

EVALUACION Y DISEÑO DE UNA POLITICA ALTERNATIVA PARA ACELERAR EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Carlos Machicado Saravia

ALCANCE DEL ESTUDIO

El Estudio plantea el problema de saber como repartir los esfuerzos entre los diferentes sectores económicos del país, con la finalidad de reactivar la producción y lograr un rápido crecimiento económico. En el fondo, se pretende responder a la pregunta de saber que es más conveniente para la asignación de capitales, tomando en cuenta las diferentes ramas industriales y los otros sectores de la economía.

La hipótesis en el Estudio radica en que la economía boliviana requiere no solo una reactivación, sino que ésta, además, se proyecte al futuro en términos de una constante expansión económica; que, mediante la reordenación del aparato productivo se refleje en tasas de crecimiento rápidas y visibles, que podrán ser obtenidas mediante las inversiones en la industria. El mayor grado de industrialización, a su vez, tendría efectos diversos sobre los ingresos y consumos de la población, así como sobre los requerimientos de materias primas agrícolas, mineras, de hidrocarburos y otras. Por eso, deberán tomarse en cuenta las posibilidades de los sectores productores de alimentos y materias primas, quienes tendrían que asegurar una producción mas elevada y adecuada para satisfacer la demanda generada por la industrialización

La negligencia en relación a la industria, debido a la concentración de los esfuerzos en la elevación de la productividad agrícola, limitaría tanto la oferta de empleos productivos para absorber a los trabajadores agrícolas desplazados, como la oferta de productos manufacturados para cubrir la demanda de los sectores primarios. Por eso, el estudio intenta mostrar también, que la interrelación de los diversos sectores económicos no solo determina que el desarrollo de uno de ellos no debe estar disociado del resto de la economía, sino que además, su nivel de crecimiento debe ser, a la vez, consecuencia y causa del ritmo de desarrollo económico global.

La prioridad de uno y otro sector podría tener todavía muchos inconvenientes, de ahí que sin perder de vista la necesidad de impulsar un sector de punta, se torna como criterio del Estudio, el sector moderno de la economía, para la reactivación económica y la reordenación del aparato productivo; se examina, además, la conveniencia de una política de desarrollo industrial que permita un crecimiento armónico de todos los sectores de actividad económica.

El impulso a un sector de punta se apoyaría, por otra parte, en dos observaciones: Por un lado, la existencia de grandes sectores de población que se hallan subocupados y desempleados, tanto en las ciudades como en el campo, por falta de una dinámica del sector moderno, permitiendo la aparición de la masa informal dentro de la economía, como respuesta a la incapacidad de las actividades económicas de alta productividad; y, por otro lado, la tendencia en todos los países del mundo hacia la industrialización rápida y sostenida, como un fenómeno irrefutable por la historia universal y por estudios sobre el futuro de la economía mundial, que señala claramente el destino fatal de aquellos países que no tomen conciencia de la industrialización como una necesidad vital de supervivencia.

Por lo expuesto, el estudio ensaya mostrar, que en la actualidad, para Bolivia una estrategia de industrialización, bien concebida, lograría animar la actividad del país hacia cambios sustanciales para una economía futura, ciertamente distinta de la actual, no sólo estable, sino lo que es mas importante, en permanente expansión productiva y en armonía entre todos los sectores económicos.

El estudio, para cumplir con sus propósitos, sigue el siguiente esquema de trabajo:

- I. El papel de la industria en el contexto de la economía nacional.
- II La estructura productiva y la jerarquización sectorial por ramas industriales.
- III. Orientación económica de la actividad industrial con relación a su papel en la economía.
- IV. La eficiencia económica industrial con relación a los rendimientos de los otros sectores y el resultado económico de la industrialización.
- V. La política industrial con referencia a la realidad actual del país.

I. EL ROL DE LA INDUSTRIA EN EL CONTEXTO DE LA ECONOMIA NACIONAL.

Para situar correctamente las perspectivas del desarrollo industrial, como eje central de una estrategia global de crecimiento económico, se debe considerar algunos aspectos fundamentales:

i) la enorme distancia que separa a Bolivia del resto de países subdesarrollados, que es una demostración de que, a pesar de nuestro desarrollo, en términos relativos, el país se viene empobreciendo con mayor rapidez;

ii) la tendencia histórica de desarrollo industrial en todos los países subdesarrollados, es reflejo de la importancia que la industria tiene para explicar progresos reales en el mejoramiento económico y social;

iii) la industrialización conlleva una ocupación de mano de obra con mejores remuneraciones y mas altos niveles de productividad en relación a otras actividades;

iv) la inserción del país en la economía internacional con mejores ventajas, mediante el desarrollo industrial, logrando disminuir la influencia del sector externo en la determinación de la actividad económica interna;

No necesita demostrarse que Bolivia tiene un cierto desarrollo a lo largo de los periodos pasados (por lo menos hasta 1980) con altibajos, pero manteniendo ritmos sostenidos, en general, de incremento del producto interno bruto¹. Pero es preferible comparar el desarrollo boliviano con el desarrollo del resto de los países subdesarrollados para tener una indicación clara de cuan lejos aun se halla el país de niveles que, ni siquiera son aceptables; a los cuales, sin embargo, ya han alcanzado otros países como es el caso del Ecuador. A este respecto, se puede examinar la situación del Ecuador y compararla con la realidad de Bolivia, en algunos aspectos, para advertir el verdadero nivel económico de nuestro país.

Para una más completa versión de los cuadros comparativos, entre ambas naciones, ver Campero Paz², de cuyo estudio tomamos algunas referencias que nos parecen interesantes.

En 1970, la industria manufacturera en el Ecuador representaba el 21 por ciento del PIB y en 1983 el 27 por ciento, con una tasa de crecimiento de algo más del 9 por ciento, como promedio

¹ Período 1950-1952, 5.0%; 1953-1956, 1.0%; 1957-1964, 3.6%; 1965-1969, 6.3%; 1970-1979, 4.8%

² CAMPERO PAZ, Fernando. "Situación de Bolivia con respecto al Ecuador en su condición de país de menor desarrollo relativo en la subregión Andina". UDAPE. La Paz, enero 1985.

anual. Mientras esto ocurre en el Ecuador, en Bolivia estamos hablando del 14 por ciento, en 1970, y la misma cifra en 1983, con un ritmo de aumento promedio anual de algo más del 2 por ciento. Por otra parte, los servicios (incluyendo servicios básicos, gobierno y otros), que en 1970 en Ecuador significaban el 42 por ciento del PIB, y en Bolivia el 52 por ciento, aproximadamente, en 1983 en el Ecuador mantienen su participación de 42 por ciento, mientras que en Bolivia aumentan el 58 por ciento. Con estos indicadores se puede advertir, no solo dos tipos distintos de estrategia, sino además los condicionamientos que representan, para el futuro desarrollo de ambos países con relación a los efectos de la crisis mundial sobre cada uno de ellos; fenómeno que se observa en el presente con claridad.

Es posible atribuir esta situación negativa, en el caso de Bolivia, a su estado actual de crisis, considerada de mayor gravedad que la del Ecuador; sin embargo, si la comparación se hace solo para el período 1970-1980, es muy difícil obtener una imagen diferente.

En términos de crecimiento del PIB, en este período Ecuador exhibe 8,9 por ciento, como tasa anual promedio, y Bolivia 4,5 por ciento. Extendiendo la comparación a 1983, estas mismas tasas son 7 por ciento para Ecuador y 2 por ciento para Bolivia. Como se observa, sin tomar en cuenta los años más difíciles de la crisis, la situación comparativa casi no se altera.

Para enfatizar en la descripción del estado relativo de Bolivia, en comparación al Ecuador, es significativo observar el destino que tienen los excedentes generados en la explotación y exportación de hidrocarburos. Como anota Fernando Campero Paz, en el estudio ya citado, Ecuador a partir del crecimiento del sector de extracción de petróleo, que es extraordinariamente importante a partir de 1972, sienta con mucha mayor eficacia los fundamentos de un crecimiento "más o menos sostenido en toda la década en cuanto a proceso de acumulación, estructura productiva y mayor generación de valor agregado"; demostrando, de ese momento, un mayor dinamismo de su sector de industria manufacturera. Este no es el caso de Bolivia, cuya importancia mayor de su sector de hidrocarburos, en la composición de las exportaciones, mantiene prácticamente la misma textura productiva de siempre.

El gran atraso de Bolivia no es novedad para nadie, pero lo que llama a la reflexión es la enorme significación que tiene para el país el conducir un proceso acelerado de su tasa de crecimiento económico, para lo cual se deberá buscar el mejor camino, que no parece otro que tomar en cuenta prioritariamente a la industria, como base de aminoramiento de la brecha que separa a Bolivia del resto de países.

En cuanto a la tendencia histórica de desarrollo industrial, a nivel de los países subdesarrollados, no hay duda que incluso los países pequeños se hallan buscando fórmulas que mejor se adapten a sus actuales estructuras productivas para enfrentar el futuro con una franca expansión de su sector industrial manufacturero.

Para comprender mejor la importancia que tendrá en el futuro el incremento industrial, en casi todos los países subdesarrollados, para acelerar el desarrollo y cerrar la brecha entre países ricos y países pobres, se ha tomado como referencia el estudio de Naciones Unidas, realizado por Leontief sobre el futuro de la economía mundial³.

Es indudable que una preocupación de los organismos mundiales estriba en evitar el ensanchamiento económico entre los países desarrollados y los países subdesarrollados. Se estima que, bajo el enfoque de aceleración del desarrollo económico, se espera una reducción de

³ LEONTIEF W. "El futuro de la economía mundial". Estudio de Naciones Unidas. Siglo XXI, México 1977.

la brecha promedio del ingreso, que era de 12 a 1 en 1970, hasta aproximadamente 7 a 1 en el año 2000. Esta aceleración del desarrollo, sin embargo, esta condicionada a ciertas tareas, sin cuyo cumplimiento no sería posible; tal es el caso de los problemas que emergerían de la asignación de recursos a consecuencia de la elevación de la tasa de crecimiento del ingreso nacional.

Es innegable, en este sentido, que dicha tasa incrementada conduciría a un aumento sustancial de la participación de las inversiones en el producto nacional y de la proporción de la producción de bienes de capital en el total. En el estudio mencionado, se demuestra que sería necesario que la relación entre el monto asignado a la inversión bruta fija y el total de los bienes internos finales (consumo privado, consumo público, formación bruta de capital e inventarios) aumentaría hacia el año 2000 a 31 y 33 por ciento, en los países de América Latina; cifras que muestran la magnitud de la tarea futura a la cual deben enfrentarse las economías subdesarrolladas, para resolver sus principales problemas económicos. Esfuerzo que significa una elevación de las tasas de ahorro actuales, las mismas que podrían incrementarse a partir de una resignación al ahorro e inversión de aquella parte del consumo privado que constituye "consumo excesivo", concentrado en los estratos superiores de la población.

El estudio demuestra que una vez alcanzado y superado el 4 por ciento promedio anual de crecimiento global, los sectores de agricultura y extracción de minerales (sector primario de la economía) irían expandiéndose a ritmos cada vez más lentos que los del producto total. Paralelamente la industria manufacturera lo haría a tasas mas elevadas, estimándose que en América Latina las mismas alcanzarían a 8.5 y 9 por ciento al año.

