE

Note que en este periodo de reformas y post-reformas el gobierno no adquiere bienes de consumo de la industria manufacturera, práctica que había sido común en años previos a 1985 en que el modelo vigente era de capitalismo de Estado donde el Estado tenía una participación directa en actividades productivas o apoyaba a actividades productivas privadas mediante la compra de sus productos. Ciertamente esta intervención por parte del Estado fue altamente distorsiva al momento de asignar recursos, pues actuaba como un Estado subsidiario de actividades que no necesariamente eran rentables o productivas.

El sub-período de Reformas de 2da Generación se caracteriza por un aumento del gasto de los hogares en 3.45% así como también de las importaciones de la industria manufacturera en 11.76%. En este período la

⁶ Landa (2002) muestra que el porcentaje de pobreza aumento de 62.26% en 1999 a 64.39% en 2001.

inversión en el sector tiene un crecimiento muy importante de 33.91% lo que lleva a una tasa de crecimiento de la demanda interna de 8.16%.

El sub-período de Post-reformas que ya lo clasificamos como el inicio de la crisis, afecta también de manera significativa a la industria manufacturera haciendo que la inversión caiga en -18.25% y que impulse a un decrecimiento de la demanda interna de -2.19%, a pesar que el consumo de los hogares aumento ligeramente en un 1.79%.

Durante el sub-período de 1988-1993 destaca también la elevada tasa de crecimiento de las exportaciones que fue de 20.45% y que se explica también por la aplicación precisamente de todas las reformas antes mencionadas de liberalización del mercado y apertura al comercio internacional. La FBKF tuvo también un interesante crecimiento de 12.64%, esto por efecto principalmente de la promulgación de la Ley de Inversiones que facilito o prácticamente incentivo la Inversión Extranjera Directa (IED) en todos los sectores. Más adelante se presenta un análisis de la IED durante este periodo.

El paralelismo que existe entre el PIB por tipo de gasto de la industria manufacturera y el PIB por tipo de gasto de la economía en general nos permiten extrapolar el comportamiento sectorial de la industria manufacturera a la economía en general y esto será importante al momento de explicar la productividad del sector industrial manufacturero como un determinante importante del desempeño de la producción de la economía nacional en su conjunto.

II.3. Productividad y Valor Agregado

El análisis de productividad se lo ha realizado en base a la Encuesta Anual de la Industria Manufacturera. Esta encuesta comenzó a realizarse en la década del 70 como una encuesta a todo tipo de establecimientos económicos, es decir incluía comercio, servicios, minería y manufacturas. Sin embargo a partir de 1988 la encuesta solo cubre empresas de la industria manufacturera. La encuesta fue realizada hasta 2001, para luego volverse a realizar el año 2008.⁷

⁷ Hasta el momento no existe ningún resultado en relación a la encuesta realizada el año pasado. Lo único que se sabe es que se han incluido temas de medio ambiente que no tenía la encuesta en los 90.

La medida de productividad que estamos empleando es la de Productividad Total de Factores (TFP por sus siglas en inglés) que es sin lugar a dudas una medida mucho más precisa que las medidas de productividad laboral típicamente usadas, pues es una medida que toma en cuenta los efectos sobre el producto que no son causados por los insumos. En sí TFP es una medida “pura” de productividad pero que obviamente está relacionada con la asignación de los factores capital y trabajo en el proceso productivo.

Para calcular el TFP se ha utilizado datos a nivel de firmas y se ha empleado la metodología de Hsieh y Klenow (2008) que incorpora el efecto de distorsiones en la asignación de los recursos dentro del cálculo del TFP. Esta metodología es nueva y sigue la línea del análisis de brechas de productividad entre países que ha reemplazado el análisis de la Contabilidad del Crecimiento.⁸

En el presente documento solamente se utilizan las estimaciones de TFP obtenidas con el modelo y se las compara, primero a nivel general y luego a nivel sectorial con el índice de producción y otras variables en la medida que sea posible.⁹

En ese sentido debemos partir viendo que ha sucedido con la productividad a nivel agregado en la industria manufacturera. El gráfico 2 muestra la evolución del índice de producción (volumen físico), de productividad (TFP), de capital (activos fijos) y de empleo (número de trabajadores) para el período seleccionado.

Primeramente se observa que la productividad muestra una tendencia decreciente a lo largo de todo el período 1988-2001. De hecho la variación promedio acumulada de la productividad ha sido de -9.3%. Ciertamente durante los primeros años (1988-1993) la caída de la productividad no ha sido muy fuerte, apenas de -2.4%, pero en los años posteriores se observan caídas mayores a 30%.

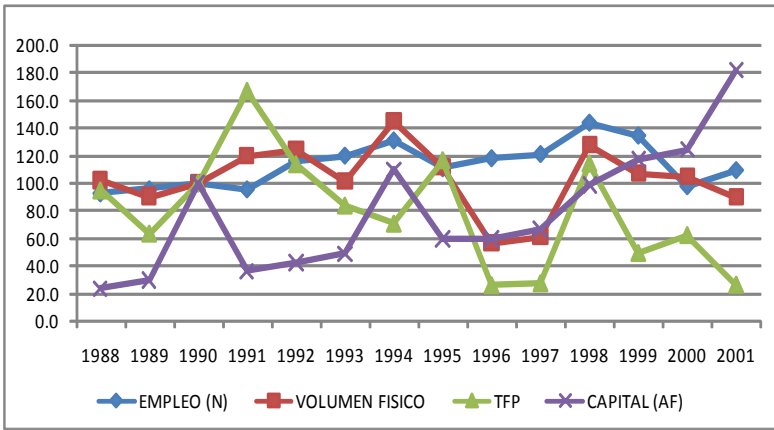
En segundo lugar se observa una correlación importante entre el índice de volumen físico y el índice de TFP, específicamente el coeficiente de correlación entre estas dos variables es de 0.65. No ocurre lo mismo con el empleo que presenta un coeficiente de correlación de 0.22 con la producción y de -0.2 con la productividad. Este último dato resulta interesante

⁸ Ver Klenow y Rodríguez-Clare (1997).

⁹ Para mayores referencias y detalles de la metodología de cálculo y los resultados para Bolivia, ver Machicado y Birbuet (2009).

pues indica que hay una relación inversa entre productividad y empleo a nivel de la industria manufacturera. Probablemente las ganancias en productividad se dan a través de procesos de restructuración de las empresas que se traducen en menores niveles de empleo. Esto se lo verá más adelante, cuando se realice el análisis sectorial.

Gráfico No.2
Industria Manufacturera: Índices de Producción,
Empleo y Productividad (TFP)
(año base 1990=100)



Fuente: INE

En tercer lugar se observa también una correlación negativa entre la productividad y el capital. El coeficiente de correlación es de -0.45, esto puede estar indicando que las empresas en Bolivia tienen un exceso de capacidad instalada que explica en gran medida la baja productividad. Si pensamos que la productividad ha disminuido, esto puede deberse a que las empresas tienen un exceso de capital. En otras palabras las empresas no han sido lo suficientemente eficientes para dimensionar sus plantas, sobredimensionándolas.

De hecho, en el periodo 1985-1989, el promedio de la capacidad utilizada en la Industria Manufacturera fue de 44%. La capacidad se incrementó en el periodo 1990-1995 a 53% y a 58% en el período 1997-2001, en promedio. De todas maneras, una capacidad utilizada de 60% es baja.

Tabla No.4
Utilización de la capacidad productiva instalada
(En porcentajes)

GRUPO DE ACTIVIDAD INDUSTRIAL	1997	1998	1999	2000	2001
INDUSTRIA MANUFACTURERA	61	60	58	55	54
Industrias básicas de metales no ferrosos	51	43	45	51	43
Fabricación de prod. metálicos, excepto maquinaria y equipo	57	60	53	44	47
Ind. del cuero y prod. de cuero y sucedáneos	53	51	53	49	53
Bebidas y tabaco	64	64	57	53	54
Ind. de madera y prod. de madera y corcho	51	46	48	40	43
Fabricación de textiles y prendas de vestir	64	62	54	50	48
Imprentas editoriales e industrias conexas	56	59	58	54	49
Fabricación de sustancias químicas y otros químicos industriales	63	59	58	59	58
Fabricación de productos de plástico	64	61	61	54	56
Fabricación de productos alimenticios excepto bebidas	60	59	60	60	59
Fabricación de calzado excepto el de caucho vulcanizado y plástico	57	59	58	52	58
Fabricación de productos minerales no metálicos	63	64	63	55	56
Otras industrias manufactureras	72	69	63	57	60

Fuente: INE.

En la tabla 4 se observa el porcentaje de capacidad utilizada por cada uno de los subsectores de la industria manufacturera. La capacidad utilizada es baja en todos ellos y muestra una tendencia decreciente. En el 2001 todos los sub-sectores tienen una capacidad utilizada por debajo del 60%, es más todos los sectores reducen su capacidad utilizada en este año, precisamente por efectos del inicio de la crisis.

III. Análisis Sectorial

Una vez que se tiene una visión de la industria manufacturera a nivel agregado y se ha constatado que si bien la etapa de reformas estructurales en Bolivia estuvo asociado con un incremento de las exportaciones y en cierto sentido o en alguna etapa con un incremento de la inversión, surge la pregunta de por qué no ha habido el ansiado aumento de la productividad. Es más la productividad medida por el TFP se ha contraído y puede ser la explicación de porque después de más 10 años

de reformas estructurales, Bolivia no ha podido consolidar un modelo de crecimiento sostenible y mas aun lograr el ansiado proceso de industrialización.

En ese sentido, en esta sección se hace un análisis sectorial de la productividad, poniendo énfasis en la mala asignación de factores como el elemento que explica las diferencias en las tasas de crecimiento de la productividad y de la producción de los distintos sectores. No se debe negar que detrás de la medida de TFP hay muchos otros elementos que pueden estar explicando las diferencias en productividad, entre ellos el capital humano por ejemplo, pero esta es una desventaja que tiene todas estas medidas relacionadas con el residuo de Solow.

III.1. Participación relativa del valor agregado bruto sectorial en el valor agregado bruto manufacturero

Para comenzar el análisis vamos a analizar la participación relativa del Valor Agregado Bruto por sectores en el Valor Agregado Bruto de la Industria en su conjunto. Como se observa en la tabla 5, los sectores de alimentos y productos de minerales no metálicos son los que presentan las mayores tasas de crecimiento anual acumulado durante todo el período con tasas de 5.38% y 5.47% respectivamente.

Tabla No.5
Tasas de crecimiento del PIB manufacturero por rubros
(En porcentajes)

	Ind. Manu- factu- rera	Ali- men- tos	Bebi- das y Tabaco	Textiles, Prendas de Vestir y Produc- tos del Cuero	Ma- dera y Produc- tos de Madera	Produc- tos de Refina- ción del Petró- leo	Produc- tos de Míne- rales no Metáli- cos	Otras In- dustrias Manu- facture- ras
2001/1988	0.0388	0.0538	0.0295	0.0247	0.0467	0.0060	0.0547	0.0451
1993/1988	0.0432	0.0474	0.0197	0.0196	0.0537	0.0093	0.1013	0.0852
1997/1994	0.0454	0.0520	0.0633	0.0444	0.0419	0.0286	0.0676	0.0230
2001/1998	0.0247	0.0685	(0.0184)	0.0233	0.0491	(0.0393)	(0.0225)	0.0286

Fuente: INE

Durante el período de Reformas de 1ra Generación donde vimos que destaca el incremento de las exportaciones, los sectores que mayor crecimiento tuvieron fueron los de productos de minerales no metálicos, madera y productos de madera y otras industrias, sobretodo destaca el segundo con una tasa de crecimiento de 10.13%. Dentro de este rubro de productos de minerales no metálicos destaca la joyería.

El período de Reformas de 2da Generación fue el que beneficio a los sectores de bebidas, textiles y productos de refinación del petróleo quienes mostraron sus mayores tasas de crecimiento, superando el 4% a excepción del último sector citado. Sorprende que el sector de alimentos es el único que presenta su máximo crecimiento en el período de Post-reformas con un 6.85%, cuando el resto de los sectores baja su crecimiento e incluso hay sectores que decrecen como ser los de bebidas y tabacos, productos de refinación de petróleo y productos de minerales no metálicos.

En relación a la generación de Valor Agregado Bruto (VAB) de la industria manufacturera, las ramas de mayor importancia son los productos de refinación de petróleo con un 16.8% en 1988, textiles, prendas de vestir y productos de cuero con un 11% en 1994 y bebidas con un 12.3% en 1997. Cercanos a una participación del 10% se encuentran los sectores de carnes frescas y elaboradas y los productos de molinería y panadería.

Tabla No.6
Participación del valor agregado bruto de los
sectores industriales manufactureros
(En porcentajes)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	1988	1993	1994	1997	2001
VABI/VABI	17.8%	18.1%	18.2%	18.2%	18.2%
VALOR AGREGADO BRUTO IND. MANUFACTURERA	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Carnes frescas y elaboradas	10.8%	9.6%	9.2%	9.1%	9.9%
Productos lácteos	4.9%	4.6%	4.5%	4.2%	4.5%
Productos de molinería y panadería	10.4%	10.3%	10.6%	10.0%	9.9%
Azúcar y confitería	3.7%	4.2%	4.7%	4.9%	5.0%
Productos alimenticios diversos	2.1%	3.8%	4.2%	5.6%	9.2%
Bebidas	13.3%	11.7%	11.7%	12.3%	11.7%
Tabaco elaborado	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%	0.9%

Textiles, prendas de vestir y prod. del cuero	12.9%	11.5%	11.0%	11.0%	10.8%
Madera y productos de madera	6.0%	6.3%	6.3%	6.3%	6.6%
Papel y productos de papel	3.4%	3.6%	3.5%	3.2%	3.3%
Substancias y productos químicos	5.4%	5.0%	4.7%	5.1%	5.1%
Productos de refinación del petróleo	16.8%	14.2%	14.4%	13.7%	11.0%
Productos de minerales no metálicos	5.5%	7.2%	7.0%	7.5%	6.7%
Productos básicos de metals	0.7%	1.6%	1.5%	1.3%	1.1%
Productos metálicos, maquinaria y equipo	2.0%	2.1%	2.2%	2.0%	1.7%
Productos manufacturados diversos	1.4%	3.3%	3.5%	2.9%	2.7%

Fuente: INE

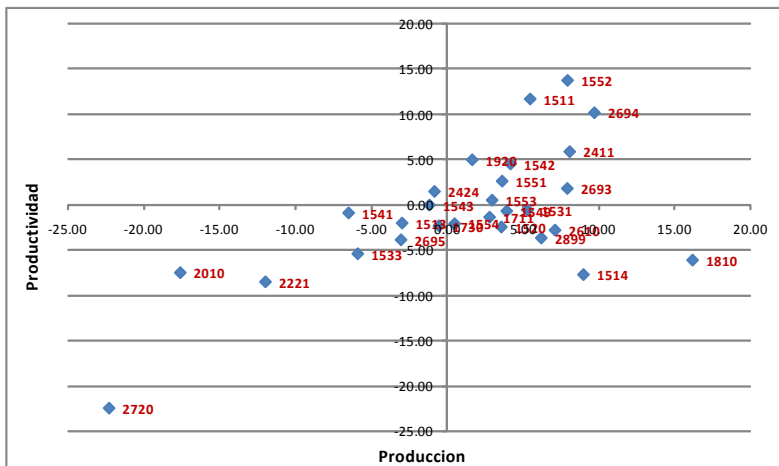
Todos los sectores tienen una participación menor comparando el final del período con el inicio del período (2001 con 1988). Hay otros sectores que aumentan su participación como ser el de productos alimenticios diversos que aumenta su participación a 9.2% en 2001, lo mismo que el sector de azúcar y confitería que aumenta a 5% su participación. Hay sectores también que mantienen un comportamiento estable como ser los subsectores de productos lácteos, madera y productos de madera y productos metálicos, maquinaria y equipos. En general la participación del VAB de la industria sobre el VAB total de la economía se ha mantenido en un promedio de 18%.

III.2. Producción y Productividad

En teoría incrementos en la productividad deberían estar asociados a incrementos en la producción, pero como ya indicamos por un lado no solamente la productividad per se influye en la producción, pues también hay temas relacionados a la asignación de recursos y por otro lado se indicó también que aparentemente las empresas en Bolivia asocian incrementos en productividad con una reasignación de factores trabajo y capital, lo que podría estar afectando también a los niveles de producción.

En esta sección se realiza un análisis sectorial que permite distinguir aquellos sectores que han tenido una correlación positiva y negativa entre sus tasas de crecimiento de la producción y sus tasas de crecimiento de la productividad. Asimismo se obtiene la magnitud de estos crecimientos, para hacer un ranking de sectores de la industria manufacturera.

Gráfico No.3
Tasas de crecimiento de la producción y la
productividad (por sectores)



Fuente: Elaboración propia

El gráfico 3 muestra las tasas de crecimiento acumulado anual de la producción y la productividad por grupo industrial. Estos grupos o sectores han sido clasificados de acuerdo a la Revisión 3 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU).

Como se puede observar hay una gran concentración de sectores que han tenido una tasa de crecimiento de su producción alrededor del 5% y que han tenido una tasa de crecimiento de su productividad entre el -5% y el 5%. En promedio todos los sectores han tenido una tasa de crecimiento de 1.19% para la producción y -0.78 para la productividad. Estos promedios están altamente influenciados por sectores que han tenido tasas de crecimiento muy bajas o muy altas, por tanto otra medida a usar puede ser la mediana. Las medianas son 3.27% y -1.09% para las tasa de crecimiento de la producción y la productividad respectivamente.

Siguiendo a Jemio (2000) se clasifica a los sectores con crecimiento alto, medio y bajo tomando como base el promedio de la industria más/ menos un medio de la desviación estándar. De esta forma, en la categoría “Alta” de crecimiento se encuentran las industrias con tasas de crecimiento promedio anual superiores a 5.34%, en la “Media” aquellas con tasas entre

-1.48% y 5.34% y en la categoría “Baja” aquellas con tasas inferiores al -1.48%. Con referencia a la productividad, los límites superior e inferior son de 2.72% y -2.14% respectivamente.

En base a estos límites tenemos la siguiente clasificación:

Tabla No.6
Clasificación sectorial según tasas de crecimiento de la producción y la productividad

		Tasa de Crecimiento de la Producción			
		Baja	Media	Alta	
Tasa de Crecimiento de la Productividad	Alta		1920	1511	
				1542	
				1552	
				2411	
				2694	
	Media		1513	1531	2693
			1541	1543	
				1549	
				1551	
				1553	
				1554	
				1711	
	Baja			2424	
			1533	1520	1514
			2010	1730	1810
		2221		2610	
		2695		2899	
	2720				

Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que en los extremos se tiene igual numero de sectores, 5 sectores que tienen un crecimiento alto tanto en producción como en productividad e igual número de sectores pero con crecimiento bajo en producción y en productividad. La mayor concentración se observa en el tramo de crecimiento medio tanto en producción como en productividad.

Los sectores con crecimiento alto en ambas variables son: Matanza de Ganado y Preparación y Conservación de Carne (1511), Fábricas y Refinerías de Azúcar (1542), Industrias Vinícolas y Otras Bebidas Fermentadas (1552), Fabricación de Sustancias Químicas Industriales Básicas (2411) y Fabricas de Cemento, Cal y Yeso (2694). Por el contrario los sectores con crecimiento bajo en ambas variables son: Elaboración de Alimentos Preparados para Animales (1533), Aserraderos y Talleres de Acepilladura (2010), Imprentas, Editoriales e Industrias Conexas (2221), Fabricación de Productos Minerales no Metálicos (2695) e Industria Básicas de Metales no Ferrosos (2720).

No existe ningún sector que presente una tasa de crecimiento baja en la producción y una tasa de crecimiento alta en la productividad, pero si se observa lo contrario. Los sectores de Fabricación de Aceites y Grasas Vegetales y Animales (1514), Fabricación de Prendas de Vestir (1810), Fabricación de Vidrio y Productos de Vidrio (2610) y Fabricación de Productos Metálicos excepto Maquinaria y Equipo (2899) presentan tasas de crecimiento de la producción alta pero una baja tasa de crecimiento de la productividad. Estos son los sectores donde las reformas estructurales promovieron un mayor uso de los factores de producción pero donde la asignación de los mismos no fue precisamente la más eficiente de tal manera de asocial esta mayor producción con una mayor productividad. Por el contrario la productividad fue baja en estos sectores.

III.3. Empleo y Capital en los Sub-sectores de la Industria Manufacturera

III.3.1. Empleo

La industria manufacturera ha ocupado el segundo lugar en cuanto a empleo durante el período 1988-2001. En promedio ha absorbido el 17% del empleo, después del sector de comercio que ocupó al 25% de la población en el área urbana. En tercer lugar se encuentran los servicios comunales y personales con un 11.92% y el resto de los sectores ocupan menos del 10% de la población. La tabla 7 muestra la participación del empleo por sectores en la economía durante el período de estudio.

Los años en que más empleo aportó la industria manufacturera fueron 1997 con un 19.81%, 1992 con un 19.59% y 1996 con un 19.14%. Desde 1988 a 1992 que corresponde al período de profundización de las reformas de 1ra Generación se observa un crecimiento sostenido en la participación de la industria, mientras que en el período 1997 a 2001 ocurre lo contrario.

Tabla No.7
Participación del Empleo por Sectores: 1988-2001
 (En porcentajes)

Actividad Económica	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1999	2000	2001
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Agricultura, Silvicultura y Pesca	1.89	2.22	1.23	1.77	2.09	1.87	1.63	2.20	2.76	1.89	3.84	4.90	11.37
Explotación de Minas	1.86	1.99	1.99	2.07	1.79	1.36	1.26	1.66	1.15	1.27	0.85	1.70	1.13
Industria Manufacturera	12.91	14.08	15.92	18.08	19.59	18.30	18.18	18.21	19.14	19.81	18.37	15.30	14.15
Producción, Distribución de Gas y Agua	0.47	0.83	0.61	0.75	0.75	0.41	0.45	0.40	0.53	0.63	0.27	0.80	0.52
Construcción	6.54	7.80	6.62	8.55	9.29	8.15	9.68	8.48	7.96	8.87	8.75	10.40	7.66
Comercio al por Mayor y Menor	24.30	22.50	22.32	24.90	25.23	25.73	27.23	27.69	26.84	24.37	26.89	25.40	24.31
Hoteles y Restaurantes	4.66	3.56	3.24	4.46	3.84	5.15	5.95	5.77	6.24	5.30	6.29	6.00	6.28
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	7.59	7.83	7.68	7.22	7.13	8.40	7.49	7.56	6.97	8.65	8.58	6.90	7.69
Intermediación Financiera	1.01	0.85	1.14	0.97	0.81	1.24	1.08	1.06	1.14	1.27	0.87	1.00	0.93
Actividad Inmobiliaria y Servicios a Empresas	1.72	1.45	1.85	2.76	3.12	3.16	2.93	2.83	3.05	3.65	3.56	4.60	4.72
Administración Pública	6.50	7.21	7.09	5.81	5.70	5.28	4.82	4.53	5.25	4.44	3.90	3.50	3.01
Servicios Comunales y Personales	19.49	17.88	18.88	11.76	10.44	10.39	9.13	9.92	10.08	9.05	7.25	10.80	9.93
Servicios Sociales, Educación y Salud	10.60	11.07	10.57	10.64	9.49	10.43	9.95	9.36	8.76	10.64	10.52	8.70	8.27
Organizaciones Extraterritoriales	0.46	0.74	0.86	0.27	0.72	0.14	0.23	0.33	0.12	0.15	0.06	0.10	0.03

Fuente: INE

Nota: No incluye el año 1998 porque ese año no hubo ningún levantamiento de datos de empleo.

