

**estrategias
alternativas
de
desarrollo
en américa
del sur**

FLACSO - Biblioteca

980
E88...

REG.	17362
CUT.	15259
BIBLIOTECA - FLACSO	

D.L. No. 4-1-511-87

IMPRESO EN  CASILLA 20436
LA PAZ, BOLIVIA TELÉFONO 562049
JUAN DE LA RIVA Nº 1435

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia



INDICE

	Pág.
INTRODUCCION Y AGRADECIMIENTOS	7
PRESENTACION	9
MARCO EXTERNO, ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y AJUSTE ESTRUCTURAL Oswaldo Rosales (ILPES)	15
AJUSTE ESTRUCTURAL CON EQUIDAD: PROPUESTA DE POLITICA Alvaro García (PREALC)	63
SEGURIDAD ALIMENTARIA, CAMPESINADO Y AGROINDUSTRIA Alexander Schejtman (CEPAL/FAO)	105
EL ROL DEL ESTADO EN LA NUEVA ECONOMIA VENEZOLANA Gerver Torres (COPRE)	149
BOLIVIA: OPCIONES DE INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA Y DE POLITICA INDUSTRIAL ALTERNATIVA Horst Grebe (FLACSO - Bolivia)	203
EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS: DESAFIOS, OPCIONES Y ACTORES Alberto Couriel (Ex-CINVE-Uruguay)	231
LA ESTRATEGIA ECONOMICA DE PERU César Ferrari (Perú)	269

BOLIVIA: OPCIONES DE INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA Y DE POLÍTICA INDUSTRIAL ALTERNATIVA

**Horst Grebe
(FLACSO - Bolivia)**

Del presente trabajo se puede decir que constituye en el mejor de los casos la definición de líneas de reflexión y áreas de preocupación de tipo teórico, más que el resultado de investigaciones ya concluidas. En ese sentido, se trata de un primer intento de sistematizar proposiciones preliminares, que deberán completarse todavía con esfuerzos mucho más detallados de análisis de situación y prospectiva a futuro, tomando en cuenta por supuesto la discusión y crítica que puedan merecer en su oportunidad y contexto correspondiente, las reflexiones que siguen.

I. ALGUNAS TESIS PRELIMINARES SOBRE LA NATURALEZA DE LA COYUNTURA

Conviene establecer en trazos gruesos la índole o naturaleza de la circunstancia que enmarca el debate económico-político boliviano de los últimos años.

1) Debe mencionarse en primer lugar el agotamiento del patrón de acumulación minero-estatal, con sus repercusiones consiguientes en el tipo de inserción externa y en las articulaciones económicas, sociales, políticas y regionales internas.

Es precisamente la finalización de un ciclo histórico de funcionamiento de la economía boliviana en torno a ciertos ejes sectoriales básicos (la minería del estaño) y en el marco de un andamiaje de relaciones de producción determinadas (con capitalismo de Estado en un extremo y minifundio campesino en otro, pasando por diversas formas económicas de organización de la producción y distribución mercantil), la que ha dado lugar a esta particular coyuntura de confrontación teórica y práctica entre estrategias alternativas de desarrollo a largo plazo.

Aunque el problema ya tiene una historia relativamente larga, han sido factores externos (derrumbe del mercado internacional del estaño, crisis de la deuda, "políticas de ajuste" al estilo del Banco Mundial, etc.) los que han catalizado el colapso de un esquema socio-económico interno que hace tiempo había perdido sus aptitudes dinámicas.

2) A partir de la nueva correlación socio-política de fuerzas existente en el país, las políticas adoptadas desde agosto de 1985 están provocando **cambios irreversibles** en la configuración estructural-sectorial de la economía y sus respectivos agentes y protagonistas sociales constitutivos.

3) En función de sus graves insuficiencias conceptuales y de su inadecuación respecto de las realidades internas y externas, el enfoque neoliberal que sustenta la Nueva Política Económica no constituye una respuesta racional y coherente que proporcione solución a los diversos problemas económicos y sociales que confronta el país, ni en el corto ni en el largo plazo.

Se puede pronosticar pues con certeza que se avecina más temprano que tarde la crisis de este esquema de política económica, caracterizado por el **desmantelamiento de las escasas defensas nacionales ante procesos globales de transnacionalización**, cuyos ámbitos de acción y líneas de fuerza, sin embargo, sólo tocan tangencialmente a la economía boliviana.

4) Como corolario de lo anterior, es políticamente necesario e intelectualmente posible proponer **otra estrategia** integral de soluciones a la crisis presente, a la vez que de refundación económica con autodeterminación interna y soberanía externa.

En este sentido, conviene establecer desde la partida que ésa es una **tarea colectiva**, en la cual están llamados a participar científicos sociales, dirigentes políticos y otros componentes de la **intelligentsia** comprometida con los intereses nacionales y populares. También habrá que decir que

para esos efectos es necesario **desideologizar** muchos de los debates que se llevan a cabo actualmente en el país, sin que ello implique renunciar a la explicitación de genuinas diferencias teórico-metodológicas de encaramiento de los problemas.

Vistas las cosas en toda su amplitud, es posible afirmar que la clase dominante carece de **proyecto nacional**. Su política y sus propuestas carecen de originalidad; son un triste remedo de concepciones que se originan en los centros intelectuales del poder imperial. Por lo demás, su concepto de Nación está limitado a un espacio social donde se realizan ganancias privadas.