Otra característica del proceso de industrialización, que se vislumbra en el futuro, es que las ramas industriales de mayor crecimiento serian las agrupadas en la industria pesada, que incluye equipo mecánico y materiales para la industria (acero, caucho, productos químicos, etc.). De acuerdo con el estudio, referido es una "regla general, consecuencia lógica del crecimiento de la tasa de inversión y de la dedicación en la participación del consumo personal en el total de bienes finales de uso". Esta tendencia -indica el estudio- observado en las regiones en desarrollo, a un crecimiento acelerado de la industria pesada, sería cada vez mas acentuada y alcanzaría una tasa de incremento del 9 a 10 por ciento en América Latina hacia el año 2000.

Como puede advertirse, aquel país que no comprenda el rol de la industria para la aceleración de su ritmo de crecimiento económico, se quedará rezagado y su empobrecimiento relativo será mayor con relación al resto de países.

Con relación a los índices de productividad, la actividad industrial tiene, con toda evidencia, una ventaja respecto al resto de actividades económicas. Por eso, en la medida en que crece la industria, tanto en niveles como en eficiencia, más sólida es la posición económica del país y mayores son las posibilidades de mejoramiento de las condiciones de vida de su población. Al crecer la industria, se hace más fácil alcanzar el potenciamiento económico nacional, desarrollar con mayor eficacia la agricultura, la minería, la construcción, las comunicaciones y los transportes y enfrentar el problema de la proliferación del sector informal de la economía.

La industria, para Bolivia, constituye el principal medio para crear mas y mejores oportunidades de empleo remunerativo, que reemplacen a las ocupaciones improductivas que se han ido extendiendo en el país, como resultado de la crisis económica. No deben olvidarse las características del sector informal, que lo identifica como un sector dependiente y subordinado, donde existen escasas posibilidades de acumulación y que generan muy bajos ingresos; aspectos condicionantes de un nivel de actividad de poco rendimiento, que determinan situaciones

incompatibles con las necesidades que el país debe atender en la dotación de servicios básicos, facilidades para el desarrollo de actividades creativas, compra de materiales y equipos, etc.

Por eso, se dice con razón, que la definición del sector informal se fundamenta en uno de los logros mas importantes al que ha llegado la distinción entre sector formal y sector informal de las economías subdesarrolladas, "refutar el supuesto sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, demostrando la incapacidad estructural del sector moderno de absorber mano de obra en los niveles requeridos"⁴

La reducción de la vulnerabilidad externa es, en el momento, un aspecto que debe merecer gran atención, debido a las condiciones por las cuales atraviesa la economía internacional. El sometimiento externo conduce al país a la adopción de medidas de ajuste, muchas veces contrarias al interés nacional. Por eso, se hace necesaria la implantación de políticas que permitan el refuerzo del aparato productivo interno, para lo que es preciso redefinir el rol del comercio exterior. En este sentido, manteniendo su importancia para el desarrollo, el comercio exterior deberá dejar de ser el punto único de apoyo para la solución de los problemas de nuestra economía, convirtiéndose mas bien en un factor de apoyo a la actividad interna, y dentro de ella, a la industrialización del país.

A partir de estas premisas, se define el papel de la industria manufacturera en la economía nacional en función de alcanzar un crecimiento económico mas rápido y sostenido y de acortar las distancias con el resto de los países de América Latina, por lo menos con aquellos que, como el Ecuador, están todavía en niveles inferiores de desarrollo.

Argumentos a favor de la industrialización de la economía que se ven ampliamente reforzados, en el momento actual, por la urgencia de reactivar la actividad económica mediante la reorientación del aparato productivo en el ámbito de una política de inversiones que, destine recursos hacia la industria manufacturera del país.

En este sentido, la industrialización de la economía nacional respondería a tres propósitos básicos:

- a) acelerar el desarrollo económico del país,
- b) acortar la brecha que separa a Bolivia del resto de países subdesarrollados, y
- c) reactivar la economía, reorientando el aparato productivo.

Dichas tareas, combinadas en un solo proceso, dibujarían un perfil de la imagen futura de la economía boliviana, cuya trayectoria permitiría, al mismo tiempo, reanimar la actividad productiva y acelerar el desarrollo para alcanzar una mayor aproximación a las otras economías del continente; proceso que entrañaría, a su vez, desencadenamientos positivos a nivel de los sectores proveedores de materias primas, como la agricultura, minería e hidrocarburos; sectores económicos que, si no mantienen un ritmo acompasado con la industria, se constituirían en frenos al proceso, perjudicando el desenvolvimiento planificado para el éxito industrial.

El establecer la prioridad para un solo sector tiene muchos inconvenientes; por eso, sin perder de vista el impulso prioritario a un sector clave, como el industrial manufacturero para la reactivación económica y reordenación del aparato productivo, será necesario el diseño de una política industrial que logre el crecimiento armónico de los demás sectores de actividad económica del país.

⁴ PEÑA, Riquelme. "Sector Informal. Estrategias Ocupacionales y Orientación Ideológicas". PREALC. Julio 1981, OIT.

Además, el desarrollo de la industria en el contexto nacional permitirá aliviar la presión que existe en este momento con la proliferación de un sinnúmero de actividades informales, que no estarán permanentemente incentivadas como hasta ahora y cuya desaparición o aminoramiento en su intensidad provocarán problemas de mayor riesgo en cuanto al empleo productivo de la mano de obra.

Por otra parte, la industria deberá contribuir a disminuir la vulnerabilidad externa de la economía nacional, frente a un sistema económico internacional injusto. Por eso, se dice que los países subdesarrollados deben esperar cada vez menos de la política de los países desarrollados y que en el nuevo proteccionismo en la política comercial de los países industrializados, acentuado en los últimos años, está afectando significativamente las exportaciones latinoamericanas. Las restricciones en el flujo de recursos financieros, provenientes de los países desarrollados, son cada vez mayores; lo que determina, como razón ineludible de desarrollo, el generar nuestros propios recursos, que solamente es posible mediante el desarrollo de actividades altamente productivas.

II. LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y LA JERARQUIZACIÓN SECTORIAL POR RAMAS INDUSTRIALES

El estudio de la estructura productiva industrial, y sus cambios a lo largo del tiempo, está dividido en dos periodos: el primero, 1970-1980 y el segundo, 1980-1985. Las fuentes de información son distintas por la forma en que ella es presentada, lo que determina en algunos aspectos, efectuar análisis diferentes en el diagnóstico industrial.

Período 1970--1980

El PIB global (a precios de comprador) crece en este período a una tasa de promedio anual de 4,5 por ciento, promedio anual, que no significa para Bolivia un crecimiento adecuado, dada la complejidad de los problemas de desarrollo que debe enfrentar.

Desde el punto de vista de la estructura productiva, se refuerza este hecho aun más, al comprobarse la poca dinámica de las actividades secundarias, que en conjunto pasan de 20 por ciento, en 1970 a 21,8 por ciento en 1980. Un incremento se produce también en las actividades terciarias que, al representar 51,6 por ciento en 1970 alcanzan a 54,0 por ciento en 1980. Estos aumentos van en detrimento de las actividades primarias de los sectores agropecuario, minería y extracción petrolera -que, de 28,4 por ciento en 1970, descienden en 1980 a 24.2 por ciento (ver cuadro 1).

CUADRO 1
GRADO DE INDUSTRIALIZACION
(Como parte del PIB)
(En millones de \$b. 1970)

ITEM	1970 (%)	TASA DE CREC. PROM. ANUAL (%)	1980 (%)
AGROPECUARIO	18.1	3.9	17.0
MINERIA	9.3	0.1	6.1
EXTRAC.PETROLEO	1.0	5.7	1.1
IND. MANUFACT.	14.5	5.8	16.3
ELECT. GAS Y AGUA	1.4	7.4	1.8
CONSTRUCCION	4.1	3.4	3.7
SERVICIOS	51.6	5.0	54.0
PIB (PRECIOS DE COMPRADOR	100.0	4.5	100.0

FUENTE: Cuentas Nacionales No. 4, BCB

El crecimiento económico de Bolivia en este periodo, al observar su estructura económica, no significó un progreso real en términos de mejoramiento en los niveles de vida de la población, lo que debe explicarse por la falta de aceleración en el grado de industrialización del país. La tasa de aumento promedio anual en el período referido, de 5,8 por ciento para la industria manufacturera, superior al promedio para toda la economía, refleja para el caso boliviano un esfuerzo insuficiente para superar sus problemas de desarrollo. Aunque se debe reconocer que tal empuje significa un intento de mayor profundidad para encontrar la estrategia adecuada de solución al subdesarrollo; fenómeno que se comprende mejor al encontrar una estructura industrial en 1980 bastante distinta a la mostrada en 1970.

Un hecho que se destaca en esta dirección es el crecimiento observado en el subsector de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital⁵ que registra un ritmo de crecimiento de 9,7 por

⁵ Que comprende a papel, industria, química, derivados de petróleo, minerales no metálicos, industrias metálicas básicas, productos metálicos, maquinaria y equipo.

ciento promedio anual, permitiendo que se modifique su ponderación en el conjunto industrial de 29,6 por ciento en 1970 a 42,5 por ciento en 1980 (ver cuadro 2).

CUADRO 2
ESTRUCTURA INDUSTRIAL – PIB INDUSTRIAL
(En millones de \$b. de 1970)

ITEM	1970	%	CREC. PR. ANUAL 1970/80	1980	%
BIENES DE CONSUMO	1,261.0	70.4	3.6	1,800.0	57.5
- Prod.alim., bebidas y tabaco	591.0	33.0	7.4	1,201.0	38.4
- Tex.prendas de vestir e ind.cuero	616.0	34.4	(2.0)	505.0	16.1
- Industria de la madera	54.0	3.0	5.7	94.0	3.0
B.B. INT. Y DE CONS.DURADERO Y CAP.	529.0	29.6	9.7	1,333.0	42.5
- Fab. de papel, imprentas, editoriales	22.0	1.2	8.1	48.0	1.5
- Fab. de sustancias quim., derivados petróleo, carbón, caucho y plástico	344.0	19.3	9.1	823.0	26.3
- Minerales no metálicos, excepto deri- vados de petróleo y carbón.	87.0	4.9	9.0	205.0	6.5
- Industrias metálicas básicas	2.0	0.1	44.8	81.0	2.6
- Prod.metálicos maquinaria y equipo	22.0	1.2	19.4	130.0	4.1
- Otras industrias manufactureras	52.0	2.9	(1.2)	46	1.5
INDUSTRIA MANUFACTURERA	1,790.0	100.0	5.8	3,133.0	100.0

FUENTE: Cuentas Nacionales No. 4 BCB.

Las razones para tal cambio, no pueden encontrarse en la adopción franca de una política deliberada en este sentido. A pesar de que a fines de la década de los sesenta y comienzos de los setenta, el país conociera un planteamiento diferente con respecto al pasado, cuyo rasgo distintivo para el desarrollo económico de Bolivia era que lo primero que debería resolverse con alta significación económica, era el uso nacional de los recursos naturales, porque si la causa del atraso nacional es la exportación de las materias primas, la condición para vencer el subdesarrollo es su procesamiento industrial en el país. Planteamiento que, posteriormente, no es adoptado como política oficial; sin embargo, como consecuencia, adquiere un interés grande la necesidad de procesar los minerales en una primera etapa de transformación básica.