La tabla 8 muestra la estructura del empleo urbano en el sector de la manufactura, de acuerdo a los diferentes grupos industriales, clasificados a dos dígitos de CIU, para algunos años seleccionados.¹⁰

Tabla No.8
Estructura del empleo en la industria manufacturera

Rubros de actividad	1988		1993		1996	
	Emp.	%	Emp.	%	Emp.	%
TOTAL	111340	100	199610	100	267455	100
Alim, bebidas y Tab.	28593	25.7	40154	20.1	51595	19.3
Tex. Prendas vestir y cuero	37855	34.0	78336	39.2	102896	38.5
Madera, incluido Muebles	18770	16.9	26124	13.1	46948	17.6
Papel e imprentas	6879	6.2	11631	5.8	7185	2.7
Petroleo y químicos	3512	3.2	6222	3.1	6096	2.3
Minerales no metalicos	5470	4.9	8548	4.3	12907	4.8
Metálicas básicas	2159	1.9	1757	0.9	2419	0.9
Maquinaria y equipo	3210	2.9	15023	7.5	20170	7.5
Otras industrias	4892	4.4	11815	5.9	17239	6.4

Fuente: INE

Los datos muestran que los sub-sectores más importantes en cuanto a generación de empleos han sido tradicionalmente los de productos alimenticios, alimentos, bebidas y tabaco; los textiles, prendas de vestir e industria del cuero; y la industria de la madera y productos de madera incluyendo muebles. En todos los años estos sectores en conjunto han aportado con más del 70% del empleo de la industria manufacturera y esto se ha mantenido a lo largo de todo el período.

Aquí es importante mencionar que solo se esta tomando en cuenta el empleo en el sector formal. Un elemento importante en el contexto de la economía boliviana y de la industria manufacturera es ciertamente la dinámica laboral en el sector informal. De hecho el sector informal capturo en plenitud la idea de flexibilidad laboral plena y el pago por producto lo que le permitió incrementar sus niveles de productividad. No se tienen datos al respecto, pero si en un estudio de caso realizado por Birbuet y Machicado (2009) se puede evidenciar esta situación.

¹⁰ Estos datos fueron procesados en base a la Encuesta Integrada de Hogares (1988 y 1993) y la Encuesta Nacional de Empleo (1996).

III.3.2. Capital

Como se menciona, uno de los resultados de la apertura comercial y de la implementación de la Ley de Inversiones fue un flujo importante de IED que recibió Bolivia. Ciertamente, la Industria Manufacturera no fue el sector que mayor IED recibió, como se observa en la tabla 9. En definitiva los sectores que mayor IED recibieron fueron los de Explotación y Exploración de Petróleo Crudo y Gas Natural, Construcción y Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones. Todos ellos sectores que representan a las empresas capitalizadas.

De hecho, el proceso de capitalización y privatización de empresas públicas permitió atraer IED, que se incrementó de 2.1% del PIB en 1992 a 10.2% del PIB en 1998, nivel que se mantuvo en 1999. Además del sector hidrocarburos, que fue el más importante en atraer IED, se destaca el sector de servicios.

Tabla No.9
Inversión Extranjera Directa por Actividad Económica

ACTIVIDAD ECONÓMICA	1996	1997	1998	1999	2000(p)
Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	0.3%	0.0%	0.0%	0.3%	
Explotación y Exploración de Petróleo Crudo y Gas Natural	12.5%	34.7%	42.7%	38.2%	44.1%
Explotación y Exploración de Minas y Canteras	4.6%	3.5%	4.0%	2.3%	3.8%
Industria Manufacturera	6.6%	3.0%	1.7%	15.1%	9.8%
Producción y Distribución de Energía Eléctrica, Gas y Agua	9.0%	12.3%	8.9%	7.3%	7.4%
Construcción	0.0%	21.3%	16.5%	15.6%	11.1%
Venta por Mayor y Menor	1.4%	0.1%	0.5%	1.9%	4.2%
Hoteles y Restaurantes		0.1%			0.6%
Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	57.1%	21.0%	16.0%	14.4%	13.1%
Intermediación Financiera	8.4%	2.8%	9.3%	4.3%	5.7%
Otros Servicios	0.0%	1.2%	0.4%	0.6%	0.3%

Fuente: INE en base a reportes de empresas

El aumento en la participación de la IED en la Industria Manufacturera los años 1999 y 2000 se debe principalmente a la privatización de las refinerías. De todas maneras hubo un flujo de IED al sector manufacturero que se concentró principalmente en las empresas grandes y que les permitió ampliar su producción y sus ventas tanto en el mercado interno como en el externo. Sin embargo esta inversión no necesariamente permitió incrementar la productividad, pues no estuvo destinada a la innovación, ni a la capacitación del capital humano.

III.3.3. Análisis Sectorial

En esta sección se realiza un análisis sector por sector de las tasas de crecimiento del capital y del empleo, para analizar de forma descriptiva de que manera las empresas en los distintos sectores han asignado los factores capital y trabajo. Asimismo, se vincula esta asignación de factores con las tasas de crecimiento de la producción y de la productividad reportadas en la sección anterior para inferir si esta asignación de recursos ha sido eficiente o no. Si el resultado es que existen sectores en los cuales la asignación no ha sido eficiente, pues no se han alcanzado tasas de crecimiento de productividad “razonables”, entonces es porque en esos sectores existen distorsiones que impiden una adecuada asignación de factores.

El análisis se lo realiza manteniendo nuestra clasificación de sectores con crecimiento alto, medio y bajo. A continuación se presenta una serie de tablas que muestran el performance de cada uno de los sectores. Se inicia con aquellos sectores que mejor lo han hecho en sentido de tener un crecimiento alto tanto en la producción como en la productividad y que por ende han alcanzado una eficiente asignación de factores. En otras palabras son sectores donde no existen distorsiones.

Lo primero que salta a la vista es que todos los sectores que tuvieron un crecimiento alto tanto en la producción como en la productividad basan este crecimiento principalmente en un crecimiento del capital. Note que los 5 sectores tuvieron tasas de crecimiento del capital superiores al 13% e incluso el sector de fabricación de sustancias químicas tuvo un crecimiento del capital de 20%.

Tabla No.10
Crecimiento de empleo y capital en los sectores con
Crecimiento Alto-Alto

CIIU	Grupo Industrial	Tasa Crec. Empleo	Tasa Crec. Capital
1511	Matanza de Ganado y Preparación y Conservación de Carne	3.59	13.52
1542	Fábricas y Refinerías de Azúcar	-2.28	15.80
1552	Industrias Vinícolas y Otras Bebidas Fermentadas	-0.63	15.27
2411	Fabricación de Sustancias Químicas Industriales Básicas	0.09	20.26
2694	Fabricación de Cemento, Cal y Yeso	5.05	16.56

Fuente: Elaboración propia

En términos de empleo se observa que solamente el sector de fabricación de cemento, cal y yeso tuvo un crecimiento alto en términos de empleo con una tasa de 5%. El sector de matanza de ganado y preparación y conservación de carne también muestra incrementos importantes en empleo, sin embargo los otros sectores muestran variaciones casi nulas de empleo y el sector de fabricación y refinación de azúcar muestra una disminución del empleo. Este último sector claramente experimentó una sustitución entre capital y empleo que claramente respondió a una mejor asignación de los factores.

Resulta interesante también constatar que los sectores con ciiu 1511 y 2694 que incrementaron tanto su capital como el trabajo tuvieron tasas de crecimiento de productividad superiores al 10% y solamente el sector 1552 los supero, lo que indica que la industria vinícola se torno intensiva en capital y por ende se justifica la reducción aunque leve que hubo del factor trabajo en ese sector.

En cuanto a los sectores que tuvieron un crecimiento alto en la producción pero bajo en la productividad se observa en la tabla 11 que el crecimiento en la producción se explica en gran medida por un crecimiento alto en el capital y en sectores como fabricación de aceites y prendas de vestir también se explica por un alto crecimiento en el empleo. Sin embargo la baja productividad alcanzada se debe a que estos sectores aparentemente sobredimensionaron sus plantas. Es decir, tienen un exceso de capital y empleo lo que explica su bajo nivel de productividad.

Tabla No.11
Crecimiento de empleo y capital en los sectores con
Crecimiento Alto-Bajo

CIIU	Grupo Industrial	Tasa Crec. Empleo	Tasa Crec. Capital
1514	Fabricación de Aceites y Grasas Vegetales y Animales	9.49	26.69
1810	Fabricación de Prendas de Vestir, excepto Calzados	17.10	58.12
2610	Fabricación de Vidrio y Productos de Vidrio	-7.71	15.17
2899	Fabricación de Productos Metálicos, excepto Maq. y Equipo	-4.08	16.96

Fuente: Elaboración propia

Es muy probable que estos sectores principalmente el de textiles hayan percibido la apertura del mercado como una gran oportunidad para crecer y efectivamente así fue como lo demuestran los datos a nivel de tasas de crecimiento de la producción, pero no tuvieron el cuidado necesario para asignar los recursos de una forma eficiente de tal forma de incrementar también la productividad. Por el contrario los sectores de fabricación de vidrio y de productos metálicos sustituyeron de manera inapropiada capital por trabajo, probablemente si no hubieran reducido el trabajo, hubieran logrado incrementar también su productividad.

El único sector que tuvo un crecimiento alto en la producción y medio en la productividad es el sector de fabricación de productos de arcilla para la construcción. También el alto crecimiento en la producción se explica por el crecimiento del 20% del capital y ciertamente el crecimiento importante en el empleo de casi 4% explica el crecimiento moderado que tuvo en productividad. Seguramente con un crecimiento no tan alto en capital se podría haber alcanzado un crecimiento alto en productividad o quizás por el contrario hubiera sido necesario un mayor crecimiento en el empleo para tener un crecimiento alto también en productividad.

Tabla No.12
Crecimiento de empleo y capital en los sectores con
crecimiento alto-medio

CIU	Grupo Industrial	Tasa Crec. Empleo	Tasa Crec. Capital
2693	Fabricación de Productos de Arcilla para Construcción	3.79	20.05

Fuente: Elaboración propia

Luego se realiza el análisis para aquellos sectores que tienen un crecimiento bajo en la producción. Como ya se indico no existe ningún sector que haya tenido un crecimiento alto en productividad. En la tabla 13 se muestran aquellos sectores que presentaron adicionalmente un crecimiento bajo en productividad.

Tabla No.13
Crecimiento de empleo y capital en los sectores con
crecimiento bajo-bajo

CIU	Grupo Industrial	Tasa Crec. Empleo	Tasa Crec. Capital
1533	Elaboración de Alimentos Preparados para Animales	-4.81	6.80
2010	Aserraderos, Talleres de Acepilladura	-17.57	-9.58
2221	Imprentas, Editoriales e Industrias Conexas	-12.61	-1.46
2695	Fabricación de Productos Minerales No Metálicos, n.e.p.	-3.71	13.37
2720	Industrias Básicas de Metales No Ferrosos	-11.69	-3.42

Fuente: Elaboración propia

A excepción de los sectores de elaboración de alimentos preparados para animales y de fabricación de productos minerales no metálicos los otros sectores muestran tasa de crecimiento negativas tanto en capital como en empleo. En particular el decrecimiento del empleo es fuerte en tres de los sectores, con tasas que superan el 10%.

Llama la atención que el sector de fabricación de productos minerales no metálicos haya tenido un crecimiento importante en capital (13.37%) y si bien el empleo no decreció en una magnitud muy alta, este sector tuvo un bajo desempeño tanto en producción como en productividad. Sectores que tuvieron un comportamiento similar tuvieron tasas de crecimiento alto por lo menos en la producción. La explicación para esto es que la producción es bastante sensible a variaciones en el empleo en este sector, de hecho la producción decreció en -3.05%, tasa muy similar a la de decrecimiento del empleo. El decrecimiento en la productividad se explica fundamentalmente por un excesivo crecimiento del capital acompañado por un decrecimiento del empleo.

Tabla No.14
Crecimiento de empleo y capital en los sectores con
crecimiento bajo-medio

CIU	Grupo Industrial	Tasa Crec. Empleo	Tasa Crec. Capital
1513	Envasado y Conservación de Frutas Legumbres	-5.23	2.80
1541	Fabricación de Productos de Panadería	-4.01	3.14

Fuente: Elaboración propia

En los sectores que tienen un crecimiento medio en la productividad es evidente que esto se explica por un crecimiento moderado en el capital y una reducción también moderada en el empleo. Note que los dos sectores en la tabla 14 presentan similares características en relación a sus tasas de crecimiento. El bajo nivel de producción se explica en parte también por la sustitución de empleo por capital.

Finalmente, hacemos el análisis para aquellos sectores que han tenido un crecimiento medio en la producción. Dentro de estos sectores solamente el sector de fabricación de calzados muestra un crecimiento alto en la productividad. La tabla 15 muestra que en términos de empleo ha tenido una caída muy leve, y más bien hay un crecimiento de 6% en el capital, lo que en gran medida estaría explicando la alta productividad.

Tabla No.15
Crecimiento de empleo y capital en los sectores con
crecimiento medio-alto

CIU	Grupo Industrial	Tasa Crec. Empleo	Tasa Crec. Capital
1920	Fabricación de Calzados, excepto de Caucho Vulcanizado	-0.37	6.02

Fuente: Elaboración propia

En base a un estudio de caso realizado por Birbuet y Machicado (2009) donde se analiza en detalle este sector se pudo constatar que son muy pocas las empresas formales que se dedican a esta actividad y por el contrario hay una gran cantidad de pequeños empresarios o artesanos informales que gozan de una productividad muy similar que la de las empresas formales grandes. La explicación para esto es que la informalidad es sinónimo de flexibilidad laboral y una reducida o casi nula exposición a distorsiones tanto del mercado como del gobierno. Por tanto estas empresas pueden asignar de manera eficiente sus recursos, especialmente el factor trabajo. Ciertamente lo que les falta para incrementar sus niveles de productividad es, mejorar sus procesos productivos y usar más tecnología que les permita producir a mayor escala y productos homogéneos en calidad.¹¹

Tabla No.16
Crecimiento de empleo y capital en los sectores con
crecimiento medio-bajo

CIU	Grupo Industrial	Tasa Crec. Empleo	Tasa Crec. Capital
1520	Fabricación de Productos Lácteos	3,55	19,54
1730	Fabricas de tejidos de Punto	-3,34	6,44

Fuente: Elaboración propia

¹¹ Es importante tener en cuenta que el análisis sectorial toma en cuenta solo a las empresas definidas como formales, las cuales en su gran mayoría actúan como pseudo formales, pues tienen prácticas que son más parecidas a las de empresas informales, especialmente en el ámbito laboral.

La tabla 16 presenta los sectores que tienen un crecimiento bajo en la productividad. Los patrones en los dos sectores son totalmente distintos. Mientras que en el sector de fabricación de productos lácteos el capital tiene un crecimiento importante y el empleo un crecimiento razonable, en el sector de fabricación de tejidos de punto, el capital tiene un crecimiento moderado y el empleo decrece. Esto significa que en ambos sectores existe una muy mala asignación de los factores que explica el crecimiento bajo en productividad. Probablemente un crecimiento menor del capital en lácteos y un crecimiento positivo en empleo en tejidos hubieran contribuido a una mejor productividad en ambos sectores.

Finalmente se tiene el mayor grupo de sectores que son los que tienen crecimiento medio en producción y productividad. En todos ellos destaca un crecimiento alto en capital al igual que los que tenían un crecimiento alto, sin embargo todos ellos también excepto productos de molinería y productos alimenticios diversos presentan tasas de crecimiento del empleo negativas.

Tabla No.17
Crecimiento de empleo y capital en los sectores con
crecimiento medio-medio

CIU	Grupo Industrial	Tasa Crec. Empleo	Tasa Crec. Capital
1531	Productos de Molinería	5.66	16.56
1543	Fabricación de Cacao, Chocolate y Artículos de Confitería	-0.23	12.31
1549	Elaboración de Productos Alimenticios Diversos	3.12	13.82
1551	Destilación, Rectificación, Mezcla de Bebidas Espirituosas	-1.60	13.82
1553	Bebidas Malteadas y Malta	-1.85	18.21
1554	Industria de Bebidas No Alcohólicas y Aguas Gaseosas	-0.07	16.55
1711	Hilado, Tejido y Acabado de Textiles	-3.00	11.86
2424	Fabricación de Jabones y Preparados de Limpieza y Tocado	-2.03	7.35

Fuente: Elaboración propia

En cierto sentido el crecimiento del capital ha compensado el decrecimiento del empleo y esto ha permitido tener un crecimiento medio en la producción. Pero también se observa un crecimiento elevado del capital, de nuevo el problema de sobredimensionamiento de la planta que podría estar explicando una productividad media.

En síntesis se debe admitir que es difícil concluir con certeza que las razones para un bajo, medio o alto crecimiento en la productividad son las que se han esbozado en esta sección. En definitiva se necesitan estudios a profundidad para cada uno de los sectores a fin de poder tener conclusiones precisas.

Sin embargo, el objetivo de este estudio, más que tener conclusiones precisas a nivel sectorial ha sido el de resaltar la importancia de la asignación de factores en la explicación de la productividad, utilizando como medida la Productividad Total de Factores (TFP). La mayoría de los estudios sobre productividad utilizan como indicador la productividad laboral lo que sesga el análisis hacia un análisis basado únicamente en el factor trabajo, tal como lo hace Jemio (2000) en un estudio muy similar a nivel de sectores como el presentado en esta sección.

IV. Conclusiones

El presente estudio ha tenido por objeto realizar un análisis del desempeño de la industria manufacturera a nivel de sub-sectores, pero utilizando como medida de productividad la Productividad Total de Factores (TFP) y enfatizando que detrás de este indicador esta una explicación basada en la asignación eficiente o no de los factores de producción capital y trabajo. Esto constituye un aporte importante, pues se rescata el análisis del factor capital que es obviado por completo en los análisis de productividad que utilizan como indicador a la productividad laboral solamente.

La introducción del capital dentro del análisis esta en línea con los últimos avances en el estudio de productividad a nivel mundial, que recogen el antiguo debate de la asignación de factores como un elemento fundamental en el desempeño de las empresas y de la industria en general. La disponibilidad de datos a nivel de empresas ha permitido realizar este análisis, separando los sectores en aquellos que han tenido un crecimiento en productividad alto, medio y bajo durante el periodo de reformas estructurales o de liberalización del mercado en Bolivia.

Una primera conclusión a la que se arriba es que en general la productividad en la industria manufacturera ha decrecido a una tasa acumulada anual de -9.3% entre 1988 y 2001. Si se realiza el análisis por sub-periodos se observa que el periodo de 1988 a 1993, que corresponde al periodo de profundización de reformas de 1ra generación, fue el que menor decreci-

miento tuvo alcanzando una tasa de -2.4% solamente, mientras que en el período 1994-1997 (reformas de 2da generación) la productividad decreció a una tasa de -30.8% y entre 1998 y 2001 (post-reformas), la productividad decreció a -38.34%.

A nivel sectorial se concluye que el desempeño de los sectores es variable, con sectores como el de crianza de ganado y preparación y conservación de carne que tienen un crecimiento positivo y alto tanto en producción como en productividad, y sectores como el de imprentas y editoriales que por el contrario tienen un crecimiento negativo tanto en producción como en productividad.

En general se observa que las variaciones en el capital explican en gran medida el crecimiento alto o bajo de la producción, pero es una combinación del capital y el empleo lo que explica el crecimiento en la productividad. Por ejemplo, los sectores que tuvieron un crecimiento medio tanto en producción como en productividad es porque incrementaron el capital en promedio a un 13%, pero el empleo no tuvo ninguna variación, por lo que se puede concluir que hubo un sobredimensionamiento de las empresas, es decir mucho capital y poco trabajo.

Se debe recalcar que existen muchos detalles que el análisis sectorial no puede capturar por lo que una conclusión adicional es que se necesitan estudios de casos a nivel de sectores y de empresas dentro de un mismo sector a fin de tener una idea precisa de las distorsiones que están detrás de la mala asignación de factores, sean estas distorsiones emanadas de las políticas públicas (por ejemplo impuestos) o del mercado (por ejemplo restricciones al crédito).

No obstante el análisis en general rescata importantes conclusiones en relación al desempeño de la industria manufacturera en el periodo de reformas estructurales que tuvo también efectos positivos en cuanto se levantaron muchas de las restricciones que el modelo de economía estatal había impuesto al sector y esto privilegio un incremento en las exportaciones y en la inversión. En el período 1988-1993 las exportaciones de la industria manufacturera crecieron en 20.45%, mientras que en el periodo 1994-1997 la inversión creció en 23.11%. La caída brusca de estas tasas a 6.2% para las exportaciones y a -19.85% para la inversión en el periodo de 1988 a 2001 se explica precisamente por una baja productividad que no permitió un crecimiento sostenido de la industria manufacturera y por ende de la economía en su conjunto.

Es una lástima que no se cuente con datos a nivel de empresas más recientes, pero algo que realmente debe preocupar es el poco o casi nulo interés por parte del gobierno en el sector industrial. Como se ha visto, son muy pocas las investigaciones que se han hecho al respecto, e igualmente son pocas las políticas que se han desarrollado, sobretodo para mejorar la asignación de factores entre las industrias. No existen políticas industriales como tales y al parecer los estudios del pasado no han tenido tampoco la implementación deseada.

Bibliografía

ANTELO, E. (1995) "Estructura de Mercados en la Industria y Agroindustria," *Análisis Económico*, Vol. 11, UDAPE, La Paz – Bolivia.

ANTELO, E. y H. Dorado (1996) "Factores Microeconómicos de la Producción y la Inversión en la Industria Manufacturera," *Análisis Económico*, Vol. 14, UDAPE, La Paz – Bolivia.

BIRBUET y Machicado (2009) "Understanding Productivity Levels, Dispersion and Growth in the Leather Shoe Industry: Effects of Size and Informality" Banco Inteamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C., mimeo.

CHÁVEZ, G. y H. Dorado (1996) "Cambios en la Evolución de la Industria Manufacturera," *Análisis Económico*, Vol. 14, UDAPE, La Paz – Bolivia.

COBAS, Eduardo (1987). Informe de la Primera Etapa de la Cooperación Técnica para el Establecimiento de una Estrategia de Desarrollo Industrial" Convenio de Cooperación Técnica Gobierno Boliviano – Banco Interamericano de Desarrollo, La Paz, Bolivia.

