

Bolivia: liberación de exportaciones y retorno al neoliberalismo

CELAG :: 05/02/2020

La liberación de exportaciones decretada por el régimen de facto, a pedido de la agroindustria cruceña, generará inflación y desabastecimiento

El 28 de enero de 2020 se ha firmado el decreto supremo para la liberación de exportaciones por parte del Gobierno de facto en Bolivia. Ésta es una de las primeras medidas en el nuevo rumbo económico que quiere imprimir el neoliberalismo boliviano. Ello deja en evidencia cuáles fueron los grandes intereses que estuvieron detrás del quiebre institucional, en tanto esta medida parece una devolución de favores por el apoyo que brindó al golpe el sector agroindustrial del Oriente. El Gobierno de facto debe pagar la factura de ese supuesto apoyo económico y político, liberando las exportaciones de los *commodities* que produce la agroindustria cruceña.

En estos más de 60 días el Gobierno ha hecho ya cuatro anuncios sucesivos de la decisión de implantar la liberación de exportaciones, pero la medida no se llevó a cabo; luego de tres postergaciones el ministro del rubro lo acaba de decretar el 28 de enero 2020. Revisemos qué está en juego y por qué la desregulación de las exportaciones es el primer gran objetivo para restablecer los viejos poderes económicos.

Alimentos: centralidad de la política económica de Evo Morales

Uno de los ejes centrales de la política económica del Gobierno de Evo Morales fue el control de la inflación, en particular la inflación de alimentos. La baja inflación cumplió dos grandes objetivos: (i) garantizar estabilidad macroeconómica y (ii) garantizar redistribución del ingreso nacional por medio de aumentos del ingreso real de la población más pobre que, históricamente, fue excluida de todo beneficio estatal.

A su vez la estabilidad del precio en los alimentos está ligada a un objetivo central de la política económica de Morales, que fue precautelar la “seguridad alimentaria con soberanía”, cumpliendo así con la Constitución Política del Estado promulgada en 2009 y que consagra en su artículo 16[1] que el Estado garantiza el derecho a la alimentación de toda la población boliviana. Se entiende, así, que no sólo se trata de que la población acceda a los alimentos[2], sino que este acceso no se convierta en un mecanismo de dependencia que la someta a designios de economías externas; se busca que el pueblo pueda ver garantizado su derecho alimentario sin depender directamente, en lo posible, de lo que decidan otros gobiernos del mundo.

Lograr soberanía como componente central de la seguridad alimentaria se convirtió en la centralidad de la política económica, dada la historia de sumisión que el país andino había vivido gracias a la destrucción de su capacidad productiva, producto de las “ayudas” al desarrollo de Estados Unidos por medio de la donación de trigo desde los años '50. Estas donaciones crearon una gran dependencia alimentaria al llamado “pan de batalla”,

elaborado en su mayor parte con harina de trigo estadounidense. Analistas bolivianos se han referido a este tema afirmando que “Bolivia se convirtió entonces en un país trigo-adicto”[3].

Cuando en octubre de 1982 comenzó a gobernar Bolivia la Unión Democrática y Popular (UDP), conformada por partidos de izquierda que instalaron un Gobierno progresista, Ronald Reagan suspendió la donación de harina de trigo y, como resultado la escasez casi absoluta del pan de batalla, colapsó la economía popular y fue difícil para la UDP -por esa y otras razones- continuar gobernando.

Así se explica que el impacto de la inflación del precio de los alimentos en la economía popular fue, para el Gobierno de Evo Morales, tan o más importante que su impacto económico en la estabilidad. Uno de los mecanismos que se implementaron para lograr el control de la inflación de precios de alimentos fue la regulación de exportaciones. Este esfuerzo por garantizar la soberanía alimentaria se vio reconocido mundialmente en la premiación que la FAO hizo a Bolivia el año 2015 por la reducción del hambre[4].

Regulación de las exportaciones

La implantación del mecanismo de regulación de exportaciones no fue parte del plan de Gobierno que se inició en 2006. Surgió inicialmente como una medida de emergencia en el año 2008 debido a la amenaza de elevación de precios de los alimentos. Hasta ese momento el sector agroindustrial boliviano, principalmente localizado en Santa Cruz, vendía un 70% de la producción en el mercado interno. No obstante, en su momento decidió exportar la mayor parte de los productos alimentarios de la agroindustria, y rápidamente el mercado interno se desabasteció al grado de llevar al borde del colapso a la economía popular. Bolivia revivía así la crisis de 1982, cuando Reagan suspendió las donaciones de trigo. Productos como el aceite comestible, el azúcar, el arroz, el maíz (alimento principal de la avicultura) y otros, como la carne roja y el pollo, comenzaron a desaparecer de los mercados, principalmente del Occidente del país, mientras los agroindustriales exportaban la mayor parte de éstos.