Es evidente que esto tuvo bastante que ver en la modificación estructural de la industria nacional, sin existir una acción deliberada de política; pero con un planteamiento de mucha influencia, por la certeza en sus alcances económicos.

Es posible entonces encontrar, mas bien, como razón principal para este cambio, la tendencia a la que están sometidos todos los países, que de una u otra manera, desarrollan sus economías; algo así como "una regla general", a decir de Leontief, cuya consecuencia lógica del crecimiento económico que determina la modificación estructural de la industria nacional, pasa inadvertida en los análisis de la economía del país. Pero que, sin embargo, se ha dicho anteriormente, constituye todavía un esfuerzo poco satisfactorio, desde el punto de vista del desarrollo económico boliviano.

Otro hecho destacable se refiere a lo que ocurre en el interior del subsector de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital. Todas las ramas industriales en este subsector manifiestan ritmos de crecimiento significativos. Se destacan, sin embargo, por sus altas tasas de incremento, las industrias metálicas básicas y los productos metálicos, maquinarias y equipos; desarrollo que se explica, por una parte, en el establecimiento de una industria basada en la integración de la minería y, por otra, en el apoyo recibido dentro la programación sectorial industrial, diseñada en el Pacto Andino. Bajo el influjo de ambos hechos se impulsa tanto la instalación y puesta en marcha de las fundiciones de minerales⁶, como la industria metal-mecánica⁷.

Si se elimina en la consideración ambas ramas industriales, además del rubro "otras industrias manufactureras", el crecimiento promedio de las demás actividades del subsector se mantiene a una tasa superior al 9 por ciento; hecho que revela que el incremento de la producción de productos de papel, productos y sustancias químicas, productos derivados del petróleo y minerales no metálicos, también fue significativo para el desarrollo industrial del país y se dio al margen del crecimiento de las dos ramas más dinámicas en el período.

Período 1980--1985.

Entre 1980 y 1985, la situación industrial varía en relación al periodo pasado de 1970 a 1980, debido a la disminución productiva ocasionada por la crisis general que vive el país.

Para el análisis se utilizan, como fuente de información, los datos de producción contenidos en las matrices de Insumo-Producto elaboradas en el Banco Central de Bolivia, que están expresados a precios constantes de 1980 (ver Cuadro 3). Por tanto, la estructura industrial para este año difiere de la mostrada anteriormente en el cuadro 2. A pesar de lo cual, en el cuadro 3, se refleja una participación de los dos subsectores (que es muy próxima a la del Cuadro 2), donde es destacable la participación del subsector de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital. Las mayores diferencias se encuentran en el interior o en la composición de cada subsector.

En el análisis del cuadro 3 se observa que la segunda rama de actividad más importante es la de industrias metálicas básicas, que en 1980 representaba el 14.6 por ciento del total industrial. También es importante el desarrollo alcanzado, ese mismo año, por la rama de productos metálicos, maquinaria y equipos que, como se ha visto anteriormente, es el aspecto sobresaliente del proceso operado en el período 1970-1980.

Entre 1980-1985 la tendencia relativa a una mayor actividad en el subsector de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital, se manifiesta aun pese a la declinación de la actividad económica en todas las ramas y sectores de la economía nacional. Mientras que la producción industrial, en general, cae a una tasa promedio anual de -8.4 por ciento, la estructura productiva de la industria en 1985 muestra una situación de participación del subsector de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital, que de 38.8 por ciento en 1980, alcanza a 40.1 por ciento, con una disminución en su ritmo de crecimiento del -7.8 por ciento al año

Por todo lo señalado, en 1985 la actividad industrial de Bolivia tiene una imagen distinta respecto a 1970. Expone una manifiesta importancia del subsector de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital, y en su interior, una ponderación de las industrias metálicas básicas y de

⁶ La fundición de estaño en Vinto; la fundición de bismuto en Telemayu; la fundición de antimonio.

⁷ La fabricación de compresoras, taladros y otros equipos de minería e ingeniería, envases, muebles, alambres y cables, carrocerías para vehículos, bicicletas, etc.

refinación de petróleo que se constituyen en la segunda y tercera rama industrial más importante del sector manufacturero. En cambio, la producción de metálicos, maquinaria y equipos que había mostrado un fuerte dinamismo entre 1970 y 1980, cae drásticamente en su producción, relegándose otra vez a una situación casi semejante a 1970.

CUADRO 3
ESTRUCTURA INDUSTRIAL. PIB INDUSTRIAL
(En millones de \$b. de 1970)

ITEM	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
BIENES DE CONSUMO	31127.0	61.2	29099.0	59.0	25379.0	58.4	25402.0	63.1	21642.0	59.8	19640.0	59.9
- Prod.alim.,bedidas y tabaco	22337.0	43.9	21506.0	43.6	19450.0	44.7	20448.0	50.8	16492.0	45.5	16141.0	49.2
- Tex.prendas de vestir y cueros	6078.0	12.0	5384.0	10.9	4507.0	10.4	3806.0	9.5	3655.0	10.1	2761.0	8.4
- Madera y prod. de la madera	2712.0	5.3	2209.0	4.5	1422.0	3.3	1148.0	2.9	1495.0	4.1	738.0	2.3
B.B. INT. Y DE CONS.DURADERO Y CAP.	19724.0	38.8	20199.0	41.0	18098.0	41.6	14863.0	36.9	14573.0	40.2	13154.0	40.1
- Papel y productos de papel	883.0	1.7	926.0	1.9	825.0	1.9	635.0	1.6	492.0	1.4	403.0	1.2
- Sustancias y prod. Químicos	2122.0	4.2	1911.0	3.9	1655.0	3.8	1469.0	3.6	1213.0	3.3	1266.0	3.9
- Productos refinados de petróleo	5223.0	10.3	4505.0	9.1	4594.0	10.6	4180.0	10.4	4245.0	11.7	4362.0	13.3
- Minerales no metálicos	1903.0	3.7	1743.0	3.5	1445.0	3.3	1624.0	4.0	1263.0	3.5	1227.0	3.7
- Industrias metálicas básicas	7405.0	14.6	9345.0	19.0	8211.0	18.9	6094.0	15.1	6666.0	18.4	5396.0	16.5
- Prod. Metálicos, maq. y equipo	1815.0	3.6	1486.0	3.0	1145.0	2.6	611.0	1.5	461.0	1.3	304.0	0.9
- Prod. Manufact. Diversos	373.0	0.7	283.0	0.6	223.0	0.5	250.0	0.6	233.0	0.6	196.0	0.6
T O T A L	50851.0	100.0	49298.0	100.0	43477.0	100.0	40265.0	100.0	36215.0	100.0	32794.0	100.0

FUENTE: Insumo producto. Banco Central de Bolivia.

III. ORIENTACION ECONOMICA DE LA ACTIVIDAD INDUSTRIAL EN RELACION A SU ROL EN LA ECONOMIA NACIONAL

La orientación de la industria abarca varios aspectos, de los cuales solamente se tomarán cuatro: grado de tecnología utilizada, estructura de la demanda final, composición del crecimiento económico y utilización de mano de obra.

Estructura de la demanda final

Si se analiza el cuadro 4, la demanda de bienes de consumo alimenticio representa el rubro más importante dentro del conjunto de los productos industriales, ponderación que se mantiene en un nivel alto durante todos los años. Si bien en 1980 significa, del total el 38,4 y en 1985 el 36,3 por ciento (es decir una disminución pequeña), la media en los seis años de 1980 a 1985 de 37 por ciento se confirma que en la economía nacional, la rama de alimentos constituye la principal actividad industrial del país; razón suficiente para identificarla como una rama prioritaria por su nivel de producción, con mercado adecuado, para la colocación de sus productos.

La segunda rama en orden de importancia, es la producción de productos metálicos, maquinaria y equipo que en 1980 representaba, del total el 17,2 por ciento, pero en 1985 el 25,2 por ciento. Este rápido incremento en la participación de la demanda industrial, atestigua a esa actividad con un fuerte dinamismo que es cubierto fundamentalmente con importaciones. Es una de las dos ramas que, a lo largo del período de análisis, no disminuye su demanda, mostrando una tasa de crecimiento promedio anual de 3,2 por ciento.

Desde el punto de vista de la demanda final, la producción de productos metálicos, maquinaria y equipo, sería entonces, la más activa para su producción futura, con perspectivas ciertas, en tanto de expandir el mercado, como de sustituir importaciones. Bolivia podría ingresar a una etapa de expansión industrial de la metal-mecánica, abriendo un cauce de transformación económica que, bajo el impulso de una política industrial definida, significaría un importante avance en su senda de desarrollo económico.

Otras ramas importantes de actividad industrial, desde el punto de vista de la demanda, son la de textiles, prendas de vestir y cueros, la de industrias metálicas básicas, y la de sustancias y productos químicos. La industria textil en Bolivia podría fincar sus posibilidades en el mercado interno y en la sustitución de importaciones, donde tendría algunas posibilidades de expandirse. Sin embargo, en el período 1980-1985, su demanda cae a un ritmo de -6,3 por ciento al año, que determina una menor participación dentro de la demanda final total del sector industrial manufacturero.

Las industrias metálicas básicas tienen un comportamiento, en el período de análisis, que se manifiesta en una demanda elevada en 1981 (incremento de 33 por ciento respecto a 1980); una disminución en 1982 con respecto al año anterior, pero un aumento de 13 por ciento en comparación a 1980; y una baja persistente en los años 1983, 1984 y 1985.

CUADRO 4
ESTRUCTURA INDUSTRIAL. DEMANDA FINAL
(En millones de \$b. de 1980)

ITEM	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
BIENES DE CONSUMO	25921.0	54.1	24592.0	48.2	21118.0	48.4	21648.0	52.6	19281.0	49.4	18980.0	49.8
- Prod. Alim., bebidas y tabaco	18388.0	38.4	19432.0	34.2	15925.0	36.5	16404.0	39.8	13750.0	35.2	14224.0	37.3
- Tex.prendas de vestir y cueros	5871.0	12.3	3962.0	11.7	4393.0	10.1	4471.0	10.9	4643.0	11.9	4234.0	11.1
- Madera y prod. De la madera	1662.0	3.5	1198.0	2.3	800.0	1.8	773.0	1.9	888.0	2.3	522.0	1.4
B.B. INT. Y DE CONS.DURADERO Y CAP.	21982.0	45.9	26476.0	51.8	22502.0	51.6	19536.0	47.4	19785.0	50.6	19142.0	50.2
- Papel y productos de papel	660.0	1.4	786.0	1.5	549.0	1.3	385.0	0.9	344.0	0.9	360.0	0.9
- Sustancias y prod. Químicos	2467.0	5.1	2285.0	4.5	2012.0	4.6	2306.0	5.6	2249.0	5.8	2640.0	6.9
- Productos refinados de petróleo	1407.0	2.9	1107.0	2.2	1316.0	3.0	1199.0	2.9	928.0	2.4	938.0	2.5
- Minerales no metálicos	215.0	0.4	180.0	0.4	89.0	0.2	207.0	0.5	59.0	0.1	68.0	0.2
- Industrias metálicas básicas	6847.0	14.3	9083.0	17.8	7712.0	17.7	5455.0	13.2	6258.0	16.0	4759.0	12.5
- Prod. Metálicos, maq. Y equipo	8235.0	17.2	11327.0	22.1	9593.0	22.0	9127.0	22.2	9205.0	23.5	9630.0	25.2
- Prod. Manufact. Diversos	2151.0	4.5	1708.0	3.3	1231.0	2.8	857.0	2.1	742.0	1.9	747.0	2.0
TOTAL	47903.0	100.0	51068.0	100.0	43620.0	100.0	41184.0	100.0	39066.0	100.0	38122.0	100.0

En la rama de sustancias y productos químicos, su mercado crece a una tasa promedio anual de 1,4 por ciento. Es otra actividad en la que no disminuye su demanda, lo que le permite representar en la demanda final industrial el 6.9 por ciento en 1985.