ESCOBAR DE PABÓN, S. y T. Kruse (2002) "La Industria Manufacturera Boliviana en los Noventa," CEDLA, La Paz - Bolivia.

GOLLIN, D., S. Parente y R. Rogerson (2002) "The Role of Agriculture in Development," in *Economic Development across Time and Space*, AEA Papers and Proceedings, Vol. 92, No.2, pag. 160- 164.

HSIEH, Chang-Tai and Peter J. Klenow (2008). "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India." University of California, Berkeley, mimeo.

JEMIO, Luis Carlos (2000). "Reformas, Crecimiento, Progreso Técnico y Empleo en Bolivia" en *Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia: Sus impactos sobre Inversión, Crecimiento y Equidad* (capítulo 7), Luis Carlos Jemio y Eduardo Antelo editores, CEPAL-IISEC, La Paz, Bolivia.

JIMÉNEZ, W. y F. Landa (2004) "Empleo y Productividad de la Pequeña y Mediana Empresa de la Manufactura en Bolivia 1995-1999," UDAPE (mimeo).

KLENOW, P. and A. Rodriguez-Clare (1997) “ The Neoclassical Revival of Growth in Economics: Has it Gone too Far?” NBER Macroeconomics Annual 12, pag. 73-102.

LANDA, F. (2002) “Pobreza en Bolivia en 1999 y 2001,” UDAPE (mimeo).

Lazo, A. (2005) “Sector Industrial Manufacturero 1990-2004,” Diagnóstico Sectorial, UDAPE, La Paz – Bolivia.

MACHICADO, C.A. (2006) La Industrialización requisito para el desarrollo nacional, CIDES UMSA, Plural Editores, La Paz-Bolivia.

MACHICADO, C.G. y J.C. Birbuet (2009). “Misallocation and Manufacturing TFP in the Market Liberalization Period of Bolivia” Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C., mimeo.

MURIEL, B. (1999) “Un Modelo de Coyuntura para la Actividad Industrial Boliviana,” Análisis Económico, Vol. 17, UDAPE, La Paz – Bolivia.

RESTUCCIA, D. y R. Rogerson (2008) “Policy Distortions and Aggregate Productivity with Heterogeneous Establishments,” *Review of Economic Dynamics*, Vol. 11(4), pag. 707-720.

Liberalización, riesgo regulatorio e inversiones en el mercado de la generación de electricidad de Bolivia

Lourdes Espinoza – Arturo Dávalos Y.

I. Introducción

Los procesos de “*capitalización*” y “*concesión de la administración*” de los años 90 en Bolivia, dieron paso a la construcción de un modelo regulatorio donde los criterios de eficiencia económica y competencia debían estar presentes en los mercados. Las reformas estuvieron alineadas a lo que dicta la teoría económica, tomando el primer y segundo teorema del bienestar como los argumentos para fundamentar la participación del estado.

La reforma del sector eléctrico – liberalización de generación y, privatización y regulación económica en transmisión y distribución luego de un inicio promisorio acompañado de importantes inversiones, ha sufrido un fuerte desaceleramiento como consecuencia del clima de incertidumbre reinante en el país desde ya hace más de un lustro.

La incertidumbre generada en el mercado (riesgo regulatorio) ante los anuncios de reversión de las reformas, ha provocado que las inversiones privadas en generación eléctrica se vean fuertemente constreñidas, lo que a su vez pone en tela de juicio la sostenibilidad del sector, confirmando, a decir de los detractores del mercado, la incapacidad de este último para entregar el servicio a precios justos, con la calidad adecuada y con la cobertura esperada. Siendo este un sector intensivo en capital, resulta interesante analizar la evolución de las inversiones considerando los incentivos que estuvieron presentes a partir de las reformas liberalizadoras, para aproximar el futuro que depara al sector bajo el nuevo escenario.

En este contexto, surgen numerosos temas para el análisis, desde la perspectiva de la dinámica y sostenibilidad que ha tenido el mercado eléc-

trico boliviano. Uno de ellos es el comportamiento de las inversiones y sus determinantes. En este trabajo se analizan las inversiones en generación eléctrica del periodo post reforma (1996 – 2000), el periodo intermedio (2001 – 2003) y el periodo de la contra reforma (2004 – 2006).

Es de suponer que en el periodo post reforma, dado el modelo de incorporación privada, las inversiones debieron tener un *boom*, motivado por las obligaciones de inversión impuestas a las empresas capitalizadas; en el periodo intermedio, las inversiones deberían bajar a su curso regular (aquel que permite mantener la capacidad instalada en un nivel que asegura las operaciones del sector). En el periodo de contra reforma, a raíz de las señales negativas a la participación privada y a la seguridad jurídica y regulatoria en el mercado eléctrico, es de esperar una contracción de las inversiones, una reducción de la capacidad de oferta y como resultado, un sector eléctrico en crisis.

II. Objetivos

Dado el relativamente “corto” período de tiempo en el que se desarrolló la regulación sectorial en Bolivia, se plantea como objetivo general del trabajo el siguiente:

- Mostrar el ciclo regulatorio por el que atravesó el sector eléctrico específicamente en lo que corresponde al comportamiento de las inversiones en el sector de generación eléctrica, analizando incentivos o coyuntura a las cuales respondieron estas inversiones en diferentes periodos que vivió la economía boliviana a partir de las reformas del año 1996, y hasta la asunción al gobierno de la nueva corriente política liderada por el Movimiento al Socialismo en 1996.

De manera específica los objetivos planteados son los siguientes:

- Determinar y examinar el comportamiento de las inversiones en generación en el periodo post – reforma (1996 – 2000). En este caso se trata de mostrar cómo en un entorno de cambios hacia un mercado que fomenta la inversión y participación privada, el bajo riesgo regulatorio se traduce en un mercado que opera con una alta dinámica de crecimiento.

- Determinar y examinar el comportamiento de las inversiones en generación en el periodo intermedio (2001 – 2003). Se pretende mostrar cómo en un período, en el que la maduración del periodo regulatorio tiende a estabilizarse, las inversiones pueden mostrar comportamientos erráticos dadas las señales de baja inseguridad jurídica y de críticas al modelo regulatorio implementado.
- Determinar y examinar el comportamiento de las inversiones en generación en el periodo de contra – reforma (2004 – 2006). En este caso, se trata de mostrar cómo el surgimiento de ruidos que afectan el comportamiento del regulador, aunque no exista un cambio estructural efectivo, provoca un incremento del riesgo regulatorio que se traduce en la caída de inversiones y por ende en un sector que vive en crisis.

III. Metodología

Estos problemas son tratados analizando el contexto y los resultados (estadísticas) del mercado en el periodo 1996 – 2006, dividido en tres sub – periodos:

- Periodo post – reforma (1996 – 2000). En este caso se trata de analizar cómo en un entorno de cambios bajo un modelo de competencia, que fomenta la inversión y participación privada, se genera un mercado que opera con una alta dinámica de crecimiento.
- Periodo intermedio (2001 – 2003). Con señales contradictorias: de un modelo regulatorio que se consolida institucionalmente y un mercado que se fortalece a partir de inversiones realizadas en el período previo, que contrasta con un clima político que ataca las reformas y que da señales estatales de disconformidad con la reforma. Como consecuencia de esta dicotomía, en este periodo las inversiones empiezan a mostrar un importante desaceleramiento.
- Periodo de contra – reforma (2004 – 2006). El agudizamiento y generalización de las críticas y llamados a la modificación sustancial del modelo económico por parte de sectores deprimidos y población campesina dan lugar al surgimiento de amenazas creíbles de modificaciones del modelo. Estas amenazas nacen desde la propia cabeza del Poder Ejecutivo y, aunque en la práctica no se producen medidas

legales de cambio estructural, el anuncio y acciones de captura estatal del regulador, generan un mayor riesgo regulatorio, lo que prácticamente anula las inversiones en generación, poniendo en riesgo la sostenibilidad del servicio.

Para contrastar el contexto en el cual se desenvuelve el mercado en cada sub – periodo; se analizan de manera paralela los cambios del entorno que enfrentan las empresas reguladas del sector de generación eléctrica y el efecto en sus decisiones de inversión. Se analizan en cada uno de los periodos las acciones, anuncios y mensajes del Gobierno, el clima social imperante (paros, huelgas, bloqueos, contexto político, etc.), las decisiones regulatorias y las privadas en materia de inversión en generación eléctrica, en los tres periodos antes señalados: post – reforma, intermedio y contra – reforma.

Asimismo se muestran los efectos de la caída en las inversiones en generación eléctrica en el bienestar de la población, para ello se analizan i) los márgenes de disponibilidad definidos por la diferencia entre la capacidad instalada y la oferta efectiva¹, y ii) la evolución de la cobertura del servicio; asimismo, se analizan algunos indicadores financieros de las generadoras para evaluar los resultados que las mismas fueron obteniendo en los períodos definidos.

Para el análisis en cada periodo se realizan ajustes en relación con hechos trascendentales que alteran o distorsionan los resultados; tal es el caso por ejemplo de la ejecución del proyecto minero San Cristobal, cuya demanda de electricidad implica por sí solo un incremento de 50 MW en la demanda, lo que afecta sustancialmente los resultados mostrados en el sector de generación el año en el que dicho proyecto entró en operación.

IV. Analisis y resultados

Antecedentes del proceso de reforma

A inicios de la década de los noventa, varios países latinoamericanos realizaron procesos de reforma en la prestación de servicios básicos, que

¹ Si bien es cierto que un sector eléctrico con mayor margen de reserva es más confiable, en tanto dicho margen no alcance límites irrazonables, éste mayor margen genera un clima de confianza a las actividades que utilizan la electricidad como un insumo necesario para su proceso productivo y, asimismo, permite reducir los índices de cortes del sistema originados por indisponibilidad de energía.

estuvieron caracterizados por una mayor participación privada. En muchos de ellos, entre los que se cuentan Chile, Perú, Colombia, Argentina y claramente Bolivia, ésta mayor participación privada vino acompañada de la adopción de prácticas regulatorias orientadas al mejor funcionamiento de mercados imperfectos como los de servicios básicos.

En el caso boliviano, el proceso de reforma en la prestación de los servicios básicos desarrollado durante la década de 1990, estuvo caracterizado por un novedoso esquema de incorporación privada, denominado “capitalización”, que fue aplicado a las empresas públicas que atendían los mercados de electricidad, telecomunicaciones, transportes e hidrocarburos².

La privatización bajo la modalidad de capitalización involucró un proceso de dos etapas; En la primera el Estado incorporó en la participación accionaria a los trabajadores de las empresas estatales sujetas a reforma, transformándolas en sociedades anónimas mixtas (SAM)³. Posteriormente, estas sociedades, mediante la emisión de un nuevo paquete accionario equivalente al 100% de las acciones existentes, buscaron mediante licitaciones internacionales, inversionistas para incorporarse como “socios estratégicos”. En la segunda etapa, seleccionados los socios estratégicos entre quienes ofertaron el precio más alto por estos paquetes accionarios de nueva emisión, se transformaron las sociedades anónimas mixtas en sociedades anónimas de derecho privado⁴ a partir de la transferencia del paquete accionario de propiedad del Estado en fideicomiso, a administradoras privadas de fondos de pensiones, para que estas administren estos paquetes accionarios en beneficio de los ciudadanos bolivianos⁵. El “socio estratégico”, como parte de los incentivos para ofertar el mayor valor posible por el paquete accionario, adquiriría derechos y obligaciones. Entre sus derechos estaban la administración de la nueva sociedad y entre sus obligaciones la inversión de los aportes de capital en el fortalecimiento de la capacidad productiva de la empresa capitalizada.

² Para el efecto se promulgó la Ley de Capitalización (Ley N° 1544) en marzo de 1994.

³ Este paso de conversión en sociedades anónimas mixtas era necesario de realizar como parte de un proceso cuya finalidad era obtener, en lo posible, todo el “excedente del consumidor” al inversionista vía prima de emisión.

⁴ El hecho de transformar la sociedad anónima mixta en sociedad anónima tenía el objetivo de mostrar que el Estado dejaba de participar como socio de la nueva empresa, por tanto ésta se regiría, como cualquier otra sociedad privada, por el Código de Comercio boliviano y sin interferencia del Estado.

⁵ Este beneficio era entregado en forma de bonos anuales pagaderos a partir de los 65 años de edad. Dicho beneficio tomó el denominativo de BONOSOL. Ver una explicación más amplia en el pie de página No. 15.

El proceso de “capitalización” dentro del sector eléctrico implicó la división de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE) en tres empresas de generación: Guaracachi, Valle Hermoso y Corani. Los compromisos de inversión de estas empresas debían ser cumplidos en un período de siete años a contar del año de su capitalización (1995). En el cuadro Cuadro N° 1 se muestran las inversiones comprometidas con el proceso de capitalización.

Cuadro N° 1: Inversión comprometida, empresas de generación capitalizadas

Empresa	Fecha de capitalización	Inversión Comprometida (En miles de \$us)	Plazo para ejecutar la inversión comprometida	Fecha de cumplimiento de compromiso de inversión
Corani	31 de Julio de 1995	58.796,3	31/07/2002	2004
Guaracachi	31 de Julio de 1995	47.131,0	31/07/2002	1999
Valle Hermoso	31 de Julio de 1995	33.921,1	31/07/2002	1999

Fuente: Superintendencia de Electricidad

Como parte del paquete de reformas de mercado y del nuevo rol asignado al Estado, bajo el nuevo modelo se promulgó la Ley del Sistema de Regulación Sectorial (Ley SIRESE)⁶ mediante la cual se crearon entes reguladores independientes, agrupados en el denominado sistema de regulación sectorial, con el objeto de regular, controlar y supervisar las actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes y aguas. La Ley SIRESE estableció como objetivos de la regulación los siguientes: i) que los sectores regulados operen eficientemente para que contribuyan al desarrollo de la economía nacional, y ii) que todos los habitantes de la nación puedan acceder a los servicios.

Para tal efecto, los entes reguladores con autonomía de gestión e independencia económica, fueron dotados de competencias para regular técnica y económicamente sus respectivos mercados así como para otorgar y revocar derechos. El SIRESE, para garantizar su independencia de actuación, fue también integrado con una instancia transversal a todas las instancias sectoriales (la Superintendencia General), como un órgano de apelación en

⁶ La Ley SIRESE fue promulgada el 28 de octubre de 1994.

segunda instancia. Este ente tenía además funciones de fiscalización y de coordinación para la aplicación de sinergias y políticas comunes en materia administrativa, principalmente.

Uno de los objetivos de esta reforma y de su acompañamiento institucional – el Sistema de Regulación Sectorial – fue la búsqueda de eficiencia en la prestación de los servicios, así como la universalización en el acceso a los servicios⁷. No obstante, este segundo objetivo no fue abordado de manera prioritaria por los entes reguladores, bajo la idea en unos casos de que el mismo sería alcanzado de manera automática como parte de los resultados de un sistema que opera eficientemente, y en otros de que en la primera etapa de consolidación del modelo regulatorio, era prioritario el logro de mayor eficiencia asignativa, en busca de simular el funcionamiento de un mercado en condiciones de competencia perfecta⁸.

El sector eléctrico boliviano antes y después de las reformas

Antes del proceso de reformas, las actividades de generación, transmisión y distribución en el sector eléctrico se encontraban verticalmente integradas y concentradas en la estatal Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), entre prestador de los servicios de generación y transmisión de electricidad, principalmente, constituido en un mercado monopólico a lo largo de la cadena que conforman las actividades de este sector. Por otra parte, en la prestación del servicio de distribución se tenían empresas privadas (casos de las ciudades de La Paz y Oruro) y empresas cooperativas

⁷ El artículo 1 de la Ley SIRESE establece lo siguiente: “Créase el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), cuyo objetivo es regular, controlar y supervisar aquellas actividades de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes, aguas y las de otros sectores que mediante ley sean incorporados al Sistema y que se encuentren sometidas a regulación conforme a las respectivas normas legales sectoriales, asegurando que:

- a) Las actividades bajo su jurisdicción operen eficientemente, contribuyan al desarrollo de la economía nacional y tiendan a que todos los habitantes de la República puedan acceder a los servicios;
- b) Tanto los intereses de los usuarios, las empresas y demás entidades reguladas, cualesquiera fuera su forma y lugar de organización o constitución, como los del Estado, gocen de la protección prevista por ley en forma efectiva; y
- c) La potestad de regulación estatal se ejerza estrictamente de acuerdo con la ley.”

⁸ Este aspecto fue motivo de amplio debate en el sistema regulatorio, durante los años 2004 a 2006, principalmente. Una muestra de este debate es la publicación de la Superintendencia General del SIRESE “Universalización de los Servicios Públicos: Roles y Desafíos” (2005). Este tema también fue tratado por los autores, en el caso particular en el sector de Saneamiento Básico boliviano, en un trabajo denominado “¿Porqué la creciente percepción de malestar frente a la privatización?”, el mismo que fue presentado en el Primer Congreso Iberoamericano de Regulación Económica, en Santiago de Chile, Noviembre de 2005.

como el caso de la CRE en Santa Cruz, y empresas de distribución estatales en las ciudades de Cochabamba, Sucre y Potosí

Las reformas del sector comprendieron la capitalización de ENDE, la privatización de la empresa estatal de distribución de electricidad de Cochabamba (ELFEC) y la promulgación de una nueva Ley de Electricidad (la Ley 1604 el 21 de diciembre de 1994), con la que se cambió la estructura del sector eléctrico boliviano, las actividades de generación, transmisión y distribución fueron desintegradas, iniciándose una etapa de operación del mercado con agentes privados bajo regulación técnica y tarifaria.

La nueva ley establecía que las empresas que conforman el Sistema Interconectado Nacional (SIN)⁹ debían estar desintegradas y dedicadas exclusivamente a una de las actividades (generación, transmisión o distribución). Por otra parte, la Ley de Electricidad estableció limitaciones a la integración horizontal y vertical, puesto que por una parte no se permite la vinculación de propiedad directa ni indirecta entre empresas distribuidoras, generadoras y de transmisión; y por otra se establece una limitación a las empresas generadoras que no pueden ser propietarias de más del 35% de la capacidad instalada del SIN.

La reforma dio lugar asimismo a la conformación de los mercados eléctricos mayorista y minorista. El Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) está integrado por empresas de generación, transmisión, distribución y consumidores no regulados¹⁰; por su parte en el Mercado Eléctrico Minorista están las empresas distribuidoras, los sistemas aislados¹¹ y los consumidores regulados abastecidos por un distribuidor.

La nueva organización del mercado estableció tres tipos de actividades, cada una sujeta a diferente tipo de regulación. La Generación Eléctrica se considera una actividad competitiva y de libre acceso, por lo

⁹ El SIN es el sistema eléctrico interconectado, constituido por instalaciones de generación, transmisión y distribución, que operan en forma coordinada e integrada en el suministro de energía eléctrica en los departamentos de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Potosí y Chuquisaca. Las empresas pertenecientes al SIN en general llegan a cubrir el 90% del consumo total de energía eléctrica del país.

¹⁰ Son aquellos que tienen una demanda de potencia igual o mayor 1000 kW y que están en condiciones de contratar en forma independiente, el abastecimiento directo de electricidad con un generador, distribuidor u otro proveedor.

¹¹ Los sistemas aislados no están conectados al SIN y las actividades de generación, transmisión y distribución pueden estar integradas verticalmente. Los sistemas aislados llegan a cubrir aproximadamente el 5% del consumo total de energía eléctrica del país.

que conceptualmente el precio en este mercado es resultado de la competencia entre empresas que pugnan por vender su producción, determinándose el precio *spot* y el orden de despacho con base en el costo marginal. La transmisión es una actividad regulada económicamente (sujeta a la aplicación de precios máximos determinados por el regulador), que no posee un carácter de exclusividad y la distribución opera mediante monopolios geográficamente localizados, regulados económicamente mediante la fijación de una tarifa máxima de distribución establecida bajo una combinación de las metodologías de tope de precios (*Price Cap*) y tasa de retorno.

Asimismo, se estableció que las transacciones de compra y venta de electricidad en el mercado eléctrico mayorista podían realizarse en operaciones de largo plazo mediante la suscripción de contratos o bien en el mercado *spot* (donde las transacciones se realizan en tiempo real), en función a precios que se definen cada hora. A la fecha se puede advertir que, después de casi 15 años de implementación de la Ley de Electricidad, el mercado de contratos no ha podido ser implementado realizándose las transacciones principalmente en el mercado *spot*.

Creado el Sistema de Regulación Sectorial, todos los agentes involucrados en el mismo: usuarios, operadores y reguladores, ingresaron a un periodo de transición, en el que se dieron cambios importantes tendentes a consolidar una cultura regulatoria en Bolivia. Como parte de éste proceso, complementariamente a la labor del regulador en materia de fijación de tarifas, se fijaron al regulador otras funciones, bajo la visión de que el regulador debía ser un juez equidistante entre los intereses del Estado, los consumidores y las empresas.

La implementación de mecanismos institucionales para la defensa de la competencia¹² y la persecución de conductas anticompetitivas y abusivas, y para la aplicación de un marco normativo y procedimental en materia administrativa, abrieron nuevos espacios en los que los agentes del proceso regulatorio encontraban opciones de participación en el mercado bajo condiciones de seguridad jurídica así como de una garantía de no intervención estatal bajo condiciones de ventaja injusta.

¹² La Ley SIRESE en su Título V se refiere a las normas en materia de promoción y defensa de la competencia cuya responsabilidad de cumplimiento están encomendadas a las autoridades reguladoras del SIRESE.

La garantía de que el regulador sería un juez imparcial, junto con la dotación de un marco normativo regulatorio de actuación, se complementó con la instauración de un sistema institucional independiente (el Sistema de Regulación Sectorial - SIRESE) integrado por cinco reguladores directos (las Superintendencias Sectoriales) y por un regulador de segunda instancia (la Superintendencia General del SIRESE), el cual se encontraba financiado por las propias empresas reguladas mediante el pago de una tasa de regulación.

Periodo post – reforma (1996 – 2000)

Al amparo del nuevo modelo de mercado en el sector eléctrico, durante el período que va de 1996 – 2000 se produjo un crecimiento importante en el número de operadores privados en el mercado de la generación eléctrica, acompañado de un importante incremento en la capacidad productiva del sector. Antes de la reforma básicamente se tenían dos empresas: la empresa estatal ENDE y la empresa privada COBEE; con la reforma ENDE es dividida para su capitalización en tres empresas (Guaracachi, Valle Hermoso y Corani). Durante el periodo 1996 – 2000 entran a este mercado cuatro nuevos operadores. Esta importante dinámica se traduce en un incremento de la potencia instalada de 816,2 MW en 1996 a 1.148 MW en 2000; es decir, se observó un crecimiento del 41% en el periodo.