Es por eso que la clase obrera y los sectores populares enfrentan el desafío de formular una propuesta **nacional**. Esto implica abandonar enfoques gremial-corporativistas para pasar a un nuevo tipo de consideraciones de alcance global para el país. Sólo así se pueden enlazar orgánicamente las luchas populares de hoy con las tareas del poder democrático-anti-imperialista de mañana. En este orden de cosas, debe reconocerse empero que en el campo popular -además de otros problemas- existe una crisis de propuestas y también, en alguna medida, una crisis de diagnósticos.

II. RASGOS DEL ESQUEMA DECLINANTE DE INSERCIÓN COMERCIAL EXTERNA

En estrecho correlato con la crisis del patrón tradicional de generación y distribución del excedente, los siguientes aspectos ilustran los cambios operados en la pauta de inserción externa de Bolivia:

1) Hasta mediados de la década pasada, las relaciones económicas externas estuvieron centradas fundamentalmente en las exportaciones de minerales a los países capitalistas centrales, con predominio primordial del estaño. Desde entonces se verifica un desplazamiento de la centralidad del estaño y la sustitución correspondiente por las exportaciones de gas natural (véase cuadro 1).

Cuadro 1

EXPORTACIONES DE PRINCIPALES PRODUCTOS
(Valores fob en millones de dólares)

	1970	1973	1980	1982	1984
Gas natural	--	18	222	394	381
Estaño	102	131	388	278	249
Zinc	14	26	41	38	37
Plata	11	13	118	3	21
Antimonio	31	17	24	14	21
Wolfram	18	11	47	34	19
Petróleo y derivados	10	49	23	4	8
Café	3	5	21	16	6
Azúcar	1	10	48	9	6
Maderas	2	7	32	15	6
Cobre	13	13	3	3	2
Plomo	8	9	15	7	1
Otros	13	24	55	50	25
Total	<u>226</u>	<u>333</u>	<u>1037</u>	<u>899</u>	<u>782</u>

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena.

2) Junto con el desplazamiento en términos de productos, se opera a su vez un cambio en cuanto a los mercados de exportación. Se amplía, en efecto, el comercio con los países vecinos al tiempo que se opera una disminución relativa del intercambio con las economías capitalistas industrializadas (véase cuadro 2).

3) También es posible observar modificaciones sustanciales en cuanto al perfil de las importaciones, traducidas en una enorme expansión de las importaciones de bienes de consumo duraderos (véase cuadro 3).



Cuadro 2

ESTRUCTURA DEL COMERCIO EXTERIOR POR PRINCIPALES PAISES

(En porcentajes)

	1970	1975	1980	1985
<u>Importaciones</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Argentina	10.6	12.9	10.6	15.0
Brasil	2.3	10.6	11.4	21.0
Perú	1.2	1.9	3.9	0.5
Chile	1.4	2.4	3.7	5.0
Estados Unidos	33.9	26.9	25.6	22.0
Alemania Federal	10.7	8.7	9.3	7.2
Inglaterra	5.0	2.6	6.0	2.0
Francia	2.2	1.2	1.3	1.8
Japón	12.3	15.1	9.3	7.0
Otros países	20.4	17.7	18.9	18.5
<u>Exportaciones</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Argentina	5.1	26.3	23.7	55.9
Brasil	0.5	3.5	3.5	0.7
Perú	2.2	1.4	3.1	1.9
Chile	0.5	1.1	4.5	1.6
Estados Unidos	34.8	30.4	25.7	13.5
Alemania Federal	2.4	3.4	5.3	5.0
Inglaterra	38.1	10.4	6.9	8.9
Francia	0.1	0.5	4.3	1.2
Japón	9.6	3.5	0.9	0.4
Otros países	6.7	19.5	22.1	10.9

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

Cuadro 3

COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES SEGUN USO O DESTINO ECONOMICO

(En porcentajes)

	1970	1975	1980	1985
Bienes de consumo	20.2	18.3	19.6	24.0
no duraderos	14.1	10.6	10.2	9.5
duraderos	6.1	7.7	9.4	14.5
Materias primas	37.7	34.8	27.8	33.0
Bienes de capital	41.6	46.8	52.1	42.0
material construc.	5.5	7.5	7.0	6.0
maquin. y equipo	18.6	20.1	30.0	22.5
equipo transporte	17.5	19.2	15.1	13.5
Diversos	0.5	0.1	0.5	1.0
Total	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Total mill. dólares	159.2	574.6	678.4	551.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Banco Central de Bolivia.

Es en función de esta dilatación que se explica el rol preponderante del gran comercio importador dentro del conjunto de fracciones dominantes. No se entiende por cierto ese aumento de las importaciones de bienes de consumo duraderos si no es gracias a la ampliación de la red de organizaciones de intermediación, expresada a través de la proliferación de firmas y casas importadoras.

Alrededor de ese proceso se ha gestado indudablemente un vasto espectro de intereses que no solamente comprende

al gran comercio importador, sino también a las **capas sociales que se benefician con el consumo de esos productos importados y adoptan las ideologías correlativas**. Se ha dicho con razón que el consumismo es **consumo más ideología**.

4) Como fruto de la orientación extrovertida unilateral de la economía, queda en calidad de herencia una débil conexión interna entre ramas, sectores y regiones, con las connotaciones respectivas sobre la fragmentación del mercado interno en circuitos económico-financieros parciales, ninguno de los cuales muestra todavía aptitudes para sustituir al polo minero declinante.

