

Crece la brecha entre dos países

GUSTAVO LUNA



El libre flujo de capitales y la atracción de inversión extranjera directa no son *per se* los motores para el desarrollo nacional, tal y como habían prometido los partidarios del ajuste estructural y de la apertura irrestricta de los mercados. Al contrario, los procesos de privatización de la economía han dejado al Estado sin fuentes genuinas de recursos y han modificado el patrón de acumulación en Bolivia, privilegiando al capital transnacional y desfavoreciendo a la mayor parte de sus ciudadanos(as).

La globalización de la economía está caracterizada por la liberalización de los mercados de bienes y servicios, el flujo sin restricciones de los capitales y está impulsada por las innovaciones técnicas y la creciente hegemonía de políticas económicas neoliberales. Este proceso ha modificado radicalmente las condiciones para el desarrollo de los países atrasados y su inserción internacional.

Al mismo tiempo que plantea ventajas potenciales, como la existencia de nuevos mercados ampliados, presenta riesgos inconmensurables derivados de la inestabilidad de los mismos, como sucede con el mercado financiero en un contexto de ausencia de regulaciones eficaces.

Apertura sin desarrollo

Las principales influencias de los procesos globales se han dado a través de la indiscriminada apertura del comercio exterior y de la inversión extranjera directa (IED), que han establecido un nuevo escenario caracterizado por: i) la imposición de nuevas condiciones de competitividad para el débil aparato productivo nacional enfrentado ahora a mercados externos más exigentes y al flujo libre de productos extranjeros más baratos; ii) la reestructuración profunda del aparato productivo nacional y de la propia composición de los agentes económicos.

CUADRO 1

Inversión Extranjera Directa	
MONTO DE INVERSIÓN POR ACTIVIDAD ECONÓMICA 1993 – 2001*	
ACTIVIDAD	MONTO (EN MILES DE USD)
Hidrocarburos	1.899.536
Minería	284.532
Industria y agroindustria	417.799
Comercio y servicios	2.363.402
TOTAL	4.965.269

* DATOS HASTA EL PRIMER SEMESTRE DE 2001.
Fuente: Viceministerio de Inversión y Privatización, Ministerio de Comercio Exterior e Inversión.

Las consecuencias más visibles de estos profundos cambios –que alimentan una gran incertidumbre sobre el futuro de la economía nacional– son, por un lado, el incremento de la vulnerabilidad del aparato productivo nacional frente a la presión proveniente de las recurrentes crisis internacionales y, por otro, la contradicción entre los objetivos empresariales de la IED y los intereses de la población. Estas contradicciones se traducen en la elevación constante de precios y tarifas, situación derivada de las reglas permisivas dispuestas por la privatización y de la debilidad del sistema regulatorio existente.

La apuesta por la IED, como medio para inducir procesos de transformación y difundir el progreso técnico en el aparato productivo nacional, no ha tenido los resultados esperados debido a que las inversiones se concentran en rubros con escasa articulación con el resto de la economía en términos de la demanda de insumos y bienes intermedios.

Estos factores –que se entremezclan con la persistencia de un elevado déficit fiscal, desequilibrios en la balanza de pagos y bajas tasas de ahorro interno– todavía limitan la disponibilidad de los recursos para la inversión pública y su asignación al sector productivo y social. De esta manera, el ambiente económico general se caracteriza por una competitividad basada en la mayor explotación del trabajo, que no asegura un ciclo más robusto y de largo plazo en el crecimiento económico.

Esta situación se puso en evidencia en los últimos dos años cuando factores internos y externos se conjugaron para crear un escenario de recesión económica. El ritmo de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) se redujo a 0,6% en 1999 y todo hace ver que este comportamiento será similar durante el 2001¹, con una muy lenta recuperación para los siguientes dos años. Asimismo, la crisis económica se desarrolla en un contexto de contracción del mercado interno y de una menor posición competitiva de las exportaciones.

Hidrocarburos: mayor IED, menor peso tributario²

Los dos sectores de la economía que aportan al exiguo crecimiento del producto son hidrocarburos y comunicaciones³. Este ritmo de crecimiento es generado por flujos importantes de IED en esos sectores (Ver Cuadro 1). Sin embargo, este comportamiento sectorial no tiene los efectos esperados sobre la gente, pues, por un lado, la absorción de mano de obra es marginal respecto de la población económicamente activa y, por otro lado, su aporte en impuestos al erario nacional son menores respecto de los impuestos que paga la mayor parte de la población a través del consumo y de las transacciones. Veamos esta situación en el sector hidrocarburos.