Cuadro N° 2 : Operadores en el Mercado eléctrico de generación (1996 – 2000)

1996		2000	
Operador	Potencia Instalada (en MW)	Operador	Potencia Instalada (en MW)
Guaracachi	272,1	Guaracachi	418,92
Valle Hermoso	233,3	Valle Hermoso	231,10
Corani	136,5	Corani	136,53
Compañía Boliviana de Energía Eléctrica (COBEE)	174,3	Compañía Boliviana de Energía Eléctrica (COBEE)	241,00
		Bulo Bulo (CECBB)	101,2
		Hidroeléctrica Boliviana	1,04
		Sinergia	7,60
		Río Eléctrico	11,56
TOTAL	816,2	TOTAL	1.148,95

Fuente: Comité Nacional de Despacho de Carga y Superintendencia de Electricidad

En el Cuadro N° 3 se presenta el detalle de las inversiones realizadas por las empresas de generación que operaron en el periodo 1995 – 2000. En dicho cuadro se aprecia que dos de las empresas capitalizadas - Guaracachi y Valle Hermoso -, sobrepasaron sus compromisos de inversión antes de que concluyera el plazo inicialmente establecido. La empresa Corani tuvo una ejecución de 84,3% del total comprometido en este periodo¹³, dos años antes de la conclusión del plazo para invertir el monto de la capitalización; las inversiones de las tres empresas capitalizadas alcanzaron a 174 millones de dólares, equivalentes al 124% de los montos comprometidos. Este hecho muestra la estabilidad y seguridad que los operadores percibían para realizar inversiones en la actividad de generación.

Cuadro N° 3: Inversiones ejecutadas (1995-2000)
(en miles de \$us)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total invertido	Ejecución respecto del compromiso	Monto de inversión comprometida	Plazo para ejecutar la inversión comprometida
Corani ²	1.016,8	1.660,9	13.226,8	17.855,6	15.162,2	636,7	49.559,0	84,3%	58.796,30	31/07/2002
EGSA	618,4	782,3	7.177,2	31.229,6	30.495,3	---	70.302,8	149,2%	47.131,00	31/07/2002
EVH	363,7	52.271,3	1.693,3	---	---	---	54.328,3	160,2%	33.921,10	31/07/2002
Total empresas capitalizadas	1.998,9	54.714,5	22.097,3	49.085,2	45.657,5	636,7	174.190,1	124,6%	139.848,40	---
COBEE	-	-	25.863,5	20.377,5	51.015,3	---	97.256,3	100,0%	97.256,30	n/a
CECBB	n/a	n/a	n/a	n/a	29.709,5	13.603,8	43.313,3	106,5%	40.680,00	31/12/2000
HB	n/a	n/a	n/a	1.092,5	2.951,2	24.953,5	28.997,2	54,2%	53.490,00	31/01/2003
SYNERGIA	n/a	n/a	n/a	1.093,0	4.547,1	---	5.640,1	115,9%	4.864,40	31/03/1999
ERESA	n/a	n/a	71,4	1.238,7	760,0	5.425,8	7.495,9	84,2%	8.904,30	31/12/2001
Total empresas no capitalizadas	0,0	0,0	25.934,9	23.801,7	88.983,1	43.983,1	182.702,8	89,0%	205.195,00	-
Total generadoras	1.998,9	54.714,5	48.032,2	72.886,9	134.640,6	44.619,8	356.892,9	103,4%	345.043,40	-

Fuente: Superintendencia de Electricidad

Respecto de la potencia efectiva, durante el año 1996 se alcanzó un nivel del orden de 689,4 MW; las nuevas inversiones permitieron alcanzar al final del periodo una potencia de 962 MW, es decir un crecimiento del 9% promedio anual. En ese mismo periodo la demanda se incrementó de 544,5MW a 624MW, es decir a una tasa de crecimiento promedio del or-

¹³ Los contratos de capitalización establecían que la nueva administración tenía la obligación de invertir el total del monto del aporte del nuevo socio en un plazo de siete años como máximo. La utilización de los recursos de la capitalización debían ser en incremento de la capacidad productiva de la empresa y sólo un porcentaje no superior al 10% en gastos.

den del 4,4%, lo que permitió ampliar la cobertura y la reserva del sistema que se incrementó del 27% de margen sobre la demanda hasta un 49% en el año 2000, permitiendo así alcanzar mejores niveles de seguridad en la operación y ofreciendo el respaldo necesario para el crecimiento de las actividades de sectores que utilizan la electricidad como uno de sus insumos productivos.

Cuadro N° 4: Evolución de indicadores de producción (1996-2000)

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	Promedio
Potencia Efectiva (MW)	689,4	705,3	722,4	879,4	961,5	817,2
Variación anual (%)	-	2,3	2,4	21,7	9,3	9,0
Demanda Máxima del SIN (MW)	544,5	583,7	622,7	644,3	644,9	623,9
Variación anual (%)	-	7,2	6,7	3,5	0,1	4,4
Reserva (MW) ⁽¹⁾	144,9	121,6	99,7	235,1	316,6	193,3
Variación anual (%)	-	-16,1	-18,0	135,8	34,7	34,1
Indicador de reserva ⁽²⁾	1,27	1,21	1,16	1,36	1,49	1,31
Cobertura	45,0	45,8	50,9	51,9	51,9	49,1

Fuente: Comité Nacional de Despacho de Carga y Superintendencia de Electricidad.

(1): Potencia efectiva menos demanda máxima.

(2): Potencia efectiva entre demanda máxima.

Es igual interesante e ilustrativo analizar los resultados financieros obtenidos por las empresas generadoras durante este periodo de post reformas. En el Cuadro N° 5 se presenta la tasa de rentabilidad sobre patrimonio así como el margen de los ingresos sobre los costos. Los resultados obtenidos son diversos, algunas de las empresas han alcanzado rentabilidades interesantes en tanto que otras han alcanzado resultados poco atractivos. En un mercado desregulado que está en sus inicios de una dinámica competitiva, estos resultados muestran, como es de esperar, una dispersión que refleja la existencia de empresas con ventajas competitivas claras y la necesidad de realizar ajustes en costos para mantenerse en el mercado por parte de las menos competitivas.

Cuadro N° 5: Indicadores financieros, empresas generadoras (1997-2000)

Empresa	Indicador	1997	1998	1999	2000
Corani	Costos operativos/Ingresos operativos	0,4	0,4	0,4	0,5
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	12,2	7,2	9,3	8,0
EVH	Costos operativos/Ingresos operativos	1,0	0,9	1,0	1,0
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	2,6	4,8	4,7	3,7
EGSA	Costos operativos/Ingresos operativos	0,9	0,9	0,9	0,8
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	3,6	5,6	4,4	5,3
COBEE	Costos operativos/Ingresos operativos	0,7	0,7	0,6	0,6
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	11,1	7,2	11,6	9,8
CECBB	Costos operativos/Ingresos operativos	n/a	n/a	n/a	1,5
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	n/a	n/a	n/a	-19,5
HB	Costos operativos/Ingresos operativos	n/a	2,5	1,5	1,0
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	n/a	-1,1	-1,2	-0,5
SYNERGIA	Costos operativos/Ingresos operativos	n/a	n/d	0,8	0,6
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	n/a	n/d	1,5	2,6
ERESA	Costos operativos/Ingresos operativos	n/d	n/d	n/d	0,2
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	n/d	n/d	n/d	7,3

Fuente: Superintendencia de Electricidad

n/a : No aplica, pues las empresas aún no habían entrado en operaciones

n/d : No disponible

Clima político y social

Es importante señalar que las reformas realizadas no tuvieron igual nivel de apoyo en la comunidad, por ejemplo, las privatizaciones de las empresas estatales de los sectores de hidrocarburos y ferroviario fueron fuertemente criticadas, no así la del sector eléctrico. En todo caso, estas reformas tuvieron un grupo de detractores y opositores muy fuertemente atrincherado en un discurso político contrario a las reformas.

En 1997 se produce el cambio de gobierno en el país, toma el poder una corriente, crítica de las reformas en el discurso, pero en la práctica sin la intención clara de realizar modificaciones de fondo. Este periodo se caracteriza por una dicotomía entre las acciones efectivamente tomadas por el gobierno y el discurso manejado tanto para consumo externo como para el interno. En este último caso, se plantea de manera recurrente la necesidad de revisar las reformas realizadas por el régimen de gobierno precedente. En lo externo se manejó un discurso de fuerte respeto a las inversiones externas y a la estabilidad de reglas en el país.

Si bien no se tomaron acciones para revertir las medidas, excepto la aplicación de cambios en el denominado Bonosol¹⁴, el discurso estuvo concentrado en mostrar que el modelo capitalizador era un fracaso. Esto se tradujo en un creciente reclamo social de revisión de las medidas, del papel asumido por las empresas capitalizadoras y de las supuestas ganancias que se estaban generando en su beneficio y en particular de sus administradores¹⁵.

Por otra parte, en este periodo se produjo un cambio importante en cuanto al rol y protagonismo del empresariado privado boliviano que fue desplazado en su importancia por los nuevos agentes – los inversionistas extranjeros – que concentraban el poder económico bajo el nuevo modelo.

Con todo, en este periodo no se verificaron movimientos sociales visiblemente importantes contrarios a la reforma, sino más bien anuncios de una actitud vigilante para evitar que las reformas sólo sirvan para favorecer a los nuevos detentadores del poder económico del país. De acuerdo con R. Laserna, el nivel de conflictividad en Bolivia durante ésta época alcanzaba

¹⁴ Como parte del modelo capitalizador, el Gobierno estableció que las acciones de su propiedad en las empresas capitalizadas pasaban a ser de propiedad de todos los ciudadanos bolivianos, los mismos que recibirían sus beneficios una vez alcanzada la edad de jubilación, mediante el pago de un bono anual denominado BONOSOL. Este beneficio fue modificado en cuanto a su denominación y cuantía, bajo el pretexto de que el anterior fue creado sólo por móviles políticos y no era sostenible, por un nuevo bono denominado BOLIVIDA. Sin embargo, en esencia el BONOSOL como el BOLIVIDA eran lo mismo y de lo que aparentemente se trató, fue de romper con la identificación del bono con las reformas y con el partido político que las ejecutó.

¹⁵ Conforme a los contratos de capitalización, la administración de las sociedades capitalizadas correspondía al socio estratégico capitalizador. En esta etapa se fue generando una sensación de que estos administradores estaban aplicando diferentes prácticas orientadas a “recuperar” de manera acelerada sus inversiones, en unos casos por la vía de precios de transferencia, en otros mediante contratos que favorecían a sus empresas matrices y, finalmente mediante el pago de dietas jugosas a sus ejecutivos.

entre 7 y 10 conflictos por mes, entendiendo como conflictos la manifestación pública de un antagonismo o desacuerdo¹⁶.

Actividad Regulatoria en el sector eléctrico

En la primera etapa de la post reforma, la regulación en el sector eléctrico estuvo concentrada en la actividad de otorgamiento de derechos principalmente en cuanto a la adecuación tanto de concesiones (otorgadas a las empresas distribuidoras) como de licencias (otorgadas a las empresas generadoras). Asimismo, se inició un proceso de aprobaciones y fijaciones tarifarias en las actividades de generación¹⁷, transmisión y distribución.

Otra de las áreas donde el ente regulador mostró importantes avances fue en el control de calidad en transmisión y en distribución. En el caso de transmisión, la aplicación del control de calidad fue implementada por etapas: de prueba, de transición y de régimen, éste último de plena aplicación de la normativa. En el caso de distribución se fijaron las etapas preliminar, de prueba, transición y de régimen.

Durante el periodo (1996-2000), el regulador llegó a implementar las etapas de transición en ambos servicios, aplicando en tal sentido sanciones bajo la figura de “reducciones en las remuneraciones” de los operadores, aspecto que contribuyó a alcanzar mejores niveles de calidad en la prestación de los servicios.

Otra de las actividades regulatorias importantes en el sector, fue la organización y consolidación de un sistema de atención de reclamaciones que era cubierto en dos instancias, la primera en el operador y la segunda en el ente regulador. La implementación de instancias de canalización de las reclamaciones, permitió iniciar una nueva cultura en cuanto a la protección de los intereses de los usuarios.

En este período se generaron expectativas tanto en los usuarios como en los operadores sobre el futuro funcionamiento del regulador, sin embar-

¹⁶ Laserna, Roberto, Democracia boliviana: Un modelo para desarmar, entrevistas de Diego Ayo, Friedrich Ebert Stiftung – ILDIS – OXFAM, abril de 2007.

¹⁷ En el caso de generación, la empresa Cobee es la única empresa generadora con regulación tarifaria, debido a que al momento de las reformas Cobee tenía un contrato de concesión suscrito al amparo de la antigua normativa y de acuerdo con éste la empresa está sometida a un régimen tarifario que le garantiza un retorno sobre el patrimonio del 9%, este contrato se ha cumplido en diciembre del 2009, con lo que Cobee pasa a tener el mismo régimen regulatorio de las demás empresas generadoras.

go, era claro que los usuarios esperaban ver resultados favorables básicamente cristalizados en reducciones tarifarias y expansión del servicio.

Periodo intermedio (2001-2003)

Entre los años 2001 y 2003 no ocurrieron cambios importantes en el modelo regulatorio ni en las reglas. Sin embargo, este periodo se caracteriza por la consolidación de fuertes movimientos de descontento con el modelo, y en particular con la administración de las empresas por los socios capitalizadores.

En el periodo comprendido entre 2001 – 2003 se empieza a hacer visible la sensación de malestar de los usuarios contra las empresas privadas encargadas de la prestación de los servicios. Conflictos tales como la denominada “guerra del agua” (1999) que se tradujo a la postre en la expulsión de la empresa Aguas del Tunari, empresa transnacional concesionaria del servicio de agua potable en la tercera ciudad más importante del país, dan paso a la percepción de un mayor riesgo regulatorio así como un incremento en el riesgo país para prestar servicios, a la luz de un clima crecientemente adverso para la participación privada.

Una muestra del alineamiento del gobierno con el sentimiento callejero de que las empresas capitalizadas no estaban cumpliendo con sus obligaciones, es la creación -a nivel del Poder Ejecutivo y con el rango de ministro- de una autoridad encargada de revisar el nivel de cumplimiento de las empresas con los compromisos contractuales de la capitalización¹⁸.

Como consecuencia de este clima de incertidumbre, en el cual el Poder Ejecutivo -prescindiendo del sistema regulatorio- investiga a las empresas capitalizadas, los planes de inversión de varias empresas reguladas entran en un periodo de espera. Es así que, por ejemplo, en el sector de generación eléctrica se observa una tendencia decreciente en las inversiones con relación a los niveles observados en el periodo anterior, verificándose que, en particular, las empresas generadoras capitalizadas prácticamente no realizaron inversiones durante los años que siguieron al 2000 (ver Cuadro N° 6).

¹⁸ El Gobierno nombró una autoridad denominada “Delegado Presidencial para la Revisión de la Capitalización”, encargada de verificar el nivel de cumplimiento de los compromisos contractuales de las empresas capitalizadas, en particular el referido a la realización de las inversiones.

Como se aprecia en el cuadro No. 6, la única empresa que realizó inversiones importantes fue la Empresa Hidroeléctrica Boliviana, con base a un proyecto hidroeléctrico que fue concebido y concretado en el periodo precedente. En este periodo no surgen nuevos emprendimientos para incrementar la capacidad de generación en Bolivia, las obras que se desarrollan son básicamente aquellas que tienen sus orígenes en el periodo que hemos denominado de post reforma.

Cuadro N° 6: Inversiones ejecutadas (2001 - 2003)
(en miles de \$us)

Empresa	2001	2002	2003	Total invertido en el periodo
Corani	222,2	23,2	-	245,4
EGSA	-	-	-	0,0
EVH	-	-	-	0,0
Total empresas capitalizadas	222,2	23,2	0,0	245,4
COBEE	-	-	-	0,0
CECBB	-	-	-	0,0
HB	24.650,8	33.584,6	-	58.235,4
SYNERGIA	-	-	-	0,0
ERESA	1.554,8	-	-	1.554,8
Total empresas no capitalizadas	26.205,6	33.584,6	0,0	59.790,2
Total generadoras	26.427,8	33.607,8	-	60.035,6

Fuente: Superintendencia de Electricidad

Acorde con los niveles de inversión realizados en este período, la potencia efectiva instalada se incrementó en los tres años en promedio apenas 1,3%; sin embargo, el crecimiento de la demanda se vio también fuertemente desacelerado y creciendo en promedio los tres años sólo un 2,9%; lo que contribuyó a que la brecha entre demanda y oferta no sufriera una reducción importante, alcanzándose todavía niveles de reserva importantes, aunque decrecientes (Ver Cuadro N° 7).

Cuadro N° 7: Evolución de indicadores de producción (2001-2003)

Concepto	2001	2002	2003	Promedio
Potencia Efectiva (MW)	923,6	936,3	948,6	936,2
Variación anual (%)	-3,9	1,4	1,3	-0,4
Demanda Máxima del SIN (MW)	646,8	674,3	684,1	668,4
Variación anual (%)	0,3	4,3	1,5	2,0
Reserva (MW) ⁽¹⁾	276,8	262,0	264,5	267,8
Variación anual (%)	-12,6	-5,3	1,0	-5,7
Indicador de reserva ⁽²⁾	1,43	1,39	1,39	1,40

Fuente: Comité Nacional de Despacho de Carga y Superintendencia de Electricidad

(1): Potencia efectiva menos demanda máxima

(2): Potencia efectiva entre demanda máxima

La rentabilidad alcanzada por las empresas del sector (ver Cuadro N° 8) se ubicó en niveles modestos que no superan el 5%, observándose casos con niveles altamente negativos, con excepción de COBEE cuyo caso particular ya fue explicado. La otra excepción es la empresa ERESA la cual sin embargo no resulta ser un parámetro relevante debido a su tamaño (alrededor del 1,5%) de la capacidad total.

Por su parte, la empresa Hidroeléctrica Boliviana (HB) alcanza resultados altamente negativos, como consecuencia de que sus plantas tropezaron desde el inicio de sus operaciones con dificultades que se tradujeron en importantes reducciones en los ingresos de la empresa¹⁹.

A manera de ilustración, en este periodo la tasa de interés pasiva para depósitos a 360 días en dólares americanos en el sistema financiero boliviano estuvo en 4,98% en promedio, en tanto que la rentabilidad promedio de la industria, excluidas COBEE, ERESA y HB alcanzó al 2,6%.

¹⁹ Las centrales hidroeléctricas de HB fueron construidas e incorporadas al sistema como centrales "de pasada", es decir alimentadas por el caudal de los ríos sin que exista una acumulación importante de agua en presas para permitir varias horas de operación. Esto produjo importantes distorsiones en el mercado, obligando a ingresar a la producción a centrales menos eficientes. Este hecho llevó al Comité Nacional de Despacho de Carga a modificaciones en las normas operativas que dieron como resultado reducciones en las remuneraciones por potencia de HB, a raíz de la indisponibilidad de sus centrales hidroeléctricas.

Cuadro N° 8: Indicadores financieros, empresas generadoras (2001-2003)

Empresa	Indicador	2001	2002	2003
Corani	Costos operativos/Ingresos operativos	0,6	0,5	0,5
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	5,2	5,2	4,5
EVH	Costos operativos/Ingresos operativos	2,5	1,1	0,8
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	-0,9	-0,5	2,9
EGSA	Costos operativos/Ingresos operativos	0,8	0,8	0,9
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	2,7	4,6	-1,3
COBEE	Costos operativos/Ingresos operativos	0,5	0,6	0,7
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	14,3	11,7	7,3
CECBB	Costos operativos/Ingresos operativos	1,0	1,0	0,9
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	-1,7	3,9	6,4
HB	Costos operativos/Ingresos operativos	3,1	1,0	0,9
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	-0,5	-10,8	-18,7
SYNERGIA	Costos operativos/Ingresos operativos	0,6	0,5	0,5
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	1,4	3,1	3,6
ERESA	Costos operativos/Ingresos operativos	0,1	0,5	0,9
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	17,1	8,1	9,9

Fuente: Superintendencia de Electricidad

Actividad regulatoria

En este periodo, la regulación en el sector eléctrico continuó concentrada en la actividad de otorgamiento de derechos, principalmente en cuanto a la adecuación de concesiones para las empresas distribuidoras, específicamente para empresas menores pertenecientes al Sistema Interconectado Nacional. El número de aprobaciones y fijaciones tarifarias se incrementó tanto en generación, transmisión como distribución de electricidad.

En materia de calidad se avanzó hacia la etapa de aplicación plena de la ley de electricidad régimen tanto en distribución como en transmisión aplicándose reducciones a las remuneraciones con parámetros más exigentes. En la etapa de régimen, las reducciones en la remuneración de las empresas infractoras alcanzaron al 100% de la sanción establecida en la norma.

También se continuó con la atención de reclamaciones de usuarios incrementándose de manera importante el número de reclamaciones atendidas tanto en primera como en segunda instancia. Esto indudablemente denotó un mayor conocimiento del sistema y de sus derechos por parte de los usuarios. El sector eléctrico fue en este campo uno de los más dinámicos y activos, consolidando un sistema de reclamaciones robusto.

No obstante, pese a estos avances del sistema regulatorio, la percepción de la sociedad en su conjunto no acompañaba los mismos; por el contrario, dados los supuestos “fracasos” del mercado en otros sectores, esa percepción negativa frente a la participación privada fue creciendo también dentro de este sector.

Clima político y social

Entre el 2000 y el 2004 Bolivia vivió una etapa de profunda inestabilidad política y convulsión interna creciente; baste con señalar que en esta etapa se produce la sucesión presidencial, primero del Presidente Hugo Banzer Suárez por su vicepresidente Jorge Quiroga Ramírez, a raíz de una enfermedad terminal del primero; en el 2002, se realizan las elecciones generales nacionales que culminan con Gonzalo Sánchez de Lozada²⁰ como Presidente Constitucional de la República quien posteriormente en 2003 es sucedido constitucionalmente por su Vicepresidente Carlos Mesa Gisbert, a raíz de una renuncia forzada por un estado de convulsión interna generalizado, en el mes de octubre de 2003.

En el corto periodo de Mesa, el país alcanza un nivel de conflictividad nunca antes visto. De los aproximadamente 10 conflictos sociales por mes que se producían en el anterior periodo, en la época del Presidente Mesa el nivel de conflictos alcanzó su record histórico: 107 conflictos por mes. Estos conflictos venían además impulsados por un sentimiento muy profundo de la necesidad de reformas radicales al sistema político y económico del país. En esta etapa se vuelve cada vez más latente el clamor popular de reversión de las reformas de la capitalización, aspecto al cual su promotor – G. Sanchez de Lozada – se oponía y fue entre otras, una de las causas que provocaron la demanda generalizada de acortamiento de su mandato presidencial²¹.

²⁰ Gonzalo Sánchez de Lozada asume la primera magistratura del país sucediendo a Hugo Banzer Suarez.

²¹ G. Sánchez de Lozada tuvo que soportar en los dos años que duró su mandato dos huelgas generales a nivel nacional, la primera en el mes de febrero de 2003 y la segunda en octubre de 2003, este último término con su salida apresurada del palacio y autoexilio.

Como señala C. Toranzo²², los resultados de las elecciones de 2002, dejan en evidencia el cambio en el sistema de partidos vigente hasta aquel momento en el sistema democrático boliviano. Hasta antes del 2002, había funcionado en el país la denominada “democracia pactada”, que fue la que dio estabilidad a los veinte años de experiencia democrática. Se rompe el centrismo político que posibilitaba los pactos de gobernabilidad, retornándose a la polarización ideológica, con un fuerte componente de fundamentalismos étnicos que, por ejemplo afloraban en el pedido de los denominados pueblos indígenas y originarios de refundación de Bolivia sobre bases de la “cosmovisión” de dichos pueblos.