Así, el accionar de los empresarios agroindustriales de Santa Cruz, con marcada intencionalidad política, fue la base para la reacción gubernamental de regulación de exportaciones, precedida de una cortísima etapa de prohibición de exportaciones alimenticias, una medida política que buscó presionar la economía de las empresas y quebrar las alianzas internas del por entonces oligopolio. En la práctica, Bolivia era un país esclavo de la clase empresarial, pues la maximización de la ganancia privada en la exportación afectaba directamente la capacidad del mercado interno para proveer bienes y servicios. La población estaba presa de la pura racionalidad capitalista, en la que la ganancia estaba garantizada a cualquier costo, inclusive el desabastecimiento del mercado interno.[5]

Así, el Gobierno de Morales decidió permitir la exportación parcial de los productos agroindustriales a efectos de cuidar el adecuado abastecimiento del mercado interno, siempre que el precio de exportación de los productos alimenticios fuese mayor que el precio en el mercado interno. Durante los últimos 10 años el mecanismo fue

perfeccionándose hasta garantizar abastecimiento en el mercado interno y, a la vez, permitir la rápida exportación de los excedentes. Se creó el “certificado de abastecimiento interno a precio justo” que recibían las industrias y que las habilitaba para exportar una vez que el Estado verificase que cumplían con el abastecimiento al mercado interno de una parte de su producción al precio previamente acordado entre el Gobierno y los agroindustriales, denominado “precio justo”.

Además, el Gobierno monitoreaba el número de hectáreas plantadas en el país en cada ciclo de producción agrícola para calcular el rendimiento por hectárea ponderado por cada tipo de producción o rendimiento animal según la tecnología empleada. En base a los costos de producción se discutía el denominado “precio justo” que adicionaba a los costos de producción, generalmente, un 15% por concepto de utilidades empresariales de la agroindustria. La puja entre el Gobierno y productores estaba en la definición de una ganancia que se alejara de una estructura oligopólica y, al mismo tiempo, garantizara el buen funcionamiento de la iniciativa privada.

El proceso de cálculo del precio justo de cada alimento, implicó que el Estado debía verificar y ajustar los precios de todos los insumos necesarios para la producción, desde semillas para agricultura, alimentos del ganado, combustible, etc., pasando por los demás costos de producción. Con ello el Gobierno adquirió conocimiento sobre cómo se forman los precios en la economía para un número importante de la producción boliviana. De esta forma, la regulación de las exportaciones se convirtió en un espacio de concertación de precios de la mayor parte de los insumos en toda la cadena productiva de los alimentos básicos agroindustriales. Por ejemplo, para concertar el precio final del kilo de pollo, se debía dejar acordado el precio del quintal de maíz considerando la ganancia razonable de los productores de maíz y esto, a su vez, suponía que se había acordado el precio de las semillas a través de la operadora de mercado de alimentos del Gobierno, la empresa EMAPA.

Este procedimiento garantizaba que el precio justo en el mercado interno de estos alimentos no fuera establecido unilateralmente por el Gobierno -lo que generaría la aparición de mercados negros de los productos, algo que nunca sucedió en los 14 años- y que se tomaran en cuenta los costos de producción de los agroindustriales y pequeños productores.

La construcción de consensos en torno a los parámetros técnicos fue tan difícil de lograr que, una vez acordados -y para no retroceder en lo avanzado y consolidar los acuerdos- fueron plasmados en leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Ejemplos de ello son la Ley del Complejo Productivo del Azúcar y la Ley del Complejo Productivo de la Leche.

Resultados de la regulación de exportaciones

Las críticas a la regulación de exportaciones por parte del sector agroindustrial de Santa Cruz no se hicieron esperar, y desde el primer momento se orientó a señalar que sería la “tumba” de la agroindustria exportadora boliviana debido a que la venta de productos en mercado interno a precio regulado, aunque sea basado en un acuerdo, no era “incentivo” para la producción agroindustrial y que se avecinaba una gran disminución de la producción de aceite de soya, azúcar, arroz, maíz, etc.

Contrariamente a lo vaticinado por los exportadores agroindustriales de Santa Cruz, la producción de esos alimentos fue mejorando enormemente y también su exportación (ver gráfico 1).

Este gráfico, cuya fuente es un instituto privado financiado por el empresariado agroindustrial, en sus propias palabras reconoce que en los diez años señalados (en los que estaba vigente de la regulación de exportaciones) las exportaciones de soya se incrementaron.