Grado de tecnología

Para el análisis, se utiliza la relación entre remuneración de asalariados y excedente bruto de explotación, como un indicador aceptable de las intensidades relativas de empleo, tanto de mano de obra como de capital, tomando el período 1970 a 1980.

Las cifras del cuadro 5 expresan tales relaciones, donde se puede ver que en 1970, para los bienes de consumo era de 99,8 por ciento y para los bienes intermedios, de consumo duradero y de capital 74 por ciento. Indicación clara de utilización mas intensa de mano de obra, considerando además, que la relación para el conjunto de la industria manufacturera era de 91,3. Esta situación cambia en 1980 con un empleo superior del factor capital; en efecto, la relación en el sector productor de bienes de consumo era 83,3 y en el de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital de 49,1. Para el total de la industria manufacturera era de 66 por ciento. En el lapso de diez años se acentúa la tendencia hacia una mayor mecanización de las actividades, con un perfil muy claro de necesidades mayores en la dotación de maquinarias y equipos para la producción.

CUADRO 5
INTENSIDAD DE LOS FACTORES PRODUCTIVOS EN LA COMPOSICION INDUSTRIAL
(En millones de \$b. de 1970)

ITEM	1 9 7 0				REL.% /REMUNER.		1 9 8 0			
	REMUN.A SAL.	%	EXC. BRU EXP.	%	ASAL. Y EXCED.		REMUN ASAL.	%	EXC BRUTO EXP.	%
					BRUTO. DE EXPL.					
					1970	1980				
BIENES DE CONSUMO	572.0	50.0	574.0	50.0	99.8	83.3	4001.0	45.0	4801.0	55.0
- Prod.alim., bebidas y tabaco	198.0	40.0	292.0	60.0	68.0	68.1	2157.0	41.0	3166.0	59.0
- Tex.prendas de vestir e ind.cuero	357.0	59.0	249.0	41.0	143.4	138.6	1643.0	58.0	1185.0	42.0
- Industria de la madera	17.0	34.0	33.0	66.0	51.5	44.7	201.0	31.0	450.0	69.0
B.B. INT. Y DE CONS.DURADERO Y CAP.	208.0	43.0	281.0	57.0	74.0	49.1	2404.0	33.0	4898.0	67.0
- Fab. de papel, imprentas, editoriales	11.0	52.0	10.0	48.0	110.0	102.6	120.0	51.0	117.0	49.0
- Fab. de sustancias quim., derivados petróleo, carbón, caucho y plástico.	128.0	41.0	186.0	59.0	68.8	39.2	1200.0	28.0	3062.0	72.0
- Minerales no metálicos, excepto derivados de petróleo y carbón	37.0	45.0	46.0	55.0	80.4	92.8	454.0	48.0	489.0	52.0
- Industrias metálicas básicas	1.0	50.0	1.0	50.0	100.0	39.8	223.0	28.0	560.0	72.0
- Prod.metálicos maquinaria y equipo	8.0	38.0	13.0	62.0	61.5	55.3	293.0	36.0	530.0	64.0
- Otras industrias manufactureras	23.0	48.0	25.0	52.0	92.0	81.4	114.0	45.0	140.0	55.0
IND. MANUF.	780.0	48.0	855.0	52.0	91.3	66.0	6405.0	40.0	9699.0	60.0

FUENTE: Cuentas Nacionales 1970-1980 BCB

Los cambios a nivel de los bienes de consumo son importantes en la industria de la madera y en textiles, prendas de vestir y cueros, manteniéndose constante en la producción de alimentos, bebidas y tabaco. Las modificaciones, sin embargo, no son todavía tan significativas, para poder hablar de un profundo cambio en cuanto a la tecnología que se viene utilizando en el sector industrial de consumo.

En los bienes intermedios, de consumo duradero y de capital, la situación es algo distinta, porque los cambios en algunas ramas son radicales, como en la industria química e industrias metálicas básicas. En la producción de sustancias y productos químicos, ya en 1970, existía una utilización mas fuerte de capital, el coeficiente de 68,8 lo confirma así, acentuándose en esta dirección, con un coeficiente de 39,2 en 1980. El caso de las industrias metálicas básicas es diferente, porque en 1970, la relación entre salarios y excedente bruto de explotación era de 100 y en 1980 de 39,8; es decir, que en esta rama industrial, el cambio en la intensidad de los factores de producción es bastante profundo.

Como puede apreciarse y además como un paso casi natural en cualquier proceso de desarrollo, el mayor uso de capital en términos de maquinarias y equipos, demuestra la importancia que para tal proceso tiene la provisión de estos bienes que, si bien en casos como Bolivia deben proceder

en gran parte desde el exterior, su producción interna se hace cada vez más urgente en la implementación de un proceso industrial armónico con el resto de actividades.

En el período 1980-1985 es seguro que esa tendencia fue aun más manifiesta, con una clara orientación hacia la mecanización de la industria nacional. La falta de información sobre ese período no permite verificar, sin embargo, nuestra afirmación.

Composición del crecimiento económico

El período 1980-1985, como se sabe, se caracteriza mas bien por una baja en los niveles de producción antes que por un crecimiento económico propiamente. A pesar de ello, es posible medir los factores componentes de los aumentos o disminuciones del producto industrial, penetrando en la composición del crecimiento mediante la influencia del mercado doméstico, de la sustitución de importaciones y de la evolución de las exportaciones.

Haciendo una interpretación general de los resultados del cuadro 6⁸, se puede decir, en primer lugar, que los signos negativos muestran la disminución de los niveles de producción; en segundo lugar, las cifras en la primera columna, muestran la importancia que para el crecimiento productivo de las respectivas ramas industriales tiene el ensanchamiento de la demanda interna, por tener productos destinados a satisfacer principalmente el mercado nacional; las cifras de la segunda columna, revelan la significación que tiene para ciertos productos el incremento de sus niveles de producción para reducir las importaciones; las de la tercera columna, caracterizan el grado en el que las exportaciones explican las posibilidades de un incremento productivo, mediante la colocación de los bienes en el mercado externo.

Una conclusión importante que se desprende del cuadro mencionado es que las disminuciones de la producción industrial están determinadas en mayor grado por la baja en la demanda interna, aunque también es un factor explicativo de cierta significación el efecto de la sustitución de importaciones. En el primer caso, la contribución a la disminución de la tasa de crecimiento industrial es de 51 por ciento, en el caso de la sustitución de importaciones de 40 por ciento. Las exportaciones sólo explican ese resultado en 8 por ciento.

En el caso de los bienes de consumo, la disminución de la producción se explica, sobre todo, por la demanda interna; 86 por ciento es el grado de influencia que tiene el mercado nacional en la disminución de la producción de esos bienes. Los efectos de la sustitución de importaciones están medidos en el 14,5 por ciento. En cambio, las exportaciones, al aplicar en 0.8 por ciento, un incremento en el crecimiento del subsector, sirven como compensación a la caída de la producción. En cuanto a las ramas industriales componentes del sector (alimentos, bebidas y tabacos, textiles, prendas de vestir y cueros, madera y productos de la madera), la contribución a la disminución del producto por parte de la demanda doméstica es la más importante; principalmente en alimentos, bebidas y tabacos, donde la proporción alcanza al 99 por ciento. La influencia de la sustitución de importaciones es relativamente significativa, sólo en la rama de los textiles, donde el 35 por ciento de la caída de su producción se comprende por el efecto sustitutivo. En cambio, las variaciones de las exportaciones adquieren cierto relieve únicamente en la rama de la madera.

En cuanto a los bienes intermedios, de consumo duradero y de capital, el factor mas destacado está por el lado de la sustitución de importaciones, ya que el 64 por ciento de la disminución de su tasa de crecimiento se explica por la falta de dinamismo en este proceso. Las influencias de la

⁸ El método de cálculo de los resultados del cuadro 6 proviene de Chenery y aparece en el Estudio "Industrialización, empleo y necesidades básicas en el Ecuador" de Rob Vos. ISS-PREALC. Working Paper No. 12. Quito, julio 1984.

demanda doméstica y de las exportaciones, mantienen casi una misma ponderación en el comportamiento negativo de la producción de los bienes del subsector.

Respecto a las diferentes ramas industriales que hacen parte de la producción de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital. Por el lado de la demanda interna, son importantes los productos minerales no metálicos (102 por ciento), papel (62 por ciento) y productos básicos de metal (61 por ciento); por el lado de la sustitución de importaciones, la industria química (101 por ciento) y los productos metálicos maquinaria y equipo (110 por ciento); y finalmente, por exportación la refinación de petróleo (66 por ciento).

Al observar todos estos resultados, se desprenden situaciones que analizadas en el contexto del desarrollo económico nacional, revelan las posibilidades existentes para impulsar actividades industriales con alto contenido reproducido. En este sentido, no cabe duda de que la industria de bienes de consumo está orientada básicamente a la cobertura de la demanda interna y, por tanto, su expansión futura deberá explicarse en el ensanchamiento de este mercado, como condición para un ulterior y más rápido desarrollo. Esto supone que son más limitadas las posibilidades de un crecimiento acelerado de este subsector y que su crecimiento no podrá expandirse sino en la medida de un desarrollo global de la economía nacional.

A pesar de ello, la perspectiva de industria de textiles, prendas de vestir y cueros, tendrá un margen que podrá aprovecharse mediante un mayor impulso al proceso sustitutivo de importaciones, donde las posibilidades de expansión económica parecieran tener condiciones ciertas de progreso. En el caso de la industria de la madera, su crecimiento podría tener alguna ventaja con un empuje hacia las exportaciones de sus productos.

En cambio, la industria de bienes intermedios, de consumo duradero y de capital está más dirigida a la sustitución de importaciones, con una clara orientación en el desenvolvimiento de la industria química y metal mecánica.