En febrero de 2003 confluyen en Bolivia varios conflictos sociales que dan lugar a una verdadera revuelta popular, mediante bloqueos campesinos combinados con un motín policial y enfrentamientos con el ejército. Este escenario de conflictos marca el inicio de la generación de la denominada “agenda de octubre”²³.

La asunción de C. Mesa a la presidencia del país en octubre de 2003, lejos de terminar con el periodo de inestabilidad política, acentúa los conflictos sociales y se caracteriza por un debilitamiento de la institucionalidad, que se refleja entre otros, en el bajo nivel de credibilidad que tienen algunas instituciones representativas de un Estado de derecho²⁴ y, como fue ya señalado, el país alcanza niveles record de conflictividad social con más de 100 conflictos por mes. Como era de esperarse, el Gobierno de Mesa no pudo completar su mandato y fue sustituido constitucionalmente por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia en junio de 2005, con la responsabilidad de realizar elecciones generales en el país en diciembre del mismo año. Estos dos gobiernos pueden ser calificados como gobierno de transición, en un contexto de alta incertidumbre política donde no se sabía si finalmente se haría cargo de la presidencia un gobierno de corte liberal que preserve el modelo económico imperante, o, por el contrario como finalmente resultó ser, tome el poder la creciente corriente indigenista contestataria del modelo imperante e impulsora de la “agenda de octubre”.

²² TORANZO, CARLOS, *Rostros de la Democracia: una mirada mestiza*, pág. 332 y siguientes, ed. Plural, 2006.

²³ La “agenda de octubre”, es el denominativo que las masas movilizadas en La Paz en octubre de 2003 adoptaron para una lista de acciones que, a su juicio debía tomar el Gobierno, entre otras medidas, se contemplaban la nacionalización de los hidrocarburos y la reversión de la capitalización y de las reformas realizadas como parte del indicado programa.

²⁴ Una encuesta realizada el 2004, muestra el derrumbe institucional con resultados alarmantes: 3% de credibilidad para el Congreso Nacional, 3% de credibilidad para la Policía Nacional (por Seligson, Mitchell y otros: *Auditoría de la Democracia: Informe Bolivia 2004*).

En este periodo, como un mensaje de la inseguridad que imperaba en el país sobre las reglas se nombran los denominados “Delegados Presidenciales de Revisión de la Capitalización”²⁵, para que realicen una auditoría del cumplimiento de los compromisos de inversión de las empresas capitalizadas, bajo una visión que dejaba dudas sobre la imparcialidad y carácter netamente técnico de dicha tarea.

Periodo de contra – reforma (2004 – 2006)

Como consecuencia de las fuertes tensiones generadas por la crítica al sistema regulatorio y a las empresas prestadoras de los servicios públicos, emergentes de una percepción generalizada de incapacidad del sistema de proveer de los servicios básicos a los segmentos poblacionales de bajos ingresos y frente a la evidencia de que esta situación estaba generando una creciente demanda de acciones por parte del Estado, durante el año 2004 se dio inicio a una nueva forma de concebir la regulación. Se buscó un cambio de imagen de la regulación, de aquella que mostraba un sistema regulatorio que priorizaba el logro de eficiencia, hacia uno que entre sus objetivos tenía el logro de mayor cobertura y universalización de los servicios básicos.

En esa línea, se buscó orientar la labor regulatoria hacia una mayor protección de los intereses de los usuarios, especialmente de aquellos que menor poder adquisitivo poseen para acceder al servicio. En este período, las tareas en las que el Sistema se concentró, estuvieron principalmente orientadas a la búsqueda de esquemas de financiamiento de acceso universal y de tarifas sociales así como de mejora en los mecanismos de atención de reclamaciones de usuarios.

²⁵ Los Delegados Presidenciales para la Revisión y Mejora de la Capitalización fueron autoridades con rango de Ministros de Estado, a los cuales el Presidente de la República encomendó la tarea de realizar auditorías en las empresas capitalizadas sobre el logro de los objetivos de la capitalización, el cumplimiento de los contratos de capitalización y, en particular, de las inversiones ejecutadas.

En materia de inversiones en el sector de generación eléctrica, el Cuadro No. 9 nos muestra como éstas han caído de manera dramática hasta niveles prácticamente despreciables. De inversiones superiores a los 200 millones de dólares por año alcanzados en las mejores épocas del sector, se descende a un nivel de tan solo 12 millones de inversiones por año²⁶.

Cuadro N° 9: Inversiones Ejecutadas (2004 – 2006)
(en miles de \$us)

	2004	2005	2006	Total invertido
Corani	7.988,30	-	1.568,61	9.556,91
EGSA	-	-	2.639,62	2.639,62
EVH	-	-	-	0,00
Total empresas capitalizadas	7.988,30	0,00	4.208,23	12.196,53
COBEE	-	-	-	0,00
CECBB	-	-	-	0,00
HB	-	-	-	0,00
SYNERGIA	-	-	-	0,00
ERESA	-	-	-	0,00
Total empresas no capitalizadas	0,00	0,00	0,00	0,00
Total generadoras	7.988,30	-	4.208,23	12.196,53

Fuente: Superintendencia de Electricidad

Como consecuencia de lo anterior, la potencia efectiva del sistema se ha mantenido prácticamente sin cambio en este periodo y, el nivel de reserva fue en descenso constante²⁷. Si bien el nivel de reservas observado en este periodo, dada la demanda máxima del sistema, no está aún en ni-

²⁶ Es importante destacar que una de las inversiones más importantes que se dieron los últimos años fue la puesta en marcha del proyecto San Cristóbal, ubicado a 50 km de la ciudad de Potosí y realizado por la empresa Apex Silvers, que realizará una inversión total de 700 millones de dólares y generará en diferentes campos un proceso multiplicador donde se encuentra el sector eléctrico, estimándose que la demanda en el sector se incrementará en 20MW año, el desarrollo del proyecto minero requirió que previamente se garantizara el suministro eléctrico mediante un contrato de provisión. La empresa interesada en suscribir este contrato debía garantizar las inversiones correspondientes, de forma que esto explica en gran medida las inversiones en generación eléctrica de este periodo.

²⁷ La información más actualizada (al año 2008), sugiere esta tendencia de estancamiento de las inversiones se ha mantenido entre 2007 y 2008, con lo que los niveles de reserva han alcanzado límites sólo observados en el periodo previo a las reformas.

veles críticos, tiene una tendencia a reducción que muestra un sistema que corre el riesgo de colapsar. En adición, es necesario anotar que un sistema eléctrico con inversiones estancadas en generación eléctrica, contradice la aparente intención del Gobierno para la expansión masiva del servicio.

Cuadro N° 10: Evolución de indicadores de producción (2004-2006)

Concepto	2004	2005	2006	Promedio
Potencia Efectiva (MW)	1.035,6	1.035,6	1.070,4	1.047,2
Variación anual (%)	9,2	0,0	3,4	4,2
Demanda Máxima del SIN (MW)	704,8	759,1	813,1	759,0
Variación anual (%)	3,0	7,7	7,1	5,9
Reserva (MW) ⁽¹⁾	330,8	276,5	257,3	288,2
Variación anual (%)	25,1	-16,4	-6,9	0,6
Indicador de reserva ⁽²⁾	1,47	1,36	1,32	1,38

Fuente: Comité Nacional de Despacho de Carga y Superintendencia de Electricidad

(1): Potencia efectiva menos demanda máxima

(2): Potencia efectiva entre demanda máxima

Los indicadores financieros de las empresas generadoras en el período 2004 – 2006 son los que se presentan en el Cuadro N° 11. Los indicadores de eficiencia nos muestran mejoría en las empresas y consecuentemente también en su nivel de rentabilidad, sin embargo es necesario aclarar los casos de COBEE, ya explicado precedentemente, así como el caso de la empresa Hidroeléctrica Boliviana cuyas plantas son todas de generación hidroeléctrica, dificultades en cuanto a la provisión continua de electricidad y cuyos resultados han sido fuertemente negativos de manera persistente²⁸.

Contradictoriamente con los indicadores de inversión que muestran escepticismo de las empresas con el futuro del sector, en este periodo se verifica que las empresas alcanzan niveles mejores de rentabilidad respecto a los dos periodos precedentes (Ver Cuadro No. 13)

²⁸ La empresa ERESA no es consignada en este detalle debido a que no es representativa en términos de tamaño respecto de las demás generadoras del SIN.

Cuadro N° 11: Indicadores financieros, empresas generadoras (2004-2006)

Empresa	Indicador	2004	2005	2006
Corani	Costos operativos/Ingresos operativos	0,7	0,5	0,5
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	2,9	6,6	4,8
EVH	Costos operativos/Ingresos operativos	1,0	0,9	0,9
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	1,4	4,0	5,8
EGSA	Costos operativos/Ingresos operativos	0,5	0,8	0,9
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	3,4	8,7	7,9
COBEE	Costos operativos/Ingresos operativos	0,7	0,6	0,7
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	8,4	8,4	14,4
CECBB	Costos operativos/Ingresos operativos	1,1	1,1	1,0
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	-12,8	-12,1	13,6
HB	Costos operativos/Ingresos operativos	0,9	0,9	1,2
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	-25,3	0,5	-16,9
SYNERGIA	Costos operativos/Ingresos operativos	0,6	0,6	0,5
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	3,3	3,1	5,9
ERESA	Costos operativos/Ingresos operativos	0,8	0,9	0,8
	Utilidad Neta/Patrimonio (%)	26,3	20,4	27,9

Fuente: Superintendencia de Electricidad

Actividad regulatoria

La actividad de otorgamiento de derechos aun se realizó en esta etapa, principalmente en cuanto a la renovación de los mismos así como el otorgamiento de servidumbres; sin embargo, es en esta etapa donde se observa una declinación en el número de licencias provisionales que se otorgaban fundamentalmente para realizar estudios de inversión.

En materia tarifaria se continuó realizando las aprobaciones establecidas por la normativa en las distintas actividades del sector eléctrico, ingresándose adicionalmente a la conceptualización de una tarifa social que

finalmente fue aprobada con el nombre de “tarifa dignidad”²⁹ que respondió al cambio de modelo que se vivió en el país a partir de 2006, donde los criterios de equidad fueron tomando mayor protagonismo y se buscó la universalización del servicio.

En el control de calidad, se profundizó la labor de seguimiento de calidad en los servicios de distribución y transmisión, aplicándose en forma creciente las sanciones establecidas bajo “reducciones a la remuneración” de los operadores, si bien este trabajo fue ampliamente desarrollado para las empresas pertenecientes al SIN, no se pudo avanzar mucho en cuanto a Sistemas Aislados se refiere.

La atención de reclamaciones de usuarios mostró la misma importancia que en el período anterior; sin embargo la percepción de los usuarios continuó siendo negativa, en el sentido de que se consideraba que sus intereses aun se encontraban desprotegidos.

Es en este periodo en el que la creciente percepción de malestar por la presencia de regulación y la participación privada se traduce en demandas sociales por sacar a los operadores privados del mercado, expresadas en los propios programas de gobierno de partidos con potencial de asumir el Gobierno³⁰. Asimismo, fue en este periodo que, como consecuencia de las presiones sociales, en enero de 2005 el Estado boliviano rescinde unilateralmente el contrato de concesión con la empresa Aguas del Illimani y decreta con esto su salida del país, entregando la administración del servicio de agua potable y alcantarillado en las ciudades más importantes del país (La Paz y El Alto), a una empresa cuyo estatus aún hoy no se encuentra definido³¹.

²⁹ La Tarifa Dignidad permite un descuento del 25 % del importe de energía en hogares que consumen 30 kWh en Sistemas Aislados y menores, y los que consumen hasta 70 kWh en hogares que reciben el servicio de empresas pertenecientes al Sistema Interconectado Nacional SIN (ELECTROPAZ, ELFEC, CRE, ELFEO CESSA, SEPSA). La “Tarifa Dignidad” es soportada por el aporte de dinero en efectivo de las empresas generadoras. La decisión de efectuar un aporte en efectivo tuvo lugar luego de negociaciones entre el poder ejecutivo y las empresas generadoras, negociación que venía precedida de anuncios no oficiales de medidas de nacionalización de las empresas eléctricas.

³⁰ El Movimiento al Socialismo – MAS, establece de manera expresa en su programa de gobierno puesto como plataforma política para las elecciones generales de 2005, la nacionalización de las empresas capitalizadas y la eliminación del SIRESE.

³¹ La empresa EPSAS (Empresa Pública Social del Agua y Saneamiento), tiene participación del estado e integra su directorio sindicatos y movimientos sociales de El Alto.

Clima político y social

La situación de inestabilidad del país alcanza en esta etapa su desenlace final. Entre 2004 y 2005 se suceden dos gobiernos de transición y se confrontan dos visiones de país. Aquella que respalda las reformas liberales, aunque con criterios de mayor inclusión social, y la visión contestataria que asume un discurso radical y contrario al modelo económico imperante.

En diciembre de 2005, finalmente, los resultados electorales dan la victoria de forma contundente, como nunca antes en la historia democrática reciente del país, a la corriente indigenista comandada por el Movimiento al Socialismo (MAS) y que, entre sus promesas electorales, asume la denominada “agenda de octubre”, incorporando de manera expresa la eliminación del sistema regulatorio y la reversión de la capitalización.

En este periodo y todavía bajo el Gobierno de Carlos Mesa, las presiones para “echar” del país a la empresa Aguas del Illimani, concesionaria del servicio de agua potable y alcantarillado en las ciudades de La Paz y El Alto, son parte central de la agenda de reclamos de los denominados “movimientos sociales”. Esta demanda se concreta en enero de 2005.

A partir de su posesión, el Gobierno del MAS asume como una de sus primeras tareas la renegociación de los contratos con las empresas capitalizadas, desde una posición de fuerza y con la amenaza de nacionalización. Esta amenaza se ve concretada con el decreto de nacionalización de los hidrocarburos (mayo de 2007) y con la nacionalización de ENTEL (mayo de 2008).

I. Análisis global de los tres períodos y conclusiones

Una visión panorámica de los tres periodos nos muestra de manera contundente cual ha sido la tendencia de las variables de interés para el presente análisis. Vemos en el Cuadro N° 12 que las inversiones han tenido una tendencia descendente muy marcada. De acuerdo con nuestro razonamiento, todos los sectores sujetos a las reformas de capitalización venían arrastrando un déficit de inversiones que, para ser resuelto necesitaba de nuevos actores que pudieron ser atraídos por el consistente programa de reformas. El resultado, como se muestra en el Cuadro N° 12, fue un *boom* de inversiones inicial que permitió cubrir el déficit que se arrastraba y los

requerimientos de corrientes de inversiones debidas a una demanda creciente, esto ocurrió en el primer periodo. Alcanzado este punto, las inversiones posteriores deberían ser suficientes para cubrir los requerimientos corrientes de un mercado en expansión; es decir, las inversiones deberían ser suficientes, ni más ni menos, para la reposición de activos y la ampliación de capacidad dentro de los límites requeridos por el crecimiento “regular” de la demanda, esto ocurrió en el segundo periodo.

Cuadro N° 12 : Evolución de principales indicadores

Variable	Periodo 1996-2000	Periodo 2001-2003	Periodo 2004-2006
Inversiones promedio (miles de dólares)	70.978,8	30.017,8	6.098,3
Cobertura (Tasa de crecimiento)	6,6%	24,7%	3,7%
Rentabilidad promedio industria (%)	6,7	3,1	4,0

Fuente: Superintendencia de Electricidad.

En cuanto a la rentabilidad alcanzada por las empresas, es interesante comprobar que se verifica una tendencia creciente en la rentabilidad promedio obtenida por las empresas generadoras. Este resultado nos muestra algo que es importante en el análisis: no basta con la obtención de una buena rentabilidad para atraer nuevos emprendimientos, en un contexto de información contradictoria y de percepción de riesgo, la rentabilidad actual se convierte en una variable secundaria a la hora de decidir sobre nuevas inversiones.

Cuadro N° 13: Rentabilidad Promedio - Generación Eléctrica

	Periodo 1997 - 2000 *	Periodo 2001-2003	Periodo 2004-2006
Rentabilidad Promedio Total Empresas	2,1%	3,2%	4,6%
Rentabilidad Promedio Ajustada 1/	5,1%	2,5%	4,8%

1/ No incluye a las empresas Cobee, ERESA, HB y CECBB

* No se consigna el año 2006 debido a que no pudo obtenerse información de ese año

Fuente: Elaboración propia con información de la Superintendencia de Electricidad

En una visión de conjunto de la actividad de generación eléctrica en los tres periodos de análisis, se pueden apreciar los siguientes aspectos relevantes:

- Las reformas realizadas implicaron fuertes, claros y contundentes mensajes del Estado de no intervención en el mercado de la generación eléctrica, y de una actuación circunscrita a la regulación técnica y económica mediante una institución especializada, independiente e imparcial.
- Se aprecia que el clima social imperante muestra una falta de compromiso con las reformas y, en el afán de convencer sobre las bondades de las mismas, se produjo un sobredimensionamiento de las expectativas de la población, aspecto que posteriormente sería cobrado por las masas movilizadas.
- Las reformas dieron incentivos fuertes para invertir, primero por las empresas capitalizadas. Consecuentemente, con el fuerte nivel de inversiones verificado en el primer periodo, la cobertura del servicio empieza a crecer a una tasa superior a la de los años previos, aunque la rentabilidad es todavía menor a la observada en la industria.
- En el período 2001 a 2003 se produce el ingreso de nuevas empresas que, junto a las capitalizadas, continuaron realizando inversiones, pero en niveles inferiores a los verificados en el periodo precedente. Producto de las fuertes inversiones del periodo previo, el crecimiento de la cobertura alcanza en el segundo periodo sus máximos históricos. La rentabilidad es apenas superior a la de la industria. El rechazo de ciertos segmentos de la sociedad toma cuerpo y se fortalece en los discursos políticos anti reforma.
- En el periodo de contra-reforma, con el deterioro del ambiente político – social y los anuncios de reversión de las reformas, se produce una total declinación de las inversiones a niveles tan bajos que ponen en riesgo la futura prestación del servicio. La cobertura del servicio crece a una tasa inferior a la de los periodos previos, reflejando el estancamiento en el que entra el sector. La rentabilidad en generación, aunque está por encima de la rentabilidad de la industria, no alcanza los niveles garantizados en distribución y transmisión (9% anual). El descontento social se traduce en demandas concretas de reversión

de las reformas, que forman parte del programa del nuevo gobierno, iniciándose una etapa de nacionalizaciones y fortalecimiento de la participación del Estado en la economía.

Asimismo, de las evidencias encontradas en nuestro análisis, se concluye que:

- Las reformas liberalizadoras para atraer nuevas inversiones deben estar acompañadas de un entorno regulatorio institucionalmente sólido, independiente y altamente técnico, y del compromiso del Estado demostrado con evidencia creíble, de intervenir en el mercado como un agente más, sin privilegios de ninguna naturaleza.
- La generación de ruidos y mensajes contrarios a las reglas del mercado en actividades liberalizadas, acaba inhibiendo las inversiones y hace que los resultados sean los de una profecía auto cumplida: se parte de la creencia de que el mercado no puede resolver los problemas por sí mismo, por lo que es necesario revertir el modelo. Estos anuncios aumentan la percepción de riesgo para las nuevas inversiones lo que se traduce efectivamente en inversiones que no cubren los requerimientos de un mercado creciente. Esto a su vez es la prueba real de que el mercado no es capaz de resolver sus requerimientos por sí mismo, justificándose en esta evidencia la necesidad de intervenirlo.
- En el corto y mediano plazos, las reformas, para ser sostenibles, deben necesariamente estar acompañadas del convencimiento social de que las mismas, a largo plazo, garantizarán un mayor bienestar social.
- La ausencia de inversiones provoca reducciones en la capacidad de provisión del servicio y las metas de universalización están cada vez más lejos de ser alcanzadas.
- A futuro, dado el entorno de crisis internacional profunda que se avisa, se advierte que los efectos de la contracción de las inversiones en generación “por ahora totalmente detenidas” marcarán un escenario menos viable aún.
- Bajo las condiciones del nuevo modelo de mercado que se viene construyendo, los resultados muestran un mercado que sólo podrá mejorar

su capacidad de cubrir la demanda corriente y con mayor razón la posibilidad de expansión del servicio, si el Estado realiza importantes inversiones para incrementar la capacidad productiva del sector.

- Reforzando la conclusión precedente, aunque los resultados financieros han tendido a mejorar en el último periodo, la percepción de riesgo inhibe la realización de nuevas inversiones; y la creciente participación del Estado en las actividades productivas genera desconfianza y expectativas de competencia desleal en el mercado.

Bibliografía

ESPINOZA, Lourdes; DAVALOS, Arturo (2005) *¿Porqué la creciente percepción de malestar frente a la privatización?*, presentado en el Primer Congreso Iberoamericano de Regulación Económica, en Santiago de Chile, Noviembre de 2005.

LASERNA, Roberto, 2007, *Democracia boliviana: Un modelo para desarmar*, entrevistas de Diego Ayo, Friedrich Ebert Stiftung – ILDIS – OXFAM.

TORANZO, Carlos (2006), *Rostros de la Democracia: una mirada mestiza*, pág. 332 y siguientes, ed. Plural.

Comité Nacional de Despacho de Carga, Estadísticas del Sector Eléctrico. Ley del Sistema de Regulación Sectorial (1994).

Superintendencia de Electricidad, Estadísticas del Sector Eléctrico.

Superintendencia de Electricidad (2005) *Marco Legal del Sector Eléctrico Boliviano*, La Paz – Bolivia.

Superintendencia General del SIRESE (2005), *Universalización de los Servicios Públicos: Roles y Desafíos*, La Paz - Bolivia.

La Economía de la Comunidad: Una Reflexión sobre Comunidades y Acción Colectiva en la Región del Norte de Potosí.

*Elizabeth Jiménez Zamora*¹

I. Introducción y antecedentes

La nueva Constitución Política del Estado define un Estado Plurinacional que articula las diferentes formas de organización económica, comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Esta definición tiene la cualidad de ser holística por cuanto incluye casi todas las posibilidades de organización económica. Sin embargo, esta virtud también es un defecto, ya que al no definir claramente las características de cada una de estas formas de organización económica y la forma en que se articulan, se abre la posibilidad de identificar contradicciones de lo que podría constituir este enfoque.

Este ensayo tiene por objetivo contribuir a entender mejor la “economía de una comunidad”, además del grado y la articulación, de ésta con otras formas de organización, que están propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo y la nueva Constitución Política del Estado.