En este orden de cosas, no se puede pasar por alto la presencia de poderosas tendencias centrífugas que actúan en sentido inverso a la necesidad de compactar las conexiones económicas internas en función de la constitución de un mecanismo de reproducción integrado y regulado endógenamente.

5) A pesar de la vocación extrovertida del sistema económico en el pasado, no existe un aparato institucional capaz de impulsar activamente las exportaciones, ni siquiera las mineras y mucho menos las no tradicionales.

Constituye una omisión flagrante el no haber podido establecer un sistema de comercialización externa de los minerales, que optimice la retención nacional del valor agregado correspondiente. Se han cedido volúmenes cuantiosos de recursos a las empresas transnacionales de comercialización y a las fundidoras, aspecto que no fue subsanado con la instalación de fundiciones en la década pasada.

Por otra parte, las exportaciones de gas natural a la Argentina se enmarcan dentro de un contrato interestatal que fenece en 1992. Sale de suyo que el país tiene que prepararse para esa eventualidad. Las opciones que se ofrecen son fundamentalmente la ampliación sustancial de la gama de pro-

ductos exportables o la compresión y racionalización de las importaciones. Es obvio que no se trata de alternativas recíprocamente excluyentes entre sí, aunque es necesario matizar desde un comienzo los énfasis respectivos.

6) Cabe destacar, por último, que ha disminuido la incidencia del comercio de bienes respecto de las fuentes y usos de fondos externos. En efecto, en 1974 las exportaciones aportaban con el 70% de los ingresos de divisas a la balanza de pagos, en tanto que en 1983 sólo significaron un 50%. Por el lado de las importaciones, se nota que en 1974 ellas absorbieron el 53% de las divisas, en tanto que en 1983 sólo se aplicó el 27% del total de egresos a las compras de bienes externos (véase el cuadro 4).

Cuadro 4

**INCIDENCIA DEL COMERCIO EXTERIOR EN LA
BALANZA DE PAGOS
(En porcentajes)**

	1970	1974	1980	1982	1983
<u>Exportaciones fob</u>					
Total de ingresos	52.6	70.0	66.6	60.6	50.0
<u>Importaciones cif</u>					
Total de egresos	45.5	53.1	38.1	31.4	26.7

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena.

Este desplazamiento tiene que ver obviamente con la estrategia económica de la década pasada, orientada a la transnacionalización financiera, antes que al desarrollo de aptitudes productivas.

En cierta medida, este es el punto de partida para explorar opciones de recomposición del comercio exterior.

III. APRECIACIONES SOBRE EL CONTEXTO INTERNACIONAL

No se pueden realizar proposiciones sobre una reinserción comercial externa del país sin establecer con anterioridad algún tipo de hipótesis sobre la **naturaleza de la coyuntura económica y financiera internacional**.

Dentro de esa perspectiva, conviene recordar que la mayor parte de los estudios existentes indica que:

1) No es previsible a corto plazo una recuperación en los niveles de actividad económica en los países centrales con efectos significativos sobre la demanda internacional de materias primas y productos básicos, que son los que interesan primordialmente a los países latinoamericanos y, en particular, a Bolivia. Salvo pocas excepciones, los pronósticos son conservadores en materia de ritmos de crecimiento de la producción industrial y del comercio internacional. Dentro de esa perspectiva general poco brillante, es menos estimulante aún el pronóstico sobre las tasas de crecimiento previstas para las exportaciones de los países del Tercer Mundo.

2) Se percibe una tendencia a la **reconstrucción de la hegemonía norteamericana** en materia tecnológica, comercial y financiera, aunque hay varios analistas que cuestionan la viabilidad a mediano plazo de esa opción. Por lo pronto, el cuadro de **imposición estadounidense** se expresa en diversos eventos, dentro de los cuales tiene considerable importancia la apertura de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el GATT, recortada según los intereses y concepciones de la Administración Reagan.

3) Las economías capitalistas que liderizan los acontecimientos en el contexto internacional son Estados Unidos, Alemania Federal y Japón, aunque no se puede presuponer un acuerdo básico entre esas potencias. Por el contrario, parece evidente la **agudización de rivalidades interimperialistas** con desequilibrios en cuanto al potencial hegemónico relativo de cada país.

4) Parece evidente que no existirán alivios duraderos para el problema de la **deuda externa** de los países latinoamericanos, al menos de manera global, lo que mantendrá el tema de las relaciones financieras en el vértice de las confrontaciones y los debates en los foros internacionales.

5) A la luz de esas consideraciones, es posible señalar que la evolución de las variables comerciales estará estrechamente ligada con lo que ocurra en materia de financiamiento, incluyendo la cuestión de la deuda externa acumulada.

6) De acuerdo con las estimaciones de organismos internacionales, no hay lugar a suponer que se producirá un flujo masivo de **inversiones extranjeras directas** hacia los países latinoamericanos, lo cual implica a su turno que tampoco se puede esperar una dinamización de las exportaciones de nuestros países, promovida por ese tipo de agentes.

7) Otro factor a tomar en cuenta es el **proteccionismo** imperante en los países centrales, sin que se perciban tendencias a su reducción.

8) También habrá que reparar en la situación de los **mercados financieros**, donde siguen imperando tasas de interés real más elevadas de lo que sería un nivel capaz de promover la reactivación productiva de la economía internacional.