CUADRO 6
COMPOSICION DEL CRECIMIENTO ECONOMICO ENTRE 1980-1985
(En porcentajes)

RAMA INDUSTRIAL	POR LA DEMANDA DOMESTICA	POR LA SUST. DE IMPORT.	POR LAS EXPORT.
BIENES DE CONSUMO	(86.28)	(14.55)	0.83
- Alimentos, bebidas y tabaco	(99.14)	(7.84)	6.99
- Tex.prendas de vestir y cueros	(66.48)	(34.73)	1.21
- Madera y prod. de la madera	(77.81)	(1.01)	(21.12)
B.B. INT. Y DE CONS.DURADERO Y CAP.	(18.60)	(63.80)	(17.60)
- Papel y productos de papel	(61.67)	(38.33)	-
- Sustancias y prod. Quimicos	(5.26)	(100.93)	6.19
- Productos refinados de petroleo	(18.93)	(15.33)	(65.74)
- Prod. minerales no metalicos	(101.78)	1.78	-
- Productos basicos de metal	(60.58)	(5.72)	(33.70)
- PProd. metalicos, maq. y equipo	11.98	(109.66)	(2.38)
- Prod. manufact. Diversos	(62.15)	30.31	(68.36)
T O T A L	(51.49)	(40.19)	(8.32)

FUENTE: Elaboración propia

Por tanto, este proceso de industrialización característico en el pasado, para Bolivia tendría una orientación muy precisa, rebasando el límite de la sustitución de bienes de consumo, hacia un proceso de carácter más dinámico con una proyección a sustituir paulatinamente bienes intermedios y de capital.

Utilización de mano de obra

La industria manufacturera emplea una cantidad relativamente poco significativa de mano de obra, en comparación a la agricultura y los servicios, que son los más grandes sectores absorbedores de trabajo. La falta de capacidad en la industria de ocupar una mayor fuerza de trabajo tiene como consecuencia principal, la proliferación de actividades de poca rentabilidad, generalmente identificadas con los servicios. Esta deficiencia en la industria, resultado de políticas poco o nada propensas al desarrollo de este sector, es compensada en el conjunto de la economía con actividades no productivas o con relaciones muy débiles hacia la generación del producto y que ocasionan el bajo crecimiento de la producción nacional. Factor determinante, que incide en la capacidad productiva del país, cuya estructura exhibe lamentables incongruencias intersectoriales en detrimento de un desarrollo armónico. Además, muestra el carácter de desarrollo que sigue Bolivia, impulsando masivamente el empleo en la administración pública y en los servicios, desguarneciendo las posibilidades de crecimiento económico, con graves resultados en el futuro económico del país.

Por más esfuerzos que se hagan en desarrollar la agricultura, el traslado de fuerza de trabajo hacia los centros urbanos será una constante, determinando en ausencia de una industria dinámica la proliferación de actividades con altos índices de subempleo. En consecuencia, la atención a la industria manufacturera como una fuente de empleo productivo, esta en vinculación

con las posibilidades mas seguras de alcanzar niveles importantes de crecimiento económico que al mismo tiempo de ser significativos desde el lado de la producción, lo sean también desde el lado de la ocupación de mano de obra.

La mayor concentración del empleo en la industria manufacturera, se encuentra en el subsector productor de bienes de consumo, el que emplea aproximadamente tres cuartas partes de la mano de obra industrial. Sin embargo, se puede estimar que casi el 80 por ciento de esta mano de obra empleada, se halla en el sector informal de la economía, es decir, que está involucrada en actividades de poco rendimiento, lo que quita significación a la magnitud de empleo en el sector de bienes de consumo.

Lo que debería esperarse de la industria manufacturera, es una contribución mas efectiva al empleo productivo de la mano de obra, y que no se constituya en otro sector de expansión de la subocupación.

IV. LA EFICIENCIA ECONOMICA INDUSTRIAL FRENTE A LOS RENDIMIENTOS DE LOS OTROS SECTORES, Y RESULTADO ECONOMICO DE LA NO INDUSTRIALIZACION

Los progresos de productividad se van diferenciando de acuerdo a la concurrencia de ciertos factores que permiten identificar a los sectores avanzados de los sectores más débiles o menos favorecidos en la obtención del producto por unidad de trabajo. En la apreciación de este fenómeno se basa la distinción de los tres sectores fundamentalmente de la economía que son: el primario, secundario y terciario, en cada uno de los cuales la eficiencia productiva adquiere características distintas, debido a la aplicación, también distinta, del progreso técnico. Desde este punto de vista, es innegable que la actividad industrial genera productos que son de progreso técnico intenso, lo que le otorga ventaja sobre las otras actividades económicas

Por otra parte, el significativo incremento de productividad en general que se observa en la industria, no es suficiente para saturar las necesidades. Lo que otorga, a su vez, a las actividades secundarias, posibilidades de expansión más rápidas al contar con mercados siempre en permanente dilatación.

Pero, no basta observar estos aspectos para determinar la significación de la industria como una actividad susceptible de alcanzar elevados rendimientos, sino también se debe tomar en cuenta la repercusión que el desenvolvimiento industrial tiene en el desarrollo de las actividades primarias y terciarias. El procesamiento industrial de los productos primarios, adquiere interés por esta razón, aunque para Bolivia sea necesario efectuar incluso una justificación, dado el carácter estratégico que se le ha otorgado a la explotación y exportación de materias primas, como la única solución a las angustias económicas del país, a partir de un falso problema fundamental porque, el comercio exterior de materias primas no permitió a Bolivia superar sus bajos índices de productividad, y se espera en vano una fórmula que, sin tomar en cuenta expresamente a la industrialización, pudiera hacer avanzar al país en su desarrollo económico.

De ahí que, es necesario examinar el rol del comercio exterior de materias primas en la economía nacional.

Se sostiene corrientemente que el comercio exterior es un factor de eficiencia, pero se puede observar que solo en un caso especial; es decir, cuando los cambios tecnológicos al difundirse mas rápidamente mediante las normas de la competencia y la apertura de mercados logra, en ultima instancia, afectar tanto a los países desarrollados como a los subdesarrollados; lo cual es

cierto si existe una movilidad completa de bienes y servicios, situación que está lejos de la realidad.

Por eso, para que los países subdesarrollados puedan lograr algún beneficio de su participación en el comercio exterior, se requiere del funcionamiento normal de la libre competencia entre las naciones. Este hecho no se cumple por varias razones: El control de los mercados internacionales por pocas empresas que operan como monopolios, imponiendo precios de acuerdo a sus posiciones de negociación y no como resultado de un juego libre entre la oferta y demanda; la imposición de restricciones trabas extra-aduaneras que los países desarrollados adoptan en contra del comercio de los países de economía intermedia, que limita excesivamente la libre circulación de los productos; y las propias políticas proteccionistas que se aplican para restringir el comercio internacional.

En consecuencia, las posibilidades de alcanzar niveles más altos de desarrollo en Bolivia, no tienen un cauce cierto y seguro mediante la intensificación única del comercio exterior de materias primas. Circunstancialmente, puede constituir un mecanismo operativo, pero no asegura un continuo y permanente mejoramiento económico; por tanto, si bien puede ser una condición necesaria, no es suficiente para garantizar un verdadero proceso de desarrollo.

Ligado al rol del comercio exterior, se halla el pensamiento prevaleciente en el país de hacer depender a su economía de las exportaciones de materias primas, como factor explicativo de desarrollo.

Sin embargo, en una mirada retrospectiva de la evolución económica, no diremos desde hace 100 años sino, solamente, 40 años, observamos un crecimiento del ingreso nacional no compatible con las aspiraciones del país, una mayor desarticulación de nuestro espacio económico, una mala distribución del producto e índices sociales sobre el nivel de vida de su población que se mantienen casi en los mismos planos anteriores. Es decir, en los diferentes aspectos de la vida económica del país, se observa que la situación se ha mantenido en lo esencial, igual que antes sin ser afectada por la influencia decisiva de las exportaciones de materias primas. Exportaciones que se reflejan en la evolución del producto nacional y explica, mediante sus variaciones, el lento crecimiento económico del país, como explican también los períodos de auge artificial que se observan en algunas etapas de su desarrollo, después de los cuales cae inevitablemente en las crisis periódicas que sacuden cada vez a su economía.

Si bien el comercio exterior permite las exportaciones de productos primarios, vía mediante la cual, el país se procura las divisas necesarias para facilitar las importaciones de otros productos para atender todas las necesidades de la población. Se hace útil revisar esta fórmula comercial, como la manera exclusiva de lograr una activación económica.

Dicha revisión, es aun más urgente cuando se constata que la evolución del intercambio con otros países encuentra serias limitaciones de todo orden. Los problemas de acceso a los mercados internacionales son cada vez más difíciles, porque nuestros productos se hallan sometidos a fuertes protecciones por parte de los países subdesarrollados; por tanto, la expansión de nuestro comercio exterior depende, en gran medida, de que estos países estén dispuestos a eliminar o reducir las restricciones a sus importaciones. Así por ejemplo, la protección a los productos agrícolas, se halla ligada al funcionamiento mismo de la economía de la mayoría de los países desarrollados; por tanto, son muy pocas las esperanzas para lograr una liberación en este sentido aunque se han dado algunos pasos dentro de la estructura del sistema de protección, especialmente, en el comercio de productos básicos. De todas maneras, se está muy lejos de resultados que permitan la flexibilización del comercio exterior, especialmente por la mantencion

de barreras, tanto arancelarias como para arancelarias, que vulneran los acuerdos ya alcanzados en reuniones internacionales. Además, organismos creados para mantener la hegemonía económica de los países desarrollados, como el GATT por ejemplo, que impiden cualquier avance efectivo que favorezca a los países subdesarrollados o de economía intermedia, manteniendo sus características y estructuras de siempre. De igual modo la UNCTAD, si bien realiza esfuerzos encaminados para alcanzar acuerdos sobre los productos básicos, que permitan estabilizar los precios, los problemas que existen para hacerlos operables son aun de gran magnitud.

Incluso en cuanto a los productos manufacturados, las dificultades para países como Bolivia, obligan a buscar que los países desarrollados concedan un trato arancelario de favor, planteando el tema de las preferencias que sigue debatiéndose, tratando de conseguir que se otorgue a los países pobres el acceso libre o con derechos arancelarios reducidos a los mercados de manufacturas. Sin embargo, aunque se llegara a un consenso final sobre la vigencia del tratado general de preferencias, las repercusiones en la economía boliviana serían muy limitadas, por no poseer una estructura industrial capaz de extraer ventajas de tal acuerdo. Además, no incidiría en el comercio de minerales y productos agrícolas. Por otra parte los países desarrollados están ya aplicando otro tipo de medidas extra comercio, para impedir la competencia de productos manufacturados importados

A largo plazo, las tendencias actuales sugieren conclusiones todavía mas negativas para el futuro; teniendo en cuenta además, La extensión cada vez mayor de las investigaciones de productos sucedáneos de materias primas que actualmente se hallan importando los países desarrollados. En este sentido, ya se han logrado significativos avances sobre algunos productos de exportación de América Latina, y todo hace suponer que serán aun mayores en e futuro, lo que afectará la posición productiva de nuestro país.

El deterioro del comercio exterior será, por eso, todavía de mayor envergadura que hasta el presente, planteando la necesidad de buscar nuevos medios de política económica que permitan estimular el crecimiento económico.

De lo dicho, se desprende que la evolución de la economía nacional muestra un proceso de agudización de su estado subdesarrollado y dependiente, en relación al crecimiento de sus exportaciones de materias primas, en tanto generador de desarrollo. La disminución y la caída de los precios de las exportaciones tradicionales y las dificultades de animar las no tradicionales, se traducen en definitiva en la llegada muy rápida a una situación donde, debido a la dimensión económica insuficiente del país, se hace negativo proseguir la política de exportaciones de materias primas, a lo que debe agregarse la falta de recursos necesarios provenientes del exterior.