En la literatura sobre desarrollo local se pueden encontrar por lo menos tres formas de definir una comunidad (Shaffer, et.al, 2006). El primer enfoque prioriza la comunidad como “lugar”, es decir, que es el espacio lo que define una comunidad. El segundo enfoque prioriza “los intereses de un grupo,” que pueden o no compartir un territorio común. En este caso se

¹ Muchas de las reflexiones de este ensayo resultan de un trabajo solicitado por el Programa PADEP-GTZ en Bolivia. La autora agradece particularmente al coordinador de este programa en Llallagua, Norte de Potosí, Filemón Iriarte cuya iniciativa, entusiasmo y compromiso con el desarrollo de esta región han sido claves en el desarrollo de estas reflexiones. Una versión de este trabajo se presentó también en el último Congreso de Estudios Bolivianos 2009. La autora agradece todos los comentarios recibidos particularmente de Fernanda Wanderley y de Juan Jaime Zubieta Arce del CIDES-UMSA.

puede citar la comunidad de seguidores de un equipo de football, o seguidores de un grupo musical o de un partido político. El tercer enfoque identifica la comunidad como una unidad con poder de decisión, una institución política que puede, o no, incluir un espacio o territorio definido (Shaffer, et.al, 2006:59-60).

En la práctica ha sido y es difícil definir una comunidad, más aún en un contexto donde las relaciones sociales se definen en torno a círculos de relaciones familiares que se amplían bajo criterios de organización social (Albó, 1974). En el caso específico de comunidades campesinas en Bolivia existen dos conceptos clave: los intereses comunes/compartidos y el espacio identificado/definido. Desde esta perspectiva, una comunidad representa una población que tiene intereses comunes y comparte un territorio identificado.. Por ejemplo, los intereses compartidos caracterizan a una comunidad de residentes Bolivianos en Madrid, así como la comunidad de Qaqa Pati en el Ayllu de Tinguipaya en la región del Norte de Potosí. Ambas comunidades cumplen con la condición de que sus miembros tengan intereses comunes. Ambas comunidades mantienen también la condición de un espacio compartido. En el caso de una comunidad campesina del Ayllu de Tinguipaya, el espacio es el territorio identificado y asumido por la comunidad. En el caso de los inmigrantes Bolivianos en Madrid, la ciudad de Madrid resulta el espacio en el que se identifica esta comunidad.

Si a estas características sumamos el supuesto de que una comunidad campesina actúa también como “unidad de decisión” se añade una nueva dimensión al concepto de comunidad. Desde la perspectiva estrictamente económica, las decisiones comunitarias importantes incluirían el qué producir, el destino de la producción (mercado versus subsistencia) y la diversificación de ingresos, es decir las posibilidades de participar en actividades mas allá de las estrictamente agropecuarias familiares². Las preguntas importantes son ¿Hasta qué punto, una comunidad campesina, toma estas decisiones colectivamente? ¿Cuándo y en qué circunstancias se recurre a la acción colectiva comunitaria y cuándo no? ¿Por qué es más frecuente llevar a cabo una acción colectiva comunitaria en la ejecución de bienes públicos, como una escuela o una posta sanitaria, antes que la conformación de organizaciones comunitarias para la comercialización?

² La migración temporal en busca de ingresos asalariados es una forma de diversificar los ingresos familiares

Mucho se ha escrito y debatido sobre la economía campesina, sin embargo, aún nos encontramos lejos de llegar a un acuerdo. Desde la perspectiva económica, se pueden identificar tres corrientes en este debate. La primera caracterizada en la literatura como “moralista”, sostiene que la organización de la producción de una comunidad prioriza el bienestar de la comunidad, sobre el bienestar individual. La segunda, se sitúa en el extremo opuesto de la posición moralista; y sostiene que la organización productiva de una comunidad campesina es individualista pero que se desarrolla en un contexto de mercados imperfectos, de falta de información o presencia de información asimétrica y de bajos niveles de inversión en bienes públicos. En este contexto, la organización comunitaria podría facilitar la mejor organización de la producción. Lo importante es notar que bajo esta perspectiva solamente se recurre a la comunidad cuando las ganancias individuales aumentan, es decir que la acción colectiva comunitaria sólo tiene sentido si mejora el bienestar individual.

Entre estas perspectivas se pueden situar los aportes sobre acción colectiva, capital social y el rol de la comunidad desde el enfoque de la Nueva Economía Institucionalista. Bajo este enfoque una comunidad actúa colectivamente no solamente como resultado de un cálculo subjetivo e individualista de los costos y beneficios asumidos por cada uno de sus miembros. La acción colectiva responde también a incentivos más allá de los beneficios económicos individuales.

La teoría económica convencional asumió de manera implícita que las motivaciones son exclusivamente económicas y que las decisiones responden a una racionalidad económica orientada a utilizar los recursos disponibles para lograr un mayor beneficio. En otras palabras, la teoría económica se enfocó en cómo funcionaría la economía si la gente continúa con una racionalidad económica y actuaría bajo incentivos económicos, dejando de lado otras alternativas que incluyen el rol de los incentivos no-económicos y el comportamiento no necesariamente racional (Arkeloff, 2009). Para entender la organización del trabajo dentro de una comunidad rural es necesaria la inclusión del rol de incentivos no económicos, además de aceptar la posibilidad de que no todos los comportamientos caen dentro de lo que se conoce como racionalidad económica.

Las decisiones que enfrenta un pequeño productor agrícola incluyen: qué cultivo producir, cómo orientar su producción entre el autoconsumo y la venta en mercados locales y regionales. También debe tomar en cuenta

la asignación de la mano de obra familiar, elegir entre migrar temporalmente en busca de trabajo asalariado o quedarse en la comunidad y dedicar todos los esfuerzos a la producción agropecuaria. Estas decisiones no son mutuamente excluyentes, generalmente los productores producen para el autoconsumo y para el mercado, diversificando además la fuente de sus ingresos a través del empleo temporal asalariado, que resulta de la migración temporal. En muchos casos, estas “decisiones” no resultan de un conjunto de alternativas, es decir no hay muchas opciones y se hace lo que se tiene que hacer para lograr el mejor resultado posible dados los limitados recursos y oportunidades. Lo que es importante notar es que son los incentivos de precios, de efectivas oportunidades de comercialización en un contexto de mercados ausentes y altamente imperfectos, que finalmente determinan las posibilidades de producción, migración, organización y el uso de los recursos económicos, incluyendo la mano de obra.

Además de las decisiones relacionadas con la organización de la producción familiar, se deben tomar otras cuyos impactos pueden incluir a otras familias y la comunidad en su conjunto. Este tipo de decisiones incluyen el organizarse a nivel de comunidad para comercializar de manera asociada, en lugar de hacerlo individualmente. Esto supone trabajar de manera conjunta para asegurar un manejo equitativo y sostenible del agua a largo plazo, participar en jornadas de trabajo donde toda la comunidad contribuye con su mano de obra en la construcción de la escuela, de la posta sanitaria, o la ayuda para la cosecha a familias de mujeres solas, con niños y que no cuentan con fuerza de trabajo masculino.

Como puede observarse, en todos los ejemplos, los incentivos que están detrás de este conjunto de decisiones no son necesariamente económicos y los beneficios no son exclusivamente individuales. En efecto, hay otro conjunto de motivaciones que influyen en las decisiones individuales y colectivas, las mismas tienen que ver con el prestigio, la solidaridad, las percepciones sobre inequidad y justicia social, la identificación de grupo y el rol de la identidad, entre otros factores.

II. El “Campesino Moralista” versus el “Campesino Racional”

Una forma de analizar la racionalidad económica de pequeños agricultores rurales es a través del debate entre lo que se podría llamar el campesino moralista y el campesino racional. Este debate se remonta a finales de los 70's y se centra en dos posiciones substancialmente diferentes sobre

la racionalidad económica de las economías campesinas y la evolución de éstas a lo largo del tiempo. Por un lado se encuentra la posición caracterizada como “moralista”, identificada en el trabajo de James Scott (1976) que estudió economías campesinas en Asia. Este autor concluye que en sociedades precapitalistas, los pequeños productores rurales tienden a priorizar la subsistencia y el bienestar de la comunidad sobre el bienestar individual. Por otro lado se tiene la posición del campesino racional presentada por Popkin (1979) en su estudio de la economía política en comunidades campesinas del Vietnam. Esta posición resulta de una crítica a la visión “idealista” de una sociedad campesina “moralista” reflejada en el trabajo de Scott. Según Popkin, las decisiones económicas del campesino son racionales en el sentido economicista de lo que se entiende por “racionalidad económica.” Es decir, que las decisiones de qué cultivo producir y el destino de esta producción (consumo familiar versus mercado) resultan fundamentalmente de las oportunidades de mercado y de la incertidumbre de no saber si se tendrá o no una buena producción anual (debido al riesgo climático, por ejemplo). Desde esta perspectiva, la decisión de producir para garantizar la subsistencia y para vender en el mercado, o ambos, no responde a una lógica de subsistencia sino a las oportunidades y limitaciones del contexto.

El trabajo de Popkin y de Scott dio lugar a un largo y todavía no resuelto debate sobre la racionalidad económica de las comunidades campesinas y sus implicaciones en la evolución de sociedades rurales a lo largo del tiempo. La importancia de este debate se debe a que ambas posiciones llegan a diferentes conclusiones sobre el rol de la comunidad campesina en el bienestar de la propia comunidad y en el desarrollo e integración de la comunidad campesina con el resto de la sociedad. Asumir una posición en este debate también significa aceptar una posición sobre la forma en que las políticas y programas deberían intervenir en el desarrollo rural.

II.1 La comunidad para un “campesino moralista”

La visión moralista parte del principio que indica que la economía campesina se rige bajo el principio de garantizar la subsistencia de la unidad productiva familiar. Esto implica las decisiones de “qué” producir, “cómo” producir y el destino de esta producción no responde a incentivos del mercado. Se asume que los pequeños productores rurales evaden riesgos y orientan sus decisiones de producción asegurándose que éstas no ponen en riesgo la seguridad alimentaria de su unidad familiar. Su partici-

pación en el mercado es pasiva y no responde a los incentivos de mejores precios y la demanda de cultivos particulares, por ejemplo.

Desde esta perspectiva el principio de “seguridad primero” es lo que provoca una ética de subsistencia. Por tanto, las decisiones de producción no responden a cálculos de maximización de beneficios y la lógica de la economía campesina no puede explicarse a través de las teorías microeconómicas del productor y del consumidor. Esta perspectiva no se caracteriza como “moralista” porque asume que los campesinos tienen valores que pueden considerarse “moralistas” o más “éticos” que otros agentes en un sistema capitalista, sino porque en sociedades precapitalistas el comportamiento económico, orientado a garantizar la subsistencia, da lugar a resultados más “éticos” y morales -si vale el término- que en sociedades capitalistas. Es decir, que la racionalidad de subsistencia da lugar a resultados “moralistas”, comparados con los que resultan de la racionalidad maximizadora de beneficios, que caracteriza al sistema capitalista.

Los críticos de este enfoque, enfatizan la idealización de algunas instituciones rurales como la comunidad, elemento que caracteriza esta visión. En palabras de Popkin, “una forma de vida que puede existir por falta de otras alternativas es vista como una virtud. Se asume que campesinos que no tienen suficiente para comer tienen una muy rica vida espiritual. Hijos que se quedan a vivir con los padres como una estrategia de sobrevivencia son caracterizados con profundos valores sociales y finalmente lo que puede ser el resultado de ausencia de incentivos se visualiza como resistencia a la innovación y defensa de las formas tradicionales de organización” (1979:3).

“La comunidad es la institución clave que provee seguridad en una sociedad precapitalista” (Scott, 1976)

Desde la perspectiva moralista, el rol de la comunidad campesina es el de asegurar la minimización de los riesgos de los productores. A su vez, debe garantizar el principio de “seguridad primero” de todas las unidades familiares que forman parte de la comunidad. Esta perspectiva explica las relaciones asimétricas entre terratenientes y peones, mismas que caracterizaron las comunidades del sudeste asiático que estudió Scott (1976) y donde los peones encuentran conveniente trabajar para los terratenientes ya que esto les permite asegurar la subsistencia de sus familias.

Este enfoque también facilita el entendimiento de las relaciones de reciprocidad y ayuda mutua que se presentan en comunidades rurales del Altiplano y Valles en Bolivia. En ambos casos, se asume que la comunidad desarrolló las instituciones que garantizan la subsistencia de las unidades de producción y por lo tanto proveen seguridad, absorben los shocks y aseguran la sobrevivencia.

Desde la perspectiva de Scott (1976: 40-41), los principios de igualdad de una comunidad no son revolucionarios sino conservadores, ya que están orientados a garantizar un mínimo de subsistencia a todas las familias dentro de una comunidad. Esto no implica que todos los miembros de una comunidad sean iguales, la legalidad se refleja en el derecho que tienen todos los miembros de una comunidad a asegurar su sobrevivencia económica, un estatus social, un lugar y un espacio dentro de la comunidad.

Una implicación inmediata de esta perspectiva es que las intervenciones en desarrollo rural deben considerar a la comunidad como un todo y por lo tanto deberían planificar el desarrollo de iniciativas y emprendimientos con todos los miembros de la comunidad.

II.2 El “campesino racional” y el rol de la comunidad

“El propio concepto de subsistencia es una variable endógena al sistema económico, no está culturalmente determinada y los campesinos se encuentran en permanente esfuerzo para mejorar sus niveles tradicionales de vida” (Popkin, 1979:27)

La posición del “campesino racional” se enfoca en el individuo y en el proceso en que éste toma decisiones sobre la organización de su economía familiar. Estas decisiones incluyen: ¿Qué cultivo producir? ¿Debo producir para garantizar la subsistencia familiar? O ¿Debo producir para el mercado? Este enfoque adopta el principio de racionalidad económica bajo el cual se asume que “los individuos evalúan los posibles resultados asociados con sus oportunidades de acuerdo con sus preferencias y valores” (Popkin, 1979:31). Como resultado de este proceso, los individuos eligen la alternativa que maximizará su función de utilidad como consumidores y su función de producción como productores.

“La unidad campesina (familiar) de producción se distingue por su naturaleza dual: es a la vez una familia y una empresa y, es a la vez, una unidad de producción y una unidad de consumo” (Ellis, 2005)

Bajo esta perspectiva, una característica fundamental de la economía campesina es que las unidades familiares son unidades de producción y unidades de consumo. Esta es la característica que diferencia una unidad familiar campesina de una unidad de producción manufacturera y de una unidad familiar urbana. En los dos últimos casos, la unidad maximiza la producción o el consumo, pero no ambos. La unidad campesina de producción es de naturaleza dual: es a la vez una familia y por lo tanto una unidad de consumo, pero también es una empresa y, por lo tanto, una unidad de producción. Una inmediata implicación de esta dualidad es que las decisiones de producción y de consumo son tomadas de forma conjunta.

Las unidades familiares campesinas se caracterizan por su parcial articulación a lo que generalmente son mercados de insumos y de productos imperfectos o incompletos. El grado y naturaleza de imperfección en el desarrollo de los mercados es resultado de varios factores, incluyendo la ausencia de políticas destinadas a mejorar la participación en mercados rurales y la histórica marginalización de estas poblaciones. El resultado es que las economías campesinas no se encuentran ni marginadas de las relaciones comerciales ni del funcionamiento de los mercados, pero tampoco son completamente parte de estas estructuras. En otras palabras, “se encuentran con un pie en el mercado y con otro en la economía de subsistencia” (Ellis, 1998).

Utilizando los principios económicos, de preferencias individuales, se puede analizar cómo y bajo qué circunstancias, los individuos, deciden actuar en forma colectiva a nivel de comunidad. La necesidad de actuar colectivamente resulta de la suma de acciones individuales, a partir de las que se evalúa la pertinencia de adoptar acciones en conjunto y no individualmente.

El campesino toma la decisión de participar en emprendimientos colectivos, como resultado de un ejercicio subjetivo, en el que compara los costos y los beneficios que resultan de su participación. El campesino racional participará en emprendimientos colectivos a nivel de la comunidad, si los beneficios esperados son mayores que los costos (Popkin, 1979:24). Como se verá en las siguientes secciones, recientes contribuciones de la

denominada “nueva economía institucionalista” cuestionan significativamente esta perspectiva.

III. Campesinos “moralistas” y “racionales” en el Norte de Potosí

¿Cómo se planteó el debate entre campesinos moralistas y racionales en el contexto Andino y, específicamente, en el caso de las poblaciones rurales en Bolivia? Una de las regiones rurales más estudiada en Bolivia es la región del Norte de Potosí. La persistencia del Ayllu como forma de organización social y política llamó mucho la atención de estudiosos bolivianos y extranjeros (Albó, 1976; Harris 1990, 1995; Platt, 1982). En general, la mayoría de estos estudios se enfoca en la persistencia de tradiciones locales y la amplia variedad del acervo cultural regional, reflejado en diferentes formas de organización social, política y económica.

Siguiendo la perspectiva del campesino moralista, algunos de estos estudios concluyen que la comunidad no solamente garantiza la sobrevivencia de sus miembros, sino que además trata de asegurar la distribución “igualitaria” de los recursos y oportunidades. Esto se reflejaría en la poca presencia de comunidades campesinas con altos grados de diferenciación interna, es decir el hecho de que no haya campesinos ricos y pobres conviviendo dentro de una misma comunidad. La relativa homogeneidad de las comunidades en esta región sería un reflejo de los mecanismos que utiliza una comunidad para mantener la igualdad entre sus miembros.

En este contexto, el rol económico de la comunidad es garantizar la sobrevivencia y asegurar la igualdad de oportunidades, ingresos y bienestar. Los cargos rotativos de autoridades y el “pasar” fiestas, reflejarían estrategias de la comunidad para asegurar que los mayores excedentes de algunos miembros de la comunidad sean redistribuidos internamente. La comunidad permite la reproducción pero, a la vez, limita y restringe la posibilidad de diferenciación interna, frena la concentración de la tierra y bloquea la emergencia de campesinos empresarios (Platt, 1982). Desde esta perspectiva, los campesinos exitosos, aquellos que lograron mejorar sus ingresos económicos, tienen dos alternativas: (1) comparten sus beneficios con el resto de la comunidad, a través de “padrinazgos” y pasantías de fiestas o (2) renuncian su pertenencia a la comunidad; migran y se van a las ciudades. Mejorar los niveles de ingresos más allá del promedio de la comunidad sólo puede conseguirse fuera de la comunidad.

El estudio “Economía Étnica” de Olivia Harris estudia los intercambios económicos y el rol del dinero en los Ayllus del Norte de Potosí (Harris, 1995). Siguiendo el principio de “seguridad primero” de Scout, según Harris la economía étnica de los ayllus y comunidades en la región del Norte de Potosí se caracterizaría por ser una economía de subsistencia con una alta presencia de reciprocidad balanceada, es decir que existen instituciones de ayuda mutua que benefician equitativamente a las partes involucradas. La participación en mercados es importante, pero la producción no está orientada a las oportunidades de mercado sino a la necesidad de garantizar el autoconsumo y la subsistencia familiar. En otras palabras, aún cuando “los productos locales también forman parte de la dieta de los consumidores urbanos (a través de la comercialización), la mercantilización no ha minado la economía de subsistencia” (Harris, 1987:77).

Otra característica específica, de lo que Olivia Harris llama economía étnica, es la forma y el uso que se da al dinero; como medio de intercambio de valor (Harris (1995). El trueque sigue constituyendo la forma más empleada de intercambio entre las poblaciones de los Ayllus del Norte de Potosí, por lo tanto el uso del dinero es limitado y no se encuentra “universalizado” en las transacciones. En este contexto, una pregunta importante es: ¿hasta qué punto el uso del dinero responde a motivaciones diferentes, más allá de servir como un medio exclusivo de facilitar las transacciones y de acumulación?

El trabajo de Olivia Harris en el Norte de Potosí trata de encontrar una lógica diferente al uso del dinero que pueda fundamentar la noción de economía étnica. Esta autora desarrolla un seguimiento detallado de las transacciones en poblaciones de los Laymi y Jukumani haciendo uso de técnicas de investigación participativa. Como resultado concluye que no se puede encontrar una lógica definida y sistemáticamente diferente al uso del dinero. En realidad, la autora afirma: “es difícil llegar a este tipo de generalizaciones, el trueque puede formar parte de un extenso circuito que en determinado punto incluye el uso del dinero y en el cuál la ganancia ha sido cuidadosamente calculada, al menos por una de las partes” (Harris, 1990:16).

Los resultados de los estudios de Harris, en las poblaciones del Norte de Potosí, se pueden entender mejor si se diferencian las transacciones personalizadas, que se desarrollan dentro de una comunidad y/o dentro de grupos sociales conocidos, de aquellas transacciones que son impersonales

y que son las que se desarrollan con poblaciones más allá de la comunidad. Las transacciones impersonales son aquellas que se desarrollan entre personas que no se conocen. En este caso, lo importante es que existan un conjunto de regulaciones (leyes, instituciones) que brindan seguridad y confianza tanto a compradores como a vendedores.

La distancia a los mercados, la información sobre las características y calidad de los productos y servicios transados y la necesidad de negociar precios en el mercado representan lo que, en economía, se llama “costos de transacción” (North, 1993). Éstos van más allá de los costos de producción y hacen posible el intercambio y la comercialización. Se puede concluir por tanto que en una comunidad las transacciones son altamente personalizadas y hay bajos costos de transacción, pero a medida que el mercado crece las transacciones se vuelven más impersonales y con mayores costos de transacción.

Los intercambios que se desarrollan dentro de una comunidad o entre comunidades vecinas son personalizados, en el sentido que las personas se conocen y establecen acuerdos implícitos para las reglas de intercambio. Los Aynis Minkas y otras formas de uso de mano de obra basadas en la reciprocidad, representarían intercambios personalizados con bajos costos de transacción porque se desarrollan con personas que se conocen mutuamente y conocen la calidad y características de los productos y servicios que intercambian. Por ello, no necesitan contratos firmados que garanticen los términos bajo los cuales se desarrolla la transacción ni de instancias (instituciones) que garanticen el cumplimiento del contrato. Por el contrario, cuando los intercambios se desarrollan en ferias y mercados lejanos, las transacciones se vuelven impersonales porque se compra y se realiza transacciones con personas desconocidas, no se conoce la calidad de los productos intercambiados y en general el “negociar” se vuelve más costoso. A medida que el mercado se expande, las transacciones se vuelven más impersonales (se puede comprar vía Internet, por ejemplo) y se hace necesario contar con información sobre la calidad y los precios de los productos en el mercado, además de que deben existir instituciones que garanticen el cumplimiento de los contratos.

El estudio de Olivia Harris sobre la circulación del dinero en los Ayllus del Norte de Potosí demuestra que las transacciones son altamente personalizadas y que la preferencia del trueque, sobre el dinero, parece depender de varios factores incluyendo la relación social de las personas

involucradas en el intercambio, el lugar donde se lleva a cabo el intercambio y el objetivo del intercambios (Harris, 1990)³. En este contexto, el uso o no uso del dinero depende de con quién se desarrolla la transacción, pero también del lugar donde se desarrolla (en su comunidad versus en un lejano mercado) y el objetivo de la transacción (compra inmediata de bienes de consumo versus ahorro por ejemplo).