Durante el año 2000, la producción de gas natural se incrementó en un 38% y la exportación de gas a Brasil se incrementó en un 242%. Pese a este significativo incremento de la actividad económica sectorial, el porcentaje de los ingresos tributarios por concepto de hidrocarburos respecto al total de los ingresos tributarios y corrientes del Tesoro General de la Nación ha disminuido de 1999 a 2000 (Ver Cuadro 2).

1 Hasta el tercer trimestre de este año, la economía boliviana creció a un ritmo del 0,7%.
2 Parte del análisis pertenece a Carlos Arze en la ponencia "Economía boliviana: crisis y posibles soluciones" en el seminario realizado en La Paz por la Red Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE) a inicios de 2001.
3 Hasta el tercer trimestre de 2001, el sector de Petróleo y Gas Natural creció un 31,7%, mientras que Comunicaciones lo hizo en un 9,8%

CUADRO 2

Porcentaje de los ingresos tributarios de hidrocarburos respecto de los ingresos tributarios y corrientes totales 1999 - 2000		
INGRESOS TRIBUTARIOS POR HIDROCARBUROS	1999 (%)	2000 (%)
Ingresos tributarios totales	28	27
Ingresos corrientes totales	17	16

Fuente: Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE).

Esto implica que el comportamiento del sector más dinámico de la economía nacional (creció a un ritmo de 31,7% en lo que va de 2001) y el más privilegiado por las políticas de atracción de IED (concentró cerca del 38% del total de la IED realizada desde 1993) –hidrocarburos– no tiene un impacto similar en el incremento de su aporte tributario a las arcas públicas y, por tanto, en la generación de recursos genuinos por parte del Estado para enfrentar los retos del desarrollo. Asimismo, el mayor peso de los ingresos tributarios sigue recayendo en los impuestos al consumo y a las transacciones, todos ellos generados por la mayor parte de la población.

Fragilidad fiscal no resuelta

La fragilidad fiscal del Estado continua siendo una asignatura pendiente. La crisis internacional trajo aparejada un incremento paulatino del déficit fiscal: en 1999 el déficit fiscal alcanzaba un 3,9% del PBI; en el 2000, la cifra se incrementó al 4,05% y, hasta el tercer trimestre de este año, el déficit alcanzaba el 8,3% respecto del PBI⁴.

De la misma manera, sus fuentes de financiamiento han variado en estos últimos tres años: en 1999, el 60% correspondía a financiamiento externo; en el 2000, el 57% era financiado por fuentes externas; en el 2001, la torta se dio vuelta pues el crédito interno financiaba más del 65% del déficit fiscal.

Estas cifras demuestran que: i) el Estado, pese a haber reducido sus gastos por la crisis, tiene menos recursos para hacer frente a sus obligaciones; y ii) normalmente ha dependido de recursos externos para cubrir este déficit; sin embargo, para el 2001, la deuda interna que contrajo el Estado para cubrir este déficit es mucho más cara que la de fuentes externas.

Esta fragilidad fiscal es más pronunciada aún en tiempos de crisis debido a que la carga impositiva continua siendo regresiva; es decir, mientras los sectores más dinámicos continúan su espiral de crecimiento hacia fuera con medidas impositivas muy favorables, los sectores más deprimidos siguen generando la mayor parte de los recursos para el Estado a través de los impuestos al consumo y a las transacciones comerciales.

Mayor gasto social: ¿una mera formalidad?

La política social del ajuste ha remarcado la necesidad de incrementar el gasto social, pues éste contribuye a dotar a la población de capacidades, mejorar su estado de salud y sus condiciones de vida.

Esta tendencia se ha visto reflejada en un paulatino incremento de la inversión en sectores sociales. Entre 1996 y 2000, el gasto social –que incluye tanto el gasto corriente como de capital– se ha incrementado en 10 puntos porcentuales: pasó del 42,9% al 52,9% del Sector Público No Financiero⁵. Este incremento ha significado que, hasta el año 2000, el gasto social alcance un 17,2% del PBI⁶.

Durante 2001 estaba previsto un incremento del gasto social, debido a que el Estado iba a disponer de los recursos del programa reforzado de alivio de la deuda externa (HIPC II, por sus siglas en inglés). Sin embargo, los efectos de la crisis internacional sobre la economía nacional conspiraron contra este posible incremento⁷.

En todo caso, los resultados de este incremento en la inversión social todavía no se hacen visibles para la población, no sólo por tratarse de una inversión con

resultados en el largo plazo, sino porque existen contradicciones generadas por el mismo modelo de desarrollo.