El modo o estilo de desarrollo seguido por Bolivia, haciendo depender exclusivamente del comportamiento del comercio exterior, acompañado de dificultades de orden político y social, no ha permitido hasta el presente la posibilidad de utilizar eficazmente otros medios generadores de desarrollo. El crecimiento de la economía sigue dependiendo estrechamente de la evolución exclusiva de las exportaciones de materias primas. Las posibilidades futuras, que son poco favorables para las exportaciones tradicionales y las dificultades internas y de comercialización externa de las exportaciones no tradicionales, son puntos de grave preocupación para el desarrollo futuro de Bolivia.

Por eso, privilegiar la industria como una actividad de superiores rendimientos que otras, constituye una tarea de urgente realización para enfrentar con solvencia el futuro. No se trata solo de resolver la reactivación económica, sino también de orientar el aparato productivo en una

dirección que signifique elevar la productividad económica. No se trata solo de exportar, sino de hacerlo con productos de alto contenido económico

La solución para Bolivia es impulsar actividades con eficiencia productiva, para generar recursos que financien el desarrollo de las otras actividades, menos eficaces, pero que constituyen como los servicios, parte importante de la vida social moderna.

Resultados económicos de la no industrialización

Como se ha reiterado en varias oportunidades, el proteccionismo en América Latina, como un medio para estimular la demanda y lograr la industrialización fue, en buena medida, la respuesta adecuada a la debilidad de la demanda externa para los productos del país.

En tal sentido, la sustitución de importaciones era para Bolivia una alternativa oportuna para compensar, de alguna manera, los efectos del mercado externo que, como ahora, se mostraban muy negativos para el desenvolvimiento eficaz de la economía nacional.

Sin embargo, no fue bastante la aplicación aislada del proteccionismo y de la sustitución de importaciones para una adecuada generación de demanda interna, al no pasar el país a una etapa de sustitución mas avanzada que supere el marco estrecho de la sola sustitución de alimentos. Por eso, se hizo difícil reducir el coeficiente de importaciones que, junto a las dificultades de alcanzar ritmos mas acelerados de sustitución, necesarios para una expansión industrial, determinaron restricciones fuertes en el conjunto de la economía nacional.

Además, esas políticas no fueron inscritas cabalmente dentro de una política de desarrollo, siendo mas bien, medidas circunstanciales debido a la urgencia de arreglar los desequilibrios de la balanza de pagos.

Tampoco la vigencia de los aranceles ha permitido una cobertura adecuada que estimule el surgimiento de nuevas industrias, bajo criterios determinados dentro de una política de desarrollo; en cambio, se ha operado al revés es decir, se ha propuesto la instalación de una nueva industria e inmediatamente se ha pedido la protección aduanera. Por esta razón, no es raro que en muchas oportunidades los aranceles e incluso la protección no arancelaria, se hayan visto incrementados junto con la ineficiencia de la industria protegida.

La mala asignación de recursos es otra consecuencia que tiene varios efectos sobre la economía nacional; por una parte, estableció una discriminación en contra de la producción de bienes de consumo esencial, especialmente alimentos, que tienen una demanda generalizada. Fenómeno que contribuyó a deformar la economía, haciéndola mas débil para la acción oportuna sobre el mercado interno, como factor de dinamización del crecimiento económico, que deberá ser el corolario de una redistribución del ingreso. La discriminación en perjuicio de la producción agrícola, es también resultado de la mala distribución de los recursos, que no fue suficientemente equitativa para lograr índices de mayor eficacia en la producción campesina.

Por eso, si bien las industrias de alimentos, junto a otras como bebidas, textiles, vestido, etc., constituyen una parte significativa del conjunto de la producción industrial, no fueron de magnitud suficiente para cubrir especialmente el consumo esencial de la mayoría de la población; existió, entonces, una limitada oferta nacional que debió ser completada con grandes importaciones y donaciones extranjeras, Por su parte, la producción agrícola creció a tasas inferiores a las necesidades del país, determinando que su aporte al PIB sea cada vez menor. En todos los

casos, es notoria la falta de índices de eficiencia y productividad, razón que explica por que no se lograron resultados económicos satisfactorios.

Un otro resultado debido al deficiente desarrollo industrial, fue la agudización del problema de la desocupación. Este problema y el del subempleo; marcan el desequilibrio estructural a nivel de los factores, que la economía, por el tipo de desarrollo seguido, fue incapaz de resolverlos adecuadamente. Como elemento para contrabalancear dicha situación en algunas etapas, se recurrió a la administración pública como fuente de empleo, determinando como solución la creación de un "subempleo masivo", que lejos de subsanar los problemas, permitió la generación de niveles aun inferiores de productividad, a los que ya prevalecían en la economía.

V. LA POLITICA INDUSTRIAL FRENTE A LA REALIDAD ACTUAL DEL PAIS

ANTECEDENTES

Es difícil identificar una política industrial en el conjunto de la política económica del país, porque la industrialización ha sido considerada en plano secundario; y concebida sólo, en algunas ocasiones, como una derivación de la extracción y exportación de minerales, que fueron siempre la principal preocupación de la política oficial. Política definida como la mejor manera de conseguir divisas, atribuyéndole a este concepto el papel clave para el desarrollo nacional.

Observando la política económica seguida a lo largo de los últimos cuarenta años, se confirma que la importancia asignada a la industria no fue relevante. Aspecto que se lo puede analizar mediante un panorama de los diversos objetivos que ha tenido la política industrial en el pasado y de los instrumentos empleados para lograr esos objetivos.

En el Plan Bohan (1942) el objetivo industrial es supeditado a las posibilidades de inversión directa extranjera, sin encaminar ninguna política específica de fomento a tal actividad. Se menciona, como parte de la minería, la necesidad de industrializar los minerales, pero no se propone ninguna medida concreta a este respecto, considerando más bien a la minería como una actividad en decadencia y de constituir una base deleznable de la economía nacional. La principal preocupación del Plan es el programa de comunicaciones, especialmente mediante carreteras, y la sustitución de importaciones de alimentos de origen agropecuario.

En la década del cincuenta se plantean varias proposiciones con sujeción siempre a la solución del problema básico, supuesto como lo primero a solucionar, que consistía como se dijo, en obtener las divisas para atender todas las necesidades de la economía desde alimentos hasta maquinarias y equipos. En este sentido, se posterga a la industria para privilegiar al comercio exterior de materias primas como los minerales y los hidrocarburos, o sustituir alimentos agrícolas importados (1955).

Sin embargo en 1957, se hace en el país un diagnóstico de la economía nacional⁹ donde se puntualizaba el papel de la industria en el desarrollo futuro de la actividad económica boliviana. Es interesante ver el lugar que se le asigna a la industria, como una clara conciencia de la necesidad de industrializar al país, para lo cual un pre-requisito básico, y tal vez un obstáculo, serían las inversiones. Se advierte a pesar de esto que si la industria no llegara a contribuir positivamente a la economía era muy probable que las perspectivas de conjunto del aumento del ingreso nacional se verían muy comprometidas, dada la interpelación de las actividades

⁹ CEPAL "El Desarrollo Económico en Bolivia" – Séptimo Periodo de Sesiones. La Paz - Bolivia, Mayo 1957.

económicas y el ya relativo rezago de la industria nacional. Se apuntaba que una de las razones por las cuales el lento crecimiento industrial podría comprometer al desarrollo futuro de la economía boliviana era la naturaleza de la demanda de productos manufacturados. Se creía que existían buenas condiciones respecto a la demanda de manufacturas de consumo, debido a las medidas sociales (1952) que se habían adoptado para ir incorporando la población rural a la economía monetaria y a la aparición de nuevas formas de su consumo. Superada la etapa de adaptación inmediata, la industria debería enfrentarse a las exigencias de una demanda de productos de consumo que crecería y se diversificaría con celeridad, porque debería atenderse las necesidades de toda la población y no de un reducido sector privilegiado. La única reserva que se hacía al razonamiento anterior era la posibilidad de que ese aumento en la demanda sea cubierto mediante importaciones, pero se pensaba que era la situación menos probable; olvidando que la fijación de políticas en el país se realiza con miras en el comercio exterior, antes de adoptar medidas concretas de fomento a la actividad interna. Lo que paso en los hechos, descuidando una vez más la urgencia de industrializar al país, aunque sea en la Producción de bienes de consumo.

Es conocida la condición de Bolivia como dependiente de las materias primas y productos intermedios importados. Se decía, en esa época, que si la evolución futura de la capacidad para importar no fuese favorable, las proyecciones de la industria serían limitadas debido a la falta de divisas para la internación de esos bienes, a no ser que se impulse una política de sustitución más amplia de importaciones. En cuanto a las maquinarias, equipos y bienes de capital, es cierto que sus necesidades -se sostenía- seguirán siendo satisfechas con importaciones; pero la magnitud del crecimiento de esas necesidades, debido al ritmo más acelerado de la economía en su desarrollo, no excluiría la conveniencia de que la industria contribuyera también a un abastecimiento, principalmente, en aquellos equipos e implementos de producción relativamente simple.

Las consideraciones en esa época iban incluso a abrigar posibilidades moderadas de participación de la industria nacional en los mercados externos.

A pesar de las recomendaciones señaladas en ese diagnóstico, la política oficial se mantuvo en el marco estrecho de visualizar el desarrollo del país en la obtención de divisas para atender todas sus necesidades, sin buscar otras posibilidades al interior de la propia economía.

En 1970 se dan en el país nuevas perspectivas para encauzar su desarrollo con planteamientos distintos al pasado, privilegiando más bien a la actividad interna. Se sostenía que para el desarrollo económico de Bolivia lo primero que debía resolverse con alta prioridad era el uso nacional de los recursos naturales, siendo importante entonces su procesamiento industrial en el país. A pesar de esto la proposición quedó solo en eso, puesto que la política oficial retomó su cauce para insistir en la imperiosa necesidad de exportar materias primas, como condición para el desarrollo nacional.

De esta manera, en la década de los años setenta Bolivia sigue careciendo de una política coherente de industrialización; falta de objetivos precisos para dar impulso a la actividad industrial, y con medidas aisladas de fomento a la industria, dislocadas del conjunto de la política económica o de una estrategia global de desarrollo. El rol de la industria no es definido claramente, por tanto recibe atención por parte del gobierno sólo de manera circunstancial, traducida en el caso del sector privado en disposiciones contenidas en la ley de inversiones. Instrumento legal que tiene pocos efectos en la dinámica de la actividad industrial. Uno de los propósitos de las disposiciones legales para el fomento industrial, estaba ligado a la promoción de las exportaciones no tradicionales; al parecer fue ese el incentivo propulsor para que los

gobiernos dirigieran su mirada a la industria manufacturera. A pesar de ello tampoco se lograron resultados extraordinarios en este campo, por la falta de una política integral y sistemática de apoyo más decidido a la actividad industrial del país.