Desde esta perspectiva, en esta región del Norte de Potosí la lógica en el uso del dinero no es universalista (con cualquiera y en cualquier lugar). Sin embargo, la pregunta es: ¿Hasta qué punto reflejan estas prácticas personalizadas y uso de dinero una organización económica étnica y, por lo tanto, substancialmente diferente a la encontrada en contextos urbanos? ¿No será más bien que este tipo de prácticas diferenciadas representan estrategias para lidiar con la distancia, la relativa conveniencia de tener dinero en efectivo para otras transacciones y otros factores que caracterizan los mercados en esta región? En términos económicos, ¿no será que el uso o no uso del dinero, depende de los costos de transacción?

Se sabe que los mercados en zonas rurales, como la región del Norte de Potosí, son altamente imperfectos. Muchos mercados están ausentes (de servicios financieros por ejemplo) y los que existen, funcionan de forma altamente imperfecta. En este contexto, parecería que lo más lógico es preferir el trueque en lugar de un intercambio monetario. El trueque de intercambios, por igual valor, representa una mejor alternativa cuando los mercados de comercialización son distantes y cuando el usar el dinero implica largos viajes sin la seguridad de encontrar los productos deseados. Es decir cuando los costos de vender y comprar (costos de transacción) son altos.

Por otro lado, la realidad parece mostrar que hay mayor diferenciación interna dentro las comunidades, de lo que generalmente se asumía. En la mayoría de las comunidades hay familias e individuos que se caracterizan por tener mayor poder económico o mayor acceso a la información. En muchos casos éstos son los innovadores locales, los que se arriesgan más y están dispuestos a probar nuevas posibilidades. Algunos estudios demuestran que en realidad, aún en el caso de aquellos miembros de la comunidad que migran, se siguen manteniendo fuertes vínculos con la comunidad de

³ Por ejemplo "en los valles remotos, lejos de las carreteras", nos dice Harris, "los Laymi sólo intercambian maíz por dinero con otros del ayllu y aún así, sólo entre parientes cercanos, cualquier otra persona que desee adquirir su maíz tiene que ofrecer a cambio un artículo de consumo directo [...] Si los residentes urbanos salen al campo en busca de papas o maíz, tienen que practicar el trueque, si los miembros del ayllu van al mercado urbano prefieren comprar o vender con dinero." (Harris, 1990:16-17).

origen. Los principios de reciprocidad y ayuda mutua se reproducen en las ciudades donde los inmigrantes tienden a establecerse en lugares específicos, mantienen sus fiestas y costumbres y reproducen, casi totalmente, su comunidad de origen, en otro contexto de espacio (Jiménez, 2000). La pertenencia a la comunidad se mantiene a lo largo de generaciones.

En resumen, la presencia de diferentes prácticas de intercambio, de relaciones de mercado altamente personalizadas y de una estructura social basada en relaciones de reciprocidad, no necesariamente se traduce en la presencia de una lógica diferente de organización económica y, por lo tanto, en lo que se podría llamar una economía étnica.

Es importante notar que en comunidades campesinas, como las encontradas en la región del Norte de Potosí, existe un rol muy importante para la comunidad y para la acción colectiva comunitaria que se refleja en la forma en que la comunidad se organiza para participar a nivel político y económico. Esta característica obliga a estudiar la organización económica más allá de la suma de acciones individuales y que resulten de incentivos exclusivamente económicos. La nueva economía institucionalista proporciona elementos que ayudan a entender la lógica de la acción colectiva y las condiciones bajo las cuales se desarrolla en comunidades campesinas como las de la región del Norte de Potosí en Bolivia.

IV. La Nueva Economía Institucionalista: ¿Cuándo una comunidad se asocia y actúa colectivamente?

Partimos del supuesto de que el problema de acción colectiva es clave para el crecimiento y desarrollo económico, particularmente, en el caso de economías en desarrollo. Este principio queda claro cuando pensamos en economías campesinas como las que se encuentran en la región del Norte de Potosí. Es decir en un contexto de pequeñas comunidades campesinas, con unidades de producción basadas en el uso de la mano de obra familiar y donde la producción se desarrolla en base al uso discontinuo del espacio. Todo lo cual demuestra la imposibilidad de desarrollar una agricultura intensiva exclusivamente orientada a incrementar la productividad y los rendimientos⁴.

⁴ Lo que se tiene más bien es acceso a varios micro-climas que facilitan la diversificación de los riesgos climáticos a los que siempre ha estado y está expuesta la economía campesina.

En este contexto, lo más lógico es manejar los recursos naturales y organizar la producción de forma colectiva. En realidad, las formas de manejo colectivo de recursos naturales están presentes en las prácticas desarrolladas a nivel de la gran mayoría de comunidades rurales que se encuentran en la región. La rotación de mantas y cultivos es un claro ejemplo de esto. Las elecciones de cuáles tierras entran en descanso y cuáles no, responden a las necesidades de preservar la fertilidad de la tierra y organizar el pastoreo. El hecho que algunos comunarios decidan cultivar sus parcelas mientras otros usan las parcelas contiguas para el pastoreo no es lo más óptimo para ambos ya que, sería demasiado costoso mantener cultivos agrícolas en presencia de animales pastando. Lo más efectivo es organizar estas decisiones colectivamente, lo que se desarrolla con diversos niveles de éxito a nivel de comunidades y con mayor dificultad entre comunidades, cabildos y ayllus.

La acción colectiva no es solamente un requisito para un apropiado manejo de recursos naturales como la tierra y el agua. El actuar colectivamente es también necesario para la innovación y adopción de nuevas tecnologías y para obtener mejores retornos de la comercialización. En un contexto donde la producción se desarrolla a pequeña escala, el acceso individual a tecnologías de innovación es altamente costoso. La asociación da lugar a compartir costos y lograr lo que en economía se conoce como “economías de escala,” y “externalidades positivas.” Por ejemplo, los costos para evaluar la posibilidad de introducir una nueva variedad de papa son altos, incluyendo el hecho de informarse de las variedades que producen mejor, hasta qué punto pueden hacerlo en tierras de esta región y hasta qué punto pueden resistir a las heladas, sequías y plagas locales. También es importante conocer las características gustativas de estas variedades, sus posibilidades de mercado y los precios a los que podrían venderse. Resulta altamente costoso y, por lo tanto casi imposible, que un pequeño productor decida asumir estos costos y evaluar sus posibilidades de innovación individualmente. Lo más lógico es que pequeños productores se asocien para compartir los costos y los beneficios de esta inversión. El costo que cada uno llega a asumir mediante la asociación es mucho más bajo que el individual, esto debido al resultado de economías de escala.

La necesidad de acción colectiva para la comercialización es todavía más reveladora. En un contexto donde la escala de la producción comercializada es reducida, discontinua y, en la mayoría de los casos, aleatoria; esto se refleja en que muchos productores comercializan poco, lo que se

puede y cuando se necesita (Jiménez, 2000). Comercializar unas cuantas arrobas de papa, quincenalmente, en ferias comunales o directamente a los rescatistas hace que los ingresos percibidos por la comercialización no sean significativos y tengan muy poco impacto sobre el bienestar de las familias. Más allá del efecto directo que tenga el comercializar individualmente y en pequeña escala, este tipo de estrategias de comercialización hacen que los productores tengan muy poco “poder” de negociación en el mercado ya que no tiene la capacidad de influenciar en sus oportunidades de venta y en los precios que reciben por sus productos.

La comercialización asociada es definitivamente una mejor alternativa. Cuando los pequeños productores se asocian para comercializar, pueden aumentar la escala de los productos a comercializar (quintales de papa en lugar de arrobas, por ejemplo), reducir los costos de transporte y llegar a mercados más lejanos con mejores precios, reduciendo sus costos de transacción y logrando una posición ventajosa en el mercado.

Si como se ve, la asociación y acción colectiva parece la mejor opción de manejar los recursos productivos y lograr economías de escala, por qué no es tan fácil de implementarse? O mejor, ¿cuáles son los factores que facilitan la asociación y la acción colectiva, en comunidades rurales como las de la región del Norte de Potosí?

Para responder estas preguntas, se analizarán tres perspectivas de la teoría económica que ayudan a entender las potencialidades y limitaciones de actuar colectivamente: la teoría de la acción colectiva, el rol de los derechos de propiedad y el rol del capital social y la confianza.

IV.1 La lógica de la acción colectiva

Se entiende por “acción colectiva” a la forma conjunta y de manera cooperativa en que grupos sociales (comunidades, barrios, familias extendidas, etc.) logran alcanzar intereses comunes. La literatura sobre acción colectiva identifica varios factores que hacen que el trabajar en grupo (o movilizarse en grupo) parecería ser la opción más deseada que el trabajar individualmente. Lo que queda claro es que pese a que la acción colectiva da mejores resultados, no es la opción que generalmente adoptan individuos y grupos sociales. El actuar colectivamente depende de varios factores, incluyendo el tamaño del grupo, la naturaleza de objetivo que se persigue, los incentivos asociados a este objetivo y el grado de capital

social que existe en el grupo, es decir el grado de confianza mutua presente en las relaciones de grupo.

Una perspectiva muy influyente sobre acción colectiva en la teoría económica se encuentra en el artículo “La Tragedia de los Comunes” (Gordon, 1954; Hardin, 1968). Bajo esta perspectiva, la tragedia de la propiedad comunal es que fácilmente conduce a la degradación de los recursos que se tienen en común, debido a los incentivos que impulsan a los individuos a ser “polizones”, es decir, obtener beneficios del bien común sin contribuir a su desarrollo.

Un recurso de propiedad comunal es la tierra comunitaria, característica importante de las comunidades en el Norte de Potosí. Continuando con la lógica de la tragedia de los comunes, un comunario “polizón” actuaría de forma tal que:

1. Haría uso excesivo de la tierra comunitaria, porque recibiría todos los beneficios y sólo compartirá el costo de la degradación.
2. No invertiría lo suficiente en el mantenimiento de la tierra (manejo apropiado de los cultivos y de pastoreo) porque asumiría todos los costos de la inversión y sólo recibiría una parte de los beneficios.

Bajo esta perspectiva, la propiedad individual es una mejor alternativa que la propiedad comunitaria. Esta perspectiva impulsó a lo largo de los 90's la necesidad de ejecutar programas que garanticen la seguridad jurídica sobre la tierra a nivel de propiedad individual.

El manejo de un recurso comunitario, como la tierra, no solamente depende de las acciones individuales sino también de las posibles ganancias y pérdidas individuales que resultan del comportamiento del resto del grupo. En el caso de la tierra comunitaria, la ganancia o pérdida individual que tenga un comunario no solamente depende de lo que haga y no haga, sino también de lo que haga el resto del grupo. Es decir, se puede lograr algún beneficio aún cuando no se participe. Esto reflejaría el hecho que hay otras personas que deciden participar y asumen el costo de un buen manejo del recurso común, logrando beneficios incluso para los que no han participado. También hay la posibilidad de que ninguno participe, dando lugar a que nadie obtenga ningún beneficio y mas bien se incremente el costo para todos.

La identificación y análisis de todas las combinaciones de posibilidades e incentivos ha dado lugar a lo que en economía se conoce como: Teoría de Juegos. La característica más importante de este enfoque es que la acción colectiva, por ejemplo el actuar en comunidad, resulta de un cálculo subjetivo que cada persona hace sobre los beneficios y costos que se obtienen de participar, considerando los posibles escenarios de participación del resto de la comunidad y las implicaciones sobre su propio beneficio.

Críticas a la Teoría de Juegos se centran en el énfasis de la cuantificación económica de costos y beneficios individuales que internalizan las acciones del resto del grupo (Olson, 2007; Meizen-Dick, 2005, 2007). Recientes estudios demuestran que más allá de cálculos económicos existen otro tipo de factores que motivan la acción colectiva incluyendo la gratificación subjetiva, la solidaridad, el sentido de compromiso, el sentimiento de pertenencia y la identidad de grupo. La participación en marchas y huelgas de hambre por ejemplo no se puede explicar en términos exclusivos de ganancias individuales. Por otro lado, el rol del liderazgo también parece ser importante. La confianza en un líder resulta de la transparencia de sus acciones, de su convicción en el proceso y, en general, de su capacidad de llevar adelante el proceso de acción colectiva.

Un reciente estudio sobre uso y manejo de recursos naturales y adopción de prácticas e innovaciones agropecuarias en sociedades rurales (Ostrom, 2007) identifica siete principios claves para lograr una efectiva organización local en el manejo de la propiedad comunal:

- (1) Debe haber una clara definición del grupo y de las fronteras del recurso a ser manejado.
- (2) Claras reglas y obligaciones que serán adoptadas localmente.
- (3) Los miembros deben poder colectivamente modificar estas reglas de acuerdo a las circunstancias.
- (4) Un adecuado sistema de monitoreo.
- (5) Sanciones que puedan ser aplicadas, preferentemente “graduales” de acuerdo al grado del incumplimiento u ofensa.
- (6) Mecanismos efectivos para la resolución de conflictos.
- (7) Aún cuando la organización no esté empoderada o reconocida por el Estado, por lo menos debe evitar ser subestimada o cuestionada por dicho Estado (Ostrom, 2007).

En resumen, la lógica de la acción colectiva no depende única y exclusivamente de los cálculos económicos subjetivos que un individuo pueda hacer. El actuar a nivel de comunidad refleja también otro tipo de incentivos como el compromiso por la comunidad, la identidad compartida y el sentimiento de justicia y equidad social. Por otro lado, es importante notar que una efectiva acción colectiva comunitaria está asociada a varios costos, que incluyen el monitoreo, control y la necesidad de una continua adecuación de las reglas y mecanismos de control a los cambios del contexto. Todo o cual refleja que el hecho de actuar colectivamente está lejos de ser la opción más fácil.

¿Cuándo y en qué circunstancias es más fácil lograr asumir estos costos y requerimientos? ¿Qué factores facilitan el poder asumir de manera efectiva los costos de la acción colectiva? En realidad, parecen existir tres factores claves que facilitan el proceso de acción colectiva. Primero, derechos de propiedad claramente establecidos y delimitados sobre los retornos que resultan de los esfuerzos compartidos. Segundo, las características del grupo o de la comunidad que se asocia para lograr un fin común. Específicamente, si existe confianza dentro de un grupo que comparte una identidad común y tiene experiencia de actuar colectivamente en el pasado. Tercero, si se cuenta con líderes que establecieron confianza y facilitan los procesos.

Derechos de propiedad, capital social y confianza son las tres instituciones que facilitan la acción colectiva.

IV.2 Los derechos de propiedad

La nueva forma de analizar la importancia de los derechos amplía el concepto reduccionista de “seguridad jurídica” de la propiedad privada individual e identifica dos formas de derechos: (1) derechos de uso y (2) derechos de control (Ostrom, 1992). Bajo esta perspectiva, los derechos de propiedad incluyen el derecho al uso del recurso pero también el derecho a su control. En el caso del recurso tierra esto quiere decir que el derecho de uso reflejaría la capacidad de decidir como usar este recurso, qué cultivos plantar y cuándo hacer descansar la parcela. El derecho de control incluiría también la posibilidad de excluir el uso de este recurso a otros (por ejemplo, que otras personas no pueden transitar por este territorio).

Esta es una perspectiva más amplia para entender la importancia de la seguridad sobre la tenencia. La misma va más allá de la seguridad jurídica individual. La tenencia puede ser colectiva y no tiene que limitarse exclusivamente a la propiedad sino a las características de uso y control sobre el recurso. Lo que es importante notar es que los derechos de propiedad, uso y control de este recurso deben estar: (1) claramente establecidos y (2) asumidos y/o apropiados por los actores involucrados (miembros de la comunidad y miembros de comunidades aledañas). El primer requisito tiene que ver con leyes, normas y regulaciones que establezcan claramente estos derechos. En el caso del segundo requisito tiene que ver con el hecho de que existiendo este marco legal y regulatorio establecido, los actores asuman plenamente las atribuciones de la ley. La falta de transparencia en la información y la presencia de información asimétrica entre los agentes sociales involucrados (pobladores y comunidades) dificultarán el logro del segundo requisito. Por lo tanto, cuanto menor sea la incertidumbre mayor la probabilidad de que los agentes involucrados puedan hacer uso óptimo de estos recursos.

Considerando que la propiedad comunitaria y su manejo es una de las características más importantes de la organización económica en comunidades del Norte de Potosí, una pregunta es importante, ¿hasta qué punto los derechos de tenencia de la tierra comunitaria para su propiedad, uso y manejo se encuentran establecidos? Los conflictos regulares entre comunidades, cabildos y ayllus reflejan la falta de una clara identificación de los derechos de propiedad no solamente de la tierra pero también del agua y de los recursos mineros dentro de la región. La condición necesaria para un manejo apropiado de los recursos naturales de la región es el claro establecimiento de los derechos de propiedad uso y control de las personas, dentro de la comunidad, entre comunidades y a lo largo de toda la región. Lo que no quiere decir que este derecho tiene que ser individual. La propiedad comunitaria seguramente puede ser una mejor alternativa, una vez los derechos de uso y control hayan sido asumidos por la colectividad.

IV.3 El rol del capital social y la confianza

Uno de los problemas con el uso de este término es que hay muchas definiciones sobre lo que representa y lo que no representa el capital social. Para Ostrom (2007) el debate sobre capital social puede reducirse a la identificación de dos visiones complementarias, pero diferentes en esencia.

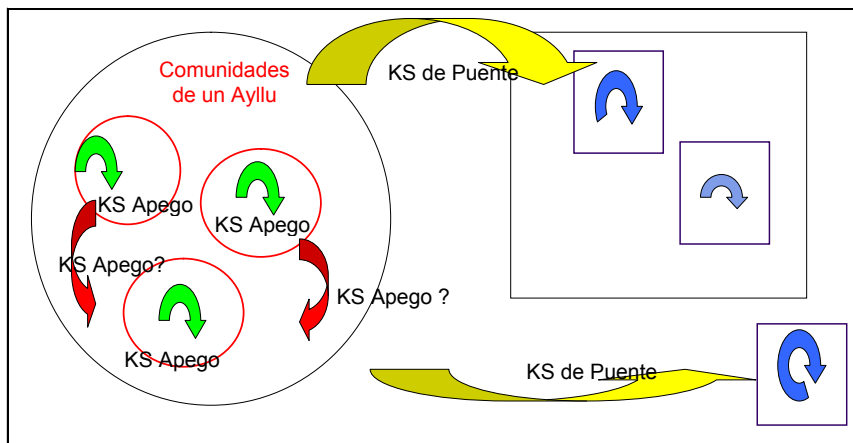
La primera es la visión minimalista donde el capital social resulta del uso las conexiones individuales, redes y contactos. La segunda es la visión expansionista donde se examina la relación del capital social con la acción colectiva y con el rol de las políticas públicas.

Desde la perspectiva del uso de redes sociales, la importancia del capital social radica en que maximiza el uso de otros capitales como el capital financiero (se invierte utilizando contactos) y el capital humano (se puede encontrar un empleo a través de redes y contactos). “Por ejemplo, podemos imaginar al hijo de una familia de clase alta que goza de ventajas en sus negocios debido a las conexiones que su padre ya ha establecido. En la utilización minimalista el capital social pertenece a cada individuo a veces a costa de los demás” (Ostrom, 2007: 3).

La visión expansionista reconoce el rol que tienen las relaciones y redes sociales, pero atribuye un rol más importante al capital social en la resolución de problemas de acción colectiva. Desde esta perspectiva, “las normas compartidas y los patrones de comportamiento que se desarrollan con el tiempo, son formas de capital social con las cuales se pueden construir arreglos institucionales para resolver dilemas relacionados con los recursos de un acervo común” (Ostrom, 2007:3).

La base del capital social es la confianza. En términos de confianza, es importante diferenciar entre dos tipos de confianza: la particular, que une a miembros de un mismo grupo y la confianza generalizada que une a miembros de diferentes grupos. La confianza particular une a miembros de un sólo grupo quienes velan por los intereses y necesidades de los miembros que conforman el grupo. La confianza generalizada une a personas diferentes a lo largo de diferentes grupos étnicos, sociales y religiosos. Desde esta perspectiva, “la confianza generalizada es la fundación del espíritu cooperativo que junta a las personas provenientes de diferentes grupos de una sociedad para fines comunes” (Ostrom, 2007).

Gráfico 1 Las comunidades campesinas parecen ser ricas en capital social de apego pero pobres en capital social de puente



Sociedades tradicionales parecen tener altos niveles de confianza particular, pero no necesariamente altos niveles de confianza generalizada. Por ejemplo, dentro de las comunidades rurales de los Ayllus del Norte de Potosí hay altos niveles de confianza particular, lo que se refleja en la “reciprocidad andina.” Los Aynis, Minkas y Yanapakunas son instituciones mantenidas a lo largo de generaciones que tienen un rol muy importante en la identidad de la sociedad que facilitan el intercambio de mano de obra dentro de la comunidad y que están íntimamente ligadas al grado de confianza local. Sin embargo, la confianza generalizada, aquella que facilita las relaciones fuera de la comunidad, parece no existir entre comunidades aledañas, entre comunidades de la región y peor aún con otras regiones del país⁵.

La diferenciación entre confianza particular y confianza generalizada da lugar a diferenciar entre lo que algunos autores han llamado capital social de apego y capital social de enlace o de puente (Flora, ed. 2003). Desde esta perspectiva, se puede decir que comunidades andinas como las que se encuentran en la región del Norte de Potosí, tienen alto capital social de apego pero un limitado capital social de puente. Es decir lo que les falta es el capital social que pueda articularlos de manera efectiva a espacios económicos más allá de la comunidad.

⁵ Se podría decir que en ciertos casos, como entre comunidades de un mismo Cabildo o Ayllu, hay confianza generalizada, pero ésta no caracteriza las relaciones con las poblaciones urbanas del occidente y del oriente del país.

La estructura de organización política y social de los Ayllus, en la región, sigue una estratificación que va de la comunidad originaria al cabildo, del cabildo al ayllu menor y finalmente al Ayllu Mayor. Un conjunto de comunidades forma un cabildo, un número de cabildos forma un Ayllu menor y un determinado número de Ayllus menores conforma lo que se considera un Ayllu mayor⁶.

En este contexto, el Gráfico No 1 resume las formas en las que el capital social de apego y de puente podría articular comunidades de un cabildo o Ayllu con el resto de la sociedad. Como se puede observar, existe capital social de apego que une a los miembros de una misma comunidad. También se puede asumir que existe capital social de apego entre comunidades de un mismo cabildo o Ayllu que comparten una identidad común. Lo que está menos claro es la presencia de capital social, de puente, entre diferentes ayllus que en muchos casos puede reflejar discordias históricas sobre acceso y uso del territorio. Lo que definitivamente está ausente, es el capital social de puente que uniría a los diferentes Ayllus de esta región con el resto de la sociedad y de la economía Boliviana y más allá del contexto Boliviano.