9) Por lo que respecta al **ámbito latinoamericano**, es necesario señalar que cada país busca solucionar sus problemas de estrangulamiento externo por separado, siguiendo en gran medida una **estrategia errada**, como es la que proponen los organismos internacionales (FMI y Banco Mundial, en lo sustantivo).

10) En América Latina, la economía con mayores posibilidades de impulsar un crecimiento dinámico es el Brasil, debido a una serie de factores que no es posible analizar en profundidad en esta oportunidad.

11) Por su parte, la cooperación latinoamericana y todos los esquemas de integración atraviesan por uno de sus períodos

más críticos, sin que se adviertan cambios a corto plazo en cuanto a una reestructuración integral de los mismos, sobre la base de ideas y concepciones renovadas.

Lo anterior no implica que no se estén perfilando algunas modalidades parciales de cooperación económica entre algunos países, cuyos resultados son todavía difíciles de evaluar. Es el caso de los acuerdos de Argentina, Brasil y Uruguay, cuyas repercusiones sobre las opciones de Bolivia no han sido estudiadas todavía en el país con la atención debida.

Un panorama sombrío en sus trazos generales y válido de manera global, no tiene necesariamente que aplicarse a cada caso particular y a cada economía específica.

Sobre todo economías de poca incidencia en los asuntos globales del sistema internacional pueden reformular favorablemente los términos de su inserción externa y de su pauta interna de desarrollo. Para ello se requiere, sin embargo, una **serie de condiciones que no parecen existir por el momento en el caso boliviano**. Ni la política económica actual es adecuada, ni existen los soportes socio-políticos para la gestación de una verdadera voluntad estatal-nacional que tenga estabilidad a lo largo del tiempo, como consecuencia de su legitimación social.

Del cuadro sobre cifras comparativas (véase el cuadro 5) se pueden extraer algunas conclusiones prácticas en términos de definir criterios sobre las opciones comerciales externas del país.

Llaman la atención, en primer lugar, las diferencias en cuanto a la apertura externa de las economías consideradas.

Cuadro 5

CIFRAS COMPARATIVAS

	Población ^{a/}	PIB ^{b/}	Export ^{c/}	Import ^{d/}	PIB ^{e/} habit	expt ^{e/} habit	impt ^{e/} habit
1980							
Brasil	119.0	212 114	16 761	15 815	1 782	141	133
México	68.5	152 721	13 923	21 828	2 228	203	318
Argentina	28.0	62 113	6 942	9 461	2 223	248	339
Colombia	26.2	27 697	4 449	5 326	1 058	170	203
Perú	17.3	19 789	3 431	3 138	1 142	198	181
Chile	11.1	20 851	4 938	6 337	1 878	445	571
Ecuador	8.0	9 727	2 029	3 010	1 208	252	374
<u>Bolivia</u>	<u>5.6</u>	<u>3 667</u>	<u>582</u>	<u>653</u>	<u>655</u>	<u>104</u>	<u>117</u>
Paraguay	3.2	5 436	874	1 074	1 716	276	339
Uruguay	2.9	7 025	1 232	1 662	2 427	426	574
1984							
Brasil	131.2	213 268	23 805	10 522	1 626	181	80
México	77.0	160 716	20 748	11 650	2 086	269	151
Argentina	30.1	58 063	8 147	5 166	1 929	271	172
Colombia	28.5	29 749	4 117	4 925	1 045	145	173
Perú	19.2	18 784	3 349	2 207	978	174	115
Chile	11.9	19 885	4 928	4 526	1 674	415	381
Ecuador	9.1	10 246	2 393	1 913	1 124	263	210
<u>Bolivia</u>	<u>6.3</u>	<u>2 971</u>	<u>551</u>	<u>324</u>	<u>475</u>	<u>88</u>	<u>52</u>
Paraguay	3.6	5 840	633	809	1 633	177	226
Uruguay	3.0	6 051	1 372	909	2 024	459	304

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

a/ Millones de habitantes.

b/ Millones de dólares de 1982.

c/ Exportaciones bienes y servicios en millones de dólares de 1982.

d/ Importaciones bienes y servicios en millones de dólares de 1982.

e/ Dólares de 1982.

Los coeficientes respectivos de **importaciones** son:

	1980	1984
Brasil	7.5	4.9
México	14.3	7.2
Argentina	15.2	8.9
Colombia	19.2	16.6
Perú	15.9	11.7
Chile	30.4	22.8
Ecuador	30.9	18.7
Bolivia	17.8	10.9
Paraguay	19.8	13.9
Uruguay	23.7	15.0

Cabe aclarar en primer lugar que con este coeficiente no se busca en manera alguna reflejar los problemas de la dependencia comercial y la subordinación productiva. El es expresión elocuente en cambio de otras cosas. Se observa, en efecto, que la política de ajustes de los últimos años se ha traducido en todos los casos en una reducción considerable de las importaciones respecto del producto interno.

Nótese, por otra parte, que Bolivia ocupa una posición intermedia en cuanto al grado de apertura externa, lo cual contradice una serie de suposiciones existentes sobre esta materia.

Por lo que se refiere a los coeficientes respectivos de **exportación**, los guarismos son como sigue:

	1980	1984
Brasil	7.9	11.2
México	9.1	12.9
Argentina	11.2	14.0
Colombia	16.1	13.8
Perú	17.3	17.8
Chile	23.7	24.8
Ecuador	20.9	23.4
Bolivia	15.9	18.5
Paraguay	16.1	10.8
Uruguay	17.5	22.7

Es notoria la tendencia generalizada de ampliar el volumen de las exportaciones, fruto del esfuerzo de lograr superávit de balanza comercial con el fin de servir la deuda externa. Salvo Colombia y Paraguay, todos los países considerados han elevado considerablemente su coeficiente de ventas externas entre 1980 y 1984.