Por otra parte existía una definición clara para dotar al Estado de "una participación, más activa en la conducción del proceso de desarrollo industrial y en la actividad directa, manteniendo en sus manos las industrias estratégicas y orientando las actividades del sector privado, el que jugara un rol complementario al de aquel"¹⁰ Esta concepción sobre la actividad estatal en relación a la industria, adoptada en 1970, se mantuvo vigente hasta el presente (agosto 1985), habiendo sido abandonada solo en los últimos meses por la actual administración de gobierno. Asimismo, en cuanto al fomento a la industria privada, los objetivos de buscar una actividad extendida hacia las exportaciones no tradicionales se mantuvieron en los años ochenta, sin encontrar empero las mejores formas de hacerlo en un contexto de medidas aisladas y sin correspondencia a un marco global de desarrollo que defina claramente el papel de la industria en la economía nacional

Los principales instrumentos de política utilizados, en primer lugar, eran aquellos que concedían franquicias fiscales para el desarrollo industrial. Entre estos instrumentos el más importante es la ley de inversiones que establecía como incentivo en beneficio de las empresas industriales la liberalización de los derechos de importación de bienes de capital e insumos de producción. Esta Ley ha ido modificándose desde la fecha de su promulgación (1965) pero ha ido manteniendo a este incentivo como el básico para el fomento industrial.

En materia de estímulo al capital extranjero, la Ley establecía beneficios concretos en su favor, con la finalidad de iniciar o ampliar actividades orientadas a incrementar la producción, por lo menos fue así cuando se promulgó la primera Ley de fomento a las inversiones. Aunque esta preocupación se mantuvo entre los propósitos principales de las siguientes versiones de la Ley, los efectos no fueron los esperados.

Por la necesidad de contar con mayores flujos de divisas provenientes de las exportaciones, se fijaron siempre incentivos a las exportaciones de productos no tradicionales. Para este efecto se ofrecían beneficios expresos para las actividades dirigidas a la exportación, como fue el caso de la versión de 1971 de la ley de inversiones, considerada por eso un antecedente de la política de promoción de estas exportaciones.

Sin embargo fue solo en 1977, al crearse el régimen de incentivos fiscales a las exportaciones no tradicionales, que se estableció un esfuerzo serio para orientar la actividad industrial con miras a la colocación de productos en los mercados externos. Régimen que también estuvo sujeto a constantes modificaciones, creando un ambiente inestable en su aplicación. Los principales incentivos estipulados en este régimen se refieren al reembolso de derechos de importación por los insumos de producción importados; exención de los impuestos indirectos de los insumos comprados en el país; y un incentivo efectivo, denominado certificado fiscal, para poder ser utilizado en el pago de impuestos, que es el que realmente constituye incentivo específico a las exportaciones de productos industriales.

Otros instrumentos de política fueron los que concedían protección a la industria nacional frente a la competencia extranjera. En este sentido, los aranceles y las restricciones a las importaciones son considerados instrumentos para el logro de objetivos de industrialización, y fueron utilizados en el país de diversa manera, aunque el contrabando redujo bastante el nivel de protección.

¹⁰ Ministerio de Planificación. Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971-1991, La Paz, 1970.

Como se conoce la gran parte del contrabando (vestimenta, calzados, licores, equipo electrónico, etc.) se refiere a productos industriales que tienen una alta protección arancelaria.

También se utilizaron restricciones no arancelarias, como prohibición de ciertos productos de importación, licencias previas y depósitos previos, aparentemente con mejores resultados; pero que se vieron también disminuidas en sus efectos de protección por las importaciones de contrabando.

Un tercer grupo de instrumentos se refiere al que otorga facilidades financieras a la industria. Las medidas concretas en favor de conceder créditos que impulsen las actividades industriales se redujeron a los programas de refinanciamiento del Banco Central, que sin embargo no llegaron a beneficiar directamente al desarrollo industrial porque no representaban créditos de fomento, en algunos casos y en otros porque existía una desviación de los créditos industriales hacia otras actividades. En general, se puede decir que el instrumento financiero de fomento industrial no sirvió para lograr el aumento de la producción, y fue más bien un mecanismo derivado de la política general de crédito, con disposiciones legales del Banco Central respecto a encajes y préstamos selectivos.

Otros instrumentos utilizados parcialmente o no empleados definitivamente en el país fueron la instalación de parques industriales (Santa Cruz y Santivanez); programas de capacitación técnica de mano de obra (FOMO); instalaciones de empresas industriales en el área rural; asistencia técnica para mejorar la eficacia industrial; política de compra estatales.

Evaluación de los objetivos en relación a los instrumentos

Lastimosamente, el país no contó con objetivos claros respecto a la industria manufacturera y a su rol en la economía nacional, a pesar que en algunas ocasiones existieron planteamientos concretos sobre la significación para Bolivia de industrializar su economía.

Por eso es difícil encontrar una relación precisa entre objetivos e instrumentos. Sin embargo se puede intentar una evaluación, considerando objetivos implícitos en cualquier política industrial, que en el caso de Bolivia no llegaron a representar en ningún momento objetivos explícitos para encontrarles sus instrumentos adecuados.

Un objetivo que parece obvio en una política económica es el aumento de la producción, sin embargo al no habérselo fijado expresamente en el período (incluso señalando metas precisas de niveles de producción a alcanzar) no se establecieron de manera concreta los instrumentos de política que permitieran elevar los índices de producción industrial. Del mismo modo no existió una fijación del objetivo de mayor empleo de mano de obra industrial, aunque se lo tuvo constantemente en mente, por parecer también obvio; por tanto tampoco se implementaron instrumentos correspondientes al logro de ese objetivo.

Sin embargo, tanto el aumento de la producción como del empleo, considerados objetivos principales, podrían lograrse indirectamente, fijando objetivos secundarios; así, por ejemplo, mediante la sustitución de importaciones o mediante la promoción de exportaciones industriales. En cuanto al proceso sustitutivo, no fue planteado expresamente, y en más de una ocasión fue considerado poco aceptable, en consecuencia no se buscaron los medios precisos para impulsar tal proceso. En cambio las exportaciones, aunque recientemente, empezaron a constituir un objetivo casi permanente en el afán de ser estimuladas para obtener las divisas que necesita el país para la atención de sus necesidades. En este sentido casi todos los instrumentos disponibles

en el marco de la política industrial están relacionados con el objetivo de aumentar la producción, pero en relación directa a lograr expandir las exportaciones. Por eso, este objetivo secundario, aunque en Bolivia es la principal preocupación, de aumento de las exportaciones industriales, disponga del mayor número de disposiciones y mecanismos.

Otros objetivos casi no han sido tomados en cuenta, aunque algunos de ellos se hubieran expresado en el papel, pero por falta de instrumentos y decisión en crear estos medios no llegaron en ningún momento a circunscribirse dentro de la política económica del país. De este modo no se dispuso, por ejemplo, de mecanismos para alcanzar el propósito de mejoramiento de las condiciones de competencia frente a productos similares del exterior. Que como podrá observarse debería tener interés para el desarrollo industrial debido a razones que pesan en el contexto del rol que podría desempeñar la industria nacional en el futuro económico del país, razones que son: necesidad de la ampliación de la base de crecimiento del mercado interno, mediante la reducción de los precios; mejoramiento en la relación de intercambio entre la industria y la agricultura, minería e hidrocarburos; y el incremento de las exportaciones de productos industriales para aliviar la balanza de pagos en cuenta corriente.

Tampoco se dispuso de instrumentos para lograr una mayor desconcentración industrial, que permitiera un desplazamiento de la localización de las industrias hacia otras ciudades de Bolivia, que no sean La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, y hacia las provincias de cada departamento del país.

Asimismo, no existieron instrumentos para cumplir con el objetivo de reducir la dependencia del sector manufacturero respecto al capital y tecnología del extranjero, menos respecto a los insumos importados.

Objetivos para la formulación de una futura política industrial

El lineamiento de la política industrial deberá partir de la consideración del rol de la industria en la economía nacional, como se ha señalado en la primera parte del estudio, la industrialización de la economía boliviana deberá lograr, en primer lugar, el aceleramiento del desarrollo económico. Este es el objetivo central que puede alcanzarse solo mediante la intensificación de la actividad industrial. Sin embargo, a diferencia de lo sucedido en el pasado tendrá que ser alcanzado mediante la consecución de objetivos secundarios, entre los cuales se debe destacar el aumento de la eficiencia industrial, tanto en lo referente a precios como a calidad de los productos. Propósito de política industrial relacionado, fundamentalmente, con la ampliación y consolidación del mercado interno, debido a que los estímulos al crecimiento industrial, principalmente en el caso de los bienes de consumo, se generan con mayor intensidad en esta fuente, con preferencia a la sustitución de importaciones (ver punto III del presente estudio; Composición del crecimiento económico). En este sentido, la producción de bienes industriales se hace imprescindible para atender las necesidades de consumo de la población; y la producción de alimentos en primer lugar, y luego la producción de vestimenta (textiles, prendas de vestir y cuero) tienen prioridad para su promoción en el ámbito de la política industrial. Pudiendo establecerse incluso una lista tentativa de productos para fomento específico (ver anexo 1.).

De esta manera, el aceleramiento del crecimiento económico, pasando por la incorporación de aspectos tendientes a eliminar las ineficiencias, adquiere un sentido claro en el aumento de la producción destinada a cubrir el mercado interno.

Otro objetivo secundario que deberá alcanzarse en el logro del objetivo central de acelerar el desarrollo económico del país, será la desconcentración geográfica industrial, que permita una

distribución entre las regiones más equitativas de los frutos del desarrollo industrial. El aumento de la producción deberá realizarse, en esta orientación, con el establecimiento de nuevas unidades industriales de significación para la economía nacional, porque se estará contribuyendo a resolver los problemas derivados de la excesiva centralización y a la apertura de posibilidades de desarrollo en regiones del país actualmente marginadas del progreso económico.

Otro propósito secundario en procura de alcanzar el objetivo central, será impulsar con mayor dinamismo las exportaciones de productos manufacturados, que como se recordará fue la preocupación más importante en el pasado, y que ahora deberá constituirse en un eslabón significativo para incrementar la producción y lograr el aceleramiento del desarrollo económico. El incremento de las exportaciones, sin embargo, no deberá realizarse desvinculado del objetivo de mayor eficiencia industrial; y deberá contribuir a la superación del momento presente mediante la reducción de la brecha entre ingresos y egresos en cuenta corriente de balanza de pagos y a incrementar la capacidad de endeudamiento externo.

Se debe reconocer en relación a las exportaciones de productos industriales que, debido a las fuertes limitaciones existentes en los mercados internacionales, no podrán constituirse en el factor más importante para impulsar el crecimiento económico y deberán ser tomadas como complemento indispensable para la industrialización nacional, considerando que el estímulo básico seguirá siendo el mercado interno; sin olvidar la influencia que, en el caso de Bolivia, tiene todavía la sustitución de importaciones, en una versión más amplia que hasta el presente.

De todos modos, mediante previo cumplimiento de algunos requisitos¹¹ es posible pensar en diseño de un ambicioso programa a incentivar, preferentemente, un conjunto de productos (ver anexo 2) cuya exportación sería deseable y posible en el marco de la política industrial.