Sin embargo, a pesar de los resultados conseguidos durante los 10 años de vigencia de la regulación de exportaciones, la agroindustria de Santa Cruz ha demandado al Gobierno de facto su total y plena liberación, a efectos de poder aprovechar para sí los buenos precios que tienen los *commodities* en el mercado internacional.

Al liberarse las exportaciones de estos alimentos, la primera reacción de los empresarios será aprovechar cualquier buen precio externo para exportar toda su producción y se desabastecerá el mercado interno, haciendo depender la alimentación de los bolivianos de la capacidad de importación que se hará a precios de mercado internacional. Pero, por otro lado, al no funcionar el mecanismo de concertación de precios que era una rutina para fijar conjuntamente los precios justos del mercado interno, los precios de todos los insumos se desregularán, lo que -sumado a la escasez- traerá un descontrol total del precio de algunos alimentos básicos, con el consiguiente descontrol de la inflación.

El sólo anuncio de la decisión gubernamental de suspender el control de exportaciones e implantar la liberación plena de las exportaciones de productos agroindustriales ha tenido reacciones adversas en los más diversos sectores de la sociedad, debido a que se considera que el control de exportaciones en estos 12 años impidió el desabastecimiento y subida de precios de los alimentos. El control de exportaciones funcionó como un mecanismo efectivo de traslación de riqueza desde las élites exportadoras hacia la población que consume alimentos en el mercado doméstico.

El posible impacto es el desabastecimiento de alimentos en el mercado interno y la consiguiente subida de precios, que constituirán un atentado contra la economía popular y contra la seguridad y soberanía alimentarias que se había estado construyendo desde 2006.

Por otro lado, queda claro que para que la liberación de exportaciones sea adecuadamente utilizada por la agroindustria de Santa Cruz, debe ir acompañada por medidas de ajuste del tipo de cambio, lo que resultará en adicionales impactos negativos en el funcionamiento del modelo económico que se había instalado en el país.

Notas

[1] Constitución Política del Estado, Título II Derechos fundamentales y garantías Capítulo Segundo, Derechos Fundamentales. Artículo 16. I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación, II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a

través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.

[2] Según la FAO, los componentes del concepto de Seguridad Alimentaria son 1) la *disponibilidad física* de los alimentos; la seguridad alimentaria aborda la parte correspondiente a la “oferta” dentro del tema de seguridad alimentaria y es función del nivel de producción de alimentos, los niveles de las existencias y el comercio neto. 2) *el acceso* económico y físico a los alimentos. Una oferta adecuada de alimentos a nivel nacional o internacional en sí no garantiza la seguridad alimentaria a nivel de los hogares. 3) La *utilización* de los alimentos que es la forma en la que el cuerpo aprovecha los diversos nutrientes presentes en los alimentos y 4) La *estabilidad* en el tiempo de las tres dimensiones anteriores.

[3] La especialista en comercio exterior María Luisa Ramos, refiere lo siguiente: “Desde sus inicios, el 90% del total de la ayuda alimentaria que llega a Bolivia proviene del programa PL-480 y está compuesta por trigo y harina de trigo. La ayuda alimentaria norteamericana disminuye en gobiernos que no favorecen los intereses políticos y económicos de los Estados Unidos. Esta disminuyó durante el gobierno del General Juan José Tórrez (1970-1971) que era de tendencia izquierdista. En cambio en los gobiernos que sí tenían una orientación favorable a los Estados Unidos, tuvieron un gran apoyo, tal es el caso del Gobierno dictatorial del General Hugo Banzer (1971-1978) y del Dr. Víctor Paz Estenssoro (1985-1987), quien inició la entrega del país mediante la privatización de las empresas más grandes”. María Luisa Ramos Urzagaste: La ayuda alimentaria y la política estadounidense en Bolivia. ECOACCION – FOBOMADE.

[4] Por Roma/EFE, “La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) , con sede en Roma, premió hoy a Bolivia, Costa Rica y República Dominicana por reducir el hambre en los últimos 25 años, de acuerdo a los compromisos internacionales” 7 de junio de 2015. “El informe, publicado el pasado 27 de mayo, reveló que Bolivia disminuyó el porcentaje de hambre del 38 % de 1990-1992 al 15.9 % en la proyección para 2014-2016 y las personas con desnutrición bajaron de 2.6 millones a 1.8 millones en los últimos 25 años.”

[5] La regulación de exportaciones se realizó también considerando que la agroindustria exportadora recibe una subvención pública a través del precio del Diesel que usa como combustible. La subvención de diésel le costaba al estado 490,9 millones de dólares en 2011, el 12,6% del diésel subvencionado se entregaba a la agroindustria.

www.celag.org

<https://www.lahaine.org/mundo.php/bolivia-liberacion-de-exportaciones-y>