También llama la atención la desproporción visible en cuanto a los niveles de las exportaciones por habitante. En el cotejo de esa variable con el producto por habitante, se puede verificar que la **vocación extrovertida de Bolivia** es muy manifiesta, aunque ello no se traduce en una organización institucional equivalente, puesto que no existen para los fines prácticos instancias de una genuina promoción de exportaciones ni para la realización eficiente de las exportaciones tradicionales.

De alguna manera, las exportaciones bolivianas han sido **succionadas desde el exterior**, lo cual se traduce en una fuerte dependencia de empresas transnacionales en materia de comercialización, con los efectos consiguientes en la merma del excedente y de los ingresos de divisas.

Otros países latinoamericanos cuentan con instituciones y organismos de gestión de sus exportaciones mucho más desarrollados que en el caso boliviano, a la vez que disponen de una relación más balanceada entre exportaciones y producción para el mercado interno.

La falacia de la política recomendada por el FMI y el Banco Mundial es evidente a la luz de las cifras anteriores, puesto que no todos los países pueden **simultáneamente** reducir sus compras del exterior y expandir sus ventas. **Lo que puede ser válido como política para una economía individual deja de serlo si se aplica de manera general a lo largo y a lo ancho del sistema internacional.**

La afirmación anterior es tanto más pertinente, si se toma también en cuenta lo que viene aconteciendo con las economías de los principales países capitalistas desarrollados. En efecto, entre 1980 y 1985 las **tasas de crecimiento** de su comercio exterior se han comportado como sigue:

	Importaciones	Exportaciones
	(tasas anuales)	
Estados Unidos	45	-15
Inglaterra	24	19
Italia	11	24
Japón	10	42
Francia	5	12
Alemania Federal	0	27

Salvo el caso de los Estados Unidos e Inglaterra, el resto de países muestra una **débil vocación importadora** mientras que se acentúa su orientación exportadora, en el marco de una intensa proliferación de mecanismos proteccionistas de toda índole, particularmente por lo que se refiere a la economía de los Estados Unidos.

Son todos elementos de juicio que demuestran -mucho más elocuentemente que consideraciones de tipo doctrinal- que las condiciones imperantes en la economía mundial capitalista no son propicias para que Bolivia busque poner en marcha una estrategia de desarrollo apoyada primordialmente en esfuerzos unilaterales de expandir las exportaciones (sobre todo en materia de recursos minerales y energéticos) y atraer indiscriminadamente inversiones extranjeras directas, particularmente si se toma en cuenta lo dicho respecto de las **carencias institucionales para una gestión estatal-nacional del relacionamiento externo, así como en lo que atañe al desmantelamiento de los reductos nacionales de autodeterminación**. Acá, como en muchas otras cosas, se ponen de manifiesto pautas ideológicas del bloque social dominante, cuyos compromisos y preferencias se muestran orientados sistemáticamente en una dirección opuesta al interés popular de autoafirmación nacional.

IV. RECONSIDERACION DE LA INSERCIÓN EXTERNA

A la luz de las anteriores consideraciones, no parece razonable fincar las alternativas de reconstrucción productiva y reinserción externa en las fuerzas motrices de la economía internacional. En este sentido, las opciones de trasladar los ejes motores del crecimiento económico al ámbito interno se imponen por las circunstancias anotadas, más que por preferencias doctrinales.

Sería un error sin embargo proponerse un esquema simplista de autarquía o desconexión de los mercados internacionales. Dada la dimensión absoluta del mercado interno, incluso bajo el supuesto de una notable expansión futura, no existen condiciones para el desarrollo dinámico de las fuerzas productivas exclusivamente dentro de ese marco. Por lo demás, la división internacional del trabajo es una fuerza productiva y no una relación social de producción. Lo que debe cambiar por consiguiente son las relaciones económicas internacionales (más o menos en los cánones del Nuevo Orden Económico Internacional), que es algo muy diferente de postular estrategias absurdas de desvinculación del comercio internacional.

Se trata pues de explorar fórmulas de **reinserción activa**, tanto desde el lado de las exportaciones como de una reorganización radical del perfil de las importaciones. Se busca definir en este caso los rasgos básicos de una **reestructuración del aparato productivo en función de la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías nacionales, dentro de una estrategia de industrialización que contribuya a la autodeterminación nacional.**

En ese entendido, los planteamientos correspondientes apuntan a la formulación de una estrategia nacional que satisfaga, entre otras cosas, las siguientes condiciones mínimas:

- instalación de mecanismos materiales (relaciones sociales y aparatos institucionales) que permitan retener internamente el excedente generado en el país, por una parte, y aumentar el potencial de acumulación productiva, por otra;
- creación de un andamiaje institucional que fortalezca la autodeterminación nacional y garantice el control endógeno del proceso de reproducción global;
- definición de una pauta de especialización productiva que sea socialmente sostenible. Se puede afirmar que el modelo actualmente vigente hace superfluas a la mitad del territorio y a dos terceras partes de la población;
- elaboración de un sistema de programación y asignación operativa que busque optimizar la productividad social de las divisas. En el pasado y por lo pronto, el país ha permutado en su comercio exterior recursos naturales (en su gran mayoría no renovables) contra bienes suntuarios de consumo privilegiado en los estratos superiores de ingreso. Se debe buscar por tanto más que nada la **racionalización del perfil de las importaciones**, dentro de una vocación productiva interna que maximice el crecimiento económico y distribuya equitativamente sus frutos;
- estructuración de un sistema de planificación económica, control de los circuitos del excedente y asignación de los recursos financieros, con participación democrática de las representaciones sociales y regionales, a fin de propiciar la agregación nacional y contrarrestar las actuales tendencias centrifugas.