Se puede concluir que la reciprocidad andina, que caracteriza la organización social y económica de las poblaciones en la región del Norte de Potosí, está enraizada en el alto grado de capital social que une a la población de una comunidad y posiblemente a comunidades que pertenecen a un cabildo y un Ayllu. La constante presencia de conflictos sobre derechos de propiedad del territorio y de los recursos naturales locales entre poblaciones de diferentes Ayllus podría reflejar la limitada presencia de capital de puente entre los diferentes Ayllus de la región. Queda claro que el capital de puente, necesario para que las poblaciones puedan articularse con instancias más allá de los ayllus y de la región, es lo que se encuentra ausente. La importancia de este capital es vital porque, entre otras cosas, mejora la capacidad de negociación que pequeños productores agrícolas puedan tener en su participación con el mercado.

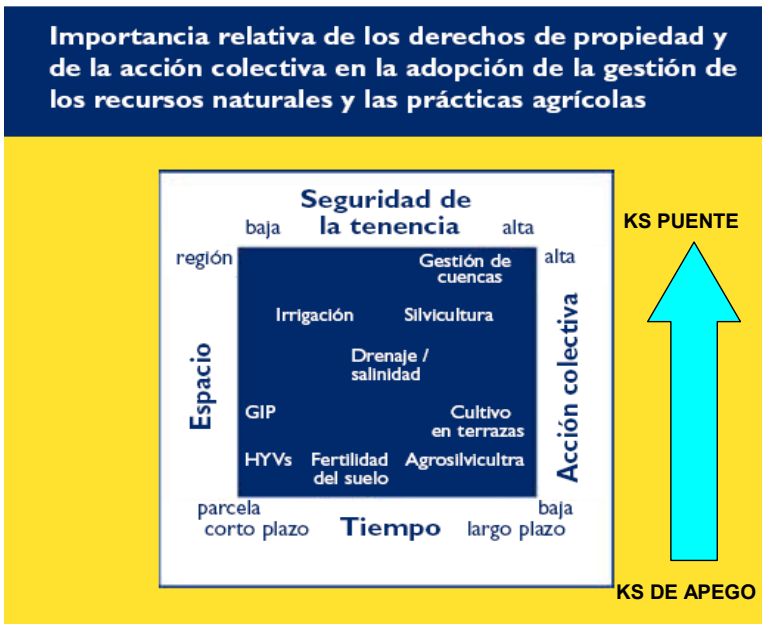
V. La acción colectiva en la práctica: Introducción de prácticas agrícolas y el manejo de recursos naturales

El Gráfico No 2 presenta un resumen de la relación entre algunos ejemplos de prácticas agrícolas y de gestión de recursos naturales con: (1)

⁶ En otros casos un número de ayllus menores forma una parcialidad y un ayllu mayor se encuentra formado por dos parcialidades.

la seguridad de la tenencia de la tierra, (2) la necesidad de acción colectiva, (3) el tiempo que pasa entre la aplicación de una práctica y los retornos obtenidos y (4) el espacio en que se desarrolla una práctica. La idea es que para un efectivo desarrollo de cada práctica, se requiere un determinado grado de combinación de seguridad de la tenencia de la tierra y acción colectiva.

Gráfico 2. Acción colectiva, manejo de recursos naturales y prácticas agrícolas



Fuente: Adaptado de Mwangi y Meizen-Dick, 2007 y Flora, 2009

Las relaciones observadas en el Gráfico No 2 reflejan las diferentes posibilidades de introducción de prácticas agrícolas y adopción de nuevas tecnologías. La introducción de una variedad de papa mejorada y con mayores rendimientos, por ejemplo, es una innovación que se encuentra localizada en el extremo izquierdo del diagrama bajo las siglas HYV⁷, lo que refleja que en términos de espacio, la decisión para adoptar esta innovación

⁷ Por sus siglas en inglés HYV's, High Yielding Varieties o Variedades de Altos Rendimientos.

es en la parcela y en términos de tiempo, los resultados/retornos pueden ser observados en el corto plazo, básicamente en el tiempo que tome entre sembrar y cosechar esta variedad.

Como se puede observar en el diagrama, en el caso de que las decisiones involucren el uso de la parcela individual y con retornos en el corto plazo, no hay necesidad de contar con altos niveles de seguridad sobre la tenencia de la tierra y tampoco hay necesidad de hacer uso de la acción colectiva. Este es el caso de un comunario del Municipio de Pocoata por ejemplo que percibe que la producción de papa tiene un alto potencial productivo y está dispuesto a probar con la variedad mejorada de papa “waycha”, que parece tener mejores rendimientos. ¿Hasta qué punto es necesario que este productor tenga alta seguridad sobre la tenencia de su tierra, para decidir introducir o no una nueva variedad de papa? No es necesario que el productor tenga altos niveles de seguridad sobre la tierra, porque los resultados de esta innovación se verán a corto plazo. Por lo que esta es una decisión de la unidad de producción familiar y no incluye la necesidad de coordinar con la comunidad.

Sin embargo, las decisiones de organización de la producción no son siempre individuales. En efecto, todo lo contrario sucede en el caso de la Gestión de Cuencas, que es una práctica de manejo de recursos naturales que se encuentra localizada en el extremo superior derecho del diagrama. Un manejo de cuencas involucra la necesidad de lograr acción colectiva de todas las comunidades que se encuentran en una determinada cuenca geográfica. Los retornos/resultados de este manejo sólo se verán a largo plazo, por lo que también se requiere un alto grado de seguridad sobre el territorio de la cuenca. Si existen conflictos sobre los derechos de uso y de control de la tierra será muy difícil coordinar esfuerzos.

Un grado de coordinación entre miembros de una comunidad es también necesario cuando se trata de implementar un manejo integrado de plagas (MIP). Por muy efectiva que sea la aplicación de técnicas para reducir las plagas en una parcela, esta reducción no será sostenible a menos que los propietarios de las parcelas cercanas realicen el mismo trabajo, ya que las plagas pueden rotar de una parcela a otra, aumentando su incidencia en parcelas cercanas, generando externalidades negativas en el resto de las parcelas y finalmente impidiendo la erradicación de plagas en la parcela donde este manejo había sido implementado.

El Gráfico No 2 refleja que a medida que el tiempo entre la adopción del manejo y/o práctica agropecuaria y los retornos/resultados de esta adopción se amplían (corto versus largo plazo), los derechos de propiedad se vuelven más importantes y la necesidad de la acción colectiva es vital. Esto no contradice el hecho que la unidad de producción es la familia y que las decisiones de “qué”, “cuánto” y “cómo” (tecnología) producir se determinan dentro de la unidad productiva familiar. Sin embargo, se debe considerar que algunas prácticas se ejecutan en un contexto en el que obtener mayores retornos o mejores resultados, no depende exclusivamente de decisiones individuales. Bajo dicho enfoque, los factores importantes que caracterizan este contexto son: (1) el “espacio” en que se materializan los retornos (parcela individual versus territorio de una cuenca), (2) el “tiempo” en que toma visualizar los resultados (corto versus largo plazo) (3) el nivel de “seguridad de tenencia de la tierra,” entendido mas allá de la propiedad individual y (4) el grado de acción colectiva que se puede lograr.

Por otro lado, el grado de acción colectiva que pueda lograrse, depende de la presencia de capital social. Comunidades como las del Norte de Potosí que históricamente hicieron uso de la reciprocidad andina pueden ejecutar amplios procesos de acción colectiva. Ésta es una de las más importantes potencialidades de la región. Sin embargo, la débil estructura de los derechos de propiedad sobre el territorio y los recursos naturales, limita substancialmente el grado en que esta acción colectiva se desarrolla entre comunidades y ayllus de la región. Además, la falta de capital social de puente, limita las oportunidades de acción colectiva que articulan a estas poblaciones con el resto de la sociedad.

Finalmente, es importante considerar que el cambio climático y sus efectos sobre la organización de la producción familiar forman parte del contexto en el que se toman decisiones de manejo de recursos naturales y en la manera en la cual se organiza la producción. En el Altiplano Boliviano se han identificado cambios en la distribución e intensidad de la lluvia y de las temperaturas máximas y mínimas, además de una mayor frecuencia de eventos extremos como “el niño o la niña” (Sent, 2007). Un reciente estudio sobre cambio climático y biodiversidad en el Altiplano Boliviano demuestra que como resultado del cambio climático la producción de papas se está desplazando hacia tierras más altas comunitarias y que antes fueron usadas solamente para pastoreo (Jimenez, et.al, 2009). Todo lo cual lleva a concluir que como resultado del cambio climático, el manejo de recursos como el agua y la tierra requieren de mayor coordinación y acción colectiva.

VI. Comercialización y acción colectiva:

Como ya se había mencionado, la comercialización de productos asociada, parece ser una mejor alternativa que la comercialización individual. Sin embargo, los emprendimientos asociados no son muy frecuentes y los que surgen parecen ser altamente vulnerables.

La reciente literatura sobre comercialización asociada enfatiza el rol de la formación de plataformas de concertación con los actores sociales involucrados en el proceso de comercialización, siendo los más importantes, los propios productores. Por ejemplo, una plataforma de concertación de papas nativas está compuesta por productores, intermediarios, actores que participan en la transformación de los productos y posibles interesados en la compra, es decir, representantes de los supermercados locales, de las cadenas de supermercados nacionales e incluso representantes de posibles mercados fuera del país.

La base de la plataforma de concertación es la confianza que facilita la acción colectiva. El funcionamiento de una plataforma de concertación da lugar a que se forme el capital social de puente, necesario para que pequeños productores logren mejorar su poder de negociación y que alcancen mercados con mejores precios para sus productos. El capital social de puente es uno de los requisitos más importantes para que pequeños productores campesinos, como los de la región del Norte de Potosí, puedan obtener mayor poder de negociación, beneficiándose de su participación en el mercado. La comercialización individual y aislada no tiene impactos significativos sobre la economía familiar.

Una plataforma de comercialización tendría que estar orientada a alcanzar algunos nichos de mercado donde se valore la calidad del producto y sus particularidades. La valoración de la calidad está relacionada con la tecnología de la producción (orgánica, por ejemplo) y otras características subjetivas que aumentan el valor del producto. Una de estas características subjetivas es la “identidad” local que añade un valor agregado adicional a la producción. Este es el caso de las “papas nativas” del Norte de Potosí o del “café de altura” de los Yungas. En ambos casos, el lugar de procedencia se asocia con la cultura local, lo que personaliza el producto y agrega valor agregado.

Una inmediata implicación de este hecho, es que los productores tienen incentivos concretos para mejorar la calidad de su producción y especializarse en un determinado producto, con la consecuente mejora de sus

rendimientos y mayor productividad. Otra implicación importante, aunque no directa, es que al “personalizar” la producción se refuerza la identidad local, lo que a su vez, refuerza el capital social que representa una de las más importantes potencialidades de una región, como el caso del Norte de Potosí en Bolivia. Las experiencias locales de asociación para la producción, como la comercialización de papas nativas del CAD o la producción de mates y api de oca del PRODI, reflejan que estos emprendimientos son difíciles, que los mismos toman un tiempo para su organización y que hay dificultades para que todos los participantes asuman todos los costos de estos emprendimientos. Estos proyectos han sido impulsados por ONG’s locales que asumen una parte de los costos de organización, como los relacionados a la información y publicidad, sin los cuales sería imposible alcanzar los nichos de mercado que actualmente están alcanzando.

Finalmente, es importante notar el rol del mercado y de las oportunidades que éste puede ofrecer. Si la “personalización” y la identidad de la producción es uno de los requisitos para lograr una efectiva participación de pequeños productores en el mercado, el otro requisito es que el propio mercado desarrolle gustos y preferencias “con identidad”. Producir para la exportación es una alternativa, asumiendo que la personalización de la producción será rápidamente aceptada en sectores de medianos y altos ingresos fuera de Bolivia. Sin embargo, los costos asociados para llegar a estos mercados son altos y requieren de altos niveles de inversión inicial.

La otra alternativa es incursionar en mercados locales y nacionales donde, en palabras de un líder local, “el mercado es amplio y virgen todavía...no hace falta pensar en exportar”⁸. El cambio de gustos y preferencias regionales hacia productos localmente elaborados y donde se valora la identidad de una región, es sin duda parte del proceso de desarrollo, no solamente de la región del Norte de Potosí sino de la sociedad boliviana en su conjunto. Este cambio implica que la clase media-alta de la ciudad de La Paz no solamente consuma papas nativas y api de oca en lugar de pasta importada de Italia y crema de queso importada de EEUU. Este cambio implicaría que para los consumidores paceños, estos productos sean motivo de orgullo local, algo así como lo que representan los quesos y el vino para los franceses, quienes se precian de tener un queso para cada día del año y un vino para acompañar apropiadamente estos quesos. Cada queso y cada vino tiene su propia identidad (dónde y cómo se lo produce) y esto promueve el orgullo nacional.

⁸ Entrevista PRODI, Llallagua Noviembre 2008

Una mejor alternativa es combinar gradualmente, una efectiva incursión en mercados nacionales para que a través de la experiencia acumulada, se pueda explorar las oportunidades de mayores retornos fuera del país. Es difícil poderse imaginar que la producción “con identidad” de pequeños productores rurales en el Norte de Potosí pueda alcanzar nichos altamente rentables en mercados externos cuando no es valorada ni reconocida dentro de la sociedad boliviana. En otras palabras, el explotar las oportunidades de desarrollo con identidad de un sector de la población, pasa necesariamente por un cambio de la sociedad en su conjunto.

VII. Conclusiones

En la primera parte de este informe se analizó la posición en el debate de campesinos “moralistas” y los campesinos “racionales.” ¿Se necesita tomar una posición entre campesinos racionales y moralistas cuando hablamos de campesinos y comunidades campesinas en la región del Norte de Potosí? En realidad ambas posiciones son extremas. Se puede afirmar que los pequeños productores rurales de esta región, no son moralistas en el sentido estricto de Scott porque no priorizan únicamente su subsistencia. Tampoco son individualistas y económicamente racionales en el sentido estricto de este concepto, porque en general no actúan bajo cálculos económicos donde consideran únicamente sus beneficios y costos individuales. Sin embargo, sí son racionales en el sentido económico del concepto, ya que su objetivo no es única y exclusivamente la sobrevivencia. En general, la producción está orientada al consumo en un contexto de alto riesgo e incertidumbre, donde la comercialización es a pequeña escala y existe una ausencia de poder de negociación. A menos que el contexto cambie y ofrezca mayores retornos y mayor certidumbre en la producción, la mejor opción es asegurar un consumo mínimo familiar. Menos óptimo sería arriesgarse y producir exclusivamente para el mercado.

Las características del contexto donde se desarrolla la producción agrícola en el Norte de Potosí demuestran que el desarrollo local -entendido como el resultado de un apropiado manejo de recursos productivos regionales-, la introducción de prácticas agrícolas apropiadas y la continua innovación en producción y comercialización sólo podrá lograrse a través de la acción colectiva local y regional. La asociación y desarrollo de la acción colectiva es clave para el desarrollo económico de la región.

Reconociendo el rol clave de la acción colectiva para el desarrollo local, una pregunta importante es: ¿A qué nivel se debe desarrollar la acción colectiva? ¿Es la acción colectiva comunitaria la que mejor canaliza las necesidades de asociación de la economía local? La respuesta es “sí” y “no.” El análisis desarrollado a lo largo de este ensayo lleva a concluir tres importantes características de la forma en que se puede tomar la acción colectiva en esta región:

- a. ***La comunidad no es la primera y única instancia de acción colectiva necesaria.***
- b. ***La acción colectiva puede desarrollarse a nivel de comunidades, pero también a diferentes niveles de organización social y política local, es decir entre comunidades, entre cabildos y entre Ayllus.*** Este es el caso del manejo de recursos naturales como la tierra, el agua y los recursos minerales de la región. Un apropiado y sostenible manejo de estos recursos sólo puede lograrse a través de la acción colectiva que incluya instancias de organización social más allá de la comunidad.
- c. ***Hay necesidad de acción colectiva que no necesariamente incluye a la población de una comunidad en su conjunto, y que requiere de la inclusión de agentes sociales localizados fuera de la región del Norte de Potosí e incluso fuera del país.*** Este es el caso de la acción colectiva necesaria para una efectiva comercialización y participación en distantes mercados. La necesidad de actuar colectivamente puede unir a un grupo de productores organizados para la comercialización de las comunidades de Qaqa Pati y Warko en el Norte de Potosí, con los rescatistas de la feria del Cruce de Macha y Challapata en Oruro y con los representantes de las cadenas nacionales de supermercados en La Paz y Santa Cruz, entre otros actores.

Las fallas y errores de proyectos de desarrollo no están estrictamente ligados a no considerar a la comunidad como instancia de organización social política y económica de la región. Este puede ser el caso de algunos proyectos e intervenciones que pasaron por alto la necesidad de la consulta comunitaria, de la planificación participativa y de la apropiada identificación de limitaciones y potencialidades económicas de las comunidades. Queda claro que el proceso de desarrollo es local y es protagonizado por la propia población en todo el sentido de la palabra, por lo que es importante

fortalecer profundamente el proceso de protagonismo y participación de la población local.

Sin embargo, igual de importante es mejorar y fortalecer el contexto en el que se desarrolla la producción agrícola para orientar los incentivos hacia un mejor uso de los recursos y de las oportunidades. En la región del Norte de Potosí, este contexto incluye la apropiada definición de los derechos de propiedad usos y control de los recursos naturales que no se traducen en el derecho individual, pero si se expresan en la necesidad de identificar claramente los diferentes tipos de derecho que existen en la región, incluyendo el derecho comunitario a la tierra, el agua y otros recursos naturales. Conflictos internos entre comunidades y ayllus, sobre estos derechos, limitan substancialmente las posibilidades de hacer un manejo colectivo de los recursos.

No existen dudas, acerca de la riqueza de capital social y el fortalecimiento de la identidad y el sentido de pertenencia local que tienen las comunidades en el Norte de Potosí. Sin embargo, el fortalecimiento del contexto también está relacionado a la necesidad de mejorar el capital social de puente de las poblaciones de esta región. Esto se traduce en el mejoramiento del acceso a información sobre mercados y oportunidades de mercado, facilitación de innovación del proceso general de la producción, incluyendo la introducción de nuevas variedades y de nuevas tecnologías, es decir, formas de llevar a cabo el mismo trabajo, pero de manera óptima.

La información, la creación y adaptación de nuevas tecnologías no implica exclusivamente la adopción de tecnologías y conocimiento externo. Por el contrario, implica la combinación del conocimiento local, tradicional/ancestral con el conocimiento externo, para aprovechar mejor el uso de los recursos.

No hay desarrollo económico sin identidad y la identidad de una sociedad se refuerza con el desarrollo económico. Un desarrollo con identidad es parte de un largo proceso que incluye a la sociedad en su conjunto. No se puede pensar en el desarrollo de una región, como el Norte de Potosí, como un proceso aislado de los cambios en la sociedad y en la economía nacional.

El camino al desarrollo económico del Norte de Potosí está en el uso de su amplio acervo de capital social, que históricamente caracterizó el

desarrollo de estas poblaciones. El capital social no solamente es funcional para la asociación y la acción colectiva que es crucial para una efectiva organización de la producción y manejo de recursos, también está reflejado en la identidad local, necesaria para mejorar la capacidad de negociación de los productores locales y para que éstos puedan alcanzar mercados en los que se obtengan mejores retornos y mayores beneficios.

Referencias

ALBO Javier (1976) “La Paradoja Aymara: Solidaridad y Faccionalismo?” Estudios Andinos Año No 4, Volumen IV, No 2. pp:67-110.

ARKELOF George and J. Siller (2009) Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy and Why

CIPCA (1992) Futuro de la Comunidad Campesina

ELLIS Frank (1993) Peasant Economics: Farm Households and Agrarian Development Cambridge University Press 2nd Edition.

FLORA J y C. FLORA (2004) Capital Social y Coaliciones de Persuasión: Ejemplos de la Problemática Ambiental en el Ecuador.

HARDIN, Russell (1982) Collective Action. Johns Hopkins University Press. Baltimore, MD.

HARRIS Olivia (1995) “The Sources and Meanings of Money: Beyond the Market Paradigm in an Ayllu of Northern Potosí.” En Brooke Larson y Olivia Harris Ed. Ethnicity, Markets and Migration in the Andes. Duke University Press, London United Kingdom.

HARRIS Olivia (1990) “Phaxsima y Qulloqi: Los Poderes y Significados del Dinero en el Norte de Potosí.” Manuscrito Goldsmiths’ College. University of London.

JIMÉNEZ Elizabeth (2000) Segmented Labor Markets and Migrant Workers: A Case Study of Rural Migrant Workers in Bolivia. Ph.D Dissertation. University of Notre Dame, Notre Dame. IN, EEUU.

NORTH, Douglas (2003) “El Desempeño Económico en el Transcurso de los Años.” Lectura al recibir el Premio Nobel en Economía.

OSTROM Elinor y T. K. Ahn (2007) “Una Perspectiva del Capital Social desde las Ciencias Sociales: Capital Social y Acción Colectiva” Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University. EEUU (Manuscrito no publicado).

PLATT Tristan (1982) “The role of the Andean Ayllu in the reproduction of the petty commodity regime in Northern Potosi (Bolivia)” en David Lehmann Ecology and Exchange in the Andes. Cambridge United Kingdom.

POPKIN L. Samuel (1979) The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam. University of California Press Berkely, USA.

SCOTT C. James (1976) The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia. Yale University Press. New Heaven, USA.

SHAFFER Ron S. Deller and D. Marcoullier (2006) “Rethinking Community Economic Development” in Economic Development Quarterly Vol. 20 No1 pp: 59-74.

AUTORES***Jose F. Rocabado***

Internacionalista con maestrías en Economía y Política Internacional, y Derecho de los Negocios Internacionales. Es consultor, y actualmente profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales del CIDES-UMSA, y alumno en el Doctorado en Ciencias del Desarrollo del CIDES.

Alejandro Dabat

Historiador y economista Docente investigador de la UNAM.

Enrique Dussel Peters

Profesor del Posgrado en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Coordinador del Centro de Estudios China-México de la Facultad de Economía de la UNAM; dussel@servidor.unam.mx, <http://www.dusselpeters.com> y <http://www.economia.unam.mx/cechimex>

Simon Ticehurst

Doctorante del Programa de Estudios Latinoamericanos de la UNAM. Director de OXFAM - GB en Bolivia.

Marco Romero Cevallos

Profesor e investigador de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Rogelio Churata Tola

Economista con Maestría en Relaciones Internacionales e Integración y docente investigador del CIDES/UMSA.

Alfredo Seoane Flores

Economista con maestría en Economía y Política Internacional. Es docente titular e investigador del CIDES-UMSA, responsable del Área Económica y Coordinador de la Maestría en Relaciones Internacionales.

Katherina Capra Seoane

Gustavo Canavire-Bacarreza

Economista

Rolando Jordán Pozo

Economista especialista en el sector minero. Docente investigador de la UMSA.

Elizabeth Jiménez Zamora

Economista especialista en temas de crecimiento económico. Docente investigadora del CIDES-UMSA.

Carlos Gustavo Machicado S.

Investigador del Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD), e-mail: cmachicado@inesad.edu.bo

Lourdes Espinoza

Economista, experta en el Sistema Regulatorio Sectorial boliviano

Arturo Dávalos Y.

Economista, experto en el Sistema Regulatorio Sectorial boliviano