En cuanto a la sustitución de importaciones, será preciso continuar con el proceso, ya que para Bolivia todavía representa una fuente de estímulo al crecimiento industrial; que se confirma, principalmente, en el caso de los textiles, prendas de vestir y cueros, en la industria química y en los productos metálicos, maquinaria y equipo (ver punto III del presente Estudio, Composición del Crecimiento Económico). Pero es necesario señalar que este proceso tendrá que seguir un camino diferente en su naturaleza y concepción; no se tratará solamente de reemplazar alimentos importados, sino que el proceso deberá abarcar principalmente a aquellas áreas donde parece requerirse con mayor fuerza el diseño de programas industriales dirigidos a la sustitución de importaciones, y cuyo desarrollo permita a su vez el desarrollo de otras actividades, como sería el caso de los textiles, los productos químicos y los metal-mecánicos, sin descuidar la posibilidad de ensanchar el proceso de la sustitución de algunas maquinarias y equipo de fabricación simple.

Indirectamente la sustitución de importaciones podrá lograrse también como una derivación del logro del objetivo del aumento de la eficiencia industrial, si se toma en cuenta que este aumento significará en algunos casos la eliminación de desequilibrios en los costos de insumos que al presente constituyen obstáculos al desenvolvimiento industrial.

Otro objetivo central vinculado a la industrialización de la economía boliviana, como se ha señalado en la primera parte del estudio, se refiere a disminuir la distancia que separa a Bolivia del resto de países. Objetivo principal que está estrechamente relacionado con el aceleramiento

¹¹ "Las interrogantes que se plantean para sostener el modelo son: Como avanzar en ciencia y tecnología para aprovechar los recursos naturales, la mano de obra, la transferencia de tecnología, así como los escasos recursos de capital? Cómo producir más con el mismo capital y trabajo y mejorar la calidad de nuestros productos? Como lograr una industria, con una competitividad intrínseca? La única respuesta coherente a nuestro juicio es el rol del Estado en su esfuerzo de crear un Instituto de Investigaciones Tecnológicas que responda a las interrogantes planteadas", Política Industrial. Documento preparado en la Dirección General de Industria por el Ing. Perez Alcalá (Ministerio de Industria, Comercio y Turismo).

del desarrollo económico, pero que a pesar de ello adquiere para el país una significación especial, dada la situación tan aguda de la economía nacional que coloca a Bolivia en el fondo de la escala de países con desarrollo insuficiente. Por eso se hace necesaria la precisión de un objetivo de tal naturaleza, para llamar la atención sobre el esfuerzo y la calidad de este esfuerzo que deberá desplegar la nación boliviana, muy distinto de aquellos que les toca desenvolver a los otros países del Continente.

En este sentido son dos los propósitos secundarios que deberá alcanzarse en el futuro: primero, mejorar el aprovechamiento de los recursos naturales; y segundo, el rebosamiento de la capacidad productiva del país.

El objetivo de aprovechar en mejores condiciones los recursos naturales, o sea industrializándolos, tiene mucho que ver con una situación que arrastra Bolivia desde hace cuatrocientos años, período en el que el país viene exportando sus materias primas hacia los mercados externos con escasos beneficios para su población; que no se compadecen con la realidad del mundo actual, donde ciertas condiciones de vida han sido ya ampliamente superadas, incluso en aquellos países que hace algunos años eran parecidos a Bolivia, y que ahora proporcionan a sus poblaciones condiciones más aceptables de salud, alimentación, vivienda, educación y recreo, gracias al desarrollo industrial. De ahí que un pre-requisito para acortar la brecha que nos separa del resto de países, es modificar el contexto en el que se halla envuelta la mentalidad de nuestros gobernantes, en todo tiempo, para comprender que una tarea prioritaria para el desarrollo económico es resolver el problema de la utilización de nuestros recursos naturales mediante la industrialización. De esta manera adquieren gran importancia para el desarrollo industrial, la agroindustria y la industria de productos básicos de metal.

El objetivo de reforzamiento de la capacidad productiva se halla ligado estrechamente al anterior objetivo, ya que se trata de privilegiar la puesta en valor de los recursos naturales que posee Bolivia, mediante la explotación racional de sus recursos agropecuarios, mineros y de hidrocarburos. No cabe duda que en la interpelación de todas estas actividades, se deberá procurar una oferta de bienes para el consumo, pero también para la estructuración de una industria manufacturera, y si posible maquinarias y equipos de fabricación simple, que contribuyen al potenciamiento económico de la nación.

En este sentido, la actividad industrial, en base a una reordenación del aparato productivo deberá tener una nueva dirección, privilegiando las industrias que procesen materias primas existentes en el país, aquellas destinadas a cubrir las necesidades esenciales de la población, es que tengan posibilidades de colocación de sus productos en mercados extranjeros, y especialmente la industria básica y la de producción de bienes de capital en maquinarias y equipos para la propia industria manufacturera y para los sectores de minería, agropecuaria, hidrocarburos y transporte. Cuidando en todo caso que se trate de industrias con eficiencia y competitividad.

De esta forma, el país contará con un proceso de industrialización diferente al pasado; y apuntando directamente a resolver el verdadero problema económico fundamental de las economías, como la de Bolivia, que es poder incrementar significativamente su capacidad de producción, única vía para lograr el aceleramiento del desarrollo económico, en magnitudes que permitan al país acortar la brecha que le separa del resto de los países del Continente.

Por tanto el objetivo secundario de reforzamiento del aparato productivo, constituye la base mas sólida para alcanzar otros objetivos, que permitan a Bolivia enfrentar con mayor vigor los problemas que hoy confronta, pero sobre todo el porvenir del país. Si el país se propone aumentar su capacidad de producir (posiblemente se diga que esto es factible en el largo o

mediano plazo), significa que deberá orientar sus inversiones con este propósito, que exigirá sacrificios en materia de consumo en el corto plazo, pero que irán sentando las condiciones de un funcionamiento más seguro de su economía. Por eso, el esfuerzo tendrá que ser desde ahora y aumentando en forma gradual en el futuro. De ahí que si bien el incremento de la capacidad productiva es resultado de mediano a largo plazo; su concreción se hará siempre en plazo infinito si no se empieza desde ahora.

En esta perspectiva, se deberá situar entonces el tercer objetivo central de la política industrial, la reactivación económica. Dadas las dificultades actuales que impiden la materialización rápida de nuevas inversiones, será necesario dirigir el esfuerzo de la reactivación en dos aspectos básicos:

- a) la reducción de ineficiencias, que permita ensanchar el mercado interno mediante la reducción de costos y el mejoramiento de la calidad, y hacer más competitivas a las industrias existentes. En realidad se trata de la aplicación de políticas de racionalización y modernización¹² que puedan alcanzar la rehabilitación en términos de un mejor uso de los recursos productivos y con la finalidad de elevar tanto la productividad del trabajo como la eficacia del capital en el sector industrial.
- b) reorientar el aparato productivo que, como se dio, deberá permitir la preferencia de ciertas industrias, entre las cuales estarían las industrias básicas y las de bienes de capital. Sin embargo, como podrá comprenderse la incorporación al sistema productivo de actividades de esta naturaleza deberá seguir un proceso paulatino, donde al comienzo se trataría de industrias elementales. Precisamente la reactivación económica deberá estar orientada, en la fase presente, a iniciar en el país un esfuerzo que equivale a subsanar errores del pasado, abriendo la mejor oportunidad de consolidar un camino seguro de desarrollo económico.

En este sentido, el impulso inicial estará dirigido a implementar la industria metalmeccánica, reformulando programas destinados a lograr índices mayores de producción. Al respecto se podría incluir una lista de productos que serían pasibles de mayor fomento (ver Anexo 2).

Sin embargo, no estará descartada la posibilidad de diseñar un programa específico de aliento y modernización de talleres mecánicos de reparación y mantenimiento, que si bien son servicios a la industria y al transporte, pueden constituir en Bolivia una fase embrionaria de enorme gravitación para el desarrollo futuro de las industrias metal-mecánicas, de maquinarias y equipos.

El cuarto objetivo central de la política industrial será el crear más y mejores oportunidades de empleo remunerativo, que permita hacer frente a los problemas emergentes del sector informal. Las consideraciones hechas en la primera parte del Estudio son suficientes para apoyar este cuarto objetivo principal.

Finalmente, la política industrial deberá buscar la reducción de la vulnerabilidad externa y la dependencia, otorgando una dirección y contenido distintos al comercio exterior. En este sentido será de gran interés para el país lograr la promoción de una mayor expansión y diversificación del comercio de manufacturas, procurando un abastecimiento eficiente de estos productos en los mercados donde existan algunas posibilidades de colocación competitiva y mejorando la participación de Bolivia en los mercados internacionales de manufacturas.

¹² Ver "Estrategia para la reorientación de la integración Andina, Sector Industrial" JUNAC. Dic. 1983.

ANEXO 1
INDUSTRIA PARA EL MERCADO INTERNO

	ALIMENTOS		VESTIMENTA		METALMECANICA					
PAN	{ TRIGO YUCA PLATANO MAIZ CEBADA CENTENO QUINUA	TEXTILES	{ ALGODÓN LANAS ACRILICOS POLIESTER	PARTES Y PIEZAS	{ PIEZAS DE RECAMBIO PARA COMIBOL Y.P.F.B. FF.CC. INDUSTRIA					
						LECHE	CUERO	{ CURTIEMBRES CONFECCIONES CALZADOS	UTILES Y HE- RRAMIENTAS	{ AGRICULTURA
						PROTEINAS	{ CARNE DE RES CARNES BLANCAS PESCADO PROTEINA VEGETAL	ELECTRICIDAD	{ ENDE MERCADO LOCAL	

FUENTE: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo "Política Industrial"

Criterio de la Dirección General de Industrias. Ing. Fedor Perez Alcalá

ANEXO 2
EXPORTACIONES NO TRADICIONALES

	AGROINDUSTRIA		BIENES INTERMEDIOS		ARTESANIAS
AZUCAR	{ ALCOHOL	AZUFRE	{ AZUFRE REFINADO	PELO Y LANA DE ALPACA Y LLAMA	{ CONFECCIONES
MADERA	{ MUEBLES (ARG. CHILE, URUGUAY) PARTES Y PIEZAS DE MUEBLES	EVAPORITOS	{ LITIO BORO POTASIO SAL COMUN	CERAMICA	{ OBJETOS DE CERAMICA
GOMA	{ GOMA LAMINADA PARTES Y PIEZAS DE GOMA	NO METALICOS	{ BARITINA DOLONITA PIEDRAS PRECIOSAS ASBESTO CAOLIN	ORFEBRERIA	{ ADORNOS DE ORO PLATA Y PELTRE
CASTAÑA CAFÉ CACAO QUINUA		DERIVADOS DE METALES	{ SOLDADURAS CLORURO DE ESTAÑO SULFATO DE ESTAÑO METALES PRECIOSOS TIERRAS RARAS	CUERO	{ ARTICULOS BRUÑIDOS
PAPA	{ HARINA DE PAPA	FERTILIZANTES	{ CLORURO DE POTASIO FOSFATO DE COBRE UREA	MADERA	{ ARTICULOS TALLADOS
COROCO	{ CARNE DESHIDRATADA				
LANA	{ HILADOS DE LANA				

FUENTE: Ministerio de Industria, Comercio y Turismo "Política Industrial"

Criterio de la Dirección General de Industrias. Ing. Fedor Perez Alcalá