Dentro de ese cuadro de relaciones y objetivos, una primera tarea tiene que ver con la instalación de un verdadero **sistema nacional de comercio exterior y financiamiento externo**, compuesto en lo fundamental por un instituto de comercio exterior, un banco nacional de comercio exterior y una serie de empresas nacionales de comercialización externa, especializadas por líneas de producto y/o mercados.

Dentro de ese ámbito de ideas también cabe pensar en el establecimiento de empresas estatales multinacionales para la comercialización conjunta, por ejemplo, de productos mineros.

Dada la débil vocación exportadora de la burguesía boliviana, el Estado debe realizar gestiones de diverso orden para abrir mercados internacionales (en América Latina, pero también en otras regiones económicas) a la producción exportable. Para esto es necesario pensar en mecanismos bilaterales y multilaterales.

Los beneficios privados que reporten estas gestiones deben formar parte naturalmente de acuerdos específicos con las empresas respectivas en materias tales como la tributación, la entrega de divisas, las condiciones socio-laborales y la reinversión de utilidades.

V. CRITERIOS PARA DEFINIR UNA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACION ALTERNATIVA

A diferencia del resto de países latinoamericanos, donde existen ya amplios consensos en materia de opciones industriales y vocaciones productivas racionales, en Bolivia este tema recién comienza a preocupar a algunos cientistas sociales, motivo por el cual el debate debe arrancar de una determinación previa de criterios sobre el particular.

1) La primera consideración está vinculada con el nivel de desarrollo industrial alcanzado. Resulta tanto más extraño que las críticas (en muchos casos fundadas) sobre las insuficiencias de la industrialización latinoamericana se apliquen mecánicamente a la situación boliviana, sin tomar en consideración que Bolivia no formó parte de los procesos de industrialización sustitutiva, lo cual es ilustrativo -entre otras cosas- de la inexistencia de fuerzas sociales con vocación industrializadora en el cuadro de poder gestado después de la revolución democrático-burguesa de 1952.

2) El concepto de industrialización no puede quedar confinado dentro de una percepción de promoción e impulso a la expansión del **sector** industrial manufacturero. Por el contrario, la industrialización constituye una **etapa** de desarrollo socio-económico que involucra a todos los sectores y ramas de actividad económica y provoca grandes transformaciones en términos sociales, espaciales y políticos.

3) Resulta primordial dotarse de nociones precisas sobre la naturaleza sociológica de todos los agentes involucrados en la transformación industrial del país. Llama la atención en este sentido que se carezca casi por completo de investigaciones empíricas sobre las conductas puntuales de las diferentes fracciones de la clase dominante en las diferentes coyunturas socio-políticas. Este tipo de faena intelectual sería altamente elocuente para explicar las **omisiones industrializantes del bloque de poder**, pero asimismo serviría de punto de referencia para una propuesta nacional, como la que se postula en este trabajo.

De hecho, se puede afirmar **a priori** que no basta en modo alguno con la creación de marcos globales de referencia ni con la dotación de recursos o políticas genéricas para el despliegue de las iniciativas del (siempre invocado y nunca verificado) **homo oeconomicus** o, si acaso, de un empresariado de corte schumpeteriano.

La década de 1970 es ilustrativa de que la industria privada no respondió a los estímulos y políticas que la favorecieron en términos de acceso al crédito y las divisas, la compresión salarial y una legislación liberal, como lo corroboran las cifras del cuadro 6.

Asimismo, hoy en día, frente a la **orientación antiindustrialista de la Nueva Política Económica**, los grandes industriales cambian de giro y se dedican al comercio importador, mientras que es distinta la conducta de la pequeña industria y la artesanía productiva, si bien no existen estudios puntuales sobre este particular.

Cuadro 6

TASAS DE CRECIMIENTO E INDICES DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ECONOMICAS (En porcentajes)

	1970- 1976	1976- 1980	1980- 1985	Indices (1970=100)	
				1980	1985
Población	2.8	2.8	2.8	132	151
<u>PIB (precios comprador)</u>	5.9	2.5	-2.4	156	138
Agropecuario	5.5	1.4	1.0	146	153
Minería	2.5	-3.4	-11.6	101	55
Extracc. petrolera	17.7	-10.0	0.5	174	179
Industria manufac.	7.0	3.9	-9.8	175	104
Construcción	5.7	-0.1	-4.5	138	110
Consumo público	9.6	2.7	0.3	193	196
Consumo privado	4.6	5.7	-1.4	163	152
Inversión bruta fija	8.6	-4.8	-5.6	135	101
<u>Export. bienes y serv.</u>	6.2	-4.0	0.0	122	122
Bienes fob (US\$ corr.)	19.4	13.9	-7.9	488	323
Bien. y serv. (US\$ corr.)	20.3	13.5		503	
<u>Import. bienes y serv.</u>	5.5	-0.3	1.1	136	143
Bienes cif (US\$ corr.)	21.9	9.0	-4.1	463	376
Bien. y serv. (US\$ corr.)	22.0	10.3		488	
Deuda exter. pública	13.4	19.4	7.8	432	629
Su poder de compra ^{a/}	4.2	8.4	4.9	177	225

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Banco Central de Bolivia.

a/ Deflactado por el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos.

4) Con apoyo en razonamientos como los anteriores, parece evidente la necesidad de promover de manera deliberada (lo cual es una petición a las capas políticas e intelectuales) la formación de una vasta alianza social comprometida claramente con el fortalecimiento industrial del país.

En este orden de cosas, es necesario reconocer que la industrialización en gran escala y con orientaciones precisas de largo plazo es la única alternativa de reestructuración del proletariado, después del desplazamiento de centralidad sufrido por el proletariado minero, que obviamente no es la única manera de existencia de proletariado.

Por consiguiente, vale la pena reiterar que la creación de una **atmósfera de industrialización** es más que otra cosa una faena intelectual y política, recordando al propio tiempo que las ideas son una fuerza material cuando se encarnan en grandes movimientos de masas.

5) Por lo que se refiere ya a aspectos puntuales del tema, el arsenal de políticas e instrumentos debe ser igual de complejo, como abigarrado y heterogéneo es el abanico de agentes, protagonistas sociales y marcos de referencia y racionalidad.

No bastan ni mucho menos los instrumentos tradicionales (genéricos) de protección frente a la competencia manufacturera extranjera. Toda la lógica del proteccionismo presupone **a priori** la existencia de una racionalidad industrial (es decir, de la ideología capitalista en forma), asunto que todavía habría que demostrar que existe en el caso boliviano.

6) El desencadenamiento de un proceso masivo de inversiones (públicas y privadas) en el sector industrial no es un proceso que se genere por combustión espontánea. Se requiere, por el contrario, de acciones deliberadas y de una planificación democrática, descentralizada, eficiente y participativa.

En este sentido, la planificación debe ser un proceso social y no quedarse en las tradiciones anteriores donde la meta consistía en la preparación de un plan concebido en tanto que libro y que nunca servía de fundamento para la gestión de la coyuntura.

Asimismo, es imprescindible que se dé una **vinculación orgánica de la planificación con la política económica**. Cabe recordar que esta última busca canalizar conductas cotidianas de los agentes detentadores de los medios de producción y cambio dentro de los fines preestablecidos por la configuración del bloque en el poder. Es pues éste el que tiene que cambiar si Bolivia ha de industrializarse.

7) Sólo la obsecación neoliberal se opone al principio de **selectividad**. Para el caso, la selectividad tiene que empezar desde la fase de reactivación. En efecto, el actual parque industrial privado es excesivamente dependiente de insumos importados y resulta poco menos que un apéndice del comercio importador y completamente ensamblado con la ideología especulativa.

De otro lado, la industria y la minería son los sectores que más han sufrido los impactos de la Nueva Política Económica. Así, más allá de los efectos sociales en materia de desempleo, la Nueva Política Económica está desmantelando el minúsculo parque industrial que poseía el país y al mismo tiempo compromete seriamente las perspectivas de reactivación. Sin embargo, como ya se dijo antes, las reacciones de los diferentes tipos de empresas no son homogéneas ni responden a un mismo patrón de conducta.

Por lo demás, la planta industrial no se puede concebir como una fila horizontal de unidades equivalentes en su función dentro del proceso productivo. Hay ramas e industrias con aptitud motriz, mientras que otras cumplen con funciones de apoyo o son simplemente vegetativas, por su colocación en el flujo orgánico de mercancías y recursos dentro del circuito global de reproducción material.

8) El corolario del principio de selectividad debe traducirse en nociones e instrumentos operativos, adecuados con los postulados estratégicos. Dentro de ese marco, se puede subdividir el sistema económico en un **área esencial** y un **área complementaria** del aparato productivo.

El concepto de **área esencial** de la economía tiene vastos alcances, que no se pueden tratar en todas sus connotaciones en esta oportunidad. Basta por lo pronto señalar algunos de sus rasgos constitutivos y atributos:

- el **área esencial** no sería equivalente sólo con el **área estatal** de la economía;

- la **participación privada** sería voluntaria y estaría regida por ciertas normas generales de comportamiento económico-financiero, así como por acuerdos específicos para cada caso;

- la **incorporación al área esencial** no sería por sector o rama, sino por **unidad empresarial**, tomando los recaudos necesarios para evitar que los beneficios de esta política sean absorbidos por los **grupos oligárquicos** existentes, lo cual vulneraría en su médula la **eficacia operativa** del concepto mismo;

- se trata por lo demás del **área planificada** de la economía, según los atributos reseñados anteriormente respecto del tipo de **planificación** necesaria;

- los **criterios fundamentales** para la **delimitación del área esencial** tienen que ver con la **función en la generación y ahorro de divisas** y en la **producción de bienes de consumo de masas**.

De una manera más específica, se postula la posibilidad de que dentro del **área esencial** se articulen dos líneas de **integración industrial vertical**: **procesamientos hacia adelante** de los minerales y **procesamientos hacia atrás** de los bienes de consumo de masas, en particular los alimentos.

Uno de los criterios que debe destacarse es que no se trata de repetir el despilfarro de recursos de las estrategias del pasado. Por el contrario, la noción del área esencial implica un esfuerzo deliberado por evitar el gigantismo de los proyectos de inversión, apelando en cambio a una movilización programada de fuerzas productivas latentes, que optimice a largo plazo los factores de crecimiento económico autosostenido.

Debe destacarse, por último, que la gestión del área esencial requiere obviamente de profundos cambios institucionales, así como de una importante renovación en cuanto a los instrumentos de captación analítica y en particular de una desagregación detallada de la matriz de insumo-producto. Quizás no sólo por eso consiste en una propuesta que desborda los marcos del razonamiento puramente técnico-operativo e involucra todo un debate sobre sus fundamentos socio-políticos.

9) Por lo demás, no se pueden exigir del sector industrial todas las tareas de superar los desequilibrios económicos y sociales: creación de empleo; contribución a la exportación de manufacturas; eficiencia micro y macroeconómica; sustitución racional de importaciones; incorporación tecnológica de punta, etc.

Se puede trabajar en cambio con un criterio de **heterogeneidad estructural programada** en el marco de una normatividad que garantice la eficiencia macroeconómica a largo plazo del sistema interno, asunto muy diferente del eficientismo microempresarial y medido en términos cosmopolitas de las propuestas del Banco Mundial y sus cajas de resonancia en el país.

10) Habida cuenta de todo lo expuesto arriba, no se puede dejar de mencionar el rol diferenciado que compete a los diversos agentes económicos. En ese sentido, los sujetos primordiales de esta propuesta son las **empresas públicas** (las que existen y las que deberán crearse en el futuro), cuya

gestión debe pasar por un genuino proceso de desburocratización y reorganización integral, además de que deberán recibir un régimen de estímulos especiales para elevar su eficiencia y productividad individual, así como para optimizar su contribución al desempeño macroeconómico, a la participación de los trabajadores en la gestión económico-política, a la redistribución del ingreso nacional y al potenciamiento de las fuentes de acumulación productiva.

Por otra parte, deben jugar un rol importante la **pequeña y mediana industria**, sobre todo en las ramas metalmeccánicas. Se requiere un vasto esfuerzo estatal de apoyo y estímulo a la pequeña industria y a la artesanía productiva, dentro de lo cual se pueden mencionar ideas como las de creación de centros estatales de acopio de insumos, materias primas e importación de maquinaria y equipos estandarizados; construcción de parques y asentamientos industriales; establecimientos de ferias industriales y artesanales; creación de un banco especializado de fomento, etc.

11) La **conformación de una alianza productiva nacional**, con miras a solucionar la crisis del patrón de acumulación minero-estatal y a resolver a largo plazo los dilemas de la viabilidad económica de Bolivia, debe tomar en cuenta el rol esencial del sistema financiero. Existe una necesidad imperiosa de racionalizar el sistema financiero para que cumpla en verdad con su doble función: genuina intermediación financiera, por un lado, y banca de fomento, por otro.

Hoy en día es un sector más que compite por el excedente expropiado por vías precapitalistas o financieras a los sectores populares. Sale de suyo que el cambio de esta situación pasa necesariamente por la **nacionalización del sistema financiero previa nacionalización del Estado mismo**.

12) Un tema que se impone en este contexto es el del financiamiento de la estrategia de industrialización y reinserción externa correlativa.

Cabe diferenciar en esta materia la concepción de la clase dominante, cuya única proposición consiste en recurrir al excedente. Frente a eso es posible proponer el **aprovechamiento productivo de la disponibilidad social.**

En el sistema económico boliviano existen reservas no convencionales, que no se aprovechan ni se han aprovechado en el pasado, debido a la naturaleza de las relaciones económicas preponderantes.

Por lo demás, la transferencia al exterior por concepto de servicio de la deuda externa está demostrando que se pueden generar ahorros notables en el sistema interno, cuya canalización al sistema productivo elevaría sustancialmente el rendimiento social de esos recursos, además de que se repararían las asimetrías e inequidades operantes en su tratamiento actual.

Por otra parte, una vertiente interna fundamental para el financiamiento de un patrón alternativo de desarrollo económico y social está dado por la posibilidad evidente de encarar una redistribución sustancial del ingreso, que traería consigo a su vez una compresión significativa del gasto suntuario y una reorientación del gasto total hacia la producción interna, habida cuenta de las diferentes propensiones importadoras que caracterizan a los estratos sociales elevados, por un lado, y a los sectores populares, por otro.

13) Frente a las tendencias globales de transnacionalización financiera y productiva, Bolivia tiene una necesidad imperiosa de participar activamente y con iniciativas propias en la **integración latinoamericana**, tomando en consideración los diversos mecanismos y opciones existentes al presente, pero haciendo también esfuerzos imaginativos de crear nuevas alternativas y acuerdos parciales y flexibles.

Hasta ahora, la integración fue asunto de gobiernos y planteamientos considerados de derechas; es necesario que la

idea de la integración se recoja en los planteamientos de las izquierdas, dentro de un genuino espíritu de **solidaridad anti-imperialista de pueblos de América Latina**. Esto debe ser algo más que un postulado. Frente a las tendencias reaccionarias y desintegradoras de los esquemas neoliberales se impone hacer propuestas concretas. Dentro de ese espíritu cabe plantear, en primer lugar, el involucramiento de las empresas públicas, sobre todo en la producción de bienes de capital, que es una de las áreas menos desarrolladas en todas las economías de la región, ninguna de las cuales posee por lo demás mercados suficientemente amplios como para desarrollarla por cuenta propia en la amplitud y profundidad necesarias.