Para reflexionar acerca de los resultados de esta política, repararemos en la relación existente entre la educación y el empleo⁸. Esta relación plantea una contradicción, la cual evidencia un problema estructural relacionado con una escasa oferta de oportunidades por parte del Estado –al menos en el ámbito económico– y la ausencia del sector privado en la generación de fuentes de trabajo con condiciones laborales adecuadas a una mejor calidad de vida.

El mercado absorbe a los menos instruidos

La precariedad del empleo afecta a una gran parte de la población ocupada. La comprensión de este fenómeno puede ser enriquecida con el análisis de los niveles de escolaridad, tanto de la población ocupada como de la desocupada en La Paz.

El 48,5% tiene educación básica incompleta y el 15,7% ha completado el ciclo básico; es decir, la mayor parte de los ocupados (64,3%) tiene niveles educativos bajos. Por otra parte, si se observa el perfil educativo de los desocupados en la ciudad de La Paz puede verse la siguiente tendencia: el 40,9% de la población desocupada por formación superior incompleta y completa es superior a la proporción de la población ocupada con esos mismos niveles educativos (35,07%).

Sumado al anterior panorama, la cantidad promedio de años de estudio de los desocupados se ha incrementado en los últimos años; en 1995 el promedio de años de estudio de los desocupados era de 8,6, mientras que en el 2000, este promedio se incrementó a 11,6 años. Es decir, las políticas sociales ayudaron a incrementar los niveles de educación de la población paceña, aunque sin cambiar significativamente su inserción en el mercado laboral.

El mejoramiento del capital humano supone el incremento de oportunidades para acceder a un empleo que brinde, a través de los ingresos, mejores condiciones de vida. En La Paz, hasta el año pasado, esto no sucedía así. ¿Cómo puede explicarse esta situación?

Para responder esta pregunta nos detendremos en el análisis del tipo de empleo que es demandado en la actualidad. Se señaló previamente que el empleo, en su generalidad, es precario y de baja calidad. Esto ocurre así porque la mayor parte de los empleos (58,6%) en la ciudad de La Paz pertenecen al sector informal.

Por otro lado, el 41% de los puestos de trabajo corresponde a trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y empleados del hogar; esto significa que se trata de empleos creados por los hogares y no por empresas, lo cual da como resultado un bajo nivel de capitalización y una precariedad tecnológica evidente.

Algunas conclusiones

El libre flujo de capitales y la atracción de inversión extranjera directa no son *per se* los motores para el desarrollo nacional, tal y como habían prometido los partidarios del ajuste estructural y de la apertura irrestricta de los mercados. Al contrario, los procesos de privatización de la economía han dejado al Estado sin fuentes genuinas de recursos y ha modificado el patrón de acumulación, privilegiando al capital transnacional y desfavoreciendo a la mayor parte de sus ciudadanos(as).

La relación entre crecimiento económico y desarrollo humano debe ser recíproca. Es decir, si bien los niveles de inversión social logran que la población sea más productiva y eficiente, es necesario que el Estado otorgue los medios de producción, oportunidades económicas y mejores condiciones laborales. En Bolivia esta reciprocidad no es efectiva, la población desocupada, las condiciones laborales y el crecimiento de la actividad informal son un reflejo de esto.

Con esta orientación de políticas, lo que se ha promocionado es el crecimiento de la brecha entre dos Bolívias: en medio de una crisis económica galopante, mientras un reducido sector ligado a la dinámica del capital transnacional se beneficia de los excedentes generados por la economía, una gran mayoría se asfixia en el atolladero de la economía interna. ■

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) –
Proyecto Control Ciudadano <cedla@caoba.entelnet.bo>

4 Datos preliminares.

5 Datos de la Unidad de Programación Fiscal, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Ministerio de Hacienda del Gobierno de Bolivia.

6 *Ibid.*

7 El monto del alivio de la deuda para 2001 alcanzó USD 28 millones. Sin embargo, la reducción por efecto de la crisis de los recursos de coparticipación tributaria para los municipios –los principales agentes de inversión pública social en los niveles locales– está estimada en alrededor de USD 40 millones. Cfr. “Los tropiezos de la estrategia antipobreza” en Boletín Control Ciudadano N°1, Cedla - Proyecto Control Ciudadano, Noviembre de 2001, La Paz.

8 Para ver con mayor detalle este análisis: “Desempleo ilustrado o la política social desencantada” en Boletín Control Ciudadano N°1, Cedla - Proyecto Control Ciudadano, Noviembre de 2001, La Paz.