

BOLIVIA

“Ratón de laboratorio de las instituciones internacionales”



El país cuenta con un largo historial de firma de acuerdos que han sido presentados como soluciones para la crisis económica y social que ha devastado a Bolivia y a buena parte del mundo en desarrollo. Lamentablemente, las políticas que ha introducido el país para implementar estos acuerdos no han producido los cambios estructurales necesarios para mejorar las condiciones de vida de la población, en su mayoría empobrecida.

CEDLA
Javier Gómez

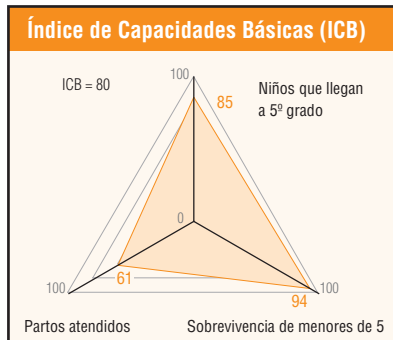
En marzo de 2005 los ministros de países desarrollados, jefes y funcionarios de organismos de asistencia reafirmaron los compromisos realizados en Roma (2003) de armonizar y alinear sus políticas para la ayuda al desarrollo. En ese sentido, definieron una serie de medidas que fueron agrupadas en cinco áreas: apropiación, alineamiento, armonización, gestión orientada a los resultados y responsabilidad mutua.

Esta iniciativa es parte de una cadena más grande de procesos promovidos por los organismos y países acreedores para responder coyunturalmente a la crisis económica de los países deudores, en respuesta al extendido descontento para con las políticas económicas que han sido promovidas desde el exterior. Dos procesos anteriores, la Iniciativa Países Pobres Muy Endeudados y el Alivio de Deuda Multilateral, han tenido resultados muy discutibles en los países “beneficiados”. En lugar de traer la prosperidad prometida por los acreedores, las políticas impuestas por ellos han renovado el ciclo de deuda y dependencia. Bolivia, un país que implementó estas políticas y fue “rescatado”, es un caso extremo, pero este proceso de ayuda a países en desarrollo en general, y de América Latina y el Caribe en particular, ha tenido un comportamiento muy similar.

Breve revisión de la ayuda a países en desarrollo

Durante la década de 1970 (Cuadro 1) el flujo de capital privado neto¹ tuvo un mayor crecimiento y participación que el flujo oficial neto, explicado principalmente por los préstamos de las instituciones bancarias privadas hacia los países exportadores de petróleo. Sin embargo, debido a la recesión global y la crisis de la deuda externa manifestada en los 1980, la brecha entre el flujo privado y el oficial se redujo. Luego, en la década de 1990, los flujos oficiales netos empiezan a perder terreno y a manifestar la tendencia de los años 1970. Entre 1990 a 1994 el flujo privado neto en promedio ascendió alrededor de los USD 125 mil millones, cifra que es el 40% más de los flujos oficiales para similar período, y 220% más del

1 Este considera los flujos de deuda de acreedores privados, Inversión Extranjera Directa y la inversión accionaria de portafolio, todos ellos en valores netos.



flujo privado registrado en los últimos cinco años de la década de 1980.

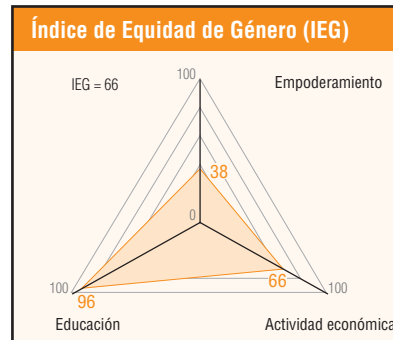
Entre 2000 y 2005, la disparidad se acentuó. En promedio, los flujos privados netos ascendieron a casi USD 297 mil millones, unas diez veces más que los flujos oficiales netos registrados en el mismo período.

América Latina y el Caribe

Los flujos privados y oficiales netos hacia América Latina y el Caribe (ALC) siguieron un comportamiento similar, si bien con algunas particularidades: las reformas estructurales encaminadas en los países de ALC y dirigidas a la apertura irrestricta de los mercados financiero y de bienes y servicios y el alejamiento del sector público de la actividad productiva – que representó la privatización de distintas empresas estatales – incidieron en el aumento de los flujos privados a los países de ALC, debido principalmente al componente de la Inversión Extranjera Directa².

Por contrapartida, los flujos de capital de gobiernos e instituciones internacionales disminuyeron, pasando de un promedio de USD 4 mil millones en los primeros años de la década de 1990, a poco más de USD 1,5 mil millones entre 2000 y 2005. Esto fue mucho menos que los inyectados a otros países en desarrollo, particularmente en África. En 2004 y 2005 los flujos oficiales netos pasaron a ser negativos (USD -5,5 mil millones y USD -33,3 mil millones respectivamente); por tanto, el aporte neto al desarrollo de los países de ALC fue nulo.

2 Cifras del informe *Global Development Finance 2006* muestran que en la década de 1980 en promedio la Inversión Extranjera Directa hacia ALC fue de USD 6 mil millones, en tanto que en la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI, se registró USD 38 mil millones y USD 60 mil millones respectivamente (todas cifras netas).



Todo lo anterior nos lleva a plantear dos elementos a ser considerados en el debate y la reflexión sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Primero, si efectivamente se busca que la AOD logre impactar positivamente en las condiciones de vida de la población de los países en desarrollo, esta iniciativa de armonización y alineamiento, por sus características, sólo pretende tocar una de las piedras de la montaña de rocas que representa todo el sistema financiero. Deja de lado la regulación del capital privado que ha debilitado las economías más que cualquier otro factor. Tanto si es financiero, comercial o industrial, este capital se aprovecha de la pobreza de los países en desarrollo para extraer el excedente económico y, al mismo tiempo, volverlos más vulnerables a shocks externos.

Segundo, si consideramos la crisis de legitimidad que están viviendo organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y la liquidez de la banca multilateral y de organismos bilaterales, el papel de la Declaración de París, como mecanismo mediante el cual se busque restituir a estos organismos en la cartera financiera internacional es, como mínimo, cuestionable.

En el actual contexto, la búsqueda de alineamiento de los recursos externos no parece necesaria. Los países de ALC se beneficiarían mucho más de estrategias nacionales que los ayuden a administrar más eficientemente los recursos que de políticas que alienten a engrosar sus deudas.

El caso Bolivia

Bolivia tiene un largo historial de procesos de alineamiento y apropiación, que lamentablemente no han significado cambios estructurales en las condiciones de vida de la gran mayoría de su población.

CUADRO 1. Financiamiento externo neto. Promedio anual en el período, USD miles de millones							
	Hacia países en desarrollo						
	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1998-2000	2000-2005e
Flujos privados netos	11,98	44,97	54,02	38,97	124,81	195,1	296,98
Flujos oficiales netos	7,67	17,72	31,59	33,6	51,67	42,2	25,44
Hacia América Latina y el Caribe							
Flujos privados netos	-	-	-	-	49,98	93,3	58,26
Flujos oficiales netos	-	-	-	-	4,05	3,3	1,66

Fuente: En base a información elaborada por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) y al informe *Global Development Finance 2006* (GDF) del Banco Mundial.
Nota: los datos registrados desde 1970 a 1974 corresponden al SELA; los datos desde 1998 a 2005 fueron extraídos del informe GDF.

La crisis política, económica y social que se desató en la década de 1980 llevó a que la administración pública implementara diferentes paquetes de política económica en procura de alcanzar estabilidad. Para lidiar con su aplastante deuda externa, decidió no pagar momentáneamente el servicio a 127 bancos acreedores y buscó firmar un acuerdo stand-by con el FMI, a fin de viabilizar el acceso a recursos externos dirigidos a apoyar las políticas de estabilización³. El FMI sentó las condiciones que exigían los organismos internacionales para suscribir nuevos acuerdos, y Bolivia las aceptó.

Este acuerdo, y otros que lo complementaron, fueron una primera experiencia de alineamiento, pues ayudaron a delimitar los parámetros de financiación multilateral y bilateral. El Estado aceptó que el nuevo capital fuera gastado, primariamente, para apoyar las políticas de estabilización y, en segundo lugar, para promover reformas estructurales. Por ejemplo, se diseñó un conjunto de políticas macroeconómicas para eliminar el déficit en la balanza de pagos. Hacia fines de 1986, Bolivia firmó el acuerdo denominado Servicio de Ajuste Estructural y, meses después, el acuerdo Servicio Reforzado de Ajuste Estructural. Estos acuerdos le dieron a Bolivia acceso a créditos para obras camineras, telecomunicaciones, ferrocarriles y energía eléctrica y también para financiar reformas en el sector financiero⁴.

Estas medidas no fueron solución para la aguda crisis social que pervivía en los países en desarrollo. Para 1999 se creó una nueva iniciativa, llamada Servicio para el Crecimiento y Lucha Contra la Pobreza. Con esta nueva iniciativa se buscó que las políticas económicas y el financiamiento externo lograsen un crecimiento económico sostenido y se redujera la pobreza de los países pobres. Es a partir de este momento que nacen otras iniciativas, como la Cumbre del Milenio, ocasión en la que se establecieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Foro de Alto Nivel de Roma sobre Armonización y el Foro de Alto Nivel de París.

Bolivia ha suscrito a todas ellas. Ahora cuenta con sobrada experiencia en iniciativas de armonización de la ayuda para el desarrollo. Una entrevista efectuada a un funcionario del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, dada a conocer en un informe del PNUD, indica que Bolivia es “un ratón de laboratorio de las instituciones internacionales que prueban nuevas modalidades para luchar contra la pobreza”⁵. Hasta ahora, ninguna de las modalidades ha conseguido su objetivo. La pobreza continúa en aumento. ■

³ *La Intencionalidad del Ajuste en Bolivia*, CEDLA, 1992.

⁴ *Ibid.*

⁵ De Grave, Jennie (2007). *Estado Boliviano y cooperación internacional: malestar, responsabilidades, aperturas*. Disponible en: <www.revistadesarrollohumano.org/noticias-0150.asp